

UNIVERSIDADE DE CAMPINAS
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO
GESTÃO ESTRATÉGICA EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Ana Lúcia de Lima Santos
Edilson Moura da Silva
Jax Nildo Aragão Pinto
Marcelle de Paula de S. O. Muraro Aires

SICONV NO PARÁ – DIFÍCIL ACESSO E INOPERÂNCIA

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

Monitora: **Glaucilene Sebastiana Nogueira Lima**

Santarém
2016

Sumário

1. APRESENTAÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA.....	3
2. FLUXOGRAMA.....	5
3. COMENTÁRIOS ANALÍTICO-CONCEITUAIS SOBRE NÓS EXPLICATIVOS...6	
3.1 Análise dos Nós Estratégicos	10
3.2.1 NE1(Baixa Qualificação Técnica dos Gestores.....	10
3.2.2 NE2(Atraso na atualização dos dados do SICONV	11
3.2.3 NE3 (Instrumentos de Comunicação Deficitários	13
4. ÁRVORE DO PROBLEMA.....	15
5. PLANO DE AÇÃO	17
6. ANÁLISE DE ATORES	20
7. ANÁLISE DE RISCOS E FRAGILIDADES	24
8. CONSIDERAÇÕES FINAIS	25
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	27

1. APRESENTAÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA

O instrumento de repasse de “Convênio” diferentemente dos demais tipos de transferência de recursos direto pela união, como recurso Fundo a Fundo, apresenta execução direta, seja por parte do Estado, município ou de uma entidade sem fins lucrativos. Fato este que acaba propiciando uma heterogeneidade na capacidade de gestão dos executores e carência de instrumentos de gestão, tais como os que são utilizados pelo Governo Federal. Conseqüentemente, aumentando a probabilidade de equívocos, má distribuição dos recursos, objetos de convênio não cumpridos, ajustes em plano de trabalho sem autorização prévia do concedente, dentre outros, acabam por não garantir a eficiência e eficácia na utilização do recurso público.

Diante deste cenário, onde o número de processos era enorme, sem existir um sistema capaz de garantir a unificação e a transparência na utilização destes recursos, o Tribunal de Contas da União – TCU, agente ativo em busca de solução deste problema desde sua gênese, publicou em 2006 os seguintes Acórdãos nº 788 e nº 2.066, determinando ao ministério do planejamento o prazo de 180 dias para que fosse apresentado um sistema que pudesse atender parâmetros de uma gestão pública e democrática, tendo como eixo o controle social.

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, como resposta as exigências do TCU, apresentou o Portal de Convênios do Governo Federal, disponibilizando um novo instrumento: O Sistema de Gestão de Convênios e Contrato de Repasses – SICONV. Onde Concedentes e Convenentes são obrigados a gerenciar as transferências de recursos voluntária on-line, pautados na transparência e na igualdade de acesso aos recursos.

Diante desse cenário de criação do SICONV, sem levar em consideração as especificidades de cada Estado brasileiro o que se observa na região norte, especialmente no Pará são inúmeros entraves, que ao invés de ajudar, prejudica ainda mais o acesso aos recursos públicos de municípios, sem infra-estrutura e sem capacidade técnica para operacionalizar o sistema. O presente trabalho visa analisar e propor soluções ao problema concernente à comunicação no sistema e a capacidade técnica instalada para operacionalizar, acessar e monitorar os recursos públicos. Acredita-se que com as resoluções de tais problemas os municípios terão mais capacidade de acessar os recursos públicos e propor obras e serviços que podem melhorar as condições de vida da população. Obviamente tal processo deve ser acompanhado de mobilização popular, de participação efetiva dos atores sociais para que

realmente o Siconv se efetive como instrumento capaz de corroborar com os processos democráticos e a gestão dos recursos públicos.

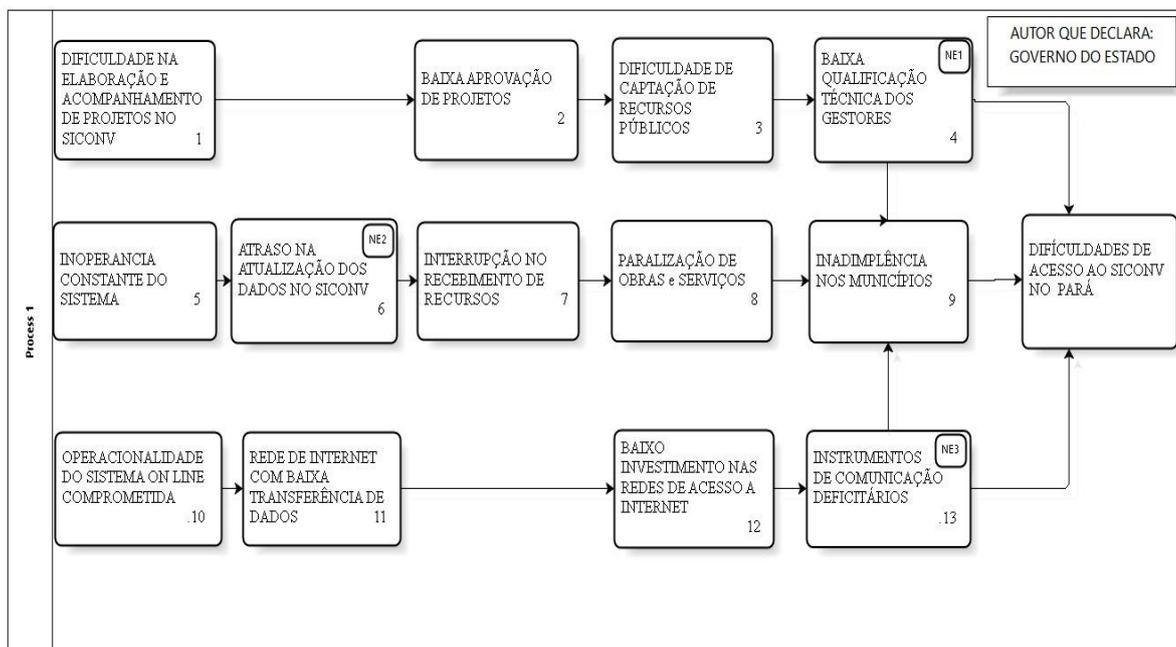
A Unesco (1983:430) recomenda que qualquer estratégia de desenvolvimento deve conter uma política de comunicação que se prendesse ao diagnóstico das necessidades, assim como à concepção e à aplicação da ordem de prioridades escolhidas. A esse respeito, cabe considerar a comunicação como elemento fundamental do desenvolvimento, um vetor que permite garantir participação política real na adoção de decisões, uma base de informação central para a definição das grandes opções e um instrumento que facilita a clara percepção das prioridades nacionais.

