

A Internet na Transparência da
Gestão Pública Municipal
A Experiência do Estado do Ceará

Alberto Teixeira

A Internet na Transparência da
Gestão Pública Municipal
A Experiência do Estado do Ceará

Fortaleza, Ceará - 2004

© Copyright – 2004 by Alberto Teixeira

EDITOR RESPONSÁVEL
Klaus Hermanns

COORDENAÇÃO EDITORIAL
Miguel Macedo

COPYDESK
Vianney Mesquita
REG. Prof. MTE 00489JP

DIAGRAMAÇÃO
Larri Pereira

CAPA
Wiron Teixeira

T264i

Teixeira, Alberto

A Internet na transparência da gestão pública municipal: a experiência do Estado do Ceará / Alberto Teixeira: Fundação Konrad Adenauer, 2004.

122p. 21 x 15 cm

ISBN: 85-7504-077-4

1. Internet na administração pública - Ceará. 2. Administração pública - Ceará - Recursos de rede de computadores. I. Título. II. Konrad-Adenauer-Stiftung.

CDD- 352.38098131

Todos os direitos desta edição reservados à
FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER
Av. Dom Luís, 880 - Salas 601/602 - Aldeota.
60160-230 - Fortaleza - CE - Brasil
Telefone: 0055 - 85 - 3261.9293 / Telefax: 00 55 - 85 - 3261.2164
www.sustentavel.inf.br
e-mail: kas-fortaleza@adenauer.com.br

"Se o governo municipal permite a qualquer cidadão o exame de suas contas e ações pela Internet, significa que ele nada tem a temer. Além disso, a população se sentirá mais segura para verificar como seus impostos estão sendo aplicados e, se for o caso, criticar algum investimento."

Artur Bruno, deputado estadual - CE

SUMÁRIO

Apresentação	9
Autor	11
Introdução	13
1 ASPECTOS TEÓRICOS E CONCEITUAIS	17
1.1 Qual democracia?	17
1.2 Governabilidade e governança	21
1.3 Democracia e desenvolvimento	23
1.4 A política e o desenvolvimento	23
1.5 Gestão, Governo e governança municipal	25
1.6 O uso das TIC: oportunidades ou ameaças	28
1.7 O uso da Internet e o desafio da inclusão digital	29
1.8 Aplicação das TIC na administração pública	32
1.9 A ética e a participação na política e na gestão	37
2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	39
2.1 Observações dos sítios na Internet	40
2.2 Elementos específicos observados	43
2.3 Atores sociais entrevistados	44
2.4 Roteiro orientador da entrevista	45
3 CONTEXTO DA PESQUISA	49
4 RESULTADOS DA ANÁLISE DOS SÍTIOS MUNICIPAIS	57
4.1 A presença dos governos municipais na Internet	57
4.2 Análise temática: conteúdo, interação e gestão	60
4.3 Contas públicas	62

5 EXPERIÊNCIAS EXITOSAS DE USO DA INTERNET	65
5.1 Araripe	65
5.2 Sobral	68
5.3 Solonópole	76
5.4 Viçosa do Ceará	82
6 ANÁLISE DAS PERCEPÇÕES DOS ATORES SOCIAIS	87
6.1 Utilização da Internet e as implicações na prevenção contra a corrupção	87
6.2 Ações básicas na prevenção contra a corrupção	91
6.3 Controle dos recursos públicos	98
CONCLUSÃO	109
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS E WEBGRAFIA	113
LISTA DE SIGLAS E CONCEITOS	123

Apresentação

Os municípios são o lugar da democracia local. O acordo político dos interesses de partidos, grupos da sociedade civil e da economia acontece num lugar limitado e no alcance da vista. Para os cidadãos, as decisões políticas podem ter várias conseqüências quando, por exemplo, a construção de uma estrada provoca uma irritação espontânea, ou quando um apoio econômico com perspectiva garante a renda de camadas diferentes da população. O cidadão e as organizações envolvidas têm o interesse legítimo de acompanhar o processo de decisão e as suas conseqüências reais, num método compreensivo para todos. As novas possibilidades tecnológicas da Internet podem contribuir muito para tornar a política local mais transparente e para conseguir uma participação mais forte da população. Ao mesmo tempo, deve-se considerar também que níveis administrativos federais mais altos podem simplificar sua convivência com os municípios, se estes possuem tecnologia da informação avançada. Nos últimos anos, a Fundação Konrad Adenauer publicou diversos livros sobre temas de combate à corrupção, orçamentos públicos, desenvolvimento dos municípios e participação cidadã. Uma lista das publicações mais recentes estão no sítio www.sustentavel.inf.br.

O presente estudo do economista e professor Alberto Teixeira, encomendado pela Fundação Konrad Adenauer, contém informações consolidadas sobre o nível de uso das novas tecnologias da informação, pela

população e pelos municípios do Estado do Ceará. Apesar da taxa de uso ser ainda parcialmente baixa e altamente variada entre a Região Metropolitana de Fortaleza e o restante do Estado, existem alguns municípios pioneiros disponibilizando sítios na Internet com todas as informações de interesse dos cidadãos e de fácil entendimento. Para o futuro, existe o grande desafio de aproximar segmentos da população das novas tecnologias. Desejamos que o estudo do Alberto Teixeira tenha ampla divulgação no Ceará e dê impulsos para o uso das novas tecnologias de informação, visando à melhoria da transparência e da participação cidadã.

Klaus Hermanns

Representante da Fundação Konrad Adenauer
no Nordeste e Norte do Brasil, Fortaleza

Autor

Alberto Teixeira é economista. Doutorando do Programa Interdisciplinar em Sociedade da Informação e Conhecimento da Universidade Aberta da Catalunya (UOC)/Barcelona; professor do Curso de Mestrado profissional em Planejamento e Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará (UECE); mestre em Economia Política pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo-SP; especialista em Consultoria para Pequena e Média Empresa pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP); diplomado em Altos estudos sobre Governabilidade e Desenvolvimento Humano: convênio UOC e Instituto Internacional de Governabilidade da Catalunya (IIGOV); foi um dos instituidores e presidente da Escola de Formação de Governantes (EFG); professor do Departamento de Teoria Econômica da Universidade Federal do Ceará (UFC); professor do Curso de Economia da Universidade de Fortaleza (UNIFOR); presidente do Instituto de Estudos e Pesquisas sobre o Desenvolvimento do Estado do Ceará - órgão da Assembléia Legislativa do Estado do Ceará (INESP); presidiu o Instituto de Planejamento do Estado do Ceará (IPLANCE); foi delegado regional do Trabalho no Ceará (DRT); presidente do Conselho Regional de Economia (CoRecon) e do Sindicato dos economista do Ceará (Sindecon); um dos instituidores e o primeiro coordenador do escritório do Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) no Ceará; atualmente preside a Fundação Brasil Cidadão (FBC: www.brasilcidadao.com.br), E-Mail: alteixeira@brasilcidadao.org.br.

Introdução

Este documento apresenta uma descrição das diferentes fases do projeto de investigação que desenvolvemos e, principalmente, a exposição dos resultados que obtivemos a partir do esforço de leituras, observações, entrevistas, reflexões e análises deste novo e complexo objeto de estudo, em nosso País e principalmente em nosso Estado. Por outro lado, foi prazerosa a busca de apreender e compreender a percepção dos gestores públicos municipais sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação - TIC, principalmente a Internet, em seus governos; de descobrir como estes governantes estão utilizando esta ferramenta em seus contextos sócio-histórico e político; e como eles percebem o uso da Internet na prevenção contra a corrupção e o mau uso dos recursos públicos.

Além disso, outro grande desafio foi encontrar um caminho metodológico que possibilitasse a comparação entre o que encontramos ao analisarmos os sítios *web* das prefeituras municipais com as percepções dos atores sociais em relação ao uso das TIC e as suas implicações para a transparência e prevenção contra o mau uso dos recursos públicos.

São objetos deste estudo, primeiro, fazer o mapeamento das experiências de utilização das TIC, principalmente a Internet, por parte dos gestores públicos municipais - GPM no Ceará; segundo, analisar estas experiências, no tocante ao modo como está sendo utilizada a Internet por parte dos GPM; terceiro, identificar as percepções, principalmente dos GPM, e outros atores relevantes do Estado e da Sociedade Civil, sobre o uso da Internet; e suas implicações para a transparência da gestão

pública, para a prevenção contra a corrupção e no fortalecimento das relações ente o governo municipal e a sociedade civil. Quarto, mapear as experiências exemplares no uso das TIC na democratização e transparência da gestão pública.

O nosso **trajeto metodológico** teve início com um minucioso levantamento bibliográfico sobre o tema – livros, revistas, informes impressos e eletrônicos, e em diferentes sítios nacionais e internacionais relacionadas com o tema. Após a sistematização da principal bibliografia, fizemos um levantamento na Internet para identificar quais prefeituras do Ceará (184) tinham páginas disponíveis na rede de computadores. Depois de realizar várias pesquisas por meio de diferentes sítios de busca, decidimos partir da lista que encontramos no sítio da Associação dos Municípios e Prefeitos do Ceará - APRECE (www.aprece.org.br) e no Portal de Serviços e Informação do Governo Federal (www.e.gov.br). Esta lista traz os endereços de 41 sítios de prefeituras do Ceará que estariam disponíveis na Internet.

Outro passo decisivo foi a definição dos parâmetros a serem utilizados na análise dos sítios e a definição dos prefeitos e dos outros atores que iríamos entrevistar, além do roteiro de perguntas que iríamos utilizar.

A análise das informações obtidas por meio dos instrumentos de coleta utilizados nesta investigação buscou não se distanciar da necessidade de atingir os objetivos descritos e das perguntas-chave que buscamos responder, que envolvem a problemática da utilização da Internet e suas implicações, notadamente na transparência da gestão pública e na prevenção contra a corrupção.

A título de conclusão, procuramos nos centrar em fazer uma abordagem tentando relacionar o que foi constatado pelas análises dos diferentes sítios municipais e das entrevistas com os atores sociais, com a base teórica utilizada e tendo como referência os objetivos do presente estudo.

Por fim, esperamos que este trabalho contribua para melhor compreensão da realidade municipal no Ceará e para se pensar estratégias de intervenção e políticas públicas que possibilitem o uso das TIC, da forma mais adequada, para a democratização da gestão pública, para o combate à corrupção e para o fortalecimento da governabilidade democrática favorável ao desenvolvimento humano e sustentável dos 184 municípios cearenses; que possa contribuir de alguma forma para orien-

tar os atores sociais governamentais e não governamentais nas ações destinadas ao combate à exclusão social e favoráveis à inclusão digital; que possa colaborar para a produção de conhecimentos relacionados à utilização das TIC e seus efeitos na comunidade e nos governos locais desenvolvimento local - político, institucional, econômico e social. Por fim, que sirva para alimentar futuros debates, seminários e atividades de capacitação dos diferentes atores sociais que atuam na esfera do desenvolvimento humano local sustentável.

1 Aspectos teóricos e conceituais

Falar em uso das TIC por governos municipais e suas implicações para as relações entre governo e a sociedade; falar em gestão municipal, em gestores, em transparência, em corrupção, em controle social, em boa governança passa necessariamente por uma discussão e esclarecimentos sobre a democracia, a prática política, a cidadania, a informação, a governabilidade e o modelo de desenvolvimento a que nos referimos. É o que pretendemos fazer a seguir, ainda que de forma panorâmica.

1.1 Qual democracia?

Definir qual a democracia que estamos abordando neste estudo é um exercício necessário, porém, muito difícil, principalmente porque não há um consenso acadêmico sobre sua significação. Para aquilatar a amplitude da questão, em uma revisão de 150 trabalhos recentes, Collier e Levitsky encontraram 550 subtipos de democracia¹. Entretanto, vamos citar alguns autores cujas abordagens consideramos significativas para aclarar dúvidas relativas ao tema que estamos estudando.

1: Apud Prats e Lasagna (2001)

Para Castoriadis (1995), a concepção de “democracia” não pode se reduzir a um simples conjunto de “procedimentos”. Não pode romper com todo o pensamento político precedente, que vê a democracia como um regime político, indissociável de uma concepção substantiva dos fins da instituição política e de uma visão sobre o tipo de ser humano que lhe corresponde.

Defende o autor a noção de que discutir sobre a democracia significa discutir sobre a política. Para ele, a política não existe sempre e em qualquer lugar e a verdadeira política é a resultante de uma criação histórico-social rara e frágil:

Lo que existe en toda sociedad es el político: la dimensión - explícita, implícita o quizá casi imperceptible- que tiene que ver con el poder, esto es, la instancia o las instancias instituidas, que pueden emitir mandatos con autoridad, y que, al menos, deben incluir siempre, de forma explícita, lo que denominamos un poder judicial y un poder de gobierno.

Complementa o autor dizendo que o objetivo da política não é a felicidade, mas sim a liberdade efetiva ou autonomia.

La autonomía de la colectividad, que no puede realizarse más que a través de la auto institución y el autogobierno explícitos, es inconcebible sin la autonomía efectiva de los individuos que la componen. Es verdad, también, que la autonomía de los individuos es inconcebible sin la autonomía de la colectividad.

Por fim, Castoriadis (1995) define democracia como o regime no qual a esfera pública se faz verdadeira e efetivamente pública, pertence a todos, está efetivamente aberta à participação de todos; todavia, observa o autor, nas “pseudo-democracias” ocidentais contemporâneas, de fato, se tem transformado, em grande medida, a esfera pública em privada: as decisões verdadeiramente importantes se tomam em segredo e atrás dos bastidores (do Governo, do Parlamento e dos aparelhos dos partidos políticos).

Já Weffort (1992) fala de “novas democracias” como aquelas cuja construção ocorre em meio às condições políticas de uma transição na qual foi impossível a completa eliminação do passado autoritário. Elas tomam formas institucionais peculiares que enfatizam mais a delegação do que a representação ou a participação. Este fato nos parece que reforça a idéia defendida pelo professor André Haguette (2004) de que no Brasil “o povo vota, mas não governa”.² A “democracia delegativa”³ sobrepõe-se à democracia participativa. É uma democracia em que o papel do cidadão se encerra no dia da eleição, ao contrário de uma democracia social e participativa, que requer a discussão permanente para a resolução de conflitos e para a construção de consensos em torno de questões econômicas e sociais.

Para Robert Dalh, “la democracia posea una historia tan dilatada, ha contribuido a la confusión y al desacuerdo, pues “democracia” ha significado muchas cosas distintas para gente diferente en diversas épocas y lugares”. (...) La democracia en nuestro sentido moderno puede no ser exactamente joven, pero casi no tiene nada de antigua” (1999: 9 -10).

Democracia no Brasil

Analistas como a professora da USP Maria Hermínia T. de Almeida (2003) afirmam que a democracia no Brasil apresentou avanços significativos nos anos 1990. Para ela, os resultados das eleições de 2002 mostraram que o sistema político brasileiro tornou-se mais competitivo e que ocorreu uma redução do controle político das oligarquias estaduais tradicionais.

Considerando incontestemente o predomínio da “subordinação” do Legislativo ao Executivo, ela defende, entretanto, a idéia de que não é completamente certo que faltem ao sistema político brasileiro mecanismos de responsabilização horizontal, exemplificando com as comissões parlamentares de inquérito – CPIs, que constituem importante mecanismo de “alarme de incêndio”.

2: Ver: Jornal O POVO, Opinião, edição de 18 de julho de 2004.

3: O'Donnell (2001: 352) diz que na **democracia delegativa** os governantes na América Latina (exemplo: os presidentes) ao serem eleitos se “sentem autorizados eleitoralmente a fazer o que lhes convier durante os seus mandatos”.

De outra parte, na avaliação da autora, com a mudança das atribuições do Ministério Público (Constituição de 1988), este propicia o desenvolvimento de ações de responsabilização e controle sobre o Executivo, nos três níveis de governo, o que implica um impacto positivo sobre o funcionamento da democracia e a mudança na cultura política patrimonialista.

Segundo Almeida (2003), o Ministério Público, ao lado da imprensa (mesmo nas mãos de poucos, mas competitiva) “parece funcionar mais como mecanismo de ‘alarme de incêndio’ do que como instrumento de controle. Mesmo assim, sua ação eleva os custos e os riscos tanto do **decretismo** e da **conduta arbitrária**, quanto do **patrimonialismo**, do **clientelismo** e da pura **corrupção**” (grifo nosso).

A autora reconhece que, em função da sua argumentação, não se deve “levar à conclusão de que tudo vai bem, no melhor dos mundos, no sistema político brasileiro”. Não se pode, todavia, deixar de reconhecer que, com a Constituição de 1988, se multiplicam as instâncias decisórias e tornam-se as decisões de governo mais complexas e negociadas; que “a competição política, a redução do poder oligárquico e do patrimonialismo, bem como, o controle da corrupção política, não se expandiram de forma continuada nem homogênea no território. Entretanto, os avanços em 13 anos, sob uma Constituição democrática, e em 17 anos de governos civis foram significativos”.

Democracia e Governabilidade Democrática

Para Prats e Lasagna (2001), a democracia ideal procura, por sua vez, a igualdade política, que exige a representação de atores de forma proporcional ao seu número. Portanto, a baixa representatividade de atores estratégicos nas instituições democráticas, a desigual distribuição dos recursos de informação, de poder político, de recursos econômicos e financeiros, e de organização da sociedade podem produzir maior tensão entre a democracia e a governabilidade. Em casos desta natureza,

...la exigencia de gobernabilidad acabará debilitando o deteriorando las instituciones formales democráticas. Junto a éstas se introducirán prácticas y reglas informales que sobre-representen a los actores poderosos, deteriorando la

igualdad política y la democracia, pero asegurando la gobernabilidad (PRATS e LASAGNA, 2001:17).

Isto mostra que não há uma relação direta entre democracia e governabilidade: pode existir governabilidade sem democracia, ou com baixo grau de governabilidade, contudo, não é possível uma sociedade ter *governabilidade democrática* sem *poliarquia*⁴, *nem ter* desenvolvimento humano sustentável sem *governabilidade democrática*.

1.2 Governabilidade e Governança

Governabilidade é um conceito em construção, utilizado com diferentes sentidos: como estabilidade política; como capacidade mínima da gestão eficaz e eficiente; e de autoridade que teria que ter o Poder Executivo frente ao Legislativo, ao Judiciário e à própria sociedade. É comumente utilizada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Banco Mundial como *governance* (governança) e foi definida por Coppedge (1995) como as relações entre distintos atores sociais com recursos de poder, reguladas por normas e procedimentos denominados de fórmulas, que devem ser aceitas e reconhecidas por todos, ou seja, institucionalizadas.

Neste trabalho, adotaremos o conceito amplo de governabilidade proposto por Prats e Lasagna (2001), que a consideram como a capacidade de uma determinada sociedade para enfrentar positivamente os desafios e oportunidades que se apresentam em determinado momento. Para os autores, *governabilidade* não é estabilidade política, pois esta pode dar-se sobre as bases da repressão, da censura, da mentira e do bloqueio ao progresso econômico e social. Ela não depende somente da qualidade ou capacidade dos governos e dos governantes. Por ser uma qualidade da

4: Para Robert Dahl "A **democracia poliárquica** é um sistema político dotado de determinadas instituições democráticas como: participação efetiva; a igualdade de voto; a possibilidade de um entendimento formal; o exercício do controle final sobre a agenda, e a inclusão de adultos. Para a satisfação destes padrões exige um sistema institucional democrático com: 1. Cargos públicos eleitos, 2. Eleições livres, imparciais e frequentes, 3. Liberdade de expressão, 4. Fontes alternativas de informação, 5. Autonomia das associações, 6. Cidadania inclusiva. **Sem isso**, não há 'igualdade política', não há capacidade dos cidadãos influenciar igualmente nas políticas do Estado" (1999: 97, 115).

sociedade, também depende da cultura, dos valores, das atitudes e modelos mentais que prevalecem na sociedade.

Segundo os mesmos autores, *governabilidade* tampouco é uma mera operação de racionalidade técnica, que deixa sem alterar os equilíbrios tradicionais. Implica um processo de aprendizagem (com tensão) das novas regras do jogo e novo equilíbrio de poder - o que exigirá o desenvolvimento das capacidades de governar.

Capacidades Institucionais

O modo como as sociedades enfrentam os desafios e as oportunidades (governabilidade) depende de suas *capacidades institucionais*⁵, as quais estão determinadas pela qualidade do sistema institucional existente (formal e informal) ou a chamada governança (*governance*),⁶ que se manifesta no conjunto de regras, normas, crenças, convicções, procedimentos que regulam a vida coletiva dessa sociedade ou comunidade.

Sem dúvida, a **governança** é o primeiro determinante da **governabilidade**, ao lado das capacidades dos atores políticos, econômicos e sociais (*governing actores*), das capacidades do governo (*governing*)⁷ e da qualidade das lideranças que atuam na sociedade, no Estado, no mercado, nas igrejas, nos movimentos sociais, nas universidades, nos sindicatos, entre outros.

Portanto, a governabilidade que nos interessa e que trataremos neste estudo é a **governabilidade democrática**, ou seja, a governabilidade baseada pelo menos na democracia poliárquica.⁸

5: Feldman (2001) define as *Instituições* como “mecanismos especializados, que encarnam los diferentes principios de regulación social (jerarquía, intercambio y solidaridad), que individuos y colectivos que actúan en todas y cada una de las esferas de acción social (política, economía, sociedad) y en el Estado, adoptan para coordinar acciones destinadas a la solución de problemas y/o de conflictos así como para la realización de objetivos”.

6: Incorpora os conceitos atuais como *cultura cívica ou capital social* utilizada por Putnam (1996: 177) em estudo sobre regiões de Itália. Para Putnam, *Capital Social* são os recursos de confiança, de normas, de redes, de cooperação e de mecanismos de sanção, que podem melhorar a eficiência de uma sociedade, ajudando a superar os dilemas da ação coletiva, ao facilitar a coordenação de ações.

7: Segundo Kooiman (1993a, 1993b), *governing* compreende a política, as políticas públicas e a gestão pública. Apud Prats (2001).

8 Sobre Poliárquias na América Latina, ver: O'Donnell (2001).

1.3 Democracia e Desenvolvimento

Para Dahl, a democracia promove o desenvolvimento humano⁹ mais plenamente do que qualquer alternativa factível. Argumenta o autor que os países com governos democráticos tendem a ser mais prósperos do que os países com governos não democráticos e que a maioria dos seres humanos possui ao nascer a potencialidade de desenvolver suas qualidades e expandir suas capacidades, porém, para que de fato as desenvolvam e a forma como o fazem depende de muitas circunstâncias, entre as quais se encontra a natureza do sistema político em que vivem. Somente os sistemas políticos democráticos proporcionam as condições necessárias para um desenvolvimento pleno: todos os demais regimes reduzem estas possibilidades. “*Un gobierno democrático no constituye una condición suficiente para asegurar que las personas vayan a desarrollar estas cualidades, pero es esencial para ello*”. (1999:68),

Para Amartya Sen (2000:30), *democracia* tem, entre suas conseqüências, a geração de incentivos políticos aos tomadores de decisão para dar respostas positivas às necessidades e demandas da população: “o funcionamento da democracia e dos direitos humanos podem até mesmo ajudar a impedir a ocorrência de fomes coletivas e outros desastres”. Segundo o autor, um país não tem que ser considerado “apto” para a democracia. Pelo contrário, se transforma em “apto” *através* da democracia. A democracia é condição para o crescimento, a equidade e a sustentabilidade desse crescimento.

1.4 A Política e o Desenvolvimento

Hoje, organismos internacionais como o Banco Mundial, o PNUD e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) enfatizam que o

9: Para Sen (2000), **desenvolvimento humano** consiste na eliminação de privações de liberdades que limitam as opções e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente. O **desenvolvimento** é visto como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam - políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e de segurança protetora - que se ligam umas às outras e auxiliam o aumento das liberdades humanas em geral. Elas “*não são apenas finalidades primordiais do desenvolvimento, mas também os meios principais*”.

funcionamento eficiente de uma economia de mercado requer um sólido Estado de Direito e que a modernização do Estado deve ser integral, incluindo todo o ambiente institucional e normativo que rodeia a atividade econômica, social e política. Defendem o argumento de que não há Estado eficiente com uma sociedade civil débil, e que uma sociedade civil forte, organizada e participativa, é condição para a efetiva vigência da democracia e para alcançar um desenvolvimento sustentável e equitativo. Portanto, estamos assistindo a uma revalorização da importância da política para o desenvolvimento, como se pode ver nas palavras do presidente do BID, Enrique Iglesias, ao falar sobre a América Latina:

Debo decir que para consolidar los logros macroeconómicos y superar el ‘déficit social’, encausando a todos nuestros países por las sendas del desarrollo sostenido y equitativo, hoy resulta más urgente que nunca superar el “déficit político democrático. Hemos dicho que nuestra región no ha podido resolver aún el problema de la pobreza y la desigualdad, debido fundamentalmente a la debilidad en el funcionamiento de sus sistemas políticos. En general, hemos tenido políticas públicas poco eficaces porque la inexistencia de una base amplia de instituciones democrática ha recortado fuertemente la capacidad de respuesta a las necesidades y esperanzas de los ciudadanos”.¹⁰

Como estamos vendo, a política em uma sociedade democrática e plural exerce a atividade de conciliação e procura garantir uma ordem dinâmica que permita à sociedade desfrutar da variedade de opções no jogo social (e político), ou seja, procura garantir a governabilidade democrática. Para que esta exista e seja favorável ao desenvolvimento humano sustentável é necessária a existência de uma efetiva política democrática. Como diz Coppedge (1995)¹¹, a governabilidade representa a lógica do poder, enquanto a democracia representa a lógica da igualdade política. E, para que haja uma cidadania ativa e inclusiva, é necessária a existência da democracia, do Estado de direito e respeito

10: Apud Florez, 2000.

11: Ver: Coppedge, Michael (1995). Instituciones y Gobernabilidad democrática en América Latina. *Revista Síntesis* No. XX, Madrid. Apud: Prats y Lasagna (2001).

aos direitos humanos. Portanto, é impossível um desenvolvimento humano sustentável¹² sem governabilidade democrática, e esta não existirá sem, pelo menos, uma poliarquia; todavia, “los vínculos entre la democracia y el desarrollo humano pueden ser fuertes- pero no son automáticos”.¹³

1.5 Gestão, Governo e Governança Municipal

Gestão é definida por alguns autores¹⁴ e instituições como o Banco Mundial como o processo que assegura que as metas de uma organização sejam alcançadas e que os recursos sejam usados efetivamente. Neste caso, a tarefa da gestão é certificar-se de que os serviços são prestados de maneira eficiente e efetiva, no padrão requisitado.

