

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO  
GESTÃO ESTRATÉGICA EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Nice Maria Pinheiro Cordovil da Silva

**PROBLEMA:**

Dificuldades para a implementação de políticas públicas próprias

**ATOR QUE DECLARA O PROBLEMA:**

SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E PROMOÇÃO DA  
CIDADANIA

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: Ana Carolina Guerra

São Paulo

2015

## SUMÁRIO

1 – APRESENTAÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA.....	1/1
2 – FLUXOGRAMA.....	1/2
3 – COMENTÁRIOS ANALÍTICO-CONCEITUAIS SOBRE OS NÓS EXPLICATIVOS.....	1/3
3.1. Análise dos Nós Estratégicos.....	4/3
3.2. NE1.....	4/3
3.3. NE2.....	5/3
3.4. NE3.....	5/3
4 – ÁRVORE DO PROBLEMA.....	1/4
4.1. Representação gráfica da Árvore do Problema.....	1/4
4.2. Nós Estratégicos e suas ações.....	2/4
5 – PLANO DE AÇÃO.....	1/5
5.1. Ações a serem implementadas.....	1/5
6 – ANÁLISE DE ATORES.....	1/6
6.1. Atores envolvidos.....	1/6
7 – ANÁLISE DE RISCOS E FRAGILIDADES.....	1/7
7.1. Painel da Análise de Riscos e Fragilidades.....	1/7
8 – CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	1/8
REFERÊNCIAS	

## **1 - APRESENTAÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA**

O problema apresentado para a análise são as Dificuldades para a implementação de Políticas Públicas próprias, obstáculos estes que permeiam toda uma gestão, impedindo que a realização de um trabalho voltado para a população mais necessitada seja posto em funcionamento. Por trás desse óbice existe bem mais do que um mero despreparo ou desinteresse governamental: é o continuísmo de uma política que visa ao atendimento de práticas que contemplem a um grupo, que não é o que mais necessita, mas o que mais tem poder.

O ator que declara o problema acima mencionado é a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Promoção da Cidadania, do município de Queimados, Rio de Janeiro, doravante denominada de – SEMDHPROC.

O tema surgiu a partir da necessidade de se buscar entender as dificuldades enfrentadas pelo gestor da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Promoção da Cidadania, do município de Queimados, Rio de Janeiro. Por se tratar de um assunto em evidência atualmente – Direitos Humanos e Cidadania – e por termos plena consciência de que existe um distanciamento entre os direitos garantidos pela Constituição e a sua efetividade, fato que nos últimos anos vem se buscando diminuir com as políticas públicas do atual governo e do governo anterior. Entretanto, nos demais governos, esses tópicos não tiveram ou foram pouco contemplados com ações e políticas que visassem ao empoderamento das pessoas de maneira em que pudessem ter consciência de seus direitos e obrigações e condições de lutar pela sua concretude, quer seja a nível individual, coletivo ou institucional (CARVALHO, 2002).

A SEMDHPROC prevê a transformação das práticas, tomando por referência as necessidades dos indivíduos, a partir da inter-relação entre os profissionais, os indivíduos e a sua comunidade buscando um enfrentamento de questões ligadas diretamente à realidade e ao convívio dos sujeitos. Assim, se quer contemplar toda uma gama de ações comprometidas com o sujeito, aumentando as suas habilidades e a capacidade crítica no desenvolvimento de estratégias efetivas e no exercício do controle social.

O problema elencado pela equipe - dificuldades para a implementação de políticas públicas próprias - faz parte de um fator determinante do Estado Herdado, que é a burocracia. Burocracia esta que permeia o sistema público e que contribui para a não realização de atividades e/ou acesso a recursos (DAGNINO; CAVALCANTI, 2013). É também reflexo de uma gestão antiga e que sempre satisfaz o Estado autoritário e seus mecanismos, servindo de instrumentos e ferramentas voltadas a manutenção do *status quo* (DAGNINO, 2013). A gestão municipal que deveria ser eficiente e eficaz acaba se tornando uma ferramenta politiqueira, que não atende às necessidades dos mais precisados e que esconde uma série de conflitos internos, abertos, encobertos e latentes.

É um problema importante porque sua viabilidade (sua solução) trará mais acesso aos cidadãos, mais participação popular e a garantia dos direitos. Observamos que a Secretaria não consegue elaborar/implementar políticas públicas independentes, tanto do governo Estadual quanto Federal, e nem sequer adequar estas à realidade regional do município, tornando-se um mero reprodutor de políticas e projetos alheios, seja através de projetos sociais mais direcionados à população e que fomentem o empowerment comunitário e/ou individual, segundo Carvalho (2004), a gestão estará iniciando um passo importante que é o de ensinar a pescar e, não somente, dar o peixe, como vem fazendo.