Uma política pública se origina mediante a ação de atores sociais, animados por projetos políticos que são materializados em agendas particulares e dotados de poder acumulado em jogos sociais (políticos) anteriores, que são capazes de inseri-las na agenda decisória que dá origem à política (MATUS, 1996). Essa assertiva re-afirmada por autores como Dagnino, Cavalcante e Silveira (2014) deixa evidente que o esforço em implementar um Sistema de Gestão de Convênios e Contrato de Repasses-SICONV não é suficiente para criar processos de participação, monitoramento e controle da sociedade de políticas públicas nacionais, estaduais e municipais. No entanto, tal esforço se coloca em contexto de diminuição da falta de informação pública acerca das ações e políticas financiadas nos municípios e estados, pela união.

O que é importante compreender, portanto, é de que maneira a baixa acessibilidade no SICONV, prejudica a busca de recursos públicos e interrompe projetos em municípios paraenses, que mínguem sem infra-estrutura, no que tange a novas tecnologias da comunicação e da informação?

Dagnino (2009) em suas análises sobre o modelo político característico no Brasil corrobora para a compreensão da problemática quando analise o modelo de “Estado Herdado” dos militares, o que segundo o autor representou uma mistura de clientelismo, autoritarismo, isolamento político, completa ausência de transparência na máquina pública, principalmente nas suas obras majestosas e permanentes intervenções, não atendendo, portanto, aos projetos políticos de direita ou de esquerda no Brasil. Se nesse novo padrão societário no Brasil já encontramos sistemas de informações acessíveis ao público sobre obras e programas executados em municípios e estados, por outro, a prática clientelista e patrimonialista características do paradigma de “Estado Herdado” pouco se alteraram em municípios e regiões do Pará, onde a correlação de força entre os atores envolvidos no jogo social é desfavorável para os grupos e organizações do movimento social.

2. FLUXOGRAMA



3. COMENTÁRIOS ANALÍTICO-CONCEITUAIS SOBRE NÓS EXPLICATIVOS

O Siconv é um sistema criado no contexto da busca efetiva de racionalidade técnica, do controle social e do monitoramento das ações dos governos, seja na esfera federal, estadual e municipal. No entanto os processos decisórios que definem os projetos municipais, envolvem mais relações de poder dos dirigentes políticos e dos atores aliados, do que processos democráticos de participação popular ou simplesmente uma decisão técnica.

Dagnino (2015:11) argumenta tal proposição re-afirmando:

Durante o processo de interação entre os atores sociais envolvidos em uma dada esfera de política, indivíduos com interesses comuns se unem para juntos, formal ou informalmente, pressionar o Estado no intuito de satisfazer suas demandas. A atuação política (*politics*) é inerente ao enfrentamento entre grupos para influenciar a política pública (*policy*). Isso significa que mesmo a análise de problemas e a proposição de soluções na esfera pública - incluindo a realizada por profissionais ou especialistas - têm menos a ver com técnicas formais, supostamente racionais, científicas e neutras, de tomada de decisão do que com processos de argumentação influenciados por considerações ideológicas.

De acordo com o mesmo autor, o modelo de democracia idealizado pelos Pluralistas envolve uma política pública que se dá de forma racional, a partir da exposição das situações consideradas problemáticas pelos atores envolvidos, seguida pela formulação de propostas de solução e análise da sociedade mediante um debate participativo. Esse modelo subestima as relações de poder que permeiam o processo, desconsiderando a influência da distribuição desigual dos recursos e de outros fatores intervenientes como os projetos políticos (valores, cultura etc.) dos atores.

Na verdade o SICONV é um espaço construído na perspectiva do controle social por meio das novas tecnologias da informação e da internet, o que por natureza tenta exprimir uma dimensão técnica. Porém, pelas condições e pelo contexto social das regiões e municípios paraenses, tal paradigma está longe da perspectiva da participação da sociedade pelas dificuldades de acesso e uso das tecnologias da informação e da comunicação (Castell, 1999).

Dagnino (2015: 11) é contundente em reiterar sua perspectiva conceitual afirmando:

Não importa se os argumentos utilizados em defesa de um determinado direcionamento sejam mais ou menos “técnicos”, simples ou sofisticados. A questão central é o seu poder de persuasão (incluindo aqui a manipulação ideológica ou a coerção) para convencer os demais atores e serem aceitos nos espaços de decisão. O mesmo vale para as demandas em termos de políticas públicas, que mais do que simplesmente surgir de maneira autônoma na sociedade, podem ser engendradas por atores que desempenham papel de liderança.

Dessa forma, os fatores que envolvem os nós explicativos estão vinculados as seguintes dimensões: técnica, informativa e comunicativa, envolvendo ainda, relações de poder e de interesses dos atores sociais, na maioria das vezes, conflituosos e marcados pelo predomínio de um “Estado Herdado”, que segundo Dagnino, se impõe com característica do estado brasileiro. Este autor afirma ainda:

A principal característica do “Estado Herdado” é a situação não desejada, onde as políticas públicas não estão de acordo com as expectativas da população, pois se fosse diferente este seria denominado “Estado Ideal”. Normalmente o “Estado Herdado” tem caráter negativo, pois se caracteriza por um momento indesejado, como já ocorreu no Brasil – um Estado patrimonialista, autoritário e clientelista.

As características do “Estado Herdado” vigora na maioria dos municípios paraenses, impõem-se uma estratégia de poder por parte dos gestores onde o cerceamento da informação e o controle técnico dos projetos se colocam como estratégias políticas para beneficiar determinados atores sociais e a linha política ideológica dos dirigentes.

Considerando esse cenário, os dirigentes políticos municipais ainda enfrentam questões que dizem respeito à estrutura de comunicação deficitária, a inoperância do sistema e baixa qualificação dos gestores o que coloca em risco a real possibilidade de uso do SICONV como ferramenta de gestão pelo grau de dificuldade de acesso, comprometendo os programas e as políticas públicas, independente do partido ou ideologia que esteja governando.

