**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS**
**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO**

**ALEXANDRE PETRUCELLI SALGADO DA SILVEIRA**
**HELTON SOUTO LIMA**
**LUKAS FLAMINI KÜHL**

# INOVAÇÃO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL DIGITAL: A EXPERIÊNCIA DO PÁTIO DIGITAL NA EDUCAÇÃO

**SÃO PAULO**
**2017**

ALEXANDRE PETRUCELLI SALGADO DA SILVEIRA
HELTON SOUTO LIMA
LUKAS FLAMINI KÜHL

# INOVAÇÃO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL DIGITAL: A EXPERIÊNCIA DO PÁTIO DIGITAL NA EDUCAÇÃO

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, como pré-requisito para obtenção do título de Mestre em Gestão e Políticas Públicas

Orientadora: Profa. Dra. Ana Cristina Braga Martes

SÃO PAULO
2017

Silveira, Alexandre Petrucelli Salgado da.
Inovação e participação social digital : a experiência do pátio digital na educação / Alexandre Petrucelli Salgado da Silveira, Helton Souto Lima, Lukas Flamini Kühl. - 2017.
159 f.

Orientador: Ana Cristina Braga Martes
Dissertação (MPGPP) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Programa Pátio Digital (São Paulo, SP). 2. Programa Prato Aberto (São Paulo, SP). 3. Tecnologia da informação. 4. Administração pública – Participação do cidadão. I. Lima, Helton Souto. II. Kühl, Lukas Flamini. III. Martes, Ana Cristina Braga. IV. Dissertação (MPGPP) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. V. Título.

CDU 352(816.11)

ALEXANDRE PETRUCELLI SALGADO DA SILVEIRA
HELTON SOUTO LIMA
LUKAS FLAMINI KÜHL

# INOVAÇÃO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL DIGITAL: A EXPERIÊNCIA DO PÁTIO DIGITAL NA EDUCAÇÃO

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, como pré-requisito para obtenção do título de Mestre em Gestão e Políticas Públicas

**Data de aprovação:**
__/__/____

**Banca Examinadora:**

_____

Profa. Dra. Ana Cristina Braga Martes (Orientadora) - FGV-EASP

_____

Profa. Dra. Maria Alexandra Viegas Cortez da Cunha - FGV-EASP

_____

Prof. Dr. Marco Aurélio Nogueira
UNESP-FCLAR

Dedicamos essa dissertação a todos os estudantes da Rede Municipal de Ensino de São Paulo. Almejamos que tanto as políticas públicas analisadas quanto o conhecimento aqui construído estejam sempre, de alguma forma, a serviço de seu desenvolvimento, como pessoas, estudantes, cidadãos.

## AGRADECIMENTOS

Agradecemos à Fundação Getulio Vargas pelo ambiente oportunizado e aos dois coordenadores do Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas, Regina Pacheco e Cláudio Couto, que sempre estiveram disponíveis e facilitaram o cumprimento dessa jornada.

Aos professores Marta Farah, Maria Rita Loureiro e Alexandre Abdal, que nos fizeram sair do lugar comum, nos prepararam a cada aula e nos fizeram ir além, obrigado!

À professora Maria Alexandra, pelo apoio no engrandecimento desse trabalho.

À Secretaria Municipal de Educação de São Paulo e todos os seus funcionários que sempre estiveram abertos e disponibilizaram seu tempo e competência para o apoio tão fundamental ao sucesso deste trabalho.

Nosso muito obrigado a Priscilla Corrêa, pelo apoio em nossos passos dentro desta secretaria e agradecimento especial à Fernanda Campagnucci, por sua prontidão, disponibilidade e auxílio, desde a primeira hora e ao longo desse projeto.

Agradecemos a cada um dos entrevistados pelo apoio e pela paciência e por nos municiarem com tantas informações – vocês eram peças fundamentais.

Agradecemos à Célia Favaro por seu auxílio na transcrição das entrevistas.

Agradecemos à Vivian Catarina Dias, pela dedicação, segurança e tranquilidade transmitidas na revisão desse trabalho.

Nosso agradecimento a todos os colegas de turma que estiveram presentes, sofreram junto e nos apoiaram na conclusão dessa pesquisa, especialmente ao Lucas que nos auxiliou nas traduções.

Guardamos nosso agradecimento especial à nossa orientadora, Ana Cristina Braga Martes, por sua dedicação e seriedade; por acreditar sempre, nos fazer superar as dificuldades na tentativa incessante pela qualidade e nos ajudar a chegar com segurança até aqui. O resultado desse trabalho não seria possível não fosse você, Cris. Toda nossa gratidão por isso!

Eu, Helton, agradeço ao Instituto Ayrton Senna, organização onde atuo há 14 anos na luta pela educação de qualidade e na qual tenho os melhores amigos e companheiros que tanto apoiaram, torceram e ajudaram a criar as condições para eu chegar até aqui.

Obrigado à minha equipe de Desenvolvimento de Soluções Educacionais: Ana, Simone, Mônica, Rita, Cynthia, Natália, Silvia, Priscila, Carol, Íris, Bruna, Vinicius, Gustavo, Maria Carolina, Cacau e Helena e tantos de todos do IAS.

Agradeço os reais, imensos e sempre presentes amigos de vida inteira, pelo apoio em todas as horas desde e para sempre.

Agradeço ao Lukas, por escolher compor esta equipe de trabalho e nos trazer a objetividade e a clareza que por vezes nos faltaram.

Meu agradecimento fraterno ao Alexandre, por sua dedicação, determinação e competência com que nos guiou, do início ao fim no cumprimento desse trabalho, com o máximo de qualidade. Eu sempre vou querer estar em seu time, meu capitão! Obrigado pelo amigo e irmão que se tornou.

À minha família de origem, meu muito obrigado! Todos vocês são coautores desse trabalho, porque fazem parte dessa jornada e, de alguma forma, me conduziram até aqui. Só posso ser eu porque sou vocês.

Dona Idália e Seu Eretiano, meus pais, muito obrigado por tudo!

Meu agradecimento, minha eterna gratidão à mulher que luta diariamente ao meu lado: àquela que é meu lugar e sem a qual eu não entendo minha vida, a principal incentivadora para que eu trilhasse esse caminho com tanta força e coragem: Silvana, Sil...obrigado por tudo!

Agradeço e dedico esse trabalho ao meu filho, Augusto, que chegou no mesmo tempo desse mestrado, me ensinou muito mais que tudo e trouxe ao seu pai a coragem e o sentido para enfrentar cada momento dessa jornada. Muito obrigado, meu filho querido!

Eu, Lukas, agradeço ao meu pai José Carlos, pela inspiração para seguir em meus estudos na pós-graduação e pelo apoio para a realização de um grande objetivo pessoal: o intercâmbio acadêmico na Rússia.

À minha irmã Samara, pela inspiração de toda sua trajetória de vida.

À minha mãe Rosana, com quem compartilho todos os momentos importantes da minha vida e que sempre me apoia.

Agradeço aos meus amigos Alexandre e Helton, que me deram a oportunidade de compartilhar o processo de construção dessa dissertação e foram brilhantes durante todo o trabalho.

Finalmente, agradeço à DERSA e ao meu chefe Jeferson, pela oportunidade de ter participado do programa de mestrado, em especial pelo apoio para realização do semestre de intercâmbio.

O programa talvez tenha sido a etapa mais intensa dessa grande jornada, que é a vida, na qual vou passando por momentos de dificuldades e desafios, mas, na maior parte, Graças Deus, por momentos de alegrias e aprendizados. E nessa caminhada vou me conhecendo melhor e tentando melhorar como pessoa. Mais um passo importante foi dado! Obrigado a todos!

Eu, Alexandre, agradeço à Arsesp, por custear e me apoiar nesse mestrado, e aos colegas de lá que tanto me incentivaram , em especial aos amigos e encorajadores Claiton, Itamar e Gustavo.

Agradeço à Escola de Sociologia e Política, aos meus mestres e colegas por me preparem para essa jornada.

Agradeço ao Lukas, que fez da dupla um trio, por suas ponderações, reflexões e clareza que trouxe em momentos relevantes.

Agradeço ao Helton, que, com seu talento, liderou o grupo em momentos importantes, apontou rumos, desenhou caminhos e cuja capacidade analítica foi crucial para o resultado desse trabalho e com quem compartilhei, nessa jornada, conquistas e momentos de angústia em tempos de tanta intolerância. Um baita amigo para a vida toda, que ganhei de presente nesse mestrado.

Um agradecimento aos amigos de infância, família que escolhi.

Obrigado ao querido tio Edson, que há tanto tempo me inspira!

Um enorme agradecimento aos meus irmãos, Renata e Marcelo – meus melhores amigos – por terem sido os parceiros de todas as horas, sempre com muito carinho, amor e dedicação.

Obrigado meus amados pais, Ednéia e Jarbas, por acreditarem, incentivarem sempre estimulando, cada um a seu jeito, minha reflexão, criticidade e comunicação. O percurso foi longo e vocês tornaram possível minha chegada até aqui.

Este muito obrigado é uma combinação de amor, admiração e gratidão à minha amada Angela, que há tanto tempo tem sido tão importante na minha vida e, nesses últimos dois anos e quatro meses, desdobrou-se para me apoiar, viveu cada angústia e vibrou ao meu lado a cada pequena conquista. Esse triunfo também é seu, meu amor!

Por fim, um agradecimento especial àquela que mudou tudo desde que chegou, me inspirou a começar e a terminar esse mestrado, que, com o seu olhar, carinho, inocência e docilidade, me fez superar tantos desafios, ir além: minha amada Luiza, você encheu o papai de força e a você dedico esse trabalho. Obrigado!

Criar o que não existe ainda deve ser a pretensão de todo sujeito que está vivo.

Paulo Freire

# RESUMO

Nesse trabalho, pesquisamos a Política de Governo Aberto da Secretaria Municipal de Educação de São Paulo, mais especificamente o Programa Pátio Digital. Problematizamos a participação social digital, o controle social, a voz do cidadão, as inovações presentes e a sua mediação, por meio das TIC, na relação entre a Secretaria de Educação e a sociedade, observando a atuação efetiva desta última nas políticas públicas e na melhoria da qualidade dos serviços públicos. Para isso analisamos uma das iniciativas do Programa Pátio Digital, o aplicativo Prato Aberto – ainda em fase de desenvolvimento –, o qual propõe a atuação da comunidade escolar na fiscalização da política de alimentação escolar (merenda) da Rede Municipal de Ensino. Dessa forma, a fim de avaliarmos o programa e o aplicativo num contexto de complexidade e desafios apresentados pela alimentação escolar no município de São Paulo, colhemos entrevistas de pessoas envolvidas tanto no desenvolvimento do aplicativo quanto na coordenação de instituições envolvidas, observamos eventos promovidos sobre o assunto, e propusemos, a partir daí, recomendações e contribuição crítica ao aperfeiçoamento desses mecanismos. Portanto, nossa pesquisa indica o potencial, os limites e as inovações dessa política na construção de novas formas de participação social e o quanto contribuem na ampliação da democracia.



**Palavras-chave:** Alimentação escolar (merenda); participação social digital; controle social; Programa Prato Aberto; Pátio Digital.

## ABSTRACT

In this paper we investigate the Open Government Policy of São Paulo's Municipal Education Secretariat, specifically the *Programa Pátio Digital* (Digital Courtyard Programme). We discuss digital social participation, social control, the citizen's voice, the innovations and its mediation, through ICT (Information and Communication Technology), on the relationship between the Education Secretariat and society, observing the effective participation of the latter in public policies and in the improvement of public service quality. To this end, we will analyze one of *Patio Digital*'s initiatives, the *Prato Aberto* (Open Plate) app - still in development phase – that invites the school community to participate in inspecting the school nutrition policy (school meals) in the Municipal School Network. In this way, in order to evaluate the programme and the app in the context of complexity and challenges represented by school nutrition in the municipality of São Paulo, we interviewed those involved in the app's development and in its institutional coordination, observed events to promote the subject, and suggested, as a result, recommendations and critical contributions for the improvement of these mechanisms. Therefore, our research indicates the potential, the limits and the innovations in this policy in building new ways of social participation and how much they contribute to broaden democracy.



**Keywords:** school nutrition (school meals); digital social participation; social control; *Programa Prato Aberto; Pátio Digital*.

## LISTA DE QUADROS E FIGURAS


| | | |
|---|---|---|
| Figura 1 | Organograma da Coordenadoria de Alimentação Escolar (CODAE) | p. 78 |
| Quadro 1 | TICs e a promoção de direitos | p. 33 |
| Quadro 2 | Tipos de Participação e Não-participação | p. 38 |
| Quadro 3 | Características dos participantes do Encontro Aberto#5 | p. 47 |
| Quadro 4 | Mapa de atores entrevistados para pesquisa | p. 51 |
| Quadro 5 | Encontros Abertos realizados pelo Pátio Digital | p. 68 |
| Quadro 6 | Número de unidades de ensino e alunos matriculados e unidades na Rede Municipal de Ensino de São Paulo segundo diferentes fontes ligadas à Prefeitura do Município de São Paulo | p. 71 |
| Quadro 7 | Número de refeições servidas na Rede Municipal e Ensino no ano de 2016 e no primeiro semestre de 2017 | p. 72 |
| Quadro 8 | Os 4 tipos de gestão da alimentação escolar no município de São Paulo e suas principais características | p. 80 |
| Quadro 9 | Recomendações para o eixo transparência e comunicação: | p. 127 |
| Quadro 10 | Recomendações para o eixo gestão e inovação: | p. 129 |
| Quadro 11 | Recomendações para o eixo participação social | p. 130 |
| Quadro 12 | Recomendações para o eixo institucionalização | p. 132 |

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|---|---|
| APA | Aplicativo Prato Aberto |
| APPGG | Analista de Políticas Públicas e Gestão Governamental |
| ASCOM | Assessoria de Comunicação Social |
| CAS | Coordenadoria de Alimentação e Suprimento |
| CEU | Centros Educacionais Unificados |
| CF/88 | Constituição Federal de 1988 |
| CIEDU | Centro de Informações Educacionais |
| CNAE | Campanha Nacional de Alimentação |
| COCIN | Coordenadoria de Controle Interno |
| CODAE | Coordenadoria de Alimentação Escolar |
| COTIC | Coordenadoria de Tecnologia da Informação |
| CTTDA | Comitê Técnico de Transparência e Dados Abertos |
| DAE | Departamento de Alimentação Escolar |
| DME | Departamento da Merenda Escolar |
| DRE | Diretoria Regional de Ensino |
| EMEF | Escola Municipal de Ensino Fundamental |
| FGV | Fundação Getulio Vargas |
| FNDE | Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação |
| FUNDEB | Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação |
| IDEB | Índice de Desenvolvimento da Educação Básica |
| OGP | Open Government Partnership |
| OP | Orçamentos Participativos |
| PA | Prato Aberto |
| PMSP | Prefeitura Municipal de São Paulo |
| PPD | Programa Pátio Digital |
| PRODAM | Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo |
| SME | Secretaria Municipal de Educação |
| SMG | Secretaria Municipal de Gestão |

| | |
|---|---|
| SMIT | Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia |
| TEG | Transporte Escolar Gratuito |
| TIC(s) | Tecnologia(s) da Informação e da Comunicação |
| UNESCO | Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura |

**SUMÁRIO**

**INTRODUÇÃO ..... 19**
**I VOZ, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E O USO DAS TIC NA MEDIAÇÃO DO CONTROLE SOCIAL E FISCALIZAÇÃO: TEORIA E REVISÃO DE CONCEITOS ..... 24**
1.1 A VOZ COMO INSTRUMENTO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL ..... 25
1.2 OS CONCEITOS RELATIVOS À PARTICIPAÇÃO SOCIAL DIGITAL ..... 29
1.3 USO DE TIC NO SETOR PÚBLICO, SUA MEDIAÇÃO NOS PROCESSOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL E SUA CONTRIBUIÇÃO À DEMOCRACIA ..... 31
1.4 PARTICIPAÇÃO SOCIAL DIGITAL: LIMITES E POTENCIALIDADES ..... 34
1.5 CONTROLE SOCIAL E FISCALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS PELOS CIDADÃOS ..... 37
1.6 O CONCEITO DE CONTROLE SOCIAL, SEUS LIMITES E SUAS INTERAÇÕES ..... 40
**II METODOLOGIA ..... 44**
2.1 ENTREVISTAS ..... 49
2.2 EXAME DOCUMENTAL ..... 54
2.3 AVALIAÇÕES E RECOMENDAÇÕES ..... 54
**III O PROGRAMA PÁTIO DIGITAL ..... 56**
3.1 ANTECEDENTES ..... 56
3.2 DESENHO E FORMULAÇÃO DO PROGRAMA ..... 61
3.3 IMPLEMENTAÇÃO E FUNCIONAMENTO DO PROGRAMA PÁTIO DIGITAL ..... 66
3.3.1 Enquetes ..... 66
3.3.2 Iniciativa de Dados Abertos da Educação ..... 67
3.3.3 Encontros Abertos (*meetup*) ..... 67
3.3.4 Rede de Cooperação com a Academia ..... 68
3.3.5 Códigos Abertos ..... 69
3.3.6 Seleção de *Apps* ..... 69
**IV CONTEXTUALIZAÇÃO E PROBLEMATIZAÇÃO DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO ..... 70**
4.1 OS NÚMEROS DA REDE MUNICIPAL DE SÃO PAULO: UNIDADES DE ENSINO, MATRÍCULAS E ALIMENTAÇÃO ESCOLAR ..... 70

4.2 ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO – BREVE HISTÓRICO ..... 73
4.3 A GESTÃO DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO ..... 76
4.4 O QUE SE ESPERA EM RELAÇÃO À MERENDA – COMO MOBILIZAR O SETOR PÚBLICO E A SOCIEDADE NA BUSCA DE SOLUÇÕES ..... 85
**V DESCRIÇÃO DO APLICATIVO PRATO ABERTO ..... 89**
5.1 PROCESSO DE SELEÇÃO DE INOVAÇÃO TECNOLÓGICA VOLTADA PARA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR ..... 89
5.2 A ESCOLHA DO APLICATIVO PRATO ABERTO E DESCRIÇÃO DO PROJETO ..... 94
5.3 FUNCIONAMENTO DO APLICATIVO PRATO ABERTO ..... 97
5.4 SOLUÇÕES APRESENTADAS PELO APLICATIVO PRATO ABERTO ..... 99
5.5 PRÉ-IMPLEMENTAÇÃO ..... 101
**VI OBSERVAÇÕES E ANÁLISES SOBRE O PÁTIO DIGITAL POR MEIO DA INICIATIVA PRATO ABERTO ..... 103**
6.1 VOZ E PARTICIPAÇÃO ..... 104
6.2 FISCALIZAÇÃO E CONTROLE SOCIAL ..... 112
6.3 RELAÇÃO ENTRE SOCIEDADE E GOVERNO ..... 118
**VII CONJUNTO DE RECOMENDAÇÕES POSSÍVEIS A PARTIR DA ANÁLISE DO PROGRAMA PÁTIO DIGITAL (PPD) E DO APLICATIVO PRATO ABERTO (APA) ..... 126**
7.1 TRANSPARÊNCIA E COMUNICAÇÃO ..... 127
7.2 GESTÃO E INOVAÇÃO ..... 128
7.3 PARTICIPAÇÃO SOCIAL ..... 130
7.4 INSTITUCIONALIZAÇÃO ..... 131
**CONCLUSÃO ..... 133**
**REFERÊNCIAS ..... 138**
**APÊNDICES ..... 143**
**APÊNDICE A – TERMO DE REFERÊNCIA ..... 144**
**APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA 1 ..... 147**
**APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA 2 ..... 149**
**APÊNDICE D – ROTEIRO DE ENTREVISTA 3 ..... 150**
**APÊNDICE E – ROTEIRO DE ENTREVISTA 4 ..... 151**
**APÊNDICE F– ROTEIRO DE ENTREVISTA 5 ..... 152**
**APÊNDICE G – ROTEIRO DE ENTREVISTA 6 ..... 153**

**APÊNDICE H – ROTEIRO DE ENTREVISTA 7 ..... 155**
**APÊNDICE I – ROTEIRO DE ENTREVISTA 8 ..... 157**
**APÊNDICE J – ROTEIRO DE ENTREVISTA 9 ..... 158**

# INTRODUÇÃO

Nesse trabalho, abordamos o tema da participação social sob o viés da fiscalização do cidadão sobre os serviços públicos, o controle exercido por este cidadão em relação ao governo e as possibilidades de mediação dessa participação/controle/fiscalização por meio do uso de Tecnologia da Informação e da Comunicação (TIC) na esfera pública. Observamos como esses processos podem, efetivamente, promover a voz do cidadão, num sentido de participação mais ampla e direta, e construir novas formas de relacionamento entre sociedade e governo. Para isso elegemos o Programa Pátio Digital (PPD), iniciativa de governo aberto da Secretaria Municipal de Educação de São Paulo (SME), como nosso objeto de estudo.

Estudamos o PPD, instituído em abril de 2017, seus objetivos e sua implantação, que ainda está em andamento. No intuito de analisar o quanto tem avançado em seus propósitos, recortamos uma das iniciativas desse projeto, o Aplicativo Prato Aberto (APA), criado para que alunos, professores, gestores e familiares possam fiscalizar e dar *feedback* à SME sobre a qualidade da merenda nas escolas da rede. Esse novo canal de controle, resultado de uma construção colaborativa, possui, além dessa, outra característica inovadora: a de permitir que os gestores recebam, sem intermediários, contribuições individualizadas da comunidade escolar[1].

Nossa análise avança, então, guiada pelas seguintes questões, a qual expressa nossos objetivos de pesquisa e se relacionam com os objetivos do próprio PPD: como o aplicativo pode ser utilizado para o exercício do controle social e da fiscalização sobre um dos serviços públicos oferecidos pela SME, neste caso, relacionado à alimentação escolar? E como, durante esse processo, a iniciativa promove a participação e a voz dos cidadãos ao, potencialmente, tentar estabelecer uma forma inovadora na relação entre eles e a administração pública municipal?

Nessa perspectiva, comparamos o preconizado nos objetivos do PPD tanto com a prática que tem sido realizada nesses seis meses de lançamento quanto ao seu potencial de solução e inovação que carrega. Estruturamos nossa análise por eixos que situam a experiência do PPD nos âmbitos da colaboração entre governo e sociedade e no campo da inovação tecnológica na administração pública.

1 Utilizamos o conceito de comunidade escolar definido pelo MEC: “compreendida como o universo de pais, estudantes, professores, técnicos e funcionários”. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Consescol/ce_cad5.pdf>. Acesso em: 20 set. 2017.

Assim, organizamos o trabalho de acordo com questões que poderiam nos ajudar a descrever e identificar o PPD; avaliar a prática desenvolvida até aqui à luz de suas diretrizes e objetivos; proposições que nos auxiliem a superar os limites que identificamos nessa pesquisa; e mesmo apoiar o programa a avançar em seu potencial.

Vale destacar que, mais que o trabalho de avaliação e análise de um programa ou de sua iniciativa, analisamos a potencialidade dessa iniciativa em alcançar aquilo que almeja, pois o PPD é um programa novo e em início de implementação, lançado em abril de 2017, e o aplicativo PA apenas entrará em execução e funcionamento no mês de outubro de 2017. Portanto, não teremos tempo hábil para uma análise de todo seu ciclo de implementação.

Contudo, é nesse aspecto que reside um dos elementos mais instigantes dessa pesquisa: as transformações na sociedade, permeadas pelas mudanças tecnológicas, impõem aos governos a busca por novas formas de interação e fomento à participação da sociedade. No contexto dessas mudanças, as experiências do PPD e APA pretendem olhar para essa realidade e respondê-la. Mas as respostas não estão ainda todas prontas e anunciadas, precisarão ser construídas. Construção que se faz necessária, uma vez que a administração pública e as políticas públicas enfrentam novos desafios trazidos pela contemporaneidade, relacionados à velocidade das informações e sua volatilidade, ao maior fluxo de interações presente na sociedade e à necessidade de uma comunicação também ágil, que responda às demandas sociais. Logo, trata-se de uma janela de oportunidades podermos analisar essas iniciativas no nascedouro, ajudar em seu potencial de abrangência e propor soluções.

Trata-se, portanto, de um cenário que impele o poder público a novas e inovadoras formas de exercício de poder, mecanismos de gestão e modelos de interação com os cidadãos. Isso significa que as revoluções na tecnologia, as transformações radicais no campo da informação e da comunicação e o aprofundamento da globalização do capitalismo têm gerado uma mudança na lógica de atuação e de construção nas relações entre governos e sociedade.

Observar essa nova configuração – que vem avançando velozmente nos últimos 30 anos – e se posicionar diante dela, dialogando com as transformações que traz, tem sido um dos desafios da administração pública contemporânea, uma vez que este é um contexto de transformações e rupturas, no qual, como reflete Nogueira (2013, p. 210),

> [...] os centros de coordenação e direção perdem capacidade operacional [as instituições têm como característica] apresentar problemas de funcionamento mais frequentes e mais difíceis de serem resolvidos [...] existem mudanças de base da sociedade organizada em redes; e a política perde poder e força gerando maior "'autonomização' do poder político – e, nesse sentido, a diminuição da efetividade dos mecanismos de controle.

Ao mesmo tempo em que a sociedade, as relações e os mecanismos de poder se transformam, há um vetor de aceleração e radicalidade nessas mudanças, dado pela revolução tecnológica, que não pode ser desconsiderado. Manuel Castells, no livro A Sociedade em Rede, (2007) aponta o desenvolvimento tecnológico como um propulsor que contribui para o crescimento da implantação da lógica de redes e a maior facilidade de reorganização delas.

Castells apresenta esse movimento como um paradigma tecnológico, ou paradigma da era da informação, caracterizado por uma reorganização da cultura material pela tecnologia da informação, cuja transformação o autor compara com a da Revolução Industrial, por sua capacidade de modificar a cultura, a sociedade e a economia.

Nesse contexto, as tecnologias de informação e comunicação exercem papel central e decisivo na dinâmica da sociedade atual, inclusive como guia de transformações sociais que nos impõem a entrada

> [...] em um modelo genuinamente cultural de interação e organização social, e os fluxos de mensagens e imagens entre as redes constituem o encadeamento básico de nossa estrutura social. [...] É o começo de uma nova existência e, sem dúvida, o início de uma nova era, a era da informação, marcada pela autonomia da cultura *vis-à-vis* as bases materiais de nossa existência (CASTELLS, 2007, p. 573).

O autor salienta ainda que as tecnologias da informação têm como característica não o fechamento, mas, a partir da criação das redes, uma possibilidade de maior abertura e melhoria da comunicação, além do aumento ao acesso à informação. A facilidade e o aumento da velocidade da comunicação e a organização da sociedade abrem espaço para uma nova forma de relacionamento desta com o governo. E, uma vez que as novas possibilidades de interação entre governo e sociedade começam a ser desenhadas, entendemos as TIC, especificamente a internet, como ferramentas dessa mediação.

Autores como Cunha e Pozzebon (2009, p. 13), inferem que essa relação pressupõe colaboração e parceria intragovernamental e entre o governo, os cidadãos e as instituições, permitindo uma nova relação e o fortalecimento da democracia, especialmente se esta superar práticas que a estejam "abstratizando-a em objetos que não têm tradução na realidade concreta das pessoas na comunidade".

As autoras mostram diferentes pressupostos sobre a relação das TIC com a democracia, ao analisarem os pontos de vistas de outros autores sobre o tema. Primeiro, as autoras mostram uma visão otimista: a ampliação dos espaços públicos da participação social e da democracia como geradores de engajamento cívico bem como novos modelos de formação de comunidades e de ação política.

Em outra perspectiva possível, as autoras apresentam uma crítica à visão otimista, apontando-a como utópica, uma vez que há um aumento da distância entre os que têm e os que não têm poder, o que possibilita uma interpretação de que a internet mantém o *status quo*. Há ainda uma terceira perspectiva – a utilitária – na qual discorrem sobre a e-democracia, ou democracia digital, que encara a internet em seu potencial de fomento a uma democracia mais participativa envolvendo os cidadãos em todo o processo, seja ele consultivo ou deliberativo.

Dessa forma, entendemos que a terceira perspectiva, a utilitária, é a que melhor dialoga com a pesquisa que empreendemos, pois

> A e-democracia consultiva foca-se na comunicação entre Estado e cidadãos, compartilhando informação. A e-democracia deliberativa enfatiza a tomada de decisão ativa, na qual os cidadãos interessados, organizações, agências e grupos interagem para decidir (CUNHA; POZZEBON, 2009, p. 3).

A fim de analisar a contribuição do PPD e do PA, responder e entender as questões levantadas, organizamos a dissertação da seguinte forma:

1) levantamento e revisão bibliográfica sobre participação social e voz do cidadão em relação às questões públicas; participação social e a mediação da relação entre governo e sociedade mediada pelas TIC; conceito e mecanismos de controle social e fiscalização dos serviços públicos pelos cidadãos;
2) escolhas metodológicas considerando-se o levantamento bibliográfico, o estudo de documentação, as observações e as entrevistas com diferentes atores que têm atuado no PPD e suas iniciativas;
3) descrição do PPD, seus antecedentes, diretrizes e objetivos;

4) uma configuração de contexto da alimentação escolar na Rede Pública de Ensino do município de São Paulo, de modo que seja possível dimensionar o tamanho e a complexidade que este tema assume e como se apresenta sua mobilização por parte do poder público;
5) descrição do projeto/aplicativo PA que possibilite entender seus objetivos, forma de funcionamento e o que agrega para tentar solucionar os desafios que pretende enfrentar;
6) análise sobre o APA em particular e sua relação com o PPD, de modo geral, articulando o levantamento bibliográfico, as observações, a análise da documentação e as entrevistas de modo a pensar seu funcionamento hoje e o potencial para endereçar soluções a problemas públicos;
7) a construção de um conjunto de recomendações, pautadas em análise, para apoiar uma discussão com a Prefeitura do Município de São Paulo e a Secretaria Municipal de Educação, na possível ampliação e aprofundamento das experiências do PPD e do APA.

# I VOZ, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E O USO DAS TIC NA MEDIAÇÃO DO CONTROLE SOCIAL E FISCALIZAÇÃO: TEORIA E REVISÃO DE CONCEITOS

A revisão da bibliografia nos permitiu percorrer um caminho cujo início se deu com um texto seminal: Saída, Voz e Lealdade, do economista Albert Hirschman (1973). Esse texto possibilitou um diálogo acerca da importância da voz num ambiente de monopólio, o da merenda das escolas públicas municipais da capital paulista. Além disso, buscamos referência para abordar a participação social digital e as TIC, a fim de contextualizar o desenvolvimento tecnológico, a apresentação de conceitos relacionados à Participação Social Digital, a abordagem do uso de TIC no setor público e a exploração dos limites e potencialidades desse tipo de participação.

Apoiados em nossa revisão bibliográfica, optamos por situar e identificar o PPD e a ferramenta APA sob uma perspectiva de controle social e fiscalização. E, no intuito de entendermos seus limites e potencialidades, observamos, à luz dessa discussão, a necessidade (ou não) de proposições que possam qualificar a ferramenta APA – o que também consiste em nosso objetivo, conforme já explicitamos acima. Configuradas as abordagens, apontaremos os três eixos que orientaram mais especificamente a constituição de nosso trabalho.

O primeiro está relacionado à ideia de voz presente na obra do economista Albert Hirschman. Uma referência que reforça a importância da voz, aspecto central dessa discussão, pois apresenta, de um lado, o seu potencial de reivindicação e de indução de melhoria da qualidade de serviços prestados; de outro, o desafio de ampliação e qualificação da escuta. Interessa-nos, nesse exemplo, a discussão do autor a respeito de termos como: saída, voz e lealdade no âmbito da Educação.

O segundo eixo aborda a participação social digital desde seu aspecto histórico, passando pela apresentação de outros conceitos necessários ao desenvolvimento do tema até o suporte que dará às análises que desenvolvemos. Por fim, o terceiro eixo que abordamos diz respeito ao controle social e sua relação com a fiscalização, os quais definimos enquanto conceitos e examinamos seus alcances e limites.

## 1.1 A VOZ COMO INSTRUMENTO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

O livro Saída, voz e lealdade, de Hirschman (1973), dialoga com a economia e a ciência política e se faz importante às nossas reflexões. Para além de uma questão de demanda e oferta, concorrência e monopólio, apresenta temas relativos à saída, à voz e à lealdade a partir das quais é possível construir a relação dessa obra com nossas indagações. Afinal, consoante o autor, a voz pertence à ciência política enquanto a saída pertence à economia. E, se é com a saída que o consumidor, de forma impessoal, se mantém no anonimato, ela é considerada uma força de mercado; enquanto a voz não é considerada um mecanismo econômico, mas sim um mecanismo político.

No contexto de concorrência, segundo o autor, se há, por exemplo, o declínio na qualidade ou a insatisfação em relação a determinado produto ou serviço, duas soluções imediatas podem ser utilizadas. De um lado, a saída, momento em que alguns consumidores param de comprar ou saem da organização; de outro lado, os consumidores ou membros podem expressar sua insatisfação ou realizar protestos, optando pelo uso da voz: "Quando a opção de saída não está ao alcance, a opção da voz é a única maneira de reagir que têm os consumidores insatisfeitos, é o que acontece nas organizações sociais básicas, como a família, o Estado ou a Igreja (HIRSCHMAN, 1973, p. 42).

A argumentação de Hirschman será central em nosso estudo: o fato de o monopólio ser inevitável em diversos serviços públicos. Isso faz com que a opção de saída para um consumidor frente a uma situação de monopólio torne-se limitada ou mesmo inexistente; restando a opção de voz, a qual nesse caso tende a ter seu volume aumentado como reflexo da diminuição das oportunidades de saída; o que, no limite, pode até torná-la uma opção inviável.

Nesse momento, a voz mostra-se a única responsável pela mudança de rumo em relação a possíveis imperfeições, motivo possível para explicar a afirmação do autor de que a "Voz é ação política por excelência", o qual, no objetivo do livro apresenta um contraponto ao afirmar que "a alternativa saída poderá, portanto, **atrofiar o desenvolvimento da arte da voz** (HIRSCHMAN, 1973, p. 26; 50; grifos do autor)."

Mas não é só a opção de saída que limita a uso do mecanismo da voz. O autor, ao apresentar uma crítica à ciência política, indica que no sistema político

> A descoberta de que os cidadãos não usam mais que uma fração de seus recursos políticos surpreendeu e desapontou os estudiosos de ciência política, sempre levados a crer que para seu bom funcionamento, a democracia requer a maior participação possível de todos os cidadãos. Mas logo se notou que um grau de apatia tem certas vantagens compensatórias, contribuindo para a estabilidade e flexibilidade de um sistema político e provendo reservas de recursos políticos que podem ser jogados em cena, em situações de crise (HIRSCHMAN, 1973, p. 24).

A argumentação do autor aponta que "a escolha está entre articulação e deserção – voz e saída – em nossa terminologia neutra" (HIRSCHMAN, 1973, p. 40). O que evidencia a contraposição que faz dos dois conceitos fundamentais de sua obra: o uso da voz pela ciência política e o uso da saída pela economia.

Um aspecto que aproxima a Participação Social da obra de Hirschman reside no apontamento que ele faz da eficácia no uso da voz. Mesmo quando afirma que o excesso desta – ou seja, protestos em demasia – podem impedir melhorias, fato que se mostra de forma mais evidente no setor público. O autor continua admitindo que não há, na sociedade democrática, cidadãos que sejam completamente apáticos ou ativos, e sim existe uma alternância de períodos com maior e menor envolvimento, de acordo com seus principais interesses, acrescentando que a função da voz é alertar. Pois,

> [...] a voz tende a ser cara em relação à saída, o consumidor será menos capaz de usá-la conforme aumenta o número de bens e serviços que compra. É provável que para um grande número deles, o custo de dedicar mesmo um mínimo de seu tempo à correção de falhas de qualquer das entidades às quais está ligado exceda a estimativa dos benefícios esperados. Esta é também uma das razões pelas quais a voz tem um papel mais importante no que diz respeito a *organizações*, das quais o indivíduo é membro, do que as *firmas*, cujos produtos ele compra; as primeiras são bem menos numerosas que as outras (HIRSCHMAN, 1973, p. 48).

Outro aspecto relevante ao escolhermos essa obra (e bastante aderente ao que aqui estudamos) refere-se à comparação que o autor fez entre as escolas públicas e as privadas dos Estados Unidos. Hirschman sublinha, que, se houver uma deterioração do serviço nas escolas públicas, os pais que primam pela qualidade no ensino tenderão a transferir seus filhos para escolas privadas. Porém, haveria maior facilidade para os pais mais ricos, os quais conseguiriam sustentar essa troca, ou mesmo para as famílias de classe média, as quais fariam um sacrifício para matricular seus filhos em escolas particulares.

A perda de alunos, ou seja, a saída, pode ter como resultado a melhoria do ensino. Todavia, consoante o autor, seria mais significativo se não houvesse escola particular e os pais não tivessem outra escolha a não ser a utilização da voz para pleitear a melhoria do serviço em questão. Desse modo, o autor apresenta uma dificuldade em combinar as opções de saída e de voz.

A partir dessa situação, é possível tanto "fugir ativamente" quanto "permanecer ativamente".[2] Entretanto, na educação pública a fuga nem sempre é uma opção, pois a saída para mais qualidade poderia ter como barreira o custo a ser despendido pelo serviço, caso a opção disponível fosse uma escola privada. Ou seja, mesmo quando a qualidade do serviço é ruim, a barreira econômica pode tornar o serviço público uma forma de monopólio, impedindo a saída do consumidor, que, nesse caso, é o aluno.

Com isso, na área pública, quando um serviço perde qualidade, aqueles que têm a opção de pagar por serviços mais caros tendem a sair e não utilizar a opção da voz, o que de alguma maneira prejudica possíveis soluções coletivas e comunitárias, pois enfraquece esse tipo de ação:

> Já que nas escolas públicas a saída não é poderosa como mecanismo de recuperação, (ele é muito mais efetivo no caso de escolas particulares, que precisam sustentar-se por conta própria), o fracasso de um dos nossos mecanismos aqui se junta à interferência do outro (HIRSCHMAN, 1973, p. 58).

[2] ERIKSON, 1964, p. 86 apud HIRSCHMAN, 1973, p. 56.

Quando as duas escolas coexistem, as privadas terão muito mais força para lutar contra a deterioração do que as públicas, principalmente se a qualidade destas for melhor do que a das públicas. Nesse sentido, o autor realça categoricamente a importância da voz no combate à diminuição da qualidade dos serviços de ensino, pois entende que "desenvolver 'voz' dentro de uma organização é sinônimo da história da democracia (através de articulação e agregação de interesses) (HIRSCHMAN, 1973, p. 62)."

As opções de voz e de saída pretendem estancar ou reverter a deterioração dos serviços. Mas há uma terceira opção apresentada pelo autor: a lealdade. Esta procura minimizar a possibilidade de saída e, salienta o autor, amplia a possibilidade de voz, tendo em vista que, possivelmente, membros mais influentes vão permanecer e, até certa medida, com expectativa de uma reversão da deterioração da qualidade dos serviços. Isso dá à organização a possibilidade de melhorar. No entanto, na ausência de lealdade o indivíduo tende a se enxergar como menos influente em relação à organização.

Retornando à comparação exposta pelo autor entre a escola privada e a escola pública, há um apontamento no sentido de que a lealdade aliada à dificuldade de saída pode levar os pais a perceber que retirar seus filhos da escola pública talvez contribua para deteriorar ainda mais o ensino público na comunidade, motivo pelo qual poderiam optar por não o fazer.

A partir dessa discussão, Hirschman aborda a relação das exterioridades e como elas afetam os membros da comunidade, mesmo quando não estão utilizando determinado bem ou serviço público. Pois, ainda que haja a saída, nos casos dos bens públicos essa saída não é total, afinal, o indivíduo continuará membro daquela comunidade e dos efeitos que tal serviço de qualidade inferior trará como consequência.