Boa Gestão

Recomendam os estudiosos da área que, para se ter uma boa gestão em um município, por exemplo, é necessário que as instituições do governo local tenham a capacidade de responder às suas responsabilidades públicas efetivas e eficientemente. Uma boa gestão exige que:

- a visão estratégica, as metas para a organização, sejam determinadas *em consulta com os grupos de interesse-chave e os membros do governo.*
- O desenvolvimento de planos com a visão, metas e estratégias a serem atingidas (momento normativo).

12: O conceito de **desenvolvimento** evolui para a concepção de se ter um **desenvolvimento** que seja **humano e sustentável**. Incorpora de forma explícita o componente *social* e o conceito de *sustentabilidade* (econômica, social, política, ambiental e institucional). Admite um desenvolvimento que não apenas está preocupado com a geração do crescimento econômico, mas também com a distribuição dos seus frutos de forma equitativa; que se preocupa com uso dos recursos hoje disponíveis sem comprometer a qualidade de vida das futuras gerações.

Fazemos parte da corrente dos que pensam que, se a humanidade deseja buscar este tipo de **desenvolvimento**, necessita: 1. compreender as relações entre produção, distribuição, o tipo de consumo com o meio ambiente; as relações entre riqueza, pobreza e o meio ambiente; 2. redefinir as suas formas de produzir, de consumir e de distribuir as diferentes riquezas; 3. redefinir os seus valores e os paradigmas que orientam o modelo capitalista “selvagem”, hoje vigente.

13: Ver: Pnud (2002: 64).

14: Ver: Baharoghu (2001)

- A verificação da consideração objetiva das opções e escolhas; as vantagens e desvantagens, os custos e benefícios e todos os riscos (momento estratégico, de análise de possibilidades).
- A alocação e gestão efetiva dos recursos disponíveis - pessoas, recursos financeiros e físicos - para alcançar os resultados desejados (momento tático – operacional).
- Monitoramento do desempenho da organização e do seu pessoal.
- Ajuste estratégico quando houver mudanças no ambiente.
- Aceitação da responsabilidade pelo desempenho.
- Capacidades e um amplo leque de qualificações e habilidades dos gestores, dos administradores e servidores de um modo geral.

Bom governo

Para a realização de um bom governo, segundo o Instituto do Banco Mundial, um gestor municipal, no caso, precisa praticar:

- **responsabilização**- quer dizer que aqueles que tomam as decisões devem ser responsabilizados por elas: que tenham sempre as informações disponíveis e os processos nos quais foram aplicadas para que as pessoas responsáveis pelas decisões possam ser chamadas a prestar contas por essas decisões. A hierarquia da responsabilização dos governantes locais normalmente é: o prefeito(a) eleito(a) presta contas aos vereadores – representantes do povo; o prefeito(a) eleito(a) e os vereadores prestam contas à população; o pessoal da administração do governo municipal presta contas aos gestores, tendo como ator social principal o(a) prefeito(a).
- **Transparência**- é apoiada na condição de acesso a todas as informações sobre como o governo trabalha. A transparência quer dizer que a administração municipal funciona de uma maneira aberta, baseada em princípios éticos, e é capaz de ser questionada a qualquer momento, em função da facilidade que têm os cidadãos e outros interessados em acessar as informações municipais.
São características de um governo transparente- a habilidade pública e envolvimento político para influenciar nos processos de decisão; envolvimento público em todos os planos e assuntos estratégicos de

interesse do município; elaborar planos anuais e utilizar um sistema de monitoramento conforme indicadores de desempenho acordados; estabelecimento de normas para o uso dos diferentes recursos, como o financeiro.

O grau de transparência pode ser medido pelas formas como são tomadas as decisões (democráticas, participativas, centralizadas); pela eficácia dos canais de interação do o governo com a comunidade – como, por exemplo, canais que possibilitem a participação dos cidadãos nas políticas públicas, questionando, sugerindo, monitorando, divulgando, mobilizando etc.

- O bom governo preocupa-se em praticar o que se denomina de responsabilidade fiscal. Isto implica a forma consistente de como são administrados o fluxo de caixa, as receitas e as despesas, os empréstimos, o grau de endividamento, as políticas de compras (transparência, processos claros), o sistema de arrecadação; a forma como é tratado o contribuinte; a maneira como é feita a divulgação dos relatórios contábeis; e como é observada e atendida a legislação pertinente.

Boa governança

A governança municipal é um conceito mais amplo do que governo. Envolve, além do governo, a sociedade civil (o cidadão comum e as instituições civis, por exemplo). Ela refere-se a todas as leis, regulamentos, comportamentos, sistemas e processos (formais e informais) que delineiam a atuação do governo local.

A boa governança implica que todos os segmentos da sociedade local estejam representados e possam participar da gestão. Isto exige um governo aberto, transparente, com canais de participação; exige parcerias consistentes com outras instituições públicas, com as igrejas, com os movimentos sociais, inclusive com o setor privado; e uma interação permanente e virtuosa do governo com o cidadão, sempre respeitando um código de conduta ética, de modo que sirva de exemplo para motivar a própria administração, para encorajar os membros da sociedade civil a participarem no processo de desenvolvimento do município.

1.6 O uso das TIC¹⁵: oportunidade ou ameaça

Para os autores considerados como otimistas, há uma grande possibilidade de que os governos, as instituições políticas, como os parlamentos, utilizem as tecnologias da informação de comunicação – TIC, como a Internet¹⁶, para aumentar a eficácia de seus serviços, desenvolvendo ou reforçando a “esfera pública”¹⁷, fortalecendo as relações Estado-Sociedade e, por sua vez, reforçando as democracias representativa e participativa.

Rheinhold (1996) considera que as comunicações mediadas por computadores (CMC) são um novo tipo de espaço social com um grande potencial libertador. Diz que a tecnologia por ela utilizada possibilita aos cidadãos poderes intelectual, social, comercial e político. Para aproveitar este poder latente, defende o autor a idéia de que **é necessário ter uma população informada sobre o poder e capaz de utilizá-lo de uma forma deliberada e inteligente** (grifo nosso). Adverte para o fato de que a mesma ferramenta que poderia revitalizar a **esfera pública** e construir a utopia da “ágora eletrônica”¹⁸, se for inadequadamente controlada e esgrimida, pode converter-se em um instrumento de tirania, no “panóption”¹⁹.

15: Castells (1999: 49) considera como **TIC** todos os conjuntos convergentes de tecnologias em microeletrônica, computação (*software y hardware*), telecomunicações/rádiodifusão e optoeletrônica. Inclui, também, a Engenharia Genética, que não consideramos neste estudo.

16: **A Internet** é um sistema de comunicação que faz parte da telemática (telefonía+informática), no qual, por meio de um conjunto de protocolos (Ex. TCP/IP da Internet), possibilita-se a comunicação entre computadores. **A Internet** é uma rede de computadores, comunicados entre si em tempo real, que permite que qualquer informação, em qualquer parte do mundo, esteja disponível em qualquer outro lugar quase instantaneamente. Portanto, a informação e a comunicação deixaram de estar espacialmente localizadas: foram transferidas para o espaço virtual, possibilitando o contato simultâneo entre diferentes pessoas. Ver: Sorj (2003: 36).

17: Jürgen Habermas define **Esfera Pública** como um domínio de nossa vida social, no qual algo como opinião pública pode conformar-se. O acesso à esfera pública está aberto, em princípio, a todos os cidadãos. Uma parte da esfera pública está constituída por toda conversação na qual as pessoas privadas se reúnem para formar um público. (...) Os cidadãos atuam como um público quando tratam questões de interesse geral sem estar sujeitos a coerção, com garantias de que podem reunir-se e associar-se livremente e assim expressar e publicar suas opiniões. (Apud: (RHEINHOLD, 1996: 354)

18: **Ágora**, em Atenas (Cidade-Estado), era a praça do mercado onde os cidadãos se reuniam para conversar, brincar, julgar uns aos outros e encontrar os pontos fracos das idéias e das políticas mediante o debate. Ver: Dahl (1999).

19: **O Panóption** era o nome dado a uma prisão de máxima eficiência em que todos os prisioneiros atuavam como se estivessem sob vigilância em todo momento, sem ver seu único guardião que via a todos, em razão da arquitetura e da óptica empregada. Essa proposta de prisão foi concebida na Gran-Bretanha do século XVIII por Jeremy Bentham. Ver: Rheinhold (1996: 32).

Para os pessimistas, o poder desta ferramenta para contribuir com o aperfeiçoamento da democracia é muito duvidoso. Dizem que “los mismos canales de comunicación que permiten a los ciudadanos en todo el mundo comunicarse entre sí también permiten al gobierno y a los intereses privados reunir información acerca de ellos” (RHEINHOLD: 1996: 352-353).

A Internet e a política

Outra linha de crítica considera que a Internet se modificou e que o que passa pela realidade é uma refinada simulação eletrônica. Acreditam que a **política** foi transformada em um filme, que elevou a velha tática romana de pão e vinho ao nível do hipnotismo de massas.

Internet: “ágora política” ou circo

Já para Castells (2000), a Internet tem uma relação direta com a atividade política organizada, tanto no plano de partidos políticos, como ao nível de governos (nacional, local). Em princípio, a Internet poderia ser um extraordinário instrumento de interação, de participação cidadã, de informação da classe política, dos cidadãos em seu conjunto, dos governos e dos partidos políticos. Poderia ser uma “ágora política, todavia, na prática, a situação é outra, e poucos são os exemplos de práticas interativas cotidianas do sistema político com os cidadãos.

A Internet e a Sociedade: quem modela quem?

Defende o autor a idéia de que o problema não é da Internet, e sim do sistema político, porque quem modela a Internet é a sociedade, e não o contrário. Acredita que, onde há uma mobilização social, a Internet se converte em um instrumento dinâmico de mudança social, mas, onde há burocratização política e política estritamente “mediática”, a Internet é simplesmente uma “tábua de anúncios”.

1.7 O uso da Internet e o desafio da inclusão digital

Um dos principais entraves à expansão da Internet em nosso País, principalmente em nosso Estado, é a exclusão digital. Ela deve ser en-

tendida como parte da exclusão social, que veio a se somar a outras formas de desigualdades, já, formando vasos comunicantes que se reforçam. Ela reflete a distribuição desigual dos recursos relacionados com as tecnologias da informação e da comunicação entre países, entre estados, entre municípios – e no interior destes.

A exclusão digital tem diferentes dimensões, que provocam impactos diferenciados no seio da sociedade. Entre elas podemos citar: a existência ou não de infra-estruturas físicas de conexão, o acesso a equipamentos e à conexão individual, a alfabetização digital, a alfabetização funcional, a capacidade intelectual e o desenvolvimento de conteúdos para públicos específicos: setores mais populares, comunidades rurais, entre outros.

As TIC constituem um campo que possui tanto o potencial para reconstruir uma sociedade mais livre, com valores de mais solidariedade e com bem mais participação, quanto para aprofundar as desigualdades sociais e econômicas e concentrar o poder (econômico, político, de conhecimento e de informação).

O que os dados mostram

Há estudos que mostram o aumento de desigualdades sociais provocados no interior e inter-territórios (nações, Estados, municípios) pelas novas tecnologias; existem outros que indicam os efeitos positivos provocados pelo uso dessas tecnologias, inclusive em regiões pobres e no meio das classes sociais menos favorecidas. Também há estudos que mostram experiências empíricas do uso das TIC em serviços sociais estratégicos, como educação, saúde e políticas públicas distributivas.

Quem usa a Internet

Segundo a 15ª Pesquisa Internet POP, realizada pelo IBOPE Mídia (jan /2004), 26 % da população brasileira têm acesso à Internet. Ela estima que o número de usuários potenciais (pessoas que moram em domicílios que possuem pelo menos um computador com acesso à Internet), passou de 14,3 milhões para 20,5 milhões (aumento de 43,5 %). Mostra ainda a pesquisa que 67 % dos brasileiros que navegam na Internet são das classes A e B; a classe C foi alvo de uma pequena oscilação, caindo de 26% para 25 % e as classes D e E subiram um ponto percentual, de 7% para 8 %. A pesquisa mostra ainda que

21% dos domicílios possuem computador sem acesso à Internet. Entre estes, 55 % são das classes A e B, 37 % da classe C, 8 % das classes D e E e 21 % declaram que “com certeza contratarei acesso à Internet nos próximos seis meses”.²⁰

Como enfrentar as ameaças e as oportunidades

Como observam Sorj (2003) e Castells (1999), estes processos não são excludentes. Eles coexistem e a resultante final vai depender do modo criativo como os cidadãos, individualmente, os grupos sociais, os parlamentares, os gestores, os empresários, as ONGs vão atuar no sentido de combater e amenizar os efeitos negativos e aproveitar as potencialidades proporcionadas por estas tecnologias. Portanto, os efeitos para cada sociedade não são iguais nem previsíveis, podendo provocar (ou não) uma nova fragmentação social: dependerá de como atuarão os diferentes atores sociais diante desta realidade; dependerá do grau de governabilidade democrática construído pelos atores sociais desta comunidade. Portanto, é fundamental que tenhamos consciência de que as TIC são um meio e não um fim em si mesmas, e que elas não são capazes, por si, de resolverem os problemas inerentes à brecha social - dentre eles a brecha digital.

Assim, a discussão sobre o uso e os efeitos das TIC na sociedade não é uma mera questão técnica, mas essencialmente política. Como diz Sorj (2003), compreender a exclusão social exige que a situe na perspectiva de seu lugar, na dinâmica de cada sociedade e do sistema internacional, como um elemento no conjunto de bens e serviços que determinam a qualidade de vida, a desigualdade social e as chances de desenvolvimento econômico - complemento, social, político, ambiental, cultural, ou seja, um desenvolvimento humano integrado e sustentável. Combater a exclusão digital exige esforços mútuos dos governos, por meio de políticas públicas integradas, de iniciativas da sociedade civil, de responsabilidade social dos empresários para atacar as diferentes formas de desigualdade e não unicamente atacando uma das carências, como a falta de computadores e acesso à Internet, por exemplo.

20: Fonte: www.ibope.com.br. Consulta em 22.03.2004. A 15ª Pesquisa Internet POP, realizada pelo IBOPE Mídia, foi realizada entre 27 de outubro e 9 de novembro em nove cidades: São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Recife, Porto Alegre, Salvador, Fortaleza, Distrito Federal e Curitiba.

1.8 Aplicação das TIC na Administração Pública

Temos visto, ao longo dos últimos anos, uma crescente aplicação das TIC, principalmente a Internet, nos diferentes níveis de governo, inclusive em nosso Estado - o *e-mail*; a *e-pesquisa*; a *e-governança* e o *e-governo*.

A e-governança

A e-governança usa as TIC objetivando o aumento da eficácia e da eficiência, a melhoria da qualidade, na transparência e na fiscalização das ações e serviços governamentais e de outras instituições públicas. Pode-se utilizar a Internet para:

- 1 divulgar as ações desenvolvidas pelos diferentes órgãos da prefeitura, inclusive a prestação de contas dos gastos e investimentos realizados;
- 2 dar mais velocidade à tomada de decisão; na prestação de serviços de melhor qualidade, com a implantação de uma *intranet*, que possibilita a informação integrada e disponível em toda a rede;
- 3 oferecer serviços *on-line*, como a marcação de consultas, emissão de certificados, recebimento de tributos, realização de matrículas escolares, entre outros; e
- 4 realizar leilões e licitações eletrônicas, comprar e fornecer serviços.

Este avanço para os incluídos digitalmente (*e-cidadãos*) pode aumentar o fosso em relação aos que estão marginalizados, principalmente se os serviços ofertados pela prefeitura face a face (presencial) forem reduzidos ou eliminados. Portanto, não se pode deixar de ter preocupação com os excluídos digitalmente, porque eles são a maioria. Em vez de fechar as portas para os serviços presenciais, os administradores devem estudar e implantar o modelo de complementaridade (virtual + presencial) na oferta de serviços.

O e-governo

Já o governo inclui instrumentos de comunicação que possibilitam maior interação do governo com os cidadãos; entre do governo municí-

pal com outras instâncias de governo e com outras instituições públicas e privadas, de modo que todos possam participar no processo de planejamento e da gestão dos municípios, em prol de atingir a visão estratégica traçada.²¹

Portanto, a Internet é utilizada em vários estados e municípios da Federação com o objetivo de modernizar os sistemas da gestão de áreas como finanças, saúde, educação, procurando racionalizar os recursos, dar mais agilidade e incorporar qualidade na oferta dos serviços públicos aos cidadãos que cada dia são mais exigentes. Também é utilizada a Internet para a telemedicina, para o monitoramento de epidemias, para os serviços de bibliotecas virtuais, entre outros; porém, há muitos problemas a serem vencidos, de modo que se possa popularizar o seu uso e os objetivos desejados pelos governantes e governados sejam alcançados; os governos (real e virtual) ofertando os serviços públicos com qualidade e em quantidade para a população que demanda, e com menores custos para os contribuintes.

A Internet e a corrupção

Vários governos utilizam o e-governo e a e-governança com o objetivo de reduzir a ineficiência e a apropriação do patrimônio público por interesses privados; quer seja por funcionários dos diferentes escalões ou por gestores da alta administração; ou por prestadores de serviços; ou por empresas governamentais ou não governamentais. Usam-nos como importante instrumento para diminuir ou dificultar a transformação do “governo em fonte de favores, propinas e corrupção sistemática. A possibilidade de obter um número crescente de documentos e informações oficiais pela Internet elimina o poder da intermediação burocrática e política”.²²

Corrupção e desenvolvimento

A palavra “corrupção” é usada em diferentes sentidos. Ela é empregada para identificar o uso dos bens públicos para interesses privados; como

21: Sobre o tema, ver: FUNDAÇÃO KONRAD ADNAUER. *Governo Eletrônico. Os desafios da participação cidadã*. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2002.

22: Ver: Sorj (2003: 71).

sinônimo de suborno, extorsão, tráfico de influência, nepotismo, fraude, uso de propina ou “graxa” ou “molhar a mão” (dinheiro dado a funcionários públicos para acelerar a tramitação de assuntos sob sua jurisdição) e desvio de fundos públicos, entre outros. É importante frisar que esta “enfermidade” não é exclusiva do setor público, ela também contamina o setor privado; e que não existe corrupção sem corruptor. Normalmente, a mídia centra a sua cobertura no funcionário corrupto, mas não dá a mesma ênfase ao corruptor e não no representante ou na própria empresa corruptora. Ela está em toda parte, em países ricos e pobres. Segundo o UNODC, órgão da ONU que se preocupa com esta questão, é um mal que atinge a toda a comunidade internacional.²³ É um desafio global. É um problema complexo, cujos efeitos são sociais, políticos e econômicos, e cujos impactos afetam todos os aspectos da sociedade, como diz o Secretário Geral da ONU, Kofi Annan:

“A corrupção é uma praga insidiosa com enorme potencial de causar efeitos corrosivos na sociedade. Um fenômeno em todos os países - pequenos, grandes, ricos e pobres - mas que, no mundo em desenvolvimento, produz efeitos mais destrutivos”.²⁴

Já o Ministro Waldir Pires (2004), da Controladoria Geral da União, diz que:

“A corrupção existe em qualquer parte do mundo e, no caso do Brasil, é alimentada historicamente pela impunidade, pelo coronelismo e o patrimonialismo que ainda predominam nas relações políticas”.²⁵

Sobre os males provocados pela corrupção, Wilhelm Hofmeister, Diretor do Centro de Estudos da Fundação Konrad Adenauer no Brasil, diz que:

23: Ver: Ranking da Percepção da Corrupção no Mundo. O Brasil ocupa 54ª posição entre 133 países. Estudo realizado pela Transparência Internacional. [*in linea*]: www.transparencia.org.br ou www.transparency.org.

24: Ver: UNEWS Brasil. www.undp.org.br. Consulta em 5 de 2004.

25: Ver: Revista Poder Local No. 1, p. 45.

A corrupção é o maior obstáculo para o desenvolvimento. Ela aprofunda o fosso entre ricos e pobres, enquanto elites vorazes saqueiam o orçamento público. Causa distorções na concorrência, ao obrigar empresas a desviar importâncias cada vez maiores para obter novos contratos. Solapa a democracia, a confiança no Estado, a legitimidade dos governos, a moral pública. A experiência demonstra: a corrupção pode debilitar toda uma sociedade.²⁶

Combatendo a corrupção

Para o combate deste problema complexo, várias instituições como a ONU realizam esforços de modo a conseguir aliados entre as nações para esta difícil missão. Entre as ações, foi aprovada uma Convenção contra a corrupção, assinada por diferentes Estados-Membros, entre eles o Brasil, e possui o Programa Global de Combate à Corrupção (PGGCC).²⁷ Quanto ao receituário de combate à corrupção, este é diversificado e exige, entre outras coisas, uma boa governança e uma governança ética, além de medidas exemplares, a mobilização da sociedade, dos políticos, dos partidos, das igrejas e da mídia, de modo a exercer pressão, ter controle sobre os que estão no poder, nas mais diferentes funções. Seria um tipo de um sistema de vigilância permanente, tanto na prevenção como no processo de apuração e de julgamento. Caso contrário, cai no esquecimento e muitas vezes os processos são arquivados sem a apuração e punição necessária.

Para autores como o professor Robert Klitgaard (1998)²⁸, o combate à corrupção deve passar pela elaboração de sistemas melhores e mais confiáveis; a transparência deve ser realçada; o poder discricionário oficial – do governo – deve ser esclarecido; o aumento da confiança da população a partir de ações que colaborem para que seja alta a probabilidade de um ato criminoso ser descoberto e os culpados serem punidos. Somados a isto, a existência e o cumprimento exemplar das leis; estimular e motivar para a incorporação de valores éticos; aperfeiçoar os con-

26: Ver: FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER (2000: 7).

27: A convenção contra a corrupção teve origem na conferência internacional da ONU no México, em dezembro de 2003. O Brasil assinou o documento em 9 de dezembro de 2003 e vem tomando várias medidas necessárias para a ratificação. Ver sítio da Controladoria Geral da União: www.presidencia.gov.br/cgu.

28: Ver: FMI, 1998:3-6. Revista: *Finanças e Desenvolvimento*.

troles e criar meios de capacitar e conscientizar cidadãos e funcionários sobre os males provocados pelas práticas de corrupção. Em suma, ele diz que as estratégias anticorrupção bem-sucedidas consideram o seguinte: punir alguns transgressores. “Pegar primeiro os peixes graúdos”; envolver as pessoas no processo do diagnóstico dos sistemas corruptos. As suas informações são preciosas; ter como orientação o enfoque na prevenção, mediante o conserto dos sistemas corruptos, fazendo, por exemplo, exames sistemáticos de vulnerabilidade das instituições públicas e privadas; fazer ajuste institucional: onde há funcionários remunerados dignamente, avaliados, com sistema de produtividade implantado e treinados, dificilmente a corrupção prospera.

Potencial de uso da Internet no combate à corrupção

O potencial da Internet é muito grande e o crescimento deste uso no Brasil ocorre em escala significativa, mesmo que de forma excludente. Como já vimos, os dados da pesquisa realizada pelo IBOPE/NetRatings no final de 2003 e divulgada em janeiro de 2004 mostram que o número de usuários potenciais no Brasil (pessoas que moram em domicílios que possuem pelo menos um computador com acesso *Web*) é de 20,5 milhões; outros dados, da mesma pesquisa, revelam que mais de 4,2 milhões de usuários (35,04 % do total) visitaram sítios dos governos estaduais e federal, colocando o Brasil na liderança mundial deste segmento em termos relativos - seguido dos sítios governamentais da França (31,2 %), Espanha (30,9 %), EUA (25,3 %), Reino Unido (23 %) e Alemanha (19 %). O destaque fica para os sítios dos governos do Estado e do Município de São Paulo, que juntos receberam 1,31 milhão de visitantes, mais do que o sítio do governo dos Estados Unidos - Casa Branca (1,14 milhão).

A expansão do número de usuários potenciais no Brasil foi de 43,5 % em 2003 em relação ao ano anterior, enquanto as expansões de outros países selecionados foram: França (18,5 %), Espanha (11,9 %) e Itália (10,1 %), também significativas.²⁹

Imagine se todos os usuários da Internet no Brasil ou parte deles se conscientizarem da necessidade de participarem da cruzada nacional, das redes estaduais e municipais de combate à corrupção e pela ética na

29: Fonte: www.ibope.com.br. Data da Consulta: 22 de março de 2004.

política, isto seria um grande passo para a implantação de um modelo de fazer política; seria uma verdadeira revolução na construção de um novo Brasil, com gestores e gestões democráticas e participativas; com a população participando de forma cidadã desta revolução pela prevalência de novos valores na política e nas relações público-privado. A Internet está aí e, aliada aos outros *medias*, poderá ser de grande valia para a luta dos que desejam o seu estado, o seu município, a sua comunidade com desenvolvimento humano, com qualidade de vida e com bem-estar para todos, tendo como pano de fundo os princípios da ética pública e privada, da boa governança e do bom governo. Não podemos esquecer a advertência de Manuel Castells (2000) de que quem molda a Internet é a sociedade e não o contrário.

1.9 A Ética e a participação na Política e na Gestão

“O ator elege sua estratégia subordinada ao estilo político que pratica e que impõe a si mesmo como regra do jogo. O estilo político define as fronteiras do permitido e do proibido, e estrutura suas próprias normas de ética. Define com um perfil muito particular o modo de fazer e aceitar a política”.

Carlos MATUS³⁰

Como as experiências demonstram, o uso da internet pode contribuir para a construção de governos locais democráticos e transparentes. Participa, desse modo, na criação de esferas públicas onde diferentes segmentos da sociedade podem participar, podem agir, por meio de instâncias coletivas, produzindo “antígenos” contra possíveis casos de corrupção - ou seja, atuando na prevenção, identificando e denunciando focos passíveis da atuação dos criminosos contra o erário. Não se combate a corrupção somente com curso de ética, com estabelecimento de códigos de ética, mas sim com informação para a ação, com ações conjuntas governos-sociedade, e com punições exemplares, de modo a mostrar que “o crime não compensa”. Para que isto ocorra, é fundamental que as

30: Apud TEIXEIRA, 2001: 138.

autoridades sejam as primeiras a dar bom exemplo e que os cidadãos manifestem, de formas diferentes, o descontentamento com a forma como estão sendo administrados os recursos públicos. Caso não seja combatida, esta enfermidade contamina outras instituições e inibe as possibilidades de modernizar a gestão do município, de atrair investimentos, de gerar mais emprego e renda e de criar melhor qualidade de vida para a comunidade local.

