

Cartilha Programa

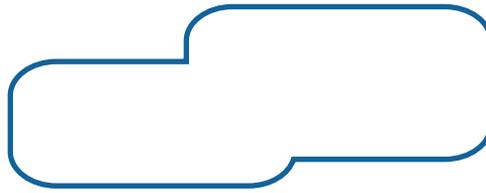
# Juntos

Governança compartilhada em prol da melhoria da gestão



Comunitas

**juntos**  
pelo Desenvolvimento Sustentável



Cartilha **Programa**   
**Juntos**  
Governança compartilhada em prol da melhoria da gestão



#### **DIRETORA-PRESIDENTE**

Regina Célia Esteves de Siqueira

#### **COORDENAÇÃO GERAL**

Patrícia Loyola

#### **CONTEÚDO E PESQUISA**

Álvaro Gabriel Sandoval Rodríguez

Álvaro Barros Modesto

Bruna Santos

Dayane Reis

Maria Gabriela Beloto

Roberta Piozzi

Bianca dos Santos Waks (Mattos Filho) - Colaboração

#### **EDIÇÃO**

Álvaro Barros Modesto

Bruna Santos

Dayane Reis

Patrícia Loyola

#### **REDAÇÃO**

Álvaro Barros Modesto

Clarissa Malinverni

Dayane Reis

Flávia Regina de Souza Oliveira (Mattos Filho)

Bianca dos Santos Waks (Mattos Filho)

Thandara Santos

#### **REVISÃO**

Bruna Santos

Dayane Reis

Patrícia Loyola

#### **PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO**

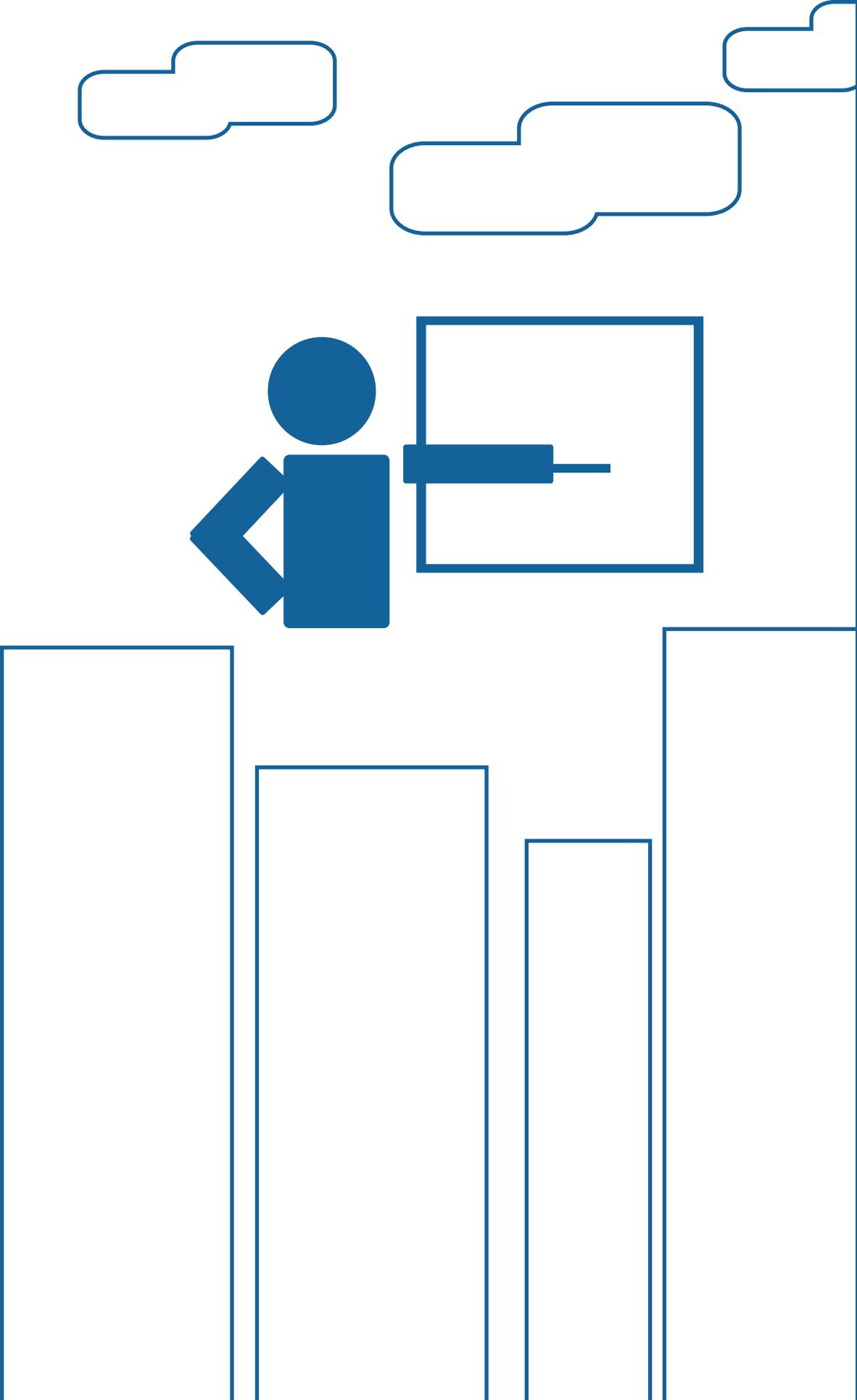
Val Reis e Anderson Barboza (Eros Interativa)



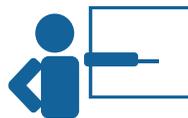
**Comunitas**

**juntos**  
pelo Desenvolvimento Sustentável





# APRESENTAÇÃO



## Cartilha do Programa Juntos Pelo Desenvolvimento Sustentável

O programa **Juntos pelo Desenvolvimento Sustentável** foi criado pela Comunitas como uma nova forma de qualificar os investimentos sociais por meio de uma coalizão de líderes de grandes empresas em prol do desenvolvimento sustentável do País.

O maior objetivo do programa é atuar em conjunto com o Poder Público, envolvendo e engajando a sociedade civil em um trabalho colaborativo em busca do aprimoramento da gestão pública. Acreditamos que assim é possível que os investimentos sociais sejam mais sustentáveis e impactem de forma mais assertiva a realidade das cidades brasileiras de maneira estrutural.

Em 2016, encerramos o ciclo de quatro anos de atuação do Juntos em 12 cidades brasileiras. Para escalarmos e disseminarmos a experiência e as boas práticas do programa com um maior número de cidades brasileiras, contamos com uma estratégia de sistematização e disseminação que compreende, entre outras ações, o desenvolvimento de cartilhas como esta. O objetivo desta ação é replicar as frentes de trabalho do Juntos, garantindo o amplo compartilhamento deste conhecimento.

Esta cartilha apresenta o Programa Juntos, sua abordagem, metodologia e modelo de

governança. Além disto, traz exemplos de iniciativas desenvolvidas e reflexões sobre o arcabouço jurídico e metodológico que viabiliza a interação entre os setores da sociedade de forma efetiva e em prol do bem público. Este material pode ser utilizado por aqueles que desejam compreender o modelo de governança do Juntos e como ele influencia os resultados na prática. Esta cartilha serve como inspiração, referência e guia para aqueles que acreditam no trabalho multissetorial e em rede como melhor caminho para melhoria da gestão pública brasileira e, conseqüentemente, da qualidade de vida dos cidadãos.

Sabemos que temos muitos desafios e responsabilidades pela frente e que o programa irá se expandir ainda mais nos próximos anos. Continuaremos com a nossa missão de contribuir para o aprimoramento dos investimentos sociais corporativos por meio da geração de conhecimento, da disseminação de boas práticas e da articulação entre os setores da sociedade. Tudo isto por que contribuir para o desenvolvimento do Brasil é o compromisso que nos guia!

Boa leitura!

*O Programa Juntos pelo Desenvolvimento Sustentável atua em municípios brasileiros com o objetivo de investir em parcerias inovadoras entre os setores público e privado e a sociedade civil para, desta forma, fortalecer a gestão pública, promover o desenvolvimento local e melhorar os serviços à comunidade. A cartilha do Juntos serve como inspiração, referência e guia para aqueles que acreditam no trabalho multissetorial e em rede como melhor caminho para melhoria da gestão pública brasileira e, conseqüentemente, da qualidade de vida dos cidadãos.*



Regina Célia Esteves de Siqueira  
Diretora-Presidente da Comunitas

### O desafio do **aprendizado compartilhado**

Vivemos um momento difícil para a administração pública. Os governos cresceram demais e perderam capacidade de investimento. Por muito tempo, no Brasil, a prática da irresponsabilidade fiscal e do endividamento foi corriqueira. Os governos contrataram demais, assumiram responsabilidades sobre a gestão de serviços não prioritários e que poderiam ser conduzidos perfeitamente pelo terceiro setor e pela iniciativa privada.

Da mesma forma, cresceu a pressão por parte dos cidadãos-usuários de serviços públicos, seja pelo aumento da escolaridade, seja pelo acesso pleno à informação, seja pela maior capacidade que as pessoas dispõem hoje de se organizar e fazer valer sua voz. O fato é que os governos enfrentam, atualmente, um inédito grau de fiscalização e controle por parte da sociedade. Vivemos a era dos “cidadãos críticos”. Isto é bom para a democracia, ainda que possa trazer uma permanente sensação de instabilidade por parte dos governos e, sem dúvida, um sentido de urgência na formulação e implementação de políticas públicas.

Este quadro representa um enorme desafio. A boa notícia é que, hoje, dispomos de amplo conhecimento sobre qualquer aspecto

relevante da gestão governamental. Da mesma forma, dispomos de instrumentos jurídicos apropriados para produzir inovações e gerar efetividade na gestão de políticas e serviços públicos. Seja a Lei de Responsabilidade Fiscal, seja as novas alternativas de gestão em parceria com o setor privado, via PPPs, concessões, termos de parceria, colaboração ou contratos de gestão, há um leque diversificado de alternativas de racionalização da máquina pública e busca permanente de eficiência na gestão.

Neste processo, é imprescindível apostar em uma ação permanente de aprendizado. Não é mais viável, na alta gestão pública, a antiga ideia de governar recorrendo à “intuição” ou simplesmente à experiência prática do dia a dia. Mesmo as estratégias convencionais de participação da sociedade, via assembleias e consultas diretas, não são mais suficientes, ainda que possam ser relevantes de um ponto de vista democrático. É preciso produzir respostas e gerar efetividade em políticas públicas. É necessário obter indicadores, avaliar resultados e comparar com o que está sendo feito por outros governos.

É preciso, igualmente, apostar em mecanismos de *advocacy*. Na representação ativa dos interesses difusos na sociedade, usualmente sub-representados na formulação de políticas públicas, comparativamente a corporações expressando interesses setoriais. Daí a importância do diálogo com a sociedade e o sentido de um projeto que se dedica a reunir gestores e oportunizar um rico espaço de aprendizado compartilhado, como faz o Programa Juntos pelo Desenvolvimento Sustentável.



Fernando Schuler  
Cientista político, doutor em filosofia, professor do Insper e curador do Projeto Fronteiras do Pensamento.

# SUMÁRIO

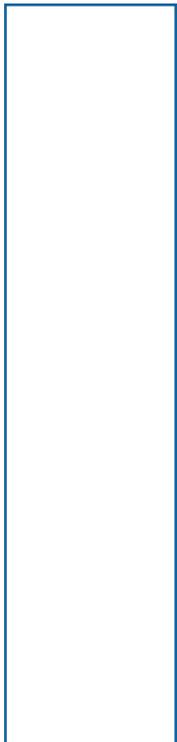
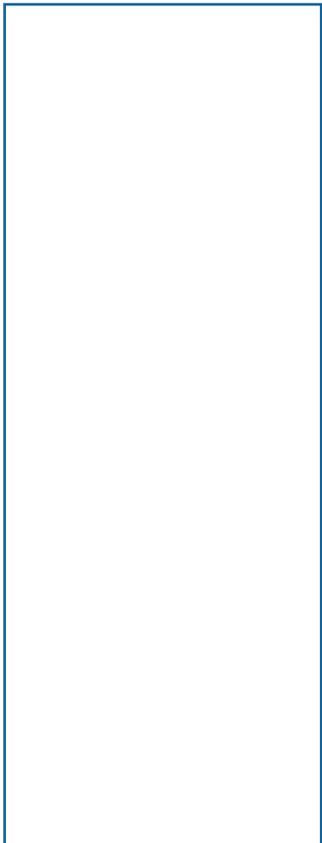
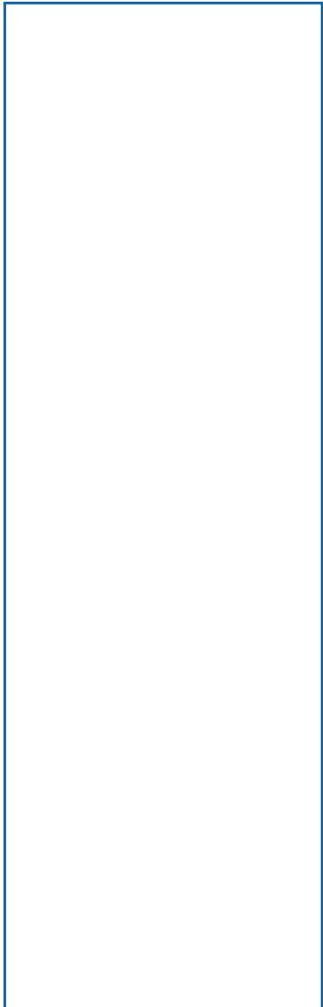
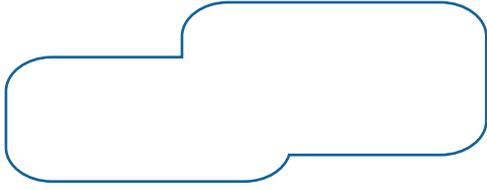
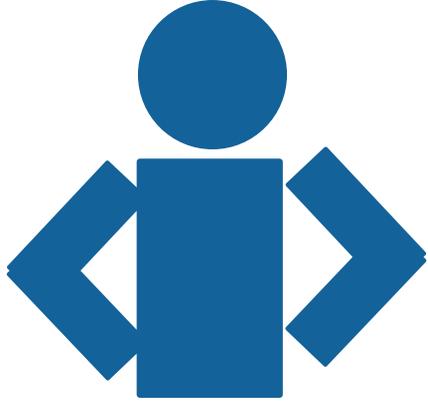
|   |           |
|---|-----------|
| <b>APRESENTAÇÃO</b>   | <b>05</b> |
| <b>QUEM SOMOS</b>   | <b>11</b> |
| <b>INTRODUÇÃO</b>   | <b>13</b> |
| Usos da Cartilha  | 12        |
| <b>O PROGRAMA JUNTOS PELO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL</b>               | <b>17</b> |
| O que é o programa Juntos?  | 18        |
| Abordagens do Programa  | 19        |
| Por que nas cidades? O desafio de governança nos municípios brasileiros | 19        |
| Estágios de Governo   | 21        |
| Atuação do Programa Juntos  | 23        |
| <i>Finanças Públicas</i>  | 23        |
| <i>Educação</i>   | 24        |
| <i>Saúde</i>  | 26        |
| <i>Inovação</i>   | 27        |
| <i>Políticas Públicas para Juventude</i>                                | 28        |
| <i>Engajamento</i>  | 29        |
| <i>Gestão de Pessoas</i>  | 31        |
| <i>Comunicação</i>  | 34        |
| <b>MODELO DE GOVERNANÇA</b>   | <b>35</b> |
| A governança compartilhada e a nova agenda urbana                       | 36        |
| A Governança Compartilhada do Juntos                                    | 38        |
| Metodologia do Programa Juntos  | 42        |
| Sistemática de Acompanhamento   | 42        |
| Papéis e responsabilidades  | 43        |
| Coordenação de Município  | 45        |
| <b>FERRAMENTAS DE GESTÃO DE INOVAÇÃO</b>                                | <b>51</b> |
| Aprimoramento e Otimização de Processos                                 | 52        |
| Matriz de Responsabilidades   | 53        |
| Controle e Captura de Resultados  | 55        |
| Verificação de Resultados   | 56        |
| Acompanhamento das Atividades   | 57        |
| Diagrama de Pareto  |           |

|   |           |
|---|-----------|
| Diagrama de Ishikawa  | 60        |
| Análise de causa-raiz (5 Porquês)   | 61        |
| Modelo Prado para Medição da Maturidade em Gerenciamento de Projetos (MMGP)                 | 62        |
| Design Thinking   | 63        |
|   | 66        |
| <b>ASPECTOS JURÍDICOS PARA A RELAÇÃO DA PARCERIA</b>  |           |
| <b>Artigo: Organizações da Sociedade Civil e novas possibilidades de relação com Estado</b> | <b>67</b> |
| <i>Introdução</i>   | 68        |
| <i>Formas jurídicas para relação de parceria</i>  | 69        |
| <i>Novos instrumentos jurídicos da Lei nº 13.019/2014</i>                                   | 72        |
| <i>Novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil</i>                           | 73        |
| <i>O Acordo de Cooperação</i>   | 75        |
| <i>Potencialidades e desafios</i>   | 76        |
|   | 81        |
| <b>DESTAQUES DE ATUAÇÃO</b>   |           |
| <b>Cidades da rede Juntos</b>   | <b>83</b> |
| <i>Campinas</i>   | 84        |
| <i>Paraty</i>   | 84        |
| <i>Pelotas</i>  | 88        |
| <i>Santos</i>   | 94        |
| <i>Juiz de Fora</i>   | 99        |
| <i>Teresina</i>   | 103       |
| <i>Curitiba</i>   | 105       |
| <i>Itirapina e Consórcio</i>  | 108       |
| Sustentabilidade e Retenção do Conhecimento   | 111       |
| Liderança e a cultura da transformação  | 115       |
| Transformação e Sustentabilidade  | 115       |
| Sustentabilidade das práticas locais  | 117       |
| Principais desafios para a sustentabilidade   | 120       |
| Sucessão  | 122       |
|   | 123       |

# SUMÁRIO

|  |            |
|--|------------|
| <b>REPLICABILIDADE</b>   | <b>125</b> |
| Cartilhas de Replicabilidade   | 128        |
| Plataforma Digital Juntos  | 130        |
| Novas Cidades  | 131        |
| Estudo de Universidade de Columbia sobre Governança Compartilhada mostra Juntos como caso de sucesso | 131        |
| <b>GLOSSÁRIO</b>   | <b>133</b> |
| <b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>  | <b>137</b> |

# QUEM SOMOS





### A Comunitas

A Comunitas é uma organização da sociedade civil brasileira que tem como objetivo contribuir para o aprimoramento dos investimentos sociais corporativos e estimular a participação da iniciativa privada no desenvolvimento social e econômico do País.

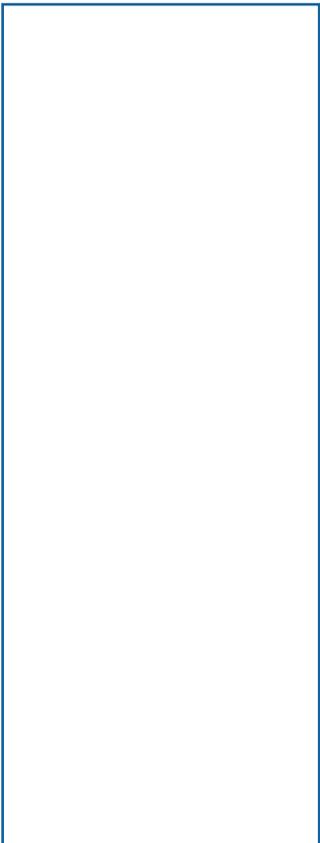
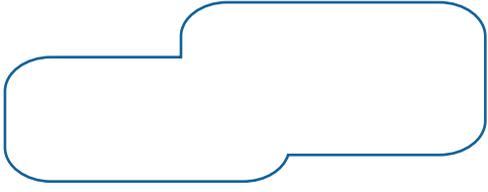
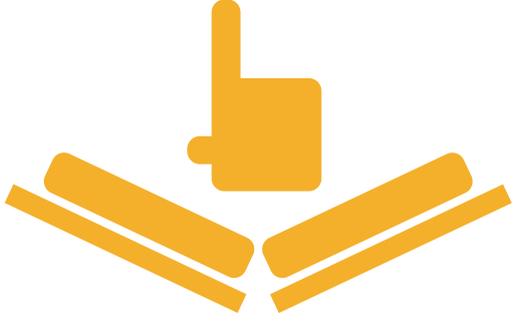
Por meio do envolvimento de diversos atores da sociedade, a Comunitas estimula e fomenta ações conjuntas com o propósito de promover o desenvolvimento sustentável. A organização conta com o apoio de líderes de grandes empresas, engajados nas várias frentes de atuação da Comunitas, como o BISC (Benchmarking do Investimento Social Corporativo), o Encontro de Líderes e o Juntos pelo Desenvolvimento Sustentável,

programa de aprimoramento da gestão pública municipal.

A Comunitas tem como pressuposto a noção de que as empresas brasileiras podem contribuir para a superação dos problemas de ordem econômica e social em diferentes regiões do Brasil, aportando conhecimento especializado e ferramentas de gestão que podem garantir maior eficiência ao setor público e, assim, colaborar decisivamente com o desenvolvimento social do País. Neste sentido, a Comunitas aposta na atuação em rede para o estabelecimento de novos padrões de colaboração que possam transformar a realidade das cidades brasileiras.



# INTRODUÇÃO





Compartilhamento, troca e replicabilidade são palavras que traduzem bem a trajetória do Juntos nestes últimos quatro anos. Para subsidiar as ações empreendidas pelo programa para o aprimoramento da gestão pública municipal, a Comunitas desenvolve diversas publicações com o propósito de apoiar a disseminação do conhecimento construído por meio dessa atuação em rede. Para tanto, busca-se resgatar, ordenar, interpretar e analisar as frentes de trabalho da organização. Todas estas iniciativas são pactuadas pela governança, lideradas pela Comunitas, executadas por nossos parceiros técnicos e acompanhadas sistematicamente pela equipe do Juntos.

O objetivo desta publicação é apresentar a metodologia do Programa Juntos pelo Desenvolvimento Sustentável. Esta cartilha mostra não só como são estruturadas as ações de aprimoramento da gestão pública, mas também os valores e atividades que orientam o programa. Uma seleção de casos de destaque nos municípios do Juntos é apresentada, servindo como inspiração, referência e guia para aqueles que desejam conhecer como o Juntos e seu modelo de

governança compartilhada impactam a realidade das cidades brasileiras.

Os capítulos a seguir apresentam os conceitos que norteiam o Juntos e sua metodologia de trabalho, os modelos jurídicos que abarcam as organizações da sociedade civil e, por fim, as boas práticas realizadas nos municípios da rede Juntos e seus resultados. O conteúdo gerado pela Comunitas sempre envolve especialistas e parceiros que atuam, na prática, com a promoção das frentes de trabalho desenvolvidas pelo Programa Juntos. Neste caso, contou-se com a contribuição do parceiro estratégico Mattos Filho. Além disto, a publicação destaca o estudo de caso Construindo a Governança Urbana do Século XXI, produzido pela Universidade de Columbia, dos Estados Unidos, que traz o Juntos como um caso de sucesso na construção da nova governança urbana. A produção feita no formato escrito e em um vídeo de 22 minutos traz entrevistas com gestores das prefeituras e sociedade civil de Campinas, Paraty, Teresina, Pelotas, Curitiba e líderes da governança do Juntos.

---

## Usos da Cartilha

A Cartilha do Programa Juntos pelo Desenvolvimento Sustentável é um material desenvolvido para apoiar na disseminação e replicabilidade da sua metodologia. Destina-se, na maior parte, a propor alternativas para municípios que desejam se inspirar nessas boas práticas. Confira, a seguir, algumas sugestões de uso para este material:

### Gestores Públicos

Os gestores públicos e servidores também podem tomar a cartilha para colher informações - referência para secretários e prefeitos. A cartilha pode ainda ser fonte de dados para a opinião pública sobre as ações desenvolvidas; referência de boas práticas entre secretários e prefeitos, assim como informativo sobre o nível de comprometimento, requisitos tecnológicos e perfis necessários para composição das equipes de execução das atividades. Além disto, a publicação conta com informações técnicas sobre papéis e responsabilidades e o conhecimento técnico necessário para a implementação do modelo do Juntos.

### Organizações da Sociedade Civil

A publicação compartilha uma metodologia que não é exclusiva para a gestão pública, mas que também pode ser implementada pelo terceiro setor, descrevendo uma forma de investimento social. Esta cartilha pode servir como instrumento para replicabilidade da metodologia do Juntos em outras organizações que atuem com a articulação multissetorial em nível local.

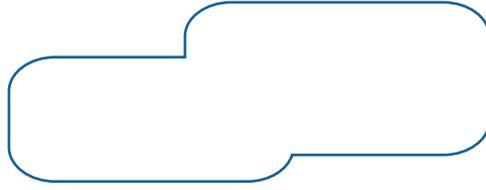
### Comunidade Acadêmica e Estudantes

A Comunitas pretende mobilizar trabalhos de professores e estudantes do campo da gestão pública e, para isto, a Cartilha de Replicabilidade do Programa Juntos pode ser fonte de pesquisa sobre a atuação em rede, governança compartilhada e parcerias público-privadas.

### Áreas de Responsabilidade Social e Sustentabilidade

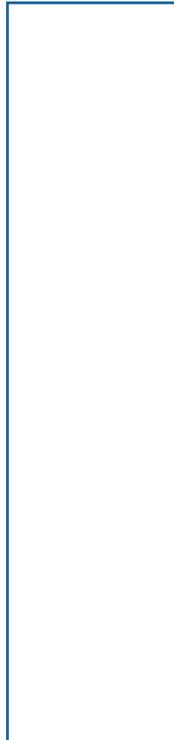
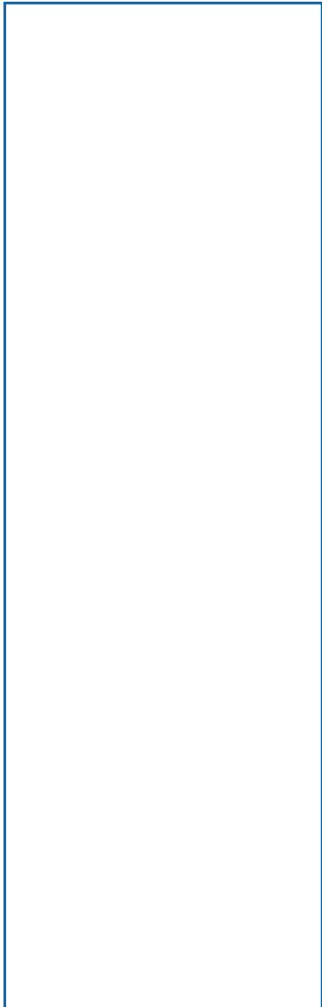
Para estas áreas, a cartilha pode ser utilizada como um informativo sobre os resultados do Programa Juntos e um guia para compreensão da metodologia e das iniciativas empregadas pelos parceiros técnicos e pela Comunitas. Além disto, as ações desenvolvidas servem como inspiração para criação ou adaptação de programas.





# juntos

pelo Desenvolvimento Sustentável



O PROGRAMA JUNTOS PELO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

# O Programa Juntos pelo Desenvolvimento Sustentável

## O que é o programa Juntos?

O Juntos pelo Desenvolvimento Sustentável foi criado com foco nos governos municipais, esferas administrativas mais próximas da população. A proposta é mostrar que a iniciativa privada, a sociedade e as prefeituras podem investir em parcerias inovadoras que fortaleçam a gestão pública, promovam o desenvolvimento local e melhorem os serviços à comunidade.

Hoje presente em diversas cidades brasileiras, o Juntos foi criado, em 2012, a partir de uma reflexão feita por acionistas e presidentes de empresas brasileiras, então reunidos no 5º Encontro de Líderes promovido pela Comunitas. No encontro, desenvolveu-se um modelo inovador de qualificação dos investimentos sociais corporativos, que, ao optar pela atuação direta em parcerias com administrações municipais, teria maior impacto na sociedade brasileira. A aposta foi em projetos que, depois de implementados,

pudessem ser replicados em outras cidades, independentemente do tamanho, localização e outros indicadores sociais e econômicos.

Uma das principais características do Juntos é a valorização do engajamento da sociedade na administração pública, com a inclusão dos cidadãos no debate e na tomada de decisões sobre as prioridades dos municípios. A metodologia do programa tem como premissa a governança compartilhada e preeminente. Por isto, os líderes empresariais envolvem-se diretamente nos projetos, o que vai além do investimento de recursos. Esses líderes integram o Núcleo de Governança do Juntos, que se reúne periodicamente em encontros estratégicos, onde compartilham experiências com os gestores públicos, acompanham a evolução das iniciativas e colaboram para definir as diretrizes das ações.

**O Núcleo de Governança do Juntos** é formado por um comitê de líderes empresariais engajados em contribuir para o aprimoramento da gestão pública no Brasil. Eles são responsáveis por acompanhar e monitorar os resultados do programa em cada município.

## Abordagens do Programa



O Programa Juntos propõe em suas ações uma abordagem *top-down* e *bottom-up*, o que garante o **engajamento** dos atores da sociedade em atuação conjunta com as lideranças públicas. O **fortalecimento de lideranças** é também uma premissa do programa. As frentes de trabalho do Juntos

assumem que processos de transformação na gestão pública dependem de lideranças fortalecidas e engajadas e, ainda, que o **controle social** e a **transparência** são condições para a sustentabilidade dessas transformações.

## Por que nas cidades? O desafio de governança nos municípios brasileiros

Segundo dados das Nações Unidas, em 2009, pela primeira vez na história, o número de pessoas vivendo em cidades ultrapassou o contingente em áreas rurais. Em 2014, 54% da população mundial vivia em áreas urbanas. A previsão é de que, até 2050, a população urbana em todo o mundo passe dos atuais 3,9 bilhões para mais de 6,3 bilhões de habitantes, tornando a urbanização um fenômeno que determinará a forma como se organiza a vida em sociedade pelas próximas décadas.

Este crescimento acelerado é observado em todas as regiões, mas nos países do chamado Sul Global esta tendência tende a ser ainda mais proeminente. Atualmente, regiões como a América do Sul já têm mais de 80% da sua população vivendo em cidades. Estima-se que, nos próximos anos, essa população viverá preponderantemente em cidades de pequeno e médio portes, com menos de 1 milhão de habitantes.