Contribui para esse entendimento a afirmação do autor em relação à escola pública de que "a saída era inefetiva enquanto a voz era fatalmente enfraquecida pela saída dos membros mais conscientes de qualidade", destacando a importância da voz que faz sentido quando observamos a questão da educação, ou seja, "em certas circunstâncias, a voz pode funcionar como valioso mecanismo de recuperação, merecendo ser reforçada por instituições apropriadas (HIRSCHMAN, 1973, p. 110; 119)".

Mas a condição de exercer a voz nem sempre é possível, pois

> [...] o interesse a curto prazo da direção das organizações é ampliar sua liberdade de ação; portanto, a direção se esforçará para privar os membros-clientes de suas armas, seja voz ou saída, e converter o que deveria ser um feedback numa válvula de segurança. Assim, a voz pode ser transformada em mero 'soltar vapor', castrada pela institucionalização e 'domesticação' do descontentamento (HIRSCHMAN, 1973, p. 123).

Dessa forma, ao expor os desafios e os limites da utilização da voz, há de se reforçar o papel da escuta neste processo. A seguir, apresentaremos esses limites, discutindo-os a partir da participação social digital.

## 1.2 OS CONCEITOS RELATIVOS À PARTICIPAÇÃO SOCIAL DIGITAL

A participação social digital surge num contexto de novos desafios e de ampliação do espaço democrático. O conceito de participação social digital, ou e-Participação, vem se consolidando com o aumento do alcance das TIC e pela busca no avanço da Participação Social, uma forma de empoderamento do cidadão para além das eleições. Nesse contexto, não faria sentido dissociar a Participação Social da eParticipação, ou participação social digital.

Assim, para desenvolvermos a noção de eParticipação, ou participação social digital, adotaremos a seguinte definição:

> [...] **refere-se a uma forma de participação política a partir da utilização de ferramentas e artefatos de tecnologia da informação e comunicação, capazes de estabelecer um processo dialógico (com diferentes níveis de interação) entre cidadãos, governantes e burocracia pública.** Relaciona-se, assim, à interação mediada por tecnologia entre a esfera da sociedade, a esfera política formal e a esfera da administração pública, com o objetivo de permitir a influência dos cidadãos – individual ou coletivamente – nos resultados da decisão pública (CUNHA; GUISE; TEIXEIRA, 2015, p. 4; grifos nossos).

O conceito de eParticipação – ou participação social digital – (sendo este último o termo que adotaremos para abordar o tema de agora em diante) relaciona-se ao uso de novas tecnologias de informação e comunicação, as TIC, por meio da internet, cujo propósito consiste em aumentar a democracia, apoiando a cidadania ativa, envolvendo os cidadãos em consultas e tomadas de decisões, tendo como resultado uma sociedade e um governo mais justos e eficientes.

Esse desenvolvimento tecnológico permite ainda a mitigação de interesses de diferentes grupos na formulação e implementação de determinada política pública bem como reduzir a corrupção e melhorar a transparência e a abertura de dados e do próprio governo (COELHO; CUNHA; POZZEBON, 2017).

Barreto (1997) esclarece que o conceito de TIC não permite definições acabadas e está em contínua transformação, pautado na velocidade das mudanças tecnológicas. As TIC foram responsáveis por modificação em diversas áreas do conhecimento humano, não apenas nas áreas de tecnologia e de comunicação, e decisivas para que o mundo se tornasse mais conectado, especialmente com o advento da internet (PEREIRA; SILVA, 2010).

Castells (2007) apresenta a revolução tecnológica como a base da Sociedade da Informação, apontando a microeletrônica como alicerce dessa transformação, uma revolução que avança rapidamente, concebendo o que ele denomina de sociedade em rede, que vem acompanhada da expansão dos computadores pessoais e da internet.

Sendo assim, para concebermos o que é TIC, mais relevante do que fechar um conceito é abrir possibilidades. Pereira e Silva (2010) nos apoiam na abrangência dessa terminologia, que passa pela relação da comunicação mediada pela tecnologia e pode ser observada ao assistirmos televisão, utilizarmos serviços bancários *on-line*, na possibilidade de ensino à distância, pela internet e por sua crescente capacidade de transmissão de mais dados em tempo cada vez menor.

A descrição do termo governo aberto passa por sua possibilidade de fomentar a democracia por meio da tecnologia, ou seja, assegurando a transparência, a participação social e criando um espaço colaborativo entre governo e sociedade. Diferentemente do governo aberto, o governo eletrônico objetiva a disponibilização de serviços e dados via internet (MARTINS; BERMEJO, 2016).

No governo aberto, o diálogo com a sociedade representa um dos pilares para a construção de um processo de colaboração focado na solução dos problemas públicos, sendo que a transparência é o mais básico dos aspectos, mas importante na medida em que tende a empoderar a sociedade e fomentar o controle, por parte da população, das informações disponibilizadas. Assim, a partir da transparência consegue-se mobilizar tanto a participação como a colaboração.

Os autores frisam que normalmente as tecnologias estão focadas nos dois primeiros pilares, o da transparência, cujo foco principal é a disponibilização de dados e de informações, e o da participação, com propostas de aperfeiçoamento das políticas públicas, como forma de crítica, contestação e exercício de controle social.

Para avançarmos, torna-se relevante indicarmos uma definição de transparência governamental que "na literatura acadêmica, é a disponibilização de informações governamentais, facilmente acessíveis e capazes de permitir ao público monitorar e controlar as ações dos agentes e das instituições públicas (CUNHA; GUISE; TEIXEIRA, 2015, p. 4)."

É importante notarmos que, diferentemente da transparência que tem um sentido unidirecional do governo para a sociedade, a participação percorre um caminho contrário, pois pressupõe o engajamento dos cidadãos nas definições e decisões dos governos. Nesse sentido, a sociedade pretende influenciar e amparar as decisões governamentais (MARTINS; BERMEJO, 2016).

## 1.3 USO DE TIC NO SETOR PÚBLICO, SUA MEDIAÇÃO NOS PROCESSOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL E SUA CONTRIBUIÇÃO À DEMOCRACIA

As TIC podem aumentar a participação cidadã na sociedade da informação, alterando o relacionamento do governo com a sociedade, orientado pela transparência, pelo *accountability* e pelo controle social (BEST et al., 2010).

Na relação do governo com a sociedade as TIC têm se mostrado um caminho essencial, pois configuram-se como esforço do Estado para aumentar os serviços por meio da Internet, visando melhorar a sua qualidade e quantidade e reduzir o custo da prestação desses serviços à população (CUNHA; MIRANDA, 2013).

Por sua vez, esse aspecto é potencializado, pois as TIC oportunizam o aumento da transparência dos governos e da publicização das informações, automatizando os mecanismos de divulgação e ampliando os canais de comunicação entre o governo e os cidadãos (CUNHA; GUISE; TEIXEIRA, 2015).

A partir da revisão de um estudo da London School of Economics a respeito de Sistemas de Informação em Países em Desenvolvimento, "as agências de desenvolvimento internacionais também têm enfatizado o potencial das TIC para melhoria do desempenho das instituições estatais, da distribuição de serviços de saúde e educação, assim como da participação democrática" (CUNHA; MIRANDA, 2013, p. 559). No Brasil, consoante os autores, os governos têm alterado suas prioridades olhando para esse novo cenário, colocando-se como atores centrais no desenvolvimento das TIC.

A implementação de novas ferramentas de TIC pelos governos é uma oportunidade de aumentar a comunicação com os cidadãos, além de ampliar o diálogo e abrir canais de consulta segundo Coelho, Cunha e Pozzebon (2017). O que demonstra o potencial que a TIC tem para melhor qualificar a democracia e aproximar governos, cidadãos e burocratas. Porém, os autores sublinham, que, traduzir esses aspectos em aumento da cidadania e incluir de fato o cidadão no processo de formulação de políticas públicas, ainda é um desafio a ser enfrentado.

Best et al. (2010) destacam que as experiências no uso de internet para a participação da população ganham relevância ao passo que há um desenvolvimento das TIC e um barateamento na utilização dessas tecnologias. Pois,

> [...] as TICs podem servir para melhorar a qualidade das relações entre governos e cidadãos pelo seu potencial de promotoras de direitos, como por exemplo o direito à informação, ao serviço público, ao seu próprio tempo, de ser ouvido pelo governo, ao controle social sobre o governo e à participação na gestão pública (BEST et al., 2010, p. 108).

Elaboramos o quadro abaixo a partir da apresentação dos conceitos propostos pelas autoras, no qual descrevemos os tipos de direitos, correlacionando-os a certas inciativas.

| Direitos | Descrição | Iniciativas correspondentes |
|---|---|---|
| **Direito ao controle social do governo** | Permite o acompanhamento da formulação de políticas e das iniciativas de governo pelos cidadãos e suas organizações<br>Cria condições para o estabelecimento de relações de confiança entre governados e governantes e dá maior legitimidade às ações destes últimos | Prestação de contas<br>Divulgação de atividades de governo |
| **Direito a ser ouvido pelo governo** | Existência de canais que respondam às dúvidas, e que recebam sugestões e reclamações, entre outras questões provindas dos cidadãos, mas que não impliquem necessariamente em participação no processo de tomada de decisão | Canais de contato com a sociedade como ouvidorias, atendimento telefônico, entre outros |
| **Direito à participação na gestão pública** | Participação e interação do cidadão com as decisões da administração pública | Interação dos cidadãos nos processos de elaboração e implantação de políticas<br>Divulgação de informações para facilitar o acesso dos cidadãos aos processos participativos |

Quadro 1 – TICs e a promoção de direitos

Fonte: VAZ (2003; 2005 apud BEST et al., 2010, p. 109).

A utilização das TIC para melhorar a governança mostra-se outro aspecto relevante, apresentado por Cunha e Miranda (2013), denominado também como e-governança, conceito que os autores subdividem em outras três áreas e que envolvem melhoria de processos baseados no uso das TIC: e-administração pública, e-serviços públicos e e-democracia.

Magrani (2014, p. 70) apresenta o conceito de e-democracia institucional como experiências que têm no Estado o facilitador da colaboração entre cidadãos e o sistema político, destacando os processos de criação conjunta de formulação e implementação de políticas públicas. O autor aponta como principal experiência de e-democracia uma iniciativa da Câmara dos Deputados, denominada de Portal e-Democracia, que "permite que a sociedade brasileira participe do processo legislativo por meio da internet na esfera pública".

O autor apresenta também algumas barreiras que impossibilitam um ambiente de fato mais democrático, uma delas é que apenas uma pequena parcela da população brasileira tem possibilidade de acesso à banda larga de internet, aspecto que tornam desiguais as oportunidades de comunicação e participação.

No Brasil, os estudos de e-democracia estão mais próximos da ciência política do que da administração pública (COELHO; CUNHA; POZZEBON, 2017). Dessa maneira, é mais latente a preocupação com o seu alcance democrático do que com questões de governança que considerem a participação do cidadão, desde a concepção da agenda, passando por sua implementação até o momento de avaliação das políticas públicas.

As autoras indicam que tais ambientes podem ser utilizados pelos governos em diversos momentos, como: licitações públicas com consultas públicas realizadas com possíveis fornecedores; enquetes com questões específicas; maneira de receber propostas de diferentes atores; consultas a questões referentes a território, saúde, educação e segurança, entre outras; no intuito de legitimar proposições de políticas públicas; estabelecer um canal de diálogo permanente; ampliar o debate; e receber sugestões ou projetos da população.

Tendo as TIC como pano de fundo, as autoras destacam que os espaços virtuais tendem a incentivar a participação de diversos atores, seja de maneira individual ou fomentando a criação de redes, ressaltando também a importância multidirecional entre a interação dos possíveis participantes, como os cidadãos, a sociedade organizada ou as empresas.

## 1.4 PARTICIPAÇÃO SOCIAL DIGITAL: LIMITES E POTENCIALIDADES

Os limites da participação social digital não são estáticos e, para que sejam analisados juntamente com suas potencialidades, faz-se necessário apresentarmos categorias analíticas que permitam entender o alcance possível da participação social mediada pela tecnologia. Dessa forma, a fim de abordar a participação digital, analisaremos os Orçamentos Participativos (OP), iniciativa que ganhou relevância por sua amplitude democrática no período pós-Constituição Federal de 1988 (CF/88).

Sampaio, Maia e Marques (2010) apontam o orçamento participativo como a forma mais proeminente de participação, pois inclui o cidadão no poder de decisão em questões que o afetam diretamente. O processo dos OPs, no intuito de aumentar a sua abrangência, inserem ao processo participativo o uso das TIC, incluindo, de forma destacada, a internet, como no caso do OP Digital de Belo Horizonte, o qual apresentaremos a seguir.

A criação do OP Digital do Município de Belo Horizonte aconteceu, dentre outros aspectos, para que diferentes grupos da sociedade, que normalmente não participam, fossem incluídos nas deliberações do OP, como os jovens e a classe média: aspecto esse nada trivial. Ao contrário, mostra-se relevante o fato de o uso das TIC normalmente ocorrer como ferramenta consultiva, mas não deliberativa, tornando o caso acima pioneiro no mundo (NABUCO; MACEDO; FERREIRA, 2009).

Outro desafio da participação social digital no Brasil, indicado por Cunha, Guise e Teixeira (2015), refere-se ao formato de ação entre os participantes (cidadãos e governo), pois, com a predominância da interação consultiva, a interferência dos cidadãos na política pública restringe-se à formação da agenda e à formulação, o que compromete seu poder de decisão. Ainda assim o uso deliberativo de determinada ferramenta digital não garante o seu uso contínuo e crescente, pois este depende de diversos fatores.

No caso do OP Digital do Município de Belo Horizonte, as autoras Cunha, Coelho e Pozzebon (2014) apresentam um estudo comparativo de uso de TIC entre os anos 2006, 2008 e 2011, e uma de suas constatações está na diminuição do número de participantes ao longo desse período. Tal situação é consequência de diversos aspectos, como o de trivializar o processo. Afinal, nesse caso, utilizava-se a ferramenta simplesmente para votação e sem possibilidade de debates e interação com outros cidadãos ou grupos.

O processo estava distante de fomentar um papel ativo do cidadão ou uma perspectiva de construção coletiva. Aspecto que pode aumentar ainda mais o poder do governo diante da sociedade e, por meio de uma ferramenta de consulta, ser, em última instância, utilizado para legitimar possíveis processos de abrangência limitada.

As autoras salientam que a ferramenta de OP Digital, no caso do município de Belo Horizonte, não funcionou como transformadora, mas foi concebida como reprodutora do *status quo* vigente; apresentada como uma prática de votação digital, e não como uma prática social de empoderamento dos seus participantes.

Outros aspectos que podem ter influenciado na diminuição do número de participantes, segundo as autoras, é que, mesmo em número pequeno, a imprensa divulgou questões relativas a fraudes no processo da OP Digital e em obras previstas que não foram concluídas. Esses aspectos corroboram a percepção dos cidadãos de que não há mudança nas práticas estabelecidas no ambiente político, cuja distância, que poderia ser minimizada com o uso das TIC, não é encurtada de fato, fortalecendo a descrença da população em relação ao processo participativo e digital, como nesse caso.

Dificuldades muito similares são apontadas por outros autores ao abordar o uso das TIC para a participação social digital. Mesmo com o aumento da utilização de tecnologias com foco na participação, Coelho, Cunha e Pozzebon (2017) apontam alguns desafios que devem ser perseguidos pelos governos, como fomentar o uso ativo das plataformas digitais e fazer com que as ferramentas digitais gerem no cidadão uma sensação de participação nas políticas públicas, criando, de fato, empoderamento.

Martins e Bermejo (2016) destacam a complexidade de se estabelecer uma comunicação de duas vias, entre os cidadãos e o governo, e da colaboração, seja pela pouca aderência e participação dos primeiros, seja pela dificuldade de escuta efetiva e assimilação, por parte dos segundos.

Quem escolhe participar digitalmente é um público seleto, sendo que, se não há promoção da participação ou uma postura de selecionar grupos específicos, há a prevalência da auto seleção. Por isso é necessária uma composição entre a participação digital e as formas de participação presencial, no intuito de minimizar qualquer possibilidade de exclusão de determinados grupos (CUNHA; GUISE; TEIXEIRA, 2015).

Mesmo diante das dificuldades, Cunha, Coelho e Pozzebon (2014) sublinham o potencial transformador da internet como uma força para ampliar a prática democrática. Além dessa prática, destacamos a abrangência das interações possíveis por meio da utilização das TIC no processo participativo.

Por sua vez, Cunha, Guise e Teixeira (2015) corroboram que as TIC, especialmente na utilização da internet, vêm sendo empregadas na gestão pública nos diferentes meios de participação, como em audiências públicas, consultas públicas, enquetes, orçamentos participativos, reuniões, fomentando a cooperação com entidades da sociedade civil e mesmo em iniciativas como o gabinete digital.

Os governos têm reconhecido a relevância da tecnologia da informação, destacando-se as mídias digitais inovadoras, como redes sociais, blogs, espaços virtuais, dentre outros. Contudo, o desafio reside em ampliar o uso de tais tecnologias nas instituições públicas, para que se consolide como prática de participação da sociedade, fazendo valer os investimentos e contribuindo para a atuação dos governos.

Os limites e as potencialidades da participação social digital ficam mais nítidos tendo como base quatro categorias, definidas a partir da relação entre diferentes atores, pautadas na:

> [...] direção da participação (unidirecional, bidirecional, polidirecional) e sobre o estabelecimento das 'regras do jogo': 1 Fornecimento de informações do poder público para a sociedade; 2 Criação de canais de feedbacks e consultas; 3 Engajamento e colaboração de diferentes coletividades 4 Empoderamento dos cidadãos no processo decisório de políticas públicas (CUNHA et al., 2015, p. 8).

Os diferentes estágios relacionados ao grau de envolvimento do cidadão quanto à tomada de decisão pública, no que tange à participação social digital, foram categorizados por Coelho, Cunha e Pozzebon (2017, p. 373; tradução nossa), em três níveis:

> [...] e-enabling; e-engaging; e e-empowering. Esta classificação baseou-se nos níveis de participação da OCDE (2001). [...] a escala é útil para demonstrar como as TIC contribuíram para processos democráticos específicos e descrevendo as condições em que as melhores práticas podem surgir. O primeiro nível caracteriza o uso da tecnologia para permitir a participação, o segundo, envolver os cidadãos e, em terceiro lugar, fortalecê-los, ou seja, proporcionar-lhes a oportunidade de influenciar e participar da agenda política.

Logo, em nossas análises, adotamos a definição das autoras a fim tanto de apresentar os diferentes níveis de participação quanto de iluminar as diferenças de cada um deles.

## 1.5 CONTROLE SOCIAL E FISCALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS PELOS CIDADÃOS

Antes de discutirmos o conceito de controle social, resgatamos a noção apresentada por Pinho e Sacramento (2009), para quem um dos pilares da democracia está nos controles da atividade do Estado, o que encontra ressonância na afirmação de Madison (apud MELO, 2007, p. 12): "Se os homens fossem anjos, não seria necessário haver governos. Se os homens fossem governados por anjos, dispensar-se-iam os controles internos e externos."

Na articulação entre Participação Social e Controle Social, elegemos a formulação de Arnstein (2002) que, observando a sociedade norte-americana, propõe sua Escada de Participação Cidadã, cujos pressupostos são formas e graus de participação e não-participação. E o primeiro aspecto a ser considerado, antes mesmo de entender como se estrutura a Escada de Participação Cidadã, acha-se no modo como a autora define a própria participação cidadã, seu entendimento e posicionamento político sobre o tema:

> Minha resposta à pergunta central o que é participação se resume à constatação de **que participação cidadã constitui um sinônimo para poder cidadão**. Participação é a redistribuição de poder que permite aos cidadãos sem-nada, atualmente excluídos dos processos políticos e econômicos, a serem ativamente incluídos no futuro. Ela é a estratégia pela qual os sem-nada se integram ao processo de decisão acerca de quais as informações a serem divulgadas, quais os objetivos e quais as políticas públicas que serão aprovadas, de que modo os recursos públicos serão alocados, quais programas serão executados e quais benefícios, tais como terceirização e contratação de serviços, estarão disponíveis. Resumindo, a participação constitui o meio pelo qual os sem-nada podem promover reformas sociais significativas que lhes permitam compartilhar dos benefícios da sociedade envolvente (ARNSTEIN, 2002, p. 04-05; grifo nosso).

Consideradas as premissas trazidas pela autora, apresentamos, no quadro abaixo, a esquematização de sua Escada de Participação Cidadã.

| Degraus | Tipos de Participação | Nível de Participação |
|---|---|---|
| 1 | Manipulação | Não-participação |
| 2 | Terapia | Não-participação |
| 3 | Informação | Concessão mínima de poder |
| 4 | Consulta | Concessão mínima de poder |
| 5 | Pacificação | Concessão mínima de poder |
| 6 | Parceria | Concessão mínima de poder |
| 7 | Delegação de Poder | Poder do cidadão |
| 8 | Controle Cidadão | Poder do cidadão |

Quadro 2 – Tipos de Participação e Não-participação

Fonte: Arnstein (2002, p. 06)

Observemos que a autora apresenta os dois primeiros degraus como níveis de não-participação. Os degraus 3 e 4 avançam os níveis de concessão aos participantes que, nesse caso, podem ouvir e ser ouvidos, mas não há como garantir que suas opiniões sejam aceitas e dificilmente haverá mudança no *status quo*. O nível 5 permite aos participantes aconselhar os tomadores de decisão, que manterão a decisão consigo. O nível 6 permite aos participantes negociar de igual para igual com os detentores do poder. Os dois últimos degraus, o 7 e o 8, são os que efetivamente empoderam os cidadãos, pois neles "o cidadão sem-nada detém a maioria nos fóruns de tomada de decisão, ou mesmo o completo poder gerencial" (ARNSTEIN, 2002, p. 07).

Contudo, o alerta com o qual Arnstein explicita os limites de suas afirmações se dá no confronto dos cidadãos sem poder com os detentores do poder, mesmo sem constituírem blocos coesos, porque ambos tendem a criar estereótipos, sendo que os "sem nada" pendem a avaliar os poderosos como um grupo monolítico e os segundos, por sua vez, enxergam os primeiros "como uma massa 'daquelas pessoas', com pouca compreensão das diferenças de classe e casta existentes entre elas" ARNSTEIN (2002, p.7).

A autora ainda coloca outras fronteiras, como a não inclusão de uma análise que explique as principais barreiras para se alcançar os níveis mais altos de participação, apesar de apontar limites estabelecidos por questões políticas, sociais, econômicas, educacionais e de informação; demonstrando que a quantidade de degraus poderia ser muito maior, mas com difícil distinção entre eles.

Para os objetivos que pretendemos para esse trabalho, restringiremos nossa observação àquilo que Arnstein descreve nos degraus 4 (Consulta), 6 (parceria) e 8 (Controle Cidadão). No degrau 4 (Consulta), a autora define que buscar a opinião dos cidadãos e informá-los pode ser um passo autêntico rumo à participação, mas aponta que essa medida deve estar atrelada a outras formas de participação, por não garantir que as ideias dos participantes sejam consideradas, acrescentando que esse tipo de participação pode acontecer apenas como uma fachada, pois, as pessoas, ou seja, a quantidade de participantes, pode ser apresentada como estatística para validar determinado processo como participativo.

O degrau 6 (Parceria) define um nível de participação que requer compromissos, como a redistribuição de poder por meio da negociação entre cidadãos e decisores, cujo aspecto relevante é que não pode haver mudanças unilaterais. Esse modelo requer uma organização da sociedade ou da comunidade e talvez o grande desafio seja que os grupos participem desde a formulação até a implementação da política. O comum nesse estágio é que os grupos forcem sua participação; o limite pode ser que as decisões foquem nas demandas de determinados grupos em detrimento de outros.

No degrau 8 (Controle do Cidadão), a autora apresenta, entre outros, um exemplo que nos aproxima mais uma vez de nosso objeto, ou seja, o crescimento da demanda pelo controle das escolas públicas americanas, exercido pela comunidade. Nessa linha, a participação da comunidade não fica restrita ao planejamento e à implementação, mas inclui a gestão de determinado programa.

Porém, a autora aponta um limite quando argumenta que nenhum programa será considerado no conceito Controle Cidadão se tanto o poder final como o orçamento estiverem atrelados à decisão da Câmara. A autora aponta como outro limite o fato de determinados grupos assumirem o poder sem que tenham recursos orçamentários que garantam o sucesso de seu programa.

## 1.6 O CONCEITO DE CONTROLE SOCIAL, SEUS LIMITES E SUAS INTERAÇÕES

A discussão conceitual sobre Controle Social que adotamos neste trabalho assume como premissa a importância da diminuição da assimetria de informação entre governo e cidadãos para que, de fato, o controle seja exercido. Algo que não é tarefa simples, pois existe a dificuldade de exercício de um controle de poder impecável. Afinal, o controle não se dá apenas no momento da eleição dos representantes, mas no decorrer de seu mandato (PINHO e SACRAMENTO, 2009).

A partir dos anos 1970, os movimentos sociais que objetivaram a redemocratização do Brasil, buscaram espaço para interferir nas políticas públicas por meio da implementação de mecanismos de controle social:

> Controle social é uma forma de compartilhamento de poder de decisão entre Estado e sociedade sobre as políticas, um instrumento e uma expressão da democracia e da cidadania. Trata-se da capacidade que a sociedade tem de intervir nas políticas públicas. Esta intervenção ocorre quando a sociedade interage com o Estado (SERAFIM, 2008, p. 01).

A participação da sociedade está assegurada por meio da CF/88 tanto na formulação das Políticas Públicas quanto no controle das atividades do Estado. Esse controle está garantido por meio de legislações específicas, mas também garante à população o controle das políticas públicas, para além dos meios institucionais, em quaisquer dos níveis da federação. O controle pode ocorrer "tanto no momento da definição das políticas a serem implementadas quanto no momento da fiscalização, do acompanhamento e da avaliação das condições de gestão, execução das ações e aplicação dos recursos financeiros destinados à implementação de uma política pública" SERAFIM (2008, p. 01).

Pinho e Sacramento (2009) avaliam que o controle social assume relevância com o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, de 1995, que trouxe consigo a substituição do modelo burocrático de administração do Estado pelo modelo gerencial, deslocando a necessidade do controle de procedimentos para o controle de resultados. Citando Bresser-Pereira (2006) apontam a necessidade dos controles sociais nesse novo modelo de administração do Estado, pois "compensam a redução do controle legal de procedimentos e complementam o controle de resultados" (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1355), acrescentando "que formas de responsabilização baseadas no desempenho governamental e na participação devem ser incluídas para garantir a maior eficiência dos serviços prestados pelo Estado, bem como a autonomia gerencial dos administradores públicos."

Com isso, os autores concluem que no Brasil existem marcos legais que permitem o controle político do Estado pelos cidadãos, apontado que esse só ocorrerá com a organização e clareza da sociedade civil em relação ao seu papel. Os autores destacam ainda que o novo paradigma aponta para uma forma de controle *ex post* das políticas públicas, que visa mensurar seu funcionamento e responsabilizar os burocratas encarregados por elas, focando na realização e nos efeitos alcançados.

O avanço do controle social depende de uma condicional importante: a transparência. De acordo com avaliações elaboradas pela OCDE (2011), a transparência e o controle social estão relacionados e permitem avanços no sentido da responsabilização – também denominadas *accountabiliy* – e do controle externo. Acrescentam ainda que a transparência permite que os cidadãos exerçam a fiscalização e examinem as decisões de atores estatais e as políticas públicas.

Dentre os resultados esperados a partir da promoção da transparência e do controle social, merecem destaque: o combate à corrupção; o compartilhamento de responsabilidade no fornecimento de serviços públicos; melhorar os resultados e os custos de determinada política pública; desenvolver processos de gestão; aproximar as expectativas da população quanto à atuação do governo.

Ainda nesse sentido, o estudo aponta a importância de os governos investirem na redução dos entraves tanto para que os cidadãos participem quanto na inclusão daqueles que têm a participação garantida, mas não a fazem. Em contrapartida, a avaliação da OCDE aponta possíveis riscos desse processo para a governança, como a demora no processo de decisão e a captura de demandas por grupos de interesses específicos.

Adotaremos aqui a concepção de controle social que se aproxima – ou que é compreendida – como fiscalização da sociedade sobre a efetividade dos serviços prestados pelo poder público. No intuito de sustentar nossa concepção, que aproxima o controle social da fiscalização, nos apoiaremos numa concepção jurídica:

> Controle social é o ato realizado individual ou coletivamente pelos membros da sociedade, por meio de entidades juridicamente organizadas ou não, através dos diversos instrumentos jurídicos colocados à disposição da cidadania para fiscalizar, vigiar, velar, examinar, inquirir e colher informações a respeito de algo (SIRAQUE, 2004, p. 116).

Avançando na discussão da relação entre controle social e fiscalização, Britto (1992) situa essas questões no campo dos direitos expressos e assegurados pela Constituição Federal de 1988, e na distinção feita por ela entre o controle social exercido dentro do poder e aquele que nasce fora do Estado ou da administração pública, agindo sobre eles por meio da ação de particulares e indivíduos.

Britto aproxima os dois termos: controle e fiscalização. Primeiramente, analisando dicionários de língua portuguesa, depois, observando a CF/88, aponta que os controles interno e externo da União, por exemplo, encontram-se abaixo de uma secção normativa chamada fiscalização; o mesmo termo aparece quando examinadas as atribuições do Congresso Nacional; além de outras intersecções entre os dois temas apresentadas pelo autor.

Apesar da importância do controle interno, em nosso trabalho nos interessa especialmente o controle e a fiscalização exercidos pelo indivíduo, ou seja, o controle externo, feito de fora do Estado. Nesse sentido, Britto (1992) aponta a Lei Maior para avançar na definição de controle, ressaltando seu papel de fiscalização, direcionando para dois aspectos do controle que muito nos interessam: o controle com o intuito de permitir que o particular saiba das coisas do Estado; e aquele cujo objetivo é que o particular possa defender tanto interesses individuais quanto interesses gerais.

Ainda em Britto (1992), encontraremos essa definição em diálogo com a CF/1988 e, dessa maneira, inserida no campo dos direitos do cidadão:

> [...] o direito ao controle social do poder é tão direito público subjetivo quanto a liberdade de locomoção, o respeito à integridade física e moral do preso, a inviolabilidade domiciliar e tantos outros modelos constitucionais de direito público subjetivo, com particularidade de pertencer ao rol dos direitos políticos; quer dizer, direitos que exigem uma atuação comissiva (não a simples inação) do Estado-autoridade (BRITTO, 1992, p. 118).

Siraque (2004, p. 124) aponta outro aspecto relevante acerca do controle social, o qual entende como “direito público subjetivo do particular, individual ou coletivamente, submeter o poder político estatal à fiscalização.” Os autores Britto (1992) e Siraque (2004) inserem a fiscalização no campo dos direitos fundamentais, portanto constitutivos da cidadania, os quais se prestam a resguardar a dignidade humana, preservar a liberdade e as necessidades econômicas, sociais e culturais.

# II METODOLOGIA

Nesta pesquisa, focamos a Política de Governo Aberto Pátio Digital, instituída pela Portaria nº 3.786 de 17 de abril de 2017,[3] da Secretaria Municipal de Educação (SME), da Prefeitura de São Paulo, mais especificamente o aplicativo Prato Aberto (PA). Tivemos como ponto de partida um termo de referência,[4] construído em parceria com a SME, a partir do qual objetivamos analisar, sob o prisma da Participação Social, o PPD, iniciado em 15 de julho de 2017 e finalizado em 31 de outubro de 2017.

Até o momento, o APA consiste na mais importante das iniciativas do PPD (o qual ainda não está implementado totalmente e completa seis meses de atividade em outubro de 2017), no que se refere à participação social. Ao analisarmos o PA, desde sua origem até sua pré-implementação, trabalhamos, a partir desse recorte, a questão da participação social digital dentro da Secretaria Municipal de Educação (SME) com um tema de alta complexidade: a alimentação escolar, popularmente denominada de merenda, a qual mereceu um capítulo exclusivo nesta pesquisa.

Logo, a dinâmica de pesquisa que nosso trabalho exigiu, a avaliação que nos propusemos a entregar, as sugestões e as propostas que pretendemos apresentar à SME, reivindicaram um modelo de estudo e análise para uma ferramenta que não foi implementada até a finalização de nossa pesquisa. O pouco tempo de existência do PPD e a falta de resultados mensurados limitaram nosso estudo em sua capacidade exploratória, não nos possibilitando um estudo de caso, pois. No entanto, mantendo a objetividade científica, analisamos um programa e uma ferramenta muito inovadores, refletindo criticamente sobre o potencial que possuem.

Se, de um lado, esse fato se impôs como um limitador a nossos estudos e conclusões; de outro, tivemos subsídio para pensar em questões importantes sob o ponto de vista da participação social digital, ou seja, da participação social mediada por um aplicativo digital tanto em suas potencialidades quanto nos mecanismos envolvidos.

Ao destacarmos os limites desse estudo sobre participação social digital, frisamos que, embora tenhamos abordado temas, como governo aberto, dados abertos e transparência, ao longo dessas páginas, eles não constituirão objeto focal de nossos esforços, ou seja, não nos foi possível desenvolver tais assuntos nessa pesquisa.

---

[3] Portaria nº 3.786, de 17 de abril de 2017. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-secretaria-municipal-de-educacao-sme-3786-de-17-de-abril-de-2017/>. Acesso em: 15 out. 2017.

[4] O Termo de Referência encontra-se disponível no Anexo A.

A análise da participação social no PPD e a sua mediação pelo APA basearam-se nos objetivos da Política de Governo Aberto Pátio Digital, explicitadas no artigo 3º da Portaria nº 3.786, de 17 de abril de 2017:[5]

> Art. 3º – Serão objetivos do Pátio Digital:
>
> I- promover espaço e metodologias de colaboração entre governo, academia, sociedade civil e setor privado;
>
> II- aprimorar e automatizar processos de gestão da Rede Municipal;
>
> III- aumentar os níveis de transparência ativa e de abertura de dados da SME;
>
> IV- desenvolver serviços digitais e ferramentas tecnológicas para atender às necessidades da comunidade escolar;
>
> V- fortalecer o controle das políticas educacionais e da aplicação de recursos por parte da gestão e da sociedade."

A seguir, descrevemos o PPD, apresentando uma discussão acerca da alimentação escolar no município de São Paulo, relatando o processo que envolve a construção do PA. O passo seguinte consiste em avaliar o aplicativo, dialogando com a revisão bibliográfica, os objetivos do PPD, nossas observações, as entrevistas realizadas e a pesquisa documental.

Para a descrição do APA recorremos aos dados que constam em seu sítio digital, incluindo notícias e vídeos divulgados ali e no sítio digital da SME. Seremos guiados pelo regulamento do concurso e das legislações pertinentes, além de explorarmos as entrevistas realizadas. Como o aplicativo não estava finalizado e não havia sido implementado no período de realização dessa pesquisa, não nos foi possível uma análise empírica ou a abordagem de seus possíveis usuários.

Para nos auxiliar a cumprir tal tarefa, as leituras realizadas apoiaram a configuração de nossa pesquisa sobre o programa PPD e a ferramenta APA no que concerne a três esferas de análise: a) descrição e definição de uma possível identidade do PPD; b) oferecer subsídios a uma avaliação sobre o quão efetivo tem sido o programa ao transpor seus objetivos para o exercício de articulação entre governo e sociedade; c) como conceitos e abordagens existentes, os quais analisamos aqui, podem apoiar na construção de proposições que superem fatores limitantes na implementação do PPD, os quais se evidenciaram durante nossa pesquisa?

Outra etapa importante para avançarmos em nosso estudo é a coleta de dados: usaremos como base os três agrupamentos de fontes de dados apresentados por Godoi, Mello e Silva

[5] Portaria nº 3.786, de 17 de abril de 2017.

(2006), quais sejam: a observação, as entrevistas e os documentos. O primeiro método que utilizamos como fonte de dados consistiu na observação não-participante.

De acordo com os autores, nessa forma de observação os entrevistadores acompanham, anotam e relatam o desenrolar de determinado acontecimento ou evento sem participar ativamente, mas apenas como um mero expectador. Em nossa pesquisa, essas experiências de observação não-participante ocorreram em três eventos. Dois deles promovidos pelo PPD (descritos no capítulo que trata especificamente do PPD) e outro num evento envolvendo educação e tecnologia, numa apresentação cujo tema era o programa PPD:

a. Mapatona[6] do Transporte Público Escolar, realizada no Laboratório de Mobilidade Urbana (Mobilab)[7], na cidade de São Paulo, no dia 15 de julho de 2017 a partir das 10h00;

b. Encontro Aberto #5 – Tema: Compras públicas, realizado na Casa do Pátio Digital, na cidade de São Paulo, no dia 31 de agosto de 2017, das 19h00 às 20h30h;[8]

c. Apresentação do Programa Pátio Digital, como estudo de caso no Evento "EXPO>>> EDUCAÇÃO + TECNOLOGIA + FUTURO"[9], realizado pelo Instituto Ayrton Senna, no dia 27 de setembro de 2017, na Unibes Cultural São Paulo.

Na Mapatona, observamos o que ocorreu no encontro no período da manhã: apresentações dos membros do programa PPD, incluindo o Secretário de Educação do Município, Alexandre Schneider, outros integrantes da SME e convidados que apresentaram ferramentas e funcionalidades relacionadas a dados abertos que poderiam ser utilizadas na criação do novo aplicativo que estava sendo discutido.

---

[6] Na Mapatona "A SME vai abrir a base de dados do TEG [Transporte Escolar Gratuito] para explorar soluções em mapa." De acordo com informações na página do evento, a população é chamada para "aprender, ensinar e botar a mão na massa". Disponível em: <https://www.meetup.com/pt-BR/Encontros-abertos-SME/events/239948046/>. Acesso em: 07 out. 2017.

[7] "O MobiLab, Laboratório de Mobilidade Urbana, é uma criação da Prefeitura de São Paulo para introduzir inovação e mudar o relacionamento da administração pública com tecnologia. Sua criação veio principalmente para melhorar a transparência e a qualidade e utilização dos dados brutos produzidos pela Secretaria de Transportes, CET e SPTrans". Disponível em: <http://mobilab.prefeitura.sp.gov.br/ >. Acesso em: 05 out. 2017.

[8] Essa foi a quinta edição do evento Encontro Aberto, também conhecido como Meetup. Disponível em: <https://www.meetup.com/pt-BR/Encontros-abertos-SME/events/242548631/>. Acesso em: 05 out. 2017.

[9] Disponível em: <https://www.sympla.com.br/expo--educacao--tecnologia--futuro__189314?token=44343214a0a3bfc4a1343789e49a145c>. Acesso em: 05 out. 2017.

Além das apresentações, também examinamos os participantes presentes no local do evento, pouco mais de vinte participantes presentes, como: representantes de sindicatos de condutores de veículos escolares, alunos, pais, professores, diretores de escolas, um vereador do município de São Paulo, programadores e membros de coletivos de mobilidade urbana, além dos participantes não presenciais, pois o evento foi transmitido ao vivo pela internet.

Nessa observação, a primeira que realizamos durante o período de coleta de dados, objetivamos: compreender a dinâmica dos eventos organizados pela equipe do PPD; considerar possíveis especificidades; avaliar os participantes e o modo de interação entre os membros da prefeitura e os demais participantes. A observação se restringiu a essas dinâmicas, afinal, o tema Transporte Escolar Gratuito (TEG), apesar de importante, não representa o objeto de nossa análise.

