

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS

ALAN ROBERTO FERREIRA
MARGARETE CLEIA DE OLIVEIRA
IARA MARIA DE SOUSA E SILVA

**A DIFICULDADE DO ESTADO EM IMPLEMENTAR
UMA POLÍTICA DE CONTROLE SOCIAL**

SÃO PAULO

2015

ALAN ROBERTO FERREIRA

MARGARETE CLEIA DE OLIVEIRA

IARA MARIA DE SOUSA E SILVA

A DIFICULDADE DO ESTADO EM IMPLEMENTAR

UMA POLÍTICA DE CONTROLE SOCIAL

Trabalho de Conclusão de Curso do Curso de Especialização em Gestão e Polícias Públicas da Fundação Perseu Abramo, realizado sob orientação da orientadora Maria Cristina Briani.

SÃO PAULO

2015

**"Não é possível pensar em
linguagem sem ideologia e
sem poder"**

Paulo Freire

Escolha da Situação (ou problema)

A situação pode ser encarada um problema a resolver diante da realidade social. Ao situarmos a escolha da situação-problema, identificamos diversas causas e organizamos os mesmos em três nós estruturais: "A pressão das corporações no Estado, A cultura é individualista e patrimonialista e os reflexos da ditadura na educação".

Ao debatermos em grupo, identificamos três nós críticos: "Os mecanismos de consultas não são claros e objetivos, há ausência de uma educação mais politizada e a falta de investimento na comunicação".

Com a pressão das corporações (empresários), apontamos que o governo teria problemas na governabilidade e as alianças partidárias (vereadores) tenderiam a obstruir a criação de mecanismos de controle social.

A falta de interesse popular, herança de um Estado autoritário, é identificada em consequência de três nós críticos que faz a Lei de Acesso à Informação não ser cumprida no âmbito local. Neste sentido, buscando identificar a falta de interesse popular, vimos entre as causas: o enfraquecimento dos conselhos de participação, os instrumentos eletrônicos dispersos e falta de uma efetiva política de comunicação.

Ao depararmos com a situação, não deixamos de analisar os aspectos políticos envolvidos com a Gestão Estratégica Pública. Contudo, o grupo preparou uma análise política para identificar os principais elementos da situação problema.

Análise da situação-problema

ELEMENTOS	DESCRIÇÃO
1. Atores	Usuários do serviço público, o governo, funcionalismo público.
2. Processo Decisório	As decisões são baseadas no clientelismo e hierarquização do poder.
3. Conflitos cobertos, encobertos e latentes.	A cultura individualista e patrimonialista, assim como alianças partidárias , geram conflitos tanto abertos como

	encobertos.
4. Aumentar seu poder	A Secretaria de Modernização, sendo declarante, pode definir como serão os métodos de controle unilateralmente ou pode tornar o processo mais democrático, abrindo para sugestões de como serão esses métodos, e ainda assim decidir quais são as sugestões mais interessantes.
5. Triângulo do Governo	A Secretaria de modernização deve ter um programa que contemple as necessidades dos vários atores envolvidos, assim como deve ter capacidade de influenciar nas esferas necessárias para a implantação desse programa.
6. Normas Institucionais	A Secretaria de Modernização deve adequar o programa as normas institucionais vigentes, para minimizar obstáculos na sua implementação.
7. Compromisso	O programa deve ser definido levando em consideração os compromissos anteriormente assumidos no programa de governo, e também é necessário que os compromissos assumidos para o futuro sejam viáveis.
8. Quem se beneficia?	A Secretaria de Modernização ao definir seu programa deve considerar que os beneficiados devem ser os usuários do serviço público e o funcionalismo em geral, pois o controle do primeiro grupo facilita o trabalho do segundo.
9. “Mau – funcionamento” do Estado	O Funcionalismo público baseado na cultura do Estado herdado, nem sempre entende que o controle social pode beneficiá-los, pois está acostumado ao funcionamento do Estado Hierarquizado.
10. Reforma Gerencial	O controle social é ferramenta necessária para a eficácia da Reforma Gerencial.
11. Máquina Política	Usar a Tecnologia da Informação e Comunicação como ferramentas para destravar processos de Gestão e Comunicação.