## O Programa Juntos pelo Desenvolvimento Sustentável

No Brasil, de acordo com o IBGE, o contingente populacional urbano representava 67,70% do total da população em 1980. Este número saltou para 84,36% do total da população em 2010. No País, o processo de urbanização pode ser historicamente associado a importantes transformações econômicas e sociais, tais como: aumento da mobilidade geográfica e diminuição da natalidade, aumento da expectativa de vida e envelhecimento da população. Se, por um lado, a vida nas cidades pode ser associada a maiores taxas de acesso à educação, saúde, políticas sociais e bens culturais, por outro, o crescimento rápido e desordenado de áreas urbanas pode ameaçar o desenvolvimento econômico e social sustentável do País. Se este crescimento não for acompanhado pelo desenvolvimento de infraestrutura urbana adequada, capaz de enfrentar desafios associados ao processo de urbanização, como poluição, degradação ambiental e padrões de consumo e produção insustentáveis, o processo de urbanização nos moldes que conhecemos hoje se tornará insustentável. Poluição, mobilidade, acesso a serviços, saneamento, desenvolvimento sustentável e democratização do espaço público são apenas alguns dos principais desafios que se impõem às gestões municipais em um contexto de crescimento das cidades e aumento populacional.

No caso brasileiro, há ainda uma especificidade associada à urbanização: o processo de descentralização da

organização administrativa do País, inaugurado pela Constituição de 1988. Se em 1990 existiam 1.121 municípios no território brasileiro, em 2010 chegamos ao número de 5.565, o que determina a dinâmica de organização da vida urbana. Apesar do número crescente de cidades, em 2015, 21,95% da população brasileira concentrava-se em apenas 17 cidades brasileiras com mais de 1 milhão de habitantes cada. Por outro lado, 32% da população (ou 65 milhões de pessoas) vivem em 4.915 municípios com menos de 50 mil habitantes. O processo de descentralização das políticas públicas, trazido pela Constituição Federal, proporcionou maior protagonismo aos municípios no enfrentamento aos desafios impostos à gestão pública em nível local.

Os municípios assumem, assim, papel de protagonistas no desenvolvimento econômico e social do País. Neste sentido, assume centralidade política e estratégica a discussão sobre os novos modelos para governar e gerir cidades, tendo em vista o alcance dos desafios enfrentados pelos municípios e as oportunidades oferecidas pela proximidade da gestão municipal com os cidadãos, que têm nas políticas municipais referências mais diretas e palpáveis a determinar seu futuro do que as políticas discutidas no âmbito estadual ou federal. Se, por um lado, a proximidade com o cidadão oferece maior capacidade de impacto das políticas desenvolvidas, por outro, abre também caminho para maiores demandas por participação nos espaços de tomada de decisão.

A descentralização de políticas e o fortalecimento do papel das cidades devem ser combinados às novas estratégias para o fortalecimento da democracia em nível local. Neste aspecto, é preciso levar em conta os modelos de governança capazes de organizar territorial e politicamente a participação dos

diferentes segmentos da sociedade nos espaços de tomada de decisão e, assim, oferecer as bases para a formulação de políticas a partir da abordagem sistêmica (nos campos econômico, cultural, social, tecnológico, ambiental, tributário, etc.) e participativa que o novo contexto demanda.

## Estágios de Governo

Todas as ações do Programa Juntos são desenvolvidas com o objetivo de contribuir para que os gestores municipais sejam atores-chave na construção de uma administração pública transparente e aberta ao diálogo com a sociedade, capaz de responder às demandas por políticas sociais com eficiência, qualidade e responsabilidade fiscal. Neste sentido,

o programa é guiado por um *framework* de referências concretas que auxiliam na análise dos diferentes estágios pelos quais os governos municipais passam durante a evolução de seus mecanismos de diálogo com a sociedade e em sua capacidade de oferecer serviços públicos. O *framework* que guia o Juntos pode ser resumido no diagrama a seguir.



# O Programa Juntos pelo Desenvolvimento Sustentável

## Adesão das Cidades

Para integrarem o programa, as cidades firmam um **pacto de transparência e governança compartilhada**, comprometendo-se a dividir todas as informações consideradas fundamentais para o andamento dos projetos do Juntos. Ser um prefeito **ficha limpa** é característica primordial para a seleção das cidades pelo programa.

Ao tornar-se parte da rede do Juntos, a cidade pactua **compromissos alinhados com os valores do programa**, comprometendo-se não só a compartilhar as informações, mas a atuar com foco nas pessoas, sempre com a visão em longo prazo e de fortalecimento dos líderes públicos. O programa acredita que lideranças fortalecidas são pressuposto para as mudanças necessárias, que

conduzem à melhoria efetiva da vida nas cidades. O empoderamento e engajamento da sociedade é, da mesma forma, condição primordial para a sustentabilidade e a manutenção das conquistas.

Para garantir a diversidade e o impacto das ações do programa, o Juntos preza pelo pluripartidarismo e pela **diversidade regional e demográfica** dos membros da rede. Além disto, a prefeitura firma um **compromisso com disseminação dos resultados** para a replicabilidade das ações em outras cidades. Os gestores e líderes se comprometem em participar dos eventos e colaborar com as ações de sistematização e disseminação do programa.

## Atuação do Programa Juntos

O Juntos está presente em diversas cidades brasileiras com frentes de trabalho que abordam importantes temas da gestão pública e seus diferentes desafios. Dentre elas estão São Paulo (SP), Curitiba (PR), Salvador (BA), Porto Alegre (RS), Campinas (SP), Santos (SP), Teresina (PI), Paraty (RJ), Pelotas (RS), Juiz de Fora (MG) e Itirapina (SP).

As frentes de trabalho do Juntos focam na melhoria da gestão das cidades, buscando gerar impacto sistêmico e sustentável. O equilíbrio das contas é sempre o primeiro passo para esta transformação. Este

equilíbrio é entendido como condição para o mínimo planejamento e entrega de resultados em áreas de grande demanda da população como Saúde e Educação. A partir do entendimento dos desafios de cada município, as frentes do Juntos são articuladas em diálogo com o Núcleo de Governança do programa e as lideranças públicas. A seguir, apresenta-se as frentes implementadas pelo programa nas cidades da rede do Juntos, considerando os eixos temáticos e desafios transversais que afetam a gestão pública.



Conhecidamente, a gestão e planejamento das finanças públicas dos municípios brasileiros são um grande desafio da gestão pública municipal. As prefeituras brasileiras possuem como um dos seus grandes desafios o oferecimento de serviços públicos de qualidade aos cidadãos, bem como a manutenção da máquina pública e dos investimentos em um cenário nacional de queda de arrecadação de recursos. As finanças públicas precisam ser equilibradas, com as despesas racionalizadas e elevação das receitas, sem onerar os cidadãos com mais tributos.

As receitas arrecadadas pela União recuaram 2% em 2014 e 4,7% em 2015, o que impactou diretamente as transferências federais para Estados e municípios, reduzindo os recursos disponíveis para transferências voluntárias, por meio de

## Finanças Públicas

convênios, que financiam diversas políticas públicas descentralizadas e respondem por parte importante das receitas municipais. Soma-se a isto o cenário de crise nacional, com queda da atividade econômica e do nível de emprego, associado ao aumento da inflação. Em meio ao contexto nacional de queda da arrecadação, o Programa Juntos pelo Desenvolvimento Sustentável, em seu primeiro ciclo de implementação, enfrentou o desafio de ampliar a capacidade de investimento das prefeituras apoiadas e garantir o equilíbrio fiscal das contas municipais.

Deste modo, por meio da **frente de Equilíbrio Fiscal**, a primeira a ser implementada na maior parte dos municípios da rede do Juntos, busca-se criar as condições para o aprimoramento dos serviços públicos já existentes e para a ampliação da escala de acesso às soluções

# O Programa Juntos pelo Desenvolvimento Sustentável

cocriadas em outras frentes do programa. Esta frente compreende o balanceamento das contas públicas por meio do gerenciamento matricial de despesas e receitas e acompanhamento sistemático das metas, composto por um conjunto de ações interligadas cuja função é garantir maior eficiência no controle das finanças e proporcionar capacidade de investimento às prefeituras.

Além de oferecer as bases para a implementação de diversas ações, a Frente de Equilíbrio Fiscal representa a principal pactuação entre a prefeitura apoiada, o núcleo de governança do programa e a Comunidade. Ao abrir as contas municipais

para a análise da consultoria viabilizada pelo Juntos e submeter ao modelo de governança compartilhada o monitoramento das ações de revisão dos pacotes de receitas e despesas da Prefeitura, o município sela um importante compromisso com a transparência e firma um acordo de confiança com o programa, consolidando o diálogo aberto e transparente que garantirá o sucesso das ações.

As fases de implementação da frente de Equilíbrio Fiscal e a metodologia utilizada estão apresentadas na nona seção desta cartilha, onde também são apresentados exemplos práticos dos municípios da rede.

## Educação

Com o objetivo de apoiar os municípios da rede no enfrentamento aos desafios inerentes à gestão da política educacional, o Programa Juntos buscou introduzir uma cultura de gestão por resultados nas escolas das redes municipais, atuando em diferentes municípios a partir do princípio da gestão democrática e participativa, passando pelo planejamento e definição de projetos e metas, até a fase de implementação e monitoramento dos resultados.

Por exemplo, foi implementado em Santos, por meio de parceria firmada entre o Juntos, a Fundação Itaú Social e a Secretaria de Educação, foi implementado o projeto Coordenadores de Pais, que estimula o envolvimento dos pais na vida escolar de seus filhos, contribuindo

para a melhoria do processo de aprendizado e redução da evasão escolar. Em Paraty, o programa atuou na formação de coordenadores pedagógicos, requalificação da merenda escolar, formação continuada de professores da rede municipal e construção do Plano Municipal de Educação, a partir de amplo processo de consulta à comunidade escolar. Em Itirapina, foi implementado um conjunto de ações de aprimoramento da gestão educacional com a formulação de um currículo unificado e o monitoramento de metas de alfabetização e proficiência.

Os resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) mostraram que os 12 municípios inicialmente apoiados pelo Programa Juntos evoluíram em seus índices entre



os anos de 2013 e 2015. O IDEB avalia a qualidade do ensino fundamental (primeiro ao nono ano) em toda a rede de ensino pública e privada. O indicador é divulgado pelo MEC a cada dois anos e cruza dados do rendimento escolar (taxas de aprovação, reprovação e abandono), com os resultados da Prova Brasil. As notas são escalonadas de 0 a 10. De modo geral, as escolas municipais de ensino fundamental da rede do Juntos conseguiram atingir a média de 5,3 em 2015, superando a meta estabelecida de 4,8 para os ciclos iniciais (primeira a quinta série). Já nos anos finais (sexta a nona série), a pontuação em 2015 foi de 4,1, abaixo da meta geral estabelecida (4,3). Os principais destaques entre os municípios da rede foram os de Brotas e Paraty, que alcançaram o melhor resultado individual da rede (com IDEB de 6,6 nos anos iniciais da rede municipal de Brotas) e a maior evolução percentual entre 2013 e 2015 (com crescimento de 27% no IDEB dos anos finais em Paraty).

Em junho de 2014<sup>1</sup>, o Plano Nacional de Educação (PNE) foi aprovado e, com isto, os municípios brasileiros, sob pena de terem seus acessos aos recursos do governo Federal bloqueados, foram estimulados a desenvolver seus Planos Municipais de Educação, tendo como prazo para sancioná-los a data de 24 de junho 2015. Deste modo, elaborar um plano de educação no Brasil, hoje, implica assumir compromissos com o esforço contínuo de eliminação de desigualdades que são históricas no País. As metas são orientadas para enfrentar as barreiras impostas ao acesso e à permanência escolar e as

desigualdades educacionais em cada território com foco nas especificidades de sua população.

Com o apoio do Juntos, as prefeituras de Pelotas (RS) e Paraty (RJ) assumiram o compromisso de elaborar planos municipais de educação, buscando estabelecer metas em longo e médio prazos ao sistema educacional. A principal prioridade em ambas as cidades era garantir que as metas estabelecidas no documento não partissem de decisões unilaterais, tomadas unicamente pelo Poder Público. O objetivo era ouvir a comunidade e seus diferentes atores para que essa agenda fosse construída em coautoria com a sociedade e considerar as especificidades de cada cidade na elaboração dos planos, observando as diferentes distribuições de populações rurais e urbanas. No caso de Paraty, era preciso, ainda, levar em conta a existência de quatro aldeias indígenas no território, além de uma comunidade quilombola e diversas comunidades caiçaras.

Em Pelotas, foram realizadas as pré-conferências e Conferência Municipal de Educação com a participação da comunidade e de uma comissão ampliada, formada por representantes de instituições de ensino superior, Conselho Municipal de Educação, 5ª Coordenadoria Regional de Educação, Secretaria de Cultura (Secult), escolas especiais, Conselho Municipal da Criança e do Adolescente (Condica), Promotoria Regional da Educação, Grupo EducAção e Sindicato dos Municípios de Pelotas (Simp). Além disto, participaram as secretarias de Cultura, Saúde, Justiça Social,

<sup>1</sup>Lei 13.005/2014.

## O Programa Juntos pelo Desenvolvimento Sustentável

Desenvolvimento Econômico e Turismo. A partir desta pré-conferência, foi elaborado o documento base do plano para ajustes e aprovação final na Conferência Municipal. Após o que a versão final do PME seguiu para votação na Câmara dos Vereadores. O Plano Municipal de Educação foi então aprovado pela Câmara e, no mesmo dia 24 de junho de 2015, o prefeito Eduardo Leite sancionou a Lei nº 6.245, que instituiu o PME de Pelotas, com vigência de dez anos. Em novembro de 2015, foi constituído o Fórum Municipal de Educação com a missão de implementar o plano.

Em Paraty, o PME também foi aprovado

pela Câmara de Vereadores em dezembro de 2015, na forma da Lei nº 035/15.

A Fundação Itaú Social encerrou o trabalho de assessoria ao PME de Paraty em março de 2016. A Secretaria de Educação continua desenvolvendo o plano de ação e implantação do Fórum Municipal de Educação. A Comunitas vem acompanhando os avanços nesta frente. O desenvolvimento das frentes em Pelotas e Paraty estão descritos na seção Destaques de Atuação desta cartilha, onde apresentamos alguns dos principais resultados alcançados nos municípios.



Aproximadamente 75% da população brasileira não têm planos de saúde e dependem do acesso aos recursos oferecidos pelo Sistema Único de Saúde (SUS), de acordo com o IBGE. Parte da população desconhece plenamente seus direitos em relação aos recursos de saúde disponíveis e como obtê-los da forma correta. Em virtude da falta de informação, os fluxos de acesso ao sistema de saúde pública muitas vezes resultam em ineficiência, gastos desnecessários, serviços de má qualidade e, como consequência, descontentamento por parte da população.

No Rio Grande do Sul, a prefeitura de Pelotas identificou que parte das reclamações dos usuários do SUS não estava diretamente relacionada ao tipo ou à qualidade de atendimento oferecido,

## Saúde

mas sim ao fato de que o cidadão não tinha acesso à informação correta sobre os serviços, quando buscava por ela. A partir deste diagnóstico, a administração municipal definiu como prioridade democratizar as informações sobre a rede de saúde, o que foi viabilizado por meio da parceria com o Programa Juntos para a criação da plataforma Clique Saúde. A ferramenta de busca *online* permite ao cidadão encontrar informações sobre os recursos disponibilizados pela rede pública de saúde na cidade, como endereço das unidades de saúde, exames e consultas disponíveis em cada posto de atendimento, medicamentos e períodos de vacinação, além de trazer dados sobre os principais programas de saúde da prefeitura.

Para os gestores públicos, a plataforma abre um canal de comunicação, gestão

e avaliação para que a população saiba mais sobre a administração do sistema público de saúde. Além disto, os gestores poderão acessar informações estatísticas do buscador por intermédio de um painel de indicadores que gera uma visão mais clara e precisa das demandas do cidadão, permitindo, assim, uma maior eficiência na gestão dos recursos.

Ainda no mesmo município, um trabalho foi desenvolvido para aperfeiçoar a gestão

da saúde municipal, apoiando as equipes da secretaria para avaliar e classificar as soluções implementadas com o apoio do Programa Juntos, além de desenvolver uma estratégia de expansão dessas práticas, reclassificando-as de acordo com uma escala de prioridade de investimento.

## Inovação



A inovação é um dos grandes desafios para a administração pública e o uso de tecnologia para resolver o problema de assimetria de informações entre governo e cidadão tem se mostrado uma ferramenta replicável e eficaz para melhorias na gestão pública. Inovar na gestão pública não é uma tarefa fácil. Por isto, a inovação é um desafio que as frentes do Juntos se dedicam a superar por meio de uma abordagem transversal do tema, entendendo a inovação como um processo integrado entre os diferentes setores do governo municipal. O Juntos busca promover soluções inovadoras no serviço público do município a partir de metodologia que engaje e mobilize gestores públicos e a sociedade civil para cocriar ideias, protótipos e implementar soluções que possam ser replicadas em escala.

Neste sentido, a **Rede Bem Cuidar**, outra iniciativa do Juntos em Pelotas, tem como premissa a inovação dos serviços públicos de saúde por meio da construção colaborativa dos serviços. As unidades básicas de saúde da rede, além de passar por reformas físicas, informatização do sistema e reestruturação do atendimento, começaram a oferecer uma gama de serviços inovadores como a farmácia distrital, cozinha experimental, academia de ginástica, atividades para idosos, playground ao ar livre, aulas com educador físico e o Agente Bem Cuidar, que fortalece o papel dos agentes comunitários de saúde

e qualifica o atendimento à população. Estes serviços foram priorizados por um processo de cocriação com servidores e cidadãos. Foram realizadas oficinas periódicas com moradores, usuários, servidores e líderes de associações de bairro com o intuito de colher opiniões da população a respeito do atendimento local – como é feito e como é possível melhorá-lo.

Em Campinas, também foi implementada a frente de **cocriação em serviços de saúde**, onde a rede municipal de serviços de saúde é composta por unidades

# O Programa Juntos pelo Desenvolvimento Sustentável

próprias, conveniadas e contratadas, abrangendo a atenção básica e de média e alta complexidade. A frente buscou engajar cidadãos e servidores públicos no desenvolvimento e implementação de soluções inovadoras em serviços públicos de saúde, especificamente na unidade de

Campo Grande. Por meio da metodologia de *design thinking*<sup>2</sup>, foi desenvolvido um processo de cocriação de ideias e soluções a serem prototipadas e testadas junto à população para que, então, se transformem em políticas públicas.



Leia mais...

A cartilha de replicabilidade do Juntos sobre Gestão de Saúde Pública traz exemplos de boas práticas em saúde pública implementadas pelo Juntos. Na publicação, é possível encontrar, além de cases de sucesso, exemplos de alternativas de financiamento para melhoria da gestão em saúde e a sistematização do contexto jurídico e social da rede pública de saúde.

## Políticas Públicas para a Juventude

Segundo o Mapa da Violência, os homicídios são a maior causa de morte de jovens entre 15 e 29 anos no Brasil. Atrelado ao custo humano causado pela violência, principalmente, entre jovens, há ainda o custo econômico desta tragédia. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) estimou que o Brasil perde anualmente cerca de 1,5% de seu PIB com a morte de jovens, cálculo realizado a partir de estimativas de vida, trabalho e consumo.

Estes desafios apontam para a urgência de formulação de políticas capazes de enfrentar o fenômeno da criminalidade violenta, com foco especial sobre a juventude brasileira e nos oferece importantes pistas para nortear a

formulação de políticas neste campo. A elaboração de políticas de atendimento à juventude, adaptando os serviços públicos a partir da compreensão das especificidades deste momento, mostra-se como uma alternativa possível para a melhoria das condições de desenvolvimento econômico e social entre jovens de baixa-renda. E a melhor maneira de fazer isto é realizar a escuta desse público, captando dele tanto suas necessidades quanto as maneiras de satisfazê-las e percebendo na participação social uma estratégia de fortalecimento da cidadania, de visibilidade política e, logo, de proteção social.

Neste sentido, o Programa Juntos tem apoiado os municípios da sua rede em iniciativas que fortalecem a capacidade de



incidência dos jovens sobre o desenho institucional das políticas e valorizam sua capacidade de participar dos espaços de decisão sobre o futuro das cidades. Em Teresina, foi lançada a plataforma e-você que ampliou o debate com a população ao criar um espaço virtual para recebimento, votação e implementação de propostas que contribuam para a construção de uma cultura de paz na cidade. O primeiro tema de discussão foi “Como a juventude pode contribuir para reduzir o consumo de drogas e construir uma cultura de paz?”. Foram enviadas 173 propostas, das quais 35 foram selecionadas para a fase de votação popular, que escolheu 10 delas para premiação e implementação. Além disto, 5.547 votos foram computados somente para as dez propostas finalistas. Ao todo, a plataforma registrou mais de 30 mil acessos. Esta ação não só endereça o desafio das áreas da gestão pública para estruturação de políticas públicas para juventude, mas também como meio para mobilização cidadã.

## Engajamento

O futuro das cidades está cada vez menos concentrado nas mãos de atores individuais. As novas ferramentas tecnológicas, o aumento da conectividade móvel e o advento das mídias sociais têm empoderado os cidadãos comuns, oferecendo-lhes novos canais de comunicação com líderes públicos, questionando-os em sua capacidade de responder às demandas da população.

Neste contexto, a relação da população com a gestão pública é caracterizada pela ampliação e aprofundamento dos canais de engajamento da população com a

Em Paraty, foram implementadas diferentes ações para a valorização do papel do jovem na sociedade, como o oferecimento de políticas de capacitação, acesso à cultura, educação e, por fim, o apoio à formulação de um plano municipal de políticas públicas para a juventude, que consolida as diretrizes para a implementação de políticas em longo prazo com foco nos jovens. Além disto, inclui-se a capacitação de 120 jovens de comunidades em situação de vulnerabilidade social do município e de seu entorno, para atender à demanda de setores da indústria de infraestrutura e serviços náuticos da cidade.

Neste aspecto, o Programa Juntos tem apoiado os municípios participantes em iniciativas que fortalecem a capacidade de incidência dos jovens sobre o desenho institucional das políticas e valorizam sua participação nos espaços de decisão sobre o futuro das cidades.



esfera pública. Os canais tradicionais de participação já não são o bastante em termos de alcance. As ouvidorias e formas de atendimento telefônico ao cidadão são vistas como ferramentas de acesso limitado e precisam ser ampliadas. Este cenário rápido de mudanças demanda também o aprofundamento dos canais e estratégias tradicionais de participação. Mais do que opinar sobre uma ação pública, a população passa a demandar ser parte do processo de criação da agenda pública. Com isto, surge a necessidade de

## O Programa Juntos pelo Desenvolvimento Sustentável

pensarmos o engajamento cidadão não apenas como participação, mas como forma de colaboração.

Atento a este contexto, o Programa Juntos busca promover estratégias que facilitem o engajamento do cidadão e tragam a sociedade para mais próximo dos espaços de tomada de decisões sobre o dia a dia da cidade.

Uma das ações que caracterizam este objetivo estratégico é a viabilização do orçamento participativo digital no município de Santos. Por meio da ferramenta Colab, ampliou-se os canais de diálogo entre governantes e sociedade e foi possível aumentar o impacto da participação popular na decisão sobre a alocação orçamentária do município. Ao todo, R\$ 10 milhões foram alocados de acordo com a decisão dos cidadãos que interagiram na ferramenta. O município já havia realizado consultas públicas anteriores sobre o orçamento participativo e, em 2015, obteve apenas 400 votos populares. Com o apoio da Comunitas e o uso de uma nova ferramenta de engajamento digital, o orçamento participativo contou com mais de 9 mil votos em 2016.

Além disto, em Campinas e Teresina, o programa apoiou outra importante estratégia para a democratização da gestão municipal, com a realização de consultas públicas e cocriação de soluções para os problemas dos municípios.

no serviço de atendimento telefônico ao cidadão, inaugurou, em 1984, um dos primeiros serviços de Disque 156 do País, um canal telefônico de comunicação direta com o cidadão. Com o advento da internet e a popularização da comunicação virtual no Brasil, principalmente a partir do ano 2000, ocorreu um boom das redes sociais e da tecnologia móvel.

Neste contexto, a prefeitura de Campinas procurou aperfeiçoar seus canais de comunicação com o cidadão, trabalhando para inovar e modernizar a administração pública e tornar mais eficiente a resolução das demandas da população. Por meio da parceria com a Comunitas, a prefeitura campineira implementou o aplicativo Colab.re, em uma estratégia de aproximação e fortalecimento dos canais de diálogo com a sociedade, somando às ações existentes e ampliando o controle social por meio de um aplicativo on-line e gratuito. Até setembro de 2016, mais de 8.100 usuários foram cadastrados na plataforma. A prefeitura vem melhorando significativamente a taxa de fiscalizações solucionadas, passando de 50% em fevereiro de 2016 para 82% em setembro de 2016. Dentre as principais fiscalizações realizadas pelos cidadãos destacam-se: buracos nas vias (22% das publicações); entulho na calçada/via pública (7,5%); estacionamento irregular (7%); limpeza urbana (5,6%); mato alto (5,5%); poda/ retirada de árvore (5,2%); e calçada irregular (4,2%).

Em Teresina, a Secretaria de Juventude

e a de Planejamento e Coordenação desenvolveu o projeto “Se liga na ideia”, que visa promover a participação da população jovem na discussão sobre políticas públicas voltadas à construção de uma cultura de paz na cidade. Inicialmente formulado como um concurso de ideias inovadoras propostas por jovens, o projeto premiou e executou iniciativas de bibliotecas comunitárias, arte, cultura, educação e esporte. Apesar de bem-sucedida, a prefeitura identificou na ação a inexistência de algum tipo de tecnologia que pudesse alavancar maior participação da juventude, de modo a amplificar o alcance das contribuições. Com este intuito, a prefeitura buscou o apoio da Comunitas, que apresentou a plataforma e-Você, uma iniciativa de inovação aberta que permite que centenas de pessoas

participem de forma colaborativa da solução de um desafio importante para a comunidade, permitindo acompanhar a resolução da questão em todas as suas fases.

O projeto Teresina e-você faz parte de uma iniciativa de replicabilidade do Programa Juntos, que cedeu sem qualquer custo para a prefeitura de Teresina os códigos-fonte criados em 2013 pela IMA, em parceria com a Comunitas e a Agência Tellus. A prefeitura recebeu, ainda, apoio técnico da IMA e da Coinpel, entidade de tecnologia ligada à prefeitura de Pelotas (RS), para adaptar e implementar a ferramenta. No capítulo Destaques de Atuação, apresentamos em mais detalhes os resultados dessas frentes.



## Gestão estratégica de longo prazo

A gestão estratégica e o planejamento em longo prazo são desafios transversais entre os temas de gestão pública. Por isto, a Gestão Estratégica em Longo Prazo é não só um eixo temático do Juntos, mas uma premissa que permeia todas as frentes de trabalho do programa. Ao estabelecer pontes de diálogo entre os setores privado e público, o Programa Juntos promove também espaços para a troca de conhecimento entre lideranças destes setores, buscando valorizar as experiências bem-sucedidas em cada campo. Portanto, a construção de planos estratégicos em longo prazo talvez seja uma das principais concepções originadas da iniciativa privada com grande potencial para influenciar e transformar a forma

como se faz gestão pública.

O Programa Juntos assume que o aprimoramento da gestão pública municipal passa pela necessidade de elaboração de um **planejamento estratégico** sistêmico e participativo, que seja capaz de captar as relações e interesses, além de mediar as correlações de forças entre os diferentes campos e interlocutores que interagem no município, tais como: representantes do capital econômico, representantes dos setores cultural e ecológico, movimentos sociais, grupos impactados por políticas sociais específicas, interlocutores dos setores tecnológico e industrial, entre outros. Entende-se que o planejamento é a ferramenta gerencial mínima necessária para a construção de

# O Programa Juntos pelo Desenvolvimento Sustentável

uma visão em longo prazo nos governos municipais brasileiros.

Neste sentido, o programa apoia os municípios da rede no desenvolvimento de planejamentos que construam coletivamente a visão de futuro da cidade, submetida ao controle social por meio da transparência e monitoramento público das metas pactuadas em um planejamento estratégico em longo prazo.

Mais do que simplesmente oferecer ferramentas para que os municípios sejam capazes de antecipar tendências demográficas, sociais, econômicas e ambientais, o objetivo do programa ao apoiar os municípios é oferecer metodologias para que todos os diferentes setores da sociedade possam construir coletivamente diretrizes que apontem para a cidade do seu futuro.

## Gestão de Pessoas



O Programa Juntos busca promover uma nova cultura gerencial nas prefeituras da rede, facilitando a internalização da disciplina metodológica experimentada pelos servidores durante o período em que os parceiros técnicos viabilizados pelo programa acompanham de perto o trabalho desenvolvido nos diferentes órgãos municipais, apresentando novas ferramentas, capacitando para o uso de novas soluções, revendo fluxos internos, pactuando e monitorando metas e resultados. As frentes de gestão de pessoas do Juntos têm como premissa a noção de que os servidores são os atores capazes de criar as bases para a sustentabilidade do planejamento estratégico dos municípios e, assim, garantir que uma visão de futuro para a cidade, construída coletivamente, não seja descontinuada pelos ciclos dos mandatos.

Assim sendo, o **fortalecimento das**

**lideranças** públicas tem sentido estratégico na garantia de sustentabilidade das ações implementadas pelo programa junto à gestão pública. Mais do que simplesmente formar servidores para as ações do Juntos centradas na melhoria da gestão de pessoas, entende os servidores como atores estratégicos na consolidação de uma verdadeira transformação cultural na gestão pública.

Assim, o programa se vale de uma abordagem transversal para a formação de lideranças, oferecendo bolsas de estudos em centros de excelência em gestão pública a servidores das prefeituras da rede, como na Universidade de Columbia e em Harvard, por meio do Centro de Lideranças Públicas (CLP). Em Juiz de Fora, por exemplo, secretários municipais, que também são servidores de carreira, ganharam bolsas de estudos para o Master

em Liderança e Gestão Pública (MLG).