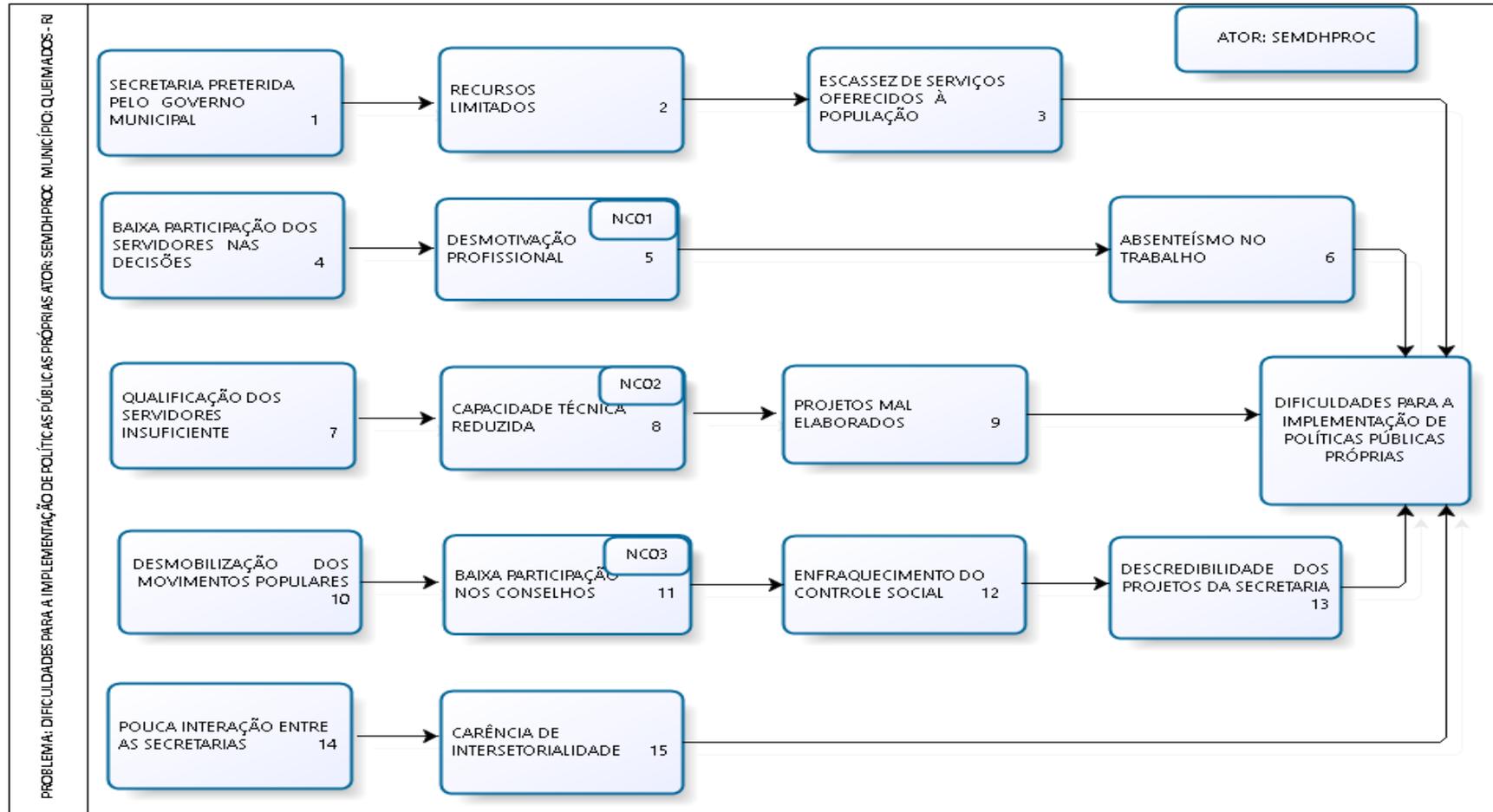
Dessa forma, trabalhar os direitos humanos e a cidadania faz com que a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Promoção da Cidadania se encontre às voltas para resolver problemas pertinentes à sua pasta e sem o devido apoio institucional para tal. E partindo desse pressuposto chegamos ao problema para a discussão: Dificuldades para a Implementação de Políticas Públicas Autônomas.

As dificuldades encontradas para a implementação dessas políticas variam desde os recursos limitados, a desmotivação profissional, a capacidade técnica dos servidores de forma reduzida até a influência do enfraquecimento do controle social. Outro fator determinante para o não êxito é a falta de parceiros na efetivação dos projetos, ou seja, ausência de intersectoralidade, que não é fomentada pela própria secretaria.

Para a implantação de um políticas públicas é importante que os envolvidos tenham um mesmo empenho nas ideias, nas ações e na vontade de/para executar essas

ações. Por isso é primordial que sejam pessoas comprometidas com o coletivo e com o desenvolvimento e fomento de uma nova realidade social (VALLA, 1999).

## 2 – FLUXOGRAMA EXPLICATIVO DO PROBLEMA – COM MDS



### **3 – COMENTÁRIOS ANALÍTICO-CONCEITUAIS SOBRE OS NÓS EXPLICATIVOS**

A Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Promoção da Cidadania é uma secretaria nova e que não dispõe de recursos adequados à implementação de suas políticas básicas. Percebe-se que esse grau de importância que é dado reflete uma política do Estado Herdado, que sempre evitou as políticas sociais e isso ainda se encontra enraizado em certas gestões, conforme Dagnino e Cavalcanti (2013).

As políticas públicas de cunho social não são o carro chefe do governo municipal. Muito pelo contrário. A grande maioria da população espera que tenha obras de grande visibilidade, tais como teatro, autopistas, hospital. As políticas sociais implementadas no município são advindas dos Programas Minha Casa, Minha Vida, complexo esportivo e de lazer, Prouni, Academia da Saúde, Ceam, Cil entre outros, e que são capitalizadas pelo gestor municipal como se fossem obras realizadas por ele. Como a população não é atuante em termos de sociedade civil organizada fica fácil de ser manipulada e não questiona a quem interessam as obras e ações realizadas pela prefeitura, ou seja, *quid prodest?* (DAGNINO, 2013). Para um governo comprometido com a população não basta implementar políticas públicas quantitativamente e, sim, qualitativamente, não é o número que importa, mas o grau de influência e impacto causado sobre aquela dada população.

Para buscarmos um entendimento quanto às dificuldades que envolvem a transição do Estado Herdado para o Estado Necessário é preciso esclarecer que o desnível interno do Estado e as exigências funcionais provenientes de fora do Estado não se deve somente a uma estrutura burocrática retrógrada e, sim, a um ambiente socioeconômico e político que condiciona a administração estatal a certo modo de operação. E que um desnível desse tipo não pode ser superado através de uma reforma administrativa, tão somente. Ele demanda uma reforma das estruturas daquele ambiente de maneira que possam provocar a contradição entre a administração e a sua capacidade de desempenho (DAGNINO, 2013).

Conforme verificamos na primeira cadeia, os recursos são limitados e não há empenho do gestor municipal em promover ações da própria secretaria que a coloquem

em evidência, como um órgão que visa atender as demandas locais, conforme o Nó Explicativo 1 (NE1). Esse controle dos recursos econômicos, relação que remonta à desigualdade, se dá em virtude do favorecimento de outras frações ou grupos de maior interesse do gestor municipal, e que contribui para um fator de dominação – o gestor municipal quer que seus secretários preteridos venham, a todo tempo, suplicar por ajuda, e ele o fará para demonstrar a sua “generosidade”, esse fator coercitivo acaba por criar o fator de coação (O’DONNELL, 1981), ou seja, de submissão, uma chantagem estatal a que os secretários estão impostos.