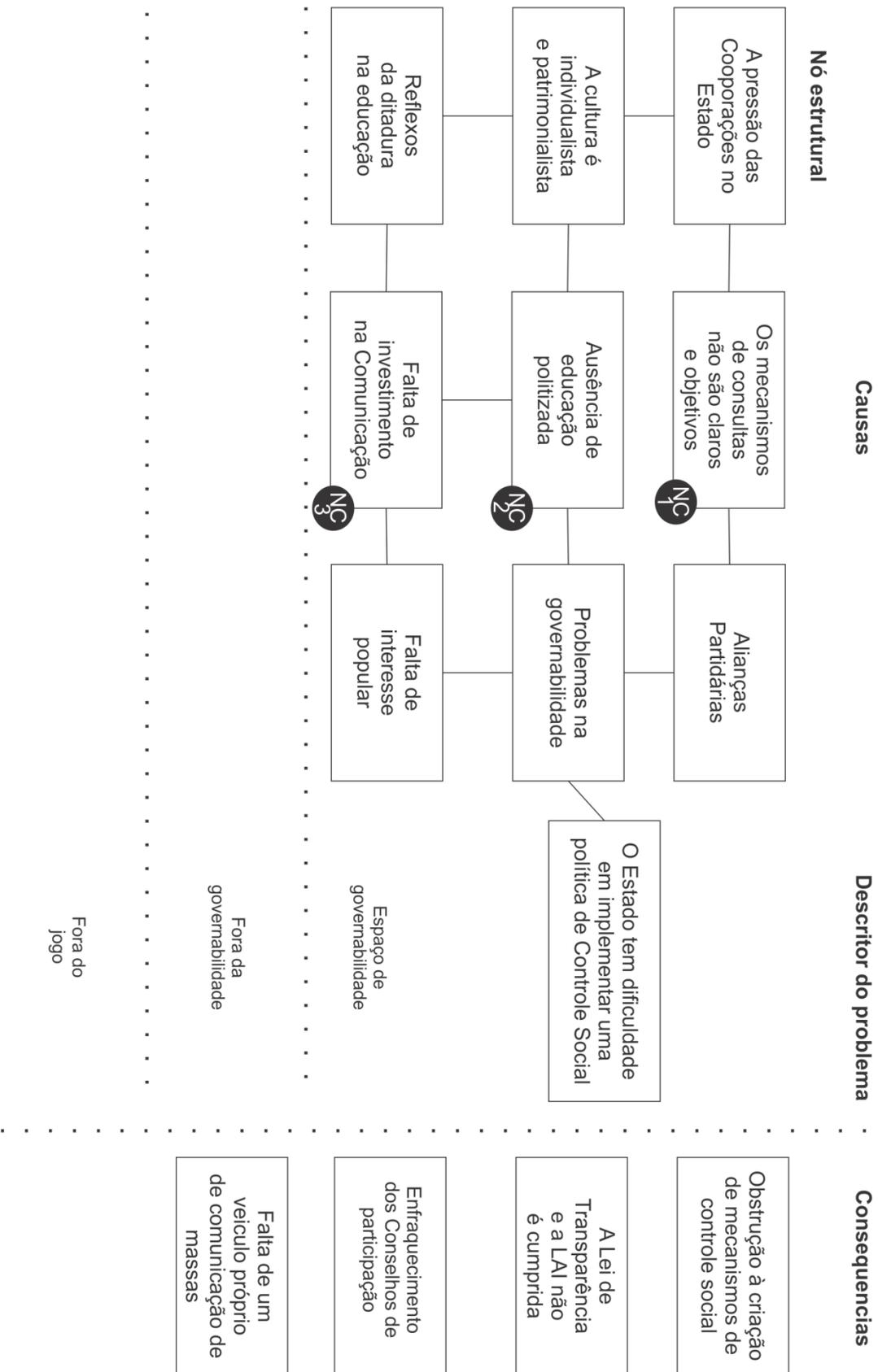
Fluxograma Explicativo

Com objetivo de organizarmos a resolução da nossa situação, utilizamos a construção gráfica do resultado da aplicação da Metodologia de Diagnóstico de Situações, proposta por Matus. Nosso fluxograma é um mapa cognitivo que irá sintetizar a nossa discussão, baseada no estabelecimento das relações de causa e efeito entre as variáveis que a conformam.

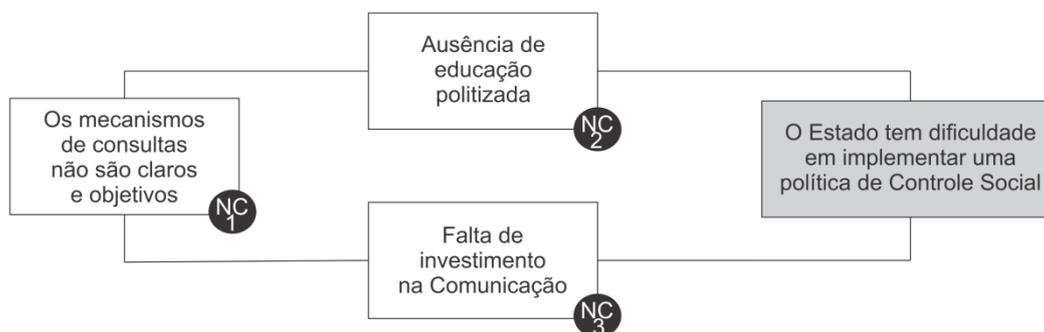
Vale lembrar que o fluxograma situacional permite uma rápida interação entre a equipe que realiza o trabalho de análise de problemas e o tomador de decisões que solicitou porque:

- Mostra, num golpe de vista, o modelo explicativo do problema;
- Obriga a equipe que o produz a construir uma síntese rigorosa, seletiva e precisa, com base em nós explicativos concisos e monitoráveis;
- Facilita a permanente adaptação da explicação à mudança de explicação;
- Facilita a compreensão, restringindo a possibilidade de ambiguidades devido ao uso de uma simbologia simples e uniforme. (Costa, ano, p. 215)

Fluxograma Explicativo - A dificuldade do Estado em implementar uma política de Controle Social



Árvore do Problema



Costa nos proporciona compreender que a construção da gestão estratégica exige o compromisso de se atuar sobre os problemas e situações como algo preciso e operacional. De outra maneira, a reflexão como suporte à tomada de decisão não leva à ação efetiva nem se revela prática.

Na Metodologia de Diagnóstico de Situações, a explicação estruturada de um problema processado apresenta um encadeamento de causas organizadas como “regras”, “acumulações” ou “fluxos”. São, afinal, os “nós explicativos” dos problemas. Já os “nós explicativos das cadeias causais, sobre os quais se pode atuar com eficácia prática, são denominadas “Nós Críticos” (Costa, pág. 216).

Critérios utilizados para selecionar os nós críticos:

- Alto impacto sobre o VDP;
- Ser um centro prático de ação – algum dos atores deverá ter governabilidade sobre essa causa;
- Ser um centro oportuno de ação política – ter viabilidade política durante o período do plano.

Em nossa situação-problema identificamos três nós críticos: 1º - Os mecanismos de consultas não são claros e objetivos; 2º - Ausência de educação politizada; 3º - Falta de investimento na Comunicação que levaria o Estado a ter dificuldade em implantar uma política de controle social, apontados em diversos fatores causais identificados em nosso fluxograma explicativo.