Outra abordagem em fortalecimento de lideranças são os Encontros de Comitês Gestores. O objetivo deles é fortalecer e capacitar as lideranças locais por meio do processo contínuo de discussão sobre as diretrizes e metas do programa. Essas discussões acontecem em encontros que reúnem os principais interlocutores locais mobilizados pelas ações, entre secretários, líderes empresariais locais e parceiros técnicos. Nessas reuniões, são feitos os acompanhamentos das metas definidas para cada cidade e são pactuadas as diretrizes do programa na localidade, em um rico espaço de debate, troca de conhecimento e aprofundamento das discussões sobre os desafios e soluções tocantes à gestão pública municipal.

Ainda com essa visão estratégica sobre a gestão de pessoas, em Porto Alegre, o Juntos apoia a implantação do **Banco de Talentos**, uma ferramenta que facilita o recrutamento de quadros para os cargos de confiança. O recrutamento é um dos elementos da Gestão de Pessoas entendida como política pública, o que inclui outros temas como a **retenção**, a **remuneração** e a **avaliação de profissionais**. Esta

iniciativa surgiu como uma inovação em gestão de pessoas e formação de equipes para governos municipais. No Brasil, a nomeação de Altos Dirigentes Públicos é realizada de maneira discricionária por atores políticos e, em geral, não existem critérios baseados em competências ou experiências prévias.

No que diz respeito à remuneração, a metodologia aplicada de **Diagnóstico da Folha de Pagamentos** em Juiz de Fora é um destaque. Lá, esse diagnóstico buscou identificar melhorias nos processos da folha e garantir a consistência dos pagamentos. A meta de otimização das despesas dessa frente, considerando a administração direta e indireta, foi pactuada em R\$ 7,04 milhões, equivalente a 1,4% de todos os gastos com folha de pagamentos da prefeitura. Além da redução de custos, outros resultados positivos foram implementados, como a introdução da biometria, reorganização no processo de pagamento de gratificações aos servidores e revisão da relação de funcionários que recebem adicionais de insalubridade ou periculosidade.



**Leia mais...**

A cartilha de replicabilidade do Juntos sobre Diagnóstico da Folha de Pagamentos apresentada com esta metodologia foi implantada em Juiz de Fora. O diagnóstico da folha identifica as inconsistências da folha de pagamentos da prefeitura e elabora um plano de ação para capturar as oportunidades encontradas. As cartilhas de replicabilidade do Juntos estão disponíveis no website do Juntos: [www.programajuntos.org.br](http://www.programajuntos.org.br).

# O Programa Juntos pelo Desenvolvimento Sustentável



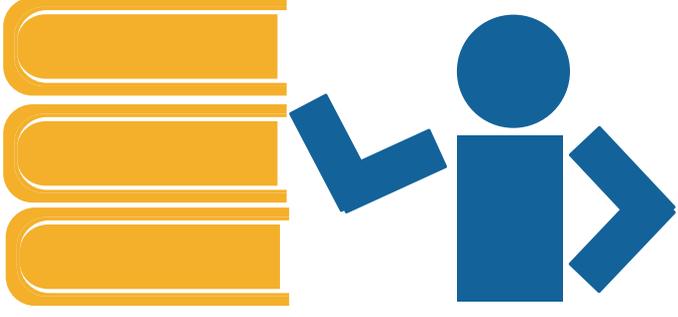
A comunicação é uma das mais importantes ferramentas utilizadas por empresas e instituições para promover o engajamento de seus interlocutores e facilitar o posicionamento estratégico de suas agendas e interesses no debate público. Não à toa, a comunicação, cada vez mais, ganha destaque no planejamento estratégico das organizações, consolidando-se como uma área chave na garantia da sustentabilidade e viabilidade de diferentes projetos. A comunicação é primordial no processo de engajamento dos diferentes *stakeholders*, como sociedade civil, academia, iniciativa privada, governos e imprensa, sobre os impactos gerados por projetos estratégicos.

Assim como o fortalecimento de lideranças, a comunicação representa para o Juntos não só um desafio transversal das áreas da gestão pública municipal, mas também um eixo temático importante que permeia as frentes de trabalho do Juntos. Ao longo da implementação do programa, buscou-se consolidar a área de Comunicação da Comunitas como um

## Comunicação

polo de disseminação de informações qualificadas sobre gestão pública e os diferentes modelos de articulação entre a iniciativa privada e o setor público no Brasil.

Além disto, durante a implantação de frentes de trabalho nas cidades, a articulação estratégica entre a comunicação do Juntos e dos municípios desempenha papel importante, por exemplo a definição da premissa de que toda comunicação realizada por meio do Programa Juntos seja feita pela prefeitura em questão. Isto acontece porque é importante que a prefeitura seja o grande líder da ação, pois o objetivo é exatamente fortalecer a sua atuação. No entanto, essa comunicação sempre é feita com aprovação da Comunitas para que haja alinhamento com as diretrizes do programa. Para que isto aconteça de forma fluida, a Comunitas oferece diversos materiais e produtos que auxiliem a comunicação das gestões públicas, como guias de comunicação e manuais de estilo.



# MODELO DE GORVERNANÇA



## A governança compartilhada e a nova agenda urbana

“É hora de pensar urbano” foi a frase que pautou a Habitat III, conferência das Nações Unidas sobre habitação e desenvolvimento urbano sustentável, realizada em Quito, em 2016. O mote caracteriza a mobilização que reconhece o protagonismo das cidades no século XXI. A “nova agenda urbana”, conjunto de diretrizes definidas no encontro, define o conceito de “direito à cidade” - noção amplamente defendida por urbanistas do mundo todo como princípio para a construção de um ambiente urbano mais democrático e menos segregado. O direito a viver a cidade também incorpora o ideal de descentralização das decisões políticas, fortalecimento das agendas metropolitanas e locais e, sobretudo, empoderamento dos governos locais e regionais.

Este debate abriu espaço para uma discussão ainda mais ampla sobre a construção da nova governança urbana, que trabalhe para promover a integração do conhecimento multissetorial como um meio de lidar com dimensões diversas e incertas da urbe. Políticas públicas em geral são desenhadas e aplicadas como solução de uma gama de questões que envolvem cidadãos, comunidades, setor público e setor privado em suas diferentes formas de organização. Além disso, estas

políticas englobam questões e interesses setoriais que são entrelaçados, sobrepostos e, muitas vezes, assíncronos.

Políticas públicas, em sua vasta maioria, endereçam objetos - de natureza econômica ou urbana, de consequências ambientais ou políticas - que podem ser entendidos como sistemas complexos. A mobilização em torno da construção de novas formas de interação entre os setores sociais surge como forma de construir consenso sobre ações concretas entre os diferentes stakeholders, em busca de soluções para estes problemas, cuja complexidade exige inovação. Segundo a prefeita de Barcelona, Ada Colau, a busca pela construção de cidades inovadoras e ágeis, que estejam melhor posicionadas para resolver os grandes desafios globais é parte deste movimento<sup>3</sup> global.

O relatório de Competitividade das Cidades, lançado em 2016 pelo Fórum Econômico Mundial, apontou a existência de uma grande lacuna entre as expectativas da sociedade e a realidade das estruturas de governança<sup>4</sup>. Segundo o relatório, este cenário abre uma “janela de oportunidade” para os governos locais, que são as esferas administrativas públicas mais próximas da população. A descentralização do processo decisório pode desempenhar um papel fundamental na melhoria da

<sup>3</sup>Entrevista da prefeita de Barcelona Ada Colau ao jornal The Guardian: <https://www.theguardian.com/cities/2016/oct/20/habitat-3-right-city-concrete-policies-ada-colau>

<sup>4</sup>Leia o estudo completo em: [http://www3.weforum.org/docs/GCR2016-2017/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2016-2017\\_FINAL.pdf](http://www3.weforum.org/docs/GCR2016-2017/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2016-2017_FINAL.pdf)

---

democracia e no aumento da participação, da responsabilização e da transparência. O relatório aponta como recomendação descentralizar radicalmente a autoridade e a tomada de decisões sobre políticas públicas até as cidades.

O movimento de descentralização e o fortalecimento do papel das cidades suscitam a necessidade de criarem-se novas estratégias participativas, fortalecendo a governança compartilhada no nível local.

Entre os vários conceitos e problematizações sobre governança colaborativa, Simon Zadek, professor da escola de governo de Harvard, é quem oferece o conceito que mais se aproxima daquele compartilhado pelo programa Juntos Pelo Desenvolvimento Sustentável. Segundo ele, a governança colaborativa é um processo pelo qual múltiplos atores, incluindo instituições públicas e privadas, se reúnem e evoluem, implementam e supervisionam as regras, proporcionando soluções de longo prazo para os desafios disseminados. Como é dito pelo autor, essa definição refere-se, principalmente, aos arranjos institucionais que envolvem uma colaboração deliberativa entre múltiplos atores no estabelecimento de regras de comportamento que regem alguns ou todos os envolvidos em seu desenvolvimento e, potencialmente, uma comunidade mais ampla de atores.

O programa Juntos pelo Desenvolvimento Sustentável trabalha com a hipótese de que a governança colaborativa promove

a legitimidade, a responsabilidade e a inovação. Este modelo se apresenta como uma ferramenta para assegurar o desenvolvimento sustentável de longo prazo das cidades, pois reúne diferentes abordagens e perspectivas sobre os problemas públicos e promove o compartilhamento de ideias, conhecimento e riscos que podem ser mitigados.

A ideia de colaboração entre setores e agentes sociais na busca de soluções compartilhadas é crescente nos discursos políticos dominantes e na agenda internacional. No entanto, na prática, os desafios são inúmeros. Observa-se, porém, a indicação de um movimento de importantes atores globais rumo a construção de uma nova agenda urbana, baseada na governança colaborativa, que visa, sobretudo, responder às expectativas da sociedade e reivindicações de participação mais ampla. Estas alternativas surgem como meio de gerenciar os riscos políticos e econômicos associados às altas expectativas sociais. Partindo do pressuposto de que a maioria das políticas públicas territoriais tem como objetivo, em última análise, o desenvolvimento sustentável no longo prazo, a perspectiva que o Juntos propõe está baseada na descentralização da governança, no aumento do engajamento social nas decisões sobre a cidade, na ampliação do nível de comunicação entre os atores sociais e, também, na construção e ampliação de redes de interação e compartilhamento entre esses atores.

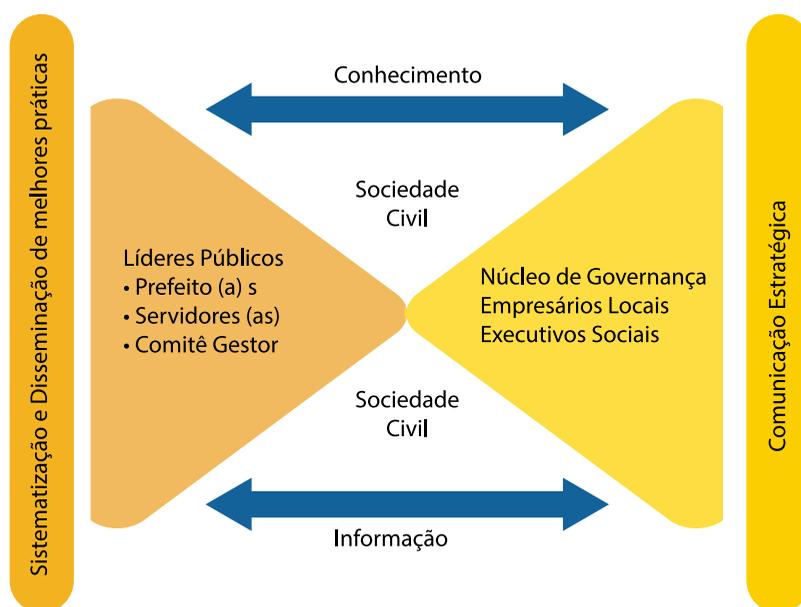
---

*Informação do artigo desenvolvido por Clarissa Malinverni, que é graduada em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo, com mestrado em Administração Pública pela Columbia University e uma experiência de dez anos no terceiro setor, tendo atuado em projetos e programas voltados à garantia dos direitos humanos, gênero, educação e mobilização social e de redes. Desde 2013 tem trabalhado na Comunitas como gerente do Programa Juntos pelo Desenvolvimento Sustentável. Texto traduzido e adaptado para a publicação. Originado da dissertação de mestrado em Administração Pública na Columbia University. Nova York, 2016.*



## A Governança Compartilhada do Juntos

O Programa Juntos é uma plataforma de líderes do setor público, privado e sociedade civil, que tem como fundamento um modelo de governança compartilhada e transparente. Este modelo articula o fluxo de conhecimento e informação entre líderes públicos e privados para a construção colaborativa de ações pela melhoria da gestão pública. Além disso, este modelo amplia os canais de troca com a sociedade civil na discussão e na tomada de decisão sobre as prioridades dos municípios. A estrutura de governança do Juntos envolve diferentes tipos de *stakeholders*, dos diversos setores da sociedade.



## Como este modelo acontece na prática?

O Juntos busca promover a participação da sociedade na administração pública, com a inclusão de cidadãos nas discussões e nos processos de tomada de decisões sobre as prioridades municipais. O envolvimento de líderes empresariais compreende um dos eixos fundamentais no sucesso do programa. Além de garantirem a sustentabilidade financeira do Juntos, por intermédio do investimento direto de recursos, os líderes são convidados

iniciativas e da definição de diretrizes em longo prazo, atuando em diálogo constante com os municípios.

O modelo estruturado de governança compartilhada do Juntos promove a interação entre os atores sociais e a troca constante de informação e conhecimento entre esses atores. Este modelo conta com diversas reuniões estratégicas como principal mecanismo de interação.

## Reuniões estratégicas do Juntos

A abordagem do Juntos prevê uma série de reuniões entre os líderes da governança do programa, a equipe da Comunitas, os parceiros técnicos e os servidores públicos e lideranças dos municípios da rede. Cada uma dessas reuniões ocorre com objetivos, públicos e periodicidade específicos.

**Reuniões de Governança:** As Reuniões de Governança têm como objetivo promover encontros entre o Núcleo de Governança do Juntos, líderes empresariais locais, prefeitos, secretários integrantes dos comitês gestores e parceiros técnicos do Programa Juntos, a fim de debater sobre expectativas, desafios e oportunidades do programa.

**Reuniões Estratégicas do Núcleo de Governança do Juntos:** Estas reuniões têm como finalidade pactuar estratégias, cocriar e acompanhar o desenvolvimento das ações e resultados do Programa Juntos. Delas, participam apenas os membros do Núcleo de Governança do Juntos.

**Encontro dos Comitês Gestores:** Este encontro visa fortalecer a rede de gestores públicos engajados e comprometidos com a busca pela melhoria dos serviços públicos entregues aos cidadãos. O encontro serve como espaço de debate, troca e reflexão acerca dos desafios e soluções tocantes à gestão pública municipal.

**Reuniões do Comitê de Executivos Sociais:** Estas reuniões têm como meta promover a troca de boas práticas, conhecimento, tecnologias e instrumentos que contribuam para o aprimoramento da gestão pública e ampliem o impacto do investimento social corporativo. Também acontece a apresentação do status do Juntos nos municípios que fazem parte do programa.

**Encontro de Líderes:** Reunião anual entre lideranças públicas e privadas com o objetivo de refletir sobre o papel das empresas no desenvolvimento do País e modelos inovadores de parceria.



O modelo de governança do programa pode ser resumido no diagrama abaixo:



O **Núcleo de Governança** é composto por líderes empresariais que são responsáveis por estabelecer diretrizes, determinar o escopo das atividades e monitorar as ações em cada cidade do programa. Em cada cidade, o **Comitê de Líderes** soma esforços com um grupo de líderes empresariais locais. Junto a esses líderes, o prefeito e seu secretariado assumem o compromisso de uma governança compartilhada e transparente. Eles são responsáveis por supervisionar e monitorar os resultados do programa em cada município.

O **Comitê de Executivos Sociais** é também um grupo importante no modelo de governança do Programa Juntos. Eles são os líderes das fundações e institutos de empresas que apoiam o programa. Uma vez que o Juntos é resultado de uma preocupação com o desenvolvimento sustentável do País, a Comunitas envolve esses líderes como uma estratégia para difundir o conceito de colaboração com a administração pública. Esta decisão estratégica tem dois objetivos principais: Incorporação das melhores práticas,

transferência de conhecimentos, tecnologias e instrumentos que contribuam para a administração pública; e suporte técnico, monitoramento e controle. A relação com o Comitê de Executivos Sociais é também um esforço de responsabilização e transparência entre a Comunitas e os investidores sociais. A cada três meses, a Comunitas promove uma reunião com este grupo para apresentar os resultados do período e também os planos para o futuro.

Para execução desta interação entre os setores, o nível operacional desta governança tem papel importante. Esta **execução** é liderada pela **equipe Comunitas** e conta com o **Comitê Gestor dos Municípios e Parceiros Técnicos**. Estes são os atores responsáveis por fazer as coisas acontecerem no dia a dia das cidades.

A equipe da **Comunitas** dedicada ao acompanhamento do Programa Juntos tem um papel de destaque neste processo, articulando parcerias e gerenciando essa enorme e complexa rede. É também responsável por articular com prefeitos e secretários municipais.

Os **Comitês Gestores** dos municípios, por sua vez, são normalmente compostos por secretários que estão mais próximos aos prefeitos e têm legitimidade para liderar os outros secretários. Eles são responsáveis por implementar as iniciativas e alcançar os objetivos. Portanto, sua capacidade de liderança é fundamental para o desenvolvimento do trabalho e para a internalização e sustentabilidade do programa. A sua capacidade de envolver os funcionários públicos é o fator-chave para perpetuar a nova cultura na gestão pública das cidades.

Por fim, os **Parceiros Técnicos** são os atores que detêm o conhecimento técnico especializado e a metodologia que o grupo recorre para enfrentar algum desafio específico. A Comunitas contrata os consultores com os recursos que os líderes empresariais investem, o que significa que o Programa Juntos não produz custos para os municípios. Os consultores especializados são escolhidos de acordo com os desafios identificados conjuntamente entre o Núcleo de Governança e as lideranças públicas.



## Metodologia do Programa Juntos

Para que o modelo de governança do Juntos aconteça na prática e possa ser acompanhado de forma eficiente, a primeira e mais importante premissa é o alto nível de transparência acordado com os prefeitos das cidades em que o Programa Juntos atua. Isto assegura a legitimidade com os múltiplos atores envolvidos e o fluxo de informações entre eles.

Além disto, para o acompanhamento consistente das ações desenvolvidas pelo

programa, foi elaborada uma **sistemática de acompanhamento** que envolve uma série de reuniões em diversos níveis funcionais das prefeituras. Soma-se a esta sistemática, a abordagem, modelo de governança e premissas do programa. A seção Sistemática de Acompanhamento dedica-se a descrever como este processo se dá na prática, parte importante da metodologia do Programa Juntos.

## Sistemática de Acompanhamento

Para o acompanhamento consistente das frentes na rede de municípios parceiros do Juntos, foi desenvolvida uma sistemática de reuniões de acompanhamento classificadas por níveis funcionais das prefeituras – chamados de N3, N2 e N1.

Cada um destes níveis está condicionado a um grau de decisão: o N3 é o operacional, o N2 é o tático e o N1 é o estratégico. Esta sistemática é uma das principais inovações do programa, pois gera integração de processos que anteriormente ocorriam de forma isolada. As reuniões devem ocorrer mensalmente, sempre em sequência, de acordo com o grau decisório – primeiro N3, depois N2 e, por último, N1. A organização destas reuniões é coordenada por um grupo de secretários locais, chamados de Comitê Gestor, e deve ser feita pelos multiplicadores, também conhecidos como pontos focais (mais sobre os multiplicadores na seção Papéis e Responsabilidades). Estes multiplicadores

são identificados antes do início de cada frente do Juntos em um município e atuam em parceria com a equipe da Comunitas na articulação de todas as atividades desenvolvidas pelo programa.

A equipe da Comunitas costumeiramente acompanha as reuniões de N2 e N1, mas também podem participar das reuniões de N3, quando necessário. Para um bom funcionamento das atividades de acompanhamento, é imprescindível a participação e o envolvimento das lideranças, principalmente do prefeito, nas decisões e na legitimação da estratégia. A liderança dos secretários do Comitê Gestor e do prefeito é o principal elemento de engajamento da frente. A N1 é a reunião mais importante da estrutura e sua periodicidade deve ser mantida, levando sempre em consideração a agenda do prefeito.



*Figura: Pirâmide de Acompanhamento*

Para que os participantes das reuniões se organizem com antecedência, recomenda-se que o calendário de reuniões seja antecipadamente planejado. Remarcações, mudanças e cancelamentos devem ser realizados em último caso, para que se evite a dispersão da equipe e o não cumprimento de ações e responsabilidades definidas previamente.

## Papéis e responsabilidades

Todos os envolvidos em uma frente de atuação precisam conhecer o Programa Juntos, estar alinhados com seus valores e premissas e saber qual é o seu papel e a sua responsabilidade nesse esforço. Quando há uma definição clara de quais são as responsabilidades e as funções dos envolvidos, as possibilidades de atritos devido às sobreposições das ações são reduzidas. Com os papéis e responsabilidades assumidos e bem executados, além do próprio engajamento

dos envolvidos, as atividades serão sustentáveis e duradouras.

Para a execução de qualquer frente do programa nos municípios, é necessária a criação de um grupo de trabalho para acompanhamento das atividades, participação das reuniões, definição de estratégias, entre outras atividades. O grupo é composto por diversos atores que têm as seguintes funções:

**Prefeito:** principal liderança no município, participa das reuniões de N1, validando todas as ações definidas nos níveis anteriores e recebe relatórios do Comitê Gestor, quando necessário.



**Comitê Gestor:** é o responsável pela coordenação das frentes do Juntos nos municípios parceiros. Seus membros devem ser indicados pelo prefeito e normalmente são os secretários que lideram as secretarias maiores e/ou responsáveis pela gestão ou administração da prefeitura. O comitê tem como principais atribuições: participar das reuniões de acompanhamento; conduzir as reuniões de N1; garantir alinhamento estratégico das ações; avaliar o andamento das ações no que se refere ao cumprimento dos prazos e às estruturas organizacionais (papéis e responsabilidades, alinhamento conceitual, escopo, riscos e objetivos estabelecidos no redesenho dos processos), bem como avaliar resultados e, caso necessário, propor contramedidas; avaliar o desempenho e os relatórios de desvio de todos os processos; apoiar a interação entre departamentos e secretarias da prefeitura, resolvendo conflitos; atuar como facilitador entre os principais envolvidos na execução das ações; aprovar ou reprová-las as solicitações de mudança propostas; interromper, suspender ou cancelar ações que estejam em desacordo com o produto esperado ou desalinhadas com a estratégia da prefeitura.

**Gestores de Entidade (secretários):** são os secretários que lideram as secretarias envolvidas no processo. Têm como principais atribuições: participar das reuniões de N1, garantir a disponibilidade de dados e das equipes de trabalho; avaliar o desempenho e os relatórios de desvio na sua secretaria; propor novas ações e apoiar a condução das ações.

**Gestores de Processos:** responsáveis pelo acompanhamento dos processos redesenhados e das ações derivadas das frentes do Programa Juntos. Têm como principais atribuições: participar das reuniões táticas, estratégicas e operacionais; propor novas ações ou seu cancelamento; visar ao cumprimento dos objetivos compactuados; consolidar as análises e a priorização de desvios; conduzir os relatórios de desvios; descrever as ações; desenvolver e atualizar os planos de ação para correção de anomalias/desvios durante a execução; estabelecer ações de prevenção ou mitigação conforme necessário; identificar oportunidades; propor ações junto às equipes para alcançar as metas; comunicar avanços, atrasos ou outras quaisquer mudanças no plano de ação ao Comitê Gestor.

**Equipes da Prefeitura:** atuam no dia a dia das ações. Suas atribuições englobam a execução dos planos de ação, a elaboração de relatórios técnicos de desvios e a participação nas reuniões de acompanhamento.

**Multiplicadores (ou pontos focais):** responsáveis pela atualização dos dados dos planos de ação desenvolvidos. Têm como principais atribuições: coletar e analisar informações e dados; realizar o diagnóstico da situação anterior à intervenção de alguma frente do Juntos; mapear os processos priorizados; sugerir e elaborar, em conjunto com os gestores de processos, os planos de ação para solução de dificuldades identificadas ou para reavaliação de cronogramas de execução das atividades; realizar a mensuração de desempenho e elaborar o relatório de status das ações de acordo com periodicidade estabelecida e enviar às partes interessadas declaradas no plano de projeto; facilitar o entendimento do projeto pelos agentes mais importantes; registrar as ações aprendidas no processo e avaliar qualitativa e quantitativamente o desenvolvimento do projeto até o seu término; elaborar a agenda, organizar e conduzir as reuniões.

## Coordenação de Município

A Coordenação do Município é uma das áreas primordiais para a articulação das ações realizadas pela Comunitas. Além de acompanhar e analisar as informações do andamento das frentes, o coordenador - ou coordenadora - também atua diretamente nas ações estratégicas e operacionais garantindo a capilaridade do programa até a ponta. Desta forma, identifica oportunidades e desafios das frentes e atua em sinergia com a gerência e as áreas de Conhecimento e Comunicação na

sistematização de disseminação de ações.

Por fim, há também a Gerência do Programa, que atua na gestão das ações entre as partes pública e privada, além de garantir a qualidade e eficiência da execução de todos os projetos desenvolvidos pelo Programa Juntos. A área é responsável por garantir o andamento do Juntos em consonância com as premissas, valores e diretrizes do programa e do seu Núcleo de Governança.

Entre suas diversas atividades, estão sob a responsabilidade do coordenador de município:

- Acompanhar o desenvolvimento das frentes de trabalho de forma sistemática com os parceiros técnicos e as prefeituras, com o objetivo de viabilizar a execução do projeto;
- Mobilizar prefeitos, secretários, gestores, parceiros técnicos e servidores envolvidos na garantia do andamento das frentes, envolvendo a identificação de desvios e problemas, propondo medidas para solucioná-los;
- Produzir análises e revisões de propostas, planejamento de ações e relatórios para acompanhamento das frentes de trabalhos desenvolvidas nas cidades;
- Articular, coordenar e executar todas as etapas de realização de eventos e reuniões do programa, envolvendo líderes de governança e demais atores do projeto (prefeitos, secretários, parceiros técnicos e outros);



Identificar e coordenar oportunidades e desafios de replicabilidade de frentes de trabalho que subsidiem a área de Gestão do Conhecimento do programa.

Dentro do escopo do programa, existem diversos tipos de reuniões, onde são envolvidos os principais *stakeholders* necessários para o andamento do projeto localmente e também do programa em si.

As reuniões estão divididas em:

## Reuniões de Governança

As Reuniões de Governança têm como objetivo promover encontros entre o Núcleo de Governança do Juntos, líderes empresariais locais, prefeitos, secretários integrantes dos comitês gestores e parceiros técnicos do Programa Juntos, a fim de debater sobre expectativas, desafios e oportunidades do programa. Considerando as características do

município em uma perspectiva mais ampla, estas lideranças buscam potencializar os benefícios que o programa pode trazer para desenvolvimento do País. Estes encontros acontecem trimestralmente, em cada um dos municípios, e permitem o acompanhamento do andamento dos projetos em toda a rede.

### Objetivos

- Apresentar o andamento e os próximos passos dos projetos;
- Debater sobre expectativas, desafios e oportunidades do programa, considerando as características do município, mas em uma perspectiva mais ampla, buscando compreender e potencializar os benefícios que os impactos do programa podem trazer para desenvolvimento do País.

### Periodicidade

Preferencialmente trimestral.

Observação: é necessária uma coordenação para agendamento com as lideranças.

### Duração

Preferencialmente 2 horas (Validar a pauta do dia com a coordenação do programa para definição do tempo de duração).

---

## Participantes

**Núcleo de Governança** – Líderes que compõem a governança do programa;

**Líderes Locais** – Líderes que não fazem parte da governança do programa, mas apoiam financeiramente o projeto nos municípios e compõem a governança local. Para este grupo, sempre convidar o presidente ou CEO;

**Prospects Locais (Empresas prospectadas)** – Empresários que ainda não apoiam o Projeto;

**Parceiros Estratégicos** – Não são apoiadores do Juntos e não são prospects, mas são relevantes para o andamento do programa;

**Prefeituras** – Prefeito, secretários que compõem o Comitê Gestor do município em questão e demais secretários que participam diretamente do projeto no município. Caso seja solicitado pelo prefeito ou Comitê Gestor, a participação de outros secretários ou integrantes da Câmara dos Vereadores pode ser autorizada mediante análise e aprovação da coordenação;

**Parceiros Técnicos (Consultorias)** – Fornecedores que prestam serviços de consultoria especializada nos municípios. Convidar aqueles que atuam no município onde será realizada a reunião e avaliar a participação de parceiros em negociação, que poderão apresentar a proposta de trabalho.

## Encontros de Comitês Gestores

---

Os encontros visam fortalecer a rede de gestores públicos engajados e comprometidos com a busca pela melhoria dos serviços públicos entregues aos cidadãos. Embora os municípios do Juntos tenham características distintas, muitos dos problemas são comuns a todos eles. Por isto, o objetivo dos encontros é

promover um espaço de debate, troca e reflexão acerca dos desafios e soluções tocantes à gestão pública municipal e proporcionar a reunião entre os secretários dos municípios que estão liderando esta iniciativa inovadora de requalificação do setor público no País.

### Objetivos

- Fortalecer a rede de gestores públicos engajados e comprometidos com a busca pela melhoria dos serviços públicos entregues aos cidadãos e proporcionar um espaço de troca e disseminação de boas práticas e iniciativas inovadoras.



## Participantes

**Prefeitura** – Prefeito e secretários que compõem o Comitê Gestor do município que recebe a reunião e demais. Prefeitos e secretários relacionados aos temas em discussão de acordo com a programação. Outros municípios além do escopo do Juntos devem ser convidados;

**Executivos Sociais** – Diretores de fundações e institutos das empresas parceiras do Juntos;

**Parceiros Técnicos (Consultorias)** – Avaliar de acordo com programação.

## Periodicidade

Preferencialmente trimestral.

## Duração

Duas horas.

## Reuniões de Executivos Sociais

Estas reuniões têm como objetivo promover a troca de boas práticas, conhecimento, tecnologias e instrumentos que contribuam para o aprimoramento da gestão pública e ampliem o impacto do investimento social corporativo. Também acontece a apresentação do *status* do Juntos nos municípios que fazem parte do programa.