Na segunda cadeia de Nós Explicativos observa-se claramente a questão da ausência de uma liderança. Nota-se um tipo de chefe incapaz de lidar com os seus servidores, gerando assim, uma má gestão e um sofrimento organizacional em que os profissionais com pouco vínculo com a chefia e sem um direcionamento eficaz no setor de trabalho acabam por se desmotivarem (NE6/NC01). O sofrimento organizacional é um mal-estar generalizado fomentado pelo mau direcionamento da gestão, pelo desinteresse do profissional, pelo excesso de demandas, pela falta de estrutura para a execução dos serviços, pela burocracia, pela insegurança, pelo não direcionamento eficaz dos trabalhos e da gestão enfim, é um conjunto de fatores que contribuem para o sofrimento organizacional. Isso faz com que as pessoas tendem a questionar o seu sucesso profissional e a querer sair do local de trabalho o mais rápido, seja através de aposentadoria ou através de outros artifícios, como a licença médica (NE7). As demandas são estressantes, a velocidade rápida em que se apresentam foge ao controle de possíveis deliberações, ou seja, muita demanda para pouco tempo. O sofrimento organizacional atinge diretamente o funcionário e, não, os serviços (NOGUEIRA, 2004).

Na terceira cadeia verifica-se um desinteresse por parte dos gestores no investimento no quadro do funcionalismo (NE9/NC02), como se investir no servidor não fosse investir na melhoria da gestão pública. E verificamos que, segundo Nogueira (2004), se os que desempenham a função de direção não atuarem como verdadeiros estadistas que “buscam fixar novas perspectivas de ação e de integração, trabalham para valorizar identidades coletivas e para atar os pedaços que a vida foi separando” (NOGUEIRA, 2004, p.217) não teremos uma chefia que lidera, que enxerga os indivíduos ao redor e, sim, burocratas que contribuem cada vez mais para o sofrimento das organizações.

A quarta cadeia de Nós Explicativos apresenta o terceiro Nó Crítico (NC03) – Baixa participação nos conselhos – como um fator consistente na resolução do problema. É imprescindível considerarmos a importância da participação da sociedade civil e de sua interlocução com o Estado no fomento ao controle social. E quando ocorre o diálogo entre a sociedade civil e o Estado é porque existe a democracia participativa, através do controle social. Antes, essa movimentação da sociedade civil era vista, e ainda o é, em determinadas gestões nada democráticas, como um entrave às políticas de governo, porém, na verdade, percebe-se que o controle social é um orientador e fiscalizador das ações do Estado. A participação política é vista como fator fundamental na construção do interesse público que norteará as ações do Estado. Assim concluímos que o Estado é formado pela sociedade política e sociedade civil e que o controle social é uma ferramenta eficaz que conduz à participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento das ações da gestão e na integração da sociedade com a administração pública, conforme Correia (2015) “o controle social visa à atuação de setores organizados na sociedade civil que as representam na gestão das políticas públicas no sentido de controlá-las para que atendam, às demandas”.

Na última cadeia de Nós Explicativos observa-se a presença da insularidade. Porém, um referencial novo no contexto da administração pública, a intersetorialidade, que busca manter uma unidade em torno daquilo que se encontra desarticulado, disperso poderá contribuir para a resolução desse problema. Acontece que as secretarias não se comunicam, cada uma entende a sua pasta como mais importante e, não como parte de um todo. A estrutura da administração é feita para que as secretarias atuem isoladamente apenas se interligando com o gestor superior, ou seja, apenas no sentido vertical e não há comunicação no sentido horizontal. Segundo Akerman (2007), “se não existir uma lógica de articulação e de coordenação entre setores, cada um irá propor seu próprio projeto, baseado em sua visão de realidade, e estabelecerá seus próprios objetivos e métodos”. Assim, percebe-se a necessidade da articulação e integração de processos organizacionais no planejamento e implementação de políticas públicas em dadas regiões, dessa forma o Nó explicativo 16 está diretamente relacionado ao NE17.

### 3.1. ANÁLISE DOS NÓS ESTRATÉGICOS OU CRÍTICOS

Escolhemos como nós estratégicos ou nó críticos os nós explicativos Desmotivação profissional (NC01), que se encontra na segunda cadeia de Nós Explicativos, cadeia esta que demonstra o sofrimento organizacional; a Capacidade técnica reduzida (NC02) compõe a terceira cadeia, aquela que representa a atuação das chefias e seu trato com os funcionários e a Baixa participação nos conselhos (NC03), na quarta cadeia faz parte de um elo que interliga a desmobilização da sociedade (NE11) com o enfraquecimento do controle social (NE12). Cabe salientar que os nós estratégicos escolhidos satisfazem aos três requisitos solicitados, isto é, se resolvidos terão alto impacto na resolução do problema, o ator possui governabilidade sobre eles e a sua resolução não deverá produzir desgaste político excessivo para o ator que declara o problema.

#### 3.2.1 NC01 – Desmotivação profissional

Entendemos que a desmotivação dos servidores pode ter inúmeros motivos decorrentes de uma rotina de trabalho que, não por acaso, se torna insatisfatória e enfadonha. Os motivos vão desde o salário defasado até a ausência de partilha do processo decisório. Nesse entremeio percebemos também a inadequação do local de trabalho, a falta de conhecimento adequado sobre o trabalho, os chefes autoritários, a falta de organização e de comunicação, a ineficiência da gestão, enfim, motivos não faltam para se alegar. E estes fatores causam, inicialmente, um cansaço físico e mental que levam ao estresse e, conseqüentemente, à desmotivação (NOGUEIRA, 2004).

Dessa forma, cabe ao gestor buscar superar os conflitos de interesse por meio da negociação, do diálogo com o servidor, procurando manter uma maior proximidade e empatia com o outro. A autoconfiança, gerada a partir de um planejamento em que tenha foco o trabalhador, visando a elevar a autoestima, a interação entre os servidores e a participação no dia-a-dia do setor de trabalho são ações que buscam a resolução da questão. E um servidor motivado, interessado em executar bem as suas atividades laborais terá grande impacto na elaboração de bons projetos, na participação no dia-a-dia, nas ações a serem implementadas etc.