Mobilização pela Ética

Para o professor Antônio Mourão Cavalcante (2004),³¹ a corrupção é uma doença. Ele defende a noção de que o trabalho tem que ser preventivo, e o remédio é a mobilização da sociedade para escolhas conseqüentes - como diz o lema da campanha da CNBB contra a corrupção nas eleições: “Voto não têm preço, têm conseqüências”. Acrescenta que “se meter na política não é coisa feia, não é coisa suja. É coisa necessária. (...). A gente tem que ter a vontade de se envolver com a política”. Defende a idéia de que o processo eleitoral deve ser entendido antes no seu significado e que o período eleitoral é um momento muito importante para a consciência da sociedade. “A sociedade está cansada de ver essas coisas (corrupção eleitoral) e precisa agir de uma maneira mais determinada”.

Este chamamento realizado nas últimas campanhas eleitorais e para a próxima, em parceria com diferentes instituições da sociedade civil, serve de exemplo para que outros grupos da sociedade se mobilizem para o exercício da cidadania ativa no combate às diferentes formas de corrupção na eleição e nas gestões municipais - entendida como a *cidadania* que institui o cidadão como portador de direitos e deveres, mas essencialmente criador de direitos para abrir espaços de participação política, distinguindo-se da cidadania passiva, aquela que é outorgada pelo Estado, “pelo prefeito”, com a idéia moral do favor e da tutela.³²

31: Secretário-Executivo da Comissão Brasileira de Justiça e Paz da CNBB (Nordeste I) e Coordenador da campanha contra a corrupção eleitoral (2004) nas dioceses do Ceará. Ver: Jornal O POVO. Edição de 31 de maio de 2004, pp. 14 - 15. Entrevista concedida à jornalista Déborah Lima.

32: Ver: Benevides (1994).

2 Procedimentos metodológicos

Como já nos referimos na Introdução, o nosso trajeto metodológico teve início por um levantamento bibliográfico sobre o tema, em livros, revistas, informes impressos e eletrônicos, e em diferentes sítios relacionados com o tema.

Após a sistematização da principal bibliografia, fizemos um levantamento na Internet para identificar quais as prefeituras do Ceará têm páginas disponíveis na rede de computadores; definimos os parâmetros que seriam utilizados para a análise dos sítios e construímos os mapas e as formas de armazenamento das informações e dados. É importante destacar o fato de que o modelo de análise por nós idealizado partiu da investigação sobre os parâmetros utilizados em estudos desenvolvidos por instituições como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Escola de Governo da Universidade de Harvard, Universidade Pompeu Fabra (UPF), Universidade Aberta da Catalunya (UOC)³³, Transparência Internacional (TI) e a União Interparlamentar (UI).

Posteriormente, realizamos a seleção dos prefeitos e outros atores sociais que iríamos entrevistar, com base no conhecimento que temos em relação às suas atuações como gestores e como cidadãos na vida pública, e em função dos cargos que ocupam ou ocuparam. Como diz

33: Universidades (UPF e UOC) tem suas sedes em Barcelona – Espanha.

Pierre Bourdieu (1989), a posição de um determinado agente no espaço social depende da posição que ele ocupa na distribuição de poder: econômico, cultural, social e os simbólicos em suas diferentes formas - prestígio, reputação, fama etc. Por isso, quando da seleção dos informantes para as entrevistas e para a obtenção de suas declarações, levamos em consideração a sua posição nos mais diferentes contextos históricos, políticos e sociais. Outra significativa observação que levamos em consideração foi a de que o investigador que faz a opção por uma metodologia qualitativa deve estar consciente de que as entrevistas são flexíveis e dinâmicas, o que requer um desenho flexível da pesquisa. Nem o número nem o tipo de informante especificam-se de antemão de forma rígida. O pesquisador começa com uma idéia geral sobre as pessoas as quais entrevistará e o modo como encontrá-las, mas pode mudar depois que as entrevistas forem iniciadas³⁴.

Para o exame do contexto do processo de comunicação e utilização da Internet, utilizamos a análise sócio-histórica conjugada com uma forma de análise mais interpretativa proposta por Thompson (1995), de modo que possamos elucidar a percepção dos diferentes atores sobre o uso da Internet e suas implicações para a produção, difusão e apropriação das informações por parte dos governos e dos cidadãos e cidadãs; em outras palavras, os seus impactos na gestão pública, na transparência, na prevenção contra a corrupção e na interação do governo municipal com a sociedade local.

A partir da observação e análise das informações contidas nos sítios municipais e obtidas das entrevistas, pudemos identificar experiências no Ceará e selecionar os municípios que consideramos como exemplares no uso das TIC, ao contribuírem para um ambiente favorável à criação dos diques contra a corrupção, para a transparência da gestão pública e o fortalecimento das relações entre o governo municipal e a sociedade.

2.1 Observações dos Sítios na Internet

A partir da premissa de que os sítios a serem observados na Internet deveriam ser das prefeituras municipais e não dos municípios, ou

34: Ver: Taylor e Bodgan, 1984.

seja, de ONGs, de movimentos sociais, do setor privado, de igrejas ou de outras esferas de governo nos locais, realizamos diversas pesquisas na Internet, preliminarmente, a partir de novembro de 2003 e, de forma sistemática, desde janeiro de 2004, tendo como objetivo tomar conhecimento do objeto a ser estudado, do contexto em que se insere.

Após várias tentativas, conseguimos encontrar informações, de forma ordenada, nos portais do Governo do Ceará (www.ceara.gov.br), do Governo Federal (governo eletrônico, e-governo: www.e.gov.br) e no sítio da Associação dos Municípios e Prefeitos do Ceará (www.aprece.org.br), sobre os municípios que estavam (deveriam estar) conectados na rede mundial de computadores.

O próximo passo foi fazer um cruzamento dos nomes e endereços contidos em cada lista e, logo em seguida, passamos a acessar os citados endereços (41) e verificar a veracidade das informações obtidas nos portais e sítios citados. Realizamos o primeiro teste em janeiro de 2004 e repetimos nos meses seguintes, sendo o último em junho de 2004.

Resultados

O que mais nos chamou a atenção foi o fato de que vários endereços eletrônicos que estavam nos portais dos governos federal e estadual e no sítio da APRECE - Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará, não davam acesso às páginas dos respectivos municípios. Depois de repetir as tentativas de acesso ao longo do semestre, constatamos que, na realidade, determinadas gestões municipais não tinham páginas na Internet. Dos 41 endereços divulgados, somente 27 correspondiam a páginas de prefeituras na Internet, e, destas, duas (2) não estavam disponíveis na rede para serem acessadas. Incluindo Juazeiro do Norte, que não estava na lista dos 41, temos um somatório de 26 prefeituras do Ceará com sítios disponíveis na Internet.³⁵

A partir deste novo cadastro, composto de 26 sítios disponíveis, fizemos uma análise detalhada do conteúdo destas páginas. Para isto utilizamos a técnica de *observação*, que é um processo sistemático utilizado

35: Sítios de Caucaia e Aracati, respectivamente, em implantação e manutenção, segundo o provedor hospedeiro. A última checagem de todos os 41 endereços eletrônicos foi realizada em 30 de junho de 2004.

para recolher as informações relacionadas com o problema da investigação e orientado por uma pergunta, propósito ou problema. Para a sua aplicação foi fundamental definir os aspectos relativos ao que seria observado; como seria observado; que observações seriam registradas e como seriam analisados os dados procedentes deste processo ao longo da pesquisa.

Outras observações

Além das páginas na Internet (sítios) das prefeituras municipais do Ceará, foram observadas as páginas da Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (APRECE) e dos órgãos de fiscalização das contas públicas do Estado e da Sociedade Civil; como também, sítios de ONGs como Transparência Internacional e diversos sítios de *media* locais e internacionais.

Enfim, os sítios disponíveis das prefeituras do Ceará (26) foram observados e analisados de forma sistemática, com base nos parâmetros abaixo, de modo a responder às questões que norteiam o presente trabalho.

Parâmetros gerais de observação

Consideramos que um sítio de um governo municipal na Internet deve possuir:

- informações completas, objetivas, confiáveis e relevantes, fáceis de serem encontradas e entendidas, de modo a fortalecer as *relações entre governo e sociedade*.
- Informações providas de forma sistemática e contínua.
- Canais de comunicação - abertos, bidimensionais (mão dupla), para os cidadãos e as cidadãs se comunicarem com os gestores municipais e possibilitarem a sua participação no processo de elaboração, de implementação e controle das políticas e dos recursos públicos, como também para que os gestores públicos possam prestar contas de suas ações e de como estão sendo aproveitadas as contribuições dos cidadãos ou de instituições, quer sejam governamentais, não governamentais ou da iniciativa privada.

Verificação da eficácia dos sítios na Web

Para isto, verificamos, de uma forma geral, os seguintes elementos:

- 1 *o conteúdo dos sítios* - as informações que são ofertadas - de caráter geral e as específicas dos governos municipais e de outras instituições;
- 2 *o desenho do sítio* - se facilita a consulta, a navegabilidade, a compreensão da linguagem utilizada;
- 3 *a gestão do sítio* - aspectos quanto à atualização, manutenção, acompanhamento das visitas e quem são os responsáveis;
- 4 *a interatividade* proporcionada - facilidade de criação de uma interação positiva da prefeitura com os cidadãos (mão dupla); com outras instituições; a conexão com redes - de governos, cidadãos, movimento sociais, de associações de caráter diverso etc.

2.2 Elementos específicos observados

- 1 Informações gerais do município - história, símbolos, geografia, cultura, economia e política; indicadores básicos de infra-estrutura, sociais, econômicos, entre outros.
- 2 Informações específicas do governo municipal - estrutura administrativa (quem é quem), com endereços, telefones, *fax*, *e-mail* de cada órgão e de cada dirigente. Descrições e prerrogativas dos gestores; serviços internos ou externos oferecidos; modo de acesso e horários de atendimento; agenda do prefeito e de outros gestores; calendários de vacinação e do ano escolar, por exemplo; perfis dos gestores; história de vida do prefeito, partido a que pertence e as forças partidárias que estão governando o município; sumário dos projetos aprovados ou encaminhados à Câmara Municipal; convênios celebrados; calendário de pagamento dos servidores.
- 3 Legislação e documentos: Lei Orgânica do Município, Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentária Anual, o Plano de Desenvolvimento do Município, Agenda 21 do Município, planos setoriais, Constituição estadual e/ou federal, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Código de Defesa do Consumidor, Código de Trânsito, Plano Diretor, Estatuto da Cidade, por exemplo - com possibilidades de consulta e de fazer *download*.
- 4 Informações municipais - eventos tradicionais do município; informações sobre as instituições locais - governamentais, não go-

- vernamentais, igrejas, sindicatos, conselhos comunitários, associação de moradores etc.
- 5 Contas públicas e licitações - verificar a disponibilidade, a atualização, a continuidade, a facilidade de acesso e de entendimento.
 - 6 *Links* - local, nacional e internacional, considerando a importância para a transparência e melhoria da gestão pública, para contribuir para o fortalecimento da participação cidadã e das relações entre governo municipal e sociedade local.
 - 7 Espaços Interativos - fórum, debate, pesquisa de opinião, mural de opiniões, *e-mail* de serviços, oportunidades de *feedback*, se dispõe de informativo eletrônico, qual a sua periodicidade; a oportunidade proporcionada para que o cidadão possa subscrever uma lista eletrônica para receber informações do governo municipal.
 - 8 Serviços *on line* - possibilidade de pagamento de tributos e taxas; de obtenção de certificados e outros documentos.
 - 9 Gestão do sítio
 - 9.1 Estatísticas de visitas e periodicidade de atualização das páginas.
 - 9.2 Sistema de busca e de navegação interna.
 - 9.3 O mapa do sítio: quanto a clareza, facilidade e objetividade.

2.3 Atores sociais entrevistados

No desenrolar da pesquisa, com a realização das primeiras entrevistas com prefeitos, constatamos a necessidade de conhecer as percepções de outros atores relativos à utilização das TIC e seus impactos na prevenção contra o uso dos recursos públicos. Para se ter diferentes visões sobre o mesmo problema, optamos por atores que atuam no aparelho de Estado e outros em organizações da sociedade, com quem dispúnhamos de canais de acesso, de modo a facilitar a realização das entrevistas no tempo previsto para a finalização do trabalho de campo. Participaram do nosso estudo como informantes os seguintes atores sociais:

Prefeitos

- 1 **Marcelo Silva**- prefeito de Maranguape (Partido Verde).³⁶ Arquiteto, presidente do Partido Verde; foi aluno da Escola de Formação de Governantes (EFG) e foi secretário geral da APRECE.
- 2 **Júlio César Batista**- prefeito de Aratuba (Partido Verde). Formado em Administração; presidente da APRECE e foi aluno da Escola de Formação de Governantes (EFG).
- 3 **José H. Germano Correia**- prefeito de Araripe (PSDB). É médico e tem mestrado em Gestão da Saúde, na Itália.
- 4 **Dedé Teixeira**- prefeito de Icapuí (PT). Geólogo; foi aluno da Escola de Formação de Governantes (EFG) e é o atual secretário executivo da APRECE.
- 5 **Cid Gomes**- prefeito de Sobral (PPS). Engenheiro civil; foi presidente da Assembléia Legislativa do Estado do Ceará e presidente estadual do PPS.
- 6 **Evaldo Soares**- prefeito de Viçosa do Ceará (PSDB). É contador e empresário da área de serviços contábeis.
- 7 **Odorino Filho**- prefeito de Solonópole (PSDB). Contador e empresário da área de informática.

Parlamentares

- 1 **Deuzinho Filho**- vereador do Município de Caucaia. Diretor de Comunicação da União Brasileira de Vereadores (UBV). É um dos coordenadores da Rede de Jovens Vereadores.
- 2 **Artur Bruno**- professor. Deputado estadual pelo PT. Presidente da Comissão da Educação da Ass. Legislativa do Estado do Ceará. Relator da CPI do FUNDEF.³⁷

Sociedade Civil

- 1 **Alberto Amadei**- administrador público, auditor da Receita Federal, Coordenador do Pacto de Cooperação do Ceará

36: Renunciou ao cargo de prefeito de Maranguape e de secretário geral da APRECE, dias após a entrevista (abril de 2004), para se candidatar ao cargo de prefeito de Fortaleza pelo Partido Verde (eleições de outubro de 2004).

37: Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) instalada em 1999, pela Assembléia Legislativa do Estado do Ceará (ALECE) para apurar irregularidades na aplicação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), no Ceará.

(www.pacto.com.br).

- 2 *Lia Freitas Cavalcante*- advogada. Diretora regional da ABONG - Nordeste 3. Assessora Jurídica do Centro de Defesa da Criança e do Adolescente do Ceará - CEDECA – CE (www.cedeca.org.br).
- 3 *Cláudio Regis Quixadá*- professor universitário. Secretário-executivo da Comissão Brasileira de Justiça e Paz da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB – Nordeste I). Coordenava a Campanha contra a corrupção nas eleições nas dioceses do Ceará.³⁸

Ministério Público

- 1 *Socorro França*- procuradora geral de Justiça do Estado do Ceará (PGJ: www.pgj.ce.gov.br). Advogada, economista e professora universitária.

Judiciário

- 1 *Michel Pinheiro*- foi presidente da Associação Cearense dos Magistrados – ACM e é juiz de Direito da Comarca de Tauá.

Tribunais

- 1 *Ubiratan Aguiar*- advogado, educador e Ministro do Tribunal de Contas da União – TCU (www.tcu.gov.br).
- 2 *Luiz Sérgio Gadelha Vieira*- economista, professor universitário, presidente do Tribunal de Contas dos Municípios – TCM (www.tcm.ce.gov.br)

Imprensa

Antonio Viana de Carvalho. radialista e jornalista. Especializado em assuntos municipais, diariamente com programa de rádio e coluna em jornal local há quase 30 anos. Tem um sítio na Internet centrado na cobertura de assuntos municipais. www.antonioviana.com.br.

38: Concedeu-nos entrevista em abril de 2004 e foi substituído em 15 de maio de 2004 pelo médico e professor universitário Antônio Mourão Cavalcante.

2.4 Roteiro orientador da entrevista

Propusemos os seguintes temas para serem desenvolvidos pelos entrevistados:

TEMA 1- O uso das TIC e as implicações para a transparência da gestão pública e na prevenção contra o mau uso dos recursos públicos.

TEMA 2- As causas e os efeitos da má aplicação dos recursos públicos no plano municipal.

TEMA 3- A atuação das instituições de controle dos recursos públicos.

TEMA 4- As ações básicas a serem praticadas pelos cidadãos, empresários, funcionários públicos e gestores na prevenção contra o mau uso dos recursos públicos.

TEMA 5- Prevenção contra a corrupção: sugestões para os futuros gestores e legisladores municipais.

As respostas foram gravadas, transcritas e armazenadas em um arquivo eletrônico para cada ator social. Posteriormente as respostas foram agrupadas por temas, de modo a facilitar a fase de análise.

3 Contexto da Pesquisa

O Estado do Ceará é um dos mais pobres da Federação e mais desigual, tendo o Banco Mundial (2003) apontado como déficits históricos que flagelam o Ceará e que formam um círculo vicioso de condições desfavoráveis: a capacidade e a saúde das pessoas, a alta desigualdade na distribuição dos ativos e do emprego, a vulnerabilidade ao clima e a outros choques externos, além de estruturas institucionais desiguais. Para uma idéia geral do Estado, apresentamos as seguintes informações:

- Municípios- 184.
- População (2002)- 7.679.648 habitantes, sendo 3.693.487 homens e 3.986.159 mulheres. Do total da população, 5.765.963 (75 %) moram na zona urbana e 3.034.673 (39,51 %) moram na Região Metropolitana de Fortaleza (RMF). Quanto aos grupos de idade, 1.802.958 habitantes estão na faixa etária de 30 a 49 anos (a maior), seguida das faixas de 10 a 14 anos, com 862.704 habitantes e a de 20 a 24 anos com 722.715 jovens.
- Produto Interno Bruto (PIB): 20.493 milhões e PIB *per capita* R\$ 2.594 em 2004³⁹.

39: Estimativas –tendências – do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará –IPECE. Apud: SEPLAN-CE (2003: 53).

- Esperança de vida ao nascer (2002): 66,2 anos - abaixo da média do Brasil, que é de 71 anos, e do Nordeste, de 63,3 anos.
- Taxa de mortalidade infantil (2002): 35,1 % - acima da taxa do Brasil, que é de 27,8 %.
- Razão de dependência (2002): 64,1 e a do Brasil é de 52,3.
- A taxa de analfabetismo (população com 15 anos ou mais de idade-2002): 22,7% (11,8 %). Na zona urbana, é de 19,2 %; e na zona rural de 39,3 % - sendo 43,8 % dos homens e 34,7 % das mulheres.
- Taxa de analfabetismo funcional (15 anos ou mais - em 2002): 46 % - sendo 50,9 % homens e 41,2% mulheres, estando 60,4% na zona rural. A média total do Brasil é de 21,6 % e do Nordeste de 31,9 %. Média de anos de estudo da população de 10 anos ou mais de idade (2002): 5,1 anos (Brasil: 6,1). Homens - 4,7 anos e mulheres - 5,4 anos.
- Instituições de ensino superior (2002): 25, sendo 2 federais; 3 estaduais e 20 privadas.
- Rendimento médio da população ocupada em 2002 (R\$): 362,10; RMF: R\$ 517,29 e Brasil: R\$ 636,50.
- Quanto à desigualdade, medida pelo índice de Gini, o Ceará é caracterizado como um Estado de extrema desigualdade, com um índice superior ao do Brasil, que era de 0,6 (1999), considerado como um dos maiores do mundo.⁴⁰ Metade da população vivia abaixo da linha de pobreza - de meio salário mínimo *per capita*, em 1999, e mais de 1/5 da população estava abaixo da linha de indigência, o que corresponde a 1/4 do salário mínimo por pessoa. Além disso, a renda média *per capita* das pessoas pobres está mais de 1/3 menor do que a metade do salário mínimo nas áreas rurais, menos de 40 % nas áreas urbanas do interior e litoral, e mais de 1/4 abaixo em Fortaleza. Em 2002, segundo o IBGE (2004), o índice de Gini era de 0,571, enquanto o do Nordeste era de 0,574 e do Brasil: 0,563.⁴¹

40: O índice de Gini varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1 mais é o grau de desigualdade. Segundo o Banco Mundial (2003: 23): "Nos últimos 15 anos, não têm-se observado nenhuma mudança significativa no Ceará ou no País".

41: Índice de Gini da distribuição do rendimento mensal de todos os trabalhos das pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas com rendimentos de trabalho (IBGE:2004).

- Distribuição do rendimento (2002): os 50% mais pobres detinham apenas 15,6 % do total de rendimentos, enquanto o 1% mais ricos ficava com 15,9 % do total de rendimentos. Em termos de Brasil, os 50% mais pobres ficavam com 14,4 % e o 1% mais rico detinha 13,5 % dos rendimentos.
- Índice de Desenvolvimento Humano (IDH): 0,593 em 1991, evoluindo para 0,699, em 2000. No *ranking* dos estados brasileiros, o Ceará ocupava o 23º. lugar em 1991 e passou para o 19º em 2000. Já o Município de Fortaleza apresenta o melhor IDHM do Estado: 0,786 em 2000. Já o Brasil, segundo o PNUD (2003), apresentava um IDH de 0,643 em 1975, 0,712 em 1990 e 0,777 em 2001 - ocupando o 65º e caindo em 2002 para o 72º. lugar (0,775) na classificação do IDH, entre 175 países.
- Justiça no Ceará: defensores públicos (2003): 150; juízes (2003): 355 e promotores públicos: 331.
- Eleitores (6/2004): 5.074.531 eleitores, sendo 1.369.813 de Fortaleza.
- Parlamento: deputados estaduais- 46; deputados federais: 24 e senadores- 3.
- Organizações não governamentais (ONG): 220.⁴²
- Comunicação: linhas telefônicas (2003): 1.027.833. Em 2002- 114 emissoras de rádio e 7 emissoras de TV; Provedor de Internet (2001): 26. Apenas três jornais de circulação estadual, sendo a maior tiragem, em uma edição, na faixa dos 40 mil exemplares para uma população estadual de quase 8 milhões de pessoas. Segundo o Relatório do PNUD (2001), o que é marcante no Brasil em relação a outros países democráticos é a forte concentração dos meios de comunicação nas mãos dos políticos e de famílias.⁴³
- Inclusão digital (TId): 4,61 % no Ceará; Fortaleza (196º. *Ranking* Nacional): 12,31 (1º. Lugar no *ranking* estadual) ; Tururu 0,12 (o menos incluído). Ceará- 341.360 computadores (em 2000); participação dos que possuem Internet: 1,8 %; taxa de acesso a compu-

42: Estimativa. Ver: Fiege, Hans-Jürgen. ONG's no Ceará - Quem são, o que fazem, quais são os seus desafios? In: FKA. *ONGs no Brasil*. Perfil de um mundo em mudança. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer e ABONG, 2003, pp. 19-66.

43: Para conhecer os donos da mídia no Brasil, veja o sítio do Ministério das Comunicações: www.mc.gov.br.rtv/acionista. Segundo o Sindicato dos Jornalistas do Rio Grande do Sul, é a primeira vez na história do País que é divulgada a composição societária das empresas de rádio e TV.

tador- 5,02 % e taxa de acesso à Internet:- 3,34 %.⁴⁴ Vinte “ilhas digitais” inauguradas pelo governo do Estado e 6 a serem inauguradas. Do total, 2 “ilhas digitais” estão funcionando em Fortaleza. A previsão do Programa de Inclusão Digital do Governo Federal é de instalação de 248 “estações” nos 184 municípios do Ceará, em 2004.

- Municípios pesquisados com sítio disponíveis na Internet e a sua posição no *ranking* estadual da inclusão digital (taxa de Inclusão digital: TIId) entre os 184 municípios do Estado do Ceará⁴⁵:

RANKING Estadual **Municípios com sítios na Internet: TIId e posição**

01 Fortaleza: TIId = 12,31 (1º. Lugar)	15 Ubajara: TIId = 0,71 (95º.)
02 Sobral: TIId = 4,42 (3º.)	16 Icapuí: TIId = 0,70 (96º.)
03 Juazeiro do Norte: TIId = 4,15 (4º.)	17 Croatá: TIId = 0,69 (98º.)
04 Aquiraz: TIId = 2, 49 (10º.)	18 Granja: TIId = 0,65 (108º.)
05 Quixadá: TIId = 1,75 (21º.)	19 Pedra Branca: TIId = 0,63 (114º.)
06 Maranguape: TIId = 1,57 (28º.)	20 Orós: TIId = 0,59 (119º.)
07 Itaitinga: TIId = 1,41 (30º.)	21 Ibiapina: TIId = 0,53 (130º.)
08 Pacatuba: TIId = 1,40 (32º.)	22 Farias Brito : TIId = 0,46 (140º.)
09 Guaraciaba do Norte: TIId = 1,36 (34º.)	23 Pindoretama: TIId = 0,44 (143º.)
10 Araripe: TIId = 1,28 (38º.)	24 Salitre: TIId = 0,38 (145º.)
11 Quixeramobim: TIId = 1,15 (46º.)	25 Guaramiranga: TIId = 0,28 (154º.) 12
Viçosa do Ceará: TIId = 1,13 (50º.)	26 Solonópole: TIId = 0,24 (160º.)
13 Itapaje: TIId = 0,97 (68º.)	
14 Paraipaba: TIId = 0,90 (80º.)	

44: Taxa de inclusão digital (TIId): proporção de moradores com acesso a computador. Número de municípios estudados no Brasil: 5064. Base de cálculo: microdados do Censo Demográfico 2000/IBGE e PNAD de 2001. Ver: FGV. *Mapa da Exclusão Digital*. Rio de Janeiro: CPS/FGV, 2003.

45: Taxa de inclusão digital: TIId (%). Ver: FGV (2003). *Mapa da Exclusão Digital*.

- Participação: estudos mostram que a participação da sociedade cearense evoluiu nos últimos anos. O que prevalece em diferentes governos, entretanto, é a tentativa de promover a “participação” de cima para baixo, de forma paternalista, com um povo analfabeto e faminto. É como se o direito à participação não fosse uma conquista do cidadão, mas uma dádiva a ser fornecida pelos governos.⁴⁶
- Modelo político: na forma de fazer política no Ceará, mesmo com a entrada de novos atores em cena e com um novo modelo de administração, ainda persistem as marcas do coronelismo, das relações clientelistas e de um patrimonialismo burocrático ou neopatrimonialismo definido por Schwaatzman (1982) como, “Uma forma de dominação política por um determinado estrato social cujo poder não deriva de sua posição no sistema de propriedade e de prestígio social, mas do seu controle sobre o aparelho de Estado, que é visto como um patrimônio a ser explorado”.⁴⁷

46: Apud Küster, Angela (2004)

47: Apud Gondim, Linda M. P. (1998).

Figura 1: Mapa dos municípios do Ceará com sítio na Internet.