NC1 - Os mecanismos de consultas não são claros e objetivos

O fato de termos uma cultura individualista e patrimonialista reflete na estrutura de um Estado autoritário que foi herdado de um longo período de ditadura militar que deixou reflexos. Consideremos os mecanismos de consultas disponíveis para o cidadão que não são claros e objetivos, ao mesmo tempo a ausência de instrumentos na educação para politizar a construção de um Estado Necessário que tenha diversos instrumentos de controle social. A falta de investimentos na política de comunicação do governo impede que a população conheça as ações e instrumentos adequados, visto que a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, premissas prevista na Lei Orgânica da Cidade aprovada em meados nos anos 90.

Ato contínuo, acreditamos ser politicamente oportuno agir nas causas identificadas, para que possamos provocar um efeito significativo na execução das políticas públicas projetadas no programa de governo do governante que aponta em suas diretrizes, assegurando o direito fundamental de acesso à informação.

Ao identificamos entre os nós explicativos que os mecanismos de consultas não são claros e objetivos, queremos afirmar que as ferramentas de controle projetadas na web não seguem a recomendação sobre usabilidade, redação, codificação, manutenção e arquitetura de informação e o desenho que orienta o desenvolvimento do portal da prefeitura deveria ser orientado pelos Padrões Web em Governo Eletrônico e-PWG.

As Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) são instrumentos cada vez mais importantes no desenvolvimento de ferramentas que melhorem a prestação de serviços e a disponibilização de informações primordiais para os cidadãos. A adoção dessas tecnologias permite o aumento da eficácia, da eficiência e da transparência governamental.

A adoção de meios eletrônicos para a prestação dos serviços governamentais exige que sítios e portais desenvolvidos e mantidos pela administração pública sejam fáceis de usar, relevantes e efetivos. Somente por meio da eficiência é possível aumentar a satisfação dos usuários de serviços eletrônicos e conquistar gradativamente uma parcela cada vez maior da população.

É, portanto, responsabilidade da administração pública oferecer ao cidadão a melhor experiência possível de acesso ao governo eletrônico, respeitando inclusive, as particularidades da população atingida.

Os Padrões Web em Governo Eletrônico (ePWG) são recomendações de boas práticas agrupadas em formato de cartilhas com o objetivo de aprimorar a comunicação e o fornecimento de informações e serviços prestados por meios eletrônicos pelos órgãos do Governo Federal.

Para dirimir a herança autoritária do Controle Social e superar as deficiências dos instrumentos de controle, a Constituição de 1988 assegurou-nos juridicamente a participação e o controle social como mecanismos de democratização dos direitos civis e políticos. Nesse sentido, o termo controle social está intrinsecamente articulado à democracia representativa, que assegura mecanismos de participação da população na formulação, deliberação e fiscalização das políticas públicas. Com a Lei de Acesso à informação, criada em 2011, o Estado é desafiado a oferecer ao cidadão um padrão uniforme de acesso, que facilite a localização e obtenção das informações e se torne para ele, também, uma referência em transparência pública.

O desenvolvimento das novas tecnologias de informação dá novos contornos à percepção da realidade pelos indivíduos. A mídia produz, armazena e faz circular materiais importantes para aqueles que os produzem e aqueles que os recebem: informação.

A linha a ser desenvolvida parte da premissa de que os fenômenos sociais são resultados de ações intencionais realizadas em contextos sociais específicos. Os indivíduos agem dentro de campos de interação (Bourdieu) e perseguem fins objetivos, visando maximizar a sua influência sobre os resultados da interação. Alguns recursos, por outro lado, são acumulados coletivamente em organizações que são base importante para o exercício de poder. A posição de cada indivíduo ou associação de indivíduos nesses campos se relaciona intimamente com os recursos disponíveis para sua ação (Thompson, 1998).

A partir do desenvolvimento dos meios de comunicação, especialmente no decorrer do século XX, houve uma modificação no ambiente político. As democracias contemporâneas caracterizam-se por uma esfera pública dependente dos meios de

comunicação, espaço privilegiado para a difusão de opiniões, ideias e para o debate acerca dos mais variados temas.

A história da cidade de Santo André mostra que a cidade sempre buscou atender setores da sociedade com serviços avançados para sua época. Na década de 60, por exemplo, Santo André teve início à implantação do serviço de processamento de dado, com a instalação do Centro de Processamento de Dados na Fundação Santo André, que através de convênio prestava serviços à Prefeitura.

O primeiro projeto da prefeitura na área de informática foi a implantação do cadastro imobiliário para a emissão do IPTU. Em seguida foi desenvolvido o Cadastro Mobiliário para emissão de Taxa de Licença e do ISS Ofício, o Cadastro dos Feirantes para emissão da Taxa de Licença de Feirantes e o sistema de Folha de Pagamento. Foi implantada a Cobrança Amigável e o Ajuizamento de Débitos.

Em 1988, a prefeitura deixou de utilizar o "bureau" da Fundação Santo André, e instalou no nono andar do prédio do executivo o seu próprio computador, na época um IBM 4381. Os sistemas foram reimplantados em linguagem Natural, num banco de dados ADABAS, e com a instalação de terminais os usuários passaram a ter acesso on-line às informações.

Com a introdução da técnica de informatização das áreas, a Prefeitura Municipal de Santo André ganha com a agilização e a modernização. A utilização de microcomputadores abrange implantação de sistemas administrativos, diminuindo significativamente o tempo gasto nas atividades manuais e permitindo controles precisos até então não possíveis, seja pela quantidade de informações envolvidas, ou pela metodologia utilizada.

Com a utilização gráfica no ambiente Windows, a facilidade de elaboração de documentos gerais como ofícios memorandos, mala direta quadros demonstrativos, planilhas de cálculos e gráficos, estimula a utilização dos equipamentos, que reproduzem trabalhos cuja apresentação final é de qualidade indiscutível.