### 3.2.2 NC02 – Capacidade técnica reduzida

Quanto à capacidade técnica reduzida, verificamos que muitos servidores possuem baixa capacidade técnica e competências para o desempenho de suas atividades ou, em outros casos, pessoas qualificadas atuando em áreas diferentes de sua qualificação.

Uma boa ferramenta de gestão de pessoas, muito utilizada na iniciativa privada, é o recrutamento e seleção e que permite a empresa recrutar e selecionar candidatos com perfil visando a qualidade dos serviços, entretanto, essa ferramenta não pode ser utilizada da mesma forma no serviço público, a menos que sejam realizadas algumas adequações.

Muitas vezes o profissional se mantém tamponado, ou seja, trabalhando abaixo de seu rendimento quer seja por comodismo ou mesmo por estar subutilizado. A estagnação profissional, por qualquer que seja o motivo, desinteresse, desmotivação, despreparo, pouco investimento técnico, prejudica o desenvolvimento profissional. É preciso que o funcionário tenha seus pontos fortes valorizados.

Cabe, portanto, ao gestor saber lidar com essas várias situações e, quando possível fazer as mudanças necessárias ao aprimoramento do trabalho, como prover convênios com instituições públicas que forneçam cursos e capacitações para os servidores o que, possivelmente, poderia gerar um maior entusiasmo entre os funcionários que se sentiriam mais úteis, mais valorizados e mais empoderados.

### 3.2.3 NC03 – Baixa participação nos conselhos

A participação nos conselhos deverá ser motivada pela gestão comprometida com uma sociedade mais igualitária e socialmente mais justa, favorecendo a representação das coordenadorias em seus respectivos conselhos.

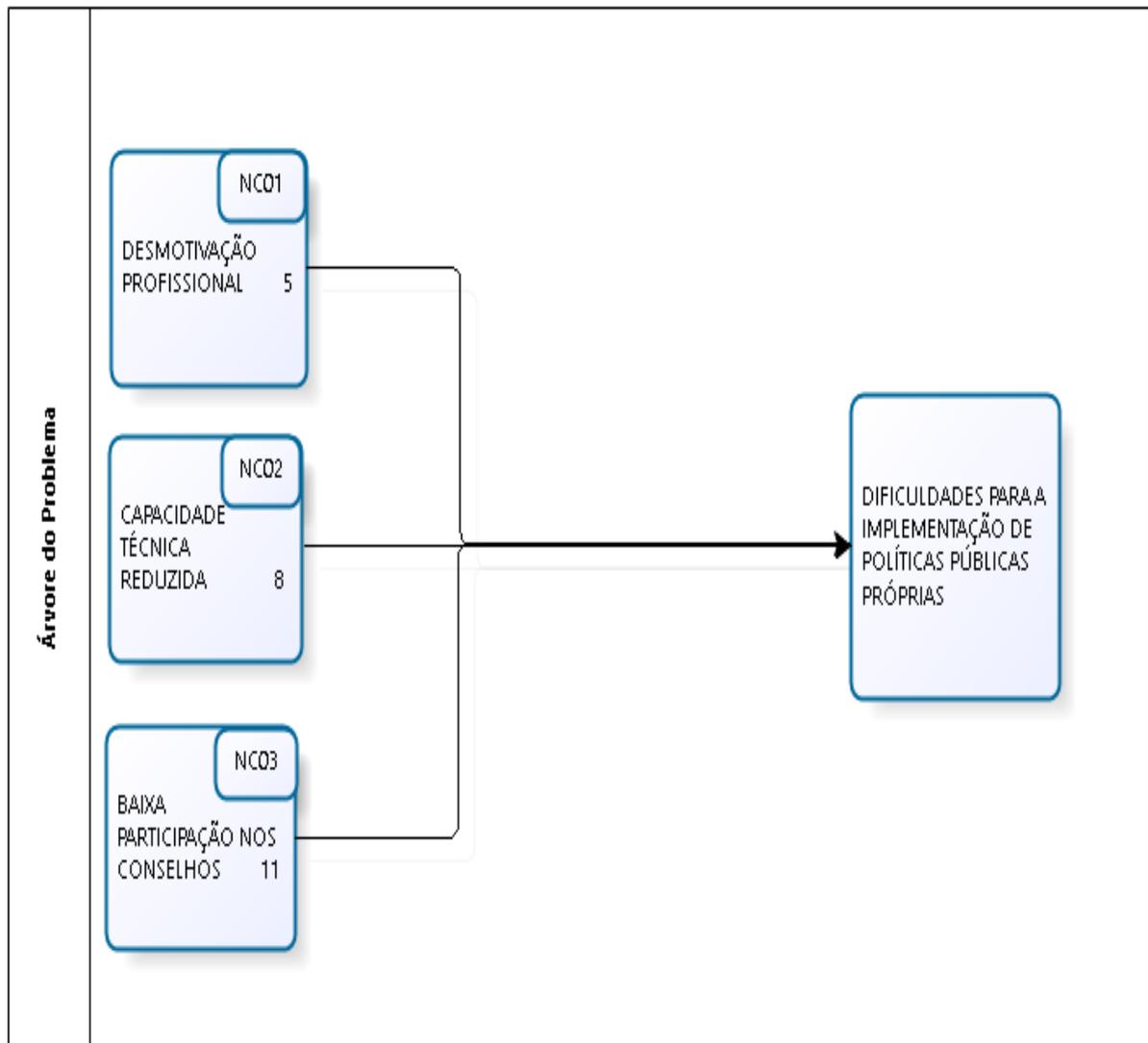
Os conselhos são instâncias representativas da sociedade e do Estado e que visam por em prática a democracia participativa, buscando nortear ações, fiscalizar e promover a transparência dentro e fora da gestão. É, portanto, um espaço decisório de ações com exercício constante da democracia e, como cogestores, os conselhos dão voz e atenção à sociedade civil organizada. Entretanto, com a ausência do controle social,

que são os mecanismos de democratização conhecidos por conselhos, a organização dos diversos segmentos da população na formulação de políticas públicas, a participação social fica fragilizada e enfraquecida, o que leva ao seu esvaziamento e poderá levar à perda da legitimidade das ações ditas representativas da sociedade, contribuindo para as dificuldades na resolução do problema.