I- BAIXA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA DOS GESTORES

Os dirigentes, mesmo sabendo da importância do sistema como instrumento de gestão dos convênios e contratos, não priorizam a qualificação técnica dos gestores, o que dificulta a utilização do SICONV, comprometendo a captação de recursos e prejudicando o monitoramento e o controle social das obras e serviços por parte da sociedade.

II. DIFICULDADE DE CAPTAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS

Com baixa capacidade de captação de recursos os municípios enfrentam problemas graves, no que tange a oferta e a gestão qualificada dos serviços públicos.

III- BAIXA APROVAÇÃO DE PROJETOS

A ausência de projetos qualificados e de acordo com o padrão do SICONV diminui significativamente a captação de recursos para obras e serviços nos municípios. Essa realidade deixa os municípios paraenses em condições mais precárias.

IV- DIFICULDADE NA ELABORAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DE PROJETOS NO SICONV

Em função da baixa qualificação no que tange a operacionalidade do SICONV, os gestores encontram dificuldade na elaboração de propostas/projetos para os municípios. Isso se agrava quando os dirigentes políticos não têm a prática da participação dos atores sociais nas decisões de obras e serviços. Sem qualificação e com o processo democrático fragilizado os municípios perdem capacidade de captação de recursos.

V- INADIMPLÊNCIA NOS MUNICÍPIOS

As dificuldades de acesso ao SICONV, a estrutura deficitária dos meios de comunicação principalmente a internet, a baixa qualificação dos gestores na operacionalização da ferramenta, limitam o acompanhamento dos projetos e atualização dos dados, o que leva a inadimplência nos municípios.

VI- PARALISAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS

A baixa qualificação dos gestores e a inoperância do sistema interferem no processo de acompanhamento das obras e serviços o que leva a paralisação e prejuízos na prestação de contas e até perdas de recursos. Isso corrobora para prejuízos significativos a esses serviços públicos essenciais pela sociedade.

VII- INTERRUPTÃO NO RECEBIMENTO DE RECURSOS

O processo de paralisação de obras e serviços determina a interrupção no recebimento de recursos o que deixa os municípios em situação de inadimplência, inclusive muitas obras e serviços não são retomadas e população perde definitivamente os benefícios públicos.

VIII- ATRASO NA ATUALIZAÇÃO DOS DADOS NO SICONV

No Estado do Pará, as cidades enfrentam desafios, pois a deficiência técnica para operacionalizar o sistema, a falta de uma internet de qualidade dificulta o processo de atualização de dados e informações.

IX- INOPERÂNCIA CONSTANTE DO SISTEMA

A inoperância do sistema decorrente de processos ligados à tecnologia da informação prejudica o acesso e o monitoramento dos convênios, o que leva à dificuldade de aprovar os

projetos pela perda de prazos, além de provocar inadimplência por questões ligadas a liberação de recursos.

X – INSTRUMENTOS DE COMUNICAÇÃO DEFICITÁRIOS

O SICONV se constrói e se realiza baseado nessa possibilidade de utilização da rede, como instrumento de informação, comunicação e gestão de projetos nos mais variados municípios do Brasil. Evidentemente que em algumas regiões, como na Amazônia, especialmente no Pará, esse sistema encontra limites e desafios, no que tange a garantia do acesso e a rapidez de transferência de dados e informação sobre os projetos.

XI - BAIXO INVESTIMENTO NAS REDES DE ACESSO A INTERNET

O Pará é um estado com graves problemas de comunicação através da rede de internet. Isso decorre da ausência de investimento em infra-estrutura que permita o acesso por meio de fibra óptica. Portanto, isso deixa os municípios paraenses atrasados no acompanhamento dos sistemas de comunicação on line. Como o SICONV funciona baseado nesse sistema, muitos municípios e regiões ficam à margem desse processo e enfrentam grande dificuldade na aprovação de projetos, bem como a captação de recursos.

XII - REDE DE INTERNET COM BAIXA TRANSFERÊNCIA DE DADOS

O baixo investimento em infra-estrutura nas redes de internet leva os municípios a utilizarem à rede privada de acesso, que funciona precariamente através de um sistema via rádio ou dependente de operadoras de celular, ofertando serviços com baixa qualidade nas cidades paraenses.

XIII - OPERACIONALIDADE DO SISTEMA ON LINE COMPROMETIDA

Com o acesso de internet deficitário a operacionalidade do sistema fica comprometida, dificultando ou impedindo serviços essenciais via SICONV, o que provoca a perda de prazos, ocasionando impedimentos no monitoramento e execução dos projetos.

3.1 ANÁLISES DOS NÓS ESTRATÉGICOS

3.1.1 NE1 - BAIXA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA DOS GESTORES

O serviço público, essencialmente necessário para a sociedade, torna-se muitas vezes decepcionante pela forma como é ofertado ao público, isto é, de maneira extremamente tecnoburocrática, direcionada à uniformização, ao enquadramento, generalizando o tratamento administrativo, podendo inclusive esconder aparentemente a equidade e os controles políticos.

Em decorrência de grande insatisfação social com a prestação dos serviços públicos, foi incluído no artigo 37 da Constituição Federal a atividade administrativa deve ser realizada com presteza, perfeição e rendimento funcional, buscando-se a produtividade e, principalmente, a redução dos gastos de dinheiro público. (CARVALHO FILHO, 2012).

O Governo Federal utiliza-se de várias formas de descentralização financeira e/ou Transferências Legais, Constitucionais e Voluntárias buscando manter a autonomia financeira dos Estados e Municípios. Esta ação exige coordenação, monitoramento e controle para evitar o desperdício dos recursos públicos transferidos. A busca pela eficiência demandou a edição de normas legais que exigem responsabilidade e transparência das partes contratantes para alcançar os objetivos definidos em cada convênio administrativo, além da tentativa de coibir a existência de fraudes e desvios do dinheiro público, deste modo busca-se aumentar o controle e criar regras mais claras e eficientes para o acompanhamento da aplicação dos recursos, focando principalmente no fortalecimento da transparência.

Tanto no ingresso quanto na qualificação do quadro de profissionais do serviço público, torna-se necessário que compreendam a importância da gestão eficiente e eficaz para o atendimento das demandas apresentadas, ressalta-se também a relevância de formas de permanência e carreira, na esfera pública, com possibilidade de progressão, o que facilitaria que os profissionais qualificados, mesmo sendo poucos, poderiam contribuir para a superação de patamares tidos como ineficientes no serviço público.