4 Resultados da análise dos sítios municipais

4.1 Presença dos governos municipais na Internet

Ao pesquisar durante o período de um semestre, poderíamos dizer que as prefeituras municipais do Estado do Ceará estão em evolução quanto ao uso das TIC, principalmente da Internet, em seus processos de administração e nas suas interações com os diferentes segmentos sociais no âmbito local.

O que é “estar na Internet” para os gestores municipais? Respondemos a esta questão dizendo que, a partir dos levantamentos realizados, a sensação que temos é a de que, para alguns gestores, é ter um sítio na Internet elaborado por uma empresa contratada, sendo que ele não sabe nem mesmo o seu conteúdo; ou ter as contas da gestão publicadas no sítio da empresa que presta serviços para a prefeitura; ou ter o seu nome – prefeita (o), a sua foto e alguns dados básicos do município em um sítio comercial ou de um órgão governamental. Para outros, é ter um sítio da prefeitura “vivo”, gerenciado por técnicos da prefeitura e atualizado por estes ou por empresa, sob o controle e orientação da prefeitura.

A partir dos levantamentos realizados, podemos dizer que é quase impossível se separar só por meio de listagem de endereços eletrônicos das prefeituras as que têm realmente sítios na Internet ou não e como estão utilizando este instrumental.

Ao fazermos testes e levantamentos diversos, constatamos que a relação de prefeituras que estão na Internet disponibilizadas nos sítios de entidades de classe, de governos ou de universidades, apresenta falhas que podem levar os analistas a fazerem avaliações precipitadas que não correspondem à realidade, como veremos a seguir.

A partir da lista de endereços eletrônicos das prefeituras contidas nos sítios da APRECE, dos Governos estaduais e federal, que aponta a existência de 41 governos municipais com páginas disponíveis na Internet, fizemos vários testes e levantamentos, que nos levaram a concluir que, dos 41 sítios indicados, apenas 27 são de prefeituras. Somando-se a este número, o sítio de Juazeiro do Norte, que não estava nas listas, chegamos a um total de 28 páginas na Internet; e, destas, duas (Aracati e Caucaia) estão em manutenção. Portanto, das 184 prefeituras, somente 26 (14,13 %) têm páginas atualmente na Internet.⁴⁸ E destas 26 páginas disponíveis, encontramos páginas “mortas”, ou seja, não são atualizadas e/ou não ensejam espaços para uma interação com os cidadãos e cidadãs,⁴⁹ como também páginas de qualidade, tanto em termos de conteúdo, de desenho e de interatividade.

As situações são as mais diversas, desde endereços de sítios de prefeituras com o domínio (*ce.gov.br*) que na realidade não existem, até prefeituras com o domínio (*.com*). Neste primeiro caso, o que ocorre é que a prefeitura disponibiliza alguns dados em sítios especializados em informações municipais e/ou prestadores de serviços para os governos municipais⁵⁰. No segundo caso, Guaramiranga é um bom exemplo de (*.com*)⁵¹. Outra situação é que páginas como as das prefeituras de Aracati e Acopiara, que estavam disponíveis em fevereiro/2004, hoje “a página não pode ser acessada”⁵². Já o sítio de Caucaia, conseguimos acessar no início do ano, para depois encontrarmos a

48: Em 30 de junho de 2004.

49: Parece-nos que podemos incluir nesta categoria pelo menos os sítios de Farias Brito, Guaraciaba do Norte, Guaramiranga, Ibiapina, Quixeramobim e Ubajara.

50: É o caso dos Municípios de Baturité, Canindé, Crateús, Crato, Guaiúba, Ibaretama, Itaitinga, Itarema, Limoeiro do Norte, Pedra Branca, Quixelô, Russas, Tauá, Tianguá, Uruoca.

51: O sítio da prefeitura de Guaramiranga tem o seguinte endereço: www.guaramiranga.com.br, diferentemente do informado nos portais citados. O fato curioso é que na primeira página do sítio de Guaramiranga aparece uma mensagem: “vende-se terrenos”. Enviamos e-mails para o prefeito e para a Procuradoria do Município, pedindo explicações, mas não obtivemos respostas.

52: As informações que se obtêm é que as páginas não podem ser acessadas. No caso de Aracati, o servidor que hospeda a página pede para telefonar para a empresa para a obtenção de maiores informações.

informação do seu provedor hospedeiro de que a página estava em “implementação”, porém fora da possibilidade de acesso.

Sítios das Prefeituras Cearenses: Seleção realizada a partir dos sítios da APRECE e dos Governos estadual e federal

Fortaleza	www.fortaleza.ce.gov.br
Juazeiro do Norte	www.juazeiro.ce.gov.br
Aquiraz	www.aquiraz.ce.gov.br
Maranguape	www.maranguape.ce.gov.br
Araripe	www.araripe.ce.gov.br
Orós	www.oros.ce.gov.br
Pacatuba	www.pacatuba.ce.gov.br
Paraipaba	www.paraipaba.ce.gov.br
Pedra Branca	www.pedrabranca.ce.gov.br
Pindoretama	www.pindoretama.ce.gov.br
Quixadá	www.quixada.ce.gov.br
Croatá:	www.croata.ce.gov.br
Farias Brito	www.fariasbrito.ce.gov.br
Quixeramobim	www.quixeramobim.ce.gov.br
Granja	www.granja.ce.gov.br
Salitre	www.salitre.ce.gov.br
Guaraciaba do Norte	www.pmgn.ce.gov.br ⁵³
Sobral	www.sobral.ce.gov.br
Guaramiranga	www.guaramiranga.com.br
Solonópole	www.solonopole.ce.gov.br
Ibiapina	www.ibiapina.ce.gov.br
Icapuí	www.icapui.ce.gov.br
Ubajara	www.ubajara.ce.gov.br
Itaitinga	www.itaitinga.ce.gov.br
Itapajé	www.itapaje.ce.gov.br
Viçosa do Ceará	www.vicosadoceara.ce.gov.br

53: A única página que encontramos com uma versão em uma língua estrangeira (inglês) foi a página *web* da Secretaria de Turismo de Guaraciaba do Norte, que é incorporada à página principal da prefeitura: www.pmgn.ce.gov.br.

4.2 Análise temática: conteúdo, interação e gestão

Para maior compreensão do modo como se utilizam as TIC nas gestões municipais do Ceará, principalmente a Internet, procuramos fazer uma análise dos 26 sítios disponíveis. Levando em consideração o conteúdo, os “espaços” de interação e a gestão do sítio.

- Informações gerais sobre o Município: de um modo geral, os sítios trazem informações sobre os aspectos geográficos, históricos, turísticos⁵³ e culturais. Poucos trazem informações sobre os símbolos do município, como a bandeira e o hino.⁵⁴ E, lamentavelmente, quase todos não trazem indicadores econômicos, sociais, políticos, de infra-estrutura de forma organizada (com um histórico e atualizados). Quanto aos perfis dos gestores do município, os partidos que administram, a composição de forças, normalmente não são tocados. Quando há o perfil do prefeito, normalmente não é informada a sua vida partidária. Já as informações sobre as câmaras municipais, raramente são encontradas nos sítios dos governos analisados: é o caso da página da Prefeitura de Pacatuba que traz, inclusive, relatórios de prestação de contas do Poder Legislativo.
- Informações específicas: poucos são os sítios que trazem a relação de todos os gestores da prefeitura, o seu telefone e o seu *e-mail*. A maioria dos sítios adota a política de único *e-mail*.⁵⁵ Exemplo: `prefeitura@xxxxx.ce.gov.br` ou `gabinete@xxxxx.ce.gov.br`, no caso do prefeito. Bons exemplos são dados pelos sítios de Aquiraz, Sobral e de Solonópole, que trazem a relação dos dirigentes com seus respectivos *e-mails* e telefones. Acreditamos que isto mostra o quanto temos que avançar em relação à implantação de uma cultura digital e de cultura política no sentido amplo, onde o gestor, o servidor público tem que dizer onde está, onde e como pode ser encon-

54: O sítio da Prefeitura de Farias Brito traz a letra do hino do Município e, nos sítios de Croatá e Aquiraz, informações sobre as bandeiras dos Municípios.

55 Os sítios de Gauraciaba do Norte e de Quixeramobim, por exemplo, chegam ao extremo de ter apenas o *E-mail* dos *Web designers*.

trado, o que faz, que serviços estão disponíveis etc. Normalmente, não se encontram o endereço, telefone e *e-mail*, 0800 dos serviços oferecidos à população; a relação de projetos em execução: os seus objetivos, quem são os beneficiários, como pode o cidadão ter acesso etc.

- Legislação & documentos oficiais: bons exemplos são dados pelos Municípios de Pacatuba, Aquiraz e Guaramiranga, que disponibilizam diferentes leis municipais e dão a oportunidade ao cidadão, inclusive, de imprimir ou gravar em seu computador. Por exemplo: Guaramiranga disponibiliza a Lei Orgânica do Município, o Plano Plurianual, A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), o Código de Postura, entre outros.
- *Links*: bons exemplos de sugestões de *links* interessante são dados por Maranguape, que indica o *link* da agenda 21; Viçosa do Ceará, que oferece *links* para revistas nacionais, jornais locais e nacionais, dicionários, tradutores, órgãos dos Poderes: Legislativo, Executivo e Judiciário.
- Espaços interativos: há espaços para criar um ambiente desejável ao fortalecimento das relações Governo-Sociedade em uma boa parte dos sítios, como Fortaleza, Sobral, Quixadá, Icapuí, Aquiraz - que inclusive implantou uma Ouvidoria Municipal; Itapajé, com a sua criativa “praça virtual”, entre outros. Nem sempre, entretanto, há uma resposta aos cidadãos(ãs) que usam estes espaços.⁵⁶
- Contador de visitas e atualização: poucas são as páginas que possuem os seus conteúdos atualizados e raramente os sítios mostram os contadores de visitas. Os bons exemplos, no tocante à atualização (principalmente no item notícias), são os sítios de Sobral, Viçosa, Icapuí, Fortaleza e Itapajé.

56: Enviamos vários *E-mails* ao longo desta pesquisa para diferentes municípios e o retorno foi insignificante. Segundo o diretor de uma empresa responsável pela elaboração e manutenção de sítios de prefeituras, a falta de uma “cultura digital” é um grande problema. Muitas vezes, segundo o informante, “a empresa fica cobrando as respostas para os *e-mails* enviados pelos visitantes das páginas e não obtém respostas. A Prefeitura, em alguns casos, não tem um responsável para atender estas demandas e em outros casos o responsável não obtém a resposta junto ao(s) gestor(es), gerando um desgaste para a imagem do Poder Executivo Municipal”. Acrescentamos que, em alguns casos, os prefeitos a quem enviamos *e-mails* são nossos conhecidos e, mesmo assim, não obtivemos resposta. Somente a secretária de um deles telefonou e assegurou que o prefeito iria nos procurar, depois de mais de 30 dias do e-mail enviado. Continuamos aguardando...

- Buscadores internos: podemos destacar os sítios de Icapuí, Itapajé, Quixadá e Maranguape; a maioria não tem o interno e nem coloca o externo, como faz Viçosa do Ceará.

Portanto, há um grande caminho a ser percorrido para que se possa chegar ao patamar de termos bons sítios que ofereçam informações completas, objetivas, confiáveis, relevantes e fáceis de encontrar e entender. A estrada, porém, está feita e, para acelerar este processo, precisa-se de políticas públicas de informação, partindo do entendimento de que “o direito á Informação é uma questão de direitos humanos” e que “a era da informação é também a era do ocultamento da informação”.⁵⁷ Sem informação de qualidade não teremos o conhecimento, não teremos bons governos e bons cidadãos e a utopia de um Ceará desenvolvido economicamente viável, sustentável ambientalmente e justo socialmente não será alcançada.

4.3 Contas públicas

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabelece padrões éticos de comportamento para os gestores públicos nas diferentes esferas de governo e que se baseia nos princípios de planejamento, transparência, controle e responsabilização, diz, no **Art. 48**, que são instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso ao público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos. Já o **Art. 51 § 2º** diz que o descumprimento dos prazos previstos neste artigo impedirá, até que a situação seja regularizada, que o ente da Federação receba transferências voluntárias e contrate operações de crédito, exceto as destina-

57: “Tese” que defendeu a professora Regina Festa, da (USP/ECA), em conferência sobre o tema no Fórum Social Mundial de 2001, em Porto Alegre. Ver: CATTANI, Antonio D. (org.). *Fórum Social Mundial. A Construção de um mundo melhor*. Porto Alegre: Editora Vozes, Editora da Universidade/UFRS, 2001, p. 62.

das ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária.

Hoje há um entendimento de que a LRF contribui para induzir o processo de planejamento como um elemento essencial para determinar a priorização dos recursos públicos, para dar transparência aos atos de caráter público e para dar acesso ao cidadão e à cidadã às informações relativas ao orçamento, ao planejamento e outras iniciativas tomadas pelos gestores públicos. Contribui para que seja feita uma aliança entre o parlamento, os tribunais, os segmentos sociais para participarem no processo de fiscalização, de monitoramento dos recursos públicos e criar um marco legal para o exercício da democracia participativa. Por outro lado, a LRF contempla o princípio da responsabilização, em que a implementação das políticas públicas - como as de saúde, de educação e outras - depende de todos os envolvidos, e aqueles que descumprirem as regras serão apenados. A questão que trazemos é como nossos gestores públicos municipais do Ceará estão atuando diante desta realidade legal, social e política; e como estão utilizando as TIC para que os princípios basilares desta Lei sejam respeitados em prol do bem comum da sociedade local e da construção de um bom governo, de uma governabilidade democrática favorável ao desenvolvimento local humano e sustentável.⁵⁸

A partir das observações das diferentes páginas na Internet de prefeituras cearenses, realizadas durante seis meses, procuraremos dar uma resposta a esta indagação.

LRF: Relatórios disponíveis

De 26 sítios web dos governos municipais, podemos afirmar que 62,5% estão disponibilizando os relatórios requeridos pela LRF e que 20,8%, embora anunciem em seus sítios a existência da informação, não se consegue ter acesso a ela. É o caso em que a página onde devem estar “as contas públicas” não pode ser aberta ou está em um sítio web de uma prestadora de serviço de informática e/ou de contabilidade e também não se pode obter as informações prometidas no sítio da prefeitura.

58: Com a Instrução Normativa 28/29 do TCU e a nova Lei Complementar N.º. 101, de 05 de maio 2000, todos os órgãos públicos são obrigados a publicar suas contas na Internet.

Quanto à acessibilidade aos relatórios disponibilizados, 80% podemos considerar como de fácil acesso; entretanto, a linguagem utilizada é 100% a dos “técnicos” (contadores) e, somada a isto, a forma de apresentação (letras minúsculas e uma grande quantidade de dados desagregados e brutos) contribui para dificultar, ainda mais, que os dados disponibilizados sejam assimilados pelos cidadãos, inclusive pelos que tenham um nível de instrução superior, mas não são familiarizados com a terminologia contábil. Desse modo, os dados não se transformam em informações úteis e em armas eficazes de combate à má utilização dos recursos públicos.

Quanto à atualização das informações disponibilizadas nos sítios municipais, 46,6% não estão atualizadas, 33,3% apresentam os relatórios totalmente atualizados e 20% com atualizações parciais, ou seja, atualização de determinados relatórios.

Por fim, é bom frisar que poucas são as prefeituras que apresentam todos os relatórios conforme a LRF e que estão atualizados. Bons exemplos que podem ser seguidos são os das prefeituras de Sobral, Viçosa do Ceará, Pacatuba e Guaramiranga.

5 Experiências Exitosas

I Araripe



www.araripe.ce.gov.br

O Município de Araripe está localizado a 526,8 km de Fortaleza, na chapada do Araripe. Tem uma população (2000) de 19. 606 habitantes, sendo 15,9% destes beneficiários da previdência social, em agosto de 2003. Apresenta uma taxa de urbanização de 51,71%; um PIB (2000) de R\$ 23.922.794, sendo 79,89% gerado no setor serviços e um PIB *per capita* (2000) de R\$ 1.220,00. Possui um colégio de nível médio, nenhuma instituição de nível superior e nem escola de educação profissional. Apresenta uma taxa de alfabetização (2000) de 60,83%; uma densidade telefônica (2000) de 2,05 por 1000 habitantes e, em 2003, contava com 1033 linhas telefônicas. Não possuía defensor público em 2003 e rádio AM ou FM.⁵⁹ O número de eleitores em 2003, segundo o TRE, era de 13.724, sendo 23,85% analfabetos,

59: Contrariando esta informação (apud O Povo. *Anuário do Ceará 2004* – Perfil do Município), o Informativo Eletrônico N°. I, de março de 2004, da PMA traz uma notícia dizendo que a Rádio Araripe FM 104,9 completa em julho deste ano (2004) 5 anos de existência. Ver: www.araripe.ce.gov.br.

1,31% com ensino médio completo e apenas 0,47% de nível superior. Apresenta uma taxa de inclusão digital (TID) de 1,28 (38º. lugar no *ranking* estadual) e um índice de desenvolvimento humano - IDH (2000) de 0,584 (165º. no *ranking* estadual).

O Município de Araripe é administrado pelo prefeito José Humberto Germano Correia (PSDB), médico, mestre em gerenciamento da saúde, está no segundo mandato (2001 – 2004). Ele conta com uma equipe formada por seis secretários municipais e um chefe de gabinete. Já a Câmara Municipal é composta de 11 vereadores.

O uso das TIC na gestão municipal

Segundo o prefeito Germano Correia, ele trabalha muito para difundir a informação pela Internet. Capacita professores para que estes conheçam e utilizem, da melhor maneira possível, o computador; montou um provedor de Internet (banda larga), usando a tecnologia de ondas de rádio, de modo que possa atender até mesmo as pessoas nos locais onde não há telefone. Implantou internet em todas as secretarias municipais e agora está partindo para implantar em todas as escolas. “A nossa idéia é uma difusão muito ampla, num período curto, para que as pessoas tenham um acesso maior à informação e, desse modo, fiquem mais conscientizadas”. Afirma o gestor que a modernização, a informatização da administração municipal, inclusive a reestruturação da área financeira, faz parte do Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros - PNAFM, que é financiado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES.

Telemedicina

Um dos fatos marcantes da utilização das TIC por governos municipais é sem dúvida a experiência vivenciada pelo Município de Araripe, em parceria com o Instituto do Coração do Triângulo Mineiro- ITMS do Brasil, na execução do Projeto de Telecardiologia, que beneficia centenas de pacientes com a moderna tecnologia implantada pela ITMS do Brasil com sede em Uberlândia (MG).

O Projeto, que completa dois anos (julho/2004), segundo os seus responsáveis, obteve grande êxito, superando todas as expectativas e projeções. Segundo dados da Secretaria de Saúde do Município, “os

gastos mensais com as transferências dos pacientes com dor precordial para outros centros reduziram significativamente, e são mais do que suficientes para o pagar os investimentos feitos pelo município no projeto; além do que muitas vidas têm sido salvas e muitas doenças cardíacas têm sido tratadas corretamente”. Segundo o sitio de Araripe, para maiores detalhes sobre Telemedicina, acessar a página http://galileu.globo.com/edic/113/rep_saude.htm.

Araripe na Rede Temática: URB-AL

Araripe mais uma vez é destaque, ao participar, ao lado de importantes municípios brasileiros - como Recife e Ilhéus, representando o Nordeste, da Rede Temática 13 – URB-AL. Esta iniciativa tem como objetivo principal a criação de redes temáticas para permitir o intercâmbio de experiências, a identificação de problemas e prioridades comuns, a articulação de mecanismos e instrumentos de ação entre instituições da Europa e latino-americanas, a divulgação de boas práticas no campo das políticas urbanas, na perspectiva de uma associação direta e duradoura e o acompanhamento de projetos comuns selecionados em cada uma das redes. “O desenvolvimento destes laços, através de uma maior abertura dos municípios ao exterior, permitirá adquirir experiência e realizar atividades destinadas a melhorar a capacidade e qualidade de ação das autarquias”.⁶⁰

Sítio da Prefeitura

A página da Prefeitura na Internet traz informações sobre a estrutura organizacional e da sua gestão; dados geográficos e sobre a economia do município; informações históricas e culturais, além de um informe eletrônico mensal da PMF e *links* com o sítio da empresa *web dados* e da *URB-AL/EuropeAID:Co-operation Office* (www.bremen.de/urb-al).

Quanto às contas públicas, traz os relatórios de execução orçamentária do período de 2001 ao segundo bimestre de 2004. Já os relatórios resumidos de gastos fiscais estão disponíveis até 2003; os de 2004 estão em processamento.

60: Ver nota em: www.araripe.ce.gov.br.

Reconhecimento

O município, por sua atuação inovadora na área das políticas públicas, recebeu vários prêmios do UNICEF e de outras instituições de destaque. O mais recente foi a escolha do prefeito Germano Correia como um dos 33 melhores prefeitos do Ceará.⁶¹

II Sobral



www.sobral.ce.gov.br

Caracterização geral

O Município de Sobral, localizado a uma distância de 233,3 km de Fortaleza, é administrado pelo prefeito Cid Gomes, que é filiado ao PPS desde 1997. Está no segundo mandato (2001-2004) e partilha o poder de administrar o Município com o Partido dos Trabalhadores (PT), ao qual pertence o vice-prefeito Edílson Aragão, hoje diretor-regional do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - DNOCS. O Município é dividido em 11 distritos, possui uma área de 2.129 km², uma taxa de urbanização de 86,62 % e uma população de 155.276 habitantes (2000), que corresponde à 5ª maior do Ceará. Apresenta um PIB (2000) de 772.177.679,00 e um PIB *per capita* de R\$ 4.973,00. O Índice de Desenvolvimento Humano: IDH (2000), de 0,698, confere-lhe o 7º lugar no *ranking* estadual e o 3.019º no *ranking* nacional. Quanto à Taxa de Inclusão Digital (4,42 %), ocupa o 3º lugar entre os 184 municípios do Ceará. Possui 5 emissoras de rádio (2003), sendo 4 AM e uma FM, e uma densidade telefônica (2000) de 9,96 telefones por 1000 habitantes. Segundo a SDE, atualmente existem cinco provedores de acesso à internet: *Sobral On Line*, *Sobralnet*, *Internet Provider*, *Zippy* e Internet

61: Esta escolha dos melhores prefeitos é anual, promovida pela empresa PPE- Publicidades, Promoções e Eventos. A comissão que apurou os votos foi presidida pelo advogado Airton Maia Nogueira, do Conselho de Contas dos Municípios – TCM. Entre os votantes, destacam-se os representantes do TCM, do TCU, da Assembléia Legislativa, das universidades públicas, da Ass. Cearense de Emissoras de Rádio e TV. Os prefeitos de Aratuba, Icapuí, Maranguape e Sobral que participaram desta pesquisa também foram eleitos.

Grátis (provedor público - municipal). Existem ainda 22 unidades dos correios e circulam, no município, dois jornais locais, além dos três de circulação estadual.⁶²

O uso das TIC na gestão municipal

Como destaques de Sobral, podemos citar o sítio na Internet e o Programa de Inclusão Digital, que estão contribuindo para fomentar a criação e a expansão da esfera pública; para o fortalecimento das relações entre governo local e sociedade e para a expansão do capital humano e do capital social essenciais para o desenvolvimento humano sustentável. Parece-nos que o uso das TIC de modo virtuoso nesta gestão municipal está contribuindo para “a restauração do passado, o melhoramento do presente e a construção do futuro”⁶³ deste município.

Licitações na Internet

Como destacamos no item sobre Contas Públicas e Licitação, o modo como estão sendo disponibilizadas as informações no sítio do Governo municipal é um bom instrumento para dar transparência aos atos públicos e evitar possíveis atos de corrupção. Como o exemplo a seguir:

Data: 16/06/2004 - às 9h

Modalidade: Tomada de Preços nº 114015/2004

Objeto: Execução de obra de REFORMA DA RODOVIÁRIA do Município de Sobral

Ata da sessão de abertura das Propostas de Preços:

Data: 22/06/2004 - às 9h

Modalidade: Tomada de Preços nº 126017/2004

Objeto: Execução de obra de Drenagem na Área Central Bacia "D", no Município de Sobral

Ata da sessão de abertura das Propostas de Preços:

A página apresenta a relação de todos os gestores com os respectivos *E-mails* e telefones - inclusive do Prefeito, o que a diferencia de ou-

62: Ver: www.sobral.ce.gov.br/SDE (Secretária do Desenvolvimento Econômico).

63: *Slogan* do governo de Sobral é: “Restaurar o Passado, Melhorar o Presente e Construir o Futuro”.

tros sítios web de prefeituras municipais. Desse modo, pode contribuir para fomentar maior interação dos responsáveis pela coisa pública e os usuários de serviços ou membros da comunidade ou de outra parte do Estado, do País ou do Mundo.

O Jornal do Município tem uma periodicidade mensal e é um veículo que, além de vincular informações sobre os acontecimentos locais, eventos esportivos e culturais, entrevistas, notícias dos bairros e distritos, proporciona um espaço de interação da gestão do Município com os cidadãos. Esclarece o prefeito Cid Gomes que não há nenhum tipo de censura. Vejamos o exemplo a seguir (JM de junho de 2004):

Escolas Públicas de Sobral

“As escolas estão realmente com toda a estrutura adequada, mas a falta de segurança para nossos filhos está cada vez mais preocupante. Há alunos que freqüentam as escolas só para brigar e aterrorizar os professores.”

Cilene

Dom Expedito (Bairro)

Sinais de TV

“Há tempos que o sistema de parabólicas não vem funcionando direito na região. As pessoas devem ter notado que o SBT entra dando sinal de uma rádio local. Alguém tem que dar um jeito nisso!”

José Gladstone

Centro

Impresso Oficial do Município (IOM)

Outro meio de comunicação de caráter legal de grande importância para a transparência dos atos do governo é o Impresso Oficial, editado desde 01/1998 e que traz os diferentes atos e leis do Governo municipal.

Boletim diário

Já o BD traz informações diárias sobre a gestão municipal e informações de interesse da comunidade, como o número de vagas no mercado de trabalho local ofertadas pela IDT/SINE.

Direitos

Diferentes autores dizem que não há uma participação cidadã nas políticas públicas e no controle do patrimônio público, dos gastos públicos se os cidadãos e cidadãs não conhecem os seus direitos. Ao divulgar e ao dar oportunidade para que o cidadão possa fazer *download* destes documentos, a PMS está favorecendo a criação de um ambiente propício para o exercício da democracia participativa e de práticas da cidadania ativa. Vejamos a legislação disponibilizada:

- **Tributário** do Município atualizado
- **Decreto** Nº 439 - Contencioso

Sítio da SDE: www.sobral.ce.gov.br/sde

Outro bom exemplo de como é possível utilizar a internet na política de atração de investimentos para o Município é o sítio da Secretaria de Desenvolvimento Econômico - SDE. Traz informações diversas que podem levar o investidor em qualquer parte do mundo a se interessar por investir no município ou pedir outras informações complementares.