Assim, faz-se necessário a construção de agendas locais com a população com o objetivo de ampliar cada vez mais a capacidade e o poder das pessoas para reconhecer e defender seus direitos de cidadãos e elaborar agendas propositivas da gestão com as coordenadorias da pasta (Coordenadoria da Pessoa com Deficiência, da Igualdade Racial e dos Direitos da Mulher) a fim de que possam ser ouvidas e implementadas as suas propostas.

## 4 – ÁRVORE DO PROBLEMA

### 4.1. REPRESENTAÇÃO GRÁFICA DA ÁRVORE DO PROBLEMA



## 4.2. NÓS ESTRATÉGICOS E SUAS AÇÕES

NÓ ESTRATÉGICO	AÇÕES	RESULTADO DAS AÇÕES
NE1- Desmotivação profissional	A1.1- Criar o Plano de benefícios e incentivos motivacionais. A1.2- Dar ênfase no trabalho em equipe. A1.3- Estreitar as relações entre chefia e servidor.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Melhorar o interesse profissional.</li> <li>• Melhorar o processo de construção coletiva.</li> <li>• Aumentar do diálogo e respeito entre servidores.</li> </ul>
NE2- Capacidade técnica reduzida	A2.1- Criar o Plano de treinamento para os servidores. A2.2- Criar o Programa de desenvolvimento de equipes. A2.3- Identificar o perfil de cada servidor	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Direcionar a qualificação dos servidores.</li> <li>• Diagnosticar problemas, identificar causas e propor soluções.</li> <li>• Construir de equipes de trabalho afins.</li> </ul>
NE3- Baixa participação nos conselhos	A3.1- Fomentar o empoderamento comunitário. A3.2- Promover a construção de agendas sociais. A3.3- Ampliar a participação de redes sociais.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desenvolver o pensamento crítico dos indivíduos.</li> <li>• Conhecimento dos gestores das reais demandas sociais para possível tomada de decisão.</li> <li>•</li> <li>• Ampliar a força participativa dos sujeitos nos conselhos, associações etc.</li> </ul>

## 5 – PLANO DE AÇÃO

### 5.1. AÇÕES A SEREM IMPLEMENTADAS

#### *NC 01- DESMOTIVAÇÃO PROFISSIONAL*

AÇÃO	TAREFAS	RECURSOS NECESSÁRIOS	PRAZOS	RESPONSÁVEL
A1.1. Criar o Plano de benefícios e incentivos motivacionais.	Propor Lei municipal para criação do Plano, reuniões intersetoriais para trazer aliados e buscar apoio político na Câmara de Vereadores.	Recursos oriundos do ISS (Imposto Sobre Serviços).	06 meses 05 de jan/16 A 05 jul/16	Gestores Municipais (Prefeito, Secretário da pasta e Câmara Municipal).
A1.2. Dar ênfase no trabalho em equipe.	Rodas de conversa, dinâmicas de grupo e oficinas de trabalho.	Material de escritório, profissionais do próprio setor, local para a realização das palestras.	03 meses 05 de jan/16 a 05 de abr/16	Subsecretário da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Promoção da Cidadania.

## NC 02 - CAPACIDADE TÉCNICA REDUZIDA

AÇÃO	TAREFAS	RECURSOS NECESSÁRIOS	PRAZOS	RESPONSÁVEL
A3.1- Criar o Programa de desenvolvimento de equipes.	Contratação de equipe de treinamento e/ou convênio com instituição pública para a realização do curso. (Capacitação de um servidor que será matriciador).	R\$ 5.000,00	06 meses 05 de jan/16 A 05 jul/16	Secretário da SEMDHPROC e Prefeito Municipal.
A3.2- Identificar o perfil de cada servidor.	Projeto em conjunto com a Secretaria de Saúde para a capacitação de profissionais e dinâmicas de grupo para conhecimento dos servidores.	Recursos humanos da Secretaria de Saúde e instalações físicas (para a capacitação).	06 meses 05 de jan/16 A 05 jul/16	Subsecretário, gabinete e Diretores de Departamento (SEMDHPROC).

*NC 03- BAIXA PARTICIPAÇÃO NOS CONSELHOS*

AÇÃO	TAREFAS	RECURSOS NECESSÁRIOS	PRAZOS	RESPONSÁVEL
A2.1- Fomentar o empoderamento comunitário.	Reunião e palestras com a comunidade visando ao fortalecimento da autonomia individual e coletiva dos moradores.	Recursos humanos, instalações físicas, mídias (data show, folders, cartilhas).	06 meses 05 de jan/16 A 05 jul/16	Gabinete do secretário.
A2.2- Promover a construção de agendas sociais.	Reuniões nas comunidades, associações de moradores e sindicatos ampliando o conhecimento da realidade política, social e participativa dos sujeitos.	Recursos humanos, instalações físicas, mídias (data show, folders, cartilhas).	06 meses 05 de jan/16 A 05 jul/16	Gabinete do secretário.