Dentre as dificuldades, pode-se mencionar que o planejamento de convênios, contratos e suprimentos adequados à realidade local é indispensável. Logo, compreender o fluxo para obter financiamento e realizar a gestão dos itens financiáveis a partir de demandas reais, supririam dentre outros aspectos, a deficiência de produtos/materiais habitualmente associados como inerentes ao serviço público. Todavia, o orçamento público não deveria ser identificado como uma “caixa preta”, demandando conhecimentos técnicos/burocráticos de domínio de poucos, por exemplo, o que está contemplado em cada rubrica orçamentária, o que caracteriza despesas de custeio e de capital.

A oferta de vagas nas Universidades Públicas ou particulares nos Cursos de Administração Pública é irrisória para atender a qualificação de quadros técnicos, sendo este um dos fatores que contribui para o baixo conhecimento das ferramentas de acesso à implementação dos recursos oriundos de contratos e Convênios, e conseqüentemente, a aplicação ineficaz e ineficiente da Gestão, conforme o que se segue:

O panorama que se observa no país no que respeita à administração pública é, nesse sentido, desolador. Aqui, segundo Loureiro e outros (2010), existem cerca de 700.000 estudantes matriculados nos quase 3.200 cursos de administração de empresas. Neles se formam, anualmente, 100.000 novos profissionais; o que representa o maior contingente de formandos de nosso ensino superior. Em administração pública, existem 71 cursos, onde estão inscritos 4.000 estudantes. Desses, apenas 1.500 estão nos onze cursos mantidos pelas nossas cem universidades públicas (que, como se sabe, são as que apresentam um nível de ensino adequado), onde se formam apenas 170 profissionais por ano. (Renato Dagnino)

Para que haja um processo de mudança, torna-se importante destacar que a eficiência não se confunde com efetividade, nem com eficácia, pois aquela significa o modo como a atividade será desempenhada, portanto, diretamente atrelada à conduta do agente público. Eficácia, por sua vez, tem sentido instrumental, ou seja, tem relação com os instrumentos empregados pelo agente público e a efetividade é voltada para os resultados obtidos pelo exercício da função administrativa.

A qualificação técnica envolve, portanto, uma primeira dimensão que trata do uso adequado das técnicas para acessar programas e elaborar projetos para as instâncias municipais e estaduais. O que se observou na pesquisa exploratória do presente trabalho é que os gestores públicos não estão habilitados tecnicamente para o uso do SICONV, além de não estabelecerem um planejamento da gestão pública estratégica que garanta os processos de participação popular, que leve em conta os atores sociais envolvidos na ação política governamental.

3.1.2 NE2 INSTRUMENTOS DE COMUNICAÇÃO DEFICITÁRIOS

O Advento da globalização trouxe em seu bojo inúmeras transformações no campo social, político, econômico, cultural e ambiental. Essas mudanças típicas da sociedade do conhecimento e da informação, substituem paulatinamente, a acumulação de capital físico da sociedade industrial. Nesse espaço complexo, de constantes mutações, marcado pelo predomínio de sistemas de comunicação tecnificados, onde as relações são mediadas pelos

novos meios de comunicação, cada vez mais se impõe à sociedade e às organizações a latente necessidade de relacionamento com o público (CASTELLS, 1999)¹.

A estruturação da sociedade em redes, o acesso e a facilidade de troca de informações ampliam os espaços de articulação entre os atores sociais. Eles desempenham múltiplos e simultâneos papéis, avançando crescentemente nas suas demandas de participação social e na conscientização dos seus direitos como cidadãos. Consequentemente crescem as exigências de conduta ética e a responsabilidade das organizações, cada vez mais compelidas a prestarem contas sobre impactos da sua atuação e práticas de negócios. (OLIVEIRA & PAULA, 2006)².

O SICONV se constrói e se realiza baseado nessa possibilidade de utilização da rede, como instrumento de informação, comunicação e gestão de projetos nos mais variados municípios do Brasil. Evidentemente que em algumas regiões, como na Amazônia, especialmente no Pará, esse sistema encontra limites e desafios, no que tange a garantia do acesso e a rapidez da informação.

Para que este sistema funcione de acordo com os fundamentos pelo qual foi criado, de rapidez e acesso amplo à informação, torna-se essencial que as ferramentas de comunicação *online* funcionem de forma a garantir acessibilidade e possibilidade de gestão e monitoramento de projetos. No caso paraense, isso só é possível nos grandes núcleos urbanos, localizados nas regiões metropolitana, nordeste, sul e sudeste do Pará. Mesmo assim, não se confere a todos os municípios de forma integral.

O acesso à internet é limitado tecnicamente, pois os serviços oferecidos, em sua maioria privados, são de baixa qualidade. O acesso à rede geralmente é marcado pela lentidão e baixa qualidade de transmissão de dados. Como a gestão e o monitoramento de projetos no SICONV dependem desse acesso, muitos municípios e regiões do Estado ficam prejudicados, tendo que terceirizar serviços em Belém ou em outros centros urbanos.

Esse panorama afeta também o processo de participação dos segmentos sociais e, portanto, dos cidadãos, diminuindo o monitoramento das obras e a aplicação dos recursos públicos. Geralmente, essa fiscalização, quando se faz, trata-se de denúncia de grupos políticos antagônicos e não pela efetiva participação cidadã.

¹ CASTELLS, M. A sociedade em rede. V. 1. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

² OLIVEIRA & PAULA, 2006. IN Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação XXIX Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação – UnB – 6 a 9 de setembro de 2006.

3.1.3 NE3 ATRASO NA ATUALIZAÇÃO DOS DADOS NO SICONV

Segundo a historiadora Marin (2004, p. 13), a partir da década de 1950, o projeto nacional de integração promove uma lógica de desenvolvimento econômico do Brasil e seguindo esta lógica, pensou-se também que “[...] a solução dos problemas sociais e econômicos da região amazônica viria por meio do desenvolvimento regional [...]”. Nesse sentido, construiu-se a Rodovia Belém/Brasília, que representou a integração entre a parte norte do território e o centro-sul do País, sendo o início de um conjunto de projetos de desenvolvimento regional que fora denominado de “Operação Amazônica”.