Além do planejamento de modernização gradativa das áreas com a instalação de equipamentos e novas tecnologias, o trabalho é complementado com a preparação do pessoal das áreas com planejamento e realização de cursos internos e externos, elaboração e distribuição de apostilas e suporte on line.

Os períodos de 1997 e 2000 são marcados por profundas mudanças em todo o Departamento de Informática. Adquirem-se novos servidores de dados e estações de trabalho. É executado o Downsizing dos sistemas corporativos e bases de dados. A mudança atinge todos os níveis: Hardware, Infraestrutura da Rede, Sistemas Operacionais, Bancos de Dados, Softwares de Programação de Sistemas e Meios de Comunicação Remota.

A nova política desenvolveu-se de forma matricial, ou seja, com o envolvimento de todas as Secretarias da Prefeitura e esteve inserida no Programa de Modernização Administrativa. A Rede Fácil é um sistema integrado de ações que congrega três formas diferentes de atendimento, que se complementam:

Atendimento pessoal: Praça de Atendimento e Postos SIM – Serviço Integrado Municipal - centros de atendimento da Prefeitura e do SEMASA.

Atendimento pela internet: Instalado em 1998, o site da Prefeitura - www.santoandre.sp.gov.br - tem como principal objetivo o fornecimento de informações e a prestação de serviços. Entre as informações disponíveis, destaca-se o fornecimento de serviços on-line, como a solicitação e o acompanhamento da execução de qualquer serviço de manutenção urbana, acompanhamento de processos, etc.

Fone Fácil: os serviços ofertados aos munícipes pelo telefone foram também ampliados, seguindo as mesmas disponibilizações da Praça de Atendimento e da Internet.

O objetivo do governo petista sempre buscou a inovação e transformar a administração pública, baseada nos princípios da confiança e transparência, da excelência em serviço, da participação e cooperação e da qualificação tecnológica, através do comprometimento com as modernas tecnologias de informação e comunicação.

A Lei nº 12.527, sancionada pela Presidenta da República em 18 de novembro de 2011 tem o propósito de regulamentar o direito constitucional de acesso dos cidadãos às informações públicas e seus dispositivos são aplicáveis aos três Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

A publicação da Lei de Acesso a Informações significa um importante passo para a consolidação democrática do Brasil e também para o sucesso das ações de prevenção da corrupção no país. Por tornar possível uma maior participação popular e o controle social das ações governamentais, o acesso da sociedade às informações públicas permite que ocorra uma melhoria na gestão pública.

No Brasil, o direito de acesso à informação pública foi previsto na Constituição Federal, no inciso XXXIII do Capítulo I - dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos - que dispõe que:

“todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”.

A Constituição também tratou do acesso à informação pública no Art. 5º, inciso XIV, Art. 37, § 3º, inciso II e no Art. 216, § 2º. São estes os dispositivos que a Lei de Acesso a Informações regulamenta, estabelecendo requisitos mínimos para a divulgação de informações públicas e procedimentos para facilitar e agilizar o seu acesso por qualquer pessoa.

Para isso, os instrumentos devem retomar a ideia da transversalidade e a finalidade dos programas e projetos que têm nas pessoas o objetivo principal, ao passo que incorpora a promoção da participação e do controle social e a indissociabilidade entre a prestação de serviços e sua afirmação como direito dos indivíduos e da sociedade.

NC 2 - Ausência de educação politizada

Ao retornar ao governo, os gestores desafiados a retomar os instrumentos de participação e transparência, estabeleceu que os instrumentos de gestão devessem ser executados num novo processo pedagógico dos cidadãos que enfrentasse uns dos nós identificados, a ausência de educação politizada.

Segundo diretrizes mais recentes, o PT propõe um programa de reformas estruturais, ampliando a democracia e os direitos públicos, promovendo um novo período de desenvolvimento sustentável e crescimento econômico, distribuição de renda e luta contra as desigualdades sociais e regionais. Ainda em seu programa, o PT afirma que as políticas sociais adotadas pelos governos Lula e Dilma constituíram, antes de tudo, uma decisão política reconhecendo direitos que vinham sendo subtraídos a dezenas de milhões de compatriotas, antes excluídos econômica, social, cultural e politicamente. Não se trataram de políticas pontuais de “compensação social”, como concebe o receituário neoliberal e conclama que as justas demandas populares foram traduzidas em políticas públicas.

A participação social tem história em Santo André, com início em 1989, na primeira gestão do prefeito Celso Daniel. Entre as diversas iniciativas, o Orçamento Participativo - OP, desenvolvido entre os anos de 1997 a 2008, firmou-se como espaço de decisão conjunta, por meio do qual governo e população foram corresponsáveis por mais de 300 realizações na cidade.

Em um novo cenário, e com a perspectiva de aperfeiçoar o processo democrático, a Prefeitura lançou o Plano Plurianual (PPA) Participativo. O PPA é um instrumento de planejamento de médio prazo que orienta os gastos públicos durante 4 anos.

A promoção da participação dos cidadãos e cidadãs no planejamento orçamentário da cidade tem por objetivos gerar transparência dos gastos públicos, por meio do controle social das ações do governo, além de formar e informar a população sobre os mecanismos de funcionamento dos serviços públicos.

Para superar a herança neoliberal, o governo deve ter a convicção de que a participação da população nas ações da Prefeitura confere qualidade à gestão, pois soma um olhar importante daqueles que vivenciam Santo André e conhecem de perto as necessidades, prioridades e urgências da cidade.

Acreditamos que a radicalização da democracia é o caminho do Estado necessário, aumentando os espaços políticos dos segmentos marginalizados, levando suas demandas expressadas nos direitos de cidadania consolidada na CF 88.