## 6.1. ATORES ENVOLVIDOS

### *NC 01 – Desmotivação profissional*

#### Ação 1.1. Criar o Plano de benefícios e incentivos motivacionais.

ATOR	RECURSOS QUE CONTROLA	LIMITAÇÕES/ VULNERABILIDADES	COMO PODE CONTRIBUIR?	COMO PODE PREJUDICAR?	COMO ATUAR EM RELAÇÃO A ESTE ATOR?
A1. Gestor (Secretário Municipal de Direitos Humanos e Promoção da Cidadania).	<ul style="list-style-type: none"> <li>O recurso para esse Plano de Benefícios seria criado a partir de uma Lei própria para tal.</li> <li>Interesse em promover projetos próprios da secretaria.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ausência de visão a médio e longo prazo.</li> <li>Pouca autonomia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fomento à reflexão crítica sobre as questões do setor de trabalho.</li> <li>Criação do Plano de Benefícios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Com a não liberação da contrapartida devida pelo município.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mostrando os benefícios a serem gerados para a Administração Pública e a população.</li> </ul>
A2. Servidores	<ul style="list-style-type: none"> <li>A boa vontade em participar.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pouca capacidade técnica</li> <li>Desinteresse profissional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Com o interesse em se capacitar</li> <li>Empenho profissional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sem interesse no Plano de Benefícios e incentivos motivacionais.</li> <li>Fomentando o desinteresse entre os colegas de trabalho.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mostrando os benefícios que podem ser alcançados e a melhoria em seu trabalho</li> <li>Ganho financeiro.</li> </ul>
A3. Câmara de Vereadores	<ul style="list-style-type: none"> <li>Recursos da Câmara (orçamento anual em torno de R\$ 3,5 milhões).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Falta de consenso entre Vereadores, gestor municipal e secretário da pasta.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Criação de Leis (como a Lei de Planos e Benefícios)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Morosidade na condução dos processos.</li> <li>Burocracia interna da Câmara.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pressão política dos movimentos sociais</li> </ul>

*NC 01 – Desmotivação profissional*

Ação 1.2. Dar ênfase no trabalho em equipe.

ATOR	RECURSOS QUE CONTROLA	LIMITAÇÕES/ VULNERABILIDADES	COMO PODE CONTRIBUIR?	COMO PODE PREJUDICAR?	COMO ATUAR EM RELAÇÃO A ESTE ATOR?
A1. Gestor (Secretário Municipal de Direitos Humanos e Promoção da Cidadania).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verba para custeio dos projetos desenvolvidos pela secretaria.</li> <li>• Recursos humanos da secretaria.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Muito burocrático.</li> <li>• Delibera pouca autonomia aos servidores.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Negociar com as secretarias parcerias pra projetos que auxiliem o desenvolvimento das atividades.</li> <li>• Reorientação da atuação do servidor para o exercício de suas atividades.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de atuação do gestor.</li> <li>• Ausência de convênios para a realização de oficinas, rodas no fomento ao trabalho em equipe.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mostrando os benefícios a serem gerados para a Administração Pública e a população.</li> <li>• Ganho de experiência e notoriedade enquanto gestor.</li> </ul>
A2. Servidores	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realização das atividades propostas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pouca capacidade técnica.</li> <li>• Pouco entrosamento entre os servidores.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Com foco e desempenho no trabalho.</li> <li>• Participando das atividades propostas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Não tendo interesse em contribuir.</li> <li>• Não conseguindo um bom relacionamento com a equipe.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mostrando os benefícios que podem ser alcançados e a melhoria em seu trabalho.</li> <li>• Ganho de experiência.</li> </ul>

NC 02 – Capacidade técnica reduzida

Ação 2.1. – Criar o Programa de desenvolvimento de equipes.

ATOR	RECURSOS QUE CONTROLA	LIMITAÇÕES/ VULNERABILIDADES	COMO PODE CONTRIBUIR?	COMO PODE PREJUDICAR?	COMO ATUAR EM RELAÇÃO A ESTE ATOR?
A1. Gestor (Secretário Municipal de Direitos Humanos e Promoção da Cidadania).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verba para custeio do programa.</li> <li>• Liberação dos servidores para a capacitação.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pouca interlocução entre chefia e servidores.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Através de convênios com o Governo Federal.</li> <li>• Contratação de profissional palestrante.</li> <li>• Capacitação de um profissional matriciador.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contratando um Programa de desenvolvimento de Equipes não satisfatório.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mostrando os benefícios a serem gerados para a Administração Pública e a população.</li> <li>• Maior proximidade entre a chefia e os servidores.</li> </ul>
A2. Servidores	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sua participação com interesse nas atividades propostas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Muito trabalho para executar e não dispor de tempo para o Programa.</li> <li>• Desinteresse na programação.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Com o empenho e foco nas atividades.</li> <li>• Participação e interesse nas discussões.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Não tendo interesse</li> <li>• Fomentando a não participação de seus colegas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mostrando os benefícios e a melhoria em seu trabalho.</li> <li>• Ganho de experiência.</li> <li>• Maior relacionamento entre os servidores.</li> </ul>

NC 02 – Capacidade técnica reduzida

Ação 2.2. - Identificar o perfil de cada servidor.

ATOR	RECURSOS QUE CONTROLA	LIMITAÇÕES/ VULNERABILIDADES	COMO PODE CONTRIBUIR?	COMO PODE PREJUDICAR?	COMO ATUAR EM RELAÇÃO A ESTE ATOR?
A1. Gestor (Secretário Municipal de Direitos Humanos e Promoção da Cidadania).	<ul style="list-style-type: none"> <li>Intersetorialidade com a Secretaria de Saúde para a liberação de Psicólogos para a análise de perfil dos servidores da SEMDHPROC.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ter uma variedade de perfis para readequar na secretaria.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Realocando, quando possível, os servidores de acordo com o perfil.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Com a impossibilidade de substituição de servidor no setor em que atua.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mostrando os benefícios a serem gerados para a Administração Pública com a maior satisfação do servidor.</li> </ul>
A2. Servidores	<ul style="list-style-type: none"> <li>Seus aspectos objetivos e subjetivos na demonstração de seu perfil.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Não se adequar a outro setor dentro da pasta.</li> <li>Desinteresse na mudança de setor</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Compreendendo as iniciativas da gestão.</li> <li>Participando e tendo interesse em contribuir desse projeto.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Em oposição aos esforços desenvolvidos pela gestão e pelos profissionais.</li> <li>Fomentando a não participação.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mostrando os benefícios que podem ser alcançados e a melhoria em seu trabalho.</li> <li>Maior satisfação em seu trabalho.</li> </ul>

NC 03 – Baixa participação dos Conselhos

Ação 3.1. – Fomentar o empoderamento comunitário.