## Objetivos

- Promover a troca de boas práticas, conhecimento, tecnologias e instrumentos que contribuam para o aprimoramento da gestão pública e ampliem o impacto do investimento social corporativo;
- Aprofundar a discussão sobre a relação entre os investimentos sociais corporativos e a gestão pública, visando desenvolver conhecimento e ampliar o entendimento de todos os interlocutores sobre a área;
- Apresentar o status do Juntos pelo Desenvolvimento Sustentável nos municípios que fazem parte do programa.

## Participantes

**Executivos Sociais** – Diretores de fundações e institutos das empresas parceiras do Juntos;

**Parceiros Técnicos** – Consultorias e outras organizações que eventualmente tenham resultados dos serviços prestados para o programa.

---

## Periodicidade

Trimestral.

## Duração

Três horas.

## Reuniões de Kickoff

---

### Objetivos

- Apresentar metodologia do programa, metas preliminares e planos de ação para os secretários, Comitê Gestor e servidores da prefeitura;
- Oficializar o início do projeto na prefeitura.

### Participantes

**Prefeitura** – Prefeito, secretários que compõem o Comitê Gestor do município, demais secretários e servidores relacionados às áreas de trabalho do projeto no município;

**Parceiros Técnicos (Consultorias)** – Avaliar de acordo com a frente de trabalho a ser iniciada. Ver lista base de parceiros.

### Periodicidade

Pontual – de duas a três semanas após a entrada do parceiro técnico na prefeitura.

### Duração

Duas horas.

## Reuniões Estratégicas de Governança

---

### Objetivos

- Pactuar estratégias, cocriar e acompanhar o desenvolvimento das ações e resultados do Programa Juntos.

### Participantes

**Núcleo de Governança** – Líderes que compõem o núcleo de governança do programa;

**Parceiros Estratégicos** – Não são apoiadores do Juntos e não são prospects. Verificar quem foi convidado para as reuniões anteriores e se há convidados especiais de acordo com o tema e agenda da reunião;

**Parceiros Técnicos (Consultorias)** - Avaliar conforme a pauta definida.

## Modelo de Governança

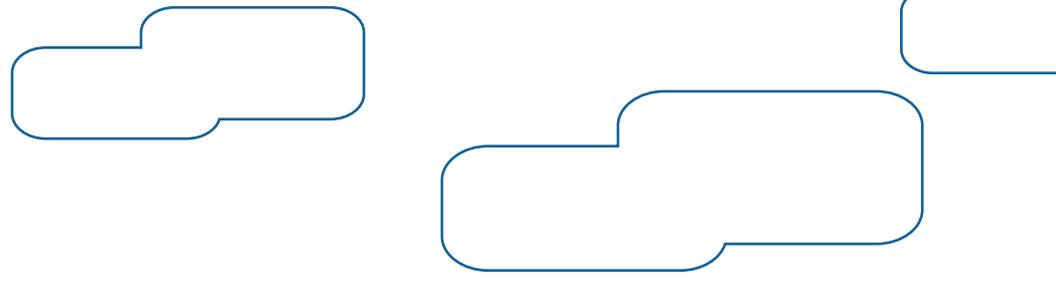
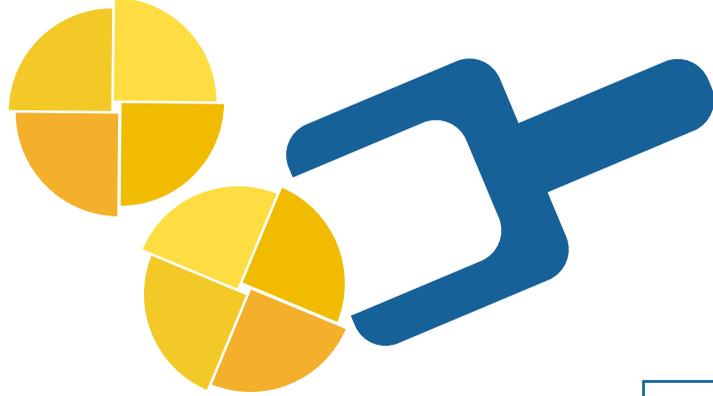
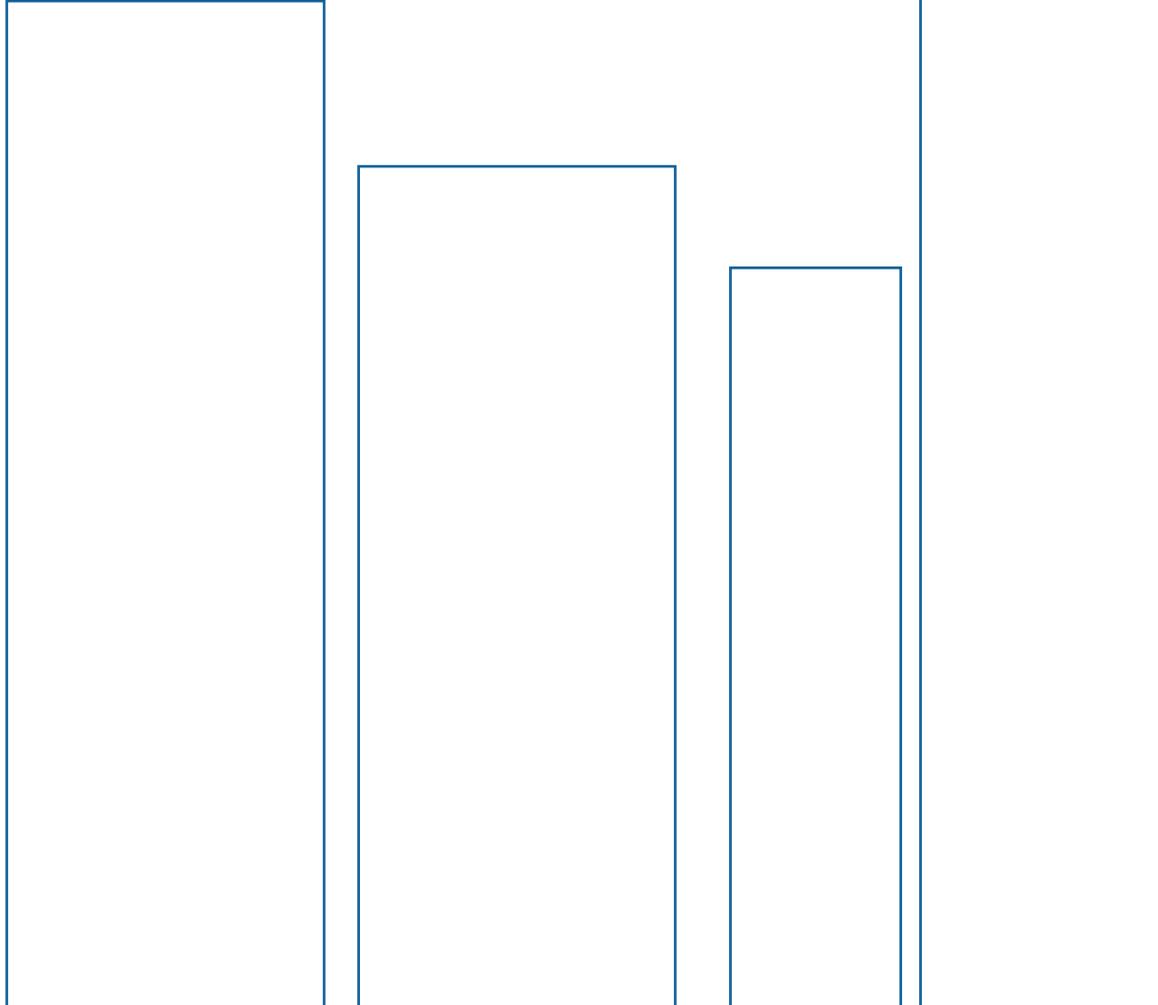


### Periodicidade

Preferencialmente mensal.

### Duração

Duas horas.



# FERRAMENTAS DE GESTÃO E INOVAÇÃO



## Aprimoramento e Otimização de Processos

É parte da metodologia do Juntos sempre começar sua intervenção nas cidades com a busca pelo equilíbrio fiscal. Este trabalho tem como objetivo não só auxiliar no aprimoramento e na otimização de processos, mas também definir metodologias e ferramentas de acompanhamento, para que o município alcance suas metas e melhore seus resultados em longo prazo.

As frentes de Equilíbrio Fiscal do Juntos partem da análise de receitas e despesas municipais, sob administração direta da prefeitura<sup>5</sup>, todo o histórico de desempenho financeiro do município é analisado, de forma a identificar oportunidades e metas de melhoria. Após este diagnóstico, diversas metas e diferentes planos de ação são pactuados com os secretários do Comitê Gestor e prefeito do município. Depois da definição de metas e estratégias, os

planos são implementados e avaliados por relatórios de desvios e uma sistemática de acompanhamento que envolve toda a governança do programa.

A frente de Equilíbrio Fiscal segue o método gerencial do PDCA (*Plan, Do, Check e Act* em Inglês), que permite às prefeituras realizarem as mudanças necessárias de maneira eficiente. Esta metodologia pode apoiar no controle e captura de resultados dos trabalhos. Este método de gestão pode ser traduzido para o português como: Planejar, Fazer, Verificar e Agir. Com o ciclo contínuo do PDCA, além do próprio controle e captura de resultados, permite avaliações sistemáticas dos processos, proporcionando as mudanças necessárias de maneira eficiente e melhorias contínuas. Com ele, é possível trabalhar a resolução de problemas e o entendimento do papel de cada um no esforço coletivo e no aprendizado contínuo.



**P = Plan (Planejar):** na primeira etapa do ciclo, o gestor deve estabelecer metas e identificar os elementos causadores do desvio que impedem o alcance das metas esperadas. É preciso analisar os fatores que influenciam esse problema, bem como identificar as suas possíveis causas. Ao término, é desenvolvido um plano de ação com contramedidas.

**D = Do (Fazer):** devem ser realizadas as atividades e as contramedidas que foram previstas e planejadas dentro do plano de ação.

**C = Check (Verificar):** o gestor precisa monitorar e avaliar continuamente os resultados obtidos com a execução das atividades. São avaliados os processos e os resultados, confrontando-os com o planejado, com objetivos, especificações e estado desejado, consolidando as informações, eventualmente gerando os relatórios específicos.

**A = Act (Agir):** na última etapa do ciclo, é preciso tomar as providências definidas nas avaliações e relatórios sobre os processos. O gestor deve continuamente desenhar novos planos de ação para melhoria da qualidade do procedimento, sempre orientado para a correção de desvios e visando à busca por resultados.

O **PDCA** é um método de gestão fundamental para o desenvolvimento do projeto, pois ele permeia toda a metodologia de busca de eficiência desenvolvida pelo parceiro técnico. Os próximos tópicos detalham todo o fluxo de trabalho que compõe o ciclo do método de gestão.

## Matriz de Responsabilidades

Em um projeto, principalmente os maiores e mais complexos, muitas pessoas poderão ter algum papel no processo de criação e de aprovação das entregas e atividades. Em certos momentos, esse processo é direto e simples, por exemplo, uma pessoa elabora um relatório e uma outra o aprova. Porém, em outros casos, muitas pessoas poderão estar envolvidas na criação de um produto e várias outras nos processos de aprovação.

**Para um melhor planejamento, uma boa prática é representar graficamente os responsáveis pelo desenvolvimento e aprovações.** Antes

de tudo, é fundamental que cada projeto tenha uma pessoa ou área responsável. A definição do responsável é relevante para o *accountability*<sup>6</sup> do projeto ou até da própria prefeitura.

A **matriz de responsabilidades** é usada para ilustrar as conexões entre as atividades e os membros da equipe do projeto. O formato matricial ilustra todas as atividades associadas a uma pessoa e todas as pessoas associadas a uma atividade.

Uma forma muito utilizada para representar a matriz de responsabilidades é pela **matriz RACI (Responsible, Accountable,**

<sup>6</sup>**Accountability** é uma palavra de origem inglesa que não possui uma tradução específica para o Português. Ela pode ser traduzida como responsabilidade com ética e que remete à obrigação de membros de um órgão administrativo ou representativo de prestar contas a instâncias controladoras ou a seus representados.



**Consulted and Informed. Em português: Responsável, Aprovador, Consultado e Informado).** A RACI é uma forma usada para atribuição de responsabilidades dentro de um determinado processo, projeto, serviço e até funções dentro de um

departamento. Apesar das atribuições bem definidas, deve-se tomar o devido cuidado para que os envolvidos sejam informados adequadamente e que, em caso de devidas eventualidades, possam assumir ações que não estão indicadas na matriz.

Nesta matriz são definidos os seguintes papéis:

**Responsável** – é quem se responsabiliza pela execução da tarefa ou entrega. Sempre haverá, no mínimo, uma pessoa responsável pela tarefa. Há casos menos comuns que poderão ter mais de um responsável, mas não é o ideal, para que não ocorra dispersão ou duplicidade das ações;

**Aprovador** – é a pessoa que possui a propriedade sobre a atividade e responde pelos seus resultados. Somente uma pessoa pode possuir a autoridade de uma tarefa;

**Consultado** – são as pessoas que devem ser consultadas e participam da decisão ou atividade no momento que for executada. Elas possuem conhecimento ou interesse sobre determinados assuntos e são responsáveis por fornecerem informações úteis para a conclusão da tarefa. A comunicação com este grupo será de duas vias.

**Informado** – são as pessoas informadas sobre o progresso e status da tarefa. A comunicação com este grupo será de mão única.

## Regras gerais:

Em toda atividade deve existir pelo menos um responsável pela atividade e um dono;

Só haverá uma autoridade aprovadora por atividade;

O responsável de uma atividade poderá ser também o aprovador;

Em uma mesma atividade poderão existir várias pessoas consultadas e informadas;

Um responsável por atividade é o ideal, para evitar dispersão ou duplicidade de processos. Caso seja necessário determinar mais de um responsável, a divisão de tarefas deverá ser clara e bem definida.

|   | Diretor | Gerente | Analista | Assistente |
|---|---------|---------|----------|------------|
| Definir as regras e especificações do sistema     | I       | R/A     | C        | I          |
| Projetar o sistema                                | I       | A       | R        | I          |
| Desenvolver sistema                               | C       | A       | R        | I          |
| Documentar o sistema desenvolvido                 | I       | C       | R        | I          |
| Testar o sistema                                  | C       | A       | R        | I          |
| Monitorar e acompanhar desenvolvimento do sistema | I       | R/A     | C        | I          |
| Validar a versão final do sistema desenvolvido    | A       | R       | C        | I          |
| Implantar o novo sistema na organização           | I       | R       | A        | I          |
| Treinar novos usuários                            | I       | A       | R        | I          |
| Lançar oficialmente o sistema                     | R/A     | C       | I        | I          |

*Tabela. Exemplo de Matriz RACI para o desenvolvimento de um sistema*

Mesmo com uma Matriz de Responsabilidades bem definidas, o Comitê de Gestão e o prefeito devem apoiar na resolução de conflitos que possam ocorrer e também em questões que estão em uma alçada acima do responsável. Desta forma, devem ser comunicados sempre que existirem obstáculos para o desenvolvimento do projeto.

## Controle e Captura de Resultados

Esta fase concentra os outros itens do ciclo PDCA: o Fazer, o Verificar e o Analisar. No Controle e Captura de Resultados são utilizadas ferramentas para que o monitoramento seja eficiente e bem executado, tais como: **Diagrama de Pareto, Diagrama de Ishikawa, Gráfico de Ações e Análise de Causa-raiz (ou 5 Porquês)**. Além das informações apresentadas nesta publicação, outros conceitos podem ser vistos na Cartilha de Equilíbrio Fiscal.



## Verificação de Resultados

Para se identificar o não cumprimento das metas, é necessário avaliar quais fatores mais influenciaram para esses desvios. Após a análise, são buscadas contramedidas para se corrigir o desvio e para que ele não se repita no mês seguinte. Os **Relatórios de Desvios** são documentos elaborados todas as vezes que forem identificados desvios em relação às metas acumuladas e quais serão as ações desenvolvidas – as contramedidas – para solucioná-los.

Para uma análise mais visual, comumente são utilizados faróis de cumprimento ou não das metas: quando a meta for cumprida, o farol é verde; quando não se alcança a meta, o farol se torna vermelho. Para as metas não alcançadas, busca-se quais foram as causas do não atingimento e quais ações devem ser realizadas para que as metas voltem a ser atingidas no período seguinte.

No relatório de controle e captura de resultados, devem constar os desvios, quais foram os fatores que mais influenciaram para o resultado negativo e quais ações serão propostas para que as causas sejam corrigidas. Os desvios, quando identificados, podem avaliar a efetividade dos indicadores de desempenho, assim como as melhorias necessárias para que as metas sejam alcançadas. As ações devem ser validadas pelo Comitê Gestor e pelo prefeito para que, após isto, sejam realizadas. O espaço para discussão e validação das ações são as reuniões de

nível mensais (N3, N2 e N1). As reuniões possibilitam avaliar se as ações planejadas na frente de trabalho estão trazendo os resultados e efeitos esperados.

Os desvios são localizados a partir do resultado da comparação da meta prevista com o realizado naquele período, caso seja igual ou acima da meta prevista o resultado foi alcançado; se não, existe um desvio naquele período. O relatório, além de mostrar quais foram os desvios encontrados, deve propor ações para atacá-los, contendo prazos, os responsáveis, os recursos alocados e as formas de monitoramento e controle. O plano efetivo é aquele que contém medidas para eliminar ou minimizar as causas fundamentais. É importante que os planos indiquem a causa fundamental do desvio com orientação para a solução do mesmo com clareza e objetividade e, por fim, um prazo de ação real e adequado.

Para a identificação de causas e a elaboração de planos de ação, a parceira técnica lança mão de diversas ferramentas da administração: diagrama de Pareto, diagrama de Ishikawa e os 5 Porquês.

Independentemente da ferramenta, os desvios são tratados para que se alcance as metas pactuadas e melhore o resultado. Caso as causas dos desvios não sejam identificadas ou tratadas, a probabilidade do não atingimento das metas será maior e de um impacto negativo nos resultados acumulados será ainda maior.

| Indicador do processo |                  | Responsável       |                 | Área              |                    |           |         |        |         |
|-----------------------|------------------|-------------------|-----------------|-------------------|--------------------|-----------|---------|--------|---------|
|                       |                  |                   |                 |                   |                    |           |         |        |         |
| Meta Mensal           | Realizado mensal | Desvio            | Data da medição |                   | Data da elaboração |           |         |        |         |
|                       |                  |                   |                 |                   |                    |           |         |        |         |
| Causa primária        |                  | Análise de Causas |                 | Causa fundamental |                    |           |         |        |         |
|                       |                  | Causa secundária  |                 |                   |                    |           |         |        |         |
|                       |                  |                   |                 |                   |                    |           |         |        |         |
|                       |                  |                   |                 |                   |                    |           |         |        |         |
|                       |                  |                   |                 |                   |                    |           |         |        |         |
| Ações Corretivas      |                  |                   |                 |                   |                    |           |         |        |         |
| Ações fundamental     | Ação             | Responsável       | Onde            | Previsto          |                    | Realizado |         | Status | Impacto |
|                       |                  |                   |                 | Início            | Término            | Início    | Término |        |         |
|                       |                  |                   |                 |                   |                    |           |         |        |         |
|                       |                  |                   |                 |                   |                    |           |         |        |         |
|                       |                  |                   |                 |                   |                    |           |         |        |         |
|                       |                  |                   |                 |                   |                    |           |         |        |         |

**Tabella.** Modelo de relatório de desvios utilizado pelo parceiro técnico

A partir destes passos, é gerado um relatório de desvios com ações para correção desses problemas, que serão executadas no mês seguinte. As contramedidas podem ser também incorporadas ao Plano de Ação inicial, desenvolvido durante a fase de Diagnóstico. Isto ocorre para que as lições aprendidas sejam documentadas

e indiquem os desafios e quais foram as soluções encontradas para enfrentá-los durante a execução do projeto.

É fundamental a identificação dos problemas para que sejam solucionados da maneira mais breve possível, para que não impactem o alcance das metas pactuadas.

## Acompanhamento das Atividades

Uma das maneiras de se acompanhar a realização de um projeto é a partir da conclusão das suas fases ou atividades. Existem diversas ferramentas disponíveis para este tipo de acompanhamento em projetos.

Em termos práticos, o acompanhamento das atividades realizadas tem como foco principal a melhoria da gestão e o controle de um projeto. A partir disto é possível identificar os desvios entre o planejado e realizado. É um eficiente instrumento gerencial de acompanhamento de projetos e, além dos desvios, tendências podem ser realizadas, uma vez que seus resultados contemplam todo o ciclo de vida de um

projeto. Este tipo de ferramenta é utilizada para acompanhar a evolução das ações executadas, atrasadas e quais são aquelas que estão impactando mais no cronograma de execução.

Serão apresentadas duas maneiras de acompanhamento: gráfico de histórico e evolução do projeto ou a partir de uma Curva "S". Cada uma delas possui um grau de complexidade, mas ambas possuem o intuito de se acompanhar a evolução, os desafios e a proximidade de conclusão de um projeto.

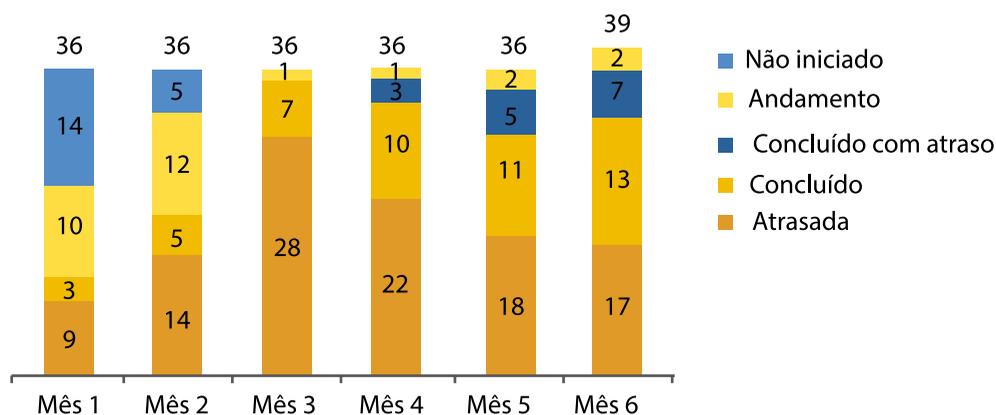
O primeiro deles é a partir do histórico e evolução do projeto. Com base em uma



sequência de barras empilhadas, o gestor consegue observar a quantidade de ações previstas no período conforme o seu status (não iniciado, andamento, concluído, concluído com atraso ou atraso). O parceiro técnico, de acordo com sua conceituação metodológica, acompanha o projeto a partir de ações e etapas. Uma ação é composta por um conjunto de

etapas. Com esta classificação, os desvios podem ser identificados com um grau de profundidade e podem ser solucionados antes que impactem no cronograma. Além disso, reproduz graficamente as atualizações de um projeto, quando ações ou etapas são incluídas ou excluídas durante a implantação.

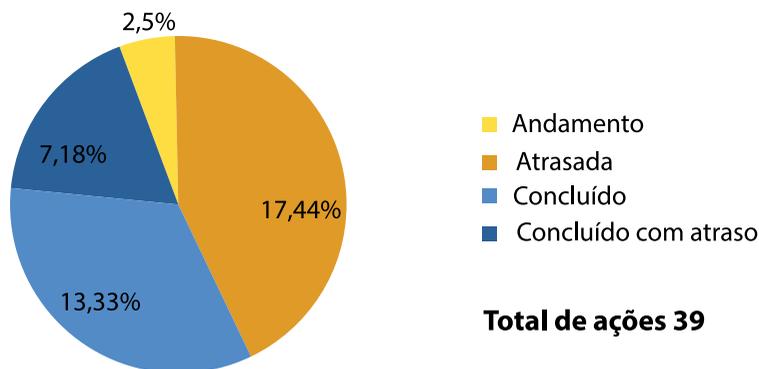
## Histórico Status das Ações



**Gráfico.** Evolução das ações de um projeto durante seis meses

Além das barras empilhadas, o gráfico de pizza também pode ser utilizado para a representação específica de um período de acompanhamento.

## Status das Ações

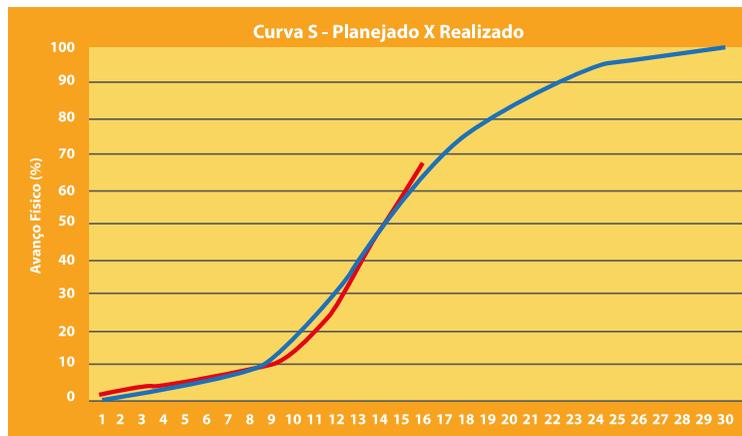


**Total de ações 39**

**Gráfico.** Representação das ações durante um período.

Uma outra forma, mais complexa, de acompanhamento de andamento de um projeto é a partir de uma Curva “S”. Existem dois tipos de Curva “S” que podem ser implementadas: a física e a financeira, sendo a primeira para acompanhamento de prazos e de realização das ações; a segunda para visualização dos custos envolvidos durante todo o projeto. As

formas de se analisar os dois tipos são semelhantes. A ferramenta pode ser utilizada para verificação da implementação das ações na prefeitura, ou seja, o tipo de curva usada era a física. Os resultados e a evolução da curva eram apresentados nas reuniões previstas da sistemática de acompanhamento (N3, N2 e N1).



**Figura.** Modelo de Curva “S” do tipo físico, que acompanha a evolução das ações em uma escala de tempo.

A representação da Curva “S” é um gráfico de valores acumulados, cujo eixo horizontal representa o tempo e o eixo vertical, a quantidade acumulada medida no projeto, normalmente representando o avanço físico em porcentagem ou o financeiro em unidades monetárias. A curva pode assumir qualquer forma, dependendo do fenômeno que ela representa.

A ferramenta tem esse nome por ter uma característica que se repete na maioria dos projetos: o trabalho realizado nas fases iniciais e finais é inferior ao realizado nas fases intermediárias. Quando esses valores são acumulados geram uma curva com um aspecto de um “S”, que representa esse avanço pequeno no início e fim do projeto.

Se forem utilizados os valores absolutos, no lugar dos acumulados, o resultado será normalmente uma curva semelhante a uma “montanha”.

Os pontos fortes de uma Curva “S” são:

- **Identificar** os desvios de um projeto, sejam eles de custo ou prazo;
- **Visualizar** tendências como atrasos e adiantamentos de custo e prazo;
- **Melhorar** a tomada de decisão das lideranças;
- **Realizar** contenção e mitigar riscos com maior eficácia;
- **Acompanhar** toda a execução das ações.

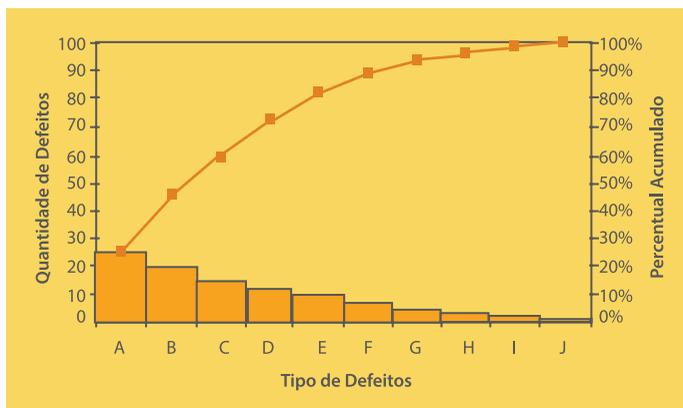


## Diagrama de Pareto

O Diagrama de Pareto é um recurso gráfico que tem o objetivo de compreender a relação - benefício, ou seja, ele permite selecionar prioridades quando há um grande número de problemas. O diagrama é uma técnica de estatística e utilizado como uma das ferramentas básicas da qualidade.

Segundo este princípio, os itens significativos de um grupo normalmente representam uma pequena proporção do total de itens desse mesmo grupo; assim, a maior parte dos prejuízos é causada por um número relativamente pequeno de defeitos. **A teoria de Pareto defende que 20% dos defeitos são responsáveis por 80% dos prejuízos.**

Para a elaboração do diagrama, as informações sobre causas e efeitos são pesquisadas e dispostas em tabela, indicando a participação de cada causa no total de efeitos. O diagrama é então composto por uma sequência de barras que ordena as frequências das ocorrências em ordem decrescente, permitindo a localização de problemas vitais e a eliminação de perdas futuras. Muitas vezes os diagramas contam com a porcentagem comum dos valores e a porcentagem acumulada das ocorrências, tornando possível avaliar o efeito acumulado dos itens selecionados.



*Figura: Exemplo de um Diagrama de Pareto com a sequência de barras com as frequências das ocorrências e seu percentual cumulativo*

No caso de uma frente do Juntos, o parceiro técnico lança mão do Diagrama de Pareto a partir dos gestores de processo, ao buscar eliminar as anomalias crônicas verificadas no relatório de situação elaborado.

## Os pontos fortes do Diagrama de Pareto são:

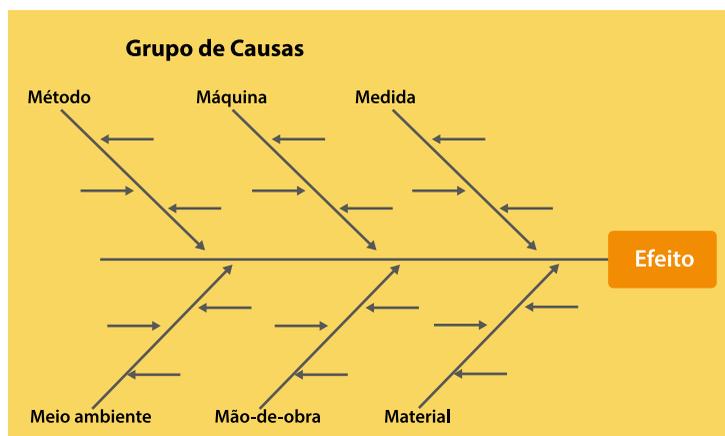
- Visualizar os diversos elementos do problema, permitindo a classificação e priorização destes;
- Permitir a rápida visualização dos 80% dos prejuízos significativos;
- Facilitar o direcionamento dos esforços;
- Conseguir ótimos resultados com poucas ações (20%).