Informações sobre empréstimos & convênios

Outra ação que consideramos exemplar e que deveria ser seguido por outras instituições públicas é a divulgação, de forma clara e de fácil leitura, de convênios, de empréstimos efetuados pela Municipalidade junto a instituições do Estado, nacionais ou internacionais. Vejamos, este exemplo: A PMS, por meio da Secretaria de Desenvolvimento da Gestão, dá conhecimento público, pela Internet, de informações sobre um programa em que a PMS é parceira.

PNAFM - Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros

Objetivo do Programa: apoiar os governos municipais na elaboração e execução de projetos para a modernização e o fortalecimento institucional dos órgãos responsáveis pela gestão administrativa e fiscal dos municípios brasileiros.

Histórico: a origem do Programa foi o Projeto de Modernização Fiscal do Estado de São Paulo (Promocat), de 1995, que resultou no PNAF dos estados.

Fase atual do Programa: no final do ano passado, foi assinado o primeiro contrato de financiamento com o Município de Cabo de Santo Agostinho (PE). Atualmente já foram assinados 17 contratos de financiamento, existindo ainda outros 15 já aprovados e 10 em fase de análise. Sobral será o primeiro município do Ceará a contratar o financiamento. O contrato com o Município de Sobral deverá ser assinado até o final do mês de maio.

Meta do Programa: Financiar 1.100 municípios brasileiros na 1ª fase do Programa.

Projeto de Sobral

Valor total do projeto: R\$ 8.644.174,00

Valor do financiamento: R\$ 4.322.087,00

Outorgante do empréstimo: Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID

Agente financeiro: Caixa Econômica Federal - CEF

Taxa de juros: variável – BID – 5,51% a.a. + correção cambial

Comissão de crédito: 0,75% a.a. sobre os recursos não liberados

Remuneração CEF: 0,5% a.a nos primeiros quatro anos

0,3% a.a. período remanescente, sobre saldo devedor

Prazo de carência: até 4 anos, incluído o prazo para execução do Projeto

Prazo para pagamento: até 20 anos, incluída a carência.

Principais Ações Previstas no Projeto

- Gestão de Tecnologia e Equipamentos
- *Smart Card* – Cartão do Cidadão
- Casa do Cidadão
- Casa do Contribuinte
- Controle dos Recolhimentos e Fiscalização
- Sistema de Comunicação
- Programa de Treinamento
- Dados Cadastrais dos Tributos
- Quiosques de Auto-Atendimento
- Equipe de Recursos Humanos
- Sistema de Acompanhamento dos Estoques, Patrimônio e Protocolo

- Gestão do Projeto e Preparação da UEM
- Banco Gerencial
- Gestão pela Qualidade Total
- Educação Tributária
- Informar à População sobre as Ações Municipais
- Móveis e Equipamentos Adequados
- Gerenciamento pelas Diretrizes
- Sistema de Programação de Caixa
- Sistema de Auditoria e Controle Interno e Externo
- Remodelagem Organizacional
- Gerenciamento de Rotinas
- Plano de Cargos e Remunerações
- Sistema de Contabilidade
- Sistema de Acompanhamento das Licitações e Contratos
- Controle da Arrecadação dos Tributos
- Sistema de Avaliação de Custos
- Sistema de Acompanhamento da Execução Orçamentária
- Modelo Remuneratório Baseado em Resultados e Méritos
- Orçamento Compatível com o Plano de Governo
- Legislação
- Ferramentas dos 5 S
- Contencioso Administrativo
- Apuração eletrônica do I.S.S.
- Plantão Fiscal
- Sistema de Acompanhamento da Frota
- Processo Decisório e Comitês de Gestão
- Dívida Ativa
- Acompanhamento das Transferências Constitucionais

Limites para Licitação Internacional:

- Bens – US\$ 350.000,00
- Obras – US\$ 5.000.000,00
- Consultoria – US\$ 200.000,00 (PJ)
- Consultoria – US\$ 100.000,00 (PF)
- Capacitação – US\$ 200.000,00 (PJ)

Obs: Em face dos baixos valores de nossas ações, não teremos de fazer licitações internacionais, estando submetidos apenas à Lei 8.666.

Além deste exemplo, os gestores podem ainda inovar em prol da transparência, da construção de políticas públicas eficazes e do exercício da cidadania ativa, abrindo uma discussão ou fazendo uma enquete via Internet, correio eletrônico ou fórum virtual, sobre a importância de contrair o empréstimo ou não. Sobre sugestões para aperfeiçoar o desenho, a implementação e o monitoramento do projeto, estas são possibilidades que as TIC oferece e pouco, ainda, são aproveitadas.

Programa: Governo eletrônico e inclusão digital

Um Processo ...

Em 1997, primeiro ano da gestão do prefeito Cid Ferreira Gomes, foi implantada a Assessoria de Informática. Como uma das primeiras medidas, ele autorizou a instalação de um provedor cooperativo de acesso à Internet e a compra de 25 microcomputadores e 2 servidores de arquivos. Os secretários municipais passaram a se envolver no processo. Daí, houve mais demanda por serviços e equipamentos de informática, e mais pessoal foi contratado; novos equipamentos e novas tecnologias foram incorporadas. Diversos processos manuais foram informatizados e uma maior agilidade foi dada à máquina municipal. Entre as atividades desenvolvidas ao longo destes anos destacam-se:

- a instalação da rede local de computadores, interligando todos os equipamentos do Paço Municipal;
- A implantação de uma malha de 42 km de fibra óptica, em parceria com a TELEMAR, contemplando a maior rede de comunicação digital do interior do Estado.
- A implantação de dois laboratórios de informática no Centro de Ciências e Línguas Estrangeiras.
- A criação de laboratórios de informática em seis das maiores escolas públicas municipais, com doze computadores em cada uma.
- A informatização das diretorias de todas as noventa e duas escolas

públicas municipais, incluindo os distritos.

- A unificação do processo de matrículas escolares, com o uso de sistema informatizado.
- A instalação da rede via rádio, que integra alguns dos órgãos da administração pública localizados fora do Paço Municipal.
- A instalação de um provedor gratuito de acesso à Internet, democratizando o uso desse recurso, tornando possível a globalização chegar a quase todos os cidadãos sobralenses, bem como aos moradores de cidades circunvizinhas.⁶⁴
- A implantação de dez câmeras de vídeo para monitoramento do Patrimônio Histórico Nacional de Sobral, interligadas por fibra óptica.
- Desenvolvimento de *software*: mais de 20 sistemas administrativos foram desenvolvidos pela equipe de programadores e analistas da Prefeitura. Portanto, todos os *softwares* são de propriedade da Prefeitura, como é o caso dos Sistemas: IPTU; Patrimônio; Controle da Frota de Veículos; Controle de Zoonoses; Almoxarifado; Bolsa de Compras; Fiscalização de Obras; Ocorrências da Guarda Municipal; Disque Idoso; Controle de mototáxi; Gerência da Habitação; Administração Escolar, Protocolo, Sistema de Defesa Civil, dentre outros.

SOBRAL Internet Grátis: www.sobral.org

A Prefeitura de Sobral oferece um serviço de Internet grátis para os cidadãos e cidadãs do Município e da região norte do Estado. Pelo sítio www.sobral.org, qualquer pessoa pode fazer o seu cadastro, registrando o seu *login*⁶⁵ e a sua senha; pode verificar os seus *e-mails*; tirar dúvidas e conhecer todas as informações sobre como utilizar o serviço de hospedagem de sítios na internet. Segundo o prefeito Cid Gomes, a Prefeitura de Sobral é pioneira no Brasil, ao oferecer o primeiro Provedor Municipal de Internet gratuito. Hoje conta com 20 mil usuários cadastrados, de Sobral e de municípios vizinhos. O próximo passo na luta contra a exclusão digital, segundo o Prefeito de Sobral, é instalar dez quiosques digitais em diferentes pontos da cidade, de modo que aquele (a) que não tem computador em sua casa possa utilizar estes equipamentos públicos.

64: Lançado em fevereiro de 2001.

65: Rotina de conexão a uma rede, como a rede das redes – à Internet. Ex. aateixeira@sobral.org.br.

III. Solonópole



www.solonopole.ce.gov.br

O Município de Solonópole é localizado a uma distância de 277,1 km de Fortaleza, na microrregião do sertão de Senador Pompeu. Tem uma população (2000) de 16.902 habitantes, sendo 32% (5.435) beneficiários da previdência social e uma taxa de urbanização de 45,66%. O Produto Interno Bruto – PIB (2000) calculado pelo IPLANICE (hoje, IPECE) é de R\$ 24.076.294,00, sendo 74,54% advindos do setor serviços e um PIB *per capita* (2000) de R\$ 1.424,00.

O Município tem duas escolas de ensino médio, uma taxa de alfabetização (2000) de 67,88%, uma densidade telefônica (2000) de 2,88 telefones por 1000 habitantes e 872 linhas telefônicas em 2003. Em termos de meios de comunicação social, possui uma emissora AM e uma emissora comunitária, que é transmitida também pela Internet – sítio web da Prefeitura Municipal. Quanto ao Judiciário, em 2003, não possuía defensor público nem juiz de Direito. Tinha, neste ano, 12.501 eleitores (TRE), sendo 14,5 % analfabetos, 2,44 % com nível médio completo e 0,38 % com curso superior completo.

Solonópole apresentava, em 2000, um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,641 (70º. lugar no *ranking* estadual) e uma Taxa de Inclusão Digital de 0,24 % (160º posição no *ranking* estadual).

É administrado pelo contador e empresário da área de informática, Francisco Odorino P. Filho, que está em seu primeiro mandato (2001-2004) e possui uma equipe de nove secretários municipais. A Câmara Municipal é formada de 11 vereadores.

Fortalecendo as relações governo - sociedade e institucionais

Após a leitura de dezenas de *e-mails* que foram enviados para a Prefeitura de Solonópole, selecionamos alguns que nos mostram como é possível um gestor municipal, mesmo de um município pequeno e pobre, aproveitar as opções oferecidas pela Internet para estabelecer uma relação de cumplitude pelo bem comum, uma interação transparente e de mão dupla

com as pessoas ligadas ao Município, para aperfeiçoar a gestão da coisa pública local; como também para estabelecer um círculo virtuoso na busca do bem comum, não somente com os cidadãos e cidadãs, mas também com outras instituições públicas como, por exemplo, na formação de uma rede, de fórum para discutir e buscar soluções para problemas comuns.

Nome: Angela Bastos do Nascimento **De:** angela.mbn@bol.com.br
Para: pms@solonopole.ce.gov.br **Assunto:** Comentário.

”Parabéns Sr. Prefeito pela sua idoneidade, como filha desta cidade eu me orgulho da maneira tão clara como vem administrando este município”. Ângela

Nome: Antonia Eurilene Nogueira **De:** antonianogueira@ig.com.br
Para: filhoausente@solonopole.ce.gov.br **Assunto:** agradecimento pelas fotos

Reforçando a identidade: o orgulho de ser solonopolense.

”Primeiro parabens por tudo que faz por essa cidade, tem oito anos que moro aqui em são paulo, e é meu sonho ver essa cidade sendo bem administrada. Eu entro no site todos os dias e faço propaganda dele para todos que conheço. Tive uma grande surpresa pela pagina filhos ausentes, meu namorado pediu as fotos e vocês mandaram lindas chorei de tanta emoção... Por favor enviar ao departamento responsavel pelas foto muito ... Muito obrigado. Quanta saudade da minha casa, da minha terra, com esse site maravilhoso eu fico informada da minha linda cidade. Beijos a todos”.

Um olhar crítico e sugestão:

De: “Datec - TCM” datec@tcm.ce.gov.br

Para: sugestao@solonopole.ce.gov.br

Data: 06 de maio de 2002

”Do dia 27/04 a 01/05/2002, eu e minha família fomos a esta maravilhosa cidade para visitar o Prefeito Odorino pela morte do seu pai e vermos de perto como é fantástico Solonópole na

época de chuva, para minha tristeza observei “a minha cidade” com iluminação precária, pois estava escura, embora tenha acabado o racionamento de energia. Outro ponto que me entristeceu foi o Buqueirão estava sujo e mal cuidado um local digno de qualquer cartão postal, na realidade acho ali um potencial a ser explorado não só no carnaval e sim todos os dias. Coloquei como “minha cidade” porque não nasci em Solonópole, entretanto me considero filha de coração. Espero que esta sugestão para melhorar a nossa cidade seja levada a frente”.

Atenciosamente, Tereza Neuma Pinheiro.

De: webmaster

Para: edineudo@solonopole.ce.gov.br

Data: 30 de janeiro de 2002

Assunto: Troca de Informações

Em busca de Parcerias

“Caro Amigo Edineudo ...

Nos que formamos a equipe do CPD de Viçosa do Ceará vimos por meio deste e-mail parabenizar a implantação de seu provedor de Internet em sua cidade e informar que já se encontra em funcionamento o nosso provedor. Internetos de ter uma parceria com os caros colegas, pois sabemos que seu provedor é em linux e o nosso também (Suse no Provedor e Proxy, e Conectiva no Gestão Municipal), o motivo desta parceria seria a troca de informações a respeito do Sistema Operacional Linux. Trabalhamos já a dois anos com este sistema e como é sabido, ele ainda é um sistema de difícil acesso. Estamos com dois sites na Internet. www.vicosadoceara.com e www.vicosadoceara.ce.gov.br, iremos criar agora o terceiro site de nossa Equipe, www.ibiapaba.com, neste site teremos salas de bate papo para trocarmos idéias e vários cursos on line e apostilas para estudos aprofundados. Esperamos ansiosos sua resposta. Sinceros abraços da equipe da Prefeitura Municipal de Viçosa do Ceará”.

Lisandro S. Lima - Webmaster.

A Comunicação Poética

No sítio da Prefeitura há também um espaço, recentemente introduzido, para manifestações por meio da poesia sobre temas de natureza pública, da boa política, das políticas públicas, da participação cidadã, como é o caso a seguir.

COMverso
Solonópole Construindo a Verdadeira Cidadania
Quero aqui expressar
Com amor e alegria
Baseado num princípio
Chamado Democracia
Escolher o Prefeito Mirim
É um ato de cidadania.
Escolher o Prefeito Mirim
É mais um passo pro Progresso
É ter em nosso município
Mais um ato de sucesso
É a porta da conquista
Do nosso Selo Unicef.
O Solonópole de hoje
Tem uma nova dimensão
A criança é respeitada
E tem participação
Tem escola com qualidade
Isto é ser cidadão.
Tem merenda escolar
Toda hora e todo dia
No rosto de cada criança
Satisfação e alegria
No Sopão da Cidadania.
Ser Prefeito mirim
É muito emocionante
É fazer de Solonópole
Um município atuante
É ter um protagonista

Em nome dos estudantes.

Quero aqui finalizar

Minha participação

Agradecer o espaço

Hoje eu sou cidadão

Meu abraço para todos

E um beijo no coração.

Thiago Souza Bastos - Prefeito Mirim com ajuda do professor Francisco Lopes Júnior.

Comunicando: Radio Mandacaru. NET

E-mail: mandacaru@solonopole.ce.gov.br

Como diz o prefeito Odorino Filho, em qualquer parte do planeta um filho de Solonópole pode saber das notícias de sua terra e ouvir uma boa música através da Rádio Comunitária Mandacaru, que é transmitida pela Internet.⁶⁶ A sua diversificada programação contempla notícias, entrevistas, esporte, música, entre outros temas. Fica no ar diariamente de 5 da manhã até as 22 horas de segunda a sábado e aos sábados e domingos de 5:00 às 18:00 horas.

Iniciativa: FilhoAusente@solonopole.ce.gov.br

A Prefeitura de Solonópole, pelo seu sítio na Internet, implantou uma ação inovadora que dá oportunidade à cidadã ou ao cidadão que está fora do município de solicitar uma foto de um ponto histórico da cidade, ou da casa onde morou ou de sua família e de ser atendido pela equipe da Prefeitura. Com base nas informações oferecidas pelo solicitante, a foto será tirada e enviada, via Internet, para qualquer parte do mundo. “É normal mudar de cidade. Importa, entretanto, não perder os vínculos afetivos com o lugar de origem, seu povo, seus costumes, suas raízes”. Avalia o Prefeito Odorino Filho que esta atividade, além de proporcionar uma grande alegria às pessoas, de “matar a saudade”, ela proporciona uma boa imagem da gestão municipal e reforça a identidade cultural/territorial das pessoas que têm um vínculo com o município.

Como pregam as teorias do desenvolvimento local, são ações desta

66: Segundo o marcador de audiência, 8002 pessoas acessaram a Mandacaru.NET desde maio de 2002.

natureza que reforçam o capital social, as mudanças institucionais da comunidade e criam um ambiente favorável para o desenvolvimento local, humano e sustentável.

Governo eletrônico e inclusão digital

Solonópole, como vimos anteriormente, é um dos municípios mais carentes do Estado do Ceará. Mesmo assim a prefeitura, com todas as dificuldades peculiares de um pequeno município nordestino, implantou um servidor municipal de Internet que possibilitou à população local utilizá-lo como “ponte” para acessar a Internet através de linhas telefônicas convencionais, sem ter de pagar interurbanos, ou através de outro meio de comunicação, como o rádio. O projeto de rede (por meio de ondas de rádio) cobre todo o município, inclusive a zona rural, e possibilita a conexão permanente à Internet, aos computadores dos laboratórios de informática das escolas, aos computadores dos hospitais e postos de saúde, aos terminais de acesso (totens) instalados em pontos estratégicos da cidade etc. Diz o prefeito Odorino Filho que “hoje nós temos pessoas usando a Internet onde não há telefone, onde não há um outro meio de comunicação”. Acrescenta que tem uma “ilha digital” na Sede do Município onde as pessoas podem acessar a Internet sem ter que pagar. E que todo o acesso à Internet é monitorado, é gerenciado de modo a evitar que crianças e adolescentes tenham contato com conteúdos impróprios ou mesmo os adultos, com conteúdo “que não leva a cultura nenhuma, a nenhum engrandecimento da pessoa”.⁶⁷



O Pioneirismo de Solonópole: software (LIVRE) – Por que pagar?

Promovendo novas ações na luta contra a exclusão digital, Solonópole foi o primeiro município do Ceará e o segundo do País a legislar sobre a obrigatoriedade do uso preferencial do *software* livre em todos os órgãos públicos municipais.⁶⁸ O prefeito municipal sancionou e promulgou a Lei 614/2001 de 25 de junho

67: Este é um assunto polêmico e que produz calorosas discussões. Para os dirigentes dos *telecentros* da Prefeitura de São Paulo, o acesso deve ser livre a qualquer conteúdo, exceto os proibidos por lei.

68: A primeira cidade brasileira a legislar sobre o uso do *software* livre foi Recife, em abril de 2001; e o primeiro Estado foi o Rio Grande do Sul.

de 2001, aprovada pela Câmara Municipal, que obriga os órgãos públicos a utilizarem *software* livre.

Sítio na Internet

O sítio da Prefeitura de Solonópole é dinâmico e certamente é um dos que oferece mais oportunidades de interação com os visitantes. Por meio dele, o cidadão pode fazer seu cadastro para utilizar o servidor de internet municipal, pode criar e mudar o seu *login* e sua senha, entre outros serviços.

Ao ser avaliado pelos internautas, entre 573 sítios cadastrados no portal www.brasilia.com.br, o sítio de Solonópole está em décimo lugar, apresentando, portanto, uma significava colocação, tendo obtido 3.873 votos. Os **quesitos avaliados** são: *atendimento via e-mail, atualização do conteúdo, facilidade de localização de endereços e telefones, navegação livre de erros através do sítio, qualidade dos serviços oferecidos pelo sítio, utilidade do sítio para o público e velocidade de acesso às páginas do sítio.*

IV Viçosa do Ceará



www.vicosadoceara.ce.gov.br_e
www.vicosadoceara.com

O Município é localizado na Microrregião da Ibiapaba, a 348,8 km de Fortaleza e composto de 7 distritos. Tem uma população (2000) de 45.427 habitantes, uma densidade demográfica de 35 hab/km² e uma taxa de urbanização de 31,95 %. Apresenta um PIB (2000) de R\$ 54.260.206,00, com uma participação do setor serviços de 80,5 % e um PIB *per capita* (2000) de R\$ 1.194,00. Possui (8/2003) 15,7 % da população (7.122) como beneficiários da previdência social. No setor de educação, conta com três escolas de ensino médio e uma de educação profissional. Apresenta uma taxa de alfabetização (2000) de 59,10 %, uma densidade telefônica (2000) de 1,35 telefone por mil habitantes e 1.410 linhas telefônicas, em 2003. Não possui rádios e tinha um eleitorado (2003) de 32.212, sendo, des-

tes, 24,70 % analfabetos; 1,46 % com ensino médio completo e 0,38 % com curso superior completo. Apresenta uma Taxa de Inclusão Digital de 1,13 (50º lugar no *ranking* estadual) e um Índice de Desenvolvimento Humano (2000) de 0,593 (159º lugar no Estado).

Viçosa é administrada pelo prefeito Evaldo Soares de Souza (PSDB). É graduado em Ciências Contábeis, está no segundo mandato (2001 – 2004) e sua equipe é formada de seis secretários municipais. Diferente da maioria dos 184 municípios cearenses, a PMV conta com um Núcleo de Tecnologia da Informação. O Legislativo Municipal é composto de 17 vereadores.

Portal da Prefeitura

Além do sítio principal da Prefeitura (www.vicosadoceara.ce.gov.br), existem neste portal as páginas das seguintes secretarias:

- Educação
- Saúde
- Ação Social
- Turismo
- Desenvolvimento
- Obras

Neles podem ser obtidas informações sobre os programas, os projetos, atividades e serviços oferecidos pelos diferentes órgãos. Por exemplo: No sítio da Saúde - <http://www.saude.vicosadoceara.com/odont.htm> é possível consultar informações sobre:

- O Centro de Nutrição
- A Clínica Odontológica
- O Hospital
- A Unidade Móvel
- O Centro de Saúde
- O Prog. Saúde da Família PSFs

Outros elementos que consideramos de grande importância - para a comunidade de Viçosa, principalmente - é o fato de os responsáveis pelo sítio estarem preocupados em disponibilizar informações de utilidade pública como: Tira-dúvidas em relação ao Linux (Dúvidas Linux), TeleLista On-line, a possibilidade de uso de um tradutor de texto (Traduz Texto), de um dicionário (Dicionário), de ler jornais e revistas do Estado e de circulação nacional e até internacional. (Jornais: Diário, O Povo, O Globo, CNN, Folha de São Paulo. Revistas: Veja, Info Exame, Super Interessante, Galileu etc., inclusive apostilas de informática. Isto nos chamou a atenção porque a Internet está sendo usada também para incrementar o capital social e humano, para a expansão das oportunidades educacionais e culturais das pessoas que, infelizmente, em particular nestas comunidades, não têm acesso a bibliotecas nem a informações desta natureza.

Serviço público

Outra boa prática que consideramos é a inclusão no “item” LINKS, para diferentes órgãos públicos nos planos estadual e federal e dos três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário, tais como: Receita Federal, SEFAZ-CE, INSS, DETRAN-CE, Congresso Nacional, Parlamentar Virtual, Procuradoria Geral etc.

Avaliação do sítio

É importante destacar que o sítio da Internet da Prefeitura de Viçosa do Ceará é um dos mais votados na avaliação promovida pelo portal www.brasilia.com.br, estando em 5º lugar entre 543 sítios municipais cadastrados, com os votos de 4159 internautas. Os quesitos avaliados são: Atendimento via *e-mail*, Atualização do conteúdo, Facilidade de localização de endereços e telefones, Navegação livre de erros através do sítio, Qualidade dos serviços oferecidos pelo sítio, Utilidade do sítio para o público e Velocidade de acesso às páginas do sítio.

Programa: Governo Eletrônico e Inclusão Digital

O processo em construção ...

Em 2001 foi instalado o Servidor da Gestão Municipal, que reúne informações de todas as secretarias, setores e projetos, objetivando a

troca de informações e dar maior transparência aos atos da administração municipal.

Em 2002 foi a vez de ser inaugurado o Provedor Municipal de Internet Gratuita, que está equipado com um *link* de 1 mega e 30 linhas telefônicas, o que dá a oportunidade para que todos os funcionários da Prefeitura possam acessar a Internet e utilizá-la como ferramenta de trabalho e de interação social. A cidade de Viçosa do Ceará conta ainda com uma rede de fibra óptica aérea de 6 quilômetros, que interliga o centro administrativo a outros diferentes prédios da administração e à praça General Tibúrcio, onde fica a Unidade Móvel de Informática (UMI).

Internet nos distritos

A UMI é um ônibus que foi transformado em laboratório de informática. É equipado com 17 computadores interligados por uma rede de informática, conectados à Internet e que é utilizado para a oferta de diversos cursos para a população, tanto na Sede do Município como em outros distritos. Segundo o prefeito Evaldo Soares, é a sua grande arma na estratégia de combate à exclusão digital e social em Viçosa do Ceará.

Internet nas escolas

Através do Projeto Informática Educativa, que beneficia professores e alunos, a gestão municipal pretende incluir a informática no currículo escolar, fortalecer a cultura digital e a idéia de que o computador deve ser visto como uma ferramenta básica no projeto pedagógico da escola.

Estão sendo instalados laboratórios de informática nas escolas municipais localizadas na Sede do Município (3), em vilas (5) e em sítios (4). Cada laboratório conta com 13 computadores com *software* livre – Linux, conectiva 9.0 e 2 impressoras, que serão utilizados pelos professores, alunos e dirigentes da escola.

Capacitando os professores

Além dos laboratórios de Informática, a municipalidade conta com quatro núcleos de capacitação e habilitação de professores, localizados na Sede do Município (1) e 3 em vilas. Cada núcleo conta com quatro computadores e uma impressora.

O Cidadão na rede

Na página da Prefeitura, o cidadão ou a cidadã poderá fazer o cadastro, definir o seu *login e senha* e passar a ser um usuário dos serviços proporcionados pelo provedor municipal de Internet, passando a ser mais um membro do seletto mundo virtual proporcionado pela rede mundial de computadores.⁶⁹

Caso deseje, o internauta pode também acessar o seu *e-mail* ou se cadastrar para utilizar o ICQ para se comunicar em tempo real com outras pessoas:

Avançando no uso das TIC

Segundo o Prefeito, o próximo passo é interligar, através de transceptores de rádio, todos os laboratórios de informática, o que proporcionará, além da troca de dados entre os diferentes laboratórios de informática, a interligação de todos os laboratórios à rede mundial de computadores - Internet. Isto possibilitará a efetivação de um programa de educação à distância para a população de Viçosa.