A modernização econômica da região é em grande parte produto da formulação e implementação dos vários planos de desenvolvimento e do conjunto de políticas denominadas de “Operação Amazônica”, enfeixadas, em particular, a partir de 1966, inclusive quando se efetiva, por parte do Governo da União, uma completa reforma institucional visando direcionar o desenvolvimento regional. Com base nessa ação governamental, a política de desenvolvimento regional foi orientada para estabelecer “polos de desenvolvimento”. A esfera econômica dessa ocupação viria com a atração de capitais para a região, por meio de incentivos monetários e fiscais e de criação de uma infraestrutura para esses investimentos (com a construção de estradas, aeroportos, portos e hidrelétricas). A esfera geopolítica efetiva-se com a imigração inter-regional e estrangeira e a formação de assentamentos nas áreas de fronteira. Nos discursos de técnicos e intelectuais retomava-se a visão da baixa densidade demográfica como problema para o desenvolvimento da região, pois representava recursos naturais inexplorados e áreas em que era necessário garantir a soberania nacional (Id., Ibid., p. 15).

Observa-se, portanto, pela historiografia, que a lógica inicial da ocupação e das relações econômicas da região amazônica, datadas dos tempos coloniais,³ acabam por ser redimensionadas no século XX, quando a importância do rio é deslocada para a rodovia. Neste contexto, a rodovia assume o papel de viabilizadora do progresso econômico e social para a região amazônica.

Tendo como referência a pesquisa levantada sobre a disparidade de investimento de recursos públicos nas regiões do Estado Pará, entre o governo Federal e os municípios que compõem as mesorregiões do Sudeste, Nordeste e Metropolitana, acredita-se ser tributária essa lógica de desenvolvimento do País, haja vista que essas regiões se caracterizam pela ampla malha viária de rodovias federais e estaduais. Já os municípios que compõem as mesorregiões do Sudoeste, Baixo Amazonas e Marajó, caracterizam-se pela viabilidade do comércio e transporte pelos rios amazônicos.

³ Acerca da dinâmica social no período colonial amazônico Cf.: PRIORE, Mary Del & GOMES, Flávio dos Santos (orgs.). *Os senhores dos rios. Amazônia, margens e histórias*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003; CARDOSO, Alírio Carvalho. *Insubordinados, mas sempre devotos: poder local, acordos e conflitos no antigo estado do Maranhão (1607 – 1653)*. Campinas: Dissertação de Mestrado – UNICAMP, 2002; AZEVEDO, João Lúcio de. *Os Jesuítas no Grão-Pará: suas missões e a colonização*. Belém: SECULT, 1999.

Somados a esse fator inicial, destaca-se ainda as dificuldades de acesso à *internet* nessas mesorregiões ribeirinhas, o que dificulta o cumprimento dos prazos e das etapas dos sistemas de controle e fiscalização Federal, entre eles o SICONV, além da escassez de gestores qualificados na maioria dos municípios.

Por estes motivos, observa-se a disparidade no número de convênios firmados entre o Governo da União, os municípios das mesorregiões ribeirinhas e os das rodovias, e com isso a concentração e captação de recursos em algumas regiões do Pará.

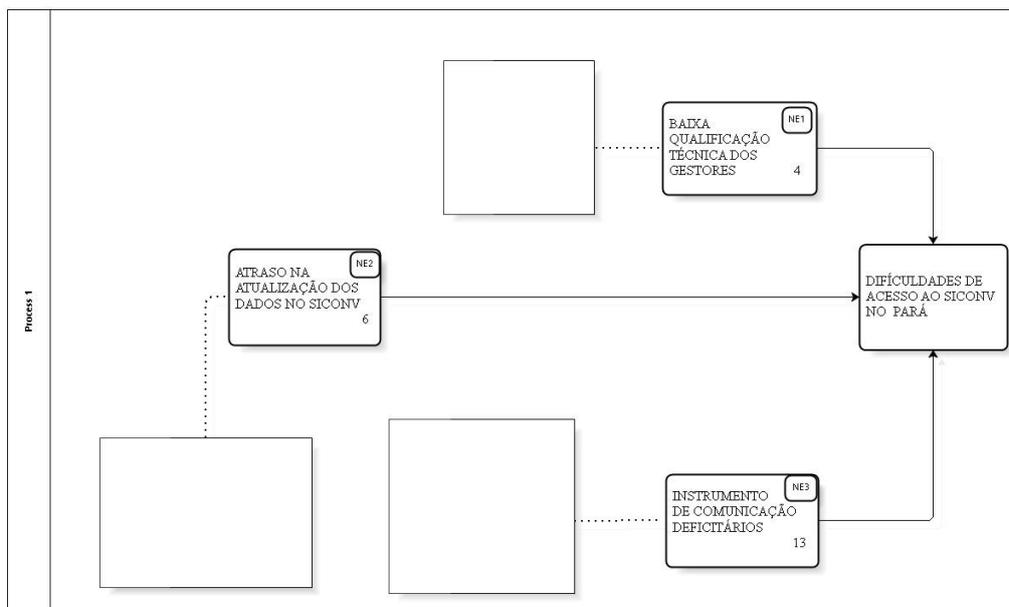
Não se está aqui afirmando que há uma ausência de rios navegáveis nas mesorregiões do Sudeste, Nordeste e Metropolitana, pelo contrário, nessas mesorregiões existem importantes rios como o Guamá, Maguari, Pará, Capim, Caeté, Itacaiúnas, Araguaia, entre outros, que exercem grande influência econômica e social nessas mesorregiões, mas que acabam ficando à margem quando comparados à importância que as rodovias exercem para a economia das mesmas.

Depreende-se nesse sentido, que há claros limites operacionais para o cumprimento das exigências e etapas do SICONV nas regiões ribeirinhas do Estado do Pará, acabando por dificultar a liberação de convênios com os municípios que compõem as mesmas, de forma que se torna necessário um investimento em infraestrutura para que o acesso à *internet* possa garantir minimamente a efetiva operacionalidade do sistema. Tendo em vista substanciar essas primeiras conclusões, tornou-se necessário visualizar a situação em que se encontram os convênios entre o governo e os municípios das 6 (seis) mesorregiões do Pará.