## Diagrama de Ishikawa

O Diagrama de Ishikawa, também conhecido como Diagrama de Causa e Efeito ou ainda Diagrama Espinha-de-peixe, é uma ferramenta de qualidade utilizada para buscar e identificar as causas de um problema. O diagrama foi originalmente proposto pelo engenheiro químico Kaoru Ishikawa, no ano de 1943, e foi aperfeiçoado nos anos seguintes.

Esta ferramenta dá ao usuário uma lista de

itens para serem conferidos por meio da qual se consegue uma rápida coleta de dados para várias análises. Essas informações são utilizadas para se obter uma localização da causa dos problemas. A partir da organização do raciocínio e da discussão sobre as causas de um problema prioritário, permite analisar as dispersões em seu processo e os efeitos decorrentes disso.



**Figura:** Exemplo de um Diagrama de Ishikawa com a sequência de barras com as frequências das ocorrências e seu percentual cumulativo

A ferramenta foi desenvolvida com o objetivo de fazer com que as pessoas pensem sobre as causas e possíveis razões que levam a um determinado problema. Os problemas são geralmente enunciados como uma pergunta que possui a seguinte estrutura: “Por que ocorre este problema?” ou “Quais as causas deste problema?”. É um instrumento prático que representa a forte

relação que existe entre um determinado resultado de um processo qualquer (efeito) e os diversos fatores (causas) que contribuem para esse resultado específico.

Em sua estrutura, as prováveis causas dos problemas (efeitos) podem ser classificadas como sendo de seis tipos diferentes quando aplicada a metodologia 6M:



- **Método:** toda causa envolvendo o método que estava sendo executado o trabalho;
- **Material:** toda causa que envolve o material que estava sendo utilizado no trabalho;
- **Mão de obra:** toda causa que envolve uma atitude do colaborador (ex.: procedimento inadequado, imprudência, etc.);
- **Máquina:** toda causa envolvendo a máquina que estava sendo operada;
- **Medida:** toda causa que envolve os instrumentos de medida, sua calibração, a efetividade de indicadores em mostrar as variações de resultado, se o acompanhamento está sendo realizado, se

ocorre na frequência necessária, etc.;

- **Meio ambiente:** toda causa que envolve o meio ambiente em si (poluição, calor, poeira, etc.) e o ambiente de trabalho (layout, falta de espaço, dimensionamento inadequado dos equipamentos, etc.).

Um diagrama de causa e efeito bem detalhado tomará a forma de uma “espinha-de-peixe” (por isto, é conhecido também como “Diagrama Espinha-de-peixe”). A partir de uma definida lista de possíveis causas, as mais prováveis são identificadas e selecionadas para uma melhor análise. Ao examinar cada causa, o usuário deve observar fatos que mudaram, como, por exemplo, desvios de norma ou de padrões.

## Os pontos fortes do Diagrama de Ishikawa são:

- Ajuda a focar o aperfeiçoamento do processo;
- Documenta de forma visual as causas potenciais que podem ser revistas e atualizadas com facilidade posteriormente;
- Provê uma estrutura para o *brainstorming*;
- Ajuda no envolvimento de todos e no aperfeiçoamento do processo.

## Análise de causa-raiz (5 Porquês)

A análise de causa-raiz é uma ferramenta que consiste em identificar a causa-raiz do problema. Sempre se inicia com uma hipótese inicial, a partir da qual é levantada uma sequência de “porquês”, até ser encontrada a causa-raiz. É chamado também de 5 Porquês, uma vez que a pergunta costuma ser formulada cinco vezes para compreender o que aconteceu.

Assim, para cada resposta (motivo),

devemos perguntar o respectivo “por que” e assim sucessivamente.

Para realizar o teste dos porquês, é essencial:

- Assegurar que todos os afetados pelo problema estejam na sala durante a análise da causa-raiz. Quem quer que seja deixado fora da discussão pode ser o alvo da culpa;

- Ser tolerante em relação a todos os erros na primeira vez, com atenção aos erros que sejam cometidos duas vezes. Os funcionários não devem ser coagidos com punições severas ao descobrirem um erro para que possam seguir relatando os problemas;
- Começar com problemas pequenos. Ao iniciar com algo grande e importante, a pressão é maior e pode não ser efetivo o teste dos porquês.

Esta ferramenta é utilizada na etapa

de análise das causas do ciclo PDCA de melhoria e pode ser usada como ferramenta complementar ao Diagrama de Ishikawa. Para começar, é necessário caracterizar corretamente o problema (com a elaboração do “o que, onde, quando, com quem, qual a tendência e como” do fenômeno a ser analisado). Deve-se, a partir disto, levantar e considerar todas as hipóteses e verificar todas elas. Caso verdadeira, prossiga a análise, caso falsa, interrompa a análise daquela hipótese.

### **Os pontos fortes da análise de causa-raiz são:**

- Identifica claramente as relações entre as possíveis causas imediatas com a causa básica;
- Sua utilização é extremamente simples, não requer uso de ferramentas estatísticas;
- Tem baixo custo de implementação;
- Permite o envolvimento de diversos níveis funcionais. A partir do envolvimento no problema e na busca de soluções, cria-se o comprometimento com a solução.

## **Modelo Prado para Medição da Maturidade em Gerenciamento de Projetos (MMGP)**

O modelo Prado-MMGP foi desenvolvido pelo consultor e professor Darci Prado e utilizado pela Falconi Consultores de Resultado para se aferir a maturidade em gerenciamento de projetos de setores ou departamentos de uma organização. Estes setores, para serem medidos, precisam possuir uma carteira de projetos para serem gerenciados, normalmente ligados à missão do setor. Resumidamente, o objetivo do modelo é avaliar o nível de eficiência dos

setores no gerenciamento e orientá-los para melhores resultados. Quanto maior a maturidade, maior será o desempenho.

O modelo é composto de um questionário e diretrizes para que seja efetuado um diagnóstico. A partir deste, realiza-se um plano de crescimento para tratar a evolução na maturidade. Este plano possui todas as particularidades de um projeto e seu gerenciamento.



Figura. Fases do modelo Prado-MMGP

O modelo contempla cinco níveis de maturidade (inicial, conhecido, padronizado, gerenciado e otimizado), que são analisados em conjunto com sete dimensões (competência em gerenciamento de projetos e programas, competência técnica e contextual, competência comportamental, metodologia, informatização, estrutura organizacional e alinhamento estratégico). A partir do cruzamento dessas informações, o nível de maturidade é identificado.



Figura. Relação entre nível de maturidade e sucesso na execução de projetos e as dimensões.

**Nível 1 Inicial:** indica que a organização não possui uma percepção dos conceitos de projetos e Gerenciamento de Projetos (GP). Projetos são executados na base da intuição, “boa vontade” ou “melhor esforço” individual. Geralmente não há planejamento e nem o controle e os procedimentos não são padronizados. O sucesso depende muito dos esforços e habilidades individuais.

**Nível 2 Conhecido:** este nível indica o despertar para o assunto Gerenciamento de Projetos. Suas principais características são: alguns conhecimentos em Gerenciamento de Projetos, uso introdutório de ferramentas para sequenciamento de atividades; iniciativas isoladas para o planejamento e controle de alguns projetos; cada profissional trabalha a seu modo, pois não há padronização do Gerenciamento de Projetos (processos, ferramentas, estrutura organizacional, etc.); melhor consciência sobre a importância da implementação de cada um dos componentes de uma plataforma de Gerenciamento de Projetos (GP).

**Nível 3 Padronizado:** este nível indica que foi implementada uma plataforma de GP. Suas principais características são: maior uso das competências; existência de uma plataforma padronizada para Gerenciamento de Projetos; utilização da linha de base; medição de desempenho dos projetos encerrados; captura de dados de anomalias que impactam os resultados dos projetos (atrasos, estouro de custos, etc.); a plataforma está em uso pelos principais envolvidos há mais de um ano; uma quantidade significativa de projetos utilizou todos os processos da metodologia (início, meio e fim).

**Nível 4 Gerenciado:** o quarto nível representa a situação em que a plataforma de GP realmente funciona e dá resultados. Suas principais características são: os profissionais demonstram constantemente um alto nível de competência, alinhando conhecimento e experiência prática; eliminação (ou mitigação) das anomalias gerenciáveis que atrapalham os resultados dos projetos; os resultados da área (índice de sucesso, atrasos, etc.) são maiores em relação ao nível 3; a plataforma é utilizada há mais de dois anos; uma quantidade significativa de projetos já completou seus ciclos de vida neste cenário.

**Nível 5 Otimizado:** o último nível indica que a situação em que a plataforma de GP não somente funciona e dá resultados, mas também foi otimizada por meio de inovação tecnológica e de processos. Suas principais características são: evolução nas competências; existência de uma plataforma padronizada para Gerenciamento de Projetos; uso da linha de base; medição de desempenho dos projetos encerrados; captura de dados de anomalias que impactam os resultados dos projetos (atrasos, estouro de custos, etc.); a plataforma está em uso pelos principais envolvidos há mais de um ano; uma quantidade significativa de projetos utilizou todos os processos da metodologia (início, meio e fim).

As dimensões, conjuntamente, criam a Plataforma de Gerenciamento de Projetos, que é toda a estrutura para uma execução bem-sucedida.



*Figura. Plataforma de Gerenciamento de Projetos*



**Leia Mais...**

Para mais informações, resultados de pesquisa e formas de implementação do modelo Prado-MMGP constam no site: [www.maturityresearch.com](http://www.maturityresearch.com).



## Design Thinking

*Design Thinking*<sup>7</sup> é o conjunto de métodos e processos (ou modelo mental) para abordar problemas relacionados à aquisição de informações, análise de conhecimento e propostas de soluções. Como uma abordagem, é considerada a capacidade para combinar empatia em um contexto de um problema, de forma a colocar as pessoas no centro do desenvolvimento de um projeto; criatividade para geração de soluções e razão para analisar e adaptar as soluções para o contexto. A metodologia foi criada por designers, com um foco mais orientado no ser humano. O *Design Thinking* possui algumas características:

- É um processo colaborativo e o ideal é que as equipes sejam compostas por profissionais multidisciplinares;
- A empatia é o princípio para o desenvolvimento dos projetos. O ponto de vista de quem vivencia é fundamental;

- Foco no ser humano: observando usuários extremos e mapeando oportunidades e necessidades.

Este modelo mental utiliza um tipo de raciocínio pouco convencional, o pensamento abduutivo. Neste tipo de pensamento, busca-se formular questionamentos por meio da apreensão ou compreensão dos fenômenos, ou seja, são formuladas perguntas para serem respondidas de acordo com as informações coletadas durante a observação do universo que permeia o problema, quer dizer, usar as suas experiências e conhecimentos para resolver problemas. Assim, ao pensar de maneira abduativa, a solução não é derivada do problema: ela se encaixa nele. É pensando de uma maneira distinta, diferente do pensamento cartesiano, que se encontra a solução para os problemas, criando oportunidades para inovar.

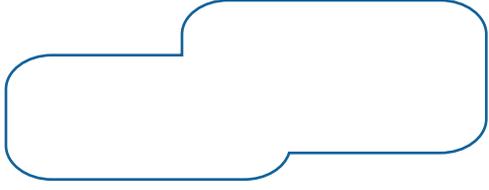
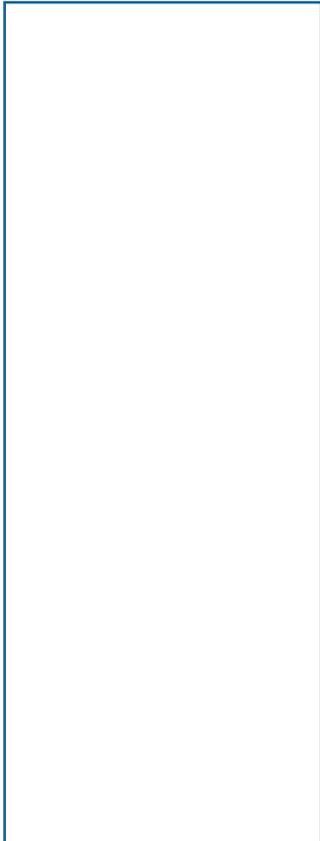
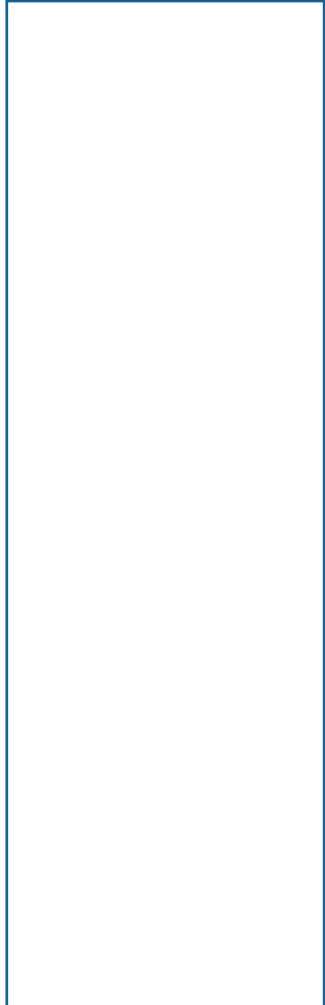
Um dos parceiros técnicos do Programa Juntos desenvolve seus projetos baseando-se, principalmente, na abordagem do *Design Thinking*. Esta maneira de pensar e fazer segue três princípios básicos:

**Colaboração:** colocar-se no lugar do cidadão e do servidor, ou seja, gerar um entendimento profundo e empático para a exploração do contexto;

**Empatia:** começar pequeno e testar para aprender, errar de forma rápida e barata para evitar prejuízos em implementações futuras;

**Experimentação:** envolver os atores interessados na construção, cocriar para construir “com” e não “para” as pessoas.

<sup>7</sup>Referências: BROWN, Tim. *Design Thinking - Uma Metodologia Poderosa para Decretar o Fim das Velhas Ideias*. São Paulo, Campus, 2010. PINHEIRO, Tennyson & ALT, Luís. *Design Thinking Brasil*. São Paulo, Campus, 2011.



# ASPECTOS JURÍDICOS PARA A RELAÇÃO DA PARCERIA



Aprovado em 2014, o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei nº 13.019) é o resultado do esforço conjunto da sociedade civil (representadas por organizações e especialistas) e do Poder Público, com o objetivo de aperfeiçoar as relações entre elas. Entre esses aperfeiçoamentos, novos instrumentos jurídicos passaram a orientar

o relacionamento das Organizações da Sociedade Civil (OSCs) e suas formas de parceria com o Estado. Para um maior entendimento e aprofundamento do tema, este capítulo foi desenvolvido pelas advogadas Flávia Regina de Souza Oliveira e Bianca dos Santos Waks, especialistas do nosso parceiro estratégico Mattos Filho.

## Organizações da Sociedade Civil e novas possibilidades de relação com o Estado

*Flavia Regina de Souza Oliveira<sup>8</sup>  
Bianca dos Santos Waks<sup>9</sup>*

Partindo da consideração inicial de que o campo das Organizações da Sociedade Civil é bastante diverso, o artigo destaca o movimento crescente de aproximação entre institutos e fundações ligados ao setor empresarial e às políticas públicas. Este movimento se concretiza, muitas vezes, por meio de parcerias voltadas ao intercâmbio de conhecimentos, aprimoramento de processos de gestão e desenvolvimento de projetos de

cooperação com municípios e órgãos públicos locais. Dado que tais parcerias se dão, em sua maioria, sem o repasse de recursos financeiros, entre os instrumentos jurídicos atualmente existentes para a relação contratual entre organizações e Estado, as autoras detalham a figura do Acordo de Cooperação, criado recentemente pela Lei nº 13.019/2014, conhecida como novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil.

<sup>8</sup>Bacharel em Direito pela Universidade de São Paulo (USP) e mestre em Gestão de Políticas Públicas pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Possui especialização em Direito Tributário pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) e pós-graduação em Direito para organizações sem-fins lucrativos e em Responsabilidade Social, ambas pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Sócia da prática de Terceiro Setor, Cultura e Responsabilidade Social do Mattos Filho, Veiga Filho, Marrey Jr. e Quiroga Advogados. Dedicou-se, exclusivamente, ao terceiro setor e à responsabilidade social, assessorando entidades sem-fins lucrativos, empresas e instituições culturais.

<sup>9</sup>Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC) e mestre em Direitos Humanos e Desenvolvimento pela Universidad Pablo de Olavide de Sevilla (UPO). Coordenadora da advocacia pro bono do Mattos Filho, Veiga Filho, Marrey Jr. e Quiroga Advogados. Pesquisadora associada da Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Integrou a equipe da Secretaria-geral da Presidência da República que conduziu a elaboração do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil.

## Introdução

A diversidade é característica essencial do universo das Organizações da Sociedade Civil brasileiras. Extremamente heterogêneas entre si, apresentam variados históricos, objetivos, formas organizacionais, fontes de financiamento e modos de relacionamento com o Estado.

Das Santas Casas de Misericórdia surgidas no século XVI, passando pelas entidades ligadas aos movimentos sociais e à defesa de direitos humanos, é fato que tais organizações – seja estabelecendo vínculos contratuais ou pressionando governos a reconhecer direitos – tiveram papel relevante no desenvolvimento dos direitos sociais no País. O seu maior desenvolvimento se deu, sobretudo, após a promulgação da Constituição de 1988, que reconheceu e afirmou como um direito a participação da sociedade civil nas políticas públicas.

A previsão constitucional desta participação é expressa nas disposições sobre ações e serviços públicos de saúde<sup>10</sup> e sobre os direitos da criança, do

adolescente e dos idosos<sup>11</sup>, para os quais o constituinte indicou a responsabilidade compartilhada entre “a família, a sociedade e o Estado”. Para as ações de assistência social, também há a previsão de que “entidades beneficentes” participem de sua execução<sup>12</sup>. Os tópicos sobre educação, proteção ao patrimônio cultural brasileiro e defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado igualmente indicam a sociedade civil como partícipe<sup>13</sup>.

Se considerarmos as áreas de atuação, segundo a pesquisa *As fundações privadas e associações sem-fins lucrativos no Brasil* (Fasfil, IBGE/2012)<sup>14</sup>, observamos que as organizações de desenvolvimento e defesa de direitos e de interesses dos cidadãos são as mais recorrentes, correspondendo a 30% do total. Em seguida, aparecem as entidades ligadas à religião (28%), cultura e recreação (12,7%), assistência social (10,5%) e aquelas que desenvolvem atividades na área de educação e pesquisa (6,1%), conforme indica o gráfico a seguir:<sup>15</sup>

<sup>10</sup>Constituição Federal de 1988, art. 197, 198 e 199.

<sup>11</sup>Constituição Federal de 1988, art. 227 e art. 230.

<sup>12</sup>Constituição Federal de 1988, art. 204 inciso I.

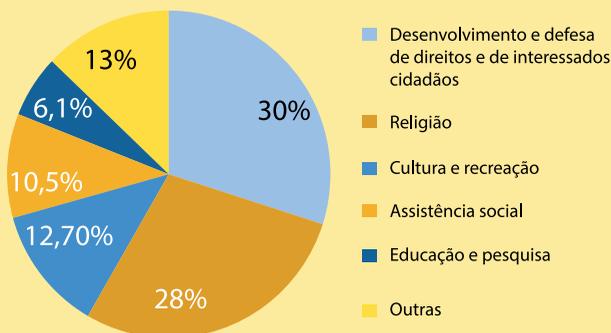
<sup>13</sup>Constituição Federal de 1988, artigos 215, 216, §1º e 225.

<sup>14</sup>Realizada em 2002, 2005 e 2010, a pesquisa oferece um mapeamento do universo associativo e fundacional brasileiro. Além de informações sobre a finalidade de atuação e a distribuição espacial das entidades, os dados de 2010 (publicados em 2012) permitem avaliar o perfil das entidades em relação à sua idade, relações de emprego e remuneração e, ainda, as alterações ocorridas no setor no período de 2006 a 2010.

<sup>15</sup>INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *As fundações privadas e associações sem-fins lucrativos no Brasil: 2010*. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.



## Organizações por áreas de atuação



Fonte: IBGE, 2012

Enquanto algumas organizações defendem a autonomia em relação ao Estado – e se reconhecem a partir desta característica – outras buscam intervir nas políticas públicas, tanto por meio de canais de participação social quanto por relações diretas com órgãos da administração municipal, estadual e federal. Estes diferentes perfis das Organizações da Sociedade Civil brasileiras são reflexo, de um lado, do processo de democratização do País, em momentos em que houve maior ou menor presença do Estado na esfera social e, de outro, da própria diversidade de formas de atuação social da sociedade brasileira.<sup>16</sup>

No espectro desta diversidade, estão inseridas, também, as organizações ligadas ao setor empresarial. Oriundas de um projeto de reforma do Estado, levado a cabo nos anos 90 e que implicou maior delegação de funções públicas a entes não estatais, tais organizações – inicialmente constituídas com maior autonomia de gestão em relação às

suas empresas mantenedoras – passaram a desenvolver ações de responsabilidade social, bem como estratégias de investimento social privado que “pretendiam se diferenciar da filantropia tradicional, reivindicando um caráter mais planejado e sistemático e, apontando, além disto, para um horizonte de maior ‘profissionalização’ da gestão.”<sup>17</sup>

Embora não seja possível afirmar uma tendência única de desenvolvimento das organizações sem-fins lucrativos desde então, as duas últimas décadas indicam uma mudança de perspectiva: se antes as ações do setor se justificavam como forma de “substituição do Estado”, hoje esta relação se tornou mais complexa, fazendo com que a aproximação com as políticas públicas seja parte de um movimento crescente.

Segundo indica a pesquisa Benchmarking do Investimento Social Corporativo (BISC/2015), que acompanha anualmente os investimentos sociais privados no Brasil,

<sup>16</sup>TEIXEIRA, Ana Cláudia C. *Identities in construction: as organizations non governmental in the brazilian process of democratization*. Vol. 237. Annablume, 2003. p.71.

<sup>17</sup>Oliva, Rafael. *Alinhamento entre o investimento social privado e o negócio*. São Paulo: GIFE, 2016. p.16.

80% das empresas se associam, de alguma forma, a órgãos governamentais.<sup>18</sup> A partir de entrevistas com lideranças e gestores sociais, o relatório<sup>19</sup> mostra que os governos, sobretudo os locais, estão mais abertos ao diálogo e à troca de experiências e que os gestores entendem que “a doação de recursos financeiros não é a única contribuição que o setor privado pode oferecer”<sup>20</sup>.

Entre as razões apresentadas para esta atuação junto à gestão pública, 70% dos participantes da pesquisa indicam o interesse de:

- (i) alinhamento de investimentos privados às políticas públicas;
- (ii) ampliar o alcance de seus próprios projetos;
- (iii) influenciar tais políticas; e
- (iv) contribuir para melhorias na sua gestão.

Em relação à esfera governamental de atuação, 54% das empresas e 55% dos institutos empresariais indicaram ter fortalecido a aproximação com organizações municipais.

Outra pesquisa de referência na área, realizada pelo GIFE - Grupo de Institutos,

Fundações e Empresas (Censo GIFE/2014)<sup>21</sup>, aponta que, das 113 empresas e organizações associadas, 86% afirmam ter algum tipo de alinhamento entre suas iniciativas e as políticas públicas. A influência na formulação de políticas públicas é apontada como estratégia por 39% dos respondentes. Tais estratégias variam de escopo: 42% estruturam programas relacionados às políticas públicas setoriais e 50% se dedicam às ações de formação e capacitação de gestores<sup>22</sup>. Quanto às iniciativas de intervenção direta na ação pública, 30% se dedicam ao apoio à gestão pública e 19% preferem a parceria direta na formulação e execução de políticas, o que se dá, na maior parte das vezes, sem transferência de recursos.<sup>23</sup>

Neste contexto, à medida que institutos e fundações empresariais buscam potencializar a gestão pública com experiências de inovação, organizações ligadas a movimentos de defesa de direitos também entendem a colaboração com o Estado como estratégia para pautar novos direitos, aprimorar o controle social e democratizar a gestão das políticas públicas.<sup>24</sup> Embora com origens e propósitos diversos, tais organizações devem observar regras comuns em sua relação com o Poder Público.

<sup>18</sup>COMUNITAS. Relatório BISC (Benchmarking do Investimento Social Corporativo), 2014. São Paulo, 2015, p.127.

<sup>19</sup>Segundo a metodologia indicada pela pesquisa, os resultados foram obtidos mediante três procedimentos: (a) um levantamento on-line junto às instituições parceiras que representam um universo de 312 empresas, 24 fundações empresariais e a federação de empresas do setor de indústria do Rio de Janeiro - Sistema FIRJAN; (b) entrevistas com gestores sociais e lideranças de dez empresas ou institutos empresariais que participaram da última edição da pesquisa; (c) trabalhos desenvolvidos pelo Grupo de Debates BISC.

<sup>20</sup>Idem, p. 120.

<sup>21</sup>SILVA, A. e ANDRADE, S. Alinhamento do investimento social privado às políticas públicas. In: Censo GIFE 2014. Degenszajn, A. e Rolnik, I. (orgs.) São Paulo: GIFE, 2015. P.34

<sup>22</sup>Idem, p. 37.

<sup>23</sup>Embora tenha sido objetivo de discussão e consenso nos fóruns e debates de apresentação dos dados, (segundo informado pela gerência de conhecimento do Gife), a informação sobre a não transferência de recursos como característica das parcerias diretas não consta dos resultados publicados pela pesquisa.

<sup>24</sup>A experiência do Programa JUNTOS pelo Desenvolvimento Sustentável insere-se, justamente, entre estes dois tipos de atuação da sociedade civil. Realizado por uma organização relevante no histórico da sociedade civil brasileira, o projeto congrega também a perspectiva do investimento social privado, por meio de líderes empresariais interessados em colaborar com iniciativas de aprimoramento da gestão pública.



## Formas jurídicas para a relação de parceria

Feitos estes apontamentos, cabe perguntar: por meio de quais instrumentos jurídicos se dão as relações de parceria entre Organizações da Sociedade Civil e Estado?

Até recentemente, o mais comum e largamente utilizado foi o convênio<sup>25</sup>, que regula as transferências públicas para a execução de projetos, atividades, serviços, aquisição de bens ou realização de eventos que busquem o interesse de ambas as partes envolvidas, em regime de mútua cooperação. Regulado por uma multiplicidade de normas<sup>26</sup>, a ampla utilização do convênio para a relação do Estado com entidades sem-fins lucrativos trouxe consigo um campo interpretativo próprio do direito público, a partir do entendimento – por analogia indevida – de que as entidades sem-fins lucrativos tinham de adotar formas de contratação próprias dos entes governamentais.

Nos anos 90, o processo que instituiu a Lei nº 9.790/1999 criou o termo de parceria<sup>27</sup>, outra possibilidade de ajuste cujo objetivo é desenvolver e executar atividades de interesse público por meio do repasse de recursos. Cabe lembrar que somente as entidades qualificadas como Organização

da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip) têm a prerrogativa de firmar este instrumento.

O contrato de gestão<sup>28</sup> também figura entre os instrumentos jurídicos previstos para esta relação, sendo destinado às parcerias voltadas à gestão de equipamentos públicos, realizadas por entidades qualificadas como Organização Social (OS). Entre os seus objetivos estão o fomento às atividades relativas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde.

Outra possibilidade é o contrato administrativo<sup>29</sup>, utilizado para parcerias que preveem a consecução de objetivos de interesse público em condições estabelecidas pela administração pública.

Exclusivamente no âmbito federal, tem-se ainda o contrato de repasse<sup>30</sup>, instrumento administrativo usado quando há transferência de recursos financeiros por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, que atua como mandatário da União (Caixa Econômica Federal ou Banco do Brasil).

O Marco Regulatório das Organizações

<sup>25</sup>Regido pela Lei nº 8.666/1993 (art. 116), Decreto nº 6.170/2007, Portaria Interministerial nº 507/2011.

<sup>26</sup>Regido pelo art. 116 da Lei nº 8.666/1993, Decreto nº 6.170/2007, Portaria Interministerial nº 507/2011.

<sup>27</sup>Lei nº 9.790/1999, Decreto nº 3.100/1999, Decreto nº 6.170/2007, Portaria Interministerial nº 507/2011.

<sup>28</sup>Lei nº 9.637/1998 e pelo Decreto nº 2.487/1998.

<sup>29</sup>Lei nº 8.666/1993 (art. 24, incisos XX, XXVII, XXX e XXXIII).

<sup>30</sup>Decreto nº 6.170/2007, Decreto nº 1.819/1996, Portaria Interministerial nº 507/2011.

da Sociedade Civil (Lei nº 13.019/2014) criou novos instrumentos jurídicos. São eles: o termo de fomento<sup>31</sup>, por meio do qual são formalizadas as parcerias que envolvem a transferência de recursos financeiros, estabelecidas pela administração pública com as próprias organizações da sociedade civil; o termo de colaboração<sup>32</sup>, a ser estabelecido pela administração pública com organizações

selecionadas por meio de chamamento público para a execução de finalidades propostas pela administração pública; e o acordo de cooperação<sup>33</sup>, para as parcerias estabelecidas com organizações da sociedade civil sem que haja a transferência de recursos financeiros. O quadro a seguir resume os novos instrumentos criados:

## Novos instrumentos jurídicos da Lei nº 13.019/2014

|                             |   |
|-----------------------------|---|
| <b>Termo de fomento</b>     | Instrumento de formalização das parcerias com transferência de recursos financeiros, estabelecidas pela administração pública com Organizações da Sociedade Civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco <b>propostas pelas Organizações da Sociedade Civil.</b> |
| <b>Termo de colaboração</b> | Instrumento de formalização das parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíprocas <b>propostas pela administração pública</b> que envolvam a transferência de recursos financeiros. |
| <b>Acordo de cooperação</b> | Instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com Organizações da Sociedade Civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíprocas <b>que não envolvam a transferência de recursos financeiros.</b>                 |

*Fonte: Elaboração das autoras*

<sup>31</sup>Lei nº 13.019/2014, art. 2º, inciso VII.