Nossa observação do Encontro Aberto #5, cujo tema de discussão eram as compras públicas abertas, iniciou com a identificação de todos os presentes, os quais se apresentaram um a um. Coletamos essas informações durante a apresentação e a partir delas pudemos criar um mapa dos atores presentes, objetivando entender a origem e captar o interesse e a motivação deles participantes, conforme apresentado no quadro abaixo, desse evento promovido pelo PPD.

| **Numeração** | **Representando qual instituição** | **Apresentação complementar** |
|---|---|---|
| 1 | Laboratório de Inovação (Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia (SMIT) da cidade de São Paulo) | Não houve fala complementar |
| 2 | Instituto Unibanco (Políticas Públicas) | Trabalhei com a Coordenadora do COCIN |
| 3 | Instituto Unibanco (Políticas Públicas) | Aprendiz e curiosa. Entender como é a solução para a Secretarias Estaduais. |
| 4 | Instituto Unibanco (Gestão Escolar) | Não houve fala complementar |
| 5 | Secretaria Estadual de Educação | Trabalho com dados do governo (aprender, como abrir, uso mais inteligente, colaborar) |
| 6 | Cidadão | Quero consumir os dados, duas responsabilidades: fiscalizar e contribuir; propor soluções; cabeça não contaminada; |

| | | |
|---|---|---|
| 7 | Representante da Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia da cidade de São Paulo | Admiração pelo projeto, quebra de paradigma, colega da Priscilla |
| 8 | ONG Artigo 19 | Sou mexicana; começar a trabalhar com mais OGP; visão da sociedade civil |
| 9 | Ex-funcionária da controladoria (recém demitida) | Quero fazer mestrado |
| 10 | Doutorando na FGV e Ex-funcionário da controladoria (recém demitido) | Doutorado: Processo de abertura de dados para dentro das organizações; conhecer o Pátio |
| 11 | Mãe de filha no Sistema público de Educação | Quer um sistema público eficiente; formada em TI; quer mudar a educação; quer expor o que passa; comprar briga pela educação junto com outros pais; quer fazer o teste do App da merenda junto com outros pais |
| 12 | Recém-chegada à Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia da cidade de São Paulo | Conhecer a experiência do pátio e aprender |
| 13 | Funcionário da Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia – SMIT da cidade de São Paulo | Vim conhecer o Pátio Digital, ouvir e aprender bastante |
| 14 | Pátio Digital (formado em direito) | Foco em forçar a abrir dados |
| 15 | Coordenador de Dados (Centro de Informações Educacionais - CIEDU) | Não houve fala complementar |
| 16 | Assessora do Pátio Digital | Não houve fala complementar |
| 17 | Comunicação do Pátio Digital (estagiária) | Estudante de jornalismo da Cásper Libero |
| 18 | Coordenadora da Coordenadoria de Controle Interno (COCIN) | Não houve fala complementar |

Quadro 3 – Características dos participantes do Encontro Aberto#5

Fonte: Os autores.

Outros aspectos relacionados a essa observação: nossa atenção esteve voltada às apresentações realizadas pela equipe do PPD e à manifestação e às contribuições dos presentes. Mereceu destaque a participação de uma mãe de aluno que se utilizou daquele espaço para tirar dúvidas, problematizar situações do dia a dia da escola de sua filha e fazer denúncias. Segundo relatou, ela e outras mães de alunas têm um grupo, que visa o controle social das atividades e do cotidiano das escolas de suas filhas, autodenominadas de "grupo de mães chatas".

Utilizamos a observação não-participativa, usualmente combinada com entrevistas curtas e rápidas e não-estruturadas, no Encontro Aberto #5 com um dos participantes, que se autodenominou "público", participou das duas competições de aplicativo propostas pelo PPD até então, a Mini Hackatona da Merenda, na qual foi um dos finalistas, e naquele momento estava participando do processo da Mapatona do Transporte Escolar Gratuito.

No evento EXPO>>> EDUCAÇÃO + TECNOLOGIA + FUTURO, realizamos a observação numa apresentação sobre o programa PPD, feita pela Coordenadora do COCIN e também se autodenomina coordenadora do PPD.[10] Pretendemos observar a forma como o programa era apresentado e encontrar novas informações ou percepções sobre ele, num momento em que nosso grau de conhecimento, como pesquisadores do PPD, aumentou bastante após as diversas entrevistas e pesquisas realizadas.

As entrevistas, nosso segundo método de coleta de dados, mostrou-se essencial para o desenvolvimento de nosso estudo. Os tipos de entrevistas, de acordo com Patton (2002), variam em razão do quanto as perguntas e os roteiros são pré-determinados. Nesse sentido, o autor apresenta dois modelos que nos interessam, pois os utilizamos na coleta de dados durante esse estudo, a saber: a conversação informal, ou não-estruturada, e a entrevista semiestruturada.

## 2.1 ENTREVISTAS

Utilizamos o primeiro modelo de entrevista, a não-estruturada, uma única vez durante a coleta de dados, conforme citamos anteriormente, na observação realizada no "Encontro Aberto #5". Nessa entrevista, cujas características são espontaneidade e fluidez, o entrevistado por vezes nem nota que está sendo arguido, conforme nos apresentam Patton (2002) e Godoi, Mello e Silva (2006).

[10] De acordo com a Portaria nº 3.786, de 17 de abril de 2017, que instituiu o Pátio Digital, não há um coordenador formal para esse programa, apenas um comitê.

A segunda forma de entrevista, a semiestruturada, foi amplamente utilizada por nós no desenvolvimento desse estudo. Sua característica é de um roteiro amplo, aberto e pouco rígido; ter um guia pré-definido de tópicos que devem ser abordados durante o seu desenvolvimento e que funcionem como um *check list* do entrevistador, para colher as impressões do sujeito acerca de determinados aspectos ou interpretações; são indicadas para assuntos complexos, conforme Patton (2002) e Godoi, Mello e Silva (2006).

Ainda de acordo com Patton (2002), num roteiro de entrevista aberto ou semiestruturado o entrevistador deve preparar uma lista prévia com as perguntas e os temas que serão investigados durante a entrevista, tal roteiro garante uma linha mestra para todos os entrevistados, mas traz certa flexibilidade ao entrevistador que tem maior liberdade para explorar conteúdos e temas dentro do roteiro e do foco pré-estabelecido.

Por sua vez, Godoi, Mello e Silva (2006) apontam que esse modelo de entrevista permite que o roteiro seja aperfeiçoado com o desenrolar das entrevistas, desde que mantenha uma linha padrão.

Com o propósito de apresentar os entrevistados, construímos um mapa de atores (Quadro 4), composto, em sua maioria, de funcionários da SME e com algum envolvimento com o PPD, cujo formato de trabalho é matricial, ou seja, não há nenhum funcionário dedicado integralmente a esse programa; com exceção da entrevista que realizamos com os Desenvolvedores do Aplicativo Prato Aberto, cuja oportunidade de desenvolver o APA, focado na alimentação escolar, surgiu com a vitória no concurso: 1ª Seleção de Inovação Tecnológica do Pátio Digital – Tema: Alimentação Escolar[11], realizado pela SME, a partir de iniciativa do PPD e por meio de consultoria da Unesco.

Do total de nove entrevistas realizadas, três delas foram com a coordenadora[12] do COCIN, sendo a primeira, de cunho exploratório, possibilitou que nós, pesquisadores, nos apropriássemos de informações e do histórico, entendendo quem eram os principais atores, visando as próximas entrevistas que realizaríamos, aprofundando o nosso conhecimento em relação ao PPD.

[11] Disponível em: <http://patiodigital.prefeitura.sp.gov.br/selecaodeapps/>. Acesso em: 08 out. 2017.
[12] A coordenadora do PPD o faz de maneira informal, tendo em vista que o programa não tem uma coordenadoria nem uma equipe formal com dedicação integral.

| Sequência | Cargo | Função | Data da entrevista | Roteiro de entrevista |
|---|---|---|---|---|
| 1 | Analista de Políticas Públicas e Gestão Governamental (APPGG) | Coordenadora da Coordenadoria de Controle Interno (COCIN) | 06/09/2017 | Roteiro 1 |
| 2 | Assessora Técnica do Centro de Informações Educacionais (CIEDU) | não acumula função | 15/09/2017 | Roteiro 2 |
| 3 | Gestor Público Federal de carreira (Cedido) | Coordenador do Centro de Informações Educacionais (CIEDU) | 15/09/2017 | Roteiro 3 |
| 4 | Assessora Técnica de Gabinete na Coordenadoria de Alimentação Escolar (CODAE) | não acumula função | 21/09/2017 | Roteiro 4 |
| 5 | não são funcionários da SME | Desenvolvedores do Aplicativo Prato Aberto | 26/09/2017 | Roteiro 5 |
| 6 | Analista de Políticas Públicas e Gestão Governamental (APPGG) | Secretário Adjunto da Secretaria Municipal de Educação (SME) | 03/10/2017 | Roteiro 6 |
| 7 | Secretário Municipal de Educação | não acumula função | 06/10/2017 | Roteiro 7 |
| 8 | Analista de Políticas Públicas e Gestão Governamental - - APPGG, atua na Coordenadoria de Tecnologia da Informação (COTIC) | não acumula função | 06/10/2017 | Roteiro 8 |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 9 | Analista de Políticas Públicas e Gestão Governamental (APPGG) | Coordenadora da Coordenadoria de Controle Interno (COCIN) | 06/10/2017 | Roteiro 9 |

Quadro 4 – Mapa de atores entrevistados para a pesquisa

Fonte: Os autores.

Na construção do Mapa de Atores procuramos abranger pessoas que estivessem envolvidas diretamente com o PPD e com o PA. Nesse sentido, nossas entrevistas visaram os tomadores de decisão e as pessoas que pudessem nos apresentar conteúdos relevantes, tendo em vista os poucos dados disponíveis tanto sobre o PPD quando sobre o PA.

Nossa primeira entrevista foi com a Coordenadora do COCIN, indicação do Secretário Municipal de Educação de São Paulo, por ser a pessoa que estava à frente das ações do PPD, não à toa, além da entrevista exploratória realizada com ela, obtivemos outras duas entrevistas com roteiros semiestruturados.

A escolha de outros três entrevistados se deu por serem pessoas diretamente envolvidas no PPD, que trabalham nas áreas que compõem o Comitê Técnico do Pátio Digital. Sendo assim, entrevistamos o Coordenador do Centro de Informações Educacionais (CIEDU); uma Assessora Técnica do CIEDU, que dedica dois dias de sua agenda semanal para trabalhar no PPD; um Analista de Políticas Públicas e Gestão Governamental (APGG) da Coordenadoria de Tecnologia da Informação (COTIC), ligado às políticas de Governo Aberto desde antes do lançamento do PPD – nessa coordenadoria não conseguimos agenda com o coordenador.

A única área ligada ao Comitê Técnico do Pátio Digital da qual não entrevistamos nenhum representante foi a Assessoria de Comunicação Social (ASCOM), pois, em nenhuma das entrevistas realizadas houve sequer uma única menção a essa área da secretaria bem como não foi citado o nome de representante algum que tivesse participação ativa no PPD.

Com o desenvolvimento de nossa pesquisa e o crescente aumento da relevância que a questão da merenda ganhava no estudo, aliado à necessidade de aprofundamento e coleta de dados sobre o tema, entendemos que seria importante uma entrevista com a Coordenadoria de Alimentação Escolar – CODAE, cuja entrevistada nos foi concedida por uma Assessora Técnica de Gabinete.

Além disso, outras duas entrevistas muito relevantes, pois nos possibilitaram uma visão macro sobre o programa, são as que realizamos com os dois principais executivos da SME, o Secretário Adjunto e o Secretário da pasta.

Em todas as entrevistas a questão do aplicativo foi discutida. Todavia, para entendermos de fato as potencialidades e os limites e descrever o APA, nosso objeto de estudo, foi necessário conversarmos com aqueles que estavam desenvolvendo o aplicativo, por isso entrevistamos dois de seus três Desenvolvedores.

Por fim, destacamos que gostaríamos muito de ter entrevistado alguém que tivesse utilizado o aplicativo, para integrar a nossa pesquisa de avaliação, o que não foi possível, pois a linha do tempo não nos permitiu, visto que o APA não foi lançado até a conclusão desse estudo. Mas seria importante que, na continuidade da avaliação desse programa, o usuário final entrasse como parte importante a ser ouvida.

A realização das entrevistas semiestruturadas considerou diferentes roteiros,[13] os quais continham uma linha mestra para que a mesma questão pudesse ser respondida por diferentes atores, o que possibilitou comparações, problematizações e uma complementariedade de entendimento sobre determinados temas explorados pelos pesquisadores. Por sua vez, o roteiro sofreu adaptações de acordo com interesses de nosso estudo e necessidades de informações que surgiam enquanto as pesquisas avançavam, dependendo: da área em que atuava o entrevistado, do tipo de envolvimento com o PPD, do cargo que ocupava e do poder de decisão dentro da secretaria.

As oito entrevistas (com exceção da exploratória) foram gravadas com o consentimento dos entrevistados e transcritas, a fim de minimizar qualquer possibilidade de interpretação dos entrevistadores; por isso, quando houver qualquer citação das entrevistas ao longo do trabalho, apresentaremos as transcrições das falas dos entrevistados sempre acompanhadas de seus cargos.

Ainda em relação aos roteiros, informamos que, de maneira intencional, questões sobre participação social não foram colocadas ou foram apresentadas como as últimas perguntas da entrevista. O objetivo desse nosso posicionamento em relação ao roteiro consistiu em averiguar se essa terminologia, objeto de destaque no Termo de Referência e que é o ponto de partida desse estudo, aparecia de maneira voluntária ou como citação direta e explícita a partir das diversas perguntas abertas realizadas aos entrevistados.

[13] Cf.: Apêndice B.

## 2.2 EXAME DOCUMENTAL

O terceiro método de coleta de dados utilizado consistiu no exame de documentos, o qual pode ser entendido de maneira ampla, segundo Godoi, Mello e Silva (2006), tendo em vista que por documentos se entende desde bases de dados, textos publicados em mídias, como jornal e internet, até relatórios e documentos administrativos, por exemplo.

Em nossa pesquisa nos utilizamos em grande escala de dados de diferentes fontes. Realizamos pesquisas nos sítios digitais da Prefeitura de São Paulo, da Secretaria Municipal de Educação e em outras secretarias e órgãos municipais; no sítio digital do PPD e em outros sítios digitais que dispõem de informações pertinentes para desenvolvermos nosso trabalho.

Além disso, trabalhamos com informações e bases de dados produzidos pela SME e enviados por representantes das diferentes coordenadorias, relacionadas à essa pesquisa, e utilizamos dados abertos disponíveis no sítio digital do PPD, a página denominada painel de dados;[14] além de outras fontes de dados – vídeos, apresentações e reportagens relacionados ao nosso objeto; e documentos: legislações relacionadas ao PPD e a participação social na Prefeitura de São Paulo, incluindo Decretos e Portarias, os compromissos que a PMSP e a SME têm com diferentes organizações e os editais relacionados às atividades do programa.

## 2.3 AVALIAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

Analisamos todo o material coletado, por meio de avaliações ao PPD e ao PA, pelos diferentes métodos de coleta de dados apresentados acima, o que nos possibilitou triangulações que objetivam: confirmar informações, melhorar o entendimento sobre ações ou projetos que estavam em desenvolvimento; problematizar e dimensionar a questão da Alimentação Escolar (merenda); descrever o APA, que está em fase de construção; além de embasar a avaliação do programa e do aplicativo, que são nossos objetivos de pesquisa.

[14] Disponível em: <http://patiodigital.prefeitura.sp.gov.br/painel-dados/>. Acesso em: 06 out. 2017.

No que tange à avaliação, o APA encontra-se em fase final de desenvolvimento, sendo que sua implementação e disponibilização para uso será posterior ao término desse estudo. Sendo assim, não avaliaremos seu funcionamento e nem será possível a avaliação concreta de sua efetividade em relação aos resultados possíveis elencados, sendo apenas concebível a indicação de potencialidades e possíveis dificuldades.

No entanto, o estudo em questão, além de elencar os possíveis resultados das iniciativas da participação social por meio da voz da população – em especial a comunidade escolar – e da escuta sob o prisma do governo, avançará para uma análise relacionada ao controle social, incluindo a fiscalização e seus desdobramentos, tendo em vista a dimensão e a relevância da alimentação escolar e o quão premente é a questão da fiscalização da merenda por parte de seus usuários, conforme largamente indicado em entrevistas e observações, bem como pelos valores envolvidos.

Assim, lograremos entender o estágio em que se encontra o programa, a partir das descobertas por meio do levantamento de dados cruzados com a literatura, explorar se os objetivos do PPD podem ser observados no desenho do aplicativo e alicerçar as recomendações, relacionando a avaliação do aplicativo aos aspectos fundamentais levantados pelos autores que apresentamos na revisão bibliográfica, o que nos permite avaliar os pontos fortes e fracos do PPD, destacar possíveis aspectos inovadores que possam ser copiados por outras inciativas semelhantes e recomendações.

# III O PROGRAMA PÁTIO DIGITAL

## 3.1 ANTECEDENTES

Iniciar uma abordagem sobre o PPD, política de Governo Aberto no âmbito da SME, instituída pela Portaria nº 3.786, de 17 de abril de 2017, torna necessária a apresentação de um histórico sobre Governo Aberto, cujo início é anterior à posse do atual prefeito de São Paulo, João Dória Júnior. A "prefeitura de São Paulo trabalhava já com conceito de governo aberto, mas a secretaria de educação não estava trabalhando com isso [...] na secretaria de educação não tinha um vínculo muito forte com essa política."[15]

Durante o governo do prefeito Fernando Haddad (2013-2016), a prefeitura de São Paulo concebeu a iniciativa de Governo Aberto, chamada São Paulo Aberto. De acordo com o Plano de Ação da cidade de São Paulo, criado pela Open Government Partnership (OGP) em 2016,[16] a iniciativa visava coordenar e fomentar as ações de governo aberto. Tais ações fizeram com que a prefeitura de São Paulo fosse, juntamente com outras 14 cidades, convidada a participar do projeto piloto, Cidades Pioneiras da OGP, que resultou na criação de cinco compromissos, por parte da prefeitura, envolvendo os seguintes temas: participação, formação, comunicação, institucionalização e inovação tecnológica.

No que diz respeito à SME, o Decreto da PMSP Nº 56.793, de 04 de fevereiro de 2016,[17] reorganizou as atribuições e o funcionamento da Secretaria e avançou no sentido de Controle Social, instituindo a Coordenadoria de Controle Interno (COCIN), que deveria, dentre suas atribuições e além das ações de controle interno, possibilitar as inciativas de transparência e impulsionar o Controle Social dentro da SME.

Essa coordenadoria começou a ser viabilizada com a chegada, em junho de 2016, de sua atual coordenadora e APGG, responsável pela estruturação da COCIN, área relacionada a sua experiência pregressa, que inclui ter trabalhado na Controladoria da PMSP e ser mestre na área de educação, conforme informação da Coordenadora do COCIN.[18]

---

[15] Entrevista da Coordenadora da COCIN aos autores em 06 set. 2017 (Roteiro de Entrevista 1).
[16] Disponível em: <https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Sao-Paulo_Subnational_Action-Plan2016_POR.pdf>. Acesso em: 09 out. 2017.
[17] Disponível em: <http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/decretos/D56793.pdf>. Acesso em: 09 out. 2017.
[18] Entrevista da Coordenadora da COCIN aos autores em 06 set. 2017 (Roteiro de Entrevista 1).

Instituída pela Portaria SME Nº 7.265, DE 25/10/2016,[19] a Política de Atendimento ao Cidadão, no âmbito da SME, definiu os padrões básicos para o fornecimento de informações aos cidadãos e especificou detalhadamente as atribuições da COCIN em relação ao tema, dispondo em seu artigo 2º:

> I - formalizar a gestão do atendimento ao munícipe no âmbito da SME;
>
> II - instituir e aprimorar instrumentos de gestão e controle dos atendimentos, visando à melhoria do atendimento ao cidadão;
>
> III - capacitar de forma descentralizada os Profissionais da Educação no que tange à qualidade e ao controle do atendimento;
>
> IV - estabelecer metodologias eficientes de monitoramento e de qualidade das respostas às demandas dos cidadãos;
>
> V - disponibilizar de maneira atualizada e transparente as informações relativas ao acesso a serviços e políticas educacionais.

Após a definição dos padrões básicos de atendimento às demandas de informações da população, foi publicada a Portaria SME nº 7.720 de 22 de novembro 2016, que instituiu a política de transparência ativa e dados abertos e o plano anual de transparência ativa e dados abertos no âmbito da SME,[20] cujos objetivos definidos pelo artigo 2º dispõem:

> I - ampliar a transparência dos dados e informações da Secretaria Municipal de Educação – SME.
>
> II - fomentar o controle social sobre a SME e a participação cidadã nas políticas educacionais.
>
> III - fomentar a pesquisa científica sobre a gestão e as políticas públicas educacionais no município de São Paulo.
>
> IV - promover a inovação no setor público e privado.

---

[19] Disponível em <http://www.docidadesp.imprensaoficial.com.br/NavegaEdicao.aspx?ClipID=FRGAK2D3AMLKLeCBQ6E059KCVL1&PalavraChave=ciac>. Acesso em: 09 out. 2017.

[20] Disponível em: <http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=23112016P%20077202016SME%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20&secr=150&depto=0&descr_tipo=PORTARIA>. Acesso em: 09 out. 2017.

Para o acompanhamento da execução da portaria, instituiu-se o Comitê Técnico de Transparência e Dados Abertos (CTTDA), composto pelos coordenadores da COCIN, da COTIC e do CIEDU. Esse comitê possui como atribuição prevista na portaria elaborar proposta de Plano Anual de Transparência Ativa e Dados Abertos da Secretaria Municipal de Educação, em colaboração com as demais unidades da SME e com os cidadãos e grupos da sociedade civil.

Com foco na continuidade da política de Governo Aberto que estava sendo desenhada na SME no ano de 2016, a secretaria apoiou a Controladoria Geral do Município na promoção de um evento, o Café Hacker,[21] realizado no dia 08 de dezembro de 2016, cujo tema era Dados da Educação.

> [...] o 'Café Hacker', que era uma metodologia de promover a participação na transparência [...] Como as pessoas podem participar do processo de abertura de dados. E aí, no caso da educação [...] eram quase 100 pessoas e organizações, [...] pesquisadores, enfim. Que vieram opinar sobre esse desenho dessa política de transparência. Inclusive, quais dados abrir, né!? Essa política prevê que fosse feito um plano. [...] como a gente estava em processo de transição [entre o ex-prefeito Fernando Haddad e o atual prefeito João Dória] [...]. No próprio evento as pessoas perguntaram o que seria dessa política no governo seguinte, como que isso ficaria. E, claro, a gente não tinha, [...] institucionalmente ou formalmente o diálogo com o Schneider, mas a gente sabia das declarações dele e do perfil dele que ele apoiava essa agenda. Então, no próprio evento a gente falou que a tendência era de continuidade e que o processo de transição foi muito bom.[22]

A fala da Coordenadora da COCIN aponta a preocupação do atual Secretário de Educação, Alexandre Schneider, em pautar o Governo Aberto desde o início de sua gestão na SME, e encontra eco em outras entrevistas realizadas, como a do atual Secretário Adjunto da SME:

---

[21] Café Hacker de acordo coma descrição existente no sítio digital da PMSP é um evento promovido pela Controladoria Geral do Município em parceria com diferentes órgãos e secretarias, cuja descrição "um dedinho de prosa com café para aproximar as pessoas e discutir boas ideias. É isso que propõe o **Café Hacker**: um encontro entre profissionais da Comunicação – jornalistas, programadores, pesquisadores – ou cidadãos interessados em conhecer dados e informações que estão sob guarda da Prefeitura de São Paulo, de um lado; e, por outro, servidores, técnicos e representantes do poder público que lidam cotidianamente com um grande volume de informações, mas nem sempre conhecem as necessidades e demandas da população que quer acessá-las." Disponível em: <http://cafehacker.prefeitura.sp.gov.br/o-que-e/>. Acesso em: 09 out. 2017.

[22] Entrevista da Coordenadora da COCIN aos autores em 06 set. 2017 (Roteiro de Entrevista 1).

> [...] o Alexandre [Schneider] ele foi secretário por seis anos [...]. Mais ou menos, entre 2006 e 2012, né!? E na outra oportunidade, ele teve um foco grande nos materiais que eram desenvolvidos na secretaria, etc. Com a ideia dos recursos educacionais abertos, né, a ideia de que o material que foi desenvolvido, um material pedagógico, os cadernos de orientação, e tal, fossem desenvolvidos com uma licença aberta, qualquer rede pode utilizar, se aproveitar de uma parte do todo [...] Que esse uso fosse livre, então, isso já desde aquela época é uma linha que ele vinha adotando [...] Quando ele assumiu, novamente, agora, esse ano, isso voltou à tona, dentro dos projetos que estavam pensados, como a questão do currículo, a questão do desenvolvimento de sistemas, e tal, mantendo a linha, que era aquela linha já lá de trás, de manter essa questão de ter uma política de recursos abertos, de livre acesso, etc. E, isso, acabou se casando com alguns trabalhos que já vinham sendo pensados aqui dentro, por alguns servidores de carreira, Fernanda [Coordenadora do COCIN], né, um deles, o Eduardo [Analista – APPGG do COTIC], enfim. Que já tinha sido criada uma coordenadoria de controle interno, que no fim, acabou sendo muito mais de transparência, né, do que de controle propriamente. Tinha muita coisa já ensaiada, pensada, mas ainda não implementada, né!? E, aí, quando o secretário tomou conhecimento disso, isso casou muito com essa linha que ele já vem adotando [...] vamos colocar isso na linha de frente [...] E aí, de fato, transformou isso em uma das prioridades de gestão.[23]

Dando continuidade a esse ambiente que reforça a pauta de Governo Aberto por parte do Secretário Alexandre Schneider, o atual Coordenador do CIEDU aponta o seguinte em sua entrevista:

> [...] quando eu conversei com o Schneider (Alexandre – Secretário de Educação), lá em dezembro quando eles me fizeram o convite e fez parte já da conversa de: bom **a gente quer que você vá para a área de dados para mudar bastante e a gente quer ter uma Ação intensiva de transparência e parceria com a sociedade** [...] vamos ser ativos na comunicação [...] Porque a educação municipal [...] é pauta de muitos meios de comunicação então acaba sendo muito reativo e eles. [Secretario e Secretário Adjunto] Achavam, na experiência deles, que era uma posição que eles tinham que tentar trocar de posição um pouco no jogo né[24] (grifos nossos).

Na entrevista realizada com o secretário, ele fala do Governo Aberto e da abertura de dados na área de educação, remontando às suas experiências anteriores, obtidas na área de educação.

[23] Entrevista do Secretário Adjunto da SME aos autores em 06 set. 2017 (Roteiro de Entrevista 6).
[24] Entrevista do Coordenador do CIEDU aos autores em 15 set. 2017 (Roteiro de Entrevista 3).

> [...] é uma pauta muito importante que ainda não está consolidada no Brasil embora a gente tenha muita gente bacana trabalhando com isso, estudando e trabalhando item procurando implementar em alguns estados, em alguns lugares no Brasil isso tem implementações de formas diversas porque eu entendia a época [quando foi secretário na Gestão do prefeito Gilberto Kassab] que se eu gasto recursos e a gente gasta muito dinheiro com a produção de materiais não faz sentido a gente não ter uma relação colaborativa com outros entes públicos e não fazia sentido também, é uma cidade lá do interior ter que gastar de novo dinheiro pra quando os caras podiam ter à mão né, então no fundo a minha coisa com o dado aberto, ela começa lá atrás com o olhar para a educação aberta, [...] quer dizer é você abrir os materiais, abrir para a colaboração, então na verdade quando a gente abre lá atrás, [...] um caderno de atividades que a gente produziu aqui, ele pode baixar e pode inclusive remixar (mexer) aquilo de acordo com as suas características, com as características da região que está atuando, da cidade, da escola, da aula que o professor vai dar, então aquilo é livre de verdade. Então ela só não foi livre para uso comercial que provocou bastante discussão.[25]

Os dados obtidos por meio das entrevistas demonstram que houve uma conjugação de dois fatores principais para pavimentar uma via para o PPD, abrindo assim uma janela de oportunidade para a formulação desse programa, que foi por um lado o interesse do secretário em colocar esse assunto na agenda da SME e por outro o trabalho que já vinha sendo realizado na Secretaria, como afirmou o Secretário Adjunto e confirmou o Coordenador do CIEDU que "não conhecia o trabalho que a Fernanda [Coordenadora da COCIN] e o Edu [APPGG, lotado na COTIC] aqui já tinham começado que eles já tinham basicamente um grande rascunho bem desenvolvido do que seria um pátio digital depois."[26]

Com isso o PPD é gestado em pouco mais de quatro meses, período entre a posse do Secretário e a promulgação da Portaria Nº 3.786, de 17 de abril de 2017, que institui essa Política de Governo Aberto.[27]

[25] Entrevista do Secretário de Educação aos autores em 06 out. 2017 (Roteiro de Entrevista 7).
[26] Entrevista do Coordenador do CIEDU aos autores em 15 set. 2017 (Roteiro de Entrevista 3).
[27] Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-secretaria-municipal-de-educacao-sme-3786-de-17-de-abril-de-2017/>. Acesso em: 10 out. 2017.

## 3.2 DESENHO E FORMULAÇÃO DO PROGRAMA

Durante o período de formulação do PPD, além do arcabouço legal existente que o subsidiou, o qual apresentamos anteriormente, e a experiência de alguns servidores de carreira que já estavam envolvidos com as demandas de Governo Aberto, de transparência e de controle social da SME, houve um extenso trabalho de pesquisas, pautadas em *benchmark,* conforme nos apresentou em entrevista a Coordenadora da COCIN:

> [...] o México tinha muitas, muitas experiências interessantes, os 'retos públicos', né, que é os desafios públicos. São editais que eles faziam [...] que é mais ou menos o que a gente está fazendo no Pátio, né, de problemas que as equipes se inscrevem e depois você contrata o desenvolvimento. [...] O laboratório de governo do Chile, [...] secretaria de educação, e esse foi um dos poucos que eu achei na área de educação, de Nova York, eles fazem processo de consulta muito interessante, à comunidade escolar. Bem abrangente, com questionários em sete idiomas que para os pais, né, e os alunos. E eles também tem uma iniciativa lá de trazer *Startups* de tecnologia. Sabe essa coisa de *Shark tank*? Que é o tanque dos tubarões, que você coloca uma ideia à prova de especialistas que vão criticar... e que na verdade os professores fazem isso com as tecnologias lá. [...] Em Londres, no Reino Unido, tem experiências de, hoje, dados abertos, né, uma abrangência grande de abertura de dados, mas a parte de participação é mais fraca. Daí, no México a parte de participação era bem interessante, mas a qualidade dos dados não é boa. A gente realmente tem que fazer um apanhado e pegar o que tem de melhor em cada coisa, né!? Tentar fazer mais completo.[28]

Tais iniciativas culminaram com o lançamento do PPD em abril, conforme apontamos anteriormente (de acordo com notícia veiculada no sítio da PMSP em abril de 2017),[29] em parceria com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e ocorreu na Casa Sérgio Buarque de Holanda, definida como sendo a sede do PPD. Nesse evento, além do secretário da SME, estavam presentes o secretário municipal de inovação, Daniel Annenberg, a coordenadora da Unesco, Maria Rebeca Gomes, e o prefeito em exercício, Bruno Covas.

[28] Entrevista da Coordenadora da COCIN aos autores em 06 set. 2017 (Roteiro de Entrevista 1).
[29] Disponível em: <http://www.capital.sp.gov.br/noticia/prefeitura-de-sp-lanca-projeto-patio-digital>. Acesso em: 09 out. 2017.

A Portaria do PPD estabelece como objetivo, em seu primeiro artigo, a articulação de diversos setores, como: TIC, universidades, iniciativa privada e o que denominam de sociedade civil organizada, para a entrega de serviços de educação à população paulistana, ações que possibilitem a abertura de dados e inovação tecnológica na gestão da Rede Municipal de Educação.

A Portaria avança e estabelece quatro diretrizes que determinam a atuação do PPD, de acordo com o artigo 2º da Portaria da SME nº 3.786 de 17 de abril de 2017:

> **I- máxima transparência ativa de informações públicas, com uso de linguagem cidadã, facilmente compreensível por diferentes públicos, e da difusão dos dados abertos legíveis por máquinas;**
>
> **II- fortalecimento da participação e do controle social nas políticas educacionais especialmente pelo desenvolvimento de ferramentas digitais complementares às instâncias presenciais vinculadas à comunidade escolar;**
>
> **III- fomento às inovações tecnológicas voltadas à melhoria das políticas educacionais e que favoreçam processos criativos, colaborativos e abertos;**
>
> IV- incentivo à pesquisa acadêmica articulada aos desafios e demandas da Rede Municipal de Ensino (grifos nossos).

As três diretrizes destacadas acima são as que dialogam com o nosso objeto de estudo. De forma mais acentuada, a segunda e a terceira, são respectivamente as que focam a participação e o controle social e o fomento às inovações tecnológicas por meio de processos colaborativos. A primeira, que aborda a transparência, apesar de não ser explicitamente propósito dessa pesquisa, torna-se essencial, pois é necessária para que as demais diretrizes sejam encadeadas.

Os objetivos da Portaria pretendem subsidiar o alcance das diretrizes e desdobrá-las para torná-las mais concretas e compreensíveis. Os cinco objetivos são apresentados por meio de ações, conforme o artigo 3º da Portaria da SME nº 3.786 de 17 de abril de 2017 (exporemos esses objetivos e os desdobraremos a partir de informações coletadas com a Coordenadora da COCIN).

O primeiro objetivo apresentado, “promover espaço e metodologias de colaboração entre governo, academia, sociedade civil e setor privado”,[30] cuja ideia apontada pela Coordenadora da COCIN[31] reside na inovação em relação a espaços de participação já existentes, sejam presenciais como conselhos e audiências públicas, sejam virtuais.

Além disso, vivenciar formas alternativas de interação com a sociedade, tentando potencializar o diálogo e possibilitar um ambiente de cocriação, como, por exemplo: os encontros abertos ou *meetup*, programa de cooperação em pesquisa com universidades (sendo pensado), oficinas mão na massa, como a mapatona e o ciclo de inovação, com o lançamento de editais para desenvolvimento de aplicativos.

O segundo objetivo, “aprimorar e automatizar processos de gestão da Rede Municipal”,[32] foi apresentado pela Coordenadora da COCIN[33] ao salientar que a abertura de dados e implementação de mecanismos digitais resultou numa melhora nos processos de gestão, como: extração de relatórios pelo CIEDU, diminuição do tempo de análise de dados e confecção de relatórios. A coordenadora abordou também a construção da ferramenta PA, que melhorará a gestão do cardápio anteriormente elaborado manualmente, além de organizar as informações referentes a ele, possibilitando análises futuras sobre os cardápios, dentre outros exemplos.

O terceiro objetivo apresentado, “aumentar os níveis de transparência ativa e de abertura de dados da SME”,[34] frisado pela Coordenadora da COCIN,35 tratou desse objetivo como potencial para gerar um aumento das bases de dados disponibilizadas pela SME na internet, cuja prioridade são os dados que vêm por meio do e-SIC da PMSP ou de encontros organizados pelo PPD; ela afirmou ainda que a SME se tornou a secretaria com a maior quantidade de bases de dados abertas no Portal de Dados do Município de São Paulo.

O objetivo número quatro “desenvolver serviços digitais e ferramentas tecnológicas para atender às necessidades da comunidade escolar,”[36] foi relacionado pela Coordenadora da COCIN[37] ao ciclo de inovação aberta, em que a partir da entrega de ferramentas digitais e aplicativos há uma melhora do dia a dia da escola pública municipal, citando o exemplo do APA, como gerador de transparência do cardápio permitindo o seu acompanhamento por pais e alunos e também de outra ferramenta de cunho pedagógico que está sendo estruturada.

---

[30] Portaria da SME nº 3.786 de 17 de abril de 2017.
[31] Entrevista da Coordenadora da COCIN aos autores em 06 out. 2017 (Roteiro de Entrevista 9).
[32] Portaria SME nº 3.786 de 17 de abril de 2017.
[33] Entrevista da Coordenadora da COCIN aos autores em 06 out. 2017 (Roteiro de Entrevista 9).
[34] Portaria SME nº 3.786 de 17 de abril de 2017.
[35] Entrevista da Coordenadora da COCIN aos autores em 06 out. 2017 (Roteiro de Entrevista 9).
[36] Portaria SME nº 3.786 de 17 de abril de 2017
[37] Entrevista da Coordenadora da COCIN aos autores em 06 out. 2017 (Roteiro de Entrevista 9).

Com relação ao último objetivo, "fortalecer o controle das políticas educacionais e da aplicação de recursos por parte da gestão e da sociedade"[38], a Coordenadora da COCIN,[39] sublinha que esperam que o aumento da transparência gere maior possibilidade de a sociedade exercer o controle social na educação, apontando que "a gestão democrática da educação é uma das bases da escola pública e é um direito da sociedade".

A coordenadora cita mais uma vez o aplicativo PA como promotor de controle social, como a fiscalização dos alimentos previstos em contrato. Além disso, aponta uma possibilidade de maior participação da sociedade no desenvolvimento e análise a partir dos dados disponibilizados e a possibilidade de melhoria na gestão das áreas da secretaria, por meio do aumento do controle interno, por exemplo.

Outra característica existente na Portaria que instituiu o PPD figura na organização das iniciativas desta política dentro de eixos de atuação. Eixos que possuem minimamente algumas iniciativas explicitadas a seguir:

> I – Transparência Ativa e Dados Abertos:
>
> a. implementação do Plano Anual de Transparência Ativa e Dados Abertos da Secretaria Municipal de Educação;
>
> b. publicação de Painel de Monitoramento que facilite a consulta de dados e indicadores por parte da população.
>
> II- Colaboração Governo-Sociedade:
>
> a. criação da Rede de Cooperação com Universidades;
>
> b. realização de encontros abertos para discussão de temáticas envolvendo governo aberto e educação;
>
> c. ferramenta para a realização de consultas públicas de textos normativos da Secretaria e enquetes voltadas à comunidade escolar.
>
> III – Inovação tecnológica
>
> a. criação da Casa do Pátio, um espaço de inovação em Tecnologia e Educação;
>
> b. realização de Hackathons[40] e processos seletivos de apps;[41]
>
> c. elaboração de Plano Diretor de Tecnologias da Informação e Comunicação no âmbito da SME, que contemple tecnologias abertas e colaborativas;
>
> d. abertura de códigos de aplicativos e programas da SME com licenciamento livre.[42]

[38] Portaria da SME nº 3.786 de 17 de abril de 2017.
[39] Entrevista da Coordenadora da COCIN aos autores em 06 out. 2017 (Roteiro de Entrevista 9).
[40] Em livre tradução: Maratona Hacker.
[41] Em livre tradução: aplicativos.
[42] Art. 4º da Portaria da SME nº 3.786 de 17 de abril de 2017.

Os eixos do PPD foram construídos de tal forma que as iniciativas, mesmo estando ligadas a apenas um dos eixos, podem se conectar com os demais eixos em questão. A forma com que os eixos se apresentam possibilita uma articulação das iniciativas entre os três diferentes eixos. Já a atuação no PPD se dará por um Comitê Técnico do Pátio Digital, composto por membros indicados das seguintes unidades da SME, de acordo com o artigo 5º da Portaria da SME nº 3.786 de 17 de abril de 2017:

> I- Centro de Informações Educacionais – CIEDU;
> II- Coordenadoria de Controle Interno – COCIN;
> III- Coordenadoria de Tecnologia da Informação e Comunicação – COTIC;
> IV- Assessoria de Comunicação – ASCOM.