Para que possamos construir um Estado necessário, tais demandas devem ser filtradas no processo de democratização política, para que estas sejam transformadas em ações concretas de acordo com a sua própria percepção da realidade, com seu repertório cultural, do local ao global.

As 51 escolas de Ensino Fundamental da rede pública municipal com suas 25.000 crianças devem ser inseridas sob um novo olhar pedagógico que as considere agentes protagonistas. Para tanto, devem participar do movimento de planejamento participativo que serão envolvidas no intuito de que diretores/as professores/as alunos/as e funcionários/as pensem qual cidade desejam para o futuro.

Retomar o processo de participação social em Santo André qualificando-o, aprimorando-o e ampliando-o é uma diretriz expressa no Programa de Governo da Administração Municipal.

NC 3 - Falta de investimento na Comunicação.

Há um novo processo histórico contemporâneo onde a comunicação é o agente construtor da realidade, nossa percepção do mundo é uma construção cultural, sendo a comunicação quem produz e interfere nas percepções. Nos meios de comunicação não se reproduz apenas ideologia, mas se constrói a cultura, constitui-se uma mentalidade coletiva. A mídia, de forma geral, é a base de trocas simbólicas, além de ser também abrangente, com imensurável capacidade de alcance no meio social.

A junção entre os meios de comunicação de massa e a microinformática, aliada ao crescimento das redes comunicacionais, modificam não só no cotidiano, como também a maneira como o homem percebe o mundo e o seu semelhante.

O uso da rede mundial de computadores usados no ambiente político tem aumentado grandemente ao redor do mundo. Em todos os países, a legislação procura acompanhar esse processo (Marco Civil da Internet), estabelecendo normas para evitar abusos e para reforçar que o recurso à comunicação eletrônica impulse a participação do cidadão na política.

Para o gestor, a informação é um meio que lhe permite conhecer a realidade na qual atua e verificar o resultado causado por sua ação. Disso depende sua capacidade para alterar oportunamente suas decisões quando as metas alcançadas se distanciam das propostas. Sem informação oportuna, confiável e relevante, enfim, não se identificam bem os problemas, não se pode atacá-los a tempo e posterga-se a ação corretiva que condiciona a eficácia das operações diminuindo a distância entre os resultados previstos e os alcançados em uma situação concreta (Costa, Dagnino e Carazzato, pág. 248).

Devemos pensar uma comunicação de governo para atender as obrigações legais referentes à informação para a população e à divulgação institucional de serviços prestados pelo governo municipal. Para isso, é necessário ampliar, aprimorar, otimizar a divulgação de Governo respeitando a necessária construção de uma identidade para a gestão. É necessário trabalhar a imagem do governante levando à população o que está sendo feito.

As marcas de governo devem conduzir a um resultado da percepção criada na mente das pessoas sobre as características fundamentais do governo. Sabemos que estas marcas são construídas com estratégia, através da interação das ações de comunicação de governo com a percepção que a população vai formando paulatinamente sobre o governo.

Painel de Detalhamento dos (NCs).

Nó Crítico	Ações	Resultado das ações
NC 1 - Os mecanismos de consultas não são claros e objetivos	<p>A1.1 - Criar Sistema na Internet de serviço de acesso à informação;</p> <p>A1.2 - Criar aplicativo de participação no orçamento do município (OP Digital);</p> <p>A1.3 - Criar decreto municipal da LAI (Lei de Acesso à Informação).</p>	<p>O grupo gestor encaminhou de forma exitosa as três ações propostas envolvendo a Secretaria de Modernização que executar as solicitações para que fosse atendida no prazo estipulado.</p>
NC 2 - Ausência de educação politizada	<p>A2.1 - Envolver os gestores da educação para criar uma política municipal emancipadora;</p> <p>A2.2 - Desenvolver no período do Orçamento, uma política com os alunos da rede municipal (PPA criança).</p>	<p>O grupo gestor designou o Secretário de Educação que envolveu toda a sua equipe pedagógica para a revisão pedagógica na grade curricular dos estudantes da Rede tendo foco na construção de elaborar o Plano Plurianual com as Crianças.</p>
NC 3 - Falta de investimento na Comunicação.	<p>A3.1 - Criar um grupo matricial de governo para combater a desarticulação institucional;</p> <p>A3.2- Realizar Pesquisa Qualificativa para dimensionar os erros nas ações de comunicação do governo</p>	<p>O grupo constituído iniciou e coordenou a partir da pesquisa a realização de um plano de comunicação.</p>

Resolução dos Nós críticos (NCs).

NC 1 - Detalhamento das ações:

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos	Responsável
A1.1 - Criar Sistema na Internet de serviço de acesso à informação;	A1.1.1 - Criar ambiente na internet com formulário de solicitação à informação e revisar o portal para atender a LAI. A1.1.2 - Encaminhar orientação para os Gerentes das Secretarias a nova política da LAI.	ND		Gerência de Sistema do DI/Departamento de Modernização e SECOM.
A1.2 - Criar aplicativo de participação no orçamento do município; (OP Digital)	A1.2.1 - Criar regulamento das funcionalidades da ferramenta; A1.2.2 - Desenvolver sistema na internet.	ND		Gerência de Sistema do DI/Departamento de Participação Popular.

A1.3 - Criar decreto municipal da LAI (Lei de Acesso à Informação)	<p>A1.3.1 - Criar Grupo de trabalho para redação do decreto;</p> <p>A1.3.2 - Obter parecer jurídico;</p> <p>A1.3.3 - Sancionar Decreto.</p>	ND		Departamento de Modernização/Departamento Jurídico.