<sup>32</sup>Lei nº 13.019/2014, art. 2º, inciso VIII.

<sup>33</sup>Lei nº 13.019/2014, art. 2º, inciso VIII-A.

## Aspectos Jurídicos para a relação da parceria



Os novos instrumentos criados podem ser celebrados independentemente de titulação ou certificação da organização parceira. Isto certamente ampliará o universo de organizações elegíveis a realizar parcerias com o Poder Público. A lei ainda define a relação de organizações passíveis de celebrar os instrumentos por ela estabelecidos. Além das “entidades privadas sem-fins lucrativos que não distribuam eventuais resultados”, foram acrescentadas as sociedades cooperativas com finalidade voltadas às atividades ou projetos de cunho social e às organizações religiosas, desde que se dediquem a projetos de interesse público.<sup>34</sup>

Dados do governo Federal<sup>35</sup> revelam que, até a promulgação da lei em 2014, o convênio era o instrumento comumente utilizado nas transferências voluntárias da União para as entidades privadas sem-fins lucrativos, com 89% do total de 9.903 parcerias realizadas no período (2009 a 2013).

No caso exclusivo dos acordos sem transferência de recursos não havia um diploma legal específico que o disciplinasse, uma vez que tal ajuste não correspondia a nenhum dos instrumentos regidos pelo Decreto nº 6.170/2007, que dispõe sobre as normas

relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse. A Portaria Interministerial nº 507/2011 também afastava expressamente a aplicação de suas disposições “aos convênios cuja execução não envolva a transferência de recursos entre os partícipes”<sup>36</sup>. Restava, deste modo, a aplicação subsidiária da Lei nº 8.666/1993.<sup>37</sup>

Diante disto, embora não haja informações em bases de dados oficiais, sabe-se que a figura do convênio era também largamente utilizada para a relação sem repasse de recursos, ainda que sob uma multiplicidade de denominações, tais como “termos de cooperação técnica”, “pacto de interesses”, “acordo de parceria”, etc. Assim, não havia até recentemente regras ou mecanismos de controle comuns que permitissem conhecer melhor esta modalidade. Tal forma de ajuste deverá passar por alterações significativas com a aplicação da Lei nº 13.019/2014, diante da criação da figura do acordo de cooperação, que será detalhado mais adiante.

Cabe ressaltar que todos os instrumentos citados anteriormente estão vigentes e, em conjunto com as novas modalidades previstas no novo marco regulatório, irão compor o conjunto de normas aplicáveis à relação entre Organizações da Sociedade Civil e o Poder Público.

<sup>34</sup>Lei 13.019/2014, art. 2º, inciso I, alínea “c”.

<sup>35</sup>Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão com base em dados do Siconv, 2014. In: MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL: A CONSTRUÇÃO DA AGENDA NO GOVERNO FEDERAL – 2011 a 2014. Secretaria-geral da Presidência da República, Laís de Figueiredo Lopes, Bianca dos Santos e Iara Rolnik Xavier (orgs.) – Brasília: Governo Federal, 2014.

<sup>36</sup>Portaria Interministerial 507/2011, art.2º, I, “a”.

<sup>37</sup>Por força do art. 116, caput, §1º da referida lei.

## Novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei 13.019/2014)

A primeira alteração significativa trazida pela Lei nº 13.019/2014 é a extinção da figura do convênio para a relação entre Organizações da Sociedade Civil e o Poder Público, salvo aqueles celebrados no âmbito do Sistema Único de Saúde. Em vigor na União e nos Estados desde janeiro de 2016, as novas regras impactam também, desde janeiro de 2017, os 5.570 municípios brasileiros

Embora se trate de uma lei extensa e que exigirá diversas adaptações, sobretudo por parte de gestores públicos, a expectativa é que sejam incentivadas novas práticas de gestão e criados entendimentos comuns, tornando mais seguros os repasses de recursos públicos às organizações. Embora coexistam outros instrumentos jurídicos para parcerias (já mencionados acima), a oportunidade que se coloca é que o novo marco regulatório fomente a atuação da sociedade civil organizada e amplie as suas possibilidades de interação com o Estado.

Entre as inovações, diversos dispositivos reforçam a necessidade de se garantir maior transparência na relação de parceria. O procedimento de chamamento público passou a ser regra obrigatória, comportando exceções somente nos repasses a atividades de educação, saúde e assistência social que, em muitos casos, contam com sistemas próprios de credenciamento, adequados às necessidades de cada política. Contudo, considerando que os repasses a tais áreas são significativos, o fato de que possa ser

excepcionada a regra do chamamento traz o risco de que tal mecanismo seja esvaziado.

A lei procura dar maior objetividade aos instrumentos e procedimentos da parceria, com a descrição detalhada dos elementos que devem constar de planos de trabalho, indicação dos possíveis itens de despesa, regras e prazo de prestação de contas – etapa que agora conta com prazo de prescrição de cinco anos.

Também é vedada a celebração de qualquer das modalidades de parceria para a organização da sociedade civil que tenha como dirigente membro do Poder Público ou do Ministério Público ou, ainda, que seja dirigente de órgão ou entidade da administração pública da mesma esfera governamental na qual será celebrado o termo de colaboração ou de fomento. Tal vedação estende-se aos respectivos cônjuges ou companheiros, bem como parentes em linha reta, colaterais ou por afinidade, até o segundo grau.<sup>38</sup>

Outra alteração significativa é o enfoque no controle dos resultados, obrigando gestores e organizações a criar meios de aferir e dar visibilidade ao que efetivamente é realizado no âmbito de uma parceria. Cabe ressaltar que esta nova perspectiva pode convergir com os interesses de investidores sociais, habituados a avaliar se os recursos investidos, sejam eles financeiros ou não, se traduzem em ações de gestão bem planejadas e executadas.

<sup>38</sup>Lei 13.019/2014, art. 39, inciso III.



## O Acordo de Cooperação

Para as relações entre Organizações da Sociedade Civil e o Poder Público que não envolvem o repasse de recursos, o novo marco regulatório prevê a figura do acordo de cooperação. Conforme a lei, as organizações que venham a celebrar tais acordos deverão ser regidas por normas de organização interna que prevejam objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social.<sup>39</sup>

Assim como os demais instrumentos jurídicos previstos na lei, o acordo de cooperação somente produzirá efeitos após a publicação do extrato em meio oficial de publicidade da administração pública.<sup>40</sup> Considerando que não há recursos envolvidos, uma leitura do artigo 42 da lei nos permite extrair que as seguintes cláusulas essenciais devem fazer parte deste instrumento jurídico:

- (i)** a descrição do objeto pactuado;
- (ii)** as obrigações das partes;
- (iii)** a vigência e as hipóteses de prorrogação;
- (iv)** a obrigação de prestar contas com definição de forma, metodologia e prazos<sup>41</sup>;
- (v)** a forma de monitoramento e avaliação, com a indicação dos recursos humanos e tecnológicos que serão empregados na

atividade ou, se for o caso, a indicação da participação de apoio técnico;

**(vi)** a definição, se for o caso, da titularidade dos bens e direitos remanescentes na data da conclusão ou extinção da parceria;

**(vii)** a prerrogativa atribuída à administração pública para assumir ou transferir a responsabilidade pela execução do objeto, no caso de paralisação, de modo a evitar sua descontinuidade;

**(viii)** a faculdade dos partícipes rescindirem o instrumento;

**(ix)** a indicação do foro para dirimir as dúvidas decorrentes da execução da parceria.

Também deverá constar como anexo o plano de trabalho, elemento essencial para a formalização da parceria.

O Decreto Federal nº 8.726/2016 trouxe mais subsídios para os acordos de cooperação a serem observados nas parcerias estabelecidas por órgãos pertencentes à União. Entre eles, a indicação de que o instrumento poderá ser proposto pela administração pública federal ou pela organização da sociedade civil interessada, devendo ser firmado pelo ministro de Estado ou pelo dirigente do órgão, com possibilidade de delegação.

<sup>39</sup>Lei 13.019/2014, art. 33, inciso I.

<sup>40</sup>Lei 13.019/2014, art. 38.

<sup>41</sup>Cabe destacar que a prestação de contas é definida pela nova lei como a forma de “verificar o cumprimento do objeto da parceria e o alcance das metas e dos resultados previstos”. Neste sentido, poderá haver o entendimento de que tal procedimento deve aplicar-se também aos acordos de cooperação.

O acordo também poderá ser prorrogado independentemente de análise jurídica prévia e conforme o interesse público envolvido.<sup>42</sup>

Todas as disposições preliminares do decreto federal, atinentes aos demais instrumentos jurídicos criados, também devem ser aplicadas aos acordos de cooperação, como, por exemplo, a determinação de que a administração pública “adotará procedimentos para orientar e facilitar a realização de parcerias e estabelecerá, sempre que possível, critérios para definir objetos, metas, custos e indicadores de avaliação de resultados”.<sup>43</sup>

As demais regras contidas no decreto devem ser aplicadas apenas “no que couber” a tais acordos. Indicamos, a seguir, as regras potencialmente aplicáveis.

Em primeiro lugar, a previsão do procedimento de chamamento público, que prevê que a administração pública deverá realizar processo de seleção antes de celebrar uma parceria. A partir da leitura do artigo 9º do decreto federal voltada ao que “poderia caber” aos acordos de cooperação, extraem-se elementos a constar em um edital com esta finalidade, tais como:

- (i)** o objeto da parceria com indicação da política, do plano, do programa ou da ação correspondente;
- (ii)** a minuta do instrumento de parceria;
- (iii)** as datas e os critérios de seleção e julgamento das propostas, inclusive no que se refere à metodologia de pontuação e ao peso atribuído a cada um dos critérios

estabelecidos, se for o caso.

Em seguida, terão que ser observados os critérios de julgamento, que deverão abranger, no mínimo, o grau de adequação da proposta aos objetivos da política pública em que se insere a parceria e poderão ser privilegiados aspectos de inovação e criatividade, conforme previsão no edital.

O edital não poderá indicar como condição que as organizações interessadas possuam certificação ou titulação concedida pelo Estado, exceto quando a exigência decorrer de previsão na legislação específica da política setorial. Além disto, poderá incluir cláusulas e condições específicas para o alcance de um público determinado, bem como delimitação territorial, pontuação diferenciada, cotas, entre outros, visando, especialmente, aos seguintes objetivos:

- I** - redução nas desigualdades sociais e regionais;
- II** - promoção da igualdade de gênero, racial, de direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais - LGBT ou de direitos das pessoas com deficiência;
- III** - promoção de direitos de indígenas, de quilombolas e de povos e comunidades tradicionais; ou
- IV** - promoção de direitos de quaisquer populações em situação de vulnerabilidade social.

Contudo, os acordos de cooperação envolvem, invariavelmente, iniciativa própria de determinada organização em cooperar com a política, programa ou ação

<sup>42</sup>Decreto Federal nº 8.726/2016, art. 5º.

<sup>43</sup>Decreto Federal nº 8.726/2016, art. 4º, caput.

## Aspectos Jurídicos para a relação da parceria



pública sem receber para isto recursos financeiros em troca. Considerando que tal forma de cooperação se dá, muitas vezes, em razão de expertise acumulada em determinada área, cabe ressaltar que poderá ser considerado inexigível o chamamento público, por força da disposição que prevê hipótese de inviabilidade de competição pela “natureza singular do objeto da parceria ou se as metas somente puderem ser atingidas por uma entidade específica”.<sup>44</sup>

Também poderão ser aplicadas todas as disposições referentes à celebração do instrumento de parceria, exceto, logicamente, a necessidade de previsão orçamentária<sup>45</sup> e de indicação das despesas a serem realizadas<sup>46</sup>. Disto decorre que poderá ser necessária a apresentação de um plano de trabalho que contenha<sup>47</sup>, dentre outros, a descrição da realidade objeto da parceria, devendo ser demonstrado o nexo com a atividade ou o projeto e com as metas a serem atingidas. Do mesmo modo, há possibilidade de aplicação das sanções<sup>48</sup> de advertência, suspensão temporária e declaração de inidoneidade – todas passíveis de recurso – nos casos em que a execução do acordo não observar o plano de trabalho.

Trata-se de um ponto de atenção, uma vez que nas parcerias desta natureza não há mecanismos nem instâncias claras

de controle. Assim, penalidades como a suspensão ou declaração de inidoneidade em relações que não envolvam o repasse de recurso financeiro podem ser desmesuradas e, inclusive, inibir estas modalidades de cooperação.

O procedimento de manifestação de interesse social pode ensejar igualmente a realização de um acordo de cooperação. Por meio deste procedimento, Organizações da Sociedade Civil, movimentos sociais e cidadãos podem apresentar uma proposta aos órgãos ou às entidades da administração pública federal para que seja avaliada a pertinência ou não de realizar procedimento de chamamento público para celebrar uma parceria.<sup>49</sup>

As regras de transparência também são potencialmente aplicáveis. Embora muitas organizações já tenham a prática de divulgar relatórios anuais de atividades, a lei determina expressamente que sejam divulgadas informações sobre a parceria, com a devida publicidade, ao menos quanto à:

- (i) data de assinatura e identificação do instrumento de parceria e do órgão da administração pública responsável;
- (ii) nome da organização da sociedade civil e seu número de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ da Secretaria da Receita Federal do Brasil – RFB;
- (iii) descrição do objeto da parceria.<sup>50</sup>

<sup>44</sup>Lei 13.019/2014, art. 31.

<sup>45</sup>Decreto Federal nº 8.726/2016, art. 24, caput.

<sup>46</sup>Decreto Federal nº 8.726/2016, art. 25, caput, incisos V a VII, e § 1º.

<sup>47</sup>Decreto Federal nº 8.726/2016, art. 25, caput, incisos I a IV.

<sup>48</sup>Decreto Federal nº 8.726/2016, art. 71, caput, incisos I a III.

<sup>49</sup>Decreto Federal nº 8.726/2016, capítulo IX.

<sup>50</sup>Lei 13.019/2014, art. 11, incisos I a III.

Ainda, nos acordos de cooperação que não envolvam comodato, doação de bens ou outras formas de compartilhamento patrimonial, a administração pública federal, mediante justificativa prévia e considerando a complexidade da parceria e o interesse público envolvido, tem a prerrogativa de afastar a exigência de chamamento público, bem como a necessidade de cláusula que defina a titularidade dos bens remanescentes no instrumento de acordo.

Também poderá dispensar a apresentação de estatuto social, comprovantes de experiência prévia e de existência há pelo menos três anos, certidões de regularidade fiscal, relação dos dirigentes e declaração de que a entidade não incorre em nenhuma vedação<sup>51</sup>. Terá, ainda, a faculdade de estabelecer ou dispensar o procedimento de prestação de contas<sup>52</sup>.

Cabe lembrar que os convênios e instrumentos existentes na data de entrada em vigor da lei permanecerão regidos pela legislação em vigor ao tempo de sua celebração. Isto não impede a aplicação subsidiária da lei e do decreto federal, quando for o caso e naquilo em que for cabível, “desde que em benefício do alcance do objeto da parceria”<sup>53</sup>.

Além disto, os atuais instrumentos celebrados por prazo indeterminado ou prorrogáveis por período superior ao inicialmente estabelecido deverão, no prazo de um ano contado da data de entrada em vigor da lei, ser:

**(i)** substituídos por acordo de colaboração, no caso de decisão do gestor pela continuidade da parceria; ou

**(ii)** rescindidos, justificada e unilateralmente, pela administração pública federal, com notificação à organização da sociedade civil parceira.<sup>54</sup>

As exceções previstas no decreto federal quanto à aplicação de diversos dispositivos da lei aos acordos de cooperação são formas de, por um lado, organizar e, por outro, desburocratizar a relação de cooperação sem o repasse de recursos, não impondo as mesmas exigências cabíveis às demais parcerias realizadas.

De todo modo, há mais um ponto de atenção: a expressão “no que couber” foi outrora razão para muitas divergências de interpretação sobre o que era ou não aplicável às parcerias em razão do artigo 116 da Lei no 8.666/93, que culminou na aplicação de várias regras próprias da lei de licitações para as parcerias com entidades sem-fins lucrativos.

Assim, deve-se evitar o risco de interpretações mais restritivas sobre as cláusulas que disciplinam o acordo de cooperação, impondo a este instrumento exigências desproporcionais à sua natureza. Trata-se, porém, de uma oportunidade para garantir mais transparência e de um meio de oferecer parâmetros comuns para essa forma de relação entre sociedade civil e Poder Público.

<sup>51</sup>Lei 13.019/2014, art. 26

<sup>52</sup>Lei 13.019/2014, art.63, § 3º.

<sup>53</sup>Lei 13.019/2014, art. 91, §1º.

<sup>54</sup>Lei 13.019/2014, art. 91, § 2º.

# Aspectos Jurídicos para a relação da parceria



O quadro abaixo busca organizar as diferentes previsões sobre a figura do Acordo de Cooperação:

## Acordo de Cooperação

### Aplica-se

#### Lei nº 13.019/2014:

Necessidade de que a organização tenha objetivos e finalidades de relevância pública e social

Efeitos produzidos apenas após publicação oficial

Inclusão de cláusulas essenciais no instrumento (Art. 42, incisos I,II,VI,VII,VIII, X,XII,XVI,XVII)

Obrigatoriedade de Plano de Trabalho anexo ao instrumento

#### Decreto Federal nº 8.276/2016:

Poderá ser proposto pela administração pública federal ou pela organização da sociedade civil (Art. 5º, § 1º)

Deve ser firmado pelo Ministro de Estado ou pelo dirigente máximo da entidade da administração pública federal, permitida a delegação (Art. 5º, § 2º)

Prorrogação de acordo com o interesse público envolvido (Art. 5º, § 3º)

Adm. pública deve orientar e facilitar a realização de parcerias e estabelecer, sempre que possível, critérios para definir objetos, metas, custos e indicadores de avaliação de resultados (Art. 4º)

### Aplica-se, no que couber

#### Decreto Federal nº 8.276/2016:

Procedimento de chamamento público (Capítulo II)

Aplicação de sanções em caso de descumprimento do Plano de Trabalho (Capítulo VIII)

Procedimento de manifestação de interesse social (Capítulo IX)

Necessidade de transparência e divulgação expressa das parcerias (Capítulo X);

Regras de transição para que atuais instrumentos celebrados por prazo indeterminado ou prorrogáveis por período superior ao inicialmente estabelecido sejam substituídos ou rescindidos

### Executa-se

#### Decreto Federal nº 8.276/2016:

Necessidade de indicação de previsão orçamentária pela adm. pública

Indicação referente às receitas e despesas no Plano de Trabalho.

Exigência de que sejam firmados pelo ministro de Estado ou pelo dirigente máximo da entidade da administração pública federal

Nos acordos sem comodato, doação de bens ou outras formas de compartilhamento patrimonial também são possíveis:

Excetuar regra do chamamento público

Dispensar cláusula que defina a titularidade dos bens remanescentes no instrumento de acordo

Necessidade de apresentar a documentação prevista no artigo 26 da lei

Estabelecer ou dispensar o procedimento de prestação de contas previsto no art. 63, § 3º, da Lei nº 13.019/2014

## Potencialidades e desafios

A partir de janeiro de 2017, as parcerias com órgãos municipais que não envolvam a transferência de recursos deverão atentar para as regras contidas na figura do acordo de cooperação. Tal modificação impacta a forma como muitos institutos e fundações empresariais se relacionam com o Poder Público.

Restam, todavia, muitas dúvidas sobre o modo de aplicação desses acordos. Tampouco há clareza quanto à tendência a ser adotada pelos órgãos de controle a partir da maior utilização do novo instrumento jurídico criado. Os tribunais de contas, por exemplo, pouco se pronunciaram<sup>55</sup> até então a respeito das parcerias realizadas sem o repasse de recursos e não parece haver consenso se seriam ou não a instância adequada para o controle de acordos desta natureza.

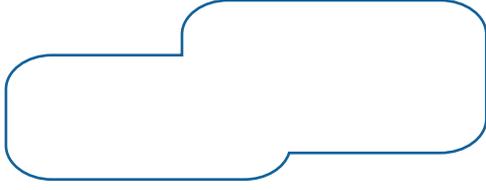
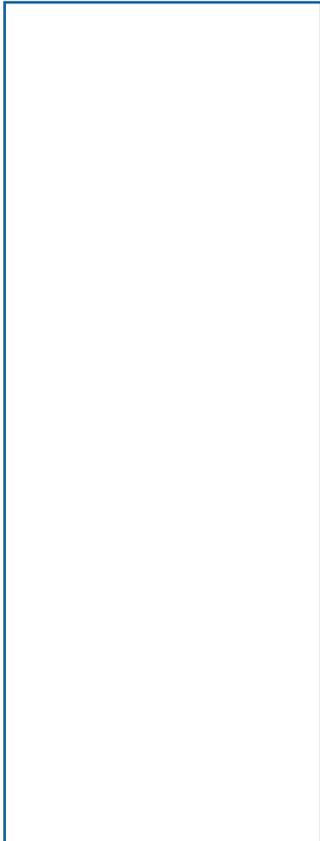
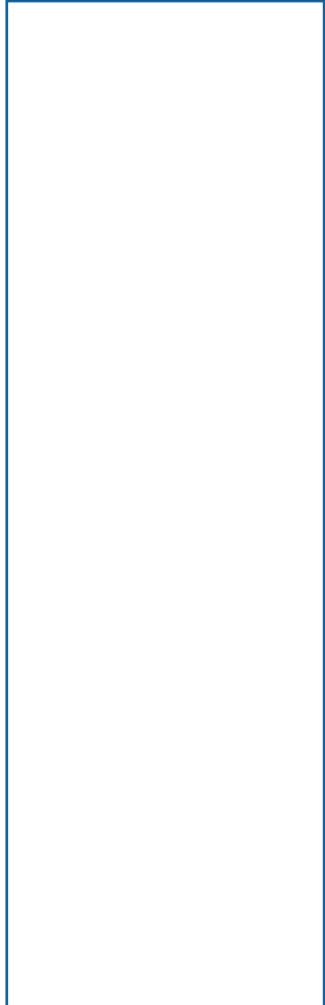
Por outro lado, é importante destacar que a avaliação dos resultados alcançados deverá constituir a principal forma de controle das parcerias em geral, em uma lógica que não deverá mais se restringir aos recursos repassados, mas à efetividade e legitimidade das ações desenvolvidas em equipamentos e órgãos públicos.

Neste sentido, a transparência é essencial para que tais instrumentos se consolidem como modo de ajuste claro e efetivo de cooperação entre governos e organizações interessadas e que permita o conhecimento de seus resultados pela sociedade.

Por fim, o momento atual é de edição de normas e decretos no nível municipal que, possivelmente, devem seguir a lógica do Decreto Federal nº 8.276/2016, respeitada a autonomia federativa e, portanto, as especificidades das administrações estaduais e municipais. Considerando que muitos projetos de investimento social privado se desenvolvem nos municípios, é importante que institutos e fundações empresariais acompanhem este processo de regulamentação, que deverá trazer novas regras e necessidades de adaptação das práticas vigentes. Além disto, é essencial que busquem participar das instâncias de diálogo com as novas gestões municipais, cujo início coincide com a entrada em vigor da lei no nível local, de modo a tornar este processo democrático e transparente.

<sup>55</sup>Breve pesquisa jurisprudencial realizada nos sites do TCU, TCE-SP, STJ e STF não revelou resultados que permitissem revelar um entendimento consolidado a respeito de ajustes sem repasses de recursos entre órgãos da administração pública e entidades sem-fins lucrativos.





# DESTAQUES DE ATUAÇÃO

## Cidades da rede Juntos

### Campinas

Localizada no interior de São Paulo, Campinas é a 14ª cidade mais populosa do País e a 3ª maior do Estado. Formada pelos distritos de Campinas, Barão de Geraldo, Joaquim Egídio, Nova Aparecida e Souza, a cidade caracteriza-se por altos índices de desenvolvimento humano e pela forte influência regional.

Campinas foi a primeira cidade a integrar o programa Juntos pelo Desenvolvimento Sustentável, em fevereiro de 2013, com as

frentes de Equilíbrio Fiscal e de Cocriação de Serviços de Saúde. A escolha da cidade como experiência-piloto do programa levou em consideração o amplo impacto em toda região metropolitana, buscando desenvolver projetos que pudessem atingir, direta e indiretamente, seus mais de 3 milhões de habitantes, influenciando ainda o modelo de gestão pública nos diferentes municípios que a integram.

#### Quadro de informações gerais sobre o município:

|  |   |  |   |
|--|---|--|---|
| <b>População total (2015)</b><br>1.164.098 hab. <sup>56</sup>  | <b>Área</b><br>794,57 km <sup>2</sup>                       | <b>Densidade demográfica (2015)</b><br>1465,06 hab./ km <sup>2</sup>                               | <b>Incidência de pobreza</b><br>3,16% <sup>57</sup>                 |
| <b>PIB municipal (2013)</b><br>R\$ 51.347.710,80 <sup>58</sup> | <b>PIB per capita (2013)</b><br>R\$ 44.850,57 <sup>59</sup> | <b>Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (2013)</b><br>0.8418 (faixa de alto desenvolvimento) | <b>Índice Firjan de Gestão Fiscal (2015)</b><br>0.4762 (conceito A) |
| <b>Taxa de urbanização</b><br>98,3% <sup>60</sup>              |   |  |   |

<sup>56</sup>Fonte: Estimativa IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

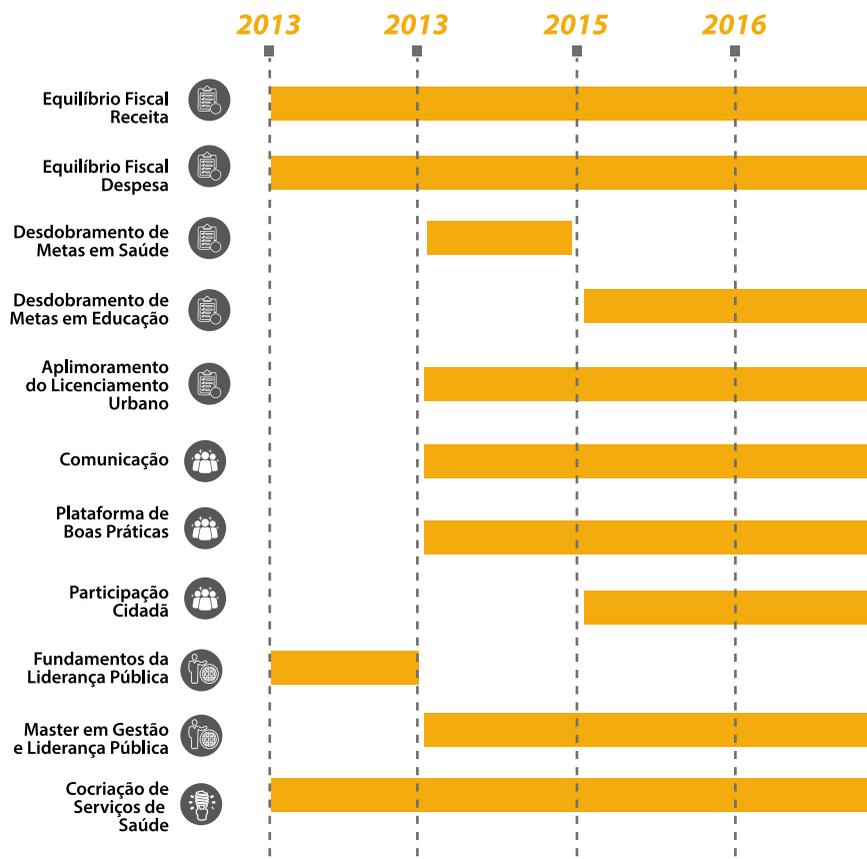
<sup>57</sup>Fonte: Censo IBGE, 2010. Mede a proporção de pessoas com renda domiciliar per capita inferior a R\$ 140,00 (a preços de agosto de 2010).

<sup>58</sup>Fonte: IBGE, em parceria com os órgãos estaduais de estatística, secretarias estaduais de governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), 2013. Em milhares de reais.

<sup>59</sup>Fonte: IBGE, em parceria com os órgãos estaduais de estatística, secretarias estaduais de governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), 2013.

<sup>60</sup>Porcentagem da população da área urbana em relação à população total. Fonte: IBGE, Censo 2010.

## Histórico de atuação em Campinas



Pautada por uma cultura de eficiência na gestão pública e visando otimizar despesas e aumentar a arrecadação, sem prejuízo ao cidadão, a frente de Equilíbrio Fiscal se iniciou em Campinas, em 2013, e posteriormente se expandiu para os demais municípios da rede Juntos. Hoje, esta frente é entendida como primordial para o desenvolvimento e sustentabilidade das demais áreas, uma vez que proporciona condições para que outras/diversas frentes sejam realizadas nas cidades. Um dos destaques individuais foi o de Campinas, município que registrou o maior superávit no exercício de 2013, ano em que se iniciou a parceria com a Comunitas.

Segundo dados disponibilizados pela

Secretaria do Tesouro Nacional, as receitas do município em 2015 somaram R\$ 4.361.220.445,35, enquanto as despesas empenhadas no exercício totalizaram R\$ 4.241.001.610,31, compondo superávit da ordem de R\$ 120 milhões. Se observarmos a série histórica de 2010 a 2015, é possível afirmar que as contas municipais encontraram equilíbrio ao longo de toda a série, com exceção do ano de 2010, em que o município registrou déficit orçamentário da ordem de R\$ 53 milhões. Ao longo da série, o maior superávit foi observado no exercício de 2013, justamente o ano em que se iniciou a parceria com a Comunitas com foco no equilíbrio fiscal das contas municipais. Neste ano, a cidade registrou superávit da

## Destaques de atuação

ordem de R\$ 326 milhões.

Desde então, o trabalho de aumento de receitas – sem aumento de tributos – e de otimização de despesas – sem prejuízo aos serviços públicos – chegou a outras dez cidades da rede do Juntos e somou-se a várias outras frentes que dizem respeito

ao tema de gestão e finanças públicas.