De acordo com informações colhidas, essas áreas atuam da seguinte forma:

a. CIEDU – de acordo com entrevista de seu coordenador, representa "basicamente uma área que lida com toda a rotina de produção de dados [...] e tem também uma outra área que é o dado para tomada de decisão";[43]
b. COCIN – conforme já abordamos anteriormente, é responsável pelo controle interno, transparência e controle Social da SME;
c. COTIC – "presta todos os serviços de tecnologia, tanto para os prédios administrativos, como para as escolas, diretorias regionais";[44]
d. ASCOM – é a assessoria de comunicação social da secretaria e está ligada diretamente ao Gabinete do Secretário.

A gestão do PPD, por não ter nenhum funcionário dedicado, se dá por meio de estrutura matricial: "a mesma desvantagem que a gente tem de estar em estrutura matricial, a gente tem uma vantagem, né!? [...] A desvantagem é essa: de que você não tem pessoas dedicadas exclusivamente, a vantagem é que você está mergulhado."[45]

[43] Entrevista do Coordenador do CIEDU aos autores em 15 set. 2017 (Roteiro de Entrevista 3).
[44] Entrevista do APPGG da COTIC aos autores em 06 out. 2017 (Roteiro de Entrevista 8).
[45] Entrevista da Coordenadora do COCIN aos autores em 06 out. 2017 (Roteiro de Entrevista 9).

## 3.3 IMPLEMENTAÇÃO E FUNCIONAMENTO DO PROGRAMA PÁTIO DIGITAL

Em outubro de 2017, o PPD já se encontrava em funcionamento há quase seis meses. Durante esse período, algumas iniciativas e projetos foram implementados (ou em fase de implementação), cujas informações coletamos no sítio digital do PPD[46] e as quais apresentaremos a seguir descrevendo cada um desses projetos

### 3.3.1 Enquetes

A SME criou uma Página, denominada "Fala, Educação!" – para avaliação dos serviços, por meio do lançamento de enquetes sobre diversos temas: "A Secretaria Municipal de Educação abre espaço para a escuta de toda a comunidade escolar. O objetivo é conhecer a opinião de educandos(as), profissionais da educação, pais, mães e responsáveis e todos os demais envolvidos no dia a dia de uma escola".[47] Até outubro de 2017 foram realizadas duas enquetes.

A primeira teve a seguinte pergunta: Como você avalia o uniforme escolar da Prefeitura de São Paulo? O objetivo da enquete consistia em saber sobre a qualidade e a forma de distribuição dos *kits* de uniformes, que contêm cinco camisetas, cinco pares de meia, uma jaqueta, um blusão, uma calça, uma bermuda e um par de tênis, distribuídos aos estudantes de oito tipos de escolas diferentes matriculados na rede.[48]

Na segunda enquete a pergunta foi: Como você avalia o material escolar da Prefeitura de São Paulo? A SME que distribui anualmente para cada aluno da rede um *kit* de material escolar de acordo com a série e a modalidade de ensino em que o aluno está matriculado, portanto, a pergunta pretendia avaliar a qualidade e o uso do material distribuído no ano de 2017.[49]

É significativo realçarmos que no sítio digital do PPD não há menção nem às respostas nem em relação aos resultados das duas enquetes realizadas.

---

[46] Disponível em: <http://patiodigital.prefeitura.sp.gov.br/.> Acesso em: 10 out. 2017.
[47] Disponível em: <http://patiodigital.prefeitura.sp.gov.br/.> Acesso em 10 out. 2017.
[48] Disponível em: <http://patiodigital.prefeitura.sp.gov.br/enquete-uniforme/>. Acesso em: 10 out. 2017.
[49] Disponível em: <http://patiodigital.prefeitura.sp.gov.br/enquete-material/>. Acesso em: 10 out. 2017.

### 3.3.2 Iniciativa de Dados Abertos da Educação

Essa iniciativa visa disponibilizar os dados da SME pela rede mundial de computadores. Até o momento foram disponibilizadas 26 bases de dados no Portal de Dados Abertos da Prefeitura Municipal de São Paulo. Com isso, segundo afirmação anterior da Coordenadora do COCIN, a SME tornou-se a secretaria com a maior quantidade de dados disponibilizados. A disponibilização desses dados tem de atender alguns requisitos, por exemplo: a possibilidade de serem processados por máquinas e não terem restrição de acesso ou licença. O foco dessa iniciativa é fomentar o controle social e possibilitar mais transparência na gestão, dentre outros aspectos.[50]

### 3.3.3 Encontros Abertos (*meetup*)

Os encontros abertos pretendem reunir interessados em educação e tecnologia no intuito de discutir e procurar soluções para temáticas relacionadas à área. A participação é livre, bastando se inscrever por meio da plataforma *meetup.*[51] Durante esse período, realizaram-se cinco encontros, ocorridos sempre das 19h00 às 21h30; com exceção do primeiro, que aconteceu na SME (situada na Rua Diogo de Faria, 1247), os demais ocorreram na Casa do Pátio Digital (Rua Buri, 35 – Casa Sérgio Buarque de Holanda).

[50] Disponível em: <http://patiodigital.prefeitura.sp.gov.br/project/dados-abertos-da-educacao/>. Acesso em: 10 out. 2017.
[51] Disponível em: <https://www.meetup.com/pt-BR/Encontros-abertos-SME/>. Acesso em: 10 out. 2017.

| Encontro | Tema | Data |
|---|---|---|
| Encontro Aberto #1* | Dados Pessoais e acesso à informação para Pesquisa | 28/03/2017 |
| Encontro Aberto #2 | Transporte Escolar Gratuito | 27/04/2017 |
| Encontro Aberto #3 | Códigos Abertos | 25/05/2017 |
| Encontro Aberto #4 | Tecnologias Abertas que estão transformando a gestão de dados da SME-SP | 27/07/2017 |
| Encontro Aberto #5 | Compras Públicas Abertas | 31/08/2017 |
| (* Esse encontro ocorreu antes do lançamento oficial do Pátio Digital.) | | |

Quadro 5 – Encontros Abertos realizados pelo Pátio Digital
Fonte: Sítio do Pátio Digital.[52]

### 3.3.4 Rede de Cooperação com a Academia

Iniciativa ainda não implementada, entretanto, em parceria com a Unesco, essa ação objetiva "promover a cooperação entre pesquisadores e a Rede Municipal de Ensino em busca de soluções aos desafios presentes na educação municipal. A seleção dos pesquisadores será feita por meio do edital de Processo Seletivo de Estudos e Pesquisa."[53]

[52] Disponível em: <http://patiodigital.prefeitura.sp.gov.br/project/encontros-abertos/>. Acesso em: 10 out. 2017.
[53] Disponível em: <http://patiodigital.prefeitura.sp.gov.br/project/rede-de-cooperacao-com-a-academia/?et_fb=1>. Acesso em: 10 out. 2017.

### 3.3.5 Plano de Transparência Ativa e Dados Abertos da Educação

A SME elaborou e divulgou o Plano de Transparência Ativa e Dados Abertos da SME – 2017, iniciativa que cumpre o disposto no Art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2012, a Lei de Acesso à Informação,[54] de acordo com informação extraídas da página do sítio digital do PPD.

### 3.3.5 Códigos Abertos

Por meio dessa iniciativa, a SME garante que: "Todos os sistemas e programas desenvolvidos no âmbito do Pátio Digital terão seus códigos disponibilizados no *GitHub* da Prefeitura de São Paulo, um repositório público de software".[55]

### 3.3.6 Seleção de *Apps*

Por meio da seleção de aplicativos (apps), "A Secretaria Municipal de Educação vai lançar periodicamente desafios para a construção colaborativa de aplicativos e soluções tecnológicas para a Rede Municipal".[56] Para isso até o momento lançou duas competições, visando o desenvolvimento de aplicativos, em parceria com a UNESCO. A primeira sobre o tema Merenda Escolar (objeto desse nosso estudo e que tem um capítulo dedicado a ele mais adiante), cujo aplicativo está em fase final de desenvolvimento; a segunda competição está acontecendo e seu escopo é Transporte Escolar Gratuito.

---

[54] Disponível em: <http://patiodigital.prefeitura.sp.gov.br/project/plano-de-transparencia-ativa-e-dados-abertos-da-educacao/?et_fb=1>. Acesso em: 10 out. 2017.

[55] Página Códigos Abertos. Disponível em: <http://patiodigital.prefeitura.sp.gov.br/project/codigos-abertos/?et_fb=1>. Acesso em: 10 out. 2017.

[56] Página Seleção de Apps. Disponível em:<http://patiodigital.prefeitura.sp.gov.br/project/selecao-de-apps/>. Acesso em: 10 out. 2017.

# IV CONTEXTUALIZAÇÃO E PROBLEMATIZAÇÃO DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

A alimentação escolar na rede de ensino do Município de São Paulo assume lugar de destaque nesse trabalho, dadas sua relevância e complexidade, relacionadas à atuação do PPD, no que diz respeito à comunicação entre administração pública e sociedade, à mobilização desta no engajamento e na busca de soluções aos desafios públicos e à dimensão do controle social e da fiscalização da sociedade em relação aos serviços disponibilizados aos cidadãos.

Uma vez centrados no caso específico das possíveis soluções almejadas pelo PPD na lida com a problemática da alimentação escolar (a qual também trataremos pela forma comumente conhecida, "merenda"), nesse capítulo visamos expor e problematizar informações e contextos que apoiem, ainda que de maneira pouco aprofundada, o entendimento sobre a complexidade de gestão da alimentação escolar, o que em si, justifica a atenção despendida sobre o tema tanto por parte do poder público quanto da sociedade em geral.

Nesse sentido, abordaremos a amplitude e o alcance da rede pública do município de São Paulo e a expressão dos números relativos à merenda, considerando o tamanho da rede municipal; traçaremos uma abordagem histórica e da gestão especificamente relacionadas à alimentação escolar no município; por fim, traremos a problemática do apelo e da mobilização social que o tema traz bem como os desafios enfrentados e as propostas de encaminhamentos que têm sido exercitadas pela administração municipal, focando aquelas relacionadas ao PPD.

## 4.1 OS NÚMEROS DA REDE MUNICIPAL DE SÃO PAULO: UNIDADES DE ENSINO, MATRÍCULAS E ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

A Rede Municipal de Ensino de São Paulo constitui-se de alto número de unidades escolares e alunos matriculados em todos os segmentos de ensino (Educação Infantil, anos iniciais e finais do Ensino Fundamental, Educação de Jovens e Adultos e Ensino Médio). Os números apontam que essa é a maior rede de ensino municipal do país. Durante nossa pesquisa, porém, nos deparamos com um problema em relação a esses números.

Consultamos quatro fontes de dados da própria SME e encontramos quatro conjuntos de dados diferentes, os quais apresentam mudanças tanto no número de alunos matriculados quanto no número de unidades de ensino. O quadro abaixo demonstra as contradições que decidimos expressar aqui como um alerta sobre a transparência e o acesso à informação, pois, uma vez assumida como uma das frentes de atuação mais importantes do PPD, é fundamental o alinhamento dessas informações no seio da administração pública, e especialmente a disponibilização delas para consulta.

| **Fonte** | **Número total de alunos matriculados** | **Número total de unidades escolares** | **Mês e/ou ano de referência** |
|---|---|---|---|
| SME - Pátio Digital[57] | 995.157 | 3.695 | mar/17 |
| PMSP – SME - Eolgerenciamento[58] | 974.710 | 3.571 | out/17 |
| SME CODAE[59] | 900.000 | 3.159 | out/17 |
| SME Pátio Digital - Prato Aberto[60] | 995.157 | 3.220 | out/17 |

Quadro 6 – Número de unidades de ensino e alunos matriculados e unidades na Rede Municipal de Ensino de São Paulo, segundo diferentes fontes ligadas à Prefeitura do Município de São Paulo
Fontes: Sítios digitais da PMSP, SME e PPD.

[57] Apresenta os dados gerais a Rede de Ensino do Município de São Paulo dentro da política de dados abertos da Prefeitura do Município de São Paulo. Disponível em: <http://patiodigital.prefeitura.sp.gov.br/matriculas-dados-gerais/>. Acesso em: 30 set. 2017.
[58] Portal de dados da Prefeitura Municipal de São Paulo e que consolida e disponibiliza os dados da Rede Municipal de Ensino de São Paulo de forma detalhada por unidades de ensino, alunos atendidos, servidores, entre outras informações. Disponível em; <http://eolgerenciamento.prefeitura.sp.gov.br/frmgerencial/NumerosCoordenadoria.aspx?Cod=000000>. Acesso em: 30 set. 2017.
[59] Página da CODAE (Coordenadoria de Alimentação Escolar) no sítio da Prefeitura Municipal de São Paulo que apresenta, de forma geral, seus números de atendimento e as principais atribuições de gestão desta coordenadoria. Disponível em: <http://portal.sme.prefeitura.sp.gov.br/Main/Page/PortalSMESP/Apresentacao-8>. Acesso em: 04 out. 2017.
[60] Página no interior do sítio do Pátio Digital voltada à comunicação com a sociedade sobre informações relativas à gestão da alimentação escolar no município de São Paulo. Disponível em: <http://patiodigital.prefeitura.sp.gov.br/pratoaberto/>. Acesso em: 07 out. 2017.

Optamos por usar o dado publicado no sítio digital do PPD, datado de março de 2017, como o dado oficial da SME, uma vez que aquele representa o ambiente de abertura de dados e transparência assumidos por esta. Além desse aspecto, em entrevista com a Coordenadora da COCIN[61], questionamos sobre essa discrepância e a resposta dela é que mantém o "Eolgerenciamento", segundo ela, consiste num sistema que existe desde 2010, na outra gestão em que o Alexandre Schneider foi Secretário Municipal de Educação e a página continua a mesma; "E agora que a gente está revendo, a gente está numa época de transição. [...] Então, a gente não tirou esses sites do ar enquanto a gente está implementando o 'PÁTIO', porque a gente entende que é aonde as pessoas conhecem já, há muitos anos elas acessam."[62]

Portanto, consideramos a Rede Municipal de Ensino de São Paulo como constituída por 3.695 unidades de ensino, atendendo 995.157 alunos matriculados em todos os segmentos. Uma vez considerada a abrangência da Rede Municipal de Ensino, é necessário expressar como esses números são refletidos na alimentação escolar. E, aqui, obviamente, temos uma expressão também superlativa dos números que nos ajuda a dar a dimensão da complexidade desse tema.

No que diz respeito ao nosso levantamento, é importante destacar que, para isso, foi possível ter acesso a dados mais detalhados e centralizados no portal de dados abertos da Prefeitura de São Paulo. As fontes disponíveis que utilizamos ao acessar o portal de dados abertos foram os relatórios de refeições servidas. No quadro abaixo, números extraídos dos referidos relatórios apresentam as informações quanto ao número de refeições servidas em todas as unidades escolares e em todos os segmentos educacionais atendidos pela Rede Municipal de Ensino (da Creche ao Ensino Médio).

| **Fonte** | **Período de referência** | **Total de refeições servidas durante o período** | **Média Mensal** |
|---|---|---|---|
| Relatório de refeições servidas – comparativo 2016/2017[63] | Todo o ano de 2016 | 438.280.989 | 36.523.415 |
| | 1º semestre 2017 | 212.227.851 | 35.371.308 |

Quadro 7 – Número de refeições servidas na Rede Municipal de Ensino no ano de 2016 e no primeiro semestre de 2017

Fonte: Sítio da Prefeitura Municipal de São Paulo.

[61] Entrevista da Coordenadora da COCIN aos autores em 06 out. 2017 (Roteiro de Entrevista 9).
[62] Entrevista da Coordenadora da COCIN aos autores em 06 out. 2017 (Roteiro de Entrevista 9).
[63] Disponível em: <http://dados.prefeitura.sp.gov.br/dataset/alimentacao-escolar-relatorio-de-refeicoes-servidas>. Acesso em: 30 set. 2017.

Objetivando realçar a problemática da merenda escolar a partir da expressão de seus números, acrescentamos o seguinte complemento aos dados acima: somente no mês de junho de 2017 foram servidas 44.623.585 refeições em todas as unidades de ensino, representando média diária de 2.167.144 refeições/dia, conforme o Relatório de Refeições Servidas no 1º Semestre de 2017.

## 4.2 ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO – BREVE HISTÓRICO

Uma vez retratados os números de abrangência da Rede Municipal de Ensino e da alimentação escolar, sentimos necessidade de descrever, antes de entramos na discussão sobre sua gestão atualmente e ainda que em linhas gerais, o histórico do desenvolvimento das políticas de alimentação escolar no município.

Importa destacarmos que as informações aqui descritas foram consultadas na página do Programa de Alimentação Escolar[64] na internet, alojada no sítio digital da SME e vinculada às páginas relativas à CODAE – o que denota uma preocupação da SME em comunicar o histórico e as principais tomadas de decisão que configuram esse percurso da alimentação escolar no município.

Nos últimos 80 anos, a alimentação escolar no município de São Paulo passou por modificações profundas quanto às políticas pensadas e implementadas sobre o tema. É possível identificarmos hipoteticamente que essas mudanças encontram relação com a ampliação de atendimento e acesso à educação básica e, portanto, com o aumento de demanda existente nesse período e com a mudança de concepção sobre o que significa a alimentação escolar.

Essas mudanças também provocaram reformulações institucionais, como a criação de departamentos ou áreas da administração pública especialmente voltadas à alimentação escolar, e a criação de legislação sobre o tema.

O ano de 1935 marca o início da atuação da Prefeitura do Município de São Paulo na área da educação voltada ao atendimento de crianças de 3 a 12 anos nos Parques Infantis. A alimentação, nesse momento, se resume ao oferecimento de um copo de leite às crianças durante o atendimento.

---

[64] Disponível em: <http://portal.sme.prefeitura.sp.gov.br/Main/Page/PortalSMESP/PAE-no-municipio-de-Sao-Paulo. Acesso em: 07 out. 2017.

Somente em 1956 teremos outro marco, a ampliação da atuação da Prefeitura no ensino primário e infância e a criação da Caixa de Assistência Escolar, cujas atribuições, entre outras, consistia em fornecer alimentos às crianças nas escolas. Daquele período até 1960 entram em pauta discussões sobre qualidade na educação, maior rendimento dos estudantes e a problemática da nutrição nessa relação. E, a partir da década de 1960, é introduzida a sopa escolar na merenda.

Os anos de 1963 a 1968 são marcados pelos efeitos da criação da Campanha Nacional de Alimentação (CNAE) a qual, entre outras ações, incluía a distribuição de leite em pó desnatado, aveia, trigo laminado, trigo bulgur e uma mistura de trigo, soja e leite às escolas dos estados e municípios – alimentos doados pelo governo dos Estados Unidos como parte de política para apoiar o saneamento de deficiências nutricionais detectadas em países em desenvolvimento.

Em 1967, é criada a Divisão de Administração da Merenda Escolar, responsável pela distribuição da merenda e ligada ao Departamento de Ensino Municipal e Departamento de Assistência Escolar. A partir desse momento, começa a ser enfatizado o binômio ensino-saúde, numa explícita relação entre o aproveitamento do aluno e sua nutrição.

Em 1970, o decreto municipal nº 8.852 de 1º de julho estabelece o mínimo de necessidades calóricas e proteicas diárias por aluno (um terço das necessidades em escolas com turnos de 4 horas e metade das necessidades em escolas com turnos de 8 horas). Já em 1973, a merenda escolar é entendida pelas autoridades competentes do município como complementar à alimentação oferecida em casa. E passa integrar a dieta básica de cerca de 250 mil alunos atendidos nas unidades escolares: leite com chocolate e açúcar; sanduíche; leite com farinha de amendoim ou outra farinha; sopa de legumes com fubá e farinha de soja e ovo cozido; canjica; e pão com patê.

Entre 1976 e 1979, temos a criação do Programa de Alimentação Escolar do município, que acompanhará o crescimento da rede nesse período e atuará no aprimoramento da distribuição, armazenamento, distribuição e criação de cardápios mais específicos. O ano de 1978 é marcado pelo fortalecimento da ideia de fornecer uma alimentação equilibrada para a melhoria nutricional dos estudantes, de sua saúde e de seu aproveitamento escolar.

Uma análise pouco rigorosa – mesmo por não se tratar de nosso objeto específico de pesquisa – do breve histórico que apresentamos até aqui aponta para uma característica desses 40 anos iniciais: a alimentação escolar ganhando espaço institucional no seio da prefeitura e definindo suas premissas quanto a necessidade e relevância da alimentação escolar. A partir dos anos 1980, é possível identificar uma preocupação com os padrões de qualidade da alimentação fornecida aos estudantes nas escolas e também a consolidação de algumas políticas.

Em 1986, por exemplo**,** A Divisão de Administração da Merenda Escolar é desvinculada do Departamento de Saúde Escolar, criando-se a Coordenadoria de Alimentação e Suprimento (CAS) por meio do Decreto Municipal nº 22.743/86. Evento que marca a expansão do Programa de Alimentação Escolar a um Programa de Alimentação Pública, devido à magnitude do atendimento (ampliado para Classes de Educação Infantil Conveniadas, Refeitórios da Administração Pública Municipal, Centros Esportivos da Secretaria Municipal de Esportes, Educação de Adultos, Creches e Centros da Juventude Conveniados, Hospitais e Prontos Socorros da Secretaria Municipal da Saúde e outros Projetos Especiais de diversas Secretarias) além de oferecer maior diversidade nos cardápios.

Em 1989, a Secretaria Municipal de Abastecimento assume a gestão da CAS com o objetivo de suprir os programas de alimentação do município, o atendimento diário chegava a 1.100.000 refeições, numa abordagem intersecretarial. O ano de 1995 é marcado pela instituição do Programa de Vitaminização da Merenda Escolar (Decreto Municipal nº 11.726/95) que consistia na introdução de alimentos enriquecidos.

Em 2001, é criado o Departamento de Alimentação e Suprimento, ligado à Secretaria Municipal de Abastecimento. O fornecimento de refeições salgadas passa a ser prioridade, especialmente nos 2º e 4º turnos de aula. Em 2005, a Secretaria Municipal de Gestão passa a executar os Programas de Alimentação, pelo Departamento da Merenda Escolar (DME): o fornecimento diário chega a 1.600.000 refeições.

O ano de 2008 tem como marco a ampliação da carga horária em escolas e centros de educação infantil, o que implica a ampliação do número de refeições diárias fornecidas. O Decreto Municipal nº 50.362 institui que o Departamento da Merenda Escolar passe a fazer parte da Secretaria Municipal de Educação atendendo exclusivamente suas unidades educacionais.

Entre 2011 e 2013, são renovados e inovados os cardápios de merenda e começa a ocorrer a gestão terceirizada do programa de alimentação, com a oferta de uma refeição vegetariana, estendida às demais escolas com gestão direta e mista do programa de alimentação e introduzidas nos centros de educação infantil em 2013.

Em 2012, um edital para aquisição de alimentos advindos da Agricultura Familiar é publicado pelo Departamento da Merenda. Em 2013, o Decreto Municipal nº 53.974 de 06 de junho de 2013 altera o nome do Departamento da Merenda Escolar (DME) para Departamento de Alimentação Escolar (DAE) e há maior articulação e alinhamento com os dispositivos federais e cooperação com a Agricultura Familiar, e a priorização de produções agroecológicas.

O rol de alimentos advindos da Agricultura Familiar se estende para suco de laranja integral e arroz longo fino tipo 1 orgânico, agregando maior qualidade à alimentação escolar. Um Grupo de Trabalho composto por técnicos do DAE se dedica a estudar meios de ampliar a aquisição de produtos da Agricultura Familiar para o Programa de Alimentação Escolar.

## 4.3 A GESTÃO DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

A partir do histórico relatado acima, chegamos à gestão exercida atualmente na SME de São Paulo para atender à demanda da complexidade e dos números da Rede Municipal de Ensino. Hoje, a SME tem uma coordenadoria especialmente voltada à gestão dos processos relacionados à alimentação escolar (merenda). A CODAE – antigo Departamento de Alimentação Escolar do município de São Paulo – é estruturada com base no Decreto 56793/2016,[65] que estabelece como suas atribuições:

[65] Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-paulo/decreto/2016/5680/56793/decreto-n-56793-2016-dispoe-sobre-a-organizacao-as-atribuicoes-e-o-funcionamento-da-secretaria-municipal-de-educacao-bem-como-altera-a-denominacao-e-a-lotacao-dos-cargos-de-provimento-em-comissao-que-especifica>. Acesso em: 04 out. 2017.

> I - planejar, coordenar, implementar e acompanhar:
>
> a) ações relacionadas ao abastecimento para a alimentação dos educandos;
> b) ações relacionadas à educação alimentar e nutricional, em articulação com a Coordenadoria Pedagógica;
>
> II - coordenar a implementação de programas relacionados à alimentação escolar;
>
> III - zelar pela segurança alimentar e nutricional, por meio de ações de supervisão e ações educativas;
>
> IV - avaliar a qualidade e a aceitabilidade dos alimentos e preparação dos alimentos fornecidos ou a serem adquiridos;
>
> V - fomentar a produção da agricultura familiar, privilegiando opções agroecológicas e orgânicas, nos termos da legislação;
>
> VI - subsidiar tecnicamente os órgãos encarregados de realizar as licitações públicas e demais modalidades de compra de alimentos;
>
> VII - executar o orçamento destinado à alimentação escolar e realizar a prestação de contas desses recursos.

Nas atribuições da CODAE manifesta-se um dos compromissos e objetivos mais importantes: a preocupação com a entrega e a qualidade dos serviços prestados às escolas, aos alunos e à comunidade, o que também se expressa na fala de gestores que entrevistamos, conforme relatamos mais adiante neste capítulo. A organização da gestão da CODAE está estabelecida com base no organograma abaixo.

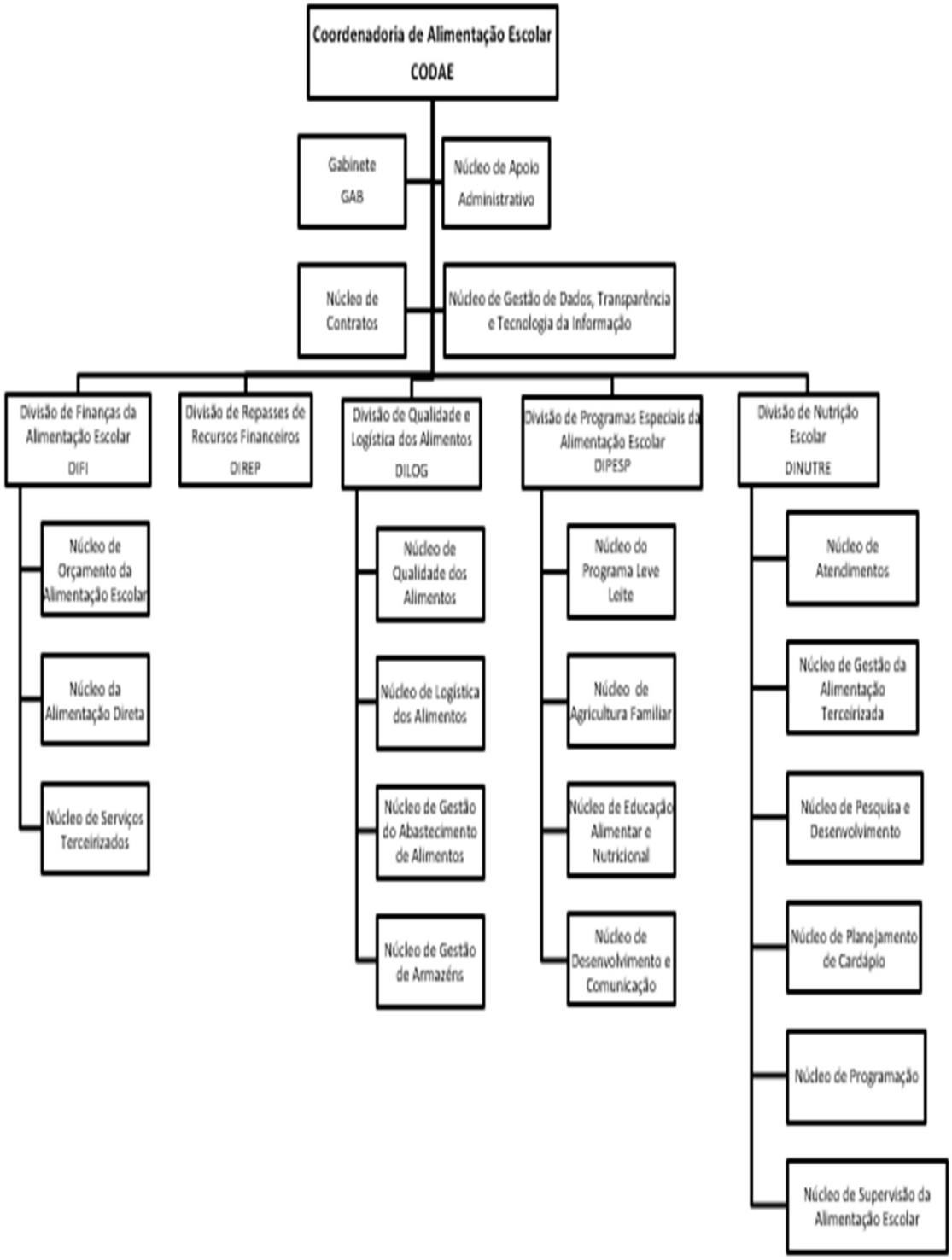


Figura 1 – Organograma da Coordenadoria de Alimentação Escolar (CODAE)

Fonte: CODAE.[66]

[66] Documentos disponibilizados pela assessora técnica de gabinete da CODAE aos autores.

A CODAE tem cerca de 230 funcionários e servidores públicos, numa estrutura com advogados, gestores de políticas públicas, agrônomos e mediador de conflitos – este último cargo exercido por uma advogada que atua na revisão de processos e na mediação de algum desafio com servidores, segundo a assessora técnica de gabinete da CODAE.[67]

Notemos que o organograma apresenta um núcleo voltado especialmente para lidar com transparência (Núcleo de Gestão de Dados, Transparência e Tecnologia da Informação). A existência de um setor como esse denota uma preocupação da gestão em lidar com a comunicação relacionada a assuntos de alimentação escolar – preocupação que nos parece relativa à necessidade de interlocução com as famílias e a sociedade.

A assessora técnica de gabinete da CODAE[68] destaca que "hoje, para fazer esse contato direto com os pais, nós temos um núcleo de atendimento. Que atende pais e escola". Nesse sentido, caso precisem falar com a CODAE sobre os desafios da merenda de seus filhos, os familiares podem enviar e-mails ou acessar o número de telefone 156, da Ouvidoria Geral do Município.

A gestão da merenda no município de São Paulo é organizada em quatro tipos diferentes de gestão, quanto à forma de contratação e gerenciamento dos serviços prestados na articulação entre o poder público e o setor privado. Importante ressaltarmos que cada tipo de gestão demanda uma forma de atuação do setor público e uma forma de controle e fiscalização a ser realizada pela gestão escolar.

No quadro abaixo, apresentamos, em linhas gerais, o funcionamento dos quatro tipos de gestão existentes e suas principais características quanto às responsabilidades do poder público (nesse caso, representados pela SME na figura da CODAE) e as empresas privadas e conveniadas.

[67] Entrevista da assessora técnica de gabinete da CODAE aos autores em 21 set. 2017 (Roteiro de Entrevista 4).
[68] Entrevista da assessora técnica de gabinete da CODAE aos autores em 21 set. 2017 (Roteiro de Entrevista 4).

| | | | |
|---|---|---|---|
| Gestão Direta | O que é: | SME - Gab/DRE | CODAE |
| | A CODAE é responsável por todo o gerenciamento e fornecimento de recursos necessários para a execução do Programa neste tipo de gestão. | Fornecimento e manutenção da estrutura física;<br>Fornecimento de equipamentos e utensílios;<br>Mão de Obra. | Planejamento de cardápio;<br>Aquisição e abastecimento de gêneros alimentícios perecíveis e não-perecíveis;<br>Controle dos alimentos enviados;<br>Supervisão do Programa;<br>Capacitação dos servidores das unidades educacionais. |
| Atendimento Conveniado | O que é: | ENTIDADE | CODAE |
| | A Secretaria Municipal de Educação firma contrato de complementaridade e cooperação com entidades conveniadas na corresponsabilidade da operacionalização das ações relacionadas com a alimentação.<br>Além dos gêneros alimentícios enviados pela CODAE, as entidades recebem uma verba adicional per capita para aquisição de determinados alimentos com o objetivo de complementar os cardápios. | Fornecimento de estrutura física;<br>Fornecimento de equipamentos e utensílios;<br>Contratação de mão de obra;<br>Aquisição de alguns alimentos perecíveis. | Planejamento de cardápio;<br>Aquisição e abastecimento de gêneros alimentícios;<br>Controle dos alimentos enviados;<br>Supervisão do Programa;<br>Capacitação dos diretores e funcionários. |
| Gestão Terceirizada | O que é: | EMPRESA | CODAE |
| | Nesta forma de gestão, uma empresa especializada é contratada por meio de licitação pública para prestar serviço de preparo e distribuição da alimentação escolar às unidades educacionais. | Contratação e treinamento da mão de obra;<br>• Aquisição de gêneros alimentícios e insumos de acordo com a especificação da CODAE<br>• Aquisição, reposição/manutenção de equipamentos, utensílios e mobiliários de cozinha, despensa e lactário; manutenção das instalações utilizadas. | Elaboração do objeto para o processo licitatório;<br>Normatização;<br>Definição do cardápio;<br>Fiscalização do serviço prestado;<br>Gerenciamento do contrato;<br>Capacitação dos Servidores das unidades educacionais. |
| Gestão Mista | | EMPRESA | CODAE |
| | Iniciada em 2011, esta modalidade de gestão estabelece que a empresa contratada por licitação pública preste o serviço de preparo e distribuição da alimentação escolar às unidades educacionais sem, entretanto, ser responsável pela aquisição de alimentos. | Fornecimento e treinamento de mão de obra;<br>Fornecimento de insumos, utensílios, equipamentos e mobiliários de cozinha, despensa e lactário;<br>Aquisição, reposição/ manutenção de equipamentos, utensílios e mobiliários de cozinha, despensa e lactário; manutenção das instalações utilizadas. | Elaboração do objeto para o processo licitatório;<br>Normatização;<br>Definição do cardápio;<br>Fiscalização do serviço prestado;<br>Gerenciamento do contrato;<br>Aquisição e abastecimento de gêneros alimentícios perecíveis e não perecíveis;<br>Capacitação dos Funcionários das Unidades Educacionais. |

Quadro 8 – Os 4 tipos de gestão da alimentação escolar no município de São Paulo e suas principais características[69]

Fonte: Sítio Digital da Secretaria Municipal de Educação de São Paulo.

[69] Disponível em: <http://portal.sme.prefeitura.sp.gov.br/Main/Page/PortalSMESP/Tipos-de-Gestao>. Acesso em: 04 out. 2017.

Uma vez exibido o quadro geral das características de cada tipo de gestão e apresentada a distribuição das responsabilidades de custo no âmbito de cada modelo, torna-se nítido que: no modelo de gestão terceirizada, por exemplo, todos os custos são pagos pela empresa por meio de contratos de prestação de serviços; no modelo de gestão misto os custos são pagos por contratos de prestação de serviços e também arcam com os custos de gêneros; no modelo conveniado, a Prefeitura do Município arca com os custos de gêneros e há o repasse de verba do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica;[70] já no modelo de gestão direta, a Prefeitura arca com todos os custos de fornecimento das refeições.

No que diz respeito ao acompanhamento, controle e fiscalização do que é recebido e fornecido no Programa de Alimentação Escolar para cada unidade de ensino, cabe a cada diretor essa responsabilidade no âmbito de sua Unidade (conforme Decreto Municipal n° 29.692 de 1991 e Portaria Intersecretarial 001/2008 SMG/DME), além da medição inicial do serviço contratado e a verificação das responsabilidades da empresa quando for este o caso.

Quanto aos cardápios – e esse constitui um tema importante em nossa pesquisa – mesmo que haja os modelos distintos de gestão, seguem o mesmo tipo de esquema alimentar, conforme as fontes da Prefeitura. Os cardápios são definidos segundo premissas básicas de nutrição e em alinhamento ao preconizado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), zelando pelo fornecimento de alimentos de alta qualidade, *in natura*, oriundos, em alguns casos, da agricultura familiar e com foco no desenvolvimento sustentável.

Ou seja, são premissas que zelam pela qualidade do serviço prestado e o cardápio deve ser a expressão dessa qualidade. O portal da SME[71] traz os seguintes princípios com relação ao cardápio:

[70] "O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb é um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual (um fundo por estado e Distrito Federal, num total de vinte e sete fundos), formado, na quase totalidade, por recursos provenientes dos impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios, vinculados à educação por força do disposto no art. 212 da Constituição Federal. Além desses recursos, ainda compõe o Fundeb, a título de complementação, uma parcela de recursos federais, sempre que, no âmbito de cada Estado, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. Independentemente da origem, todo o recurso gerado é redistribuído para aplicação exclusiva na educação básica." Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb>. Acesso em: 08 out. 2017.

[71] Disponível em: <http://portal.sme.prefeitura.sp.gov.br/Main/Page/PortalSMESP/Cardapio>. Acesso em: 04 out. 2017.

> Desse modo, a elaboração desses cardápios e a sua diversificação deve contemplar:
>
> - Composição nutritiva satisfatória e equilíbrio entre os nutrientes;
> - Sabor agradável e boa apresentação que estimule o consumo dos alimentos;
> - Variedade de alimentos;
> - Inclusão de alimentos naturais: cereais, hortaliças, verduras e frutas;
> - Fácil preparo e distribuição;
> - Alto nível de aceitabilidade (avaliada por meio do Teste de Aceitabilidade) que propicie a ingestão adequada;
> - Custo compatível com a disponibilidade financeira da Secretaria;
> - Padrões de higiene e sanitários adequados, desde a procedência dos alimentos até o preparo pelos manipuladores (Controle de qualidade).[72]

A mesma página apresenta ainda diversos fatores que a CODAE considera na aquisição dos alimentos, mencionando a premissa de produtos saudáveis e de boa aceitação, quais sejam:

> - Que sejam provenientes da agricultura familiar e/ou orgânica: arroz orgânico, feijão carioca, carne suína, sucos de laranja integral, suco de uva integral, banana nanica e banana prata;
> - Com aumento do teor de fibras: barras de cereais; pães, biscoitos e bolos integrais;
> - Com redução dos teores de sódio: margarina sem sal; salsicha; biscoitos; sardinha em lata, requeijão e barra de cereais;
> - Com redução dos teores de açúcar: bolo individual sem recheio e cobertura, composto lácteo com menor teor de açúcar e aumento do teor de cacau, sucos integrais sem açúcar (laranja e uva);
> - Com restrições de adição de corantes artificiais: biscoitos doces, pão de forma (tradicional e integral), pão hot dog (tradicional e integral), pão tipo bisnaguinha (tradicional e integral), bebida láctea UHT sabor chocolate, gelatinas (isenta de amarelo tartrazina);
> - Com restrições de adição de conservadores: batata desidratada em flocos, salsicha (tradicional e de peru), bebida láctea UHT sabor chocolate, extrato de tomate, geleia de frutas, doce de banana, doce de goiaba, suco de uva integral, suco de laranja integral;
> - Com restrição de gorduras totais, saturadas e trans: biscoito salgado cream-cracker tradicional, biscoito cream-cracker integral, bolos pão de forma tradicional, pão de forma integral, pão hot dog tradicional, pão hot dog integral, pão tipo bisnaguinha tradicional, pão tipo bisnaguinha integral, barra de cereais e requeijão.[73]

[72] Disponível em: <http://portal.sme.prefeitura.sp.gov.br/Main/Page/PortalSMESP/Cardapio>. Acesso em: 04 out. 2017.
[73] Disponível em: <http://portal.sme.prefeitura.sp.gov.br/Main/Page/PortalSMESP/Cardapio>. Acesso em: 04 out. 2017.