ATOR	RECURSOS QUE CONTROLA	LIMITAÇÕES/ VULNERABILIDADES	COMO PODE CONTRIBUIR?	COMO PODE PREJUDICAR?	COMO ATUAR EM RELAÇÃO A ESTE ATOR?
A1. Movimentos Sociais	<ul style="list-style-type: none"> <li>Recursos humanos.</li> <li>Pressão política.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Depende do viés ideológico seguido pela maioria de seus membros.</li> <li>Não participação dos membros.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Organizando a sociedade civil através dos Conselhos, Associações, Sindicatos etc.</li> <li>Empoderamento de seus membros e dos que participam das reuniões.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Com a não atuação dos setores organizados.</li> <li>Depende do viés ideológico seguido pela maioria de seus membros.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Através do diálogo entre gestão representantes dos Movimentos sociais na construção coletiva das políticas públicas.</li> </ul>
A2. Os conselhos da Pessoa com Deficiência, Conselho da Igualdade Racial, Conselho dos Direitos da Mulher).	<ul style="list-style-type: none"> <li>Recursos humanos.</li> <li>Controlam a verba destinada a cada Conselho.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pouca participação dos membros que o compõem (usuários, sociedade civil, profissionais e gestores).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Através da construção de agendas sociais e de apoio político na implementação destas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Omitindo-se das ações.</li> <li>Omitindo-se das discussões geradas pela sociedade civil organizada.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Através do diálogo entre gestão representantes dos Movimentos sociais na construção coletiva das políticas públicas.</li> </ul>

NC 03 – Baixa participação nos Conselhos

Ação 3.2. – Promover a Construção de agendas sociais.

ATOR	RECURSOS QUE CONTROLA	LIMITAÇÕES/ VULNERABILIDADES	COMO PODE CONTRIBUIR?	COMO PODE PREJUDICAR?	COMO ATUAR EM RELAÇÃO A ESTE ATOR?
A1. Gestor (Secretário Municipal de Direitos Humanos e Promoção da Cidadania).	<ul style="list-style-type: none"> <li>Recursos humanos e políticos.</li> <li>Elaboração de projetos de políticas Públicas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Falta de transparência nas ações.</li> <li>A não escuta dos movimentos sociais e suas reais necessidades.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Através de convênios com o Governo Federal.</li> <li>Objetiva buscar respostas às demandas das minorias</li> <li>Mais eficiência, eficácia e efetividade.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vínculos com setores retrógrados da sociedade.</li> <li>Engavetamento das propostas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Transparência nas decisões, na ação pública, na negociação e na participação.</li> </ul>
A2. Movimentos Sociais	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fomentando a participação dos cidadãos.</li> <li>Pressão sobre os gestores municipais.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pressão dos grupos políticos.</li> <li>Temas colocados para debates por grupos políticos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Organizando as bases (associações, sindicatos etc).</li> <li>Influenciando o discurso midiático, levando ao conhecimento da população a realidade política e social local.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Com a omissão da participação.</li> <li>Não conhecimento da realidade social e política local.</li> <li>Atrelando-se a partidos políticos que não representam os interesses da sociedade em geral.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Transparência nas decisões, na ação pública, na negociação e na participação.</li> <li>Usar de estratégias para prevenir ações politiqueras.</li> </ul>

## 7 – ANÁLISE DE RISCOS E FRAGILIDADES

### 7.1. PAINEL DA ANÁLISE DE RISCOS E FRAGILIDADES

PERGUNTAS ORIENTADORAS	ANÁLISE DA EQUIPE
<p>1. As ações propostas para equacionar os Nós Estratégicos podem gerar efeitos indesejáveis (por exemplo: efeitos sociais ou ambientais)?</p>	<p><b>NC01- Desmotivação profissional</b>  A1.1-Criar o Plano de benefícios e incentivos motivacionais  A1.2- Dar ênfase no trabalho em equipe</p> <p><b>NC02- Capacidade técnica reduzida</b>  A2.1- Criar Programa de desenvolvimento de equipes  A2.2-Identificar o perfil de cada servidor</p> <p><b>NC03- Baixa participação nos conselhos</b>  A3.1-Fomentar o empoderamento comunitário  A3.2-Promover a construção de agendas sociais</p> <p>Sim. As ações relativas às construções de agendas sociais podem impactar negativamente, pois quem detém o poder tenta sufocar ou reinterpretar temas tratados por grupos que querem espaço na agenda. Já esses grupos tentam colocar os seus objetivos como propostas claras na tentativa de furar esse bloqueio.</p>
<p>2. Existem aspectos técnicos, jurídicos ou políticos nas ações propostas que podem resultar em efeitos negativos? Quais?</p>	<p><b>NC01- Desmotivação profissional</b>  A1.1-Criar o Plano de benefícios e incentivos motivacionais</p> <p>Sim. A criação da Lei para o Plano de benefícios e incentivos motivacionais, caso não ocorra, poderá gerar mais insatisfação por parte dos servidores por acharem que houve pouco empenho da parte da gestão.</p>
<p>3. Qual o principal ponto fraco do projeto? E o que pode ser feito para prevenir ou corrigir?</p>	<p>O principal ponto fraco do projeto é a questão política, ou seja, a vontade política em converter as reivindicações de mudanças em políticas públicas autônomas da secretaria. Esse fato depende do interesse e empenho da administração e da pressão política exercida pelos setores da sociedade civil organizada na realização das condições adequadas às implementações das políticas públicas necessárias.</p>
<p>4. Os recursos disponíveis são suficientes para realizar o projeto?</p>	<p>Sim. A secretaria dispõe de verba própria para a sua manutenção e que é suficiente para contemplar a parte de capacitação de pessoal entre outras atividades próprias do projeto elaborado, exceto Plano de Benefícios e Incentivos, que terá verba vinda do Gestor municipal, através de Lei criada pela Câmara de Vereadores.</p>
<p>5. De forma geral, a equipe avalia ao final que o Plano de Ação é viável e pode efetivamente solucionar o problema escolhido?</p>	<p>Sim. Desde que prevaleça o interesse público, quer seja no empenho dos segmentos sociais ou da própria gestão municipal na elaboração e implementação de políticas públicas autônomas.</p>

## 8 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Segundo Carvalho (2002), uma cidadania plena deve conjugar liberdade, participação e igualdade para todos, ou seja, direitos civis, políticos e sociais. A ênfase é maior nos direitos sociais em virtude da péssima distribuição de renda em nosso país. As dificuldades encontradas na implementação de políticas públicas próprias que visam a atender essa população regionalizada são enormes e advém principalmente do desinteresse da gestão em não priorizar uma secretaria que tem como base, por princípio a garantia dos direitos, a construção de políticas públicas e o acesso à cidadania. As outras dificuldades são pífias, se comparadas a esta.