Além disso, o Governo federal, pelo sítio Inclusão Digital (www.idbrasil.gov.br) informa que as escolas de Viçosa do Ceará - Waldir Leopércio, Castelo Branco, Allan Kardec, Julio de Carvalho e Manoel Rodrigues - participarão do Programa GESAC: Governo eletrônico - Serviço de Atendimento ao Cidadão, do Governo federal.

Reconhecimento

A administração de Viçosa do Ceará recebeu diversos prêmios estaduais e nacionais, como, por exemplo, em 2002, Viçosa obteve o primeiro lugar na seleção feita pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC) para premiar os prefeitos que cumprem a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Em 2003, conquistou dois prêmios neste concurso realizado pelo CFC: um pelo cumprimento da LRF e outro como um dos campeões em arrecadação (2º no Brasil) na categoria de municípios com até 50.000 habitantes. Além destes prêmios, foi agraciado pelo 8º ano consecutivo como um dos 30 melhores prefeitos do Estado do Ceará, na edição de 2004.

69 Segundo estudos da FGV (2003). *Mapa da Exclusão Digital*, no Estado do Ceará, apenas 4,61% do total de moradores é que tem acesso a computador. E somente 1,80% possui Internet.

6 Análise das Percepções dos Atores Sociais

6.1 Utilização da Internet e as Implicações na Prevenção da Corrupção

*A tecnologia não determina a sociedade: incorpora-a.
Mas a sociedade também não determina a inovação
tecnológica: utiliza-a.*

Manuel CASTELLS (1999)

O uso e as potencialidades da Internet

Para os diferentes atores sociais entrevistados, a Internet é considerada como de grande potencial para dar transparência à gestão pública e para fortalecer as relações entre o governo municipal e a população. Diferentes variáveis, entretanto, são apontadas como impeditivas para que a internet, mesmo não sendo um meio de massa, possa ser utilizada mais intensamente e em toda a sua potencialidade.

Para o deputado Artur Bruno, é fundamental o uso da Internet para dar publicidade às compras e aos investimentos governamentais.

Se o governo municipal permite a qualquer cidadão o exame de suas contas e ações pela Internet, significa que ele nada tem

a temer. Além disso, a população se sentirá mais segura para verificar como seus impostos estão sendo aplicados e, se for o caso, criticar algum investimento.

Este seria forte indício de que a administração é transparente, conclui o parlamentar. Nesta mesma linha, Piquet Carneiro⁷⁰ diz que essa nova tecnologia é uma grande oportunidade para os políticos prestarem contas de seus atos à população e esta fiscalizar a esses mesmos políticos.

Entre os sete prefeitos entrevistados, todos concordam com a idéia de que a Internet é um instrumento eficiente de comunicação que as pessoas podem utilizar para interagir com a prefeitura; e também, do ponto de vista da transparência, para mostrar à população como está sendo empregado o dinheiro público. Falando de sua vivência na utilização das TIC's, o prefeito de Aratuba diz o seguinte:

“Nós temos utilizado [a Internet] basicamente nesse processo de dar mais transparência à gestão, demonstrando inclusive que existe legislação que obriga a publicação dos resultados contábeis financeiros e patrimoniais do município, de forma periódica, mensal, bimestral e semestral. (...) De forma que eu compreendo que é fundamental o uso da Internet como um instrumento de transparência e de comunicação com a população através dos órgãos, gestores públicos municipais, no caso, as prefeituras e a entidade [APRECE]”.⁷¹

Dilemas: não usa por que não tem X quando tem, não usa

Ora, se há consenso entre os entrevistados sobre os efeitos positivos do uso da internet na gestão pública, nos parlamentos e para os cidadãos e cidadãs, por que não se usa, em muitos casos?

Para o vereador Deuzinho Filho, a realidade é que muitos prefeitos e vereadores em nosso País, principalmente no Nordeste, ainda não atinaram para as potencialidades do uso da Internet. E, no caso de grande parte de cidadãos brasileiros, principalmente os que moram nos municípios do interior, não têm acesso à Internet. Segundo ele, “não adianta ter um Legislativo que utiliza a Internet, que coloca informações na Internet,

70: Então presidente da Comissão de Ética do Governo Federal. (www.presidencia.gov.br/etica) Exposição seguida de debate no Pacto de Cooperação do Ceará. Fortaleza, 17 de dezembro de 2003.

71: As contas / relatórios da Prefeitura de Aratuba são publicados no site: www.municipios-ce.com.br/Aratuba. As contas da APRECE podem ser vistas no site: www.aprece.org.br.

que tenha toda uma estrutura de Internet, se a população não tem acesso a internet! É preciso fazer com que a Internet se torne mais democrática, mais acessível”. Por outro lado, o próprio parlamentar informa que na sua própria Casa Legislativa recebeu equipamentos de informática, através do Programa Interlegis do Senado Federal - que pretende interligar todas as casas legislativas do País, mas que os equipamentos estão subaproveitados e somente dois vereadores (entre 21) usam a Internet com mais eficácia. E acrescenta: “Eu acho que o presidente da Câmara municipal do meu município nunca acessou [a Internet]. E eu digo: olhe, visite [o sítio], o nosso balancete “tá lá”, e ele é obrigado a publicar...”

Para o prefeito de Maranguape, Marcelo Silva, o uso ou não da Internet depende da consciência, da postura do gestor público, da importância que ele dá à transparência, se ele tem ou não compromisso com a transparência da coisa pública. Acrescenta o Prefeito que a tecnologia avançou demais, porém, em compensação, a mentalidade de muitos gestores não avançou. E pergunta: “Como é que eu, como gestor público, vou valorizar uma coisa que eu não conheço? Se eu não tenho consciência ou informação do que é isso, do que é a informática?” Finalizando, diz: “Estes dados são fundamentais e eu me coloco nesse contexto”. Explica que, por falta de conhecimento e de conscientização sobre o que é a Internet e como funciona, ele como gestor não foi capaz de tirar proveito como devia ter tirado desse instrumento. E adverte:

“Não adianta também a prefeitura ter todo esse sistema funcionando uma beleza, se você não tem na ponta a correspondência. De que adianta? Se o cidadão não usa isso, se ele não tem o domínio dessa máquina, da internet. Então, a partir daí eu acho que um ponto que a gente teve um certo avanço foi essa consciência de trabalhar **contra** essa **exclusão digital**.”

Popularização da Internet: barreiras e possibilidades

Já o prefeito de Icapuí, Dedé Teixeira, incorpora outras variáveis na questão relativa ao uso da Internet. Para ele, a maioria dos municípios brasileiros, pequenos como é Icapuí, tem certa dificuldade para implementar políticas de democratização da Internet.

“Eu sinto isso lá em Icapuí. Sabemos da importância, mas ainda não avançou consideravelmente, estamos tentando buscar apoio de parceiros, mas ainda é muito difícil. A Internet custa caro para você acessar, e os recursos do Fundo das Telecomunicações, que poderiam estar servindo para essas políticas (Inclusão digital), ele ainda é uma caixa preta muito grande, sem uma resolução.”

Reconhece o Prefeito, em outro momento da entrevista, que o obstáculo não é apenas o pequeno porte do município, e cita a experiência de Solonópole - município também pequeno, muito mais pobre do que Icapuí, e que tem Internet em todo o seu território:

“A experiência de Solonópole, o investimento foi razoável, não foi um investimento grande, mas o prefeito é da área, ele pensou mais além do que nós, e podemos parabenizá-lo, porque ele fez um negócio fantástico na cidade dele. Nós devemos dar os méritos a ele. Resumindo: nessas prefeituras pequenas, pela determinação e pelo que nós assumimos, **a diferenciação está no gestor**, em entender que isso é importante ou isso não é, mas isso [TIC] é fatal para o futuro das gestões públicas. (...) Aqueles que não trilharem por esses caminhos, eles vão ter grandes retrocessos, eu acho que isso é um fenômeno muito importante. E aí essa coisa da inclusão digital, da tecnologia na gestão pública ela é fatal.”

Uso da Internet: para o bem ou para o mal

Para o juiz de Direito Michel Pinheiro, “a Internet é fantástica para ampliar o público que tem acesso à informação, mas ainda está restrita a reduzido número de pessoas”. Já Alberto Amadei, do Pacto de Cooperação, nos adverte sobre os diferentes usos que podem ser dados à Internet - tanto para a manipulação e a dissimulação, como para o bem da coletividade ou individual. Um exemplo dado é o chamado “leilão eletrônico” ou “pregão *on line*”, que é utilizado por alguns municípios como Aquiraz, Sobral e Quixadá para a aquisição de produtos pelas prefeituras. Para Alberto Amadei, esta modalidade de leilão, “além da máxima transparência, a concorrência seria total, instan-

tânea e monitorada em tempo real. O município gasta menos, o contribuinte paga menos e o cidadão recebe mais”. Acrescenta que as TIC permitem também maior controle social direto, porque oferecem à sociedade civil os meios de que ela não dispunha até agora - como a possibilidade de reunir centenas de pessoas em uma lista eletrônica para discutir a execução orçamentária de uma determinada rubrica de saúde. Este “é um exemplo de controle que a sociedade e os diferentes grupos interessados podem exercer, e que até há pouco tempo era impossível de ser realizado”. E conclui: “as TIC são os meios para a ação social, por excelência, de controle ‘durante’ o processo”.

Canais para a prestação de contas: Quais?

Lembra Lia Freitas, diretora da ABONG, que, ao discutir o uso da Internet, deve-se levar em consideração o baixo percentual de pessoas que acessam a internet nos municípios, e ver outras formas de se prestar contas à comunidade: “onde é que nós podemos prestar conta para irmos além disso? Quais são os outros mecanismos de prestar contas?”

6.2 Ações Básicas na Prevenção contra a Corrupção

“A corrupção é o flagelo do nosso tempo”

Kofi ANNAN – Sec. Geral da ONU

Mesmo com todos os avanços provocados pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), e com o maior rigor por parte dos órgãos de controle, ainda há brechas para o gestor municipal que não tem espírito público e que deseja praticar crimes contra o bem comum. Esta é a opinião dos prefeitos dos Municípios de Viçosa do Ceará e Solonópole, que são também contadores.

O que fazer para reduzir os espaços de proliferação deste câncer chamado corrupção?

Segundo Evaldo Soares e Odorino Filho, prefeitos dos respectivos municípios, há alguns ingredientes necessários e estratégicos na prevenção da corrupção e do mau uso dos recursos públicos. Entre ou-

tros, citam: disponibilizar os diferentes tipos de informação sobre os atos, leis e decisões tomadas pelo Executivo; ter uma comunidade atuante e organizada que fiscalize as ações do poder público; ter uma Câmara Municipal que exerça o seu papel fiscalizador; e criar espaços para o exercício de uma cidadania vigilante por parte dos munícipes.

O prefeito de Viçosa do Ceará, Evaldo Soares, acrescenta que o gestor público não deve se envolver com financiadores de campanhas eleitorais, porque, depois, eles irão cobrar caro a “fatura” - e quem paga sempre é o povo; que o gestor não deve participar de negociações com vereadores, para que determinados projetos de interesse do Executivo sejam aprovados. E, sobretudo, que o gestor público deve dar o bom exemplo não só para a sua equipe de governo, mas para todos os seus munícipes, servindo de referência no modo ético de tratar os recursos públicos.

Odorino Filho lembra que a escolha dos auxiliares também é muito importante. Além de ser um bom técnico, deve considerar se o cidadão ou a cidadã tem um comportamento ético exemplar e se é comprometido com a coisa pública, com o propósito de fazer o bem comum no município.

Dar publicidade ao “planejamento”

Outras sugestões para a construção dos “diques” contra a corrupção vêm do presidente da APRECE, Júlio César Batista. Para ele, o princípio constitucional da publicidade deve ser aplicado com maior intensidade, na medida em que um determinado recurso público, de qualquer esfera de governo, deveria estar atrelado a um plano de trabalho; a um projeto e que toda a comunidade deveria ter esse conhecimento: qual o volume de recurso, de onde vem o recurso, faz parte de que política, onde vai ser aplicado, quem são os responsáveis pela execução, como será feita a prestação de contas?

Desse modo, acreditamos que a população conhecedora da LDO, do Plano Plurianual, do Orçamento Anual do Município, teria a munição necessária para participar efetivamente das políticas públicas, para cobrar dos gestores, ou seja, teria VOZ e VEZ para o exercício da cidadania ativa. Hoje, lamenta o prefeito, “estas peças são simplesmente para cumprir a lei - deveriam ser peças de ampla discussão popular”.

O planejamento e Orçamento Participativo

Outra sugestão é a de implantar o Orçamento Participativo, quando a população teria a oportunidade de participar das audiências públicas para a definição de prioridades na partilha dos recursos públicos. Assim, esta prática pedagógica da democracia semidireta vai se fortalecendo, o processo de tomada de decisões vai se incorporando no cotidiano das pessoas como uma conquista, as TIC são incorporadas e o poder vai sendo partilhando, gerando uma esfera pública capaz de efetivar um controle social sobre os recursos públicos - o que pode evitar possíveis desvios ou má aplicação⁷². Somando a este entendimento, o prefeito de Maranguape, Marcelo Silva, tem a percepção de que o planejamento participativo, onde técnicos e a sociedade estão envolvidos, é um instrumento necessário para combater a má utilização dos recursos públicos.

Democratizando a informação para a ação-cidadã

O juiz Michel Pinheiro sugere também que todos os informativos oficiais, como o Diário Oficial do Município, sejam disponibilizados para todos os interessados, de forma gratuita, tanto em formato impresso como em meio digital. Pergunta o magistrado:

“Como fiscalizar a aplicação das verbas públicas se a sociedade sequer tem acesso aos órgãos de divulgação? Os parlamentares federais, estaduais e municipais podem mudar esta realidade aprovando leis que garantam o acesso gratuito aos diários.”

Ter um *e-mail* é questão de cidadania

Para o prefeito Marcelo Silva, além de municiar com informações os conselhos, os grupos de trabalho e outros coletivos locais para exercerem o controle sobre os recursos públicos, é fundamental trabalhar, também, na democratização da informação para a pessoa comum: “ele tem que ter uma constante informação do que acontece no dia-a-dia da prefeitura! E aí entra a informática. Por que não toda a população ter *e-mail*? O grande desafio hoje é todo cidadão ter seu *e-mail*. Isso é questão de cidadania”. Mesmo aqueles que não têm computador pessoal poderiam acessar o seu

72: Ver: GENRO, 1995 e 1997.

correio através de “ilhas digitais”, “quiosques virtuais”, “telecentros”, colégios, entre outros locais. “Desse modo haverá controle dos recursos públicos”, assevera o Prefeito. Para que isto ocorra, há uma necessidade urgente de acelerar os programas de inclusão digital nas mais diferentes esferas de governo.

Dados e informação

O vereador Deuzinho Filho alerta para a noção de que a questão não é só a divulgação dos atos dos poderes do Estado ou dos documentos contábeis, por meio Internet ou por outro. O problema maior é de linguagem, é a forma como são divulgados os dados. Por exemplo, “não são todos os cidadãos que conseguem ler um orçamento”. Concorde também o deputado Artur Bruno com esta observação e acrescenta: “o orçamento ainda é uma caixa preta, mesmo para alguns parlamentares que são responsáveis por aprová-lo ano a ano”.

Acreditamos que, mesmo entre os parlamentares que têm escolaridade superior, poucos são os que sabem interpretar um relatório contábil e decifrar a sua linguagem, objetivando exercer o seu papel de vigilante da coisa pública. Portanto, o atendimento das normas legais não é um indicador suficiente para aferir se a gestão pública está contribuindo de forma positiva e eficaz para a ação fiscalizadora dos cidadãos e das instituições locais.

Informação e acesso para o cidadão

Acredita a diretora da ABONG, Lia Freitas, que é possível reduzir os desvios do dinheiro público se o gestor público, outras instituições públicas e ONGs conseguirem levar a informação para a população e assegurar o acesso a estas informações. A hipótese é:

“Hoje, nós já temos na Internet todos os recursos que o Governo federal manda para os municípios. Então, se você consegue difundir essa informação, se você consegue facilitar o acesso a essa informação, só aí, você já coíbe 20% do que o prefeito poderia fazer em termos de desvio, porque ele já sabe que aquilo já está divulgado.”

Vontade política e prestação de contas

Quando o gestor público municipal tem vontade política, mesmo não tendo Internet, ele é capaz de tornar a sua administração transparente e contribuir para o fortalecimento das relações Governo municipal e comunidade local, assim como para obstaculizar possíveis casos de mau uso dos recursos públicos. É como relata Dedé Teixeira, prefeito de Icapuí:

“Em 87, nós já botávamos todas as crianças na escola, mas o município não tinha condições de divulgar isso. Precisou uma entidade, uma parceria com o Unicef, para ficarmos reconhecidos. Isso é o diferencial de Icapuí: a partir daí, o “olho” se voltou para a gestão de Icapuí, para as experiências, para as inovações, para o trabalho desenvolvido e aí avançou muito, em outras coisas; a transparência de gestão, aí a parede.”

A partir da divulgação do modo como a gestão do município prestava contas das suas ações (indicadores sociais, receitas, despesas e investimentos) de forma fácil, utilizando as paredes dos prédios públicos - o que é feito até hoje, a experiência passou a ser replicada em deferentes partes do mundo. Posteriormente, veio a “gestão participativa, o orçamento participativo, fruto dessa mobilização. Isso construiu uma cidade participativa, uma cidade de grande auto-estima”.

Divulgação e corrupção

Acredita Dedé Teixeira que

“Esse tipo de investimento na divulgação dessas coisas, na transparência dessas coisas, via Internet, você consegue minimizar muito a corrupção, os desmandos. É muito importante para as pessoas saberem das coisas. E eu acho que pelo avanço da tecnologia nós temos que avançar nisso e criar esses instrumentos. Você vai ver, com certeza, que as cidades vão eleger sucessores, gestores, que vão trilhar por esses caminhos.”

Portanto, o gestor público, ao prestar contas ao contribuinte, ao munícipe, sobre o que foi feito com os impostos, com os tributos que ele pagou para o erário, ele, na realidade, está praticando o que

se chama de ética governamental ou de ética pública - o que pode motivar os cidadãos e cidadãs a participarem na elaboração, na implementação e fiscalização das políticas públicas. Constitui-se pois uma relação virtuosa de confiança entre Governo municipal e sociedade local, que é básica para a redução de atos criminosos contra o patrimônio público e para o fortalecimento e consolidação de um projeto de desenvolvimento local sustentável.

TCU: Democratizando as informações

Parece-nos que os tribunais estão democratizando as suas informações e, deste modo, fornecendo um dos “alimentos básicos” para o exercício da cidadania ativa, que é a informação. Segundo o ministro Ubiratan Aguiar, o TCU disponibiliza para a sociedade informações sobre as auditorias realizadas, os processos julgados, e será implantado o Projeto Sala Cidadã nas unidades do Tribunal dos Estados: “onde a pessoa vai, tem um terminal de computação, ela pode acessar e obter toda e qualquer informação. Vamos dizer: as prestações de contas do Governo do Estado do Ceará, (...), referentes a convênios de repasse de recursos do governo federal”. O TCU hoje disponibiliza uma sala com terminais de computadores para os advogados se inteirarem sobre os processos que eles representam. Além disso, “o TCU disponibiliza informativos eletrônicos e impressos, uma revista de doutrina, de jurisprudência que traz artigos sobre temas de direito administrativo, sobre orçamento, sobre contabilidade, sobre auditorias e também julgamentos mais importantes e que tenham as súmulas, para que os advogados, as partes interessadas possam realmente ter acesso”.

Conscientização da população

Para o deputado Artur Bruno e o prefeito Marcelo Silva, entre outros entrevistados, o que falta é uma conscientização da população sobre os recursos públicos, para entender que eles são seus - portanto, as pessoas precisam fiscalizar a sua alocação e a sua aplicação. Elas precisam conscientizar-se sobre essa “máquina pública chamada prefeitura”, nas palavras de Marcelo Silva; sobre as leis que regem o município; sobre a existência de seus direitos e de suas obrigações; sobre a necessidade de participarem das organizações da sociedade

civil, dos movimentos sociais, dos conselhos comunitários de forma ativa, sem tutela e manipulações. Desse modo, poderá haver uma expansão do capital social, o fortalecimento das relações de confiança e de solidariedade; o aperfeiçoamento do processo de tomada de decisões, de obtenção das informações públicas e de vigilância em relação aos recursos públicos. Este é o caminho apontado por eles para que o ambiente social e político não seja favorável ao surgimento de “focos de corrupção” e de má aplicação de recursos públicos.

O presidente do Tribunal de Contas dos Municípios (TCM), Luiz Sérgio Gadelha Vieira, sugere que esta preocupação com a qualidade da gestão, com a prevenção contra a corrupção deve começar no momento da escolha do candidato que vai administrar o nosso município. Ele sugere que, ao escolher o seu candidato, o cidadão deve examinar quais daqueles têm comprometimento com a coisa pública, com o bem comum; com uma administração realmente voltada para o Município; examinar o histórico daquela pessoa, quais foram os cargos que ele já ocupou; qual a experiência administrativa ou de mobilização social que possa ter, se já teve contas aprovadas ou desaprovadas por órgão de contas. Desse modo, estará contribuindo para evitar a eleição de um “lapidador” do patrimônio público.

Gestores capacitados

A percepção do presidente do Tribunal de Contas dos Municípios, Luiz Sérgio G. Vieira, e da maioria dos prefeitos entrevistados, é a de que um dos agravantes para a má aplicação dos recursos públicos é a baixa qualificação gerencial dos gestores municipais.

Competência técnica e vontade política

Para diferentes informantes deste estudo, um dos grandes causadores da má aplicação dos recursos é a falta de preparo para o exercício do cargo. Muitas vezes, como exemplifica o presidente do TCM, Luiz Sérgio V. Gadelha, o prefeito é honesto, mas desorganizado, e sua equipe de assessores tem pouca qualificação - o que o leva a cometer diferentes irregularidades. Esta constatação é relatada, também, pela procuradora geral da Justiça, advogada Socorro França,

que, ao analisar determinados processos, constata erros primários, os quais denunciam a falta de uma assessoria técnica competente para orientar o gestor municipal na tomada de decisões. Sobre este mesmo assunto, tanto o deputado Artur Bruno como o jornalista e radialista Antonio Viana dizem que boa parte das denúncias contra corrupção e desvio de recursos nas prefeituras cearenses ocorre em função da falta de assessores especializados por parte dos prefeitos. Estes, em vez de se preocuparem em contratar bons profissionais, optam por nomear parentes para ocupar cargos de destaque em seus governos. É a velha política do nepotismo, tão antiga e tão presente, no cotidiano político de nosso Estado.

Para o prefeito Dedé Teixeira, além da competência técnica, deve-se considerar a vontade política. “Com técnica e vontade política, você consegue diminuir muito” a má aplicação dos recursos públicos e evitar os possíveis desvios. “Às vezes você tem competência, mas não tem vontade”, e aí o que prevalece é um ambiente favorável à prática de irregularidades e de crimes contra o patrimônio público, contra o bem comum.

6.3 Controle dos Recursos Públicos

“O controle institucional, feito por órgãos públicos, nunca será suficiente para o combate efetivo à corrupção”.
Wladir PIRES (2004)

A avaliação dos gestores públicos e dos próprios responsáveis, no aparelho de Estado, pelo controle dos recursos públicos, é a de que se registra uma evolução positiva no que concerne às sistemáticas de atuação dos órgãos de controle das contas públicas. Há ainda, entretanto, muitas fragilidades - o que torna quase impossível uma ação eficaz e eficiente no combate preventivo contra o mau uso e o desvio dos recursos públicos. Entre outras debilidades, apontam: a incapacidade de atendimento eficaz e eficiente por parte dos órgãos de controle, de forma preventiva e em tempo hábil; a baixa participação da sociedade e a sofrível atuação do Legislativo Municipal, como fiscal dos recursos públicos.

Controles que não controlam

Na avaliação de prefeito Júlio César, tanto os controles internos como externos adotados pela nossa legislação apresentam-se deficientes. Notadamente porque só verificam os recursos públicos depois que eles são aplicados. “E aí, se eles são bem aplicados, tudo bem! Mas se eles são mal aplicados, não tem como corrigir no processo. (...) Eu penso que o Brasil tem muito que mudar a sua forma de avaliar e de fiscalizar recursos públicos”. A sistemática de fiscalização *ex-post* deve ser substituída ou complementada pela fiscalização preventiva, pela fiscalização em processo: “eu penso que deveria ser acompanhado na medida em que os recursos fossem sendo aplicados. Avaliar logo no mês, no máximo no trimestre o que foi gasto”.

Fragil cultura de participação cidadã

Muitos foram os avanços consignados na Constituição (Cidadã) de 1988, que admite a combinação de democracia representativa com democracia semidireta;⁷³ que assegura aos cidadãos organizados em instituições, em associações ou mesmo individualmente, de requerer, tanto do Legislativo como do Executivo, informações a respeito da organização e da gestão dos recursos públicos do Município; de apresentarem projetos de iniciativa popular⁷⁴ e, como assegurado em algumas leis orgânicas, a necessidade de audiências públicas para discussão de determinados projetos como os orçamentários e os relativos ao meio ambiente. “Também se prevê que os principais documentos de licitações devam ser fixados em quadros públicos ou divulgados na imprensa oficial do município, nos jornais de maior circulação”.⁷⁵

Mesmo com todas essas ferramentas, entretanto, os cidadãos não acompanham, não fiscalizam os recursos públicos. Segundo o prefeito Júlio César, esta é a cultura da população.

73: O art. 14 da Constituição 1988 cita os instrumentos que foram aprovados para garantir a participação popular direta, que são: o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular. Ver: Benevides(1991).

74: A Lei Orgânica do Município de Fortaleza, Art. 54. diz que: “A iniciativa popular de projeto de lei será exercida mediante subscrição de, no mínimo, cinco por cento do eleitorado do Município, da cidade, ou do bairro, conforme o interesse ou a abrangência da proposta”. Ver: Câmara Municipal de Fortaleza (CMF). Lei Orgânica do Município e Regimento Interno. Fortaleza: 1999.

75: Ver: Hohlfeldt (1996).

“Hoje, a cidadania é exercida muito precariamente. As pessoas exercem a cidadania como voto, comparecem às eleições mas, depois de votarem, até se fizerem uma pesquisa vão identificar que ninguém sabe qual foi o último candidato a deputado federal que votou, ou o estadual, ou até mesmo o governador. (...) Portanto, eu penso que esse exercício de cidadania ainda está muito aquém do desejado, para acompanhar efetivamente os recursos públicos.”

Sobre o tema, o Prefeito de Icapuí observa que “onde a gestão é mais democrática, o processo avança mais, há mais cobrança, quando deveria ser o contrário”. Defende a noção de que a participação é preponderante e que tem melhorado muito nos últimos anos. E enfatiza, que, quando a gestão é democrática, “você vê a cidade participando mais. E quando o gestor não quer nem saber disso, as pessoas se afastam”.