A assessora técnica de Gabinete da CODAE,[74] apresentou preocupações relativas à qualidade do cardápio e dos serviços prestados como importantes para fortalecer o caráter pedagógico que a SME e a CODAE procuram atribuir à questão da alimentação escolar:

> A gente entende que a alimentação escolar tem caráter pedagógico, e não só pedagógico. A criança bem alimentada, isso já foi comprovado diversas vezes, o aprendizado dela é mais proveitoso. Então, o que que nós, hoje, buscamos? A gente busca excelência, nós atendemos todas as legislações nacionais [...]. Hoje a legislação pede que a gente atenda, no mínimo, 70% das composições nutricionais que uma pessoa deveria ingerir por dia. Hoje, a CODAE, com o trabalho dela e tudo mais, nós extrapolamos esse limite.

A preocupação da CODAE (antigo Departamento de Alimentação Escolar do município de São Paulo) é expressa da seguinte forma:

> A preocupação do Departamento de Alimentação Escolar do município de São Paulo é levada além da sala de aula: o combate às carências nutricionais, portanto, é uma fronteira que lentamente vem sendo vencida. [...] Seja através das práticas de alimentação saudável, na qual o aluno passa a ser um agente de mudanças e de promoção de hábitos saudáveis em sua própria casa, seja através de suplementação nutricional, através da entrega do leite em pó, é um fato que a alimentação escolar proporcionou melhoras consideráveis para os alunos da rede municipal de ensino. A aquisição de gêneros alimentícios produzidos pela Agricultura Familiar e a aquisição de produtos orgânicos também contribui para o fomento econômico às cooperativas e aos produtores familiares. A política pública de alimentação no município de São Paulo destaca-se pelo pioneirismo e pelas constantes melhorias realizadas para suprir as carências nutricionais dos escolares e oferecer um cardápio equilibrado, variado e saudável (VICENTE, 2015, p. 12).

A assessora técnica de gabinete da CODAE,[75] também aponta alguns dos desafios enfrentados para a composição de cardápio, no que diz respeito à contratação de serviços, fixação de preços e definições relacionadas à economia existente em torno da alimentação escolar. Em relação às compras advindas da agricultura familiar, oferecimento de alimentos *in natura*, alimentos de base agroecológica e produzidos segundo preceitos de sustentabilidade ambiental, a assessora vê na rede da SME essa preocupação e aponta os desafios:

[74] Entrevista da assessora técnica de gabinete da CODAE aos autores em 21 set. 2017 (Roteiro de Entrevista 4).
[75] Entrevista da Assessora técnica de gabinete da CODAE aos autores em 21 set. 2017 (Roteiro de Entrevista 4).

> [...] hoje, a nossa maior dificuldade é encontrar um produtor que atenda toda demanda de São Paulo. Então, as nossas compras da agricultura familiar, são de vários estados, várias regiões. A maior dificuldade que eu enxergo: preço de mercado [...] O volume. Por exemplo, na agricultura familiar. Nós temos um decreto que regulamenta a questão de preços. Na pesquisa [de preço], o que é feito na pesquisa, você consulta o produtor. É a, b e c, eles vão te passar 'x' preços e você chega numa média. Na agricultura familiar, às vezes a média de mercado é muito menor do que a média que o produtor pode ofertar. Aí você já tem dificuldades em comprar um produto de agricultura familiar. Por exemplo, orgânicos a lei é recente, de 2015, regulamentada em 2016, e, estamos caminhando com a única compra que a gente consegue tranquilamente, por enquanto é a do arroz.[76]

Um outro desafio, tendo em vista a dimensão e as especificidades no tocante à merenda, relaciona-se aos prazos e processos de licitação, contratação e controle. Afinal,

> Os prazos também que a gente revisa muito dos fluxos de uma licitação, dependendo da complexidade da licitação, ela pode levar um ano, um ano e meio, seis meses, quatro meses. Então, isso é um problema que a gente, por *a* mais *b*, busca equilibrar, tem coisas que fogem do nosso controle. Às vezes, um licitante demora para apresentar uma documentação. Ou o tribunal de contas questiona, tem alguma dúvida, enfim, isso pode ser problema também. O fluxo licitatório como um todo.[77]

Uma questão extremamente relevante diz respeito aos impactos que a compra de produtos para a alimentação escolar do município de São Paulo sobre os preços, pois altera as dinâmicas de mercado e se relaciona ao abastecimento:

> A dificuldade do mercado muitas vezes em nos atender, o pessoal até brinca que nós somos reguladores de preços, a gente compra muito alho, por exemplo, acaba com o alho na cidade. Se a gente compra muito tomate o preço vai lá em cima, então hoje a cidade é dividida em 04 agrupamentos. E a gente vai alternando os produtos que nós enviamos para não termos problemas na cidade. Então, por exemplo, o agrupamento 01, hoje está recebendo couve, tomate, cenoura e abobrinha; o agrupamento 02, vai receber repolho, batata e chuchu. E aí, a gente vai revezando porque senão a capacidade produtora não atende todo mundo [...] não consegue.[78]

[76] Entrevista da assessora técnica de gabinete da CODAE aos autores em 21 set. 2017 (Roteiro de Entrevista 4).
[77] Entrevista da assessora técnica de gabinete da CODAE aos autores em 21 set. 2017 (Roteiro de Entrevista 4).
[78] Entrevista da assessora técnica de gabinete da CODAE aos autores em 21 set. 2017 (Roteiro de Entrevista 4).

Por fim, a amplitude do tema alimentação escolar no município de São Paulo quanto à sua gestão e institucionalização pode ser evidenciada pela quantidade de leis, decretos e resoluções que versam a seu respeito. Esse conjunto de documentos sobre alimentação escolar, que compõe a legislação existente no município, é disponibilizado no portal da Secretaria Municipal de Educação, com data de última atualização registrada em 24 de fevereiro de 2015.[79]

## 4.4 O QUE SE ESPERA EM RELAÇÃO À MERENDA – COMO MOBILIZAR O SETOR PÚBLICO E A SOCIEDADE NA BUSCA DE SOLUÇÕES

O que apresentamos até aqui, no que diz respeito ao tamanho do atendimento da rede pública municipal de ensino de São Paulo e à complexidade que envolve o tema da alimentação escolar, nos ajuda a entender porque esse é um tema tão sensível à administração pública do município de São Paulo, mobilizando o foco da SME e da sociedade.

A assessora técnica de gabinete da CODAE[80] expressa essa sensibilidade vinculada à preocupação quanto à prestação dos serviços de alimentação:

> É uma área muito sensível. Então, que a gente sabe, a gente tem que fazer um máximo de esforço possível para que a criança seja plenamente atendida. É o que a gente busca. A gente tem relatos das próprias nutricionistas de campo, dos próprios diretores regionais, por exemplo. Que sim, é a principal refeição, principalmente, em áreas de vulnerabilidade.[81]

Relatos dos diversos entrevistados para nossa pesquisa apontam a alimentação escolar como o principal assunto abordado nas ligações para o número de telefone 156, ligado à Ouvidoria da Prefeitura do Município de São Paulo. Algum problema relacionado com a alimentação tende a ganhar muito espaço de discussão na imprensa e nas mídias sociais.

---

[79] Conjunto de legislações que dizem respeito à alimentação escolar no município de São Paulo estão consolidadas e encontram-se à disposição de consulta no portal da Secretaria Municipal de Educação. Disponível em: <http://portal.sme.prefeitura.sp.gov.br//Main/Noticia/Visualizar/PortalSMESP/Legislacao-Municipal-1>. Acesso em: 08 out. 2017.

[80] Entrevista da assessora técnica de gabinete da CODAE aos autores em 21 set. 2017 (Roteiro de Entrevista 4).

[81] Entrevista da assessora técnica de gabinete da CODAE aos autores em 21 set. 2017 (Roteiro de Entrevista 4).

Recentemente, ganhou força o debate em torno da notícia de que a Escola Municipal de Ensino Fundamental João Amós Comenius, uma das escolas da rede de ensino estava exercendo controle na distribuição da merenda aos alunos, por meio de marcações à caneta em suas mãos, de modo que os impedissem de repetir a ingestão de alimentos industrializados existentes na merenda. A denúncia foi realizada por mães de alunos matriculados na escola.

A repercussão da reportagem, veiculada pelos jornais Agora e Folha de São Paulo,[82] mobilizou uma audiência pública na Câmara dos Vereadores em 30/08/2017,[83] que teve a presença do Secretário de Educação Alexandre Schnneider prestando esclarecimentos ao público, lotou o plenário da Câmara e discorreu tanto sobre o desafio encontrado pela escola em questão quanto à abordagem da Secretaria de Educação em relação à alimentação escolar.

Entre os temas abordados pelo Secretário, em sua exposição, além dos encaminhamentos relativos à situação da escola citada nas reportagens, encontram-se questões relacionadas à gestão da alimentação escolar, a execução dos contratos realizados com fornecedores e a fiscalização e o controle sobre o que é servido nas escolas, no que diz respeito à quantidade e qualidade.

Especialmente sobre a última questão, o Secretário apresentou o PPD e uma de suas ferramentas que estão sendo construídas para apoiar a fiscalização e o controle, por parte de alunos, de seus familiares, professores e gestores, por meio do projeto Prato Aberto, que consiste na criação de um aplicativo destinado a esse fim.

Consoante Schnneider, durante a audiência pública:

> Além de abrirmos todos os dados de forma inédita, esse aplicativo dará a oportunidade a pais e diretores de escolas acompanharem tudo o que deve ser servido. Eles terão a oportunidade de fazer críticas, sugestões e denúncias, inclusive com fotos. A interação é direta, sem intermediários. Tudo será imediatamente encaminhado ao departamento de alimentação escolar da Prefeitura (Portal da Câmara de Vereadores do Município de São Paulo, 30/08/2017, audiência pública realizada na mesma data).[84]

[82] Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/08/1911319-escola-municipal-marca-aluno-para-nao-repetir-merenda.shtml>. Acesso em: 08 out. 2017.
[83] Disponível em: <http://www.camara.sp.gov.br/blog/merenda-escolar-em-sao-paulo-e-tema-de-audiencia-publica-na-camara/>. Acesso em: 30 set. 2017.
[84] Disponível em: <http://www.camara.sp.gov.br/blog/merenda-escolar-em-sao-paulo-e-tema-de-audiencia-publica-na-camara/>. Acesso em: 30 set. 2017.

O aplicativo PA configura-se como uma ferramenta potencial para a comunicação entre a administração pública e a sociedade e esse exercício de fiscalização e controle social, presentes na fala do Secretário e que se encontram preconizados nos objetivos do PPD, representa um dos grandes desafios que a CODAE vive cotidianamente:

> A fiscalização ela é compartilhada. Então, a escola faz o ateste do que está recebendo, então elas sabem que naquela semana vão entregar a feira e vão entregar 'x, y, z' produtos. Vai uma guia de remessa para acompanhar a nota fiscal, o pessoal que vai fazer o recebimento vai conferir, 'ok', vieram tantas caixas, tantos pacotes de arroz, tantos quilos de carne, isso é atestado, vêm para nós (CODAE). E aí, nós, também vamos confrontar. Se faltou alguma coisa, a pessoa na ponta já faz uma observação. Em paralelo, além da escola nós temos um núcleo de supervisão de campo. São 62 meninas, nutricionistas, que vão, diariamente, visitar as 3.300 escolas da prefeitura. O que elas têm que fazer nessa visita: olhar o que foi recebido, como está armazenado, olhar o preparo, condições da cozinha, condições da dispensa, tem alguns *checklist* que elas vão preenchendo na visita. Os relatórios... Quando temos empresas terceirizadas, a própria empresa tem a obrigação de deixar uma 'RT', que é a responsável técnica também. Então, como são muitas escolas para um número pequeno de nutris, por isso que essa gestão é compartilhada. A 'RT' da escola assina, o diretor assina, o fiscal da ponta assina, quem é responsável pela feira, por exemplo, um dia antes da entrega vai no armazém e acompanha a qualidade dos alimentos, acompanha o carregamento dos caminhões, ele é o responsável por atestar que o produto saiu em boas condições para ser entregue [...]
>
> É bem desafiadora a nossa fiscalização. O tamanho da rede para você conseguir atender tudo isso. Então, por isso, a gente conta muito ali como papel do diretor, estar na escola todos os dias. Nó temos, também, a figura do cogestor da alimentação escolar, que é o nosso gancho ali entre as escolas e as diretorias regionais, em suas regiões, então nós temos 13 diretores regionais, 13 cogestores, cada cogestor com seu suplente, que também atuam nessas questões.[85]

Há uma expectativa apresentada em relação ao PA, cuja constituição, funcionamento e objetivos apresentaremos no capítulo seguinte. A previsão da Secretaria de Educação é ter o aplicativo publicado e em funcionamento no mês de outubro de 2017. Enquanto isso não ocorre, a Secretaria de Educação colocou no ar, via PPD, um portal com informações específicas sobre a alimentação escolar,[86] na tentativa de estabelecer comunicação direta com a sociedade, tendo em vista as notícias e repercussões relativas ao cardápio destinado às escolas nos últimos meses, segundo a Coordenadora da COCIN.[87]

[85] Entrevista da assessora técnica de gabinete da CODAE aos autores em 21 set. 2017 (Roteiro de Entrevista 4).
[86] Disponível em: <http://patiodigital.prefeitura.sp.gov.br/pratoaberto/>. Acesso em: 08 out. 2017.
[87] Entrevista da Coordenadora da COCIN aos autores em 06 set. 2017 (Roteiro de Entrevista 1).

Junto ao portal é possível ter acesso a contratos vigentes, histórico dos cardápios e sua forma de constituição, informações sobre execução de orçamento desde 2003, contratos de licitação e seções de participação por meio de denúncias, reclamações e sugestões e de perguntas e respostas, os quais objetivam esclarecer a população sobre o que tem sido discutido na imprensa, redes sociais e também para gerar transparência em relação às tomadas de decisão quanto à política de alimentação escolar – o que a SME considera ser ainda mais necessário num momento de mudança e execução de contratos quanto ao fornecimento de alimentação como o atual.

# V DESCRIÇÃO DO APLICATIVO PRATO ABERTO

A Seleção de Apps é uma das iniciativas do PPD, o qual, conforme explicamos no Capítulo 3, visa lançar desafios na construção colaborativa de aplicativos para a SME. O primeiro desafio lançado pelo PPD, o aplicativo PA, o qual dará publicidade aos cardápios das escolas municipais, terá ferramentas para que os gestores da SME possam controlar e gerir dados da merenda e possibilitará a interação entre o governo e a sociedade. Essa iniciativa do PPD[88] atende ao eixo de Inovação Tecnológica.

Para cumprir o papel de descrever o aplicativo, nossa análise percorrerá um caminho com duas etapas. Na primeira, abordaremos o período que envolve a escolha do aplicativo por meio de um concurso elaborado pela SME; na segunda, descreveremos seu desenho, construção, funcionalidades e especificidades, apontando seus alcances e suas limitações. Ressaltando que a primeira etapa já ocorreu e a segunda está em curso e culminará com a implementação do aplicativo.

## 5.1 PROCESSO DE SELEÇÃO DE INOVAÇÃO TECNOLÓGICA VOLTADA PARA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

O APA resulta de um concurso de aplicativos que a SME lançou em abril de 2017, pouco depois do lançamento do PPD. Para a viabilização do concurso, realizou-se uma parceria entre a SME e a Unesco, apontada no Regulamento de seleção de inovação tecnológica do PPD – SME/UNESCO – Edição: "alimentação escolar"[89], e também divulgada nos sítios digitais tanto da secretaria em questão[90] como da UNESCO.[91]

[88] Disponível em: <http://patiodigital.prefeitura.sp.gov.br/project/selecao-de-apps/>. Acesso em: 12 out. 2017.
[89] Disponível em: <http://patiodigital.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/sites/4/2017/04/Regulamento__Selecao_Apps.pdf>. Acesso em: 08 out. 2017.
[90] Disponível em: <http://portal.sme.prefeitura.sp.gov.br/Main/Noticia/Visualizar/PortalSMESP/Evento-de-lancamento-do-Patio-Digital>. Acesso em: 08 out. 2017.
[91] Disponível em: <http://www.unesco.org/new/pt/brasilia/about-this-office/single-view/news/secretariat_of_education_of_sao_paulo_and_unesco_in_brazil/>. Acesso em: 08 out. 2017.

Esse Regulamento estabeleceu os fundamentos do concurso, escopo, objetivos, requisitos, tratou da inscrição, abordou as especificações técnicas, apresentou as etapas de seleção e avaliação do projeto e a formalização, prazo e premiação para o projeto vencedor.

O Regulamento[92] representa o documento oficial que norteou o concurso e, em seu primeiro item, apresenta fundamentos que situam a iniciativa de desenvolvimento do aplicativo e os principais desafios, por exemplo, ao apontar a escola como um espaço de destaque na relação entre os cidadãos e o Estado e ao problematizar a dificuldade de as informações sobre a merenda chegarem de maneira transparente e compreensível à comunidade escolar, admitindo que o formato de divulgação atual dos cardápios das escolas, por meio do Diário Oficial é de difícil compreensão e pouco acessível.

O item escopo, do Regulamento, descreveu como seria o processo seletivo para a escolha do aplicativo vencedor. Para tal, apresentou aos concorrentes do concurso as expectativas que a SME nutria em relação ao aplicativo, apontando, inclusive, perspectivas de uso para o cidadão, ou seja,

> [...] melhor solução tecnológica que objetive a transformação do cardápio semanal das merendas escolares em uma visualização acessível ao cidadão, permitindo a este a possibilidade de verificação da correspondência [ou não] entre o cardápio oficial, desenhado pela Secretaria Municipal de Educação, e a alimentação que de fato foi oferecida na unidade educacional, abrindo a possibilidade de feedback dos cidadãos sobre a prestação do serviço (Regulamento de Seleção SME/UNESCO).[93]

No Regulamento, a SME apresentou quatro objetivos aos quais o aplicativo deveria atender:

- transparência e acessibilidade;
- *feedback* por parte dos cidadãos;
- engajamento da comunidade escolar para acompanhamento nutricional e fiscalização dos recursos utilizados na merenda;

[92] Regulamento de seleção de Inovação Tecnológica do Pátio Digital – SME/UNESCO – EDIÇÃO: "Alimentação Escolar". Disponível em: <http://patiodigital.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/sites/4/2017/04/Regulamento__Selecao_Apps.pdf>. Acesso em: 12 out. 2017.
[93] Disponível em: <http://patiodigital.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/sites/4/2017/04/Regulamento__Selecao_Apps.pdf>. Acesso em: 12 out. 2017.

- promoção de dados abertos e aproximação entre a SME e as comunidades do meio tecnológico, que trabalham no desenvolvimento de programas, por meio de ferramentas e métodos colaborativos.

Para participar como concorrente desse concurso o Regulamento apontava restrições e alguns requisitos mínimos, dos quais merecem destaque:

- equipe mínima de duas e máxima de cinco pessoas físicas;
- necessidade de indicação de um líder que dentre outros aspectos deveria ter no mínimo 18 anos;
- valorização da diversidade na composição dos grupos.

A fim de cumprir a primeira etapa, a de inscrição, ocorrida entre 18 de abril 2017 a 21 de maio de 2017, os participantes tiveram de preencher uma ficha de inscrição padrão pela internet, entregar autorizações para que a SME pudesse utilizar as ideias apresentadas e o aplicativo, além de uma demanda técnica, qual seja:

> Envio do Pré-Projeto, que consiste em: (1) Descrição da solução e funcionalidades da aplicação; (2) Descrição das ferramentas e linguagens que a equipe planeja utilizar; (3) Vídeo de 90 segundos explicando para a Comissão Julgadora o potencial da ideia no enfrentamento dos desafios propostos e (4) um esboço de layout (*mockup,*[94] desenho etc.) (Regulamento de Seleção SME/UNESCO).[95]

A primeira fase, chamada de Etapa Eliminatória, de acordo com o regulamento,

> Os pré-projetos submetidos no momento da inscrição serão avaliados por representantes da SME-SP e da UNESCO, levando-se em conta os seguintes critérios:
>
> (1) Qualidade da ideia proposta (incluindo criatividade e originalidade);
>
> (2) Diversidade da equipe inscrita, a partir de informações sobre gênero, raça/cor/etnia e deficiências.
>
> (3) Viabilidade de implementação da ideia (a partir da descrição das ferramentas propostas e funcionalidades descritas); e

[94] Em tradução livre: maquete ou modelo.

[95] Disponível em: <http://patiodigital.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/sites/4/2017/04/Regulamento__Selecao_Apps.pdf>. Acesso em: 12 out. 2017.

(4) Potencial de impacto na difusão de informações claras e didáticas referentes ao cardápio semanal de alimentação escolar de cada unidade da Rede Municipal de Ensino de São Paulo.

Após a etapa eliminatória, de acordo com notícia veiculada no site do PPD,[96] nove equipes de participantes[97] avançaram à etapa seguinte, que ocorreu no dia 03 de junho de 2017, na Casa do Pátio Digital (Casa Sérgio Buarque de Holanda), quando foi realizada uma atividade de imersão, no intuito de fomentar a colaboração e prestar esclarecimento aos participantes, chamada de Mini-Hackatona.[98] Nesse dia, as equipes participaram de atividades que lhes permitiram conhecer mais profundamente os desafios e as dificuldades inerentes à alimentação escolar, como a logística e a gestão.

Esse evento objetivou também aproximar e propiciar interação entre as equipes concorrentes e os funcionários da SME, criar um ambiente de colaboração entre os participantes, característica comum nesse tipo de evento, e permitir a criação de um protótipo do produto. Dentre os presentes nesse encontro, havia, de acordo com informação existente em vídeo postado pela equipe do PPD:[99] *hackers*, cientistas de dados, professores/as, alunos/as, nutricionistas e gestores/as.

As alunas presentes: "Geovana Souza, Camilly Leite e Kethelyn Barbosa, do 6º ano do CEU EMEF Lajeado, acompanhadas de suas mães, atuaram como 'consultoras' das equipes para a criação do aplicativo" (PPD, 2017).[100] E a participação delas mereceu destaque em algumas das entrevistas que fizemos, nas quais foi salientada a importância da participação dessas consumidoras diárias dos serviços de alimentação escolar da SME.

---

[96] **Veja como foi a primeira imersão do Pátio Digital.** Disponível em: <http://patiodigital.prefeitura.sp.gov.br/2017/06/05/veja-como-foi-a-primeira-imersao-do-patio-digital/>. Acesso em: 12 out. 2017.

[97] A lista com os classificados, pode ser encontrada no sítio do PPD. Disponível em: <http://patiodigital.prefeitura.sp.gov.br/selecaodeapps/#resultado>. Acesso em: 13 out. 2017.

[98] A tradução da palavra Hackatona é Maratona de Programação. De acordo com artigo do Estadão, essa palavra é a junção das palavras inglesas Hacker e Marathon. A primeira, comumente usada para criminosos digitais, e significa também excesso de dedicação e com muita intensidade para se aprofundar no conhecimento de sistemas, programas e redes de computadores; e a segunda palavra, que significa maratona em português, consiste numa corrida de longa distância que demanda muito esforço do competidor. Esses projetos normalmente estão relacionados a dados abertos e o evento pode durar de horas a semanas. Disponível em: <http://link.estadao.com.br/blogs/codigo-aberto/hackathon/>. Acesso em: 09 out. 2017.

[99] Vídeo sobre o encontro do dia 03 de junho de 2017. Disponível em: <http://patiodigital.prefeitura.sp.gov.br/2017/06/05/veja-como-foi-a-primeira-imersao-do-patio-digital/>. Acesso em: 13 out. 2017.

[100] Disponível em: <http://patiodigital.prefeitura.sp.gov.br/2017/06/05/veja-como-foi-a-primeira-imersao-do-patio-digital/>. Acesso em: 13 out. 2017.

De acordo com a assessora técnica do CIEDU, “no dia que a gente teve a imersão dos grupos para desenvolver esses protótipos a gente levou 3 alunas do CEU Lageado e aí era muito legal como elas palpitavam muito sobre as ideias e as pessoas, e os grupos foram guiando seus protótipos a partir das ideias delas né.”[101]

Em entrevista, os participantes que ganharam o concurso para desenvolver o aplicativo complementaram que as três alunas:

> [...] foram a primeira equipe a se inscrever [...] A hora que abriu (as inscrições para o concurso) [...] se inscreveram. E, antes de todo mundo, depois elas [equipe do PPD] ligaram para a escola e falaram: 'olha, como são menores de idade (de acordo com o regulamento da competição), não podem participar, mas convidaram elas como consultoras, para ajudar no processo de criação. Elas queriam participar do processo de melhoria das questões delas. Muito legal [...] e aí, elas foram no dia como consultoras para apresentar, falar um pouco dos problemas delas. Aí ficou claro que tinha essa dificuldade de comunicação.[102]

Após o evento de imersão, o passo seguinte residiu no evento que culminou com a escolha da equipe que desenvolveria o projeto. Essa etapa ocorreu no dia 24 de junho de 2017, conforme notícia divulgada pelo sítio do PPD.[103] Nesse dia, as equipes apresentaram os protótipos a um Comitê de Avaliação[104], sendo avaliadas, conforme regras definidas no regulamento do concurso, para a etapa dois, a classificatória:

> [...] os protótipos serão apresentados pelos finalistas ao Comitê Avaliador e serão analisados sob os seguintes critérios:
>
> (1) Apresentação de forma objetiva e didática das informações referentes à alimentação escolar da Rede Municipal de Ensino de São Paulo;
>
> (2) Apresentação de mecanismos de feedback e interação do usuário que potencializem o controle social da política de alimentação escolar;
>
> (3) Viabilidade de implementação no prazo de 90 dias e qualidade da solução tecnológica e, por fim,

---

[101] Entrevista da Assessora Técnica do CIEDU aos autores em 15 set. 2017 (Roteiro de Entrevista 2).

[102] Entrevista dos Desenvolvedores do APA aos autores em 26 set. 2017 (Roteiro de Entrevista 5).

[103] **Desafio de inovação**: equipes vão apresentar seus protótipos na SME. Disponível em: <http://patiodigital.prefeitura.sp.gov.br/2017/06/22/venha/>. Acesso em: 13 out. 2017.

[104] “Selecionada equipe para o desenvolvimento de app de cardápio escolar”, a composição do Comitê Avaliador foi a seguinte: “Secretário Municipal de Educação, Alexandre Schneider, pelo Secretário Adjunto Municipal de Educação, Daniel De Bonis, pela Oficial de Projeto no Setor de Educação da UNESCO, Mariana Alcalay, além de membros da Coordenadoria de Alimentação Escolar (CODAE), do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) e da equipe gestora do Pátio Digital, se reuniu e escolheu a desenvolvedora do aplicativo ‘Prato Aberto’”. Disponível em: <http://patiodigital.prefeitura.sp.gov.br/2017/06/26/selecionada-equipe-para-o-desenvolvimento-de-app-de-cardapio-escolar/>. Acesso em: 13 out. 2017.

> (4) Contribuição da proposta para o desenvolvimento de soluções de gestão da informação a partir do detalhamento dos desafios levantados pelos gestores públicos da Coordenadoria de Alimentação Escolar. (Regulamento de Seleção SME/UNESCO).[105]

Nesse dia, foi escolhida a equipe vencedora, chamada Merendinha, composta por: Guilherme Cordeiro (líder); Mauricio Longato; Vitor Makiyama. Ainda de acordo com o regulamento, a equipe teria, a partir daquela data, 90 dias para desenvolver o aplicativo. Em nome da equipe, seu líder assinou um contrato para a implementação do aplicativo com a SME e a UNESCO. A equipe vencedora recebeu um prêmio no valor de trinta mil reais.

## 5.2 A ESCOLHA DO APLICATIVO PRATO ABERTO E DESCRIÇÃO DO PROJETO

No sítio do PPD há uma página chamada Tira-dúvidas,[106] publicada enquanto acontecia a competição para a escolha da equipe que desenvolveria o aplicativo para a merenda. Na página, a equipe do PPD indica que o chamado aplicativo deve ser uma solução *web* responsiva, ou seja, uma tecnologia que permita que o sítio digital seja facilmente adaptável a qualquer tamanho e configuração de tela, de diferentes equipamentos, como: *notebooks*, *tablets*, celulares, computadores *desktop*; além de outras adaptações necessárias aos dispositivos menores.

O resultado é que o sítio digital poderia ser acessado de qualquer dispositivo eletrônico. Outros aspectos ressaltados para apoiar essa decisão são: a facilidade de internalização da solução no intuito de facilitar futuras manutenções ou evolução do aplicativo, pois a SME não tem equipes que trabalham com algumas programações para celulares e similares.

A criação do aplicativo teve algumas premissas, como observaram em entrevista os Desenvolvedores do PA,[107] os quais, na sua primeira conversa com a equipe do PPD, foram informados de que o foco do aplicativo deveria ser em comunicação e da necessidade de o aplicativo ser um sítio responsivo.

---

[105] Disponível em: <http://patiodigital.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/sites/4/2017/04/Regulamento__Selecao_Apps.pdf>. Acesso em: 12 out. 2017.

[106] Página Tira-dúvida. Disponível em: <http://patiodigital.prefeitura.sp.gov.br/selecaodeapps/#resultado>. Acesso em: 13. out. 2017

[107] Entrevista dos Desenvolvedores do APA aos autores em 26 set. 2017 (Roteiro de Entrevista 5).

Ressalvados esses pontos, a equipe poderia usar a criatividade para trazer a solução, aspecto convergente com o apontado pela Coordenadora do COCIN:[108] "Aqui não, aqui [SME] a gente fechou muito mais o escopo da solução que a gente quer, mas a gente deixou em aberto para as pessoas proporem formas de fazer diferentes. Tanto que a equipe que ganhou propôs um robô. A gente não tinha falado de robô que interage com as pessoas."[109]

A partir daí duas linhas de projetos foram largamente discutidas no dia da Mini-Hackatona, a primeira, focando o aplicativo na melhoria dos processos da prefeitura, que não foi a linha adotada pela equipe vencedora, pois os integrantes entendiam que essa poderia trazer custos e aumentar as demandas de trabalho para a SME após o lançamento do aplicativo "eu não conheço as relações políticas, eu não conheço a quantidade de pessoas, então, vamos propor algo que tenha a menor quantidade de demandas internas [...] A gente tentou maximizar a chance de que depois que a gente entregasse o projeto continuasse rodando, com o menor custo."[110] Assim, a equipe adotou uma segunda linha, que consistia em focar o diálogo entre a SME e a comunidade escolar.

Conforme os Desenvolvedores do PA, houve um aspecto relevante e que de alguma forma garantia e trazia maior segurança à SME de que a equipe ganhadora entregasse de fato o aplicativo proposto: no dia da seleção da equipe que desenvolveria o aplicativo, a apresentação do protótipo deveria ter como princípio a apresentação de um produto funcional, que eles chamaram de Produto Mínimo Viável (que deriva do inglês *Minimum Viable Product* (MVP)), cujo objetivo era aferir as condições técnicas da equipe e a maturidade para conduzir o projeto: "nós fizemos, para levar lá [no dia da seleção do aplicativo], as telas do site que você clica e navega; o Bot[111]. [...] o Bot é como se fosse um Telegram[112] [...] você manda uma mensagem, o nosso servidor recebe mensagem, interpreta mensagem e devolve uma resposta".[113]

[108] Entrevista da Coordenadora do COCIN aos autores em 06 out. 2017 (Roteiro de Entrevista 9).
[109] Entrevista da Coordenadora do COCIN aos autores em 06 out. 2017 (Roteiro de Entrevista 9).
[110] Entrevista dos Desenvolvedores do APA aos autores em 26 set. 2017 (Roteiro de Entrevista 5).
[111] Robô em inglês, tradução nossa.
[112] Telegram é um aplicativo de mensagens instantâneas, com mais de 100 milhões de usuários ativos. Disponível em: <https://play.google.com/store/apps/details?id=org.telegram.messenger >. Acesso em: 13 out. 2017.
[113] Entrevista dos Desenvolvedores do APA aos autores em 26 set. 2017 (Roteiro de Entrevista 5).

Além de apresentar o robô interativo que funcionaria por meio do Telegram (um concorrente do Whatsapp)[114] e pelo Facebook,[115] os Desenvolvedores do APA[116] também mostraram no dia da competição um painel de controle que apresentava quantas e quais as mensagens haviam sido enviadas em tempo real. Além de terem apresentado um site como solução, a ideia de criar um robô ganhou impulso, pois entenderam que fazer um site não os diferenciaria dos demais competidores e trouxeram como argumento técnico que em "um site você tem muita transferência de dados",[117] aspecto tecnológico minimizado com o robô, pois neste só há transferência de texto.

Possibilitando a utilização do aplicativo com um pacote e uma rede de dados menos potentes, desonerando os usuários que interagissem com o robô, a proposta não era criar um robô inteligente que entendesse tudo que o usuário escrevesse, mas um que tivesse botões direcionando a participação do usuário para questões específicas relativas à merenda e previamente estabelecidas,

> [...] um bot direcionado. Você quer saber merenda, você me fala de onde, e eu te digo qual a merenda prevista aquele dia. [...] algo simples e funcional. E que pudesse ter um canal de comunicação para as pessoas votarem, no final do dia, se quiser fazer alguma reclamação, alguma denúncia, ou algo assim, elas teriam esse canal de comunicação.[118]

Os Desenvolvedores do APA,[119] ganhadores do concurso, tinham experiência pregressa com programação de sítios digitais, mas era a primeira experiência em construir um robô. Segundo eles, o desfio era maior, pois um dos pré-requisitos do projeto consistia em não utilizar tecnologias proprietárias, mas tecnologias livres e gratuitas. Sendo assim, apesar da experiência dos três membros do grupo, eles decidiram chamar um quarto programador e pagar pelos serviços dele, utilizando o dinheiro do prêmio oferecido pela UNESCO, para garantir um trabalho final de melhor qualidade.

---

[114] O Whatsapp é um aplicativo de troca de mensagens utilizado em grande escala por meio dos celulares. De acordo com o sitio digital da marca mais 1 bilhão de pessoas em 180 países utilizam esse aplicativo. Disponível em: <https://www.whatsapp.com/?l=pt_br>. Acesso em: 13 out. 2017.

[115] Facebook é uma rede social, que no Brasil tem 102 milhões de usuários, sendo que 93 milhões, segundo dados da página do próprio Facebook acessam por meio de aplicativos móveis. Disponível em <https://pt-br.facebook.com/business/news/102-milhes-de-brasileiros-compartilham-seus-momentos-no-facebook-todos-os-meses>. Acesso em: 13 out. 2017.

[116] Entrevista dos Desenvolvedores do APA aos autores em 26 set. 2017 (Roteiro de Entrevista 5).

[117] Entrevista dos Desenvolvedores do APA aos autores em 26 set. 2017 (Roteiro de Entrevista 5).

[118] Entrevista dos Desenvolvedores do APA aos autores em 26 set. 2017 (Roteiro de Entrevista 5).

[119] Entrevista dos Desenvolvedores do APA aos autores em 26 set. 2017 (Roteiro de Entrevista 5).

## 5.3 FUNCIONAMENTO DO APLICATIVO PRATO ABERTO

O nosso intuito é apresentar os dois canais disponíveis para a população utilizar o APA, que, conforme observamos anteriormente, serão o sítio digital e o robô, o qual estará disponível no Telegram e no Facebook.

O objetivo quanto à utilização do sítio digital apresentado pelos Desenvolvedores do APA[120] difere bastante dos objetivos em relação ao robô. O sítio digital tem um mapa para procurar as escolas e é muito mais ágil para agregar qualquer necessidade nova em relação ao tema merenda, como o acréscimo de novas informações quaisquer "o site é expositivo é onde você entra e consegue ver as informações da escola, da merenda que vai vir, com mais dias [além do cardápio de hoje], o calendário inteiro."[121].

A transparência e a publicidade do cardápio, pauta inicial do concurso de aplicativos, foi contemplada no desenvolvimento do sítio digital do APA com a divulgação dos cardápios e a possibilidade de buscá-los: "Se você quiser saber a merenda da sua escola pelo site vai te levar em torno de 40(quarenta), 50 (cinquenta) segundos até você acessar o browser escrever www.com.br digitar a sua escola, procurar no *search*[122] clicar e esperar carregar a página.[123]

A interação com o site, por parte da população, restringe-se à consulta do cardápio do dia em questão ou de outros dias – de acordo com a disponibilidade de informação – por escola e faixa etária. Não será possível, pelo sítio, avaliar o cardápio ou enviar mensagens para a SME, pois essas funcionalidades estarão disponíveis apenas pelo robô. O robô, ou *bot*, como é chamado, permite que o usuário se comunique com a SME, afinal, como explicaremos adiante, ele tem uma série de possibilidades de interação que o sítio digital não permite. O robô recebeu o nome de EducAssis bot.

Os Desenvolvedores do APA[124] frisam que o objetivo do *bot* será dar publicidade e transparência aos cardápios das escolas da rede pública municipal, trabalhando com informações mais instantâneas e mais direcionadas ao cardápio e visando o serviço daquele dia e do dia seguinte.

---

[120] Entrevista dos Desenvolvedores do APA aos autores em 26 set. 2017 (Roteiro de Entrevista 5).
[121] Entrevista dos Desenvolvedores do APA aos autores em 26 set. 2017 (Roteiro de Entrevista 5).
[122] Tradução livre: busca.
[123] Entrevista dos Desenvolvedores do APA aos autores em 26 set. 2017 (Roteiro de Entrevista 5).
[124] Entrevista dos Desenvolvedores do APA aos autores em 26 set. 2017 (Roteiro de Entrevista 5).

Na maior parte da interação, o robô funcionará com o usuário por meio de perguntas pré-estabelecidas, com exceção de dois momentos: o nome da escola e um campo aberto para escrita ao final da interação, no intuito de direcionar ao máximo possível a comunicação, como saber o cardápio, receber o cardápio diariamente e dar sugestões sobre o cardápio.

As informações sobre o cardápio serão disponibilizadas por escola, informação que, conforme apresentamos anteriormente, deverá ser digitada nos aplicativos que têm o robô, pois seria difícil e pouco objetivo abrir uma lista e procurar mais de três mil escolas. Para facilitar essa busca, os Desenvolvedores do APA[125] indicam que haverá a programação de "um algoritmo, aí, para trazer as escolas com o nome parecido com o que ela digitou."[126]

Escolhida a escola, o passo seguinte, de acordo com os Desenvolvedores, é a escolha da faixa etária, bastará apertar um botão existente para escolhê-la, pois são pré-definidas. Em seguida, escolhe-se entre o cardápio do dia ou o do dia seguinte, clicando no botão para a escolha: "Então em dez segundos você tem a informação que você precisa. [...] o meu objetivo [do robô] é te entregar a merenda. Se você não quer a merenda não posso te ajudar."[127]. Ou seja, o foco de informação do aplicativo é nítido.

Após as informações sobre a merenda o usuário terá a possibilidade de avaliar a merenda por meio de nota numérica: "Porque a nota a gente prefere que seja dada na hora pontual, eu acho que é mais só o dado ali, do que se a pessoa tiver que chegar em casa para dar a nota".[128] Depois da avaliação, haverá outro campo de escrita aberta no qual a pessoa poderá escrever o que desejar.

De acordo com a Coordenadora do COCIN,[129] existe uma lógica para que as perguntas sejam fechadas, sendo que a única pergunta aberta, além do nome da escola, é a última:

> Porque a gente tem que testar, como que isso vai ser recebido. Eu acho que já é um avanço a gente poder ter essa opção de deixar comentários e sugestões, de maneira aberta, só que para ele [usuário] chegar no ponto dele passar comentários e sugestões, ele tem que seguir o percurso de atendimento. Então, ele tem que indicar qualquer escola [...]. Isso é o mínimo de validação para dizer que esse cidadão realmente está interessado em acompanhar essa política, né!?[130]

[125] Entrevista dos Desenvolvedores do APA aos autores em 26 set. 2017 (Roteiro de Entrevista 5).
[126] Entrevista dos Desenvolvedores do APA aos autores em 26 set. 2017 (Roteiro de Entrevista 5).
[127] Entrevista dos Desenvolvedores do APA aos autores em 26 set. 2017 (Roteiro de Entrevista 5).
[128] Entrevista dos Desenvolvedores do APA aos autores em 26 set. 2017 (Roteiro de Entrevista 5).
[129] Entrevista da Coordenadora do COCIN aos autores em 06 out. 2017 (Roteiro de Entrevista 9).
[130] Entrevista da Coordenadora do COCIN aos autores em 06 out. 2017 (Roteiro de Entrevista 9).