NC 2 - Detalhamento das ações:

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos	Responsável
A2.1- Envolver os gestores da educação para criar uma política municipal emancipadora	<p>A2.1.1 – Promover diagnóstico da grade curricular;</p> <p>A2.1.2 - Revisar o plano municipal de educação.</p>	ND		SECEDUC
A2.2 - Desenvolver no período da Elaboração do Orçamento, uma política	<p>A2.2.1 - Criar regulamento do PPA Criança;</p> <p>A2.2.2 – Trabalhar nas salas de aulas as ações constituídas no</p>	ND		Sec. Orçamento e Planejamento Participativo/Sec. Educação.

com os alunos da rede municipal (PPA criança).	PPA Criança; A2.2.3 - Aprovar as propostas nas plenárias.			
-------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------	--	--	--

NC 3 - Detalhamento das ações:

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos	Responsável
A3.1- Criação de um grupo matricial de governo para combater a desarticulação institucional;	A3.1.1 - Aprovar a criação do grupo na reunião do secretariado; A3.1.2 - Desenvolver um diagnóstico da situação.	ND		Prefeito/Grupo Matricial
A3.2 - Realizar Pesquisa Qualificativa para dimensionar os erros nas ações de comunicação do governo	A3.2.1- Contratar empresa de pesquisa; A3.2.2 – Elaborar e aplicar formulário de pesquisa; A3.2.3 - Desenvolver um plano de comunicação.	R\$200.000,00		SECOM/ Agência/Empresa Pesquisa.

Análise de Atores

A análise estratégica suscita as questões mais complexas, pois devemos trabalhar num nível prático-operacional com os conceitos de poder, motivação para atuar usando o poder, força aplicada ou pressão de um jogador sobre uma jogada, etc.

Devemos saber, ademais, distinguir entre viabilidade para decidir uma jogada e viabilidade para alterar estavelmente a situação do jogo depois da jogada. Uma coisa não leva, necessariamente, à outra. Em um e outro caso, é preciso avaliar os resultados sobre o poder acumulado pelos jogadores e suas motivações.

Por fim, é preciso propor estratégias de jogo em que se combinam a autoridade, a cooptação, a negociação, o confronto e a dissuasão. É preciso combinar essas estratégias, diferenciando jogadores e jogadas ao longo da trajetória do jogo, em que a consideração do tempo e da oportunidade pode ser muito importante.

Na análise estratégica, é necessário combinar as seguintes variáveis:

a) Atores ou jogadores, quer dizer, os sujeitos criativos que dinamizam o jogo com seus interesses em confronto.

b) Motivação e peso dos atores, variáveis que dependem de:

- Interesse ou posição que os jogadores assumem perante as operações que os participantes do jogo social buscam realizar (apoio, recusa, indiferença) (Matus, pág. 134).

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A1 Empresários	Financiamento Campanhas	Quando busca o financiamento empresarial o	Desenvolvimento da cidade	Deixando de fazer investimentos	Abrir canais de diálogo em conjunto com outros

	Eleitorais.	político gera dependência			setores da cidade.
A2 Vereadores	Aprovam o orçamento da cidade	Influência no triângulo de governo	Dialogando com os projetos do programa de governo	Obstruindo as votações dos projetos do governo.	Montar uma base de sustentação e abrir uma mesa permanente de negociação com todos os vereadores.
A3 Mídia Regional	ND	Dependência de recursos públicos.	Ajuda no jogo da comunicação social divulgando as ações políticas e projetos do governo.	Dificulta e manipula a divulgação das ações de governo.	Construir canal de diálogo com nosso departamento de imprensa e publicidade.
A4 Secretários	Dedicados às suas áreas de atuação.	Capacidade de gestão de cada secretário.	Execução do programa de governo.	Ineficiência na execução dos projetos do governo.	Atuar em grupos matriciais e monitorados pela Sala de Situações.
A5 Alunos	ND	Ausência de senso crítico na formação	Sendo envolvidos em uma	Sendo educados de forma	Governo pode construir

		escolar.	nova política educacional cidadã.	passiva.	juntos uma nova ideia de cidade.
A6 Pais	ND	Herdeiros de uma educação despolitizada.	Participando de um novo ciclo na educação com participação social.	Deixar de participar do processo.	Envolvê-los junto com os alunos para participar do processo.
A7 Lideranças Comunitárias	ND	Herdeiros de uma educação despolitizada.	Participando de um novo ciclo na educação com participação social.	Deixar de participar do processo.	Envolvê-los junto com os alunos para participar do processo.
A8 Prefeito	Orçamento da cidade.	Legislação	Promovendo na cidade uma nova gestão cidadã.	Ausentando-se do debate do processo educacional.	Ele é o maior propagandista desta ação.
A9 Servidores	ND	Resistência nova proposta pedagógica.	Fazer parte da construção das propostas	Podem obstruir por meios de boicotes seletivos a execução dos	Envolvê-los na construção e planejamento das ações.

				projetos.	
A10 Professores	ND	Herdeiros de uma educação despolitizada.	Participando de um novo ciclo na educação com participação social.	Deixar de participar do processo.	Envolvê-los juntos com os alunos para participar do processo.

Análises de Riscos e Fragilidades

O plano não é um anúncio de meios e resultados fundamentado em cálculos científicos certos. O plano é uma grande aposta sustentada em apostas parciais. Daí é válida a pergunta: Qual a probabilidade de êxito dessa grande aposta?