Partindo do princípio de que uma gestão comprometida com a população irá buscar elaborar políticas públicas eficazes e que vão ao encontro dos anseios do povo e que aja dentro do rol de necessidades reais da localidade, essa gestão de certa forma estará respaldada para suas ações, entretanto, se tiver um direcionamento diferenciado, verticalizado sem uma agenda construída por “mãos populares”, certamente será um governo afastado da realidade social. Entendemos que se o Estado (capitalista) brasileiro foi constituído mediante as sucessivas resoluções de agendas decisórias determinadas pelos interesses da classe proprietária, conseqüentemente ele funcionará e, com muita eficiência, para a classe proprietária. O Estado que queremos somente funcionará para a classe trabalhadora quando isso for funcional para a manutenção e perpetuação das relações sociais capitalistas, ou seja, para a geração desse capital, ou além disso, como ocorreu no Estado do bem-estar social (Welfare State), quando a classe trabalhadora organizada for capaz de pressionar para que isso aconteça (SADER; GENTILI, 1995).

A desumanização, resultado de uma ordem injusta e mantida pelo Estado Herdado, pode e deve ser revertida através da participação social e do empoderamento das pessoas, tirando-as da situação de meros reprodutores para a inserção de sujeitos num processo de busca, interação e dialogismo constante, visando ao desenvolvimento de uma consciência crítica e a capacidade de intervenção sobre a realidade. E aí surgem os protagonismos, fortalecidos individualmente ou em coletivo, através da percepção de iniciativas, atuação, compromisso e na sensibilização das pessoas. Jovens e adultos que

querem promover mudanças e atuam em movimentos populares, em grêmios estudantis, organizações não governamentais etc. É a ação do Controle Social. Outra interface importante no contexto das políticas públicas.

A terminologia controle social possui um conceito polissêmico que dificulta o seu entendimento tanto pelos gestores quanto pela população em geral. Em Sociologia, por exemplo, significa o Estado controlando a sociedade e pelo viés de cidadania e construção social é a sociedade controlando e fiscalizando a formulação das políticas públicas (CORREIA, [?]). Os Conselhos e as Conferências ainda são os braços mais conhecidos do controle social e apresentam mecanismos eficazes de democratização.

Segundo Dagnino, 2013, o rompimento do *status quo* do Estado Herdado deve iniciar-se dentro dos aparelhos de Estado, com a devida capacitação e habilidades do corpo de funcionários, voltadas para uma sociedade diferenciada da elite que a governa e a administra. O controle social e a participação popular fazem o diferencial nesse novo Estado. É importante que haja a presença do povo nas ações de cobrança da execução de políticas públicas adequadas, quer seja através dos movimentos sociais quer seja na participação nos conselhos municipais. Há, dessa forma, de se investir na participação das pessoas para que atuem nos Conselhos, não como meros reprodutores e seguidores das determinações da gestão, mas como cidadãos empoderados e capazes de análises reais para o fomento de agenda governamental capaz de gerar políticas públicas que venham a beneficiar a população mais necessitada. E não é que se vai dar “poder” a alguém, mas promover a partilha do conhecimento, do saber popular e do saber técnico. Mas isso só não basta. É necessário ainda, criar formas de avaliação e monitoramento das políticas públicas, quer sejam de âmbito municipal, estadual ou federal. Deixá-las ao encargo de um ente federativo sem a devida fiscalização é contraproducente. Por isso, é necessária a utilização de um modelo dialógico que se propõe a ouvir constantemente a população acerca das ações que estão sendo desenvolvidas. Uma avaliação permanente e concomitante às ações, de maneira que possa mudar as estratégias caso não tenham alcançado impacto e efetividade na população. Em outras palavras, o que falta é a vontade de fazer para aqueles que realmente precisam.

## REFERÊNCIAS

AKERMAN, Marco; MENDES, Rosilda. Intersetorialidade: reflexões e práticas. In: FERNANDEZ, Juan Carlos Aneiros; MENDES, Rosilda (Org.). **Promoção da Saúde e Gestão Local**. São Paulo: editora Hucitec/Cepedoc, 2007.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2002.

CARVALHO, Sérgio Resende. **Os múltiplos sentidos da categoria ‘empowerment’ no projeto de Promoção à Saúde**. Cadernos de Saúde Pública, Rio de Janeiro, vol. 20 nº 4, jul/ago, 2004.

CORREIA, Maria Valéria Costa. **Controle Social**. Disponível em: <<http://www.sites.epsjv.fiocruz.br/dicionario/verbetes/consoc.html>>. Acesso em: 14 nov. 2015.

DAGNINO, R. **A Capacitação de Gestores Públicos: uma aproximação ao problema sob a ótica da administração política** – Revista Brasileira de administração Pública: escola de Administração da Universidade Federal da Bahia. Vol. 06. Salvador: abril 2013.

DAGNINO, R. **Para uma Gestão Estratégica Pública democrática**. São Paulo: 2015.

DAGNINO, R; CAVALCANTI, Paula. **O círculo vicioso da Gestão Pública brasileira**. Out, 2013.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Org.). **Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012.

FERNANDES, Ana Tereza *et all*. **Desafios para implementação de políticas públicas: intersetorialidade e regionalização**. <<http://consadnacional.org.br/wp-content/uploads>>. Acesso em: 08 de dez. 2015.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a Sociedade Civil. Temas éticos e políticos da gestão democrática**. São Paul: Editora Cortez, 2004.

O'DONNELL, Guillermo. Anotações para uma Teoria do Estado. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

SADER, Emir; GENTILI, Pablo. **Pós Neoliberalismo – as políticas sociais e o Estado Democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

VALLA, Victor Vincent. **Educação Popular, Saúde Comunitária e Apoio Social numa Conjuntura de Globalização**. Cadernos de Saúde Pública, Rio de Janeiro. Vol. 15, Suppl. 2, 1999.