Portanto, a questão do atraso na atualização do SICONV, em vários municípios paraenses, decorre de questões construídas historicamente pelo “estado herdado” que criou uma cultura de pensar a ação governamental no gabinete dos dirigentes políticos; da ausência de qualificação técnica dos gestores decorrentes das características do modelo de gestão, onde o planejamento governamental é construído por uma tecnoburocracia municipal, que não integra e nem envolve os atores sociais; e das questões que envolvem as novas tecnologias da informação e da comunicação que coloca em risco qualquer possibilidade no processo da gestão pública que envolva a *internet*.

Desta forma os projetos e programas produzidos nos gabinetes dos dirigentes municipais também encontram dificuldades em sua efetivação, em função do modelo de planejamento que não envolve os atores sociais; da questão da baixa qualificação dos gestores; e dos problemas das tecnologias da informação e da comunicação.

3.1. PAINEL 1 - Árvore de problemas



3.2. PAINEL 1 - Árvore de problemas

Nó Estratégico	Ações	Resultado das ações
NE 1 – BAIXA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA DOS GESTORES	<p>A3.2.1 Fortalecer os Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração do serv'idores, incluindo um sistema de avaliação anual das atividades executadas.</p> <p>A3.2.2 Ampliar a oferta de formação continuada dos servidores a partir de uma nova matriz de planejamento, que envolva os atores sociais da ação política e governamental.</p> <p>A3.2.3. Criar um programa de formação sobre planejamento da gestão pública estratégica,</p>	<p>R3.2.1 – Execução das ações propostas no PCCR</p> <p>R3.2.2 – Qualificação dos gestores municipais.</p> <p>R3.2.3 – Implantação do programa de formação: nova matriz de planejamento da gestão pública estratégica municipal.</p>
NE 2 – ATRASO NA ATUALIZAÇÃO DOS DADOS NO SICONV	<p>A3. 2.1 qualificar os gestores municipais no uso das novas tecnologias da informação.</p> <p>A3.2.2 Implantar um sistema de internet com alta frequência de transferência de dados.</p>	<p>R3. 2.1 – Rede de gestores municipais qualificados no uso do SICONV Pará;</p> <p>R3. 2.2 – Sistema de internet implantado com gestores habilitados para o uso adequado.</p>
NE 3 – INSTRUMENTOS DE COMUNICAÇÃO DEFICITÁRIOS	<p>A3.3.1 –Implementar um programa de integração online via fibra ótica</p> <p>A3.3.2 – Retomar o programa Navega Pará</p>	<p>R3.3.1 – Implantação de rede de internet via fibra ótica, interligando os municípios;</p> <p>R3.3.2 – Funcionamento dos info-centros como espaço de formação e qualificação de atores sociais;</p> <p>R3.3.3 – Implementação do programa Navega Pará.</p>

4. PLANO DE AÇÃO

PAINEL 2.1

NE 1 – BAIXA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA DOS GESTORES

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos (meses)	Responsável
A1.1 Fortalecer os Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração do servidores, incluindo um sistema de avaliação anual das atividades executadas.	<p>A.1.1 – Avaliar os PCCR dos servidores</p> <p>A.1.2 - Criar sistema de monitoramento e avaliação das atividades</p> <p>A.1.3- Instituir comitê gestor para emitir parecer</p>	<p>Cognitivo</p> <p>Político</p> <p>Organizacional</p> <p>Pessoal</p> <p>Econômico</p> <p>Recursos de informática</p>	12 meses	<p>Sindicatos</p> <p>Secretária de Administração</p> <p>Secretaria de Planejamento, Orçamento e Finanças</p> <p>Comissão de constituição e Justiça</p> <p>PRODEPA⁴</p>
A1.2 Ampliar a oferta de formação continuada dos gestores.	<p>A.2.1- Identificar as áreas prioritárias para qualificação</p> <p>A.2.2- Apresentar as demandas</p> <p>A.2.3- Articular convênios com universidades e escolas de governo</p>	<p>Cognitivo</p> <p>Político</p> <p>Organizacional</p> <p>Pessoal</p> <p>Econômico</p>	12 meses	<p>Sindicatos</p> <p>Secretária de Administração</p> <p>Secretaria de Planejamento, Orçamento e Finanças</p> <p>Comissão de constituição e Justiça</p>

⁴ Empresa de tecnologia de informação e comunicação do Pará

	A.2.4- Garantir orçamento			
A1.3 Implantar programa de formação: nova matriz de planejamento da gestão estratégica municipal	<p>A.3.1 – Apresentar a proposta de programa de formação sobre gestão pública estratégica para o dirigente municipal, para os gestores e lideranças de grupos sociais;</p> <p>A.3.2 – Definir recursos, parcerias, responsáveis e prazos de implantação;</p> <p>A.3.3 – Definir equipe de coordenação.</p>	<p>Cognitivo</p> <p>Político</p> <p>Organizacional</p> <p>Pessoal</p> <p>Econômico</p>	24 meses	<p>Secretaria de Planejamento, Orçamento e Finanças</p> <p>Secretaria de Administração</p> <p>Sindicatos.</p>

PAINEL 2.2

NE 2 – ATRASO NA ATUALIZAÇÃO DOS DADOS NO SICONV

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos	Responsável
A 3.1 - Implantar rede de gestores municipais qualificados no uso do SICONV Pará	Incluir no programa de formação continuada de gestão pública estratégica fortalecendo o uso de tecnologias e sistemas de gestão pública	<p>Pessoal</p> <p>Organizacional</p> <p>Tecnológico</p> <p>Econômico</p>	Q	<p>Secretaria de Planejamento, Orçamento e Finanças</p> <p>Secretaria de Administração</p>

A 3.2 - Consolidar Sistema de internet com gestores habilitados para o uso adequado.	Ver programa de implantação de internet via fibra ótica; Retomada do programa Navega Pará	Pessoal Organizacional Tecnológico Econômico	24 meses	Universidades PRODEPA Sociedade civil organizada
--------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------	----------	----------------------------------------------------------------

PAINEL 2.3

NE 3 – INSTRUMENTOS DE COMUNICAÇÃO E INFORMAÇÃO DEFICITÁRIOS

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos	Responsável
A2.1 Implementar um programa de integração online via fibra ótica.	Desenvolver projeto Implantar sistema Treinar servidores Publicizar para a sociedade	Econômico Tecnológico Pessoal Organizacional	24	Universidades PRODEPA Sociedade civil organizada
A2.2 Retomar o programa Navega Pará	Debater a proposta e articular parceria Readequar o projeto Implementar projeto piloto em alguma região.	Pessoal Organizacional Tecnológico Econômico	24	Universidades PRODEPA Sociedade civil organizada