O Legislativo e a fiscalização dos recursos públicos

Segundo a Constituição de 1988, temos no Brasil um sistema político que é representativo (o povo elege os seus representantes periodicamente) e participativo (o povo pode tomar a iniciativa da ação e representação política). Desse modo, temos nos legislativos os nossos representantes, que elaboram as leis e fiscalizam o seu cumprimento. No caso do município, o vereador é o nosso representante, na Câmara Municipal. É ele que nos representa quando da votação do orçamento anual, do plano plurianual do município enviado pelo prefeito; é ele que pode propor mudança na destinação dos recursos de uma rubrica orçamentária para outra, se mais recursos para a educação ou para comunicação, por exemplo; é ele que pode legislar sobre os princípios gerais que determinam as regras da Administração do município, como serão formados os conselhos municipais, por exemplo. O vereador pode fazer pedidos de informações e de providências junto ao Poder Executivo; pode pedir diligências para esclarecer dúvidas sobre projetos do Executivo que estão sendo examinados; pode fazer indicação (sugestão, solicitação) para os poderes estadual ou federal e pode propor Comissão

Parlamentar de Inquérito para apuração de possíveis desmandos por parte da gestão municipal, entre outras coisas. O que se vê na maioria das câmaras municipais, porém, é a quebra do princípio constitucional da independência dos poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário). É a prevalência da subordinação do Poder Legislativo ao Executivo, inibindo todas as possibilidades do Legislativo exercer a função de fiscalizador dos atos e recursos do Poder municipal. Normalmente, há mais leis de iniciativas do Poder Executivo do que dos próprios vereadores, e quase nenhuma atividade de fiscalização. E o que é enviado pelo prefeito para a Câmara é aprovado; ou, como diz Evaldo Soares, prefeito de Viçosa do Ceará, muitas vezes, em certas câmaras municipais, são criadas “dificuldades” para a aprovação do projeto de iniciativa do Executivo, não no sentido de aprimorar o projeto proposto, mas sim, para o vereador ter oportunidade de vender “facilidades”, ou seja, de propor em troca de seu voto ao projeto a obtenção de uma contrapartida de benefícios para si ou para os seus. Não resta dúvida de que este tipo de prática política em nada contribui para o desenvolvimento local e, por outro lado, é um espaço fértil para a cultura da corrupção se instalar.⁷⁶

O Vereador e o assistencialismo

*“Aos amigos tudo. Aos inimigos a Lei.”
Frase atribuída ao Pres. Getúlio Vargas⁷⁷*

Dedé Teixeira diz que, em Icapuí, tem-se avançado em muitas áreas, mas “eu digo, a gente não avançou na questão da eleição de vereadores. É impressionante como ainda se cultiva o cara que é assistencialista da comunidade, o cara que presta favores. (...) Às vezes ele é oposição ao prefeito, mas é oposição para defender o lado dele”.

Falando sobre o papel de vigilante da coisa pública a ser desempenhado pelo vereador, o Prefeito diz que “muito pouco... Fiscaliza, às vezes, porque é oposição ao prefeito. Algum tempo depois ele se torna aliado do prefeito por conveniência dele; espaço de poder e tal. Isto é uma coisa ainda para ser aprimorada”.

76: Para conhecer a ação de cidadãos e cidadãs na caça aos corruptos na Câmara Municipal de Juazeiro do Norte (Ceará), ver: Revista Veja, no. 17, de 28 de Abril de 2004, pp. 46-47.

77: Apud O'Donnell (2001).

Necessidade de capacitar os vereadores

Dedé Teixeira defende a tese de que é preciso capacitar o vereador, discutir o seu papel e, com isto, contribuir para a vigência de um outro modo de fazer política: “eu acho que tem que insistir, é um processo lento, mas capaz de mudar muito a feição. Os municípios ainda são muito atrasados, são muito conservadores, porque começa pelo conservadorismo e o tradicionalismo das câmaras de vereadores, também”.

A atuação do TCM

Segundo o Presidente do TCM,⁷⁸ Luiz Sérgio Vieira Gadelha, desde 1997, com a descentralização, há um forte aumento de contas de gestão, que chegam hoje a 1.400 nos 184 municípios. Além destas, o TCM tem que dar parecer (aprovando ou desaprovando) as 184 contas de governo. A instituição emite um parecer técnico que é encaminhado para o julgamento político da Câmara de Vereadores do município. No caso em que o prefeito descumpriu uma das cláusulas constitucionais, ou a LRF, “aí cabem também algumas ações perante o Poder Judiciário”. Acrescenta o presidente, que “o Ministério Público, de acordo com a Constituição Federal, tem a primazia e a exclusividade, praticamente, para denunciar os fatos ao Poder Judiciário”.

No caso de haver a impugnação de despesas, são aplicadas multas, há improbidade administrativa, e o TCM considera irregulares as contas, representando junto à Procuradoria Geral de Justiça e à Justiça Eleitoral, para (possíveis) impugnações de candidaturas.

TCM: Estrutura, dificuldades e desafios

O presidente do TCM considera que os recursos humanos da Instituição têm boa qualidade, em relação ao serviço público de um modo geral: “são funcionários muito dedicados, treinados, com experiência em fiscalização, principalmente a nível de setor público municipal”. Entretanto, o número de servidores é insuficiente, e o grau de informatização deixa muito a desejar. O grande desafio é aumentar a relação entre o número de computadores e o funcionário,

78: Ceará, Bahia, São Paulo, Rio de Janeiro, Pará e Goiás são os estados da Federação que possuem Tribunais de contas dos municípios.

e disponibilizar um *notebook* para cada auditor que vai a campo fiscalizar: esta é a situação desejada. “Porque somente através da informática e de redes internas de informática nós poderemos avançar em nossos trabalhos. O grande desafio é esse, nós precisaríamos, de imediato, eu estimo, de cerca de 60 a 80 computadores para dar mais agilidade aos nossos trabalhos”.

TCM na visão de outros atores sociais

Para o deputado Artur Bruno, relator da CPI do FUNDEF da ALECE, e que teve a oportunidade de conviver intensamente com os gestores e técnicos do TCM, esta instituição, como outras que controlam e julgam as contas públicas, tem o “poder de polícia” e é quem deveria dar cabo às ações da sociedade civil; mas lamenta: “mesmo sabendo do esforço dos componentes dessas instituições, infelizmente, sabe-se que não é possível dar vazão à enorme demanda de denúncias que chegam às suas mãos. Faltam inclusive recursos humanos e materiais – muitas vezes por falta de interesse do próprio Executivo – para uma melhor fiscalização”⁷⁹.

Falta de vontade política

Já o juiz Michel Pinheiro vê com preocupação a atuação das instituições de controle dos recursos públicos em nosso País, como é o TCM. A sua percepção é de que não há vontade de punir exemplarmente os que cometeram crimes contra o erário. Complementa: “se houvesse, teríamos casos apreciados e julgados com muito mais rapidez”.

Composição do Tribunal

Outro ponto abordado pelos prefeitos entrevistados foi a forma de escolha dos conselheiros do TCM. O critério utilizado é o político, e não o critério técnico. Segundo eles, esta sistemática de escolha pode influenciar (positiva ou negativamente) nos julgamentos dos processos das prefeituras. Ponderam que o tratamento dado por conselhei-

79: A Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) foi instalada em 1999 na Assembléia Legislativa do Estado do Ceará para investigar denúncias de irregularidades na aplicação do FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério). Foram denunciadas 108 prefeituras. Ver: INESP, 2000. Segundo o Deputado Artur Bruno, a sua grande “frustração” é que até agora (2004) os culpados não foram punidos exemplarmente.

ros indicados pelo Governo do Estado e aprovado por seus aliados - maioria no parlamento estadual, pode ser diferenciado para as prefeituras aliadas ao partido hegemônico no poder e para as prefeituras que pertencem a partidos de oposição ao governo do Estado. O TCM, como outras cortes do gênero, é técnico-político, e não de cunho eminentemente técnico. Para evitar que hipóteses desta natureza sejam concretizadas, há sugestão no sentido de que os conselheiros sejam escolhidos para os tribunais por meio de concurso público.

Defasagem: demanda e capacidade de atendimento

Os prefeitos foram unânimes em afirmar que há um desequilíbrio entre a quantidade de contas e de sistemas das prefeituras e câmaras a serem fiscalizados e a “pequenez” do órgão que faz esses controles.

Segundo o prefeito de Maranguape, Marcelo Silva, esta situação é reconhecida também pelos gestores do TCM. Em conversa recente, o presidente do TCM teria dito: “Marcelo, com o quadro de pessoal que nós temos aqui, não dá nem para acompanhar as contas da Prefeitura Municipal de Fortaleza”. Segundo os prefeitos, quando a imprensa local divulgou as contas das prefeituras que tinham sido julgadas até abril de 2004, eram ainda as contas do exercício de 2001. O presidente do TCM adverte: “Nós sabemos que justiça tardia é justiça pouco eficiente ou ineficiente”. Desse modo, a grande luta dos dirigentes do TCM é informatizar toda a instituição, a fim de dar agilidade as suas atividades, de modo a validar de forma insofismável a sua existência perante a sociedade cearense e junto a outras instâncias de governo.

TCM: A percepção sobre os gestores municipais

O presidente do TCM traça um perfil dos gestores municipais do Ceará de hoje.

“Como em todo setor de atividade humana, você tem o bom e o mau gestor; você tem aquele gestor que realmente tem espírito público e aquele que não tem. Você encontra todo tipo de situação, você tem aquele que é preparado para administrar e aquele que é despreparado; você tem... nós poderíamos dizer o honesto e o desonesto, o organizado e o desorganizado, muitas

vezes a pessoa é desonesta mas é organizada; e às vezes demonstra na documentação uma situação irreal, que não corresponde àquela realidade.”

Acrescenta que também há os honestos, mas não são organizados nem têm boa assessoria, com sérios problemas quanto têm que prestar contas de sua administração junto aos tribunais. De um modo geral, ele diz que o perfil do prefeito municipal e de sua equipe melhorou. “Tem aqueles com formação acadêmica e suas assessorias aos poucos estão melhorando”.

Na sua avaliação que hoje há mais cobrança, há mais exigência, tanto em termos de legislação, mas também por parte da população, dos *media* e dos próprios agentes políticos, os vereadores; mas faz uma ressalva: apesar da melhora, o índice de irregularidade é ainda muito elevado. Em 2003, 71% das contas da gestão julgadas pelo TCM foram desaprovadas. “E aí, desses 71%, você vai encontrar uns 21% com bastante gravidade. E em função disso, o Tribunal realizou mais de 200 representações ao Ministério Público. E também um outro número de representações à Justiça Federal”.⁸⁰

Luiz Sérgio Vieira observa que os municípios dos Estados onde há TCM são mais fiscalizados. E afirma que o grave problema que ainda continua existindo no município é a falta de uma administração mais profissionalizada.

“Cada prefeito que entra traz a sua equipe. E isso gera descontinuidade administrativa muito grande. É natural que cada um tenha os seus cargos de confiança e os cargos de comissão. Mas você teria que ter um núcleo básico já profissionalizado para garantir a continuidade administrativa e de organização de arquivos e até organização da própria administração”.

Tipos de irregularidades

Quanto às irregularidades nas contas de governo, as mais comuns são as relativas ao “descumprimento de alguns percentuais constitucionais e outros requeridos pela Lei de Responsabilidade Fiscal”. E, nas contas

80: Ver: Entrevista concedida pelo presidente do TCM à “Agência da APRECE”, em 30 de janeiro de 2004. In: www.aprece.org.br.

da gestão, “geralmente é a falta de licitação ou licitação irregular, a obra mal feita, mal realizada”.

O presidente do TCM diz que um dos problemas e até motivo de “grande frustração” é a dificuldade de fazer com que os gestores que cometeram irregularidades paguem as multas aplicadas. São poucos os que se antecipam e recolhem o valor da multa.

Financiamento de campanhas e a corrupção

Para Luiz Sérgio Vieira Gadelha, há uma relação entre o financiamento das campanhas políticas eleitorais e as irregularidades cometidas por determinados gestores públicos. Segundo Vieira:

“Nós temos que admitir que o processo político brasileiro, num estado como o nosso, e no interior, ele ainda é muito viciado, ele ainda é muito dependente do poder financeiro, do dinheiro para financiar as campanhas, então aquele grupo político que ganha a Prefeitura, ele muitas vezes está cheio de compromissos ou mesmo endividados e muitas vezes ele realmente há um desvio de conduta, ele vai administrar aquele município mais para, muitas vezes, para se locupletar a ele próprio e ao seu grupo político do que propriamente para servir à comunidade”.

Esta opinião vai ao encontro do alerta que faz o prefeito Evaldo Soares, de Viçosa do Ceará, para todos aqueles que desejam se candidatar, e se eleitos, dirigem o município com base nos interesses públicos. Para ele, a receita é não se comprometer ou fazer “alianças” - na base do “é dando que se recebe” - com os financiadores da campanha eleitoral. Caso contrário, o prefeito eleito ficará “amoraçado” pelos interesses privados durante toda a sua gestão - e quem perde com isto é todo o município.

Complementando as ações e informações

O relacionamento entre os órgãos de controle das contas públicas - como TCM, TCU, TCE, controladorias e ouvidorias - aumentar e melhorar, tanto no sentido de conhecer o que a outra instituição está fazendo, como na troca de informações, e inclusive na participação em eventos de capacitação conjunta, objetivando aperfeiçoar as suas

atividades por meio de ações mais integradas e complementares. “Se a gente chega num município e encontra uma irregularidade do Governo Federal, nós representamos ao TCU; e se encontramos do governo estadual, representamos ao TCE e vice-versa. Quando eles encontram irregularidades com relação às verbas municipais, eles representam ao TCM”.

7 Conclusão

O estudo demonstra que o uso dos recursos oferecidos pelas TIC, principalmente a Internet, por parte das prefeituras, ainda é muito reduzido, já que 86% das prefeituras municipais do Ceará não têm suas páginas disponibilizadas na rede mundial de computadores. Entre as que já incorporaram esta ferramenta de informação e comunicação em sua relação com a sociedade, algumas o fazem de forma complexa, articulando-a a outros *media*, como o rádio, enquanto outras sequer divulgam – se é que existe o *e-mail* da prefeitura, limitando severamente as possibilidades de interatividade oferecidas pela Internet. A atualização permanente do sítio é uma preocupação visível de apenas cerca de 50% das prefeituras estudadas. Frequentemente, os poucos serviços oferecidos ou *links* disponibilizados não podem efetivamente ser acessados. Estes, entre outros elementos, permitem apontar um alto grau de analfabetismo digital entre os gestores e funcionários das prefeituras - o que certamente traz implicações para a utilização da Internet no combate à corrupção, na prevenção do mau uso dos recursos públicos, no e-governo, na e-governança, na e-política, no e-trabalho, na e-educação, na e-saúde e no e-desenvolvimento, por exemplo.⁸¹

81: Como vimos no item 1.8, é a terminologia utilizada para designar o uso da Internet no governo e na governança eletrônica, na política, no desenvolvimento, na educação, no trabalho etc.

Por outro lado, a pesquisa nos mostra que o município, mesmo sendo pequeno e pobre, pode aproveitar as oportunidades proporcionadas pelas TIC para o exercício de um governo transparente, que contribua para a prevenção contra a corrupção, criando um ambiente que favoreça o fortalecimento da interação da gestão municipal com o cidadão; o capital social; o planejamento participativo; o combate à exclusão (social e digital); e a consolidação de uma proposta de desenvolvimento humano local sustentável eletrônica e de governo eletrônico, objetivando o desenvolvimento integral do município.

Diante deste quadro, a pergunta que fica é: o que o gestor municipal e outros atores sociais do meu município deveriam fazer para trilhar o caminho dos que usam as novas tecnologias da informação e comunicação (TIC) no fortalecimento da democracia local (participativa e representativa); para uma gestão transparente e financeira e socialmente saudável; para o fortalecimento da interação dos governos; da interação do Governo com a sociedade local; para a melhoria dos serviços públicos. Por fim, usar as TIC como uma ferramenta útil na luta contra o mau uso dos recursos públicos e na busca de um desenvolvimento local humano e sustentável (DLHS)?

Acreditamos que a resposta pode ser buscada nas entrevistas que fizemos com os prefeitos e outros atores sociais, somada às análises de sítios diferentes que realizamos.

Os entrevistados formaram um consenso em torno das qualidades do uso da Internet e apontaram diversos problemas que têm que ser atacados para que possamos chegar ao município (Governo e Sociedade) com o qual sonhamos, com todas as qualidades citadas. Para intensificar o uso da Internet em função da perspectiva do município que queremos, é necessário, entre outras coisas, além da vontade política dos diferentes atores sociais, conscientizar a sociedade local, os vereadores e os gestores municipais das suas potencialidades, para que estes elejam como prioridade de governo e a transformem em uma política pública. Precisa ser enfrentada a questão do analfabetismo - formal, funcional, digital - inclusive dentro do próprio governo municipal; estabelecer parcerias com outros governos para a instalação de infra-estrutura necessária para a popularização da Internet, como a instalação de “telecentros” ou de “ilhas digitais” ou de “quiosques

digitais”,⁸² de preferência de “multiuso”, em diferentes pontos do território municipal, com monitores qualificados e o gerenciamento com a participação da comunidade local.

Parece-nos, como diziam alguns prefeitos, que a qualificação do gestor e de sua equipe, a vontade política, a mobilização da sociedade para a participação efetiva nas políticas públicas, a conscientização da necessidade e das potencialidades do uso das TIC são elementos decisivos e estratégicos para a superação das “dificuldades” de ordem financeira e para a implementação de projetos de inclusão digital, de governança.

É necessário ainda planejar e implantar um sistema de informação municipal de fácil acesso e que alimente a administração pública local, os diferentes segmentos sociais, inclusive outros atores; que forneçam para a comunidade local todos os documentos e leis que balizam a vida da cidade, como o plano diretor, a LDO, o plano plurianual, o orçamento, entre outros. O importante, antes de iniciar este processo, é decidir: que tipo de informação queremos? Para quê? E como serão democratizadas? Isto se faz necessário porque, dada a “tempestade” de informação que hoje circula, nem tudo é favorável à construção de um processo de desenvolvimento sustentável e ao exercício pleno da cidadania.

Outro ponto fundamental é que tenhamos consciência de que só atingiremos os objetivos desejados para o nosso município se houver avanço, tanto no aperfeiçoamento das instituições como dos cidadãos. Não existirá bom governo, boa governança sem bons cidadãos e instituições sólidas. Para isto, os entrevistados sugeriram ações que provoquem a conscientização da população, para que fiquem cientes de suas responsabilidades e de seus direitos como cidadão; de que a política é essencial para qualquer regime democrático; e que o patrimônio público, que pertence a todos, não pode ser entregue a

82: Denominações dadas a espaços públicos com um determinado número de computadores e monitores, onde as pessoas podem acessar a Internet; participar de cursos sobre tecnologias da Informação e da comunicação (TIC) e de atividades culturais e de arte educação. É importante frisar que a concepção, os tipos de serviços e como são gerenciados estes espaços variam de instituição para instituição e de Estado para Estado. Por exemplo, o que os “telecentros” da Prefeitura de São Paulo oferecem é diferente do que as “Ilhas digitais” do Governo do Estado do Ceará proporcionam. Ver: www.prefeitura.sp.gov.br/cidadania/telecentros e www.soma.ce.gov.br/programas/ilhas/

qualquer pessoa para administrá-lo. Por isto, a luta pela ética na política, a ética no setor público, inclusive no setor privado, deve ser uma luta de toda a sociedade em prol do bem comum. Para isto, a população precisa acompanhar, participar de formas diferentes no desenho, na implementação e na avaliação de políticas públicas, inclusive na fiscalização de órgãos como o Legislativo, Ministério Público, tribunais e o Judiciário, verificando se estão agindo de conformidade com os princípios da ética pública, do interesse comum ou dos interesses privados.

Para se somar a esta vontade de conscientização do povo, foi enfatizada a necessidade de capacitar os gestores, os vereadores, os secretários municipais e estruturar as instituições e os órgãos públicos de controle, como o TCM. Sem isto, pouco se pode avançar na construção de uma governança, de uma governabilidade democrática favorável ao desenvolvimento local, mesmo que a Internet estivesse incorporada ao dia-a-dia das gestões municipais. Como a experiência nos mostra, não há bom governo sem boa governança, sem instituições sólidas, sem um governante comprometido com o bem comum e uma sociedade participante e empreendedora. Não é a Internet que vai comandar a sociedade, esta é que é capaz de moldar este meio, e de atuar no sentido de aproveitar as suas oportunidades e se proteger de suas ameaças, porque não há tecnologia neutra.

Outras questões ficaram em aberto, o que exigirá novos estudos, entre elas: como os prefeitos que não usam a Internet vêem as possibilidades desta ferramenta para contribuir na melhora de suas gestões e do bem comum das populações locais? Como eles justificariam o não-uso desta ferramenta, mesmo tendo a possibilidade de conectar desde o seu gabinete? Como os vereadores que possuem internet justificariam o seu desinteresse pelo uso desta ferramenta? Será que o uso ou não-uso está vinculado à cultura política local, às suas práticas políticas? Como os prefeitos de outras regiões do País justificariam o seu analfabetismo digital ou a sua inclusão digital? Como estes gestores estão utilizando as TIC na prevenção contra a corrupção, na governança eletrônica e no governo eletrônico, por exemplo? Estas e outras indagações serão respondidas em outros estudos.

Referências bibliográficas e webgrafia

- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. A Democracia Brasileira nos anos 90. *Revista Eletrônica DHIAL No. 37*. Instituto Internacional de Governabilidade da Catalunya (IIGOV). Barcelona: IIGOV, 2003. Em Línea: www.iigov.org.
- ARRETCHE, Marta T. S. Mitos da Descentralização: mais democracia e Eficiência nas Políticas Públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais nº 28, 1995*. São Paulo: ANPOCS. P. 1-23
- BAHAROGLU, Deniz. *Governança e Estratégias da Cidade*. Instituto do Banco Mundial. Washington, 2001.
- BANCO MUNDIAL. *Informe sobre el Desarrollo Mundial*. El Estado en un Mundo en transformación. Washington D. C: Banco Mundial, 1997.
- BANCO MUNDIAL. *Informe sobre el Desarrollo Mundial*. Del conocimiento al servicio del desarrollo. Washington D. C: Banco Mundial, 1998/1999.
- BANCO MUNDIAL. Brasil: *Estratégias de Redução da Pobreza no Ceará. O desafio da Modernização Incluínte*. Brasília: Banco Mundial. Departamento do Brasil, 2003.
- BARREIRA, Irllys A. F. (Coord.) *Desafios da gestão municipal democrática: Fortaleza*. Recife: Centro Josué de Castro e Instituto Pólis, 1998.
- BENEVIDES, Maria Victória de M. *A Cidadania Ativa - Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular*. São Paulo: Editora Ática, 1991.
- BENEVIDES, Maria Victória de M. Cidadania e Democracia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais (RBSC)- Lua Nova*, Número 33, p. 5 – 16. São Paulo: ANPOCS, 1994.
- BOFF, Leonardo. *Ética e Moral. A busca dos fundamentos*. Petrópolis (RJ): Editora Vozes, 2003.
- BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Lisboa: DIFEL, 1989.
- BRESSER PEREIRA, Luis Carlos. Gestão do Setor Público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER PEREIRA, Luis Carlos; SPINK, Peter (org.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1998-a.
- BRESSER PEREIRA, Luis Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER PEREIRA, Luis Carlos; SPINK, Peter (org.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1998-b.
- CARDOSO, Fernando H. Reforma do Estado. In: BRESSER PEREIRA, Luis Carlos; SPINK, Peter (org.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

CASTELLS, Manuel. Até o Estado Rede? Globalização econômica e Instituições políticas na era da informação. In: *Seminário Internacional sobre Sociedade e Reforma de Estado*. Brasília: MARE, 1998.

CASTELLS, Manuel. *A Sociedade em Rede. A era da Informação: economia, sociedade e cultura*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CASTELLS, Manuel. "La relación entre Internet y la construcción de una nueva sociedad, la sociedad red." Conferencia ministrada durante el acto de presentación del Doctorado Interdisciplinar sobre Sociedad de la Información y Conocimiento en la Universidad Oberta de Catalunya - UOC. Barcelona: UOC, 2000 (en línea). www.uoc.es/web/esp/articles/castels_

CASTORIADIS, Cornelius. En: *La Estrategia democrática nella società che cambia*. Roma: Ed. Datanews, 1995.

CMF. *Lei Orgânica do Município e Regimento Interno (Atualizados)*. Fortaleza: Câmara Municipal de Fortaleza (CMF), 1999.

CATTANI, Antonio D. (org.). *Fórum Social Mundial. A Consrtrução de um mundo melhor*. Porto Alegre: Editora Vozes, editora da Universidade/UFRS, 2001, p. 62.

CAVALCANTE, Antonio Mourão. "A corrupção é uma doença". *O Povo, páginas azuis*, pp.14,15. Fortaleza: 31.5.2004. Entrevista concedida a Jornalista Déborah Lima.

CEDEC. *Ética, Política e Gestão Econômica. Revista Lua Nova No. 25*. São Paulo, 1992.

CNBB. *Vamos acabar com a corrupção eleitoral. Roteiro para fiscalizar a aplicação da Lei 9840*. São Paulo: Editora Paulinas, 2000.

CONSEJO DE EUROPA. *Ética en el Nivel Local. Paquete de Iniciativas Modelo*. Documents Pi i Sunyer 22. Traducción y edición a cargo de José Manuel Rodríguez Álvarez. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals, 1993.

COOPEDGE, Michael. Instituciones y Gobernabilidad en América Latina. *Revista Síntesis No. XX*, Madrid: 1995.

CHAUÍ, Marilena. *Brasil. Mito fundador e sociedade autoritária*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

CUNILL, Nuria. *Repensando el Público a través de la sociedad*. Caracas: CLAD, Venezuela, 1997.

DAHL, Robert. *La poliarquía, Participación y oposición*. Madrid: Editorial Tecnos, 1997.

DAHL, Robert. *La Democracia. Una guía para los ciudadanos*. Madrid: Taurus, 1999.

DOWBOR, Ladislau. *A Reprodução Social. Propostas para uma gestão descentralizada*. Petrópolis (RJ): Editora Vozes, 1999.