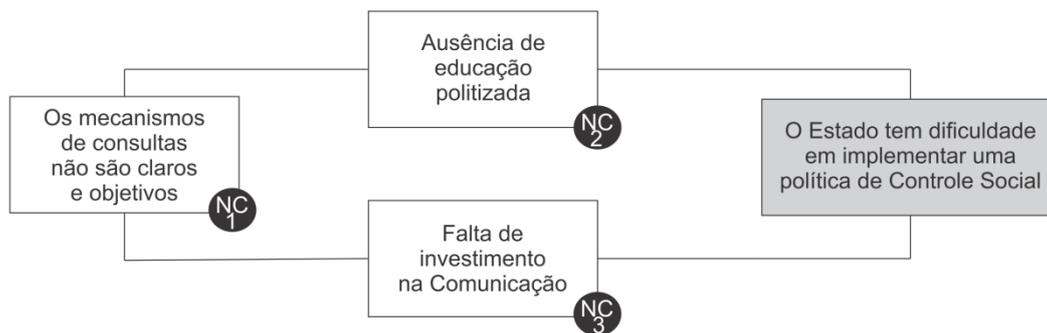
A confiabilidade de um plano aparece como tema crítico apenas no momento em que se toma consciência de que o plano é constituído por cadeias de apostas prescritivas, estratégicas e operacionais. O plano pode falhar por debilidades em alguns dos elos dessas cadeias. Portanto, todo plano deve estar acompanhado da análise de sua confiabilidade e esse metaproblema cruza os quatro temas anteriores e cada instância de recálculo e adaptação do plano às novas realidades (Matus, pág. 141).

Perguntas orientadoras:	Análise da equipe
1 – As ações propostas para equacionar os Nós Críticos podem gerar efeitos indesejáveis (por ex.: efeitos sociais ou ambientais)?	Todo processo de mudança deve gerar alguns efeitos negativos que podem ser superados na medida que eles vão sendo executados. Os mesmos devem ser monitorados para que não fujam da governabilidade do gestor.
2 – Existem aspectos técnicos, jurídicos ou políticos nas ações propostas que podem resultar em	A aprovação do decreto que regulamenta a Lei de Acesso à Informação irá gerar um processo de mudanças de foco em relação às informações produzidas pelo gestor que pode resistir em dispor

efeitos negativos? Quais?	das informações que eram tratadas e guardadas de forma sigilosa.
3 - Qual o principal ponto fraco do projeto? E o que pode ser feito para prevenir ou corrigir?	O projeto aborda três vertentes da forma do gestor comunicar-se com a sociedade, ficaram lacunas que deverão ser apontadas na execução do projeto que poderão ser corrigidas, além do quadro revisional na política municipal de educação e revisão das relações institucionais na política de comunicação.
4 – O que pode ser feito para garantir a implementação das ações propostas?	A criação do grupo matricial de gestores é a grande ferramenta de articulação que os gestores da Sala de Situação terão para a execução das propostas.
5 – Os recursos disponíveis são suficientes para realizar o projeto?	Os recursos deverão ser absorvidos na execução orçamentária de cada área envolvida.

Considerações finais

O objetivo deste trabalho foi identificar e procurar responder as dificuldades do Estado em implementar uma política de Controle Social no âmbito do município de Santo André. Ao situarmos a escolha da situação-problema, identificamos diversas causas e organizamos os mesmos em três nós estruturais: A pressão das corporações no Estado, a cultura individualista e patrimonialista e os reflexos da ditadura na educação. Identificamos três nós críticos: Os mecanismos de consultas não são claros e objetivos, há ausência de uma educação mais politizada e a falta de investimento na comunicação.



Aos escolhermos nosso ator declarante (Prefeitura de Santo André), resgatamos estudos feitos por Mirian Belchior sobre a aplicação do PES em governos locais que relata que foi na primeira gestão do petista Celso Daniel que houve um desenho básico da aplicação do Planejamento Estratégico Situacional. O método proposto por Carlos Matus acreditava que cada situação, poderia ser desenhada seu próprio método particular dentro do método geral estabelecido. Foi seguindo essas recomendações que a gestão construiu um caminho próprio dentro do caminho geral desenhado por ele.

Procuramos evidenciar com a aplicação do PES, que com o passar dos anos, num momento em que a gestão do PT em Santo André já exitosa em várias marcas de políticas públicas, à luz dos novos tempos e tendo o Partido dos Trabalhadores já alcançado o poder central, foi desafiada em debater a situação-problema por nós aqui evidenciada.

Entre as dificuldades do Controle Social apontamos que a obstrução à criação de mecanismos de controle utilizando as novas tecnologias de informação e comunicação, a não regulamentação da Lei de acesso à Informação, acarretam o enfraquecimento dos diversos espaços de participação da sociedade.

Ao analisarmos a situação, estabelecemos a construção de um fluxograma explicativo que o Controle Social é ferramenta necessária para a eficácia das políticas públicas ofertadas pelo Estado, geralmente taxado pelo seu mau funcionamento somado à falta de uma política de comunicação mais eficiente dentro do Estado.

Entre as dificuldades apresentadas, o fato de termos uma cultura individualista e patrimonialista refletiu durante décadas na estrutura de um Estado construído de forma

autoritária e hierarquizada que foi herdado de um longo período de ditadura militar. Demonstramos que o Partido dos Trabalhadores em sua primeira experiência de gestão já visava combater os seus efeitos.

Acreditamos ser politicamente oportuno agir nas causas identificadas, para que possamos provocar um efeito significativo na execução das políticas públicas projetadas no programa de governo do governante que apontou em suas diretrizes assegurar o direito fundamental de acesso à informação. Para dirimir a herança autoritária do Estado e superar as deficiências dos instrumentos de controle, a Constituição de 1988 assegurou-nos juridicamente a participação e o controle social como mecanismos de democratização dos direitos civis e políticos.

Para isso, um dos nós críticos desafiava os gestores a retomar os instrumentos de participação e transparência, estabelecendo que os instrumentos de gestão deveriam ser executados num novo processo pedagógico dos cidadãos que enfrentasse uns dos nós identificados, a ausência de educação politizada.

Para superar a herança neoliberal, o governo deveria ter a convicção de que a participação da população nas ações da Prefeitura confere qualidade à gestão, pois soma um olhar importante daqueles que vivenciam Santo André e conhecem de perto as necessidades, prioridades e urgências da cidade.