Em relação à escolha do Facebook e do Telegram, como sendo as redes sociais que abrigarão o robô, consoante os Desenvolvedores do APA[131], o objetivo era manter as pessoas em redes sociais às quais elas já estavam habituadas, e não que forçosamente utilizem outro canal. Os dois aplicativos que hoje recebem o robô permitem esse tipo de interação, coisa que o WhatsApp não permite ainda, mas, se vier a permitir, o sistema já está preparado para facilitar a interação.

Um aspecto amplamente discutido pela equipe da SME, segundo a Coordenadora do COCIN,[132] reside na possibilidade de o APA receber fotos dos usuários, aspecto sobre o qual, em contato com a equipe de atendimento da CODAE, problematizaram algumas questões:

> [...] vai ser a análise dessas fotos? Como que a gente valida que elas são reais, porque a gente recebeu muita foto falsa durante esse processo [de atendimento antes do aplicativo] A gente percebia, por exemplo, os pratos não são da [mesma] cor que são [os] da prefeitura. Ou então, esse aqui nem existe mais. Então, essas fotos circulam ou então tiraram a foto em outro lugar.[133]

Para além da questão da veracidade das fotos, "Adianta a gente receber fotos se a gente não tem condição de validar. O que a gente vai fazer com aquilo?"[134]. Sendo assim, essa funcionalidade não foi implantada no aplicativo. Mas a coordenadora salienta que querem olhar para o aplicativo de forma incremental.

## 5.4 SOLUÇÕES APRESENTADAS PELO APLICATIVO PRATO ABERTO

As soluções que o aplicativo pretende apresentar seguem três direções: comunicação com a comunidade escolar; gestão e organização dos cardápios; gestão e criação de indicadores de participação e de avaliação da merenda. O objetivo do aplicativo, conforme abordamos nesse capítulo, reside em melhorar a comunicação da SME com a comunidade escolar, dar publicidade e proporcionar transparência aos cardápios da SME.

---

[131] Entrevista dos Desenvolvedores do APA aos autores em 26 set. 2017 (Roteiro de Entrevista 5).
[132] Entrevista da Coordenadora do COCIN aos autores em 06 out. 2017 (Roteiro de Entrevista 9).
[133] Entrevista da Coordenadora do COCIN aos autores em 06 out. 2017 (Roteiro de Entrevista 9).
[134] Entrevista da Coordenadora do COCIN aos autores em 06 out. 2017 (Roteiro de Entrevista 9).

Esse canal propiciará, além do recebimento da informação, que o usuário avalie a merenda e, por meio do texto livre, deixe suas impressões ou escreva sobre a merenda, sendo que nesse momento não haverá controle sobre o que se escreve.

Quanto à gestão e organização dos cardápios das escolas municipais, é feita pela CODAE, conforme já discutimos anteriormente. Atualmente, segundo os Desenvolvedores do APA,[135] todas as possibilidades de cardápio são digitadas em Word[136] para que sejam enviadas e publicadas no Diário Oficial, e os diversos padrões de cardápio passam pelas seguintes etapas: primeiro, quatro modelos diferentes de gestão das escolas; em seguida, uma divisão do município em três agrupamentos, para garantir o abastecimento da cidade; por fim, divisão em diferentes faixas etárias, cada uma com suas especificidades de alimentação e nutrientes necessários.

Por isso foi criado um site só para a gestão desses cardápios. "uma ferramenta que ela [a equipe da CODAE] possa escrever a merenda e aparecer no site, estar no bot e ajudar ela a otimizar, para ela mandar para o Diário Oficial."[137] Dessa forma, além da melhoria da relação entre governo e sociedade, o produto que está sendo criado objetiva,

> [...] ajudar a equipe da CODAE, aí vai ter uma ferramenta para criar esses cardápios e automatizar o máximo que a gente conseguiu nesses três meses, né!? Então, criar sugestão de cardápio com base no histórico, ler o sistema responsável, pela gestão logística da comida [...] ele considera o estoque que têm nas escolas e o que seria previsto para servir na semana. Então, já exporta um arquivo que antes ela precisava digitar isso novamente. Agora, o sistema vai ler esse arquivo, e já vai trazer para ela uma primeira sugestão. Falando: olha, você pode já usar isso aqui ou fazer algumas pequenas modificações.[138]

A CODAE, que é o cliente interno do aplicativo na SME, gerou uma expectativa em relação ao aplicativo, apontada por seus desenvolvedores. Em entrevista, a Assessora Técnica de Gabinete da CODAE[139] destaca como o PPD e o APA têm o potencial de apoiar a gestão dessa coordenadoria e reforça a característica de inovação que este trará na construção e na divulgação do cardápio.

---

[135] Entrevista dos Desenvolvedores do APA aos autores em 26 set. 2017 (Roteiro de Entrevista 5).
[136] Programa de computador utilizado para digitação de texto.
[137] Entrevista dos Desenvolvedores do APA aos autores em 26 set. 2017 (Roteiro de Entrevista 5).
[138] Entrevista dos Desenvolvedores do APA aos autores em 26 set. 2017 (Roteiro de Entrevista 5).
[139] Entrevista da Assessora Técnica de Gabinete do CODAE aos autores em 21 set. 2017 (Roteiro de Entrevista 4).

Com relação à gestão e à organização do cardápio, os Desenvolvedores do APA[140] informaram que o aplicativo também possibilitará alteração no cardápio de maneira muito mais ágil do que ocorre hoje, caso haja qualquer problema, seja no abastecimento, na safra de algum produto, no preço, seja por qualquer outra dificuldade em servi-lo.

Além dos dois ganhos apontados anteriormente o desenvolvimento desse aplicativo terá outra possibilidade, a gestão das informações trocadas entre os usuários da merenda e o aplicativo (robô). Os Desenvolvedores do APA destacam[141] que será criado um painel de controle e um banco de dados estruturado, os quais ficarão dentro de uma plataforma de dados da prefeitura, que

> [...] vai poder ver quantas mensagens, vieram de onde, com quando elas chegaram, qual foi a nota média, esses números, né!? Para acompanhar no dia-a-dia. Como foi ontem, quem que foi mal, quem não foi mal. Em tempo real eles conseguem visualizar o que está acontecendo e aonde isso está acontecendo.[142]

## 5.5 PRÉ-IMPLEMENTAÇÃO[143]

Na entrevista que realizamos com os Desenvolvedores do APA,[144] eles nos disseram que deveriam entregar a ferramenta acabada em 03 de outubro de 2017 para a SME, a qual a lançaria oficialmente após um período de testes. Em função disso, na data mencionada, "a gente [desenvolvedores] já disponibilizou pra CODAE, para eles começarem a testar o input[145] dos dados agora e conversando com a Secretaria para fazer a implementação por que a Secretaria tem uma infraestrutura própria de servidores."[146]

---

[140] Entrevista dos Desenvolvedores do APA aos autores em 26 set. 2017 (Roteiro de Entrevista 5).
[141] Entrevista dos Desenvolvedores do APA aos autores em 26 set. 2017 (Roteiro de Entrevista 5).
[142] Entrevista dos Desenvolvedores do APA aos autores em 26 set. 2017 (Roteiro de Entrevista 5).
[143] Chamamos de pré-implementação o período que precede a implementação, momento em que esse estudo já terá terminado.
[144] Entrevista dos Desenvolvedores do APA aos autores em 26 set. 2017 (Roteiro de Entrevista 5).
[145] Em tradução livre, registro, apontamento.
[146] Entrevista dos Desenvolvedores do APA aos autores em 26 set. 2017 (Roteiro de Entrevista 5).

Quanto à infraestrutura de servidores da SME, de acordo com o APPGG da COTIC,[147] foi necessária a criação de uma infraestrutura de rede apartada, pois os funcionários da SME e da Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo (PRODAM), alegaram não ser seguro dar acesso a pessoas externas à SME. Outro aspecto mencionado é que esse tipo de iniciativa do PPD acaba alterando o funcionamento e os processos consolidados.

> Então, a nossa infraestrutura, a gente está começando a estruturar para poder receber projetos cívicos[148] e, tipo, conseguir disponibilizar infraestrutura para as equipes terem autonomia para trabalhar. Então, a gente criou essa DMZ[149] de inovação, que é uma rede apartada. [...] Todas as máquinas virtuais que irão servir de suporte para o 'PRATO ABERTO', a gente está colocando ali. Então, liberando todas as regras de segurança para eles acessarem de fora, conseguirem mexer, subir os sistemas, sem problemas. Então, começa a ter reflexos aqui dentro, entendeu!? De como que a gente vai ter que se organizar para conseguir, tipo, fazendo mais dois, três concursos, tendo mais duas ou três equipes de fora, como que a gente consegue de alguma forma ágil criar essas redes diferentes para dar acesso para as pessoas.[150]

Por fim, tanto o site como o aplicativo, quando forem implantados, estarão liberados para que qualquer usuário de qualquer local passa acessá-lo, não havendo necessidade de cadastro para seu uso. Os Desenvolvedores do APA[151] salientam que qualquer pessoa terá acesso aos dois canais de interação, sem restrições.

---

[147] Entrevista do APPGG da COTIC aos autores em 06 out. 2017 (Roteiro de Entrevista 5).
[148] De acordo com o APPGG da COTIC: "projeto cívico é essa ideia de a gente conseguir, como governo, ser mais plataforma, e abrir, tipo, para que o desenvolvimento das soluções sejam (*sic*) feitas por pessoas de fora do governo. Que é a ideia por trás do Prato Aberto, né. A gente fazer um concurso, trazer uma equipe de, no caso, uma equipe mais sociedade civil, né, que eles não têm nenhuma *startup*, nem nada." Entrevista do APPGG da COTIC aos autores em 06 out. 2017 (Roteiro de Entrevista 5).
[149] De acordo com o APPGG da COTIC: "DMZ, na verdade, é um jargão de rede, né, que é uma rede que está para fora, que está aberta para a internet" Entrevista do APPGG da COTIC aos autores em 06 out. 2017 (Roteiro de Entrevista 5).
[150] Entrevista do APPGG da COTIC aos autores em 06 out. 2017 (Roteiro de Entrevista 5).
[151] Entrevista dos Desenvolvedores do APA aos autores em 26 set. 2017 (Roteiro de Entrevista 5).

# VI OBSERVAÇÕES E ANÁLISES SOBRE O PÁTIO DIGITAL POR MEIO DA INICIATIVA PRATO ABERTO

Uma vez descritos até aqui tanto o PPD (capítulo 3) quanto o APA (capítulo 5), agora apresentaremos uma análise a respeito de como o PPD tem obtido ou não efetividade na construção das iniciativas que respondam àquilo que preconiza em seus objetivos. Nossa abordagem aqui, portanto, procurará situar o PPA como um caso para analisar o PPD à luz do que determina a portaria que institui sua criação.

Vale, mais uma vez, ressaltarmos que o APA apresenta como cronograma de implementação entrar em funcionamento para o público a partir do mês de outubro de 2017, por esse motivo não nos foi possível analisar sua aplicação. Contudo, procuramos entender como o projeto pode, potencialmente, avançar em direção a soluções objetivadas pelo próprio PPD, no sentido de entender – como expressamos anteriormente, a maneira pela qual o APA pode ser utilizado para o exercício do controle social e de fiscalização, por parte dos cidadãos, sobre um dos serviços oferecidos pela SME: a alimentação escolar, e como essa iniciativa pode promover a participação e a voz dos cidadãos ao, potencialmente, tentando estabelecer uma forma inovadora na relação entre estes e a administração municipal.

Importa, para compor nossa análise, retomarmos a portaria da SME nº 3.786,[152] de 17 de abril de 2017, que estabelece o PPD como iniciativa de governo aberto da SME e apresenta os seguintes objetivos:

> Art. 3º – Serão objetivos do Pátio Digital:
>
> I- promover espaço e metodologias de colaboração entre governo, academia, sociedade civil e setor privado;
>
> II- aprimorar e automatizar processos de gestão da Rede Municipal;
>
> III- aumentar os níveis de transparência ativa e de abertura de dados da SME;
>
> IV- desenvolver serviços digitais e ferramentas tecnológicas para atender às necessidades da comunidade escolar;
>
> V- fortalecer o controle das políticas educacionais e da aplicação de recursos por parte da gestão e da sociedade.

[152] Portaria nº 3.786, de 17 de abril de 2017. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-secretaria-municipal-de-educacao-sme-3786-de-17-de-abril-de-2017/>. Acesso em: 17 out. 2017.

Em nosso entendimento, é possível reunir esses objetivos em três agrupamentos, relacionados entre si, mas que, nesse momento, optaremos por separar no intuito de criar diálogos necessários com a análise e com a bibliografia discutidas. Eis os três agrupamentos, aqui configurados na ordem em que faremos a análise: 1) voz e participação; 2) fiscalização e controle social e 3) relação entre sociedade e governo.

Assim, ficam fora dessa análise as problematizações relacionadas ao fomento à pesquisa científica sobre as políticas educacionais da SME, porque são iniciativas que ainda se encontram em fase bastante embrionárias no seio do PPD, segundo gestores da SME em suas entrevistas para nosso trabalho.

## 6.1 VOZ E PARTICIPAÇÃO

Entendemos que a questão da voz do cidadão e a participação – e a forma como se apresentam na iniciativa do APA – são especialmente importantes nessa análise de dois objetivos apresentados pelo PPD: o objetivo I (promover espaço e metodologias de colaboração entre governo, academia, sociedade civil e setor privado), com foco no que diz respeito à colaboração entre governo e sociedade; e o objetivo V (fortalecer o controle das políticas educacionais e da aplicação de recursos por parte da gestão e da sociedade).

Dialogando com a revisão bibliográfica, especialmente no que tange à voz discutida por Hirschman (a qual encontra em nosso trabalho um eixo de análise), é importante entendermos a voz como mecanismo político que, no caso da Educação que enfrenta o monopólio do poder púbico em relação a esse tema, configura-se como importante recurso do cidadão para se posicionar e tentar a efetivação de mudanças – nesse caso, a melhoria de um serviço público.

Em relação aos serviços públicos, uma opção mais qualificada está na alternativa do cidadão em aplicar sua voz como um motor de mudança, uma vez que a alternativa limite seria sua saída da comunidade da qual pertence e deixar de ser beneficiário de determinados serviços – e esta, no caso da esfera pública, é uma opção limitada, porque, no caso específico que estamos tratando, não há uma opção de saída à merenda numa escola pública, restando o uso da voz como meio para que o consumidor – o aluno, ou seus pais – possa qualificar o serviço, ou seja, a qualidade da merenda.

Portanto, é necessário haver canais qualificados ao exercício dessa voz para que, ao menos, ela se efetive numa situação como esta, pois ignorar essa voz ou não ter canais para o recebimento dela deixa o cidadão sem poder optar pela saída, sem a opção de voz também. A voz, então, é também entendida como um fator para impedir a deterioração dos serviços, salienta Hirschman.

O aplicativo PA se configura numa iniciativa voltada a apoiar a SME em sua gestão da alimentação escolar. Entendemos que a discussão sobre a voz dos cidadãos e a participação social estão presentes desde a configuração do problema que possibilitou o desenvolvimento da ferramenta até seu potencial uso pela comunidade escolar (alunos, professores, gestores, funcionários e familiares), passando pela forma de construção da ferramenta.

Inicialmente, existe a participação dos envolvidos na configuração do problema da alimentação escolar, o objetivo de oferecer excelência no serviço prestado e a necessidade de fiscalização do cardápio. Não seria ousado dizer que essa voz se faz presente desde as ocorrências registradas no telefone 156,[153] da Prefeitura Municipal de São Paulo, que traz a merenda como uma das principais ocorrências de reclamação da SME, conforme afirmaram em suas entrevistas o Secretário Adjunto, a Coordenadora do COCIN e os Desenvolvedores do APA, por exemplo; ou como ela se estabelece como um foco de monitoramento da imprensa e da opinião pública, convertendo-se numa preocupação da SME.

O que se tem de manifestação em relação à alimentação escolar gera então uma outra necessidade de escuta por parte do poder público: o chamamento e o engajamento de cidadãos para que disponham de suas competências e apoiem a construção de soluções aos desafios públicos relacionados ao tema – o que se materializa, no caso da alimentação escolar, na abertura de edital para o fomento de elaboração de estratégias e soluções do tema.

Tema, que, embora incentivado pelo poder público, este não o desenvolve rumo à participação propositiva de cidadãos e grupos, visto que ao utilizar a rede social Meetup, objetiva trabalhar com um público jovem e conectado às soluções tecnológicas modernas. Aspecto reforçado quando observamos o perfil dos presentes no Encontro Aberto #5 e numa entrevista não-estruturada com um dos presentes, o qual afirmou participar dos encontros e das competições organizadas pela prefeitura, ressaltando que o público presente é de jovens ávidos por desafios.

[153] Canal de Comunicação entre o cidadão que está na cidade de São Paulo e a prefeitura do município.

Por fim, voz e a participação serão determinantes no potencial uso do aplicativo para a fiscalização dos cidadãos sobre a qualidade da alimentação escolar servida nas unidades escolares no município, e está intimamente relacionado aos nossos propósitos de estudo nesta dissertação.

Na experiência do PPD e do APA, um fator importante reside no entendimento do uso das TIC como mediadoras entre a escuta do poder público e a voz dos cidadãos, de modo que possa promover participação num primeiro nível e posterior controle social e fiscalização. Potencialmente, o APA assume esse lugar de mediador, na tentativa de atribuir, canalizar e estruturar a voz manifestada pelos cidadãos para a melhoria do serviço público em questão.

Nesse sentido, o APA se apresenta como um instrumento potencial para aquilo que Cunha, Guise e Teixeira (2015, p. 8) apontam como algumas categorias da participação digital, a saber para citar duas delas: a "criação de canais de feedbacks e consultas'' e o "engajamento e colaboração de diferentes coletividades", afinal, a ferramenta se propõe a mediar uma consulta diária em relação ao cardápio e engajar a comunidade escolar na consulta e na fiscalização da merenda. Além disso, a ferramenta APA tem potencial, todavia, pelo seu desenho parece não se propor a alcançar, ao menos num primeiro momento, o "empoderamento dos cidadãos no processo decisório de políticas públicas" (CUNHA; GUISE; TEIXEIRA, 2015, p. 8).

Considerando nossa discussão até aqui, sobre a efetivação da voz do cidadão e da participação mediada pelas TIC, e olhando para a classificação proposta pela OCDE (2001) que no primeiro nível se caracteriza pelo uso da tecnologia para permitir a participação, no segundo tenta envolver os cidadãos e no terceiro, empoderá-los a participar da agenda política, o APA tem um longo caminho para evoluir numa escala de participação.

Importante notar que esses níveis de atuação do cidadão por meio de canais criados pelo poder público devem assumir como patamar mais elevado a participação efetiva na mudança da política, na decisão, no oferecimento do serviço. Uma vez que não temos a possibilidade de analisar o APA em funcionamento, e menos ainda o retorno da voz do cidadão aos gestores públicos e o tipo de resposta que será processada a partir desse ato, por ora, o aplicativo se mostra potencialmente um canal da voz. Algumas visões sobre a iniciativa, coletadas durante nossa pesquisa, reforçam esse caráter até aqui.

Os Desenvolvedores do APA[154] trazem observações importantes sobre o estreitamento da distância entre a escuta do poder público e a voz do cidadão e também sobre o processo de construção que teve, inicialmente, a participação de duas alunas da Rede Municipal de Ensino, matriculadas nos Anos Finais do Ensino Fundamental, nas reuniões iniciais de discussão do aplicativo – (contudo, depois de se inscreverem para empregar sua voz na construção da solução de problemas, não puderam concorrer por não atender aos critérios de idade):

> Então, esse segundo dia foi imersão mista, teve a participação de três meninas, também, da rede pública. Foi bacana porque ali a gente viu uma necessidade que elas tinham de comunicação. Então, elas não conseguiam dizer se elas estavam gostando, ou não, da comida. [...] você tem os diretores das escolas, você tem as empresas terceirizadas, a CODAE e o secretário. Então tem uma distância muito longa. Uma das coisas era poder dar voz a essas meninas que estavam querendo reclamar de algum jeito e não podiam.[155]

Um aspecto abordado na entrevista está justamente na configuração deste canal e na quase inexistência de outros canais. Uma espécie de antevisão trazida pelos entrevistados é que a voz, inicialmente, pode não estar focada no problema específico que um determinado canal trata. Isso é possível por conta tanto de uma espécie de demanda reprimida quanto do distanciamento existentes entre o governo e cidadãos, fazendo com que a abertura de um canal seja o repositório de um conjunto muito mais amplo de demandas, reclamações, sugestões do que o objetivo inicial.

Aqui, a questão que se impõe ao poder público não é a desqualificação da voz ou o fechamento desse canal, mas sim realizar a necessidade de um trabalho que esclareça a população e desenvolva outros canais de escuta – seguir, portanto, qualificando a voz e ampliando o canal de atuação democrática:

[154] Entrevista dos Desenvolvedores do APA aos autores em 26 set. 2017 (Roteiro de Entrevista 5).
[155] Entrevista dos Desenvolvedores do APA aos autores em 26 set. 2017. (Roteiro de Entrevista 5).

> Mas esse processo de feedback precisa sim evoluir né, a gente não podia pegar o máximo do começo. A gente precisa construir alguma coisa que dê um canal para a população. [...]. Vai começar a chegar um monte de coisa, a Prefeitura precisa a Secretaria né, precisa ler essas informações e direcionar a pesquisa. [...]. Quando elas [as pessoas] acham um canal de comunicação efetivo, elas começam a falar. [...]. Então também não dá para resolver o problema da escola 100%.[156]

> É o equilíbrio ainda, tipo, do ponto de vista do cidadão ele poder participar o máximo possível, e do ponto de vista do governo a gente poder agir o máximo possível, porque se deixar tudo aberto, ele fala o que quiser. Mas a gente não consegue fazer nada.[157]

Também é importante destacar que há uma limitação da voz e escuta ao cidadão, porque não é possível ao poder público ampliar os canais sem que haja, contudo, a qualificação necessária em relação ao tratamento e ao retorno das demandas e problematizações trazidas pelos cidadãos. Por exemplo, o APA tem um campo no qual o usuário pode se manifestar livremente por mensagem de texto e não somente por um conjunto de opções avaliativas de múltipla escolha:

> Se a gente só abrisse um canal, a gente não ia ter como estruturar a informação aqui dentro. Para compreender o que as pessoas estão falando. Então, alguns indicadores básicos, avalia bem ou mal, a gente tem que estruturar, né!? Para dar opções. Se ele não ficar satisfeito com essa forma de interação, ele vai poder colocar, mas a gente acredita que só o fato dele poder avaliar [...] já vai ser uma forma de ele se manifestar e que vai estar tudo bem, né!? Para a gente ajuda.[158]

A ferramenta, nesse aspecto, possibilitará, como argumentaram os Desenvolvedores do APA[159], trabalhar com a redução de assimetria de informações e de expectativas entre a comunidade escolar e a SME, bem como com as reclamações, possibilitando focar ações em regiões específicas ou fazendo campanhas de conscientização sobre determinados alimentos e sua importância, a partir dos resultados das avaliações recebidos por meio do aplicativo.

[156] Entrevista dos Desenvolvedores do APA aos autores em 26 set. 2017. (Roteiro de Entrevista 5).
[157] Entrevista do APPGG da COTIC aos autores em 06 out. 2017. (Roteiro de Entrevista 5).
[158] Entrevista da Coordenadora da COCIN aos autores em 06 out. 2017 (Roteiro de Entrevista 1).
[159] Entrevista dos Desenvolvedores do APA aos autores em 26 set. 2017 (Roteiro de Entrevista 5).

É significativo sublinharmos o caráter da proposta até o momento e do que ela guarda de potencial e inovação. Contudo, para que a discussão de voz e participação se efetive a fim de avançar rumo à mudança possível e esperada, atingida por meio da voz do cidadão, é importante que se estruture o caminho adequado ao tratamento daquilo que é trazido por essa voz e que sejam definidos o *feedback* e as mudanças de qualidade.

As entrevistas que colhemos revelam uma preocupação com essa questão, denotando que não é ainda um aspecto bem resolvido no funcionamento do APA, em particular, e mesmo no PPD de maneira geral. Esse aspecto é ressaltado quando os entrevistados discorrem sobre algumas das principais contribuições potenciais do aplicativo:

> Eu acho que vai ser o feedback possível para a população. Da população falando o que eles estão achando. [...] no dia-a-dia do trabalho o diretor é o responsável por fiscalizar a merenda, mas o diretor precisa que o terceirizado trabalhe. Se tem uma relação humana, que é difícil você ficar apontando erros o tempo inteiro. Quando você tem [o aplicativo], você pode ir para a população de forma anônima dar esse feedback direto para o governo, para o executivo, ele pode tomar decisões e atuar em cima das empresas e todos os participantes dessa cadeia.[160]
>
> Eu acho que no caso de, quando a gente está falando de um serviço o que faz mesmo a diferença é a pessoa sentir que a reclamação que teve uma solução, né se não ela não vai usar mais. Não vai avaliar mais.[161]

O Secretário de Educação do Município de São Paulo, numa espécie de resumo da problemática, que tanto o PPD quanto o aplicativo PA tentam endereçar, situa sua análise, quanto à necessidade de voz, à abertura de canais de comunicação e à ampliação da participação, em quatro dimensões, as quais, para ele, devem ser focos de preocupação.

Num primeiro momento, traz a discussão da abertura do canal e o tipo de participação que deve surgir inicialmente:

> [...] primeiro a pessoa vai ter que aprender a usar o aplicativo [...] não é uma questão técnica, mas assim afinal que tipo de questões que ela deve colocar ali [...] como a gente ainda tem uma cultura muito fechada no poder público, a pessoa quando abre um canal todas as coisas passam por ali não é só a merenda, não. É uma coisa que eu acho que vai acontecer.[162]

[160] Entrevista dos Desenvolvedores do APA aos autores em 26 set. 2017 (Roteiro de Entrevista 5).
[161] Entrevista da Coordenadora da COCIN aos autores em 06 set. 2017 (Roteiro de Entrevista 1).
[162] Entrevista do Secretário de Educação aos autores em 06 out. 2017 (Roteiro de Entrevista 7).

Em seguida, o secretário aponta o distanciamento entre governo e sociedade como um elemento a ser cuidado e que, se estreitado, pode ser um elemento-chave para qualificar a participação:

> A segunda eu acho que são questões que como a gente ainda não informa muito bem como esse processo de alimentação escolar está organizado. São questões que vão nos ajudar a construir cartilhas para os pais, processos de informações mais adequados [...] Então a gente vai ter de um lado eu acho que muitas questões que não são relativas só a alimentação, porque a gente abre um espaço novo para as pessoas poderem interagir conosco, de outro a gente abre também muitas questões que poderiam ser resolvidas se a gente previamente tivesse informado melhor os pais os educadores etc. como o sistema funciona.[163]

Os outros dois aspectos apresentados pelo Secretário estão na categorização dos desafios trazidos pelos cidadãos, que podem estar situados não em um campo específico ou local, mas numa ocorrência mais sistêmica e, por essa razão, a abertura de dados, a transparência e as ações voltadas ao governo aberto são elementos críticos ao sucesso de iniciativas como o PPD e o APA.

> Ele [o problema] decorre de uma Política nossa ou de uma regulamentação ou de uma forma de fazer então aí a gente vai ter que estar preparado para falar pô espera aí isso aqui é um problema que pode acontecer em outros lugares mesmo [...]. Então aí entra todo esse processo que é um dos corações do pátio que é acreditar que a informação aberta nos traz uma colaboração aberta de qualidade [...] com nossas comunidades [...] e o cuidado que temos que ter é como devolver para o cidadão essa resposta.[164]

O Secretário Adjunto de Educação do Município de São Paulo entra nesse diálogo ao incluir algumas possibilidades e potencialidades tanto do PPD quanto do APA, no que diz respeito à voz do cidadão e sua relação com o poder público, por meio de uma perspectiva de atuação que é mais direta e, por isso, com potencial inovador:

[163] Entrevista do Secretário de Educação aos autores em 06 out. 2017 (Roteiro de Entrevista 7).
[164] Entrevista do Secretário de Educação aos autores em 06 out. 2017 (Roteiro de Entrevista 7).

> O que a gente tem tentado conectar com o PÁTIO são algumas consultas a comunidade escolar, né!? Os professores, os próprios alunos, etc. Então, por exemplo, a gente teve o desenvolvimento do currículo municipal e o currículo contou com a colaboração dos professores e dos próprios alunos, né!? Em termos da opinião, de como eles preferem aprender, de onde eles têm interesse, não tem, etc. Por dentro do 'PÁTIO', mas a gente tentou acompanhar isso um pouco no programa até para ver como que o 'PÁTIO' poderia ser um instrumento para a gente fazer mais isso, né!?[165]

> Eu acho que aquele formato da política de participação, como foi feito no governo federal há muito tempo, das conferências, tal, eu acho uma coisa que tem um limite, né!? E que acaba [...] reforçando uma coisa de vir sempre os mesmos, de virem grupos que já estão ali politicamente próximos, etc. Então, acaba sendo por mais gente que vá, e vai muita gente nessas conferências [...] um grupo fechado, em relação a sociedade como um todo, né!? E ferramentas como essa permitiriam um canal mais direto com cada um, com cada cidadão. Então, como uma possibilidade de experimentar nessa linha eu acho que o 'PÁTIO' poderia ser algo interessante sim de a gente começar a ver o que funciona e o que não funciona, que tipo de problema isso pode acarretar ou não, né!? Eu acho que poderia ser algo interessante.[166]

Vale a reflexão de que somente será possível realizar a inovação aqui se todo o ciclo for levado a cabo: abertura de canal de escuta e voz, acompanhado de uma reformulação da relação entre governo e sociedade que, ao final, permita ao cidadão a atuação efetiva na mudança do *status quo*.

Se a escuta em relação à voz da população for real, se houver *feedback* e se as mudanças forem comunicadas, o efeito será um potencial de fiscalização (que ainda não existe) por parte da população, fomentando o controle social e com uma característica peculiar: dada pela mediação do aplicativo. Nesse sentido, é importante avançarmos para o nosso próximo campo de análise: o potencial de controle social e fiscalização do APA.

[165] Entrevista do Secretário Adjunto aos autores em 03 out. 2017 (Roteiro de Entrevista 6).
[166] Entrevista do Secretário Adjunto aos autores em 03 out. 2017 (Roteiro de Entrevista 6).

## 6.2 FISCALIZAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

A fiscalização da qualidade da alimentação que é servida nas unidades escolares figura como um dos objetivos do APA. A ideia de fiscalização sobre os serviços prestados no âmbito da alimentação escolar se associa à ideia do controle social exercido pelos cidadãos em relação ao poder público. Outra vez, o horizonte aqui seria a manifestação da voz como um elemento de empoderamento do cidadão, no conflito ou no diálogo, com o poder público.

A portaria que instituiu o PPD expressa a preocupação com o controle social em três de seus objetivos. De forma menos evidente nos objetivos III (aumentar os níveis de transparência ativa e de abertura de dados da SME) e IV (desenvolver serviços digitais e ferramentas tecnológicas para atender às necessidades da comunidade escolar), de forma explícita no objetivo V (fortalecer o controle das políticas educacionais e da aplicação de recursos por parte da gestão e da sociedade).

Podemos interpretar que os três objetivos culminam numa ideia de controle e fiscalização porque: têm a premissa de abertura de dados e de tentar superar a assimetria de informações entre o poder público e os cidadãos; consideram a possibilidade de serviços e ferramentas tecnológicas como possíveis mediadores desse processo; tentando fortalecer a noção de controle da população em relação às políticas.

Também é possível interpretar que, nos objetivos do PPD, o controle social assume um lugar pragmático que se encontra para além da promoção da democracia e da participação – aliás, não é explicitado dessa forma –, mas como algo que auxilia o poder público em sua tomada de decisão e, no limite, na forma de como gerir os recursos existentes. Trata-se, portanto, de uma voz importante e necessária porque tem, por potencial, ser determinante na definição das políticas. No entanto, é fundamental entender e analisar como esse caminho se desenvolve e se efetiva tanto no que tem sido construído até aqui quanto no potencial existente.

Já mencionamos no item anterior que a voz do cidadão deve assumir um lugar importante na qualificação dos serviços como um quase único mecanismo de pressão e de melhoria dos serviços aos quais ele está sujeito. Para tanto, é fundamental, primeiramente, qualificar e amplificar os canais de escuta e voz do cidadão de modo que haja o objetivo fim dele de interferir na política, moldando-o às suas necessidades, mudando a relação com o governo e alterando o *status quo*.

O exercício do controle social sobre os governos e a fiscalização dos serviços públicos serão, em nosso entendimento, os mecanismos necessários para que essas ações se efetivem. Nesse sentido, é importante destacar a intencionalidade da administração pública – em nosso caso, da SME – de direcionar as expectativas em relação ao PPD e ao APA a esse lugar de controle e fiscalização.

Aprofundando a análise, encontramos em Arnstein (2002) a discussão de como a participação cidadã fica situada numa discussão de equilíbrio e distribuição de poderes entre governos e cidadãos. A autora orienta sua argumentação sobre a participação cidadã definindo uma escada que vai de níveis identificados como não-participação até aqueles que representam uma participação mais amplificada e emancipatória dos cidadãos em relação aos governos.

Manipulação é o degrau da escada de participação cidadã, que ela chama de terapia, serão tratados como formas de não-participação e, portanto, em nosso entendimento, descartadas das possibilidades de atuação do poder público. Por outro lado, é interessante notar que, considerando os objetivos do PPD e do APA quanto a transparência dos dados, participação e controle sociais, será importante observar como sua atuação se estruturará para além dos degraus 3 (Informação) e 4 (Consulta); e seu potencial para avançar aos degraus 6 (Parceria), 7 (Delegação de Poder) e 8 (Controle Cidadão), associados a formas de participação mais amplas, aprofundadas e que dialogam com maior empoderamento dos cidadãos.

Pinho e Sacramento (2009, p. 1355) apresentam uma mudança de foco em relação ao controle social, apontando que:

> [...] os controles sociais são essenciais na administração pública gerencial, na medida em que compensam a redução do controle legal de procedimentos e complementam o controle de resultados [e] que formas de responsabilização baseadas no desempenho governamental e na participação devem ser incluídas para garantir a maior eficiência dos serviços prestados pelo Estado.

Consideradas essas necessidades de foco em resultados, desempenho e garantia de serviços aliados à condicional de transparência intrínseca à ideia de avanço no controle social, podemos refletir que a participação cidadã aqui é também fundamental para que as entregas de qualidade sejam atingidas.

A OCDE (2011), por exemplo, situa transparência e controle social em consonância quando se trata de responsabilização ou *accountabiliy*, indicando que a transparência permite que os cidadãos exerçam a fiscalização e examinem as decisões de atores estatais e as políticas públicas. São esperados os seguintes resultados, por meio da transparência e controle social: combate à corrupção, compartilhamento de responsabilidade no fornecimento de serviços públicos, melhora de resultados e custos das políticas públicas, desenvolvimento de processos de gestão e aproximação das expectativas da população quanto à atuação do governo.

Até o momento, podemos então estabelecer um diálogo entre os objetivos do PPD relacionados à transparência e a ideia de Arnstein quanto aos degraus de participação cidadã, definidos como Informação (degrau 3) e Consulta (degrau 4).

O aplicativo PA responde à expectativa e ao objetivo de transparência, por meio da informação ao cidadão, tornando públicas as informações do cardápio diário oferecido nas unidades escolares como merenda. Feito isso, também consulta alunos, professores, gestores e familiares (a comunidade escolar, enfim) sobre a qualidade e a quantidade desta merenda, de modo que esteja condizente ao cardápio, por meio de uma ferramenta tecnológica – o aplicativo.

Há um avanço aqui, sem dúvida, porque é possível identificar uma inovação que, antes de estar relacionada ao uso de tecnologia, acha-se na relação que se estabelece com os cidadãos no sentido de colocar em suas mãos, diariamente e de uma forma que se pretende acessível, informações que lhes permitam interagir com o governo e se posicionar sobre suas demandas nesse campo específico da alimentação escolar: temos, então, um canal de voz e escuta associado a uma dimensão de transparência e com potencial de controle e fiscalização.

Assim, nesses dois últimos itens – controle e fiscalização – situamos nossa análise, também em consonância com um dos objetivos do PPD já citado: fortalecer o controle das políticas educacionais e da aplicação de recursos por parte da gestão e da sociedade. Nesse âmbito, por ora, só é possível analisarmos a experiência do PPD, mais especificamente a do APA como potencial.

Um dos objetivos no uso da ferramenta é proporcionar ao cidadão o controle e a fiscalização sobre um serviço púbico, de modo que possa interferir sobre a garantia de desempenho do setor público e, em potencial e no limite, contribuir para a mudança e/ou qualificação da política pública, exercendo dois aspectos para os quais Britto (1992) nos chama a atenção: permitir que o particular saiba das coisas do Estado, porque, baseado em transparência, tem acesso às decisões relacionadas ao cardápio e faz com que o particular possa defender tanto interesses individuais como interesses gerais, uma vez que sua fiscalização pode atingir mudanças na coletividade.

No entanto, cabe considerar que o APA só poderá cumprir esse papel condizente com os objetivos do PPD se criar as condições de avanço para níveis de participação que vão além da informação e da consulta. Será necessário, pois, ampliar as possibilidades para níveis de participação do cidadão – segundo a escada de Arnstein (2002) – que avancem para a parceria entre cidadãos e governo e, consequentemente, delegação de poder às mãos do cidadão e que este venha a exercer o controle de fato, aqui entendido como a possibilidade de mudança da política e do *status quo*, interferindo na administração pública, gerando a tomada de decisões necessárias à melhoria do serviço prestado.

No conjunto de entrevistas realizadas há uma expectativa de que o APA possa ser um elemento de controle social e fiscalização sobre a alimentação escolar. Isso é importante porque demonstra a intencionalidade de desenvolvedores do aplicativo e de gestores em relação ao aplicativo de modo que ele ajude a perseguir os objetivos do PPD.

No entanto, as entrevistas não deixam muito claro como isso será desenvolvido, o que é preocupante porque sugere que o caminho todo – da informação, da voz do cidadão, da escuta a essa voz, do *feedback* do cidadão à situação da merenda e do retorno a este e a tomada de decisão que pode mudar uma situação – não está completamente formulado até o momento.

Na entrevista com os desenvolvedores, pudemos tangenciar um pouco melhor a questão de como o controle e a fiscalização podem se dar na prática, numa articulação possível entre a fiscalização realizada pela Prefeitura e a fiscalização realizada pelos cidadãos usuários, via aplicativo:

> [...] umas das coisas que ficou claro para a gente no produto, eles têm sessenta.... Não é fiscal o nome que se dá, mas...São nutricionistas.... [...] seria necessário [...] em torno da ordem de mil. Dado o tamanho da cidade. [...] se a gente tem um sistema que os alunos em tempo real fazem uma avaliação na nota [...] eles comem, eles mandam a mensagem, isso é uma boa dica, para essas nutricionistas otimizarem o trabalho delas. Então, se você sabe que ali está tendo um problema agora. Porque se for desvio vai acontecer de novo e se acontecer de novo tem que ter uma investigação.[167]

[167] Entrevista dos Desenvolvedores do APA aos autores em 26 set. 2017 (Roteiro de Entrevista 5).