5. ANÁLISE DE ATORES

PAINEL 3.1

AÇÃO 1.1 - BAIXA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA DOS GESTORES

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Sindicatos	Político Cognitivo Organizacional	Oposição	Participando Acatando as decisões	Fazendo oposição	Mobilizar
Secretária de Administração	Pessoal Organizacional Político	Desinteresse Burocracia	Desburocratizar Harmonizando os ambientes de trabalho	Morosidade Conflitos no ambiente	Agilizar
Secretaria de Planejamento, Orçamento e Finanças	Econômicos Pessoal Organizacional	Burocracia	Agilizando processos	Ausência do processo	Agilizar Disponibilizar recursos
Comissão de Constituição e Justiça	Político Cognitivo	Desinteresse Burocracia	Participando Desburocratizando	Se opondo	Dialogando

	Organizacional Pessoal				
PRODEPA	Cognitivo Organizacional Pessoal	Estrutura Burocracia	Desburocratizando	Não investindo	Investindo

PAINEL 3.2

Ação 1.2 - ATRASO NA ATUALIZAÇÃO DOS DADOS NO SICONV

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Secretaria de Planejamento, Orçamento e Finanças	Político Organizacional Pessoal Cognitivo	Desinteresse Burocracia	Elaborando a proposta Fazendo parcerias Organizando a proposta Mobilizando os gestores	Não concordando com a nova proposta de planejamento baseada na gestão pública estratégica	Mobilizar Dialogar

Universidades	Político Cognitivo Organizacional	Desinteresse Burocracia	Participando Elaborando Projetos	Fazendo oposição	Mobilizar Dialogar
PRODEPA	Cognitivo Organizacional Pessoal	Estrutura Burocracia	Desburocratizando	Não investindo	Investindo
Secretária de Administração	Pessoal Organizacional Político	Desinteresse Burocracia	Desburocratizar Harmonizando os ambientes de trabalho	Morosidade Conflitos no ambiente	Agilizar
Sociedade Civil organizada	Político Cognitivo Organizacional	Desinteresse	Participando Acatando as decisões	Fazendo oposição	Mobilizar Dialogar

PAINEL 3.3

Ação 1.3- INSTRUMENTOS DE COMUNICAÇÃO E INFORMAÇÃO DEFICITÁRIOS

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
PRODEPA	Cognitivo Organizacional Pessoal	Estrutura Burocracia	Desburocratizando	Não investindo	Investindo
Sociedade Civil organizada	Político Cognitivo Organizacional	Desinteresse	Participando Acatando as decisões	Fazendo oposição	Mobilizar Dialogar
Universidade	Político Cognitivo Organizacional	Desinteresse Burocracia	Participando Elaborando Projetos	Fazendo oposição	Mobilizar Dialogar

6. ANÁLISE DE RISCOS E FRAGILIDADES

PAINEL 4 Perguntas orientadoras:	Análise da equipe
1 - Existe interesse político e disponibilidade orçamentária e financeira para investir na qualidade do serviço público?	Não existe interesse político da maioria dos dirigentes, porém é possível organizar o orçamentário e o financeiro na perspectiva de investir na qualidade do serviço público, desde que haja um debate amplo e consistente com sociedade civil organizada no sentido de persuadir as esferas de poderes do executivo, judiciário e legislativo.
2. Existe resistência ao modelo de planejamento baseado na gestão pública estratégica?	Sim. No entanto é possível convencer dirigentes políticos da necessidade de mudar o modelo de gestão para que os atores sociais participem efetivamente do processo e qualificar gestores para pensar e elaborar o planejamento baseado na gestão pública estratégica.
3 - A estruturação da sociedade em redes, o acesso e a facilidade de troca de informações, via SICONV, ampliam os espaços de articulação entre os atores sociais?	Sim. Evidentemente que em algumas regiões do Brasil, como na região norte, especialmente no Pará, esse sistema encontra limites e desafios, no que tange a garantia do acesso e rapidez da informação, portanto se faz necessário investimento que permitam melhorar a qualidade dos serviços.
4 - O investimento na qualidade da rede de internet e na qualificação técnica, otimizaria o acesso e o cumprimento de prazos dos Contratos e Convênios via SICONV?	Sim. O acesso e a rapidez da informação são elementos fundamentais para a democratização da rede de internet, facilitando a operacionalidade do sistema e consequentemente contribuindo para diminuir as desigualdades regionais na captação de recursos.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ante as especificidades do cenário amazônico e do próprio Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) implementado a partir da segunda metade do século XX, e com este a “Operação Amazônica” como plano de desenvolvimento regional, tivemos grande intervenção do poder público federal na região, de forma que, em conformidade com o PND, o modelo de desenvolvimento regional gestado e implementado a partir da década de 1950, não levou em consideração as potencialidades e especificidades amazônicas, pois privilegiou a malha rodoviária em detrimento da potencialidade do transporte fluvial da região.

Tratou-se também de um grande projeto de integração da Amazônia, que influenciou diretamente uma reconfiguração sócio-espacial, econômica e de poder, onde surgiram novas formas de se viver e pensar sobre a vida cotidiana no cenário amazônico. No entanto, segundo Marin (2004, p. 20), não podemos pensar em uma lógica linear da ocupação econômica, onde há uma submissão total dos povos e culturas, haja vista que, como bem destacamos anteriormente, houve permanências culturais, herdadas do período colonial, onde os rios despontam como o principal meio de transporte de pessoas e mercadorias de regiões paraenses, como o Sudoeste, Baixo Amazonas e Marajó, que acabaram por não se adaptarem ao projeto nacional de uma “civilização da estrada”.⁵

Nesse contexto, Marin (Idem) destaca que

Se rios, lagos e igarapés formam parte de uma cultura, a política de desenvolvimento que orienta o atendimento da necessidade de transporte apenas com o sistema rodoviário e aeroportuário exerce uma dominação, pois retira outras possibilidades, no caso, o componente fluvial; e exerce o colonialismo impondo elementos da cultura do mais forte. E este é um aspecto generalizado tanto no interior como nas cidades. Do contrário, como entender que Belém continue dando as costas ao rio?