Além dos resultados auferidos nas contas públicas, uma série de medidas foram implantadas após a identificação de desvios durante os acompanhamentos realizados pela frente de Equilíbrio Fiscal nos municípios.

| Receitas  | Despesas   |
|---|--|
| Revisão de legislação tributária  | Aprimoramento de controle de estoques e distribuição de produtos   |
| Revisão de políticas de descontos para pagamento antecipado de impostos | Revisão de contratos de serviços terceirizados   |
| Alterações em processos de cadastramento de imóveis                     | Adequação de tarifas de energia elétrica de acordo com perfil de consumo   |
| Atualizações cadastrais (isenções, área, construída, etc)               | Criação de central de transportes e devolução de veículos, locados excedentes  |
| Melhoria em processos de cobrança administrativa                        | Estabelecimento de limites de gastos de telefonia móvel e racionalização do uso de telefonia fixa a partir da adoção de senhas |
| Criação de cadastro de inadimplentes/ protesto de dívidas               | Capacitação das equipes de compras   |
| Maior rigidez nas fiscalizações   | Maior controle de gastos com horas extras  |
|   | Otimização de gastos com medicamentos, com redução de estoque e adequação das solicitações às demandas locais                  |

A implementação da frente de Equilíbrio Fiscal, tanto em Campinas como nas demais cidades, se divide em duas fases distintas:

**Receitas** – Visa à melhoria da arrecadação municipal, sem aumento de impostos, a partir da implementação de medidas que tornem mais eficazes a cobrança de débitos da dívida ativa e dos tributos municipais. Exemplos de pacotes que são trabalhados no gerenciamento matricial de receitas: ISS, IPTU, ITBI e dívida ativa;

**Despesas** – Tem como objetivo a otimização dos gastos municipais, sem redução dos serviços ou prejuízo à qualidade do que é ofertado, de forma a ampliar a capacidade de investimento do município e, com isto, a qualidade dos serviços oferecidos aos cidadãos. A matriz de gerenciamento de despesas é construída a partir de pacotes, que são grupos de despesas de uma mesma natureza e, geralmente, comuns a várias secretarias. Exemplos de pacotes trabalhados em despesas: material de consumo, limpeza urbana e horas extras e benefícios.

Em todas as cidades, basicamente, esta frente se dividiu na fase de mapeamento e diagnóstico das bases de dados do orçamento do município; treinamentos de servidores e gestores nos métodos de gestão e ferramentas de análise; acompanhamento e controle de resultados e sustentabilidade das ações. Entre os municípios da rede, a maioria trabalha as receitas e despesas em paralelo; em casos excepcionais, as receitas foram trabalhadas inicialmente e as despesas posteriormente.

A meta de ganho da frente de Equilíbrio Fiscal, considerando os municípios da rede que foram acompanhados pelos parceiros técnicos, era de R\$ 501,51 milhões até dezembro de 2015. Se considerarmos os recursos mobilizados pelo Programa Juntos apenas para a frente de Equilíbrio Fiscal nos 11 municípios da rede em que a frente foi implementada até 2015, podemos afirmar que a cada R\$ 1,00 investido com as consultorias, gerou-se um Retorno sobre o Investimento de R\$40,87.

Outra frente importante em Campinas foi a de **Licenciamento Urbano**. Este trabalho buscou aprimorar os processos de licenciamento de construções, visando tornar o licenciamento mais ágil, transparente e moderno, sem perder a qualidade de análise dos projetos, padronizando o processo para a liberação de alvará de aprovação e execução, adotando regras claras e acessíveis ao público interessado e fortalecendo a comunicação com os cidadãos. A frente de Licenciamento Urbano focou, principalmente, a revisão do macroprocesso de licenciamento urbano, com a redefinição de metodologias e ferramentas para acompanhamento dos processos, buscando garantir celeridade e maior transparência na aprovação de novos empreendimentos e, assim, combater a corrupção no setor imobiliário.

Em agosto de 2015, momento da saída do

parceiro técnico, a prefeitura de Campinas apresentava uma **mediana de tempo de aprovação de 54 dias, 26% acima da meta estabelecida de 40 dias, considerando todas as solicitações desde 2003**. Por outro lado, levando-se em conta apenas os processos que entraram em 2015, a meta foi superada em 14 dias, com aprovação em até 26 dias. A mediana de tempo de aprovação observada no período entre janeiro de 2015 e setembro de 2016 apresentou uma redução de 72%, caindo de 107 dias para 35, mantendo-se sempre dentro da meta desde outubro de 2015, conforme mostram os gráficos a seguir.

As ações realizadas enfocaram as seguintes melhorias: revisão e aprimoramento de fluxos e processos; informatização, visando à adoção de um cadastro unificado; investimentos em recursos humanos; revisão da legislação existente; e o diálogo do Poder Público com os empreendedores, objetivando a boa comunicação e a transparência de processos. Em setembro de 2016, a meta do plano de ação era de 77% do tempo total para a conclusão das ações. No entanto, fatores externos, como a demora na aprovação da revisão do plano diretor, mantiveram o resultado em 73%.

Entre as grandes melhorias implementadas está a **Aprovação Responsável Imediata (ARI)**, como é conhecida a pioneira Lei Complementar nº 110, publicada no Diário Oficial do Município em 13 de julho de 2015, que reduz sensivelmente o tempo de emissão de alvarás de construção para projetos de edificações unifamiliares e de comércio de pequeno porte em Campinas. Hoje uma referência no País, a ARI propõe uma mudança cultural na relação entre o Poder Público e o cidadão, ao transferir para o proprietário do imóvel e o técnico a responsabilidade pela execução da obra, estritamente de

acordo com as leis municipais de uso e ocupação do solo, Código de Obras e demais legislações urbanísticas vigentes na cidade. As edificações contempladas na ARI representam mais de 70% do volume

de projetos. Desde a sua implementação já foram concedidos **176 alvarás, que representam 13,4% do total de aprovações, com mediana de tempo de 1 dia.**



Leia mais...

Para saber mais sobre as frentes de trabalho do Juntos em Campinas e seus principais resultados, acesse o site da Comunitas e conheça o relatório de quatro anos do programa: <http://comunitas.org/juntos/publicacoes>

## Paraty

Fundada em 1667, Paraty é umas das cidades coloniais mais antigas do Brasil. A cidade fez parte do ápice e declínio da maioria dos ciclos econômicos pelos quais o Brasil passou. No século XVII, Paraty era o principal porto de exportação de ouro para Portugal. Até a primeira metade do século XX, a cidade passou por um período de isolamento,

chegando a ter cerca de 600 habitantes. Em 1970, quando a rodovia que conecta os Estados de São Paulo e Rio de Janeiro foi concluída, turistas e viajantes começaram a chegar à cidade, inserindo Paraty e sua história colonial nas rotas de turismo nacional e internacional.

### Quadro de informações gerais sobre o município:

|                                |                             |   |                                       |
|--------------------------------|-----------------------------|---|---------------------------------------|
| População total (2015)         | Área                        | Densidade demográfica (2015)                      | Incidência de pobreza                 |
| 40.478 hab. <sup>61</sup>      | 925,39 km <sup>2</sup>      | 43,76 hab./km <sup>2</sup>                        | 9,50% <sup>62</sup>                   |
| PIB municipal (2013)           | PIB per capita (2013)       | Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (2013) | Índice Firjan de Gestão Fiscal (2015) |
| R\$ 3.153.152,70 <sup>63</sup> | R\$ 79.960,25 <sup>64</sup> | 0.7487 (faixa de desenvolvimento moderado)        | 0,5797 (conceito C)                   |
| Taxa de urbanização            |                             |   |                                       |
| 74% <sup>65</sup>              |                             |   |                                       |

<sup>61</sup>Fonte: Estimativa IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2015.

<sup>62</sup>Fonte: Censo IBGE 2010. Mede a proporção de pessoas com renda domiciliar per capita inferior a R\$ 140,00 (a valores de agosto de 2010).

<sup>63</sup>Fonte: IBGE, em parceria com os órgãos estaduais de estatística, secretarias estaduais de governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), 2013. Em milhares de reais.

<sup>64</sup>Fonte: IBGE, em parceria com os órgãos estaduais de estatística, secretarias estaduais de governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), 2013.

<sup>65</sup>Porcentagem da população da área urbana em relação à população total. Fonte: IBGE, Censo 2010.

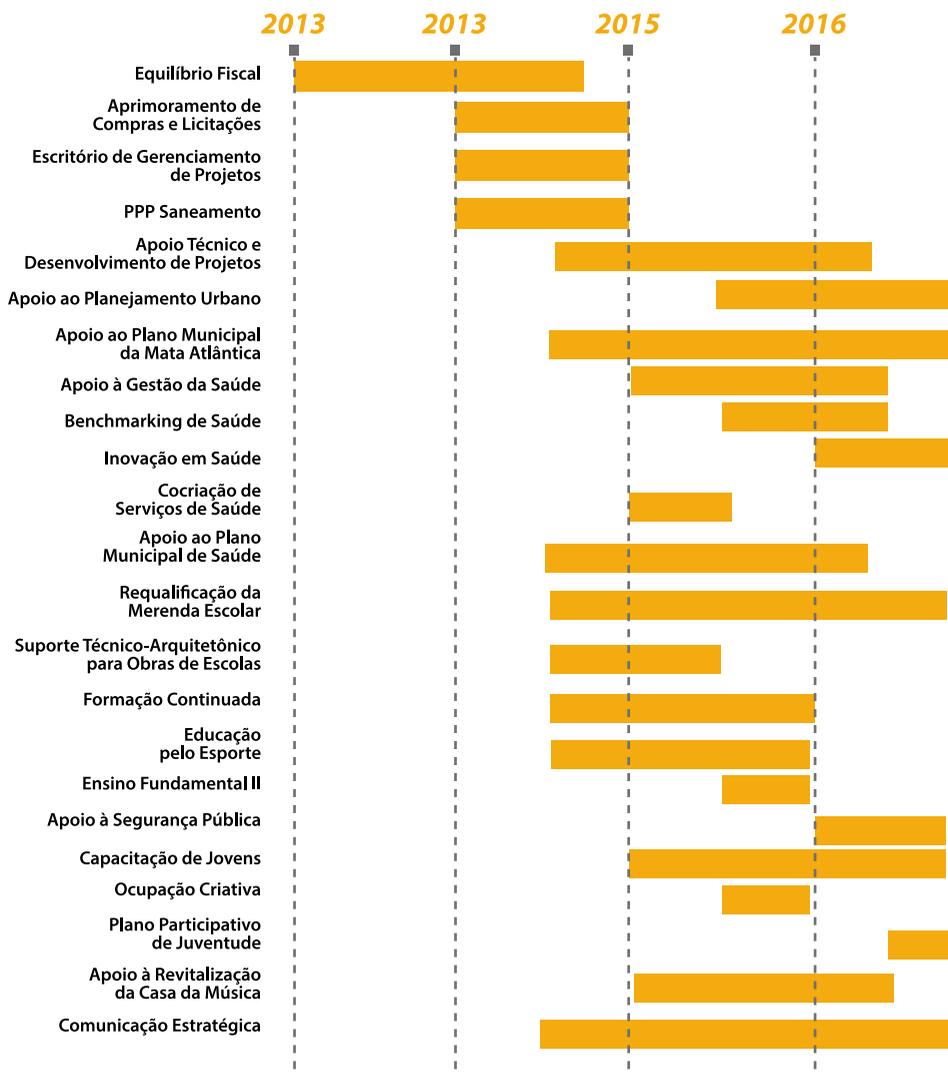
---

Em 2015, Paraty registrou população de 40.478 habitantes, sendo classificado como um município de pequeno porte. No Brasil, 88% dos municípios são classificados como de pequeno porte e juntos concentram 32% da população. Com baixa arrecadação e dificuldade para consolidar processos maduros de gestão, os pequenos municípios enfrentam desafios importantes para oferecer serviços públicos de qualidade. Por outro lado, essas cidades oferecem a possibilidade de implementar transformações de alto impacto na gestão pública com baixos investimentos, valendo-se da redefinição de processos e fluxos internos, organização de espaços e otimização de recursos humanos e materiais em escala reduzida.

Paraty foi a segunda cidade a integrar o programa Juntos pelo Desenvolvimento Sustentável, ainda em abril de 2013,

com a realização da frente de Equilíbrio Fiscal. Desde então, diferentes frentes de trabalho foram desenvolvidas em contexto local com o apoio da Comunitas e o acompanhamento de um núcleo de governança, que atua em sinergia com a administração municipal na formulação, na implementação, no monitoramento e na avaliação de soluções inovadoras e eficientes para alguns dos principais desafios impostos à gestão pública municipal.

Entre os destaques da atuação do Juntos em Paraty está a redução da dependência dos royalties do petróleo, que fez com que a cidade fosse uma das únicas do Estado do Rio de Janeiro a ter suas contas equilibradas em 2015, após a queda dos valores dos royalties repassados aos municípios.



O objetivo da frente de **Equilíbrio Fiscal** é auxiliar no aprimoramento e na otimização de processos, bem como definir metodologias e ferramentas de acompanhamento para que o município alcance suas metas e melhore seus resultados. Nesta frente, a partir da organização das contas públicas e quitação de dívidas, os resultados podem ser atingidos. No município de Paraty, foram estabelecidas as seguintes metas, para

12 meses de projeto: Aumentar a receita tributária de ITBI, dívida ativa, taxas de limpeza pública e de remoção de lixo domiciliar, IPTU e ISSQN em R\$ 4,8 milhões; e reduzir as despesas em R\$ 10,4 milhões.

Entre agosto de 2013 e fevereiro de 2014, época de estruturação da frente na cidade, a prefeitura de Paraty alcançou um ganho estimado da ordem de R\$ 6,3 milhões, superando em 32% a meta de ganho acumulada do período (R\$ 4,8 milhões).

Os resultados das receitas no ciclo de 2013 a 2016 apresentam acréscimo de, aproximadamente, R\$ 34 milhões nas receitas próprias da municipalidade em comparação com os anos anteriores.

Para chegar a estes resultados, foram implementadas uma série de iniciativas. Entre elas destacam-se:

**Levantamento de imóveis por georreferenciamento.** Foram incluídos 4.500 imóveis antes não cadastrados e identificados, outros 2.701 com acréscimo de área, ampliando a base de recolhimento de IPTU;

**Lançamento do Programa de Regularização de Edificações (Mais Valia)** com o intuito de atualizar a base de IPTU e alavancar a receita de ISS de construção civil e ITBI;

**Criação da nota fiscal eletrônica**, sendo o penúltimo município do Estado a adotar o procedimento. Ampliação do alcance da nota fiscal eletrônica em andamento, com 80% de adesão do comércio;

**Criação do REGIN**, um sistema integrado de cadastro que emite alvará para empresas de risco pequeno ou médio em até 48 horas;

**Atualização do Código Tributário Municipal;**

**Mudança na cultura de gestão da prefeitura**, com a incorporação dos conceitos de análise de dados, definição de metas e apresentação de relatórios;

**Criação de "time" na Secretaria de Finanças** com foco na melhoria da receita própria do município e aplicação da metodologia propagada.

Como um desdobramento da frente de Equilíbrio Fiscal surgiu a frente de **Aprimoramento da Gestão de Compras e Licitações**. A partir do diagnóstico resultante da primeira frente, identificou-se uma oportunidade de até R\$ 3,3 milhões de ganhos em despesas correntes a partir da revisão dos processos de compras, atuando em alavancas de redução de preços e revisões de contratos e convênios.

Com este trabalho, foi possível desenvolver o processo de compras da prefeitura, validar mudanças e melhorias necessárias,

O IPTU obteve um acréscimo de R\$ 9 milhões; o ISS alcançou R\$ 22 milhões; e o ITBI, R\$ 950 mil. Os convênios também tiveram evolução superior a R\$ 20 milhões.

formatar um novo processo e definir indicadores de desempenho. Também foi realizado um treinamento em licitações e contratos administrativos, que contou com a participação de 16 representantes de diversas secretarias e departamentos. O plano de implementação foi entregue com as definições das ações necessárias para o ganho de eficiência e com a descrição dos responsáveis por cada atribuição. A queda dos royalties e o cenário atípico que se formou no ciclo de gestão obrigaram a prefeitura de Paraty não somente a olhar para suas compras, como a cortar gastos

gerais da administração municipal, de modo que não foi possível mensurar o ganho real específico do projeto.

Outro destaque de atuação do Juntos em Paraty foi a frente de **Apoio ao Planejamento Urbano**. Iniciada em novembro de 2015, esta frente promoveu uma série de ações que possibilitaram a elaboração de uma minuta de lei para disciplinar o uso, a ocupação e o parcelamento do solo para fins urbanos, também estabelecendo o zoneamento do município, a ser discutido oportunamente pela Câmara de Vereadores de Paraty. Por meio dessa frente foi possível dotar o município de Paraty de instrumentos

legislativos que propiciem uma nova dinâmica de gerenciamento territorial, de maneira a incentivar o desenvolvimento e o ordenamento urbanos, aliados à preservação ambiental e do patrimônio natural, histórico e cultural local, gerando segurança jurídica e fomentando novas condições para o crescimento sustentável. Além disso, promoveu-se a revisão da legislação urbanística municipal, adequando-a à Constituição Federal, ao Estatuto da Cidade, ao Plano Diretor de Paraty, à Lei Federal de Uso e Parcelamento do Solo, à legislação ambiental e às normas de proteção ao patrimônio histórico e artístico nacional.

### **Ao longo da execução da frente de trabalho, foram desenvolvidos os seguintes materiais:**

- Anteprojeto de lei de uso, ocupação e parcelamento do solo para fins urbanos e zoneamento do município de Paraty;
- Diagnóstico das particularidades e potencialidades do município, separado por regiões (região norte, núcleo sede e arredores, região sul);
- 1 atlas com 46 mapas contendo as diferentes legislações que incidem sobre 43 localidades mapeadas. As legislações são: plano diretor, preservação ambiental, zoneamento portaria Iphan e o diagnóstico legal, ou seja, a sobreposição destas legislações;
- 1 mapa do zoneamento geral do município;
- 3 mapas de zoneamento por região: região norte, núcleo-sede e arredores e região sul;
- 4 mapas das zonas propostas:
  - 1 mapa da zona de qualificação da ocupação (ZQO),
  - 1 mapa da zona de desenvolvimento qualificado (ZDQ),
  - 1 mapa da zona de preservação qualificada (ZPQ) e
  - 1 mapa da zona rural (ZR);

- 36 mapas com o zoneamento por localidade;
- Quadro geral dos parâmetros urbanísticos segundo o zoneamento contendo: zonas, tamanho dos lotes, usos permitidos, frente mínima, taxa de ocupação, coeficiente de aproveitamento, forma de parcelamento, afastamento lateral mínimo, afastamento mínimo entre edificações, afastamento frontal mínimo, afastamento fundo mínimo e altura máxima da edificação. Compõem ainda os parâmetros urbanísticos o conjunto de dez desenhos esquemáticos exemplificando as taxas de ocupação (TO) e o coeficiente e de aproveitamento (CA) segundo o tamanho do lote;
- 6 desenhos esquemáticos com os modelos para a estruturação do sistema viário;
- Caderno de sistematização (e-book): livro eletrônico compilatório de todo o material elaborado contendo diagnósticos, cartografia, anteprojeto de lei e anexos.



Para saber mais sobre as frentes de trabalho do Juntos em Paraty e seus principais resultados, conheça o relatório de quatro anos - <http://comunitas.org/juntos/publicacoes>

### Leia mais...

A área de Saúde em Paraty era uma das mais suscetíveis e também a mais mal-avaliada pela população, segundo a pesquisa realizada pela assessoria de comunicação da prefeitura, em agosto de 2014, que apontou índice de reprovação de 80%. Ainda no início do governo, em 2013, foi decretado estado de emergência em Saúde, que não surtiu o efeito desejado e aumentou a percepção dos paratienses de que haveria desperdício de recursos no setor.

As despesas da área eram custeadas com verbas dos royalties de petróleo e com a queda destes inúmeras urgências surgiram. A frente de Benchmarking em Saúde, ao lado da frente de Apoio à Gestão de Saúde, trabalhou na reestruturação do Fundo Municipal de Saúde e formação de uma equipe específica e capacitada para geri-lo e avaliar as oportunidades de receitas junto ao SUS, houve a necessidade de buscar alternativas para garantir a melhoria da

prestação de serviços de Saúde para os cidadãos. Uma das soluções encontradas foi o estabelecimento de uma parceria para a gestão do hospital municipal. A prefeitura buscou novas modalidades de gestão, optando pela aprovação de uma lei que permitisse a contratação de uma organização social (OS).

Entre os principais resultados está o fato de que, hoje, o hospital e a UPA municipal são geridos pela Viva Rio, organização social do Rio de Janeiro, com expertise na área. A nova unidade de pronto atendimento foi inaugurada em 4 de fevereiro de 2016 e, antes de completar um mês de atividade, já contabilizava mais de 5.500 atendimentos, um aumento de 250% no fluxo registrado no antigo pronto-socorro. Um novo levantamento foi feito junto aos usuários e houve 85% de satisfação entre os entrevistados, conforme dados da Ouvidoria disponibilizados em setembro de 2016.



Foto: Prefeitura de Paraty

## Pelotas

Pelotas é a terceira cidade mais populosa do Estado do Rio Grande do Sul, com 342.873 habitantes e figura na nona posição entre os municípios gaúchos mais ricos, com PIB de R\$ 5 milhões em 2013. Situada na região sul do Estado, a cidade de Pelotas se divide em nove distritos: Pelotas, Cascata, Cerrito Alegre, Colônia Z/3, Monte Bonito, Quilombo, Rincão da Cruz, Santa Silvana e Triunfo.

### Quadro de informações gerais sobre o município:

|  |  |   |  |
|--|--|---|--|
| População total (2015)<br>342.873 hab. <sup>66</sup>   | Área<br>1.549,41 km <sup>2</sup>                     | Densidade demográfica (2015)<br>221,29 hab./ km <sup>2</sup>                                    | Incidência de pobreza<br>7,56% <sup>67</sup>                 |
| PIB municipal (2013)<br>R\$ 5.920.548,00 <sup>68</sup> | PIB per capita (2013)<br>R\$ 17.353,15 <sup>69</sup> | Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (2013)<br>0.7269 (faixa de desenvolvimento moderado) | Índice Firjan de Gestão Fiscal (2015)<br>0.6456 (conceito B) |
| Taxa de urbanização<br>94% <sup>70</sup>               |  |   |  |

<sup>66</sup>Fonte: Estimativa IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2015.

<sup>67</sup>Fonte: IBGE, Censo 2010. Mede a proporção de pessoas com renda domiciliar per capita inferior a R\$ 140,00 (a valores de agosto de 2010).

<sup>68</sup>Fonte: IBGE, em parceria com os órgãos estaduais de estatística, secretarias estaduais de governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), 2013. Em milhares de reais.

<sup>69</sup>Fonte: IBGE, em parceria com os órgãos estaduais de estatística, secretarias estaduais de governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa).

<sup>70</sup>Porcentagem da população da área urbana em relação à população total. Fonte: IBGE, Censo 2010.

Até o final de 2016, o Juntos implementou em Pelotas 16 frentes de trabalho. Com o objetivo de aprimorar a gestão, atuou por meio da frente de **Escritório de Gerenciamento de Projetos (EGP)** e da frente de **Convênios e Contratos**, ambas com foco no aprimoramento e na otimização de processos, definição de metodologias e, também, de ferramentas de acompanhamento, para que o município alcance suas metas e melhore seus resultados.

Dentre as principais ações destaca-se a identificação inicial da carteira de programas e projetos, seguida de análise e priorização das ações de acordo com os objetivos estratégicos da prefeitura e levando em conta a otimização de recursos para a sua implementação. As fases de planejamento, execução e acompanhamento dos programas e projetos são viabilizadas por intermédio do Escritório de Projetos (também conhecido como PMO), departamento ou grupo

constituído ao longo da frente de trabalho, que é responsável por implementar e padronizar diretrizes, práticas, processos e operações dos projetos dentro da prefeitura. Assim, o EGP garante a qualidade dos produtos e serviços e aumenta a eficiência dos processos, além de ser o ponto de referência para os stakeholders dos projetos.

As ações em **Saúde** foram de grande destaque durante o primeiro ciclo de atuação do Juntos no município. Em 2012, o recém-eleito prefeito Eduardo Leite definiu como prioridade a melhoria da **gestão municipal da saúde** para torná-la capaz de responder ao aumento constante das demandas por atendimento básico e especialização. Viabilizada por meio das transferências constitucionais e por recursos próprios, a gestão da política de saúde nos municípios representa lócus estratégico para a inovação de seus modelos.



*O conceito e a metodologia de design thinking permearam a idealização e implementação da frente de Cocriação de Serviços em Saúde. As ações foram realizadas com a Agência Tellus, parceira técnica da Comunitas em três fases: **empatia** – entendimento empático e exploração do contexto do cidadão e dos servidores; **cocriação** – construir “com” e não “para” a sociedade civil; e **experimentação** – testar para aprender errando de forma rápida e barata.*

As frentes de **Cocriação de Serviços em Saúde, Inovação em Saúde, Gestão Estratégica de Saúde** e a **Rede Bem Cuidar** foram iniciativas importantes para o cumprimento dos objetivos estratégicos da prefeitura para a melhoria da gestão municipal de saúde. Neste sentido, um dos primeiros passos foi aumentar as Equipes de Saúde da Família (ESF) de 34 para 66, ampliando a cobertura populacional para mais de 70%. O segundo, que levou à criação da frente de trabalho de Cocriação de Serviços em Saúde, desenvolvida pela

Comunitas com a parceria técnica da Agência Tellus, foi construir coletivamente um novo conceito de atendimento à Saúde, a partir de ações que valorizem não somente o saber técnico, mas que priorizem o cuidado nas relações humanas. Desta forma, resgata-se a confiança no atendimento público, que se torna um agente propulsor de mudanças em todos os níveis de atenção à Saúde.

A frente de Cocriação em Saúde é voltada à inovação e à melhoria da qualidade dos

serviços públicos. Ela desenvolve soluções a partir do processo de cocriação com cidadãos e servidores, buscando aumentar a qualidade dos serviços entregues aos usuários. As ideias e soluções cocriadas pela comunidade, funcionários e gestores públicos constituem, hoje, os serviços da primeira unidade da Rede Bem Cuidar, a UBS Bom Jesus, que já foi replicada para a unidade Simões Lopes e até novembro de 2016 deve absorver mais uma, a Guabiroba. Há previsão de expansão da Rede Bem Cuidar para outras unidades a partir de 2017.

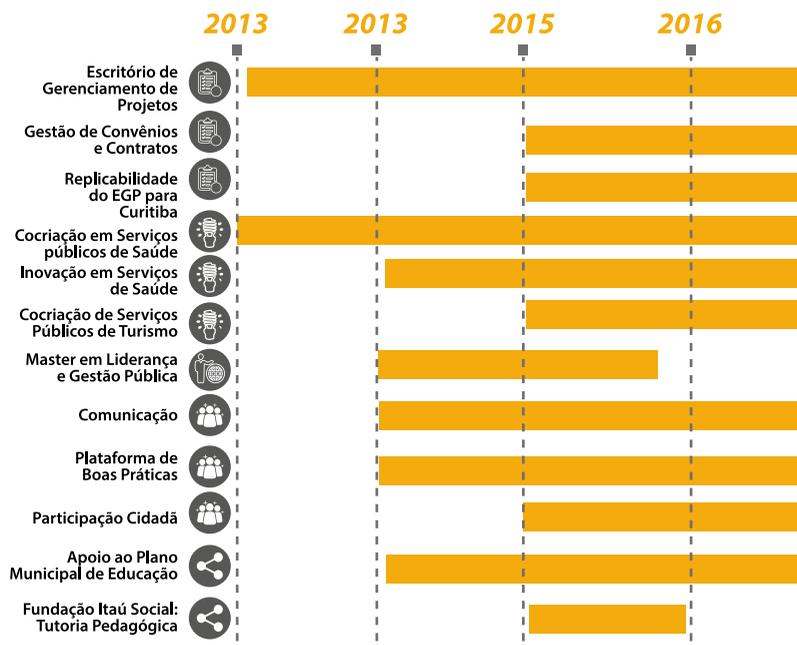
Inaugurada em janeiro de 2015, a UBS Bom Jesus – projeto-piloto da rede – segue os preceitos do Mapa Estratégico da Gestão Municipal, com foco no respeito e diálogo com o cidadão e inclui iniciativas que melhorem a qualidade de vida dos usuários.

A unidade foi a primeira da cidade a contar com atendimento psicológico e ter em sua equipe agentes bem cuidar, agentes de saúde que passaram a utilizar um aplicativo desenvolvido especialmente para apoiar seu trabalho e que visitam os pacientes em suas casas equipados com tablets, bicicletas e equipamentos de segurança. A Bom Jesus conta, ainda, com o primeiro totem do Clique Saúde Pelotas, outra ação do Programa Juntos, que permite ao cidadão verificar informações sobre medicamentos, vacinação, outros postos de saúde, Samu e dados sobre a própria UBS, como horário de atendimento e equipe de funcionários. Outra inovação é a primeira farmácia distrital do município, que facilita o acesso aos medicamentos gratuitos, inclusive os de alto custo.



Foto: Prefeitura de Pelotas

## Histórico de atuação em Pelotas



A frente de **Gestão Estratégica em Saúde** buscou institucionalizar um novo conceito de atendimento em saúde básica e expandi-lo para toda a rede municipal. Em 2016, registrou-se em Pelotas 49 unidades básicas de saúde, o que equivale a uma UBS para cada 7 mil habitantes, aproximadamente. Com foco neste aprimoramento, a administração municipal contou com um modelo piloto para a implementação de uma nova experiência de inovação em Saúde: a Rede Bem Cuidar, implementada junto à UBS Bom Jesus e, posteriormente, nas unidades Simões Lopes e Guabiroba.

A partir de reuniões com a equipe dirigente do projeto na prefeitura, visitas técnicas, levantamento e sistematização de dados, a frente de trabalho buscou definir uma estratégia para a expansão do modelo da Bem Cuidar e para a gestão estratégica de um novo conceito de atendimento na rede municipal. Dentre os principais objetivos dessa frente de trabalho está o

apoio às equipes dirigentes da Secretaria de Saúde de Pelotas na avaliação e classificação das soluções implementadas pela Rede Bem Cuidar. Além disto, é preciso que a prefeitura defina uma estratégia viável de expansão do conceito de atendimento em saúde determinado pela Bem Cuidar para toda a rede de saúde do município. A frente de trabalho identificou oportunidades para expansão do modelo da Rede Bem Cuidar com a redução de custos do projeto arquitetônico e reforma das unidades, que representam cerca de 85% do investimento. Esta redução, somada à reclassificação das soluções desenvolvidas no modelo original, pode significar uma economia de até 50% no investimento total necessário para adaptação de uma unidade comum para a Rede Bem Cuidar.