- DOWBOR, Ladislau. Informação para a Cidadania e o Desenvolvimento Sustentável. Em linha: <http://dowbor.org>. Última consulta em: 1 de abril de 2004.
- FAORO, Raymundo. *Os donos do poder*. 9ª. Ed.. São Paulo: Globo/EDUSP, 1991.
- FELDMAN, Eduardo. La evolución de la reflexión politológica sobre la democratización: del cambio de régimen a la arquitectura institucional de governance y la gobernabilidad. *Instituciones y desarrollo*. Edição Especial No. 8 / 9. (en línea). Barcelona: Instituto Internacional de Governabilidade (IIGOV), Mayo de 2001.
- FIEGE, Hans-Jürgen. ONG's no Ceará- Quem são, o que fazem, quais são os seus desafios? In: FKA. *ONGs no Brasil. Perfil de um mundo em mudança*. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer e ABONG, 2003, pp. 19-66.
- FGV. Mapa da Exclusão Social. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas (FGV)-Centro de Políticas Sociais (CSP), 2003. www.fgv.br/CPS/mapa.
- FLEURY, Sonia. Reforma del Estado. *Instituciones y Desarrollo 14-15*. En Línea. Barcelona: IIGOV, 2003. Data de Consulta 10 de dezembro de 2003. www.iigov.org.
- FLÓREZ, Fernando Carrillo. Redescubrimiento de las instituciones como condición de crecimiento. Artigo Publicado no *Diario El Tiempo. Suplemento Lecturas dominicales*. Colombia, domingo 10 de dezembro de 2000.
- FONSECA, Eduardo Giannetti. *Vícios Privados, benefícios públicos? A ética na riqueza das nações*. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.
- FMI e BM. Finanças e Desenvolvimento. O Combate à Corrupção no mundo. Washington (EUA): Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial (BM), março de 1998.
- FROTA, Silvana. *Guia Municipal. Edição Especial*. Fortaleza: Revista dos Municípios do Ceará, 2004.
- FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER. *Governo eletrônico. Desafios da participação cidadã*. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2002.
- FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER. *Responsabilidade Fiscal: o que o Município precisa saber sobre a Lei*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer - Oficina Municipal, 2001.
- FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER. Os Custos da Corrupção. Cadernos Adenauer No. 10. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, dezembro de 2000.
- GECD. Os Movimentos Sociais e a Construção Democrática: Sociedade Civil, Esfera Pública e Gestão Participativa. (Dossiê das discussões realizadas no período de 10 de 1988 a 5 de 1999). Campinas (SP): Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática - GECD, IFCH/UNICAMP, 1999.
- GENRO, Tasso. Reforma do Estado e democratização do poder local. In: VILLAS BOAS, R. & TELLES, V. S. (orgs.). *Poder Local, participação popular e construção da cidadania*. Revista do Fórum Nacional de Participação Popular, ano 1, no. 1, 1995.

GENRO, Tarso e SOUZA, Ubiratan de. *Orçamento Participativo - a Experiência de Porto Alegre*. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 1997.

GONDIM, Linda M. de Pontes. *Clientelismo e Modernidade nas políticas públicas – os governos das “mudanças” no Ceará (1987 – 1994)*. Ijuí (RS): Ed. UNIJUÍ, 1988.

GRAY, Cheryl W. e KAUFMANN, Daniel. Corrupção e Desenvolvimento. In: FMI e BIRD. *Finanças e Desenvolvimento. O Combate à Corrupção no mundo*. Washington (EUA): Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), março de 1998, pp. 7 – 10.

HABERMAS, Jürgen: *Teoría de la acción comunicativa, tomo I – Racionalidad de la acción y racionalización social*. Madrid: Taurus, 1987.

HAGUETTE, André. “Povo vota, não Governa”. *Jornal O Povo*, Opinião, p. 7. Fortaleza, 18.7. 2004.

HERMAN, Edward S. e CHOMSKY, Noam. *A Manipulação do Público. Política e Poder econômico no uso da mídia*. São Paulo: Futura, 2003.

HERMANNNS, Klaus (Org.). *Participação Cidadã. Novos conceitos e Metodologias*. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2004.

HOHLFELDT, Antonio. *Manual do Vereador Eficiente*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1996.

INESP. *CPI do FUNDEF Relatório Final*. Assembléia Legislativa do Estado do Ceará. Fortaleza: Edições INESP, 2000.

IBGE. Síntese dos Indicadores Sociais 2003. Rio de Janeiro: IBGE, 2004.

KLITGAARD, Robert. O Combate à Corrupção no mundo. *Finanças e Desenvolvimento*. Washington (EUA): Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial (BM), março de 1998, pp. 3 - 6.

KÜSTER, Angela. Experiências de participação cidadã na gestão do Governo do Estado do Ceará 1995 – 1998. In: HERMANNNS, Klaus (org.). *Participação Cidadã. Novos Conceitos e Metodologias*. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2004.

LATINOBARÓMETRO. *Informe Latinobarómetro. Encuesta latinobarómetro 200*. www.latinobarometro.org.

LAMA, Dalai. *Uma ética para um novo milênio*. Rio de Janeiro: Sextante, 2000.

LESBAUPIN, Ivo e MINEIRO, Adhemar. Democracia Truncada e Corrupção. In: *O Desmonte da Nação em Dados*. Petrópolis (RJ): Editora Vozes, 2002pp. 65- 71.

MARE. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado- MARE. Brasília, 1995.

MATOS, Heloisa e NOBRE, Guilherme. Marketing Público. *Guia de Comunicação para uma gestão Cidadã*. Fortaleza: Escola de Formação de Governantes (EFG), 2001.

MAURO, Paolo. Corrupção: causas, conseqüências e a agenda de novas pesquisas. In: *FMI e BIRD. Finanças e Desenvolvimento. O Combate à Corrupção no mundo*. Washington (EUA): Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), março de 1998, pp. 11 - 14.

MIRANDA, Júlia. Ética, Política e Comunicação nas Representações do “Homem Ordinário”. *Revista de Ciências Sociais v. 28 nº 1/2, 1997*. Fortaleza: UFC. P. 75-89.

NASCIMENTO, Roberto Sérgio. Relatórios de Acompanhamento da Gestão Orçamentária. In: *Curso: Orçamento Público. Planejamento, execução e controle. Fascículo 12*. Universidade Aberta do Nordeste. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha.

OSBORNE, David y GAEBLER, Ted. *Reinventando o Governo*. Brasília: MH Comunicações, 1994.

O’DONNELL, Guillermo. Poliarquias e a (in) efetividade da lei na América Latina: Uma Conclusão Parcial. En: Méndez, E. Juan; O’Donnell, Guillermo e Píñheiro, Paulo Sérgio (Org.). *Democracia, Violência e Injustiça. O não Estado de Direito na América Latina*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2001.

OLIVEIRA, Francisco de. Reforma do Estado e Democratização do Poder Local. In: *Poder Local, Participação popular e Construção da Cidadania No. 1*. Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais. São Paulo: Instituto Cajamar, Polis, Fase e IBASE, 1995.

OLIVEIRA, Manfredo Araújo de. *Ética e Práxis Histórica*. São Paulo: Editora Ática, 1995.

OLIVEIRA, Manfredo Araújo de. *Desafios Éticos da Globalização*. São Paulo: Editora Paulinas, 2001.

ORTIZ, Renato. A construção de uma nova cultura política. In: VILLAS-BÔAS, Renata; TELLES, Vera. (Orgs.) *Poder local, participação popular e construção da cidadania*. Belo Horizonte: Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais, 1995, p. 65 –69.

O POVO. *Anuário do Ceará 2004*. Fortaleza, Jornal O Povo, 2004.

PIRES, Waldir. Controle e Transparência. *Revista poder Local No. 1, pp. 42,43*. Fortaleza: Omni editora, fevereiro de 2004. (Matéria assinada pelo jornalista Marcus Sá)

PNUD / ONU. As novas tecnologias e a corrida mundial pelo conhecimento. In: *Informe sobre el Desarrollo Humano*. Madrid: Mundi - Prensa, 1999.

PNUD / ONU. *Informe sobre el Desarrollo Humano. Poner el Adelanto Tecnológico al Servicio del Desarrollo Humano*. Madrid: Mundi - Prensa, 2001.

PNUD / ONU. *Informe sobre el Desarrollo Humano. Profundizar la democracia en un mundo fragmentado*. Madrid: Mundi - Prensa, 2002.

PRATS, Joan y LASAGNA, Marcelo. *Gobernabilidad y Democracia. Material del Profesor. Curso de doctorado en Sociedad de la Información y Conocimiento*. asignatura: gobernabilidad en la sociedad de información, 2001. (En línea): www.uoc.edu/campusvirtual.

PRATS, Joan. “Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano: marco conceptual y Analítico”. *Instituciones y Desarrollo*. Número 10, p. 103-148. Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidad (IIGOV), 2001. (En línea): http://www.iigov.org/iigov/revista/print.php?print=10/10_04&T1 [Data de consulta: 3.12.2003]

PRATS, Joan. Reinventar la Burocracia. Construir la Nueva Gerencia Pública. Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidad – IIG. (En Línea): <http://www.iigov.org/pnud/bibliote/texto>. Data de consulta: 3.3.2000.

PRATS, Joan. Instituciones y Desarrollo en América Latina ¿Un rol para la ética? Barcelona: Universidad Oberta da Catalunya (UOC). (En línea): www.uoc.es/web/es/par/uoc/prats. Consulta em 7 de junho de 2002.

PUTNAM, Robert D., LEONARDI, R. y NANETTI, R. Y. *Comunidade e Democracia. A Experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

RHEINHOLD, Howard. *La Comunidad Virtual. Una sociedad sin fronteras*. Barcelona: Gedisa Editora, 1996.

RIBEIRO, João Ubaldo. *Política. Quem manda, porque manda, como manda*. 3ª. ed.. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1998.

RODRIGUES, Carla e SOUZA, Herbert de (Betinho). *Ética e Cidadania*. São Paulo: Editora Moderna, 1996.

ROITMAN, Ari (Org.). *O Desafio Ético*. Rio de Janeiro: Garamond, 2000.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Cia. das Letras, 2000.

SENADO FEDERAL. *Revista Ética. Cidadania e Modernidade, Ano 1 – No. 3*. Brasília: Editada pelo Gabinete do Senador Lúcio Alcântara. Brasília, Setembro de 1998.

SEPLAN - CE. *Plano de Governo 2003/2006. Ceará Cidadania. Crescimento com Inclusão Social*. Fortaleza: Secretaria do Planejamento e Coordenação (SEPLAN – CE). Governo do Ceará, 2003.

SOARES, José Arlindo (Org.). *O Orçamento dos municípios no Nordeste Brasileiro*. Brasília: Paralelo 15, 1998.

SOARES, José Arlindo; CACIA-BAVA, Sílvio. (Org.). *Os Desafios da gestão Municipal Democrática*. São Paulo: Cortez, 1998, p. 143 – 192.

SORJ, Bernardo. *Brasil @ Povo. Com. A luta contra a desigualdade na sociedade da informação*. São Paulo: Zahar editora/UNESCO, 2003.

STIGLITZ, Joseph. *Participación y Desarrollo: Perspectivas desde el paradigma*

integral del desarrollo. *Revista Instituciones y Desarrollo No. 7*. Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidad (IIG), 2000.

STIGLITZ, Joseph. *Os exuberantes anos 90. Uma nova interpretação da década mais próspera da história*. São Paulo: Cia. das Letras, 2003.

TAYLOR, S. J. y BODGAN, R. “La entrevista en profundidad”. *Introducción a los métodos cualitativos de investigación. La búsqueda de significados*. Barcelona: Píados Ibérica, 1984.

TEIXEIRA, Alberto. *Planejamento Público de Getúlio a JK: (1930–1960)*. Fortaleza: Edições INESP / CoRecon – CE, 2001.

TEIXEIRA, Alberto. Governar Inovando. Os desafios contemporâneos da Gestão Pública. *Revista Poder Local No. 1*. Fortaleza: Omni editora, 2004, p. 48 – 51.

TEIXEIRA, Alberto. *La utilización de las nuevas tecnologías de la Información y Comunicación (TICs) y las implicaciones para la Actividad Parlamentaria y la Gobernabilidad Democrática. La experiencia de la Asamblea Legislativa del Estado de Ceará, Brasil*. Barcelona: Universidade Aberta (Oberta) da Catalunia – UOC. (Trabalho apresentado no exame para a obtenção do Diploma de Altos Estudos em Sociedade da Informação e do Conhecimento (DEA); Programa de Doutorado Interdisciplinar em Sociedade da Informação e Conhecimento da UOC, em 2003).

TENDLER, Judith. *Bom Governo nos Trópicos. Uma visão crítica*. Brasília: Editora Revan e ENAP, 1998.

THOMPSON, John B.. *Ideologia e Cultura Moderna. Teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa*. 4ª. edição. Petrópolis (Rio de Janeiro): Vozes, 1995.

TREVISAN, Antonio M., CHIZZOTI, Antonio, LANHEZ, João A., et all. *Combate à Corrupção nas Prefeituras do Brasil*. Cotia (SP): Ateliê, 2003.

VAZ, José Carlos. *Como Incorporar a Transparência em um Modelo de Gestão Municipal?* In: www.polis.org.br. São Paulo: 4.11.2000.

WEFFORT, Francisco. *Qual democracia?* São Paulo: Cia. das letras, 1992.

Periódicos

REVISTA CARTA CAPITAL. Edições de 2004. www.cartacapital.com.br

REVISTA ÉPOCA. Waldomiro Confirma. Ele Operou em 2003. Edição No. 301, de 23 de fevereiro de 2004.

REVISTA ISTO É. Edições de 2004. <http://www.terra.com.br/istoe/>

REVISTA PODER LOCAL. Edições No. 1 e No. 2 de 2004. www.poderlocal.com.br

REVISTA VEJA. *Pragas Urbanas. Desperdício, Desvio e Corrupção*. Edição de 28 de abril de 2004, pp. 40 – 44. Matéria assinada por Alexandre Oltramari, Leandra Peres e Malu Gaspar.

A Internet na Transparência da Gestão Pública Municipal
A Experiência do Estado do Ceará

REVISTA VEJA. *Como pegar um corrupto*. Edição de 28 de abril de 2004, pp. 44-45. Matéria assinada por Mônica Winberg.

REVISTA VEJA. *As Vitórias parciais contra a corrupção*. Edição de 2 de Julho de 2004.

Jornal O POVO. Edições de 2001 - 2004 (hemeroteca). www.opovo.com.br
www.noolhar.com.br

Jornal Diário do Nordeste. Edições de 2001 – 2004. <http://diariodonordeste.globo.com/>

Jornal O Estado. Edições de 2001 – 2004.

Jornal Folha de São Paulo. Edições 2003 e 2004. <http://www.folha.uol.com.br/>

Webgrafia

Associação Brasileira dos Municípios – ABM: www.abm.org.br

Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará – APRECE:
www.aprece.org.br

Biblioteca Eletrônica sobre Democracia Local e Regional na Europa – LOREG
(Ver: Manual de Boas Práticas): www.loreg.org.

Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID): Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo: <http://www.iadb.org/etica>.

Banco Mundial (BM). Centro para a Governabilidade e Controle da Corrupção:
<http://www.worldbank.org/wbi/governance/esp>. Governabilidade do Setor Público: Anticorrupção: <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/>

Câmara dos Deputados. Comissão de Direitos Humanos - CDH. Campanha Ética na TV: www.camara.gov.br/cdh/ . E-mail: cdh@camara.gov.br.

Cidade Transparente: www.cidadetransparente.org.br.

Comissão de Ética Pública do Governo do Brasil: <http://www.presidencia.gov.br/etica>.

Comunidade Virtual do Poder Legislativo (Brasil): www.interlegis.gov.br

Comunidade Virtual Municipalidad y Cultura: <http://www.municipalidadycultura.tk>

Conselho da Europa- Comitê Diretor para a Democracia Local e Regional (CDLR), Atividade sobre “A Ética pública em nível local: estratégias de luta contra a corrupção e os demais delitos econômicos nas administrações locais” - Manual de Boas Práticas:
www.coe.int/local.

Confederação Nacional dos Municípios: www.cnm.org.br

Controladoria geral da União (CGU). <http://www.presidencia.gov.br/cgu>.

Controle Público-Patrimônio dos Políticos Brasileiros: www.controlepublico.com.br

Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones, FLACMA: www.iula.net

Fundação Brasil Cidadão: www.brasilcidadao.org.br

Fundação Demócrito Rocha: www.fdr.com.br/etica

Fundação Konrad Adenauer: www.adenauer.com.br/ www.sustentavel.inf.br

FUNDAR: Centro de Análisis e Investigación (México): <http://www.fundar.org.mx>.

Fundação Carles Pi i Sunyer D'Estudis Autònomic i Locals: www.pisunyer.org

Fundação Getúlio Vargas. Centro de Políticas Sociais. *Mapa da Exclusão Digital no Brasil:* <http://www.fgv.br/cps>

Global Internet Clipping: <http://www.gic.com.br/busca.php?busca=internet>

Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM: www.ibam.org.br

International Initiative on Corruption and Governance: <http://www.peoplesgovernance.org>.

Institute for Global Ethics: <http://www.globalethics.org>.

Índice de Transparência Orçamentária: <http://www.internationalbudget.org/groups/brazil.htm>

Instituto de Estudos Socioeconômicos – INESC: <http://www.inesc.org.br>.

Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social: www.ethos.org.br

Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas – IBASE: www.ibase.org.br

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE: www.ibge.gov.br.

Latino Barómetro. Opinión Pública Latinoamérica: <http://www.latinobarometro.org/>

Municípios do Ceará (Portal): <http://www.municipios-ce.com.br>

Organización de las Naciones Unidas (ONU). Programa Global contra la Corrupción: <http://www.unodc.org/unodc/corruption.html>.

Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Ethics and Corruption in the Public Sector: <http://www.oecd.org/puma/ethics>; Divisão Anti-Corruption Division: www1.oecd.org/daf/nocorruptionweb; Stability Pact Anti-Corruption Initiative: www1.oecd.org/daf/SPAIcom.

Organização dos Estados Americanos (OEA). Rede Interamericana Anti-Corrupção: <http://www.oas.org/juridico/spanish/Lucha.html>.

Oficina Municipal: www.oficinamunicipal.com.br.

Periodistas (Jornalistas) Frente a la Corrupción (PFC): <http://www.portal-pfc.org>

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD): www.undp.org.br

Programa de Inclusão Digital do Governo do Brasil: www.idbrasil.gov.br

Red de Instituciones de Combate a la Corrupción y Rescate de la Ética Pública

A Internet na Transparência da Gestão Pública Municipal
A Experiência do Estado do Ceará

(RICOREP): www.clad.org.ve.

Rede Regional de Transparência Internacional na América Latina e Caribe (TILAC):
www.transparency.org/tilac.

Secretaria do Tesouro Nacional (STN): www.stn.fazenda.gov.br

Transparência Brasil: www.transparencia.org.br.

Transparência, Consciência & Cidadania (TCC – Brasil): www.tcc-brasil.org.br.

Transparência Internacional: www.transparency.org.

Tribunal de Contas da União (TCU): www.tcu.gov.br.

Tribunal de Contas dos Municípios (TCM): www.tcm.ce.gov.br.

União Internacional de Autoridades Locais: www.iula.net.

Prefeituras do Estado do Ceará

- Prefeitura Municipal de Aquiraz: www.aquiraz.ce.gov.br
- Prefeitura Municipal de Aracati: www.aracati.ce.gov.br
- Prefeitura Municipal de Araripe: www.araripe.ce.gov.br
- Prefeitura Municipal de Caucaia: www.caucaia.ce.gov.br
- Prefeitura Municipal de Croatá: www.croata.ce.gov.br
- Prefeitura Municipal de Farias Brito: www.fariasbrito.ce.gov.br
- Prefeitura Municipal de Fortaleza: www.fortaleza.ce.gov.br
- Prefeitura Municipal de Granja: www.granja.ce.gov.br
- Prefeitura Municipal de Guaraciaba do Norte:
www.guaraciabadonorte.ce.gov.br
- Prefeitura Municipal de Guaramiranga: www.guaramiranga.ce.gov.br
- Prefeitura Municipal de Ibiapina: www.ibiapina.ce.gov.br
- Prefeitura Municipal de Icapuí: www.icapui.ce.gov.br
- Prefeitura Municipal de Itaitinga: www.itaitinga.ce.gov.br
- Prefeitura Municipal de Itapajé: www.itapaje.ce.gov.br
- Prefeitura Municipal de Juazeiro do Norte: www.juazeiro.ce.gov.br
- Prefeitura Municipal de Maranguape: www.maranguape.ce.gov.br
- Prefeitura Municipal de Orós: www.oros.ce.gov.br
- Prefeitura Municipal de Pacatuba: www.pacatuba.ce.gov.br
- Prefeitura Municipal de Paraipaba: www.paraipaba.ce.gov.br
- Prefeitura Municipal de Pedra Branca: www.pedrabranca.ce.gov.br
- Prefeitura Municipal de Quixadá: www.quixada.ce.gov.br

- Prefeitura Municipal de Quixeramobim: www.quixeramobim.ce.gov.br
- Prefeitura Municipal de Salitre: www.salitre.ce.gov.br
- Prefeitura Municipal de Sobral: www.sobral.ce.gov.br
- Prefeitura Municipal de Solonópoles: www.solonopoles.ce.gov.br
- Prefeitura Municipal de Ubajara: www.ubajara.ce.gov.br
- Prefeitura Municipal de Viçosa do Ceará: www.vicosadoceara.ce.gov.br

Lista de abreviaturas e e conceitos

- ABONG: Associação Brasileira das Organizações Não Governamentais.
- ALECE: Assembléia Legislativa do Estado do Ceará.
- APRECE: Associação dos Municípios e Prefeitos do Ceará.
- BM: Banco Mundial.
- BD: Boletim Diário.
- BID: Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- BNDES: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.
- CEF: Caixa Econômica Federal.
- CMC: Comunicações medidas por computadores.
- CEDECA: Centro de Defesa da Criança e do Adolescente do Ceará.
- CGU: Controladoria Geral da União.
- CMF: Câmara Municipal de Fortaleza.
- CNBB: Conferência Nacional dos Bispos do Brasil.
- CPI: Comissão Parlamentar de Inquérito.
- DNOCS Departamento Nacional de obras contra as secas
- ECA/USP: Escola de comunicação e arte da Universidade de São Paulo
- EFG: Escola de Formação de Governantes.
- FKA: Fundação Konrad Adenauer.
- FGV: Fundação Getúlio Vargas.
- FMI: Fundo Monetário Internacional.
- FUNDEF: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério.
- GPM: Gestores Públicos Municipais.
- HTML: Hypertext Markup Language. Todos os documentos que estão na Internet estão escritos nesta linguagem (HTML).
- IPLANCE: Instituto de Pesquisa e informação do Ceará.

- Interlegis: Comunidade Virtual do Legislativo Brasileiro.
- IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
- IBOPE: Instituto Brasileiro de Opinião Pública.
- IDH: Índice de Desenvolvimento Humano.
- IDHM: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal.
- INESP: Instituto de Estudos e Pesquisas sobre o Desenvolvimento do Estado do Ceará. Órgão da Assembléia Legislativa do Estado do Ceará.
- IPECE: Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (Ex-IPLANCE).
- IPTU: Imposto Predial e Territorial Urbano.
- ITMS: Instituto do Coração do Triângulo Mineiro.
- JM: Jornal do Município.
- LDO: Lei de Diretrizes Orçamentárias.
- LRF: Lei de Responsabilidade Fiscal.
- ONG: Organização Não Governamental.
- ONU: Organização das Nações Unidas
- PJC: Procuradoria Geral da Justiça do Estado do Ceará.
- PGJ: Procuradoria Geral de Justiça.
- PIB: Produto Interno Bruto.
- PMA: Prefeitura Municipal de Araripe.
- PMS: Prefeitura Municipal de Sobral.
- PMV: Prefeitura Municipal de Viçosa.
- PNAD: Pesquisa Nacional de Amostragem Domiciliar.
- PNAFM: Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros.
- PNUD: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.
- PPA: Plano Plurianual.
- PPS: Partido Popular Socialista.
- PSDB: Partido da Social Democracia do Brasil.
- PGGCC: Programa Global de Combate à Corrupção.
- PT: Partido dos Trabalhadores.
- PV: Partido Verde.
- ONU: Organização das nações Unidas.
- SDE: Secretaria do Desenvolvimento Econômico.
- TID: Taxa de Inclusão Digital
- TCE: Tribunal de Contas do Estado.

- TCM: Tribunal de Contas dos Municípios.
- TCP/IP: Transmission Control Protocol/Internet Protocol. Este protocolo é o mais difundido e o mais utilizado na Internet e possibilita a comunicação entre os computadores.
- TCU: Tribunal de Contas da União.
- TELEMAR: Tele Norte Leste Participações S/A.
- TI: Transparência Internacional.
- TIC: Tecnologias da Informação e da Comunicação.
- TRE: Tribunal Regional Eleitoral.
- TId: Taxa de Inclusão digital
- URB-AL: Programa de Desenvolvimento Urbano Local
- USP: Universidade de São Paulo.
- UBV: União Brasileira de Vereadores.
- UI: União Interparlamentar.
- UMI: Unidade Móvel de Informática.
- UNICEF: Fundo das Nações Unidas para a Infância.
- UNODC: United Nations Office on Drugs and Crime. (Escritório das Nações Unidas contra as Drogas e o Crime).
- UOC: Universidade Aberta da Catalunya.
- UPF: Universidade Pompeu Fabra.
- USP/ECA: Universidade de São Paulo. Escola de Comunicação e Arte.
- WWW: *World Wide Web* (Conjunto de *webs* conectados entre si que residem na Internet).

Conceitos

- *Download*: possibilidade de o usuário da Internet fazer uma “cópia”; “baixar” para o seu computador (disco rígido ou disquete), um documento ou uma fotografia, uma notícia, por exemplo.
- *Internet*: conjunto de redes interconectadas que permitem a comunicação entre milhões de usuários em todo o mundo. “Rede das redes” de computadores.
- *Intranet*: conjunto de computadores interconectados dentro de uma instituição que permite a comunicação e o compartilhamento de arquivos entre os diferentes usuários da rede interna.
- *Link*: processo que permite passar de uma página para outra na Internet por meio de duplo clique em um endereço eletrônico ou em um texto sublinhado. É também utilizado para informar sobre uma lista de endereços (*links*) que está disponível em determinados *sítios web*.

- *On Line*: estar em conexão com outro computador ligado à Internet. Serviço *on line*: serviço que poder ser prestado por meio da Internet. Ex. Pagamento do Imposto sobre Serviço (ISS) que o contribuinte pode fazer por meio do *Sítio web* de uma determinada prefeitura.
- *WEB*: um espaço na *Internet* em que pessoas e instituições oferecem diferentes tipos de Informações, imagens e voz em alguns casos. É utilizado muitas vezes, como sinônimo de *web site*, *sítio web*, página na Internet, *homepage* (página inicial na Internet da qual as pessoas iniciam a sua navegação).