No nó crítico que apontava a falta de investimento na comunicação do governo, procuramos demonstrar que a informação é um meio que lhe permite conhecer a realidade na qual atua e verificar o resultado causado por sua ação. Disso depende sua capacidade para alterar oportunamente suas decisões quando as metas alcançadas se distanciam das propostas. Sem informação oportuna, confiável e relevante, enfim, não se identificam bem os problemas, não se pode atacá-los a tempo e posterga-se a ação corretiva que condiciona a eficácia das operações, diminuindo a distância entre os resultados previstos e os alcançados em uma situação concreta.

Para isso, devemos pensar uma comunicação de governo para atender as obrigações legais referentes à informação para a população e à divulgação institucional de serviços prestados pelo governo municipal. Para isso, é necessário ampliar, aprimorar, aperfeiçoar a divulgação de Governo respeitando a necessária construção de

uma identidade para a gestão. É necessário trabalhar a imagem do governante levando à população o que está sendo feito.

As marcas de governo devem conduzir a um resultado da percepção criada na mente das pessoas sobre as características fundamentais do governo. Sabemos que estas marcas são construídas com estratégia, através da interação das ações de comunicação de governo com a percepção que a população vai formando paulatinamente sobre o governo.

Para a resolução dos nós críticos dividimos nossas ações para cada NC. No detalhamento do NC1 propusemos primeiro a criação de um sistema na internet de serviço de acesso à informação, segundo a criação de um aplicativo digital de participação no orçamento do município e terceiro a criação do decreto municipal para regulamentação da LAI (Lei de Acesso a Informação).

Para a resolução no NC2, identificamos como ação do grupo, primeiro, envolver os gestores da educação para criar uma política municipal emancipadora e segundo, desenvolver no período da elaboração do orçamento, uma política com os alunos da rede municipal na qual denominado pelo grupo de PPA criança.

Por fim, ao atacarmos o NC3, foi definida a criação de um grupo matricial de governo, para combater a desarticulação institucional na política de comunicação, além da realização de uma pesquisa qualificativa para dimensionar os erros nas ações de comunicação do governo.

Ao analisar a estratégia do grupo, definimos nosso mapa de atores para que trabalhássemos num nível operacional de conceitos de poder, pudéssemos identificar dentro do jogo no triângulo de governo os interesses dos atores mediante as operações propostas no jogo social.

Ao analisarmos os riscos e fragilidades do nosso plano, sabemos que este aparecerá como tema crítico no momento em este se constitui em cadeias de apostas prescritivas, estratégicas e operacionais do nosso plano descritas e analisadas pela equipe. Conferimos que as ações poderiam sim gerar efeitos indesejáveis, pois todo processo de mudança deve gerar alguns efeitos negativos que podem ser superados na medida em que eles vão sendo executados.

Os mesmos devem ser monitorados para que não fuja da governabilidade do gestor. Já os aspectos técnicos e jurídicos podem também gerar ações negativas, pois a aprovação do decreto que regulamenta a Lei de Acesso à Informação poderá gerar um processo de mudanças de foco em relação às informações produzidas pelo gestor que pode resistir em dispor das informações que eram tratadas e guardadas de forma sigilosa, além do quadro revisional na política municipal de educação e revisão das relações institucionais na política de comunicação.

Acreditamos que a criação do grupo matricial de gestores aplicando o PES será a grande ferramenta de articulação que os gestores da Sala de Situação terão para a execução das propostas, levando em consideração as limitações orçamentárias, para isso, os recursos deverão ser absorvidos na execução orçamentária de cada área envolvida.

Referências Bibliográficas

Acesso à Informação. Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/>
Acesso em 26 de novembro de 2104.

Belchior, Miriam. A aplicação do Planejamento Estratégico Situacional em governos locais: Possibilidades e limites - os casos de Santo André e São José dos Campos. São Paulo: EAESP/FGV, 1999. 102p. (Dissertação de Metrado apresentada ao Curso de Pós-Graduação da EAESP/FG, Área de Concentração: Política Urbana)

Costa, Greiner e Dagnino, Renato. Gestão estratégica em políticas públicas – Campinas, SP: Editora Alínea, págs. 216 e 248 – 2013.

ePWG - Padrões Web em Governo Eletrônico. Disponível em: <http://www.governoeletronico.gov.br/acoes-e-projetos/padroes-brasil-e-gov>. Acesso em 28 de dezembro de 2104.

Lei Orgânica de Santo André. Disponível em: http://www.cmsandre.sp.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=473&Itemid=24. Acesso em 17 de outubro de 2104.

Matus, Carlos. El plan como apuesta. Revista PES (Planeación Estratégica Situacional). Caracas, Venezuela: Fundación Altadir, n. 2, p. 9-59, abril, 1993.

Participação e controle social na garantia dos direitos humanos. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/dh/cc/2/participacao.htm>. Acesso em 23 de dezembro de 2104.

Planejamento estratégico situacional aplicado à segurança pública em Lavras (MG). Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122012000200009&script=sci_arttext Acesso em 06 de dezembro de 2104.

PPA Criança. Disponível em: <http://www2.santoandre.sp.gov.br/index.php/ppa-crianca>. Acesso em 13 de janeiro de 2104.

Programa de Governo - Gestão 2013-2016. Disponível em:
<http://www2.santoandre.sp.gov.br/index.php/2013-03-20-17-29-08/programa-de-governo>. Acesso em 20 de dezembro de 2104.

Portal da Participação. Disponível em:
<http://www2.santoandre.sp.gov.br/index.php/portal-da-participacao>. Acesso em 13 de janeiro de 2104.

Offe, C. Problemas estruturais do Estado capitalista. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1994.

Thompson, John B. A mídia e a modernidade, uma teoria social da mídia. Petrópolis, RJ, Editora Vozes, 1998.