A Coordenadora da COCIN e a principal figura do PPD, embora aqui não detalhe como será esse processo de controle e fiscalização e os impactos que ele possa vir a ter, reitera a importância e a preocupação com este objetivo:

> [...] as pessoas terem a dimensão de que elas tão nos municiando de informação. Agora é interessante pensar nessa experiência nos vários níveis de participação que a gente tem, porque [...] é um controle social né. Mas eu vejo o controle social como um recorte da participação social, é uma dimensão da participação. Uma das formas de participar é ajudar no controle, tem outras.[168]

O Secretário Adjunto de Educação do Município de São Paulo apresenta as necessidades do PPD e do APA de cumprirem seus objetivos de fiscalização e controle social. Porém, situa isso numa dimensão interessante que é a superação da burocracia e a possibilidade de informações mais ágeis chegarem aos gestores e gerar tomadas de decisão também mais ágeis. Importante essa perspectiva, porque agir sobre os processos morosos e burocráticos é também uma forma de interferir e gerar mudanças no *status quo* – e, se isso partir da ação e da participação cidadãs, então teremos uma perspectiva de atuação que é muito positiva:

> Olha, eu espero que nos ajude nessa linha da fiscalização porque a gente inclui um vetor aí de fiscalização que é da própria família, né!? E que hoje é mais difícil de fazer, né!? Hoje, o que acontece, se a empresa contratada não atender algo que está no contrato, o diretor da escola, ele tem que ir lá, tem que notificar a empresa, tem que entrar com pedido, eventualmente, de uma multa, etc. e tal. Esses processos são morosos, né, essas empresas têm equipes de advocacia que recorrem [...] esse processo acaba se arrastando, a gente conseguiu aqui tirar do armário um monte de processos que tinha parado, de cobrança de multa de empresa, tal, que acabava não indo para frente. Então, têm as complexidades da burocracia, né!? Agora, eu acho que você abrindo esse canal, oxigena um pouco isso também, quer dizer, se tiver uma região que as famílias estão reclamando muito, acende uma luz vermelha, né!? Algo que hoje a gente não tem, a gente tem o feedback dos diretores, que é importante, mas, eventualmente, isso pode ser um sinal também, né!? Porque a gente tem diferentes empresas nas diferentes regiões da cidade. Então você pode também monitorar o que está acontecendo nessa região, que agora está tendo um monte de reclamações? Sei lá, nas creches, né?[169]

[168] Entrevista da Coordenadora da COCIN aos autores em 06 set. 2017 (Roteiro de Entrevista 1).
[169] Entrevista do Secretário Adjunto aos autores em 03 out. 2017 (Roteiro de Entrevista 6).

O processo de fiscalização pelo cidadão e o controle social não podem substituir o processo de fiscalização e controle internos: se o número de denúncias com o lançamento do aplicativo crescer, será necessária uma atuação mais efetiva da fiscalização do corpo de nutricionistas da CODAE; ou se desvios forem detectados, as ações de controle interno devem ser ágeis e efetivas.

Afinal, o Controle Social tem seus limites e não consegue substituir as ações de controle interno, mas subsidiá-lo e direcioná-lo, se bem articulados. Sendo assim, entender que o número reduzido de nutricionistas pode ser suprido por meio do controle social, pode ser um equívoco. Ao passo que a junção das duas formas de controle, essa sim, potencializaria a capacidade de controle e de fiscalização da SME.

Sendo assim, controle e fiscalização estão no centro dos objetivos do PPD e do APA; havendo ainda a necessidade de exploração das possibilidades de esta fiscalização ser exercida, porém, um dos principais potenciais que podemos destacar é a possibilidade de articulação entre a fiscalização exercida pelo cidadão e aquela exercida pela Prefeitura e o quanto essa interação pode gerar de dados, informações e influenciar a tomada de decisão.

Quanto aos desafios, podemos indicar a participação da sociedade de forma individualizada e mediada por um aplicativo. A participação social mediada pelas TIC está em pauta e os estudos demonstram a relevância desse caminho, ao mesmo tempo em que demonstram a necessidade de as ferramentas de inovação serem complementadas com outras formas de participação. É possível que nessa complementariedade de formas de participação esteja a mais significativa e promissora forma de relação entre sociedade e governo – nosso próximo elemento de análise.

## 6.3 RELAÇÃO ENTRE SOCIEDADE E GOVERNO

Na relação entre sociedade e governo, julgamos necessário estabelecer dois âmbitos de discussão a partir da experiência do PPD, de modo geral, e do APA, em particular, que são: a comunicação e a participação tanto nas propostas de solução quanto na aplicação das soluções criadas. No que diz respeito à comunicação, trata-se de objetivo embrionário do PPD – embora não mencionada na resolução que a instituiu – auxiliar a SME na construção de uma comunicação propositiva e ativa com a sociedade. Daí as iniciativas voltadas para a abertura de dados e informações, por exemplo.

O APA dialoga com isso ao criar um canal de voz e escuta com a sociedade e disponibilizar informações (como o cardápio diário, por exemplo) de modo que sejam subsídios à fiscalização e ao controle da população. E, nesse âmbito, encontramos a ampliação dessa fronteira da comunicação, porque ultrapassa a questão de aproximar o cidadão do governo por meio da disponibilização de dados e informações e avança, ainda que potencialmente, para a interferência, a fiscalização e o controle social.

Nesse âmbito pode residir uma prática inovadora tanto do PPD quanto do APA – e o será desde que seja equalizada uma questão central à mudança de relação entre sociedade e governo: a escuta à voz do cidadão – o *feedback* – se isso acontecer de fato e permitir, no limite, a mudança na política, de modo que esta relação se estabeleça dentro de um dos objetivos do APA, a participação do cidadão no exercício do controle e da fiscalização.

Portanto, mesmo que a comunicação não constitua um dos objetivos do PPD, ela é uma porta de entrada para se chegar ao controle e à fiscalização para que, então, seja construída interação e relação inovadoras entre sociedade e governo. Numa experiência de governo aberto, o diálogo e a interação com a sociedade representam um dos pilares para a construção de um processo de colaboração com foco na solução dos problemas públicos.

A bibliografia consultada apresenta esse processo alicerçado por um tripé básico: transparência, participação e colaboração. Sendo que a transparência é o mais básico dos aspectos, mas importante na medida em que tende a empoderar a sociedade bem como fomentar o controle por parte da população, por meio das informações disponibilizadas. Assim, a partir da transparência consegue-se mobilizar tanto a participação como a colaboração. Importante destacar que disponibilizar os dados é apenas um dos elementos, não o único e nem mesmo o que, por si só, garantirá a fiscalização e controle.

Em nossa pesquisa de informações nas fontes digitais da PMSP e da SME, encontramos situações antagônicas em relação aos dados e às informações e que permitem posicionamentos diferentes da sociedade em relação a eles:

a) um aspecto positivo: encontrar, via meios digitais (mais precisamente os sítios digitais) ligados à PMSP e SME, dados como gestão da alimentação escolar; atendimento e abrangência de matrículas e número de unidades escolares; informações sobre a constituição do próprio PPD e de suas iniciativas; matrícula, demanda por educação básica e desempenho dos anos iniciais e finais do Ensino Fundamental em avaliações nacionais como a Prova Brasil e sobre o IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica);

b) um desafio encontrado: a divergência de informações dentro dessas mesmas fontes – por exemplo, foi possível encontrar quatro informações diferentes sobre número de unidades escolares e número de alunos matriculados em quatro sítios diferentes, conforme indicamos no capítulo que apresenta a gestão da alimentação escolar no município – e, mesmo que haja um motivo para tal, esse é um tipo de informação que, se não trabalhada ou explicitada ao público, pode gerar desconfiança em relação aos dados e colocar em cheque as iniciativas voltadas à abertura de dados;

c) um destaque positivo: a forma pela qual o PPD disponibiliza alguns dados para consulta, nos chamou atenção, por exemplo, a forma de comunicação sobre os resultados da rede na Prova Brasil – o PPD disponibiliza o número absoluto de alunos distribuídos em determinados graus de proficiência e, então, é mais objetivo e concreto em relação aos desafios da Educação no município, qualquer cidadão saber que existem 13.000 alunos na Rede Municipal com índice de proficiência em Matemática considerado insuficiente nos Anos Finais do Ensino Fundamental do que saber que esse número corresponde a 30% dos alunos avaliados no ano de 2015;

d) no Portal de Dados Abertos da Prefeitura, no qual é possível encontrar 27 conjuntos de dados relacionados à Educação no município, incluindo informações e relatórios sobre o número de refeições servidas na Rede Municipal ao longo do ano, o foco tem por característica disponibilizar bases de dados de vários órgãos da administração municipal e os dados são apresentados por meio de relatórios e arquivos mais extensos e detalhados – aqui, percebemos que há maior preocupação com a transparência (entendida como a disponibilização de grande quantidade de dados) e menor preocupação com a comunicação (com a apropriação do usuário em relação a esses dados).

Portanto, é possível concluir que a forma de disponibilização do acesso à informação gera um tipo de relação entre sociedade e governo e, quanto mais a assimetria na compreensão da informação for suprimida, maior será a possibilidade de a sociedade estabelecer uma relação com o governo orientada por uma participação mais efetiva. Importante destacar que, numa relação como esta, quem deve promover o primeiro passo é o governo, pois ele detém os meios e as informações e é seu papel abrir os canais de comunicação qualificada com a sociedade, e não esperar que seja o contrário.

Vaz (2003; 2005 apud BEST et al., 2010, p. 109) nos possibilita uma chave de entendimento, para essa relação entre sociedade e governo, amparada na concepção de direitos da primeira:

a) ao direito ao controle social do governo, possibilita ao cidadão aproximar-se do governo, seja na elaboração de políticas públicas, seja numa interação que fomentará uma relação mais segura e com maior credibilidade;
b) o direito a ser ouvido pelo governo, por meio da presença de meios de comunicação do governo que recebam demandas, sugestões e reclamações dos cidadãos, não necessariamente envolvendo este nas deliberações sobre as políticas;
b) direito à participação na gestão pública, por meio de influência do cidadão nos diferentes momentos do ciclo da política pública.

A partir dessa chave de entendimento, é possível situarmos o PPD e o APA, no que concerne à relação entre sociedade e governo, como estando mais inclinados à comunicação, abertura de dados e diminuição da assimetria de informações do que à atuação no âmbito do controle e da fiscalização – mesmo porque esse uso ainda não foi iniciado.

Entendemos que o uso das TIC pode ser um vetor para apoiar essa mudança de relação considerando a e-democracia (ou democracia digital) e sua atuação no campo consultivo (comunicação entre sociedade e governo) e no campo deliberativo (tomada de decisão ativa da parte de cidadãos, grupos e organizações) e "ambas as vertentes reconhecem na Internet algum potencial para uma forma de democracia mais participativa, permitindo que os cidadãos participem no processo democrático", sinalizam Cunha e Pozzebon (2009, p. 3).

Os entrevistados para essa pesquisa situaram a relação sociedade e governo também no âmbito da abertura de dados e informações, na comunicação e no potencial de controle e atuação mais decisiva que essa relação pode guardar por meio da participação cidadã.

A Assessora Técnica do CIEDU, aponta a necessidade do *feedback* da população como mecanismo de participação, mas, especialmente, a forma da gestão pública de absorver essa contribuição e também de se posicionar para atender às demandas que serão realizadas.

> Então o 'PÁTIO', ele ajuda muito isso porque por exemplo, no dia que a gente teve a imersão dos grupos para desenvolver esses protótipos [do aplicativo Prato Aberto] a gente levou 3 alunas do CEU Lageado e aí era muito legal como elas palpitavam muito sobre as ideias e as pessoas e os grupos foram guiando seus protótipos a partir das ideias delas né. Então, quando a gente pensa em Sociedade Civil e participação social a gente tem que pensar não só o feedback que eles dão para a gente, mas como a gente também pode de fato atender as necessidades deles. Então eu acho que o 'PÁTIO' tem sido muito inovador no sentido de escutar e de fato pensar no público.[170]

A gestora do PPD acrescenta a essa discussão o fator de mobilização da sociedade sobre o tema Educação. E aqui temos um elemento interessante: a Educação como um tema gerador de demandas da sociedade e um fator de mobilização. Esse tipo de situação pode levar, potencialmente, que as iniciativas como o PPD e APA se configurem como espaços de voz para catalisar a demanda da sociedade por qualidade em Educação, de modo a avançar em direção àquilo que Hirschman entende por voz como opção de qualificação dos serviços oferecidos em contraponto à alternativa de saída.

> [...] ela tem um apelo social, então quando você vai falar com programadores, por exemplo, que não estão no universo de política sociais, assim, que querem fazer alguma coisa em prol da sociedade. [...] talvez a saúde também consiga mobilizar [...] o combate a corrupção também [...] quando você pega os protestos de junho, [essas eram] as coisas que estavam em pautas.[171]

O Secretário Adjunto de Educação do município de São Paulo aborda a necessidade de uma relação mais direta entre governo e sociedade. Aqui, é interessante observar a relação com o que foi mencionado acima, a mobilização da população pela Educação, e também a necessidade de construção de canais mais diretos e menos burocráticos visando que a voz dos cidadãos seja ouvida e considerada nos processos de mudanças.

---

[170] Entrevista da Assessora Técnica do CIEDU aos autores em 15 set. 2017 (Roteiro de Entrevista 2).
[171] Entrevista da Coordenadora da COCIN aos autores em 06 set. 2017 (Roteiro de Entrevista 1).

> Para o nosso processo de licitação, de aquisição, quer dizer, a gente já trabalha com equipes menores do que elas deveriam ser, como estrutura menos, né, robusta do que a gente precisaria, etc. Agora, não é por isso que a gente vai deixar de fazer alguma coisa que no fundo tem muito a ver com o propósito do que a gente estar aqui. Que é ouvir a família que está ali, sendo atendida, e esse caso da merenda eu acho que é um primeiro passo, mas têm muita coisa nos processos que a gente faz, seja os de matrícula, de transferência de vaga, né!? E que a gente no fundo escuta muito pouco os pais, né, acaba sendo sempre um sistema voltado para a burocracia, para a corporação dos professores, das equipes escolares, etc. E com pouca comunicação, de fato, com a família, que é para quem a gente está aqui, né!? Então, eu acho que o principal é abrir esses canais e depois a gente, muda os processos se tiver que mudar para dar conta disso. Porque, senão você nunca vai fazer.[172]

O Secretário Adjunto continua sua reflexão discutindo a relação entre governo e sociedade, pautada pela ausência do primeiro em estabelecer as pontes necessárias com a segunda. Nesse sentido, há um risco iminente, no próprio PPD e nos aplicativos, de que dados, informações e soluções gerados melhorem e se atenham apenas aos processos internos e pouco aos processos relacionados à implementação nas escolas. Ou seja, qualificar mais a gestão da porta para dentro da SME ou da PMSP do que destas para a comunidade escolar.

Esse é um alerta importante que o Secretário Adjunto traz em relação à abertura de dados e informações, o que se espera de *feedback* da população e a qualificação da gestão.

> O tamanho da operação da merenda sempre pautou mais a CODAE que a relação com a comunidade escolar. Essa parte da alimentação escolar é uma área da secretaria, porque, assim, ela tem uma operação altamente complexa, do ponto de vista das licitações, dos processos de aquisição, de logística, **é quase que uma secretaria à parte aqui dentro cuidando desse universo de levar comida para as escolas, um negócio gigantesco; dois milhões de refeições por dia, enfim [...] é realmente uma logística muito complexa**. E, até por conta disso, eu acho que historicamente a interface com as escolas e com os pais, em relação, a questão da alimentação escolar, ela tem muitas falhas, né!? Esse processo de comunicação, de feedback, de avaliação, nunca foi muito cuidado, né!? Sempre se deu muita atenção, muito mais para essa operação do que para essa avaliação, para que essa participação seja da equipe escolar, seja dos pais (grifos nossos).[173]

[172] Entrevista do Secretário Adjunto aos autores em 03 out. 2017 (Roteiro de Entrevista 6).
[173] Entrevista do Secretário Adjunto aos autores em 03 out. 2017 (Roteiro de Entrevista 6).

No que diz respeito à comunicação, temos nas entrevistas temos um caminho que vai do elemento fim, o *feedback* da população e suas possibilidades de participação e atuação nas políticas públicas, ao elemento disparador desse processo: a comunicação, demonstrando que é fundamental, na relação entre sociedade e governo, que a comunicação não tenha um fim em si mesma, mas que seja um vetor de atuação da sociedade numa participação mais democrática e efetiva.

É necessário destacar que o Secretário Adjunto menciona também a possibilidade de o caráter de comunicação do governo ser menos reativo e combater a assimetria de informações entre governo e a sociedade em geral, com a mídia aí inclusa.

> Sempre aí tem alguém no Facebook pondo alguma coisa, vai ter alguém de algum jornal. O que eu acho que o 'PÁTIO' possa, talvez, ajudar nisso, e eu acho que esse exemplo da página[174] é interessante, assim, quando você coloca todas as cartas na mesa, quando você abre toda a informação, você desmonta um pouco isso. Porque está tudo aqui, a informação está aqui. Você pode tirar suas próprias conclusões, mas tira em cima desses dados que estão aqui. Porque, antigamente, o que acontecia o repórter ia lá e apurava número, aí a secretaria dava outro, aí saía uma matéria no jornal falando um número, falando da secretaria, disto. E quem lê, fala assim: 'Pô, mas ... né?' 'Quem tá falando a verdade?' [...] incluindo a divulgação do cardápio E quando você abre todos os dados qualquer pesquisador, qualquer outro jornalista, qualquer blogueiro, pode pegar lá e fazer com aquilo o que quiser, né!? [...] Aí já começa a sair coisas dizendo que na prefeitura só se serve bolacha [...] porque hoje na rede social é isso, né!? [...] Hoje a nossa comunicação é bem aquele esquema hierárquico, né! Quer dizer, você tem o gabinete, você tem as diretorias regionais de ensino, tem as escolas, eles têm as famílias. Então, para chegar na família muitas vezes você tem que passar todas essas instâncias. [...] Quebrar a hierarquia na comunicação [...] e fazer esse contato mais direto com a família até para receber diretamente esse tipo de feedback. E, o 'PÁTIO' vai fazer parte disso.[175]

O Secretário de Educação apresenta a visão do governo em relação aos dados abertos, sob a perspectiva de fortalecer e qualificar a relação entre sociedade e governo como um dos princípios norteadores dessa política.

---

[174] Página na internet via sítio digital do PPD, denominada de Prato Aberto, que visa estabelecer comunicação direta com a sociedade, face às notícias e repercussões relativas à merenda escolar. Disponível em: <http://patiodigital.prefeitura.sp.gov.br/pratoaberto/>. Acesso em: 20 out. 2017.

[175] Entrevista do Secretário Adjunto aos autores em 03 out. 2017 (Roteiro de Entrevista 6)

> Porque é isso que protege o gestor, é isso que protege o governo, o gestor público e protege a sociedade. [...] A gente tem uma cultura, e aí não tem diferença ideológica estar à esquerda e à direita, de que os recursos são infinitos e que normalmente as pessoas tomam decisões contra a população. [...] quando você dá a transparência as pessoas [...] podem olhar as suas decisões de duas formas [...] uma é: olha os caras realmente tem restrições mas dentro das decisões que eles têm talvez eu tomasse a mesma decisão que eles tomaram. Ou dois, os caras realmente têm restrições, mas tomaram a decisão errada, [...] isso só uma Política de governo aberto pode te dar. A outra questão ainda dentro da colaboração da transparência é o seguinte: como abriram os dados possibilitam com que você consiga fazer com que a sociedade construa com você as políticas, não só no desenho de uma política geral, mas, por exemplo, no caso dos aplicativos da merenda, quer dizer: hoje com trinta mil reais a gente conseguiu ter uma equipe extraordinária de pessoas que trabalham, e fora do horário de trabalho. Estamos desenvolvendo um software para nós que vai beneficiar um milhão de pessoas, que consomem dois milhões de refeições por dia, ou seja, vamos beneficiar cidade de São Paulo por um valor irrisório com técnicos que a gente não conseguiria contratar diretamente pela Prefeitura, seja chamando para um cargo de confiança ou seja contratando diretamente mesmo. [...] outras milhões de pessoas vão ganhar o software é em código aberto e ele é livre para que as pessoas possam utilizar nas suas redes, então, assim o caminho que a gente persegue, o caminho de acreditar na colaboração entre a sociedade e o governo mediada [...] pelo fim da assimetria de [...] sobre as políticas públicas, sobre os dados do governo. Quer dizer, você só consegue ter uma colaboração para valer quando se é totalmente transparente né e é nisso que a gente acredita tanto para as Políticas de cunho pedagógico, então a gente logo deve ter um instrumento de recursos educacionais abertos, desenvolvido até março do ano que vem.[176]

A fala do Secretário de Educação aponta como elemento crucial o estabelecimento de uma confiança entre sociedade e governo que possa gerar colaboração. Entendemos esse elemento como um necessário norteador às políticas de governo aberto e de comunicação – o estabelecimento de uma relação, ao final e ao cabo, que seja pautada pela confiança por meio da transparência e da intenção de promoção de maior participação da população. Construir essas possibilidades de articulação e relação entre sociedade e governo é um fator que carece de propostas e práticas inovadoras no âmbito da gestão.

[176] Entrevista do Secretário de Educação aos autores em 06 out. 2017 (Roteiro de Entrevista 7).

A implementação de novas ferramentas de TIC pelos governos é uma oportunidade de aumentar a comunicação com os cidadãos, além de ampliar o diálogo e abrir canais de consulta, segundo Coelho, Cunha e Pozzebon (2017), o que demonstra o potencial que as TIC têm para melhor qualificar a democracia e aproximar governos, cidadãos e burocratas. Porém, as autoras afirmam que traduzir esses aspectos como aumento da cidadania e incluir de fato o cidadão no processo de formulação de políticas públicas ainda representa um desafio que precisa ser enfrentado.

Juliette Best et al. (2010) destacam que as experiências de uso de internet para a participação da população ganham relevância ao passo que há um desenvolvimento das TIC e um barateamento na utilização dessas tecnologias. Consoante as autoras, os estudos de Vaz (2005 apud BEST et al. 2010, p. 108) sublinham que:

> [...] as TICs podem servir para melhorar a qualidade das relações entre governos e cidadãos pelo seu potencial de promotoras de direitos, como por exemplo o direito à informação, ao serviço público, ao seu próprio tempo, de ser ouvido pelo governo, ao controle social sobre o governo e à participação na gestão pública.

No modelo do PPD, mais especificamente no APA, a inovação está colocada na relação da sociedade com o governo, por meio dos encontros abertos ou de competições para desenvolvimento de aplicativos, experiências que estão em andamento. Assim, impõe-se uma nova forma de articulação entre sociedade e governo: a sociedade trabalhando para solucionar problemas públicos, a partir da abertura de dados e do estímulo, seja por meio de parcerias que o governo tem estabelecido, seja para buscar na sociedade aqueles que estejam dispostos a contribuir para a solução de problemas públicos.

# VII CONJUNTO DE RECOMENDAÇÕES POSSÍVEIS A PARTIR DA ANÁLISE DO PROGRAMA PÁTIO DIGITAL (PPD) E DO APLICATIVO PRATO ABERTO (APA)

A partir da análise construída até aqui a respeito dos objetivos do PPD, como eles se efetivam nesse momento e potencialmente no desenvolvimento do APA, procuramos construir um conjunto de recomendações que possam apoiar os gestores nessas iniciativas e mesmo em estudos futuros sobre elas. Nossa proposta consiste em organizar as recomendações à luz dos eixos de análise que possam endereçar, de maneira objetiva, as proposições que construímos:

a) **transparência e comunicação –** relacionada à abertura de dados e comunicação com a sociedade, especialmente a comunidade escolar;

b) **gestão e inovação –** qualificação da gestão da rede do ponto de vista de automação, otimização e melhorias de processos e formação de quadros e equipes;

c) **participação –** ligada à colaboração governo (SME) e sociedade, com destaque para a comunidade escolar e enfoque na participação social, controle social e fiscalização;

d) **institucionalização –** relacionada à construção de mecanismos institucionais para gerar a continuidade dos projetos.

A organização desses eixos e das recomendações procuram compor, juntamente à análise do capítulo anterior, um mapa de possibilidades e potencialidades do PPD e do APA. Nesse sentido, as recomendações permitem que possamos antever aquilo que não foi possível ainda observar, reforçar percepções e considerações que surgiram durante a pesquisa, incluindo as entrevistas, contribuir criticamente para o desenvolvimento do PPD, que se configuram também como contribuições para o que essas iniciativas podem vir a ser.

A seguir, apresentaremos cada um dos eixos, acompanhados de quadros que apresentam o exercício de recomendações que nos propusemos a realizar, organizados de forma sintética e objetiva. Ao final, recuperamos alguns elementos de nosso levantamento bibliográfico, no intuito de seguir em diálogo com a literatura voltada à participação digital, também no momento de construir tais recomendações.

## 7.1 TRANSPARÊNCIA E COMUNICAÇÃO

Como um dos pilares e objetivos do PPD, a transparência é fundamental para a instituição de uma relação mais democrática com os cidadãos e apoia a construção de uma comunicação mais assertiva e ativa com a sociedade. Os elementos-chave para seguir com a intenção de qualificar essa relação com a sociedade serão apresentados no quadro abaixo.

| Categoria | Item | Descrição |
|---|---|---|
| Abertura de dados e informações | 01 | Garantir que os dados e informações oriundos de fontes da SME ou PMSP, que estejam em sítios ou fontes diferentes, tenham a mesma origem, sejam os mesmos e estejam atualizados. |
| | 02 | Propor a extensão da prática de abertura de dados, realizada pelo PPD, com foco na comunicação e apropriação fácil e amigável do usuário, para outras esferas de abertura de dados da SME e da própria PMSP. |
| | 03 | Criar uma comunicação específica, sistemática e ampliada do aplicativo PA, para que a comunidade escolar, em particular, e a sociedade em geral tomem conhecimento da sua existência, se apropriem do seu uso e entendam seus objetivos. |
| | 04 | Investir na formação dos usuários para o uso e a importância do aplicativo, especialmente o diretor de unidade escolar, porque é ele que hoje fiscaliza a merenda. Quando essa fiscalização "muda de mãos" ou chega até outros membros da comunidade escolar, pode haver um problema que poderá ser equacionado; a formação, comunicação e mobilização dos diretores é importante para mitigar esse desafio. |
| | 05 | Orientar o uso dos canais de voz e escuta aos cidadãos para que as demandas específicas possam ser tratadas. O APA é um canal específico para tratar das questões relacionadas à merenda, mas sua abertura pode gerar outras demandas, justamente pela falta de outros canais. |

| | | |
|---|---|---|
| Comunicação | 06 | Diversificar os canais de voz e escuta aos cidadãos, via PPD, de modo a não restringir a possibilidade de a comunidade escolar participar das questões públicas. |
| | 07 | Ampliar os meios de voz e comunicação para além do uso de ferramentas digitais ou da internet, considerando a questão da exclusão digital; propor meios analógicos que possam ser complementares aos meios digitais. |
| | 08 | Aproximar o PPD da Assessoria de Comunicação Social (ASCOM) da SME de modo que articulem e integrem seus processos de comunicação. |
| | 09 | Municiar de informações a imprensa e investir na comunicação via redes sociais, de modo a ampliar os canais de conhecimento da sociedade sobre as ações desenvolvidas bem como os desafios e os esforços de mitigação, investindo em transparência e comunicação ativas por parte da SME. |
| | 10 | Estabelecer articulação e integração entre os diferentes canais (Serviço telefônico, Lei de Acesso à Informação, PPD, APA, Ouvidoria, entre outros), para garantir o funcionamento de canais diversos e efetivos de interação e comunicação com a sociedade. |

Quadro 9 – Recomendações para o eixo transparência e comunicação
Fonte: Os autores.

## 7.2 GESTÃO E INOVAÇÃO

Tanto o PPD quanto o APA apresentam como potencial a possibilidade de tratamento de dados digitais que podem otimizar e qualificar a gestão de informações na SME, contribuindo, assim, para promover maior agilidade de tomada de decisões. As recomendações aqui elencadas estão relacionadas à necessidade de preparação de equipes que possam lidar com as demandas de qualificação no tratamento de dados e informações.

| Categoria | Item | Descrição |
|---|---|---|
| Automação e otimização de processos | 01 | Investir na coleta periódica e sistematizada de informações que possam ser automatizadas gerando tratamento e análises mais efetivos e que proporcione tomadas de decisão mais ágeis. |
| | 02 | Criar indicadores de uso e identificação de problemas do APA que possam ser analisados por: escola, segmento de ensino, DRE, fornecedor de merenda, tipo de problema, entre outros. Como medidas que possam fomentar o uso, gerar histórico de dados da participação social relacionada à merenda que possibilitem um acompanhamento sistemático e intervenção mais assertiva. |
| | 03 | Ter como prática a realização de testes de validação e homologação dos aplicativos que forem desenvolvidos por meio de concurso, entre a entrega do produto pelos desenvolvedores e a implementação da SME, com no mínimo o envolvimento da comunidade escolar, utilizando-se da iniciativa dos encontros abertos, para esse fim específico. |
| Formação de Equipes | 04 | Formar equipes da SME de modo que possam acompanhar e encaminhar a tomada de decisões com base nos dados: dar *feedback* à sociedade, organizar informações para a imprensa e outros interessados; resolver problemas identificados com base em evidências e dados objetivos; realizar a fiscalização interna. |
| | 05 | Priorizar a ampliação e capacitação do corpo técnico para sustentar as possíveis novas demandas e informações que surgirão da potencialização da voz do cidadão e também pela utilização de novas tecnologias. Entendemos fundamental para isso uma equipe multidisciplinar e pessoas que tenham familiaridade com a gestão pública. |
| | 06 | Garantir a manutenção dos serviços de aplicativos e outros meios digitais, por meio de equipes da SME, de modo que estejam sempre atualizados e possam ser utilizados pelos usuários sem cair em descrédito por falta de atualização ou manutenção. |
| Otimização de processos | 07 | Combinar aos aplicativos outras soluções digitais ou analógicas, que promovam transparência, participação e controle, considerando que os aplicativos não solucionarão todos os desafios da SME. |
| | 08 | Seguir investindo em formas inovadoras de contratação de serviços que sejam mais ágeis, não firam as legislações e os marcos regulatórios sobre licitação e transparência e garantam o protagonismo e a soberania da SME e da PMSP na tomada de decisão e na apropriação compartilhada de conhecimentos gerados em possíveis parcerias. |

Quadro 10 – Recomendações para o eixo gestão e inovação

Fonte: Os autores.

## 7.3 PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Participação, controle social e fiscalização estão presentes nos objetivos do PPD e do PA. Entretanto, é importante considerarmos aqui que a visão de participação e controle que defendemos nesse trabalho consiste naquela que amplie os espaços de atuação mais deliberativos e possam promover a atuação dos cidadãos de modo emancipatório, tentando a mudança do *status quo*. Entendemos que iniciativas como as analisadas nessa pesquisa têm potencial para avançar nessa direção.

| Categoria | Item | Descrição |
|---|---|---|
| Relação entre governo e sociedade | 01 | Promover a coexistência de formas tradicionais de participação (ex.: conselhos, audiências e consultas públicas etc.) aliadas a formas inovadoras, por meio de participação digital, de modo a ampliar as oportunidades e contemple também aqueles cidadãos que se encontram excluídos digitalmente. |
| | 02 | Aproveitar o nível de mobilização gerado pela educação na sociedade, de modo que possa ser criado um movimento mais amplificado de participação e envolvimento da sociedade no engajamento de soluções de problemas públicos. |
| | 03 | Promover e ampliar espaços de deliberação de modo que os cidadãos possam exercitar formas de participação social que gerem maior empoderamento, a fim de interferir e transformar políticas públicas. |
| | 04 | Pensar em outras mapatonas ou competições para que o aplicativo existente seja melhorado ou ter uma comunidade que trabalhe a melhoria dos aplicativos, via Encontros Abertos *(meetups)*. |
| | 05 | Promover o engajamento de alunos na participação e nas propostas de solução tanto de problemas relacionados à merenda quanto de outros problemas de gestão pública que impactem a vida da escola e dos alunos diretamente; abrir espaço a participação e criação dos alunos; tendo em vista que as falas sobre a participação das 3 estudantes aparecem nas entrevistas e a importância delas na construção do problema da merenda foi fundamental, fomentar essa participação vai engrandecer o PPD e melhorar a entrega para os próprios alunos. Existe, no Currículo do 8º e |

| | | |
|---|---|---|
| | | 9º anos, um projeto de autoria que os alunos têm de fazer,[177]e que seria um *link* interessante para que a SME buscasse a participação deles no PPD, por exemplo. |
| Controle social e fiscalização | 06 | Investir no tratamento das informações que serão produzidas a partir do *feedback* da comunidade escolar sobre a merenda e dar retorno a ela, mostra-se condição para gerar confiança, transparência e engajamento da comunidade no controle e na fiscalização. |
| | 07 | Criar no APA a possibilidade de aferir se o que estava previsto no cardápio, foi, de fato, servido, garantindo uma fiscalização efetiva, para além da questão da qualidade do produto. |
| | 08 | Construir canal de comunicação que permita à comunidade escolar conhecer e se apropriar das mudanças realizadas a partir de *feedbacks* emitidos por ela por meio das diferentes vias de participação social. |

Quadro 11 – Recomendações para o eixo participação social

Fonte: Os autores.

## 7.4 INSTITUCIONALIZAÇÃO

Uma necessidade que observamos no PPD está em sua institucionalização e enraizamento dentro da SME e da PMSP. Trata-se de uma iniciativa que obteve visibilidade e tem ganhado relevância, possui uma gestão matricial envolvendo diferentes setores dentro da SME, que entendemos deve ser mantida, mas não tem um corpo institucional ainda bem definido. Outro aspecto relevante é que a legislação que sustenta esse programa é uma Portaria, o que a torna mais instável do ponto de vista de continuidade.

[177] No currículo do sétimo, oitavo e nono anos do Ensino Fundamental há o ciclo autoral que enfatiza a construção de conhecimento a partir de projetos voltados à intervenção social. Disponível em: <http://portal.sme.prefeitura.sp.gov.br/Main/Page/PortalSMESP/Ciclo-Autoral>. Acesso em: 21 out. 2017.

| Categoria | Item | Descrição |
|---|---|---|
| No âmbito da SME | 01 | Manter uma equipe trabalhando de maneira dedicada e permanente ao PPD. |
| No âmbito da PMSP | 02 | Fomentar a possibilidade de criação de um PPD em cada secretaria; é melhor o trabalho descentralizado com base em um modelo incremental que seja levado de uma secretaria a outra, que esteja mais próximo da realidade de cada uma delas e sirva como vetor da mudança de cultura em relação ao controle social, a participação e a abertura de dados públicos. |

Quadro 12 – Recomendações para o eixo institucionalização

Fonte: Os autores.

É importante considerar e demarcar que as recomendações que descrevemos possuem, como pano de fundo, a necessidade de criar canais e possibilidades para que a voz dos cidadãos seja, de fato, escutada pelo poder público, de modo que sejam efetivamente criados espaços de deliberação e de participação democrática efetiva. Sem isso, a tendência é que as ferramentas caiam em descrédito e sejam consumidas no mesmo ambiente de desconfiança existente, muitas vezes, entre a sociedade e os governos. Nossa aposta é que se mostra possível estabelecer e criar relações entre sociedade e governo que sejam inovadoras e alicerçadas na transparência e na participação e gerem emancipação e transformação.

Ao discutir os limites e potencialidades das TIC, no intuito de apoiar a construção dessas premissas a partir da relação entre diferentes atores, observamos que Cunha; Guise e Teixeira (2015, p. 8), estabelecem as seguintes categorias que nos servem de guias para fortalecer as recomendações que formulamos: 1**)** fornecimento de informações do poder público para a sociedade; 2) criação de canais de *feedbacks* e consultas; 3) engajamento e colaboração de diferentes coletividades; 4) empoderamento dos cidadãos no processo decisório de políticas públicas.

Nessa perspectiva, entendemos que os processos de transparência, abertura de dados e comunicação, de relacionamento entre sociedade e governo e participação e controle precisam estar amparados nessas premissas e categorias para que produzam resultados efetivos.

# CONCLUSÃO

Procuramos enfocar os elementos que mais nos indicaram, ao longo da pesquisa, o potencial de inovação apresentado pelo PPD e, mais especificamente pelo APA. Inovação essa que, acreditamos, se encontra situada nos contextos de: garantia da voz do cidadão, participação social, controle social, fiscalização e relação entre sociedade e governo.

Uma vez que nosso exercício de conclusão reside sobre uma política que acaba de completar seis meses de existência, cujo aplicativo ainda não começou a ser utilizado pelas comunidades escolares da rede municipal de ensino, almejamos que a esse estudo deverão ser somados outros que enfoquem a participação e o controle social à medida que o PPD e o APA amadureçam e sigam seu processo de implementação.

O PPD tem aspectos inovadores que começam pelo texto da portaria que o instituiu e avançam desde a proposta de abertura de dados e promoção de transparência, passando pela utilização de tecnologias abertas para mediar a relação da SME com a comunidade escolar, com foco na participação e no controle social, pelo fomento da participação de comunidades de desenvolvedores interessados em contribuir para a solução dos problemas públicos e culminam em novas formas de interação entre governo e sociedade.

Essa política de Governo Aberto começa a partir da abertura de uma janela de oportunidade, resultado da intenção do Secretário de Educação de implantar esse tema na SME, combinada com a existência de um projeto que já estava em elaboração por gestores de carreira desta secretaria desde a gestão do prefeito anterior, o que permitiu a rápida formulação do PPD e sua implantação a partir da expedição de uma Portaria municipal.

De um lado, o fato de a SME ter se tornado, por meio do PPD, uma referência para a SMIT[178] também corrobora a compreensão do caráter inovador relevante dessa política. De outro, merece atenção o fato de essa política – mesmo que tenha sido gestada dentro da SME e tendo o secretário da pasta como patrono – ter como elemento de risco e fragilidade o fato de estar baseada numa Portaria, algo que, no limite, poderia culminar com a descontinuidade do PPD.

[178] Secretaria criada por meio do decreto nº 57.576, de 1º de janeiro de 2017, que dispõe sobre a organização, as atribuições e o funcionamento da Administração Pública Municipal Direta, cuja incumbência é a de promover a inovação na gestão atual da prefeitura de São Paulo. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/Decreto%2057_576.pdf>. Acesso em: 21 out. 2017.

A visibilidade que a SME adquiriu torna os desafios ainda maiores, especialmente se considerarmos o tamanho da rede (mais de 3300 unidades de ensino e quase 1 milhão de estudantes) e os recursos necessários para que a educação municipal seja viabilizada. Num contexto como esse, a relação entre a SME, a comunidade escolar, as Diretorias Regionais de Ensino e a sociedade deve ser pautada por transparência e uma comunicação com o menor ruído possível, que consiga diminuir a assimetria da informação. Dessa forma, a melhoria da comunicação, tema que veio à tona durante esse estudo, será fundamental para o alcance dos objetivos apresentados na própria Portaria que criou o PPD.

A mesma dimensão e os desafios apresentados em relação à educação municipal podem ser transpostos para a merenda, que ganha relevância com o passar dos anos no seio da educação e, historicamente, muda de concepção no Município de São Paulo que, em 1930 oferecia um copo de leite para as crianças e atualmente tem uma preocupação de entregar uma alimentação saudável, nutritiva, que contemple grande variedade de alimentos e propicie uma ingestão adequada, com alto nível de aceitabilidade medida por testes com os alunos.

Ou seja, com o passar dos anos a preocupação com a nutrição dos estudantes e a qualidade da merenda no município ganham foco, valorização, relevância e são assumidas como prioritárias na gestão da SME, de modo que é imperativo, para a melhor garantia deste serviço às comunidades escolares, que não seja perdida ou tolerada queda no nível de sua qualidade.