Por essa forma, conforme epígrafe acima, a importância do rio para a sociedade amazônica fora desconsiderada pelo PND e “Operação Amazônica”, de forma que as rodovias foram impostas como privilegiado meio de transporte, levando ao surgimento de aglomerados humanos às margens dessas rodovias, dando origem a novas cidades do interior do Pará, contrastando com a lógica inicial da ocupação do território, isto é, as cidades em geral nasciam de aglomerados humanos localizados às margens dos rios, a exemplo de Belém, que, como bem pontuou Marin (Ibid.), hoje vive de costas para o rio, o mesmo rio que um dia esteve de frente para ele, o que ratifica essa questão da perda da importância do rio devido ao plano de desenvolvimento gestado e implementado para região.

⁵ A expressão de Civilização da Estrada obtivemos por meio da leitura de: MOOG, Vianna. Bandeiras e pioneiros – paralelo entre duas culturas. Civilização Brasileira, nº 15, 1985. Nesta obra, o termo foi usado para indicar as características desse novo modelo de expansão da fronteira no Brasil e que afirma ter surgido como um estrondo na civilização do rio.

Nesse sentido, a própria infraestrutura de comunicação e serviços também seguiu essa lógica da “civilização da estrada”, provocando um déficit na inclusão digital, principalmente das mesorregiões ribeirinhas, que como bem salientamos anteriormente, estiveram á margem da política nacional de desenvolvimento.

Há, portanto, um claro limite para o gerenciamento de sistemas como o SICONV, que demanda uma infraestrutura mínima para a observância de suas etapas nos municípios. Assim, se há problemas de acesso ao sistema em municípios que atendem a lógica de desenvolvimento implementada na região, o que devemos esperar de municípios que mantêm o rio como seu principal meio de transporte e economia.

Depreendemos também, que há uma estratégia governamental de pensar suas políticas, seja ela de controle social ou de gerenciamento de sistemas, de forma igual para todo o território brasileiro, desconsiderando as especificidades regionais, de forma que a realidade amazônica é muito distinta das demais regiões do país. Nesse sentido, torna-se limitante o aumento da capacidade de alcance do chamado “governo eletrônico” e do “governo da transparência”.

No entanto, há que se reconhecer que o SICONV é uma excelente ferramenta de controle social e de transparência das políticas públicas de governo, de forma que permite uma maior fiscalização social dos recursos públicos que são aplicados em diversos programas. Porém, há que se pensar também na melhoria da infraestrutura pensada para a viabilidade do sistema, haja vista que, como bem destacamos anteriormente, inúmeros municípios do Estado do Pará, em especial os das mesorregiões do Sudoeste, Baixo Amazonas e Marajó, ainda sofrem de uma carência de investimentos em infraestrutura que permita um melhor acesso à *internet*, que, aliado a falta de técnicos capacitados para o gerenciamento e alimentação do sistema, acabam ficando a margem de inúmeros contratos e convênios firmados entre o governo da União e os municípios.

Por fim, acreditamos ser pertinente que o governo Federal promova um processo de capacitação permanente para os quadros técnicos dos municípios, de forma que consiga amenizar os problemas referentes à falta de pessoas habilitadas para lidar com o SICONV. Há também, uma clara necessidade de investimentos na área de infraestrutura tecnológica nas regiões que ainda possuem grande dificuldade de acesso ao SICONV.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

AZEVEDO, João Lúcio de. *Os Jesuítas no Grão-Pará: suas missões e a colonização*. Belém: SECULT, 1999.

BRASIL, Constituição. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. *Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007*. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse. Presidência da República. Brasília, DF. 2007.

_____. *Lei complementar nº 101, de 04 de maio de 2000*. Lei de Responsabilidade Fiscal. Presidência da República. Brasília, DF. 2000.

CARDOSO, Alírio Carvalho. *Insubordinados, mas sempre devotos: poder local, acordos e conflitos no antigo estado do Maranhão (1607 – 1653)*. Campinas: Dissertação de Mestrado – UNICAMP, 2002.

CASTELLS, M. A sociedade em rede. V. 1. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

CARVALHO FILHO. José dos Santos. *Manual do Direito Administrativo*. São Paulo. Atlas, 2012.

DAGNINO, R. *Planejamento Estratégico Governamental*. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2009.

DAGNINO. Renato, CAVALCANTI. Paula Arcoverde, SILVEIRA. Tatiana Scalco. *Planejamento Governamental e Democratização*. Brasília • Volume 4, nº 2, 2014 • pgs 132 - 149 • www.assecor.org.br/rbpo

GUADAGNIN, Ananda. *A transparência na Gestão Pública: uma análise da sua concretização em Porto Alegre, Canoas e Novo Hamburgo*. Monografia de Graduação – Porto Alegre: UFRGS, 2011.

MACHADO, Elmar. *O SICONV como instrumento de controle Social do governo Eletrônico*. Monografia de Graduação – Brasília: UNB, 2011.

MARIN, Rosa Elizabeth Acevedo. *Civilização do rio, civilização da estrada: transportes na ocupação da Amazônia no século XIX e XX*. Poder do NAEA, maio de 2004.

MATUS, C. *Política, planificação e governo*. Brasília: IPEA, 1996.

MESQUITA, Cláudia do Socorro Ferreira & BRETAS, Nazaré Lopes (Orgs.). *Panorama da interoperabilidade no Brasil*. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2010.

MOOG, Vianna. *Bandeiras e pioneiros – paralelo entre duas culturas*. Civilização Brasileira, nº 15, 1985.

MOREIRA, Carlos Henrique de Azevedo. *Transferência de conhecimento entre Universidade e Governo em projetos de TI: o caso SICONV*. Dissertação de Mestrado – Rio de Janeiro: UFRJ, 2010.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. *Convênios, contrato de repasse e cooperação*. Disponível em: www.iesde.com.br

Oliveira & Paula, 2006. In INTERCOM – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação XXIX Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação – UNB – 6 a 9 de setembro de 2006.

PRIORE, Mary Del & GOMES, Flávio dos Santos (orgs.). *Os senhores dos rios. Amazônia, margens e histórias*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

SILVA, Francisco José Pereira da. *Inovações tecnológicas no Serviço Público Brasileiro: o caso do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – portal SICONV*. Dissertação de Mestrado – Brasília: UNB, 2011.

Sites da Internet

<http://www.portaltransparencia.gov.br/>

<http://www.ibge.gov.br>

<http://www.planejamento.gov.br/>