Portanto, para que a qualidade da merenda seja garantida, o controle é fundamental. Assim, nossa pesquisa evidenciou a dificuldade enfrentada pela CODAE em garantir a fiscalização de todas as escolas da rede municipal com a quantidade de nutricionistas contratados – pouco mais de 60 ativos – para desenvolver este serviço.

Nesse sentido, destacamos que a fiscalização da comunidade escolar por meio do APA, será um complemento e um agregador a esse trabalho, mas não poderá substituí-lo. Ainda assim, para que o controle social seja de fato exercido, outro desafio se coloca: engajar a comunidade escolar de maneira que possa assumir o papel de fiscal desse serviço, o que só será possível se, de fato, ocorrerem mudanças a partir de seus apontamentos.

Os fatores até aqui abordados impõem à SME a necessidade de uma atuação que vá além da abertura de um canal inovador de comunicação, que busque sistematicamente garantir *feedback* à população a fim de potencializar a voz da comunidade escolar em seu interesse de colaborar para qualificar a educação pública municipal.

A fiscalização do serviço de merenda e o ambiente digital que têm por moderador um robô – EduCassis, presente no APA, que divulga os cardápios instantaneamente e permite ao usuário uma avaliação desse serviço numa forma lúdica de interação e comunicação de dupla via entre a SME e a comunidade escolar, já fazem desse aplicativo, antes de ter sido lançado, uma iniciativa potencialmente inovadora, tanto porque substituirá a atual divulgação dos cardápios por meio do Diário Oficial como por simplificar a interação do cidadão com a SME, a qual dar-se-á por meio de um telefone celular ou de outros dispositivos móveis, a partir de alguns toques na tela e gastando poucos segundos.

O APA poderá garantir o exercício da voz no momento exato em que há o consumo da merenda, captando o sentimento e a avaliação instantânea daqueles que a estão consumindo. Não sem razão, encontramos em Hirschman[179] uma chave para entender esse modelo no qual cada indivíduo, enquanto consumidor, pode tornar-se um fiscal da merenda escolar na cidade de São Paulo. Fiscalização essa que não deve ter no aplicativo e na dimensão individual um fim em si mesmo, ou seja, é impositivo que a participação social seja garantida por outros meios, possibilitando integração e dando voz para a comunidade escolar indiscriminadamente.

A quebra do monopólio na Educação Pública e, mais ainda, na alimentação escolar é algo utópico quando admitimos a desigualdade histórica da sociedade brasileira como algo ainda distante de ser equacionado e que se reflete no cotidiano da realidade paulistana. E, se a isso acrescentarmos o fato de a lealdade à Educação Pública ser quase uma imposição, pois, a possibilidade de saída para a educação privada tem um limitador claro, a capacidade de pagamento do cidadão para a obtenção desse serviço, a voz é a única possibilidade que resta à comunidade escolar, especialmente aos pais e alunos, para expressar suas insatisfações, trazer suas contribuições, garantindo-lhes um protagonismo na condução e na alteração das políticas públicas educacionais, tornando-os agentes da melhoria da qualidade da educação e, de maneira mais específica, da merenda escolar, cujos alcances são nutricionais, didático-pedagógicos e sociais.

[179] Cf.: HIRSCHMAN, 1973.

Dessa forma, num ambiente democrático, a garantia da voz para a população é dever do Estado, o qual, nesse caso, se materializa na SME, que deve possibilitar, favorecer e implementar diferentes espaços de escuta que gerem empoderamento e engajamento do cidadão nas políticas públicas educacionais do munícipio de São Paulo. Nesse sentido, entendemos que o PPD e a criação do APA, permitem uma mediação da relação entre a comunidade escolar e a SME, mas sem os filtros existentes numa comunicação hierarquizada o que, em si, é inovador, pois dessa forma coloca a participação individual como um novo canal da participação social, ao entender este participante à luz de Hirschman, ou seja, como um consumidor individual de bens públicos.

Garantir voz ao cidadão permitindo que ele, por meio do APA, exerça sua função de fiscal de um serviço tão relevante como a alimentação escolar – tema que constantemente ganha destaque na mídia e é alvo de críticas nos canais de comunicação da própria prefeitura –, demonstra sua importância para a população em geral e para as comunidades escolares, em particular.

A participação individual da sociedade poderá ser inovadora se conseguir, de fato, empoderar a sociedade e engajá-la – tendo como um passo inicial a fiscalização da merenda por meio do aplicativo – e cumprir seu potencial transformador de possibilitar aos gestores da SME uma escuta direta em relação à comunidade escolar e à participação desta nas decisões ligadas às políticas educacionais.

Quando falamos de engajamento e dos alcances da participação social, a participação individual encontra limites, como o risco de atomização da sociedade e de reprodução de um *status quo* que mantenha uma relação de forças desproporcionais entre o governo e a sociedade, de modo que não se promova a mobilização da comunidade escolar em torno de temas relevantes e custosos.

Porém, tais aspectos serão evitados se a SME, de fato, se mostrar comprometida em potencializar a sua escuta e criar canais que possibilitem a autonomia da sociedade. Todavia, essa autonomia apenas se dará quando a sociedade adquirir a garantia de deliberação, para além do voto em períodos eleitorais, e a participação ativa no ciclo completo das políticas públicas educacionais.

Embora nosso objetivo aqui não tenha consistido em problematizar outras formas de participação, que não as TIC. talvez seja importante que o PPD avance no sentido de promover encontros com a comunidade escolar, abrindo cada vez mais espaço para que esta tenha voz, seja na construção da agenda de políticas públicas de educação do município, seja na formulação de tais políticas e na sua implementação, além de ampliar a possibilidade de avaliação dessas políticas públicas, algo que está colocado no APA.

O desafio é grande e entendemos que o PPD tem potencial para ser um vetor da Participação Social na SME e, quiçá, em outras secretarias, caso venha a se tornar uma política de Estado no Município de São Paulo. Mas o caminho para que isso aconteça passa, primeiro pela perenidade dessa política de Governo Aberto e pela garantia de escuta e retorno à voz da comunidade escolar e, por fim, pelo empoderamento do cidadão, garantindo a este a possibilidade de deliberar sobre as políticas públicas do Município de São Paulo.

# REFERÊNCIAS

AGUIAR, Cristina Caetano de; CUNHA, Fábio Simão da. A participação social pós-constituição de 1988: o que se tem discutido a respeito? **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 22, n. 71, 2017.

ALBANO, Claudio Sonaglio; REINHARD, Nicolau. Desafios para Governos e Sociedade no Ecossistema Brasileiro de Dados Governamentais Abertos. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 20, n. 67, 2015.

ARAUJO, Theo Lovizio de; MAIA, Camila Barretto. **Que impactos esperar da participação na elaboração de políticas públicas?** Proposta de um conjunto de critérios para avaliar o processo participativo do Plano Diretor de São Paulo. 2016. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas) – Fundação Getulio Vargas. São Paulo, 2016.

ARNSTEIN, Sherry R. Uma escada da participação cidadã. **Revista da Associação Brasileira para o Fortalecimento da Participação – PARTICIPE**, Santa Cruz do Sul (Porto Alegre), v. 2, n. 2, p. 4-13, jan. 2002.

BARRETO, Aldo de Albuquerque. Perspectivas da ciência da informação. **Revista de Biblioteconomia de Brasília**, v. 21, n. 2, p. 156-166, 1997.

BEST, Nina Juliette et al. Internet e a participação cidadã nas experiências de orçamento participativo digital no Brasil. **Cadernos PPG-AU/UFBA**, v. 9, n. 1, edição especial, 2010. Disponível em: <https://portalseer.ufba.br/index.php/ppgau/article/view/5115/3704>. Acesso em: 28 ago. 2017.

BIBLIOTECA DA FACULDADE DE SAÚDE PÚBLICA DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. **Guia de apresentação de teses**. Disponível em: <http://www.biblioteca.fsp.usp.br/~biblioteca/guia/i_cap_02.htm>. Acesso em:08 out. 2017.

BRITTO, Carlos Ayres. Distinção entre “controle social do poder” e “participação popular”, **Revista de Direito Administrativo**, n. 189, p. 114-122, Rio de Janeiro, 1992.

CASTELLS, Manuel. A sociedade em rede – A era da informação. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

COELHO, T. R.; CUNHA, M. A.; POZZEBON, M. eParticipation and the policy cycle: designing a research agenda. In: **Proceedings of the 18th Annual International Conference on Digital Government Research.** Charles C. Hinnant and Adegboyega Ojo (Eds). ACM, New York, NY, USA, 368-376, 2017.

CUNHA, Maria A. Viegas Cortez da et al. Projeto democracia digital: sumário executivo. **CEAPG** – Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (EAESP) e Grupo de Ensino e Pesquisa em Inovação (GEPI) (Direito, SP), 2015.

CUNHA, Maria A. Viegas Cortez da; COELHO, Taiane Ritta; POZZEBON, Marlei. Internet e participação: o caso do orçamento participativo digital de Belo Horizonte. **RAE – Revista de Administração de Empresas**, v. 54, n. 3, 2014.

CUNHA, M. A. V. C.; GUISE, M. S.; TEIXEIRA, M. A. C. Democracia digital: experiências governamentais brasileiras de participação digital. **Research Report**. São Paulo: FGV; EAESP, 2015. Disponível em: <https://www.dropbox.com/s/8hyoemwssvdw6zh/Relatorio%20Final%20-%20eParticipacao.pdf?dl=0>. Acesso em: 27 ago. 2017.

CUNHA, Maria A. Viegas Cortez da; MIRANDA, Paulo R. Mello. O uso de TIC pelos governos: uma proposta de agenda de pesquisa a partir da produção acadêmica e da prática nacional. **Organizações & Sociedade**, v. 20, n. 66, p. 543-566, 2013.

CUNHA, Maria A. Viegas Cortez da; POZZEBON, Marlei. O uso das tecnologias da informação e comunicação para melhoria da participação na tomada de decisão pública. In: Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Administração (Enanpad), v. 33, 2009. **Anais...** São Paulo, ANPAD, 2009.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando. In: MATO, Daniel (Coord). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES; Universidad Central de Venezuela, 2004. p. 95-110.

FEDOZZI, Luciano et al. **Orçamento Participativo de Porto Alegre**: perfil, avaliação e percepções do público participante. Porto Alegre: Gráfica e Editora Hartmann, 2013.

GAVENTA, John; MCGEE, Rosemary. The impact of transparency and accountability initiatives. **Development Policy Review**, v. 31, n. 1, 2013.

GODOI, Christiane Kleinübing; MELLO, Rodrigo Bandeira de; SILVA, Anielson Barbosa. **Pesquisa Qualitativa em Estudos Organizacionais**: paradigmas, estratégias e métodos. São Paulo: Saraiva, 2006. v. 2

HIRSCHMAN, Albert. **Saída, voz e lealdade.** São Paulo: Perspectiva, 1973.

MAGRANI, Eduardo. **Democracia conectada**: a internet como ferramenta de engajamento político-democrático. Curitiba: Juruá, 2014.

MARTINS, Teresa Cristina Monteiro; BERMEJO, Paulo Henrique de Souza. Desafio de ideias para o governo aberto: o caso da Polícia Militar de Minas Gerais – Brasil. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 21, n. 70, dez. 2016.

MELO, Marcus André. O viés majoritário na política comparada: responsabilização, desenho institucional e qualidade democrática. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 22, n. 63, p. 11-29, fev. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v22n63/a03v2263.pdf>. Acesso em: 30 set. 2017.

MILANI, Carlos Roberto Sanchez. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **RAP – Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, n. 42, v. 3, p. 551-79, maio/jun. 2008. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/6645/5229>. Acesso em: 15 ago. 2017.

NABUCO, Ana Luísa; MACEDO, Ana Lúcia; FERREIRA, Rodrigo Nunes. A experiência do orçamento participativo digital em Belo Horizonte: o uso das novas tecnologias no fortalecimento da democracia participativa. **Informática Pública**, v. 11, n. 1, p. 139-155, 2009.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Controle/Controle Social. In: GIOVANNI, Geraldo Di.; NOGUEIRA, Marco A. (Orgs). **Dicionário de Políticas Públicas**. São Paulo: FUNDAP, 2013. v. II

OCDE – Avaliações da OCDE sobre governança pública. **Avaliação da OCDE sobre o sistema de integridade da administração pública federal brasileira**. Gerenciando riscos por uma administração pública íntegra. Sumário Executivo. OECD Publishing, 2011. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-ocde/arquivos/avaliacaointegridadebrasileiraocde.pdf>. Acesso em: 05 out. 2017.

OGP – Open Government Partnership. **Plano de Ação da cidade de São Paulo**. Prefeitura de São Paulo; São Paulo Cidade Aberta. 2016. Disponível em: <https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Sao-Paulo_Subnational_Action-Plan2016_POR.pdf>. Acesso em: 09 out. 2017.

PATTON, Michael Quinn. **Qualitative Research and Evaluation Methods**. California, USA: Sage Publications, 2002.

PEREIRA, Danilo Moura; SILVA, Gislane Santos. As Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) como aliadas para o desenvolvimento. **Cadernos de Ciências Sociais Aplicadas**, n. 10, p. 151-174, 2010.

PINHO, José Antônio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública-RAP**, v. 43, n. 6, 2009.

PREFEITURA DE SÃO PAULO (Brasil). Decreto nº 56.793, de 04 de fevereiro de 2016. Disponível em: <http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/decretos/D56793.pdf>. Acesso em: 09 out. 2017.

PREFEITURA DE SÃO PAULO (Brasil). Notícias. **Prefeitura de SP lança projeto Pátio Digital**. São Paulo, Secretaria Especial de Comunicação, 18 abr. 2017. Disponível em: <http://www.capital.sp.gov.br/noticia/prefeitura-de-sp-lanca-projeto-patio-digital>. Acesso em: 09 out. 2017.

PREFEITURA DE SÃO PAULO (Brasil). Portaria nº 3.786, de 17 de abril de 2017, que institui a Política de Governo Aberto. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-secretaria-municipal-de-educacao-sme-3786-de-17-de-abril-de-2017/>. Acesso em: 10 out. 2017.

PREFEITURA DE SÃO PAULO (Brasil). Portaria SME, nº 7.265, de 25/10/2016 institui a Política de Atendimento ao Cidadão no âmbito da SME. Disponível em <http://www.docidadesp.imprensaoficial.com.br/>. Acesso em: 09 out. 2017.

PREFEITURA DE SÃO PAULO (Brasil). Portaria SME nº 7.720 de 22 de novembro 2016, que instituiu a política de transparência ativa e dados abertos e o plano anual de transparência ativa e dados abertos no âmbito da Secretaria Municipal de Educação e dá outras providências. Disponível em: <http://www.sinesp.org.br/index.php/quem-somos/legis/379-organizacao-sme/politica-de-governo-aberto/4202-portaria-n-7-720-de-22-11-2016-institui-a-politica-de-transparencia-ativa-e-dados-abertos-e-o-plano-anual-de-transparencia-ativa-e-dados-abertos-no-ambito-da-secretaria-municipal-de-educacao-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 15 ago. 2017.

SAMPAIO, Rafael C.; MAIA, Rousiley C. M.; MARQUES, Francisco P. J. Almeida. Participação e deliberação na internet: um estudo de caso do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte. **Opinião Pública**, v. 16, n. 2, p. 446-477, 2010.

SERAFIM, Lizandra; TEIXEIRA, Ana Claudia. Controle social das políticas públicas. **Repente.** Pólis Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais, n. 29, agosto, São Paulo, 2008. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.abong.org.br/bitstream/handle/11465/931/1612.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 08 set. 2017.

SIMIELLI, Lara Elena Ramos. Sobral: a definição das políticas públicas a partir da participação popular. **Cadernos de Gestão Pública e Cidadania**, v. 13, n. 52, jan. 2008.

SIRAQUE, Vanderlei. **O controle social da função administrativa do Estado**: possibilidades e limites na Constituição de 1988. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2004.

VICENTE, Aymeé Beatriz. **Alimentação escolar como política pública no município de São Paulo**. 2015. Trabalho de Conclusão de Curso (Pós-Graduação em Serviço Social e Gestão de Projetos Sociais) – Faculdades Metropolitanas Unidas. São Paulo, 2015.

**Sites Consultados**

http://patiodigital.prefeitura.sp.gov.br/

http://portal.sme.prefeitura.sp.gov.br/

http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/

http://www.saopauloaberta.com.br/

https://www.opengovpartnership.org/

http://www.unesco.org/

https://www.meetup.com/pt-BR/Encontros-abertos-SME/events/242548631/

http://mobilab.prefeitura.sp.gov.br/

# APÊNDICES

# APÊNDICE A – TERMO DE REFERÊNCIA

## MPGPP-FGV TERMO DE REFERÊNCIA PARA TRABALHO FINAL – 2017

**Organização: Secretaria Municipal de Educação - Prefeitura do Município de São Paulo (SME/PMSP)**

**Pátio Digital e Participação Social na PMSP**

### Problematização

Há uma percepção da administração municipal de baixo interesse da população em relação à modesta participação concreta nas questões públicas. Nesse sentido, surgiu uma demanda a partir do interesse da Prefeitura do Município de São Paulo em geral e de sua Secretaria de Governo, em particular, de fomentar a participação da população do município na busca de soluções para os problemas públicos. A situação-problema apresentada, neste sentido, é compreender, estimular, promover e mensurar a participação efetiva do cidadão comum nas políticas públicas envolvendo-o na construção de propostas de solução para os desafios encontrados no cotidiano da capital do Estado de São Paulo.

Trata-se, portanto, de um desafio de alta envergadura porque deve-se considerar um conjunto de complexidades como: as dimensões superlativas de uma metrópole como São Paulo e seus desafios no campo das políticas públicas; as formas múltiplas de participação dos cidadãos – para participar efetivamente na formulação, implementação ou avaliação de políticas ou, ao menos, expressar sua concordância ou não em relação às mesmas – seja por vias mais tradicionais ou por novos formatos e arranjos de associação ou de atuação direta; os diferentes canais de expressão e comunicação do setor público com os cidadãos e as possibilidades ou não de interações de mão dupla que possibilitem a influência dos mesmos nas políticas do município; a ausência de estudos sobre como mensurar a participação dos cidadãos e, a partir disto, propor novas possibilidades de participação e/ou qualificar aquelas já existentes.

Considerando as complexidades que envolvem o tema, será necessário estabelecer alguns limites ou fronteiras para aprofundar a análise e encontrar elementos que apoiem, efetivamente, na resposta ao questionamento-chave aqui problematizado: como fomentar a participação do cidadão paulistano na solução de problemas públicos no município?

### Abordagem

A abordagem proposta é analisar um caso concreto existente dentro da própria Prefeitura do Município de São Paulo e o programa escolhido é o Pátio Digital, que surge como resposta à uma prioridade existente na agenda da Secretaria Municipal de Educação que é o Governo Aberto (OGP – Open Government Partnership). O Governo Aberto é um paradigma de governança que instituições públicas de todo o mundo vêm adotando para aproximar diferentes setores da sociedade das políticas públicas com mais transparência, metodologias participativas e tecnologias abertas.

Esta política pública de governo aberto e com formato inovador é sustentada por três eixos principais de atuação:

- Transparência e dados abertos;
- Colaboração governo-sociedade;
- Inovação tecnológica.

Dos três eixos existentes a proposta é focar os estudos no eixo colaboração governo-sociedade, porém os eixos são articulados e neste sentido um segundo eixo será relevante para o estudo: o eixo de inovação tecnológica.

O eixo de Colaboração Governo-Sociedade tem como objetivo: criar espaços e metodologias de interação entre o setor público, Academia, sociedade civil e iniciativa privada. Como: Rede de Cooperação com Universidade; Encontros Abertos da SME (Meetups); Enquetes e consultas públicas de textos da SME na Plataforma do Pátio.

O eixo de Inovação Tecnológica, busca sedimentar e facilitar o caminho dos demais eixos e para tal estrutura-se no modelo de códigos abertos e construção colaborativa de ferramentas e serviços digitais à comunidade escolar, por meio de: Seleção de "apps"; Hackdays, mapatonas e hackatonas; Códigos dos sistemas da SME abertos; Plano Diretor de TICs.

Tendo em vista a amplitude do programa e as diversas abordagens possíveis a configuração da pesquisa terá como foco a Participação Social.

**Objetivo**

Considerando o programa Pátio Digital e ponderando de que forma criar uma cultura de participação e fomentar o engajamento da população, surge a proposta de analisar este programa pelo prisma da participação social, buscando por um lado, encontrar os limites que excedam a dimensão das formas tradicionais de participação, como os conselhos, as audiências públicas, as consultas públicas e as conferências, por exemplo. E, por outro lado identificar se o programa cumpre a proposta explicitada nos eixos apresentados anteriormente de estimular a participação social ou mais especificamente da comunidade escolar (alunos, pais e equipes escolares), nas tomadas de decisão que os afetarão por meio de formas inovadoras de participação e tendo a tecnologia como vetor deste processo, estimulando a cooperação na educação um tema tão caro à sociedade.

**Metodologia**

Para atingir o objetivo descrito a metodologia proposta deverá:

- Analisar e descrever a proposição do Pátio Digital;
- Utilizar revisão bibliográfica sobre governo aberto e participação social (formas "tradicionais" e "novas" formas de participação);
- Realizar entrevistas com os formuladores do programa e participantes do processo;
- Pesquisar documentos, plataformas digitais existentes e legislações relacionadas;
- Observar a formulação e construção do Plano no interior da SME, bem como implementação do mesmo;
- Verificar o impacto da implementação do programa nas atividades da SME e se as possíveis mudanças foram incrementais ou disruptivas;
- Propor soluções a partir da problematização do tema.

**Produtos**

São esperados como produtos desta análise:

- Um diagnóstico que apresente o processo desde sua formulação até sua implementação;
- Recomendações de pontos a serem melhorados para ampliar o processo de participação social no programa Pátio Digital;
- Avaliar possibilidade de transmissão de conceitos e inovações existentes neste programa para outras políticas públicas.

**Organização:**

Secretaria Municipal de Educação – Prefeitura do Município de São Paulo

**Contato e pessoas responsáveis:**

Fernanda Campagnucci Pereira, Analista de Políticas Públicas e Gestão Governamental e coordenadora do Pátio Digital, fcampagnucci@sme.prefeitura.sp.gov.br, (11) 3396-0257

Priscilla Corrêa dos Santos, assessora técnica do Pátio Digital, priscilla.santos@sme.prefeitura.sp.gov.br, (11) 3396-0580

## APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA 1

Entrevistada: Coordenadora da COCIN
Data: 06/09/2017

---

**CONTEXTO**

1. Qual o contexto de criação do Pátio?
2. Quais são as principais diretrizes da parceria da prefeitura com a OGP?
3. Como as diretrizes estão sendo contempladas?

**DESCRIÇÃO**

4. Quais são os principais objetivos do Pátio?
5. Como começaram a definir a agenda de problemas a serem tratados pelo pátio?
6. Como situam o pátio e suas ferramentas (como participação social, engajamento, fiscalização - usamos aqui o parêntese se ela não entender a pergunta)? Por quê?
7. A expectativa com o pátio é de que este englobe ações consultivas e deliberativas? De que forma?
8. Como se dá a relação do Pátio com outras formas de participação social (como o Conselho Municipal de Educação, por exemplo, bem como consultas e audiências públicas que sejam realizadas pela SME)?

**FUNCIONAMENTO**

9. Qual é o tipo de público esperado no Pátio?
10. Como se dá a mobilização dos participantes (como se dará a comunicação e a divulgação das ferramentas existentes do pátio digital)?
11. Haverá interação entre os participantes?
12. Haverá devolutiva para os participantes?
13. Qual o tipo de público esperado nos meetups mais especificamente?
14. Qual a expectativa de atuação deste público?

**SOLUÇÕES PARA MERENDA E TRANSPORTE**

15. Por que a merenda (se ela não falar)?
16. Como foi pensada a solução digital para o problema merenda?
17. Quais os passos já foram dados com a ferramenta da merenda?
18. Quais serão os próximos passos?
19. Merendas são feitas ou terceirizadas?
20. Como se deu a escolha do transporte enquanto tema?
21. Por que tratar a questão do transporte numa competição de app?
22. Quais os passos já foram dados com a ferramenta?
23. Quais serão os próximos passos?
24. Como se dá a escolha dos temas para os meetups?
25. Qual a relação que os meetups tem com os temas escolhidos para os aplicativos?

**OUTRAS QUESTÕES (INCLUINDO PERCEPÇÃO POR OUTRAS SECRETARIAS)**

26. Além da SME, vc tem ideia de como estão as ações das outras secretarias com a OGP?
27. As demais ações de participação social da SME passam pelo Pátio, ou tem alguma interação com este?
28. Quais são os principais limites (desafios) observados em relação ao Pátio Digital atualmente (quase seis meses depois de seu lançamento)?
29. Como percebe a visibilidade do Pátio dentro da secretaria?
30. Como percebe a visibilidade do Pátio dentro da Prefeitura?
31. As creches têm salas de informática também, como as escolas?
32. Todas as escolas têm sala de informática?

## APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA 2

Entrevistada: Assessora Técnica do CIEDU e apoio ao Pátio Digital
Data: 15/09/2017

---

- Introdução
  - Apresentação sobre o nosso trabalho
  - Solicitação de gravação
  - Entrevista

1. Informações sobre o entrevistado
   i. Nome
   ii. Formação
   iii. Onde estudou
   iv. Cargo e Função
   v. Como chegou até aqui
   vi. Qual o trabalho da sua área na SME
2. Como se deu o seu envolvimento com o Pátio?
3. Qual o seu papel no Pátio?
4. Na sua visão o que há de inovador no Pátio para a resolução dos problemas públicos?
5. Como você vê o pátio, suas iniciativas e o uso das tecnologias para a superação de desafios da área pública, como para a participação e engajamento do cidadão?
6. Por que a escolha da merenda, qual o desafio e qual a contribuição do pátio para a merenda?
7. Como é a relação entre as coordenadorias no Pátio?
8. Como é processo de tomada de decisão em relação as estratégias, prioridades e encaminhamentos no pátio?
9. Quais os desafios do pátio?
10. Como percebe a visibilidade do Pátio dentro da secretaria e para a PMSP?
11. Houve algum envolvimento da Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia em alguma etapa do Pátio?
12. As demais ações de participação social da SME passam pelo Pátio, ou tem alguma interação com este?
13. Como se dá a relação do Pátio com outras formas de participação social (como o Conselho Municipal de Educação, por exemplo, bem como consultas e audiências públicas que sejam realizadas pela SME)?

## APÊNDICE D – ROTEIRO DE ENTREVISTA 3

Entrevistado: Coordenador do Centro de Informações Educacionais - CIEDU
Data: 15/09/2017

---

- Introdução
  - Apresentação sobre o nosso trabalho
  - Solicitação de gravação
  - Entrevista

1. Informações sobre o entrevistado
   i. Nome
   ii. Formação
   iii. Onde estudou
   iv. Cargo e Função
   v. Como chegou até aqui
   vi. Qual o trabalho da sua área na SME
2. Como se deu o seu envolvimento com o Pátio?
3. Qual o papel da sua coordenadoria no Pátio?
4. Na sua visão o que há de inovador no Pátio para a resolução dos problemas públicos?
5. Você que é da área XYZ, ou formado em WHO, como você vê o uso das tecnologias para a superação de desafios da área pública, como para a participação e engajamento do cidadão?
6. Por que a escolha da merenda, qual o desafio e qual a contribuição do pátio para a merenda?
7. Como é a relação entre as coordenadorias no Pátio? (Têm colaboração?)
8. Quais os desafios do pátio?
9. Como percebe a visibilidade do Pátio dentro da secretaria e para a PMSP?

## APÊNDICE E – ROTEIRO DE ENTREVISTA 4

Entrevistada: Assessora Técnica de Gabinete da Coordenadoria de Alimentação Escolar – CODAE)
Data: 22/09/2017

---

- Introdução
  - Apresentação sobre o nosso trabalho
  - Solicitação de gravação
  - Entrevista

1. Informações sobre o entrevistado
   i. Nome
   ii. Formação
   iii. Onde estudou
   iv. Cargo e Função
   v. Como chegou até aqui
   vi. Qual o trabalho da sua área na SME
2. Como definiria merenda escolar? Quais seus benefícios?
3. Quais as principais dificuldades enfrentadas na gestão da merenda?
4. Quais os principais desafios a superar na gestão e na qualidade da merenda?
5. Quais as expectativas da comunidade escolar (pais, alunos e professores) em relação à merenda?
6. Qual o seu entendimento sobre o Pátio Digital?
7. Como se deu o envolvimento da sua coordenadoria com o Pátio?
8. Sabe o porquê da escolha da merenda pelo Pátio Digital?
9. Como vê a escolha da merenda para o desenvolvimento de um aplicativo pelo Pátio Digital?
10. Qual a contribuição que o Pátio Digital pode trazer para a questão da merenda?
11. Como percebe a visibilidade do Pátio dentro da secretaria e para a PMSP?
12. Na sua visão o que há de inovador no Pátio para a resolução dos problemas públicos?
13. Você que é da área XYZ, ou formado em WHO, como você vê o uso das tecnologias para a superação de desafios da área pública, como para a participação e engajamento do cidadão?

## APÊNDICE F– ROTEIRO DE ENTREVISTA 5

Entrevistados: Desenvolvedores do Aplicativo Prato Aberto
Data: 26/09/2017

---

- Introdução
- Apresentação sobre o nosso trabalho
- Solicitação de gravação
- Entrevista

1. Informações sobre o entrevistado
   i. Nome
   ii. Formação
   iii. Onde estudou
   iv. Empresa que trabalha
   v. Cargo
2. Como se deu o seu envolvimento com o Pátio?
3. Por que resolveram participar da competição?
4. Qual a principal contribuição que o aplicativo pode trazer para a questão da merenda?
5. Qual a principal expectativa da SME em relação ao Aplicativo?
6. Quais as soluções que serão contempladas pelo aplicativo?
   a. Para os gestores
   b. Para comunidade
7. Qual os alcances da ferramenta?
8. Quais os limites da ferramenta?
9. Conhece outros aplicativos similares? Se inspiraram em algum?
10. Houve alguma descoberta durante o processo? Qual foi?
11. Quais os próximos passos?
12. Como a série de dados que serão criados com o app serão tratados?
13. Haverá interação entre os participantes por meio da ferramenta?
14. Haverá devolutiva (feedback) para os participantes?
15. Qual a expectativa em quantidade de usuários?
16. Como é a interface entre a equipe de vocês e a SME?
17. Você que é da área XYZ, ou formado em WHO, como você vê o uso das tecnologias para a superação de desafios da área pública, como para a participação e engajamento do cidadão?
18. Na sua visão o que há de inovador no Pátio para a resolução dos problemas públicos?

## APÊNDICE G – ROTEIRO DE ENTREVISTA 6

Entrevistado: Secretário Adjunto da SME
Data: 03/10/2017

---

- Introdução
  - Apresentação sobre o nosso trabalho
  - Solicitação de gravação
  - Entrevista

1. Informações sobre o entrevistado
   i. Nome
   ii. Formação
   iii. Onde estudou
   iv. Cargo e Função
   v. Como chegou até aqui
   vi. Qual o trabalho da sua área na SME
2. Como surge a agenda do Governo Aberto?
   a. Como essa gestão está vendo essa questão?
      i. Por que a importância?

1. há alguma ênfase ou priorização,
   a. qual e por que?
   b. Como o prefeito vê essa agenda de Governo Aberto e do Pátio Digital em Particular?
3. Quais as iniciativas para a institucionalização do programa Pátio Digital na SME?
   a. SE PRECISAR SER MAIS PRECISO: Para garantir a continuidade do programa?
4. Onde se localiza a inovação do Pátio Digital?
   a. Como essa inovação pode contribuir para os desafios que o pátio se propõe para a SME?
   b. E para a PMSP?
5. Como é processo de tomada de decisão em relação as estratégias, prioridades e encaminhamentos no Pátio Digital?
6. Por que a escolha da merenda?
   a. Qual o desafio do Pátio Digital em relação à merenda?
   b. Qual a contribuição do pátio para a merenda?
7. Como a secretaria está se preparando para receber as novas demandas que surgirão a partir do feedback da população?
8. Qual o impacto da ferramenta em relação:
   a. Fiscalização
   b. Contratos
9. A mobilização social que o tema merenda gera, como questões na mídia, nas redes sociais, comunicação, criar uma página/portal no Pátio sobre o tema, audiência pública na Câmara, mobiliza demais a população e a SME. Como olham para isso?

10. As demais ações de participação social da SME passam pelo Pátio, ou tem alguma interação com este?
11. Como se dá a relação do Pátio com outras formas de participação social (como o Conselho Municipal de Educação, por exemplo, bem como consultas e audiências públicas que sejam realizadas pela SME)?
12. Houve algum envolvimento da Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia em alguma etapa do Pátio?
13. Como percebe a visibilidade do Pátio dentro da secretaria e para a PMSP?
14. Corre o risco de o Pátio acabar?

## APÊNDICE H – ROTEIRO DE ENTREVISTA 7

Entrevistado: Secretário da SME
Data: 06/10/2017

---

- Introdução
  - Apresentação sobre o nosso trabalho
  - Solicitação de gravação
  - Entrevista

1. Informações sobre o entrevistado
   i. Nome
   ii. Formação
   iii. Onde estudou
   iv. Cargo e Função
   v. Como chegou até aqui
   vi. Qual o trabalho da sua área na SME
2. Por que a preocupação com dados abertos, governo aberto, transparência. Por que para o Sr. isso é tão importante (especificamente com a questão da educação.)
   a. Por que o Sr. entra com essa pauta de Governo Aberto?
   b. há alguma ênfase ou priorização,
      i. qual e por que?
   c. Como o prefeito vê essa agenda de Governo Aberto?
      i. E o Pátio Digital em Particular?
3. Quais as iniciativas para a institucionalização do programa Pátio Digital na SME?

a. SE PRECISAR SER MAIS PRECISO: Para garantir a continuidade do programa?

4. Onde se localiza a inovação do Pátio Digital?
   a. Como essa inovação pode contribuir para os desafios que o pátio se propõe para a SME?
   b. E para a PMSP?
5. Como é processo de tomada de decisão em relação as estratégias, prioridades e encaminhamentos no Pátio Digital?
6. Nas entrevistas nos pareceu que as coordenadorias tinham diferentes demandas em relação ao pátio, fiscalização, dados abertos, gestão? Como enxerga isso? Qual a sua prioridade?
7. Por que a escolha da merenda para o aplicativo Prato Aberto?
8. A mobilização social que o tema merenda gera, como questões na mídia, nas redes sociais, ações como criar uma página/portal no Pátio sobre o tema, audiência pública na Câmara, mobiliza demais a população e a SME.
   a. Qual o desafio do Pátio Digital em relação à merenda?
   b. Qual a contribuição do pátio para a merenda?
9. Como a secretaria está se preparando para receber as novas demandas que surgirão a partir do feedback da população que aparecerão com a ferramenta?

10. Qual o impacto da ferramenta em relação:
    a. Fiscalização
    b. Contratos
11. Como se dá a relação do Pátio com:
    a. Comunidade escolar, associação de pais?
    b. Outras formas de participação social (como o Conselho Municipal de Educação, por exemplo, bem como consultas e audiências públicas que sejam realizadas pela SME)?
12. Como percebe a visibilidade do Pátio dentro da secretaria e para a PMSP?
13. Como está a parceria da OGP com:
    a. SME
    b. PMSP
14. Pensando na sua ligação com o Pátio Digital, apontada por todos os entrevistados, O Sr. Entende que corre o risco do pátio acabar?

## APÊNDICE I – ROTEIRO DE ENTREVISTA 8

Entrevistado: Analista da COTIC
Data: 06/10/2017

---

- Introdução
  - Apresentação sobre o nosso trabalho
  - Solicitação de gravação
  - Entrevista

1. Informações sobre o entrevistado
   i. Nome
   ii. Formação
   iii. Onde estudou
   iv. Cargo e Função
   v. Como chegou até aqui
   vi. Qual o trabalho da sua área na SME
2. Qual o papel da COTIC no Pátio Digital?
3. O que o aplicativo Prato Aberto trouxe de dificuldades e de desafios para você?
4. Quais as iniciativas para a institucionalização do programa Pátio Digital na SME?
   a. SE PRECISAR SER MAIS PRECISO: Para garantir a continuidade do programa?
5. Como enxerga a questão do controle social na questão do app da merenda e no pátio?
   a. E a questão da fiscalização?
6. Como vê a dificuldade de fiscalização da merenda na Coordenadoria de Alimentação Escolar?
7. O que querem com o feedback? Parece que isso não está pensado. Talvez aqui pudéssemos ajudar, a propor soluções para a prefeitura.
8. Corre o risco do pátio acabar?
   a. projeto ser descontinuado e nem ser implementado;
   b. ou ser implementado, mas não ser alimentado, ativado.

## APÊNDICE J – ROTEIRO DE ENTREVISTA 9

Entrevistada: Coordenadora da COCIN
Data: 06/10/2017

---

- Introdução
  - Apresentação sobre o nosso trabalho
  - Solicitação de gravação
  - Entrevista

9. Informações sobre o entrevistado
   i. Nome
   ii. Formação
   iii. Onde estudou
   iv. Cargo e Função
   v. Como chegou até aqui
   vi. Qual o trabalho da sua área na SME
10. Quais as iniciativas para a institucionalização do programa Pátio Digital na SME?
    a. SE PRECISAR SER MAIS PRECISO: Para garantir a continuidade do programa?
11. Checar cada um dos objetivos presentes na portaria do Pátio Digital, de acordo com o Art. 3º da Portaria 3786 de 17 de abril de 2017 "Serão objetivos do Pátio Digital:

    I- promover espaço e metodologias de colaboração entre governo, academia, sociedade civil e setor privado;
    II- aprimorar e automatizar processos de gestão da Rede Municipal;
    III- aumentar os níveis de transparência ativa e de abertura de dados da SME;
    IV- desenvolver serviços digitais e ferramentas tecnológicas para atender às necessidades da comunidade escolar;
    V- fortalecer o controle das políticas educacionais e da aplicação de recursos por parte da gestão e da sociedade."

    a. Onde pretendem chegar com cada um dos objetivos? Existe algum exemplo prático?
12. Em algumas entrevistas apareceram que no 156 a merenda era o item com maior número de reclamações, consultando os resultados deste canal que estão publicados no site ligado à Controladoria, percebemos que no ano passado educação apareceu em 23º lugar entre as reclamações. Nesse ano não aparece merenda, mas aparece o Leve Leita.
    a. Você pode nos ajudar a entender isso?
    b. O DeBonis comentou que o Leve Leite só foi cadastrado esse ano. Pode ter alguma relação?
13. Outra discrepância de dados que encontramos, diz respeito ao atendimento (nº de escolas e nº de matrículas, nos seguintes locais:
    a. Pátio Digital
    b. Portal da Prefeitura (eol gerenciamento)

c. Site da CODAE (no texto sobre atendimento no site, não é relatório)
d. Qedu (Plataforma digital de publicação de dados, inclusive o senso escolar). Nesse especificamente nº de escolas aprox. 1400

14. Soubemos de um outro canal para a merenda da Coordenadoria de Alimentação Escolar, chamado Canal Aberto. Você conhece, ele traz algum subsídio para vocês?
15. Como enxerga a questão do controle social na questão do app da merenda e no pátio?
    a. E a questão da fiscalização?
16. Como vê a dificuldade de fiscalização da merenda na Coordenadoria de Alimentação Escolar?
17. O que querem com o feedback? Parece que isso não está pensado. Talvez aqui pudéssemos ajudar, a propor soluções para a prefeitura.
18. Corre o risco do Pátio acabar?
    a. projeto ser descontinuado e nem ser implementado;
    b. ou ser implementado, mas não ser alimentado, ativado.