Alinhado ao esforço de melhoria da gestão de saúde, a prefeitura de Pelotas identificou que parte das reclamações dos usuários do SUS não estava diretamente relacionada

ao tipo ou à qualidade de atendimento oferecido, mas sim ao fato de que o cidadão não tinha acesso à informação correta sobre os serviços, quando buscava por ela. A partir deste diagnóstico, surgiu a iniciativa da administração municipal de democratizar as informações sobre a rede

de saúde disponível aos cidadãos, o que seria viabilizado por intermédio da parceria com o Programa Juntos, com a criação da plataforma Clique Saúde, implementando no escopo da frente de trabalho Inovação em Saúde.

*O **Clique Saúde** tem como objetivo **educar, orientar e facilitar o acesso** aos recursos de saúde para a população, por meio de um buscador que pode ser consultado a partir de qualquer dispositivo ligado à internet, universalizando o acesso às informações e, como consequência, aos serviços.*



Com o apoio do Programa Juntos, a Secretaria de Saúde implementou a plataforma **Clique Saúde** com uma interface intuitiva e de fácil utilização. Trata-se de uma ferramenta de busca on-line que permite ao cidadão encontrar informações sobre os recursos disponibilizados pela rede pública de saúde na cidade, como endereço das unidades, exames e consultas disponíveis em cada uma, medicamentos e períodos de vacinação, além de trazer informações sobre os principais programas de saúde da prefeitura.

É esperado que, por meio da educação e dos conhecimentos adquiridos com a plataforma, o cidadão economize dinheiro na compra de medicamentos que são disponibilizados gratuitamente pelo município, só se desloque para as unidades de saúde quando for realmente necessário

e tenha mais facilidade para conseguir o recurso de que necessita, melhorando, desta forma, sua condição de saúde e qualidade de vida.

Para os gestores públicos, a plataforma abre um canal de comunicação, gestão e avaliação para que a população saiba mais sobre a administração do sistema público de saúde. Além disso, os gestores poderão acessar informações estatísticas do buscador por um painel de indicadores que gera uma visão mais clara e precisa das demandas do cidadão, permitindo, assim, uma maior eficiência na gestão dos recursos. Os técnicos da Secretaria de Saúde de Pelotas foram treinados para alimentação de dados e uso do painel de indicadores. Adicionalmente, foi elaborado um Guia de Uso para que possam fazer as atualizações do novo site.

## Premiações

Em 2015, a Rede Bem Cuidar foi eleita a segunda melhor experiência em saúde pelo prêmio InovaSUS, do Ministério da Saúde – a primeira colocação ficou com Curitiba, cidade também parceira do Programa Juntos. A premiação busca reconhecer e incentivar projetos e experiências inovadoras no âmbito do SUS e a posição rendeu a Pelotas R\$ 250 mil.

O projeto também recebeu premiação do Centro de Design Ativo de Nova Iorque, nos Estados Unidos, em 2016, sendo uma das 12 experiências reconhecidas mundialmente – a única brasileira. O Centro procura identificar e reconhecer projetos de pesquisa e design convincentes, que cultivam o bem-estar por meio da promoção da atividade física, saúde mental e vida cívica.



Leia Mais...

Para saber mais sobre as frentes de trabalho do Juntos em Pelotas e seus principais resultados, conheça o relatório de quatro anos - <http://comunitas.org/juntos>

## Santos

Situada no Litoral Paulista, a cidade de Santos abriga o maior porto da América Latina e destaca-se entre os municípios brasileiros por altos índices de desenvolvimento, pela economia crescente e pela alta renda per capita que, de acordo com os dados do Censo de 2010, figurava como a nona maior do País, atingindo o patamar de R\$ 1.693,65, superando capitais como São Paulo (R\$ 1.495,04) e Rio de Janeiro (R\$ 1.518,55), à época. Com população estimada em 433.966 habitantes, Santos apresenta alta taxa de urbanização e, apesar de se destacar nos índices de desenvolvimento,

enfrenta ainda importantes desafios em Saúde e Educação, especialmente. Nestas dimensões, destacam-se: a taxa de mortalidade materna na cidade em 2014, que atingiu a marca de 97,8 óbitos a cada 100 mil nascidos vivos, muito acima da taxa máxima recomendada pela Organização Pan-Americana de Saúde (Opas), que é de 20 casos a cada 100 mil nascidos vivos<sup>70</sup>, e o percentual de jovens de 15 a 17 anos fora da escola. Embora a frequência de jovens ao ensino médio tenha evoluído na cidade nas últimas duas décadas, em 2010, 34,4% dos jovens entre 15 e 17 anos estavam fora deste ciclo<sup>71</sup>.

<sup>70</sup>Fonte: Portal ODM – Relatórios dinâmicos: monitoramento de indicadores. Disponível em: <<http://www.relatoriosdinamicos.com.br/portalodm/>>.

<sup>71</sup>Fonte: IBGE, Censo 2010.

## Quadro de informações gerais sobre o município:

|  |   |  |   |
|--|---|--|---|
| <b>População total (2015)</b><br>433.966 hab. <sup>72</sup>    | <b>Área</b><br>280,674 km <sup>2</sup>                      | <b>Densidade demográfica (2015)</b><br>1.546,15 hab./ km <sup>2</sup>                              | <b>Incidência de pobreza</b><br>2,39% <sup>73</sup>                 |
| <b>PIB municipal (2013)</b><br>R\$ 19.265.873,50 <sup>74</sup> | <b>PIB per capita (2013)</b><br>R\$ 44.478,22 <sup>75</sup> | <b>Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (2013)</b><br>0.8846 (faixa de alto desenvolvimento) | <b>Índice Firjan de Gestão Fiscal (2015)</b><br>0,6591 (conceito B) |
| <b>Taxa de urbanização</b><br>99,9% <sup>76</sup>              |   |  |   |

Santos integrou-se ao programa Juntos pelo Desenvolvimento Sustentável em abril de 2014, com a realização da frente de **Equilíbrio Fiscal**. Desde então, diferentes frentes de trabalho foram implementadas com o apoio da Comunidade e o acompanhamento de um núcleo de governança, que atua em sinergia com a administração municipal na formulação, na implementação, no monitoramento e na avaliação de soluções inovadoras e eficientes para a cidade.

A partir da implementação da frente de Equilíbrio Fiscal, foi possível iniciar uma frente de **Planejamento Estratégico em Longo Prazo**. Esta frente tem como objetivo contribuir para que Santos se fortaleça como referência em qualidade de vida e desenvolvimento econômico

e social. Isto acontece por meio da mobilização e envolvimento de atores representativos do Poder Público, empresas, academia, terceiro setor e sociedade civil.

O plano estratégico ficou conhecido como **“Santos 500”** e surgiu a partir da constatação de que era necessário desenvolver um plano estratégico e o estabelecimento de diretrizes claras em longo prazo para o desenvolvimento sustentável da cidade que pudessem fazer frente aos desafios do crescimento populacional e da crescente demanda por serviços públicos na cidade.

A elaboração do planejamento parte de um estudo global realizado pela PwC, o Cities of opportunity: building the future

<sup>72</sup>Fonte: Estimativa IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2015.

<sup>73</sup>Fonte: IBGE, Censo 2010. Mede a proporção de pessoas com renda domiciliar per capita inferior a R\$ 140,00 (a valores de agosto de 2010).

<sup>74</sup>Fonte: IBGE, em parceria com os órgãos estaduais de estatística, secretarias estaduais de governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), 2013. Em milhares de reais.

<sup>75</sup>Fonte: IBGE, em parceria com os órgãos estaduais de estatística, secretarias estaduais de governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa).

<sup>76</sup>Porcentagem da população da área urbana em relação à população total. Fonte: IBGE, Censo 2010.

(Cidades de Oportunidades), no qual 27 grandes cidades do planeta tiveram suas infraestruturas comparadas em termos de qualidade e, posteriormente, foi feita uma projeção de suas possíveis necessidades futuras. O estudo foi adaptado ao cenário brasileiro e os municípios foram classificados em 14 grupos, de acordo com suas características e baseados nas análises de milhares de variáveis. Com base nelas, foram criadas sete áreas que permitem avaliar o desenvolvimento e competitividade das cidades: econômica, intelectual, social, ambiental, cultural e lazer, infraestrutura e acessibilidade, institucional, imagem e identidade.

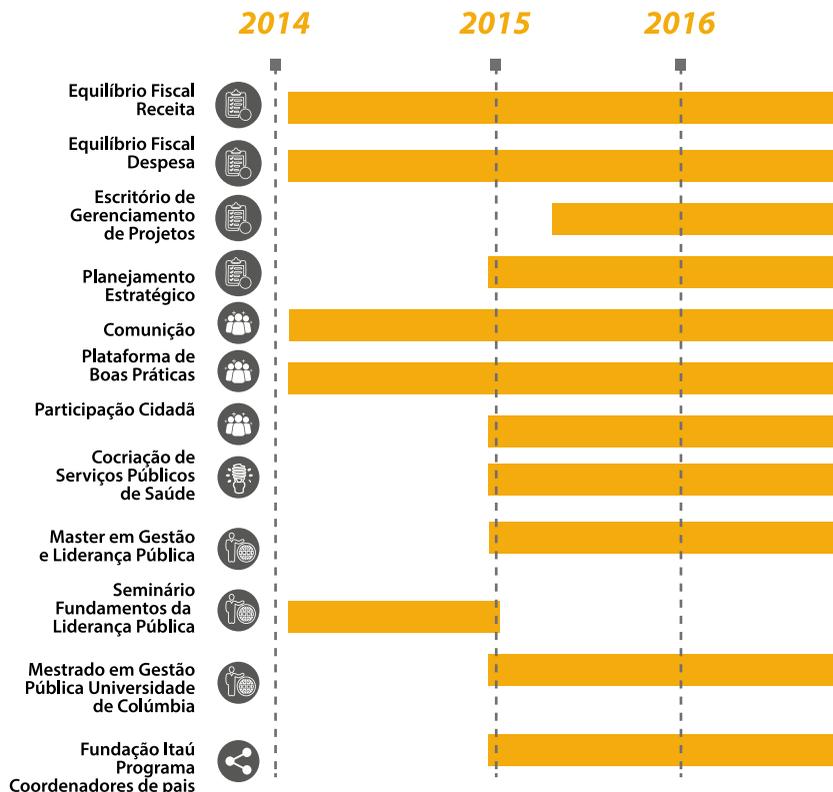
A partir da análise dos indicadores que compõem estas grandes áreas, foram avaliadas as condições da cidade de Santos em segmentos como moradia, acesso à Educação, retenção de profissionais na região e mercado de trabalho, entre outros. A análise também se estendeu a alguns dos pontos principais da região conurbada de Santos, uma vez que há grande influência dos municípios do entorno no dia a dia santista.

Após as projeções de futuro e definição dos temas principais, serão realizadas câmaras temáticas e dinâmicas junto ao **Conselho da Cidade** para definir as iniciativas estratégicas que explorem as

principais vocações e oportunidades de Santos. Seguindo esta metodologia de planejamento, na primeira fase, é definida a visão de futuro do “Santos 500”, com o desenvolvimento de projeções estatísticas, baseadas nos estudos de cidades e oportunidades, e de indicadores socioeconômicos, além da identificação de desafios para o desenvolvimento do município. Com isto, a primeira fase do projeto terá como resultados a definição de temas prioritários, detalhados em subtemas e em iniciativas estratégicas construídas com o Conselho da Cidade e alinhados à ambição da sociedade.

Ainda que o projeto esteja em execução, é possível identificar importantes resultados já alcançados, tais como a elaboração do diagnóstico da cidade, com sugestão das áreas estratégicas a serem trabalhadas no plano e desafios para os próximos anos; a realização de reunião com atores do conselho para apresentar e validar o resultado do diagnóstico feito pela consultoria, como também para receber indicações de outras organizações para participar do grupo e formar grupos temáticos de acordo com as diferentes especialidades – foram convidadas 16 organizações para o encontro e 9 compareceram; e a realização de reuniões individuais para formação de câmaras temáticas e priorização de ações, projetos e políticas para o plano no horizonte de 30 anos.

## Histórico de atuação em Santos



Em alinhamento com o objetivo de fortalecer o engajamento e colaboração cidadã na gestão pública, a frente de **Participação Cidadã** do Juntos em Santos implementou a versão digital do orçamento participativo do município. Em dezembro de 2015, foi feita uma consulta via aplicativo do Colab para votação de prioridades pelo meio digital. Diferentemente dos outros anos, a votação foi realizada somente pela ferramenta on-line, com vistas a aumentar o número de participantes e seu engajamento na escolha de projetos e serviços prioritários para seu bairro. Ao todo, R\$ 10 milhões seriam destinados às obras ou serviços públicos mais demandados pelos santistas nas cinco diferentes regiões da cidade.

Secretaria de Educação promoveram um treinamento de dois dias sobre o orçamento participativo com os diretores e professores. O objetivo da ação foi divulgar a importância desse instrumento junto aos estudantes do sexto ao nono ano da rede municipal de ensino. Além disto, a Ouvidoria Móvel visitou mais de 50 escolas municipais, feiras e espaços públicos de grande circulação para divulgar e estimular a participação da população no processo, contabilizando mais de 9 mil votos. Até setembro de 2016, foram cadastrados aproximadamente 2.920 usuários. A prefeitura vem melhorando significativamente a taxa de publicações solucionadas, passando de 74,36% até o mês de setembro, além de tornar o atendimento mais estruturado e organizado.



Para saber mais sobre as frentes de trabalho do Juntos em Santos e seus principais resultados, conheça o relatório de quatro anos - <http://comunitas.org/juntos/publicacoes>

**Leia Mais...**

## Juiz de Fora

Localizada a 283 km da capital Belo Horizonte, Juiz de Fora é o quarto município mais populoso de Minas Gerais, com 555.284 habitantes. Importante polo turístico do Estado, a cidade abriga ainda a Universidade Federal de Juiz de Fora, uma das 20 melhores do País<sup>77</sup>. Em relação à gestão pública, destaca-se pelo alto índice de transparência da administração municipal, segundo avaliação do Ministério Público Federal. Em 2016, Juiz de Fora ocupou o primeiro lugar no Ranking Nacional da Transparência<sup>78</sup>, que avalia o nível de transparência das contas públicas municipais e canais de diálogo com

a população. Neste sentido, ao promover estratégias para o controle social da gestão municipal, a prefeitura de Juiz de Fora se alinha a um dos princípios fundamentais do programa Juntos pelo Desenvolvimento Sustentável.

Juiz de Fora se integrou ao programa em maio de 2014, com a realização da frente de Equilíbrio Fiscal. Desde então, diferentes frentes de trabalho foram desenvolvidas em contexto local com o apoio da Comunitas e o acompanhamento de um núcleo de governança.

### Quadro de informações gerais sobre o município:

|  |   |  |   |
|--|---|--|---|
| <b>População total (2015)</b><br>555.284 hab. <sup>79</sup>    | <b>Área</b><br>1.435,70 km <sup>2</sup>                     | <b>Densidade demográfica (2015)</b><br>386,76 hab./km <sup>2</sup>                                     | <b>Incidência de pobreza</b><br>5,48% <sup>80</sup>                 |
| <b>PIB municipal (2013)</b><br>R\$ 13.279.245,20 <sup>81</sup> | <b>PIB per capita (2013)</b><br>R\$ 24.323,55 <sup>82</sup> | <b>Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (2013)</b><br>0.7912 (Faixa de desenvolvimento moderado) | <b>Índice Firjan de Gestão Fiscal (2015)</b><br>0,6202 (conceito B) |
| <b>Taxa de urbanização</b><br>98,28% <sup>83</sup>             |   |  |   |

<sup>77</sup>Fonte: Ranking Universitário Folha, 2015.

<sup>78</sup>Fonte: Ranking Nacional da Transparência, criado pela Câmara de Combate à Corrupção do Ministério Público Federal (MPF). Avaliação de 2016.

<sup>79</sup>Fonte: Estimativa IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2015.

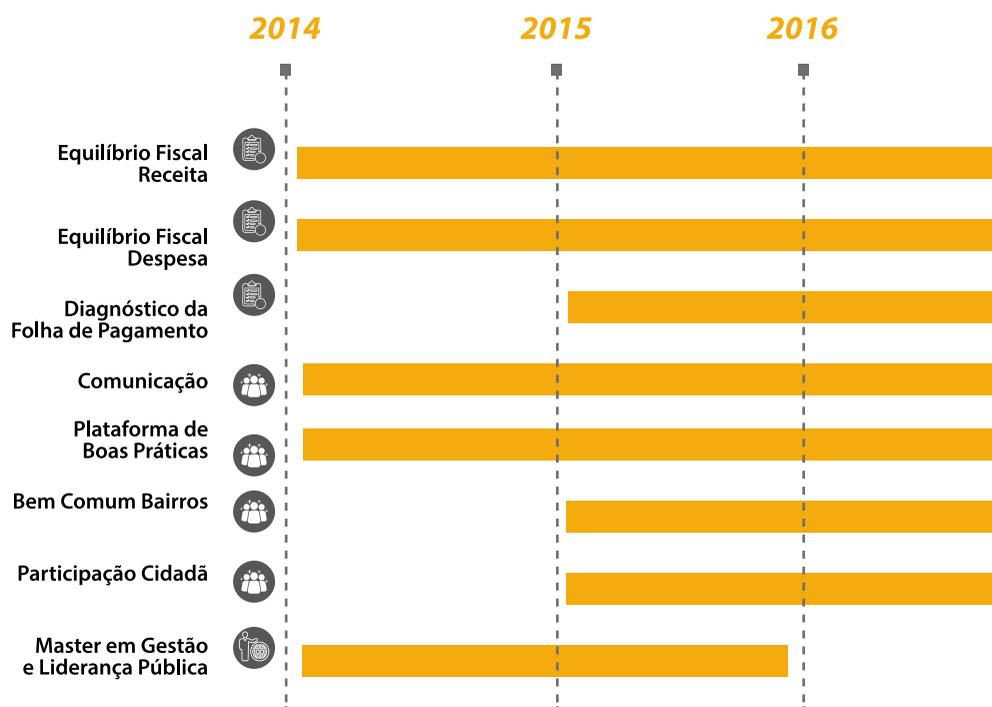
<sup>80</sup>Fonte: Censo IBGE 2010. Mede a proporção de pessoas com renda domiciliar per capita inferior a R\$ 140,00 (a valores de agosto de 2010).

<sup>81</sup>Fonte: IBGE, em parceria com os órgãos estaduais de estatística, secretarias estaduais de governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), 2013. Em milhares de reais.

<sup>82</sup>Fonte: IBGE, em parceria com os órgãos estaduais de estatística, secretarias estaduais de governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), 2013.

<sup>83</sup>Porcentagem da população da área urbana em relação à população total. Fonte: IBGE, Censo 2010.

Histórico de atuação em Juiz de Fora



A frente de **Diagnóstico da Folha de Pagamentos**, dentre as suas diversas linhas de análise, fez o diagnóstico dos contratos com empresas prestadoras de serviços, avaliou o número de terceirizados e dos gastos com servidores comissionados, visando à gestão eficiente dos recursos. Dentre as ações que podem resultar desta frente estão a criação de rotina de acompanhamento dos indicadores de processo da folha de pagamento, estabelecimento, implementação e regulamentação da gestão de atestados e modificação de decreto de lei orgânica, entre outras.

A implementação desta frente continua sendo conduzida pela prefeitura de Juiz

de Fora e acompanhada pela Comunitas, desde julho de 2015. Tanto no mês de julho de 2016 quanto no acumulado, o município superou as metas estabelecidas para a folha, tendo despendido valores inferiores aos pactuados no projeto. A meta para o mês era de R\$ 55.935,00 e a prefeitura atingiu R\$ 54.368,00. No acumulado, a meta até junho era de R\$ 686.163,00 e o resultado foi de R\$ 658.755,00, o que demonstra o sucesso da frente no alcance e superação dos objetivos pactuados. As entidades que mais contribuíram para o alcance destes resultados foram a administração direta, seguida pelo Departamento Municipal de Limpeza Urbana.

Algumas metas alcançadas pela frente de Diagnóstico da Folha de Pagamentos em Juiz de Fora foram:

- mudança de cultura dos servidores na busca de benefícios para a prefeitura e cidadãos;
- correção de servidores que foram contratados inicialmente para atuar na zona rural do município, mas que estavam atuando na zona urbana e continuavam recebendo a gratificação da zona rural;
- correção da relação de funcionários que recebiam adicionais de insalubridade ou periculosidade, mas que já estavam alocados em outras funções;
- maior controle e critério no pagamento de gratificações não obrigatórias; e
- introdução da biometria em unidades de saúde e em órgãos da administração indireta.



Leia mais...

Para saber mais sobre as frentes de trabalho do Juntos em Juiz de Fora e seus principais resultados, conheça o relatório de quatro anos - <http://comunitas.org/juntos/publicacoes>

## Teresina

Uma das principais capitais do Nordeste e município mais populoso do Piauí, a cidade de Teresina encontra-se no centro-norte do Estado, a 343 km do Litoral. Com população estimada em 844.245 habitantes, é a sétima capital mais populosa do País, destacando-se entre as capitais do Norte-Nordeste por apresentar melhores índices de qualidade de vida, segurança e acesso à Educação.

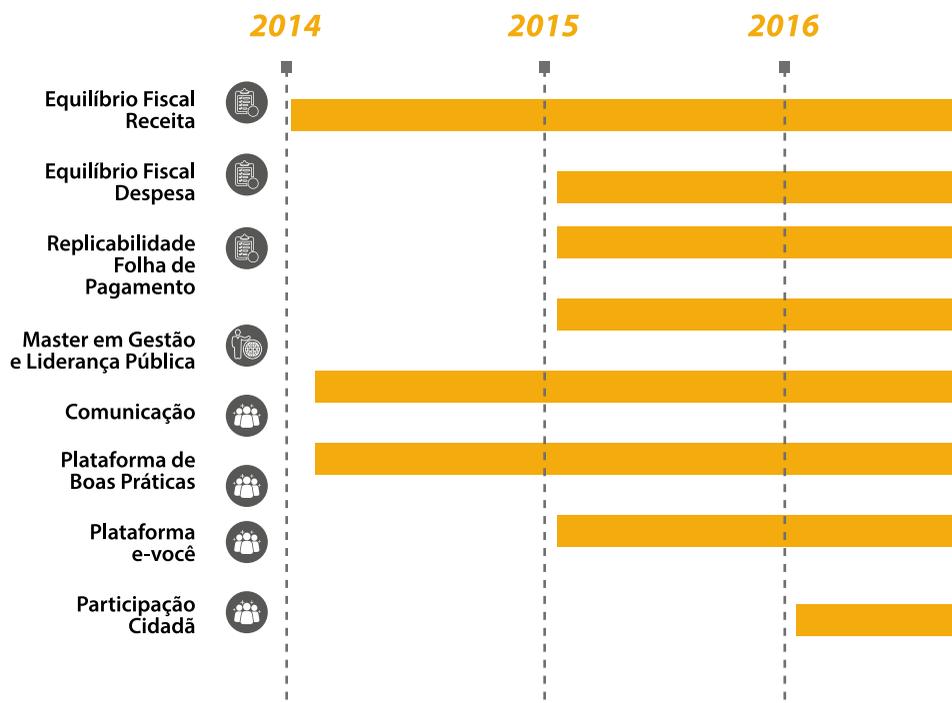
Por outro lado, é também uma das cidades com piores indicadores de saneamento no Brasil, situando-se na 85ª posição do ranking de 100 cidades brasileiras analisadas pelo Instituto Trata Brasil. O levantamento indicou que apenas 15% do esgoto da cidade é tratado e somente 19% da população contam com atendimento total de esgoto<sup>84</sup>.

<sup>84</sup>Fonte: Relatório Ranking do Saneamento 2016. Instituto Trata Brasil. Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/datafiles/estudos/ranking/2016/relatorio-completo.pdf>

## Quadro de informações gerais sobre o município:

|   |  |   |  |
|---|--|---|--|
| População total (2015)<br>844.245 hab. <sup>85</sup>    | Área<br>1.381,88 km <sup>2</sup>                     | Densidade demográfica (2015)<br>606,51 hab./ km <sup>2</sup>                                    | Incidência de pobreza<br>14,6% <sup>86</sup>                 |
| PIB municipal (2013)<br>R\$ 14.803.635,20 <sup>87</sup> | PIB per capita (2013)<br>R\$ 17.697,64 <sup>88</sup> | Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (2013)<br>0.7813 (Faixa de Desenvolvimento Moderado) | Índice Firjan de Gestão Fiscal (2015)<br>0,4998 (Conceito C) |
| Taxa de urbanização<br>94,3% <sup>89</sup>              |  |   |  |

Teresina se integrou ao programa Juntos Pelo Desenvolvimento Sustentável em julho de 2014, com a realização da frente de Equilíbrio Fiscal, com foco nas receitas, iniciada em outubro de 2015. Desde então, diferentes frentes de trabalho foram desenvolvidas em contexto local, com o apoio da Comunitas e o acompanhamento de um núcleo de governança.



<sup>85</sup>Fonte: Estimativa IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2015.

<sup>86</sup>Fonte: Censo IBGE, 2010. Mede a proporção de pessoas com renda domiciliar per capita inferior a R\$ 140,00 (valores de agosto de 2010).

<sup>87</sup>Fonte: IBGE, em parceria com os órgãos estaduais de estatística, Secretarias Estaduais de governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus – Suframa (2013). Em milhares de reais.

<sup>88</sup>Fonte: IBGE, em parceria com os órgãos estaduais de estatística, Secretarias Estaduais de governo e Suframa.

<sup>89</sup>Porcentagem da população da área urbana em relação à população total. Fonte: IBGE, Censo 2010.

Em Teresina, a necessidade de ampliar a participação dos tributos municipais na receita primária corrente fez com que a prefeitura buscasse o equilíbrio fiscal, com o objetivo de incrementar a arrecadação e otimizar despesas. No município de Teresina, foram estabelecidas as seguintes metas para esta frente: incrementar a receita própria de impostos ISS e IPTU em R\$ 20,7 milhões, em 12 meses de projeto; e reduzir os gastos em R\$ 24,8 milhões, em 12 meses de projeto.

A meta definida para receita previa uma arrecadação de R\$ 20,7 milhões. Entretanto, em virtude do ano atípico de 2015, com o agravamento da crise econômica no Brasil e queda nas receitas municipais, a prefeitura de Teresina não bateu a meta estipulada, mas alcançou um ganho de R\$ 9,4 milhões entre outubro de 2014 e novembro de 2015.

Em despesas, a meta definida para a frente previa uma economia de R\$ 24,7 milhões até fevereiro de 2017. Até o mês de agosto de 2016, foi alcançada a marca de R\$ 11 milhões, o que corresponde a uma economia de R\$ 3,7 milhões acima do previsto para o período. Um grupo formado por servidores foi treinado para garantir a sustentabilidade da frente de equilíbrio fiscal, dando continuidade às ações desenvolvidas. Além disto, esses servidores responsabilizam-se pela qualidade das análises, organização das reuniões de nível, estabelecimento de prazos e tarefas e promoção da integração do núcleo.

Além dos resultados tangíveis, a frente proporcionou uma mudança de cultura entre os servidores, pautada pela disciplina metodológica resultante do uso do PDCA, facilitando o alcance de ganhos reais para a prefeitura.

Outro destaque da atuação do Juntos em Teresina foram as ações de engajamento, visando melhorias na situação das políticas para a juventude da cidade. De acordo com dados oferecidos pela Secretaria de Segurança Pública do Piauí, no ano de 2013, 65% das vítimas de homicídios na cidade de Teresina eram jovens (o que representa 209 das 311 vítimas registradas na capital). Diante disto, a prefeitura de Teresina, por meio das secretarias de Juventude e de Planejamento e Coordenação, desenvolveu o projeto “Se liga na ideia”, que visa promover a participação da população jovem na discussão sobre políticas públicas voltadas à construção de uma cultura de paz na cidade. Inicialmente formulado como um concurso de ideias inovadoras propostas por jovens, o projeto premiou e executou iniciativas de bibliotecas comunitárias, arte, cultura, educação e esporte. Apesar de bem-sucedida, a prefeitura identificou na ação a inexistência de algum tipo de tecnologia que pudesse alavancar maior participação da juventude, de modo a amplificar o alcance das contribuições. Com este intuito, a prefeitura buscou novas tecnologias e optou pela implementação da plataforma e-você.



*A plataforma e-você é uma iniciativa de inovação aberta, que permite que centenas de pessoas participem de forma colaborativa da solução de um desafio importante para a comunidade, permitindo acompanhar a resolução do desafio em todas as suas fases. A prefeitura lança um desafio relacionado a um serviço público e a população apresenta propostas para sua implementação. Depois, as propostas que tenham viabilidade de execução são colocadas em votação. O projeto vencedor mediante consulta popular é implementado pela administração.*

O projeto faz parte de uma iniciativa de replicabilidade do Programa Juntos, que cedeu sem qualquer custo para a prefeitura de Teresina os códigos-fonte criados em 2013 pela Informática Municípios Associados (IMA), em parceria com a

Comunitas e a Agência Tellus. A prefeitura recebeu, ainda, apoio técnico da IMA e da Coinpel, entidade de tecnologia ligada à prefeitura de Pelotas (RS), para adaptar e implementar a ferramenta.



Leia mais...

Para saber mais sobre as frentes de trabalho do Juntos em Teresina e seus principais resultados, conheça o relatório de quatro anos - <http://comunitas.org/juntos/publicacoes>

## Curitiba

Fundada em 1693, a capital do Estado do Paraná é hoje umas das principais referências brasileiras em inovação, além de apresentar altos índices de desenvolvimento social. Com população estimada em 1.879.355 habitantes, totalmente concentrada em ambiente urbano, Curitiba é o oitavo município mais populoso do Brasil e o mais populoso da Região Sul.

A capital paranaense figura entre as cidades mais inovadoras do País. Entre os quesitos analisados pelo ranking *Connected SmartCities*<sup>90</sup>, Curitiba se destaca

especialmente no eixo de governança, ocupando a primeira posição nacional entre as cidades capazes de promover desenvolvimento social a partir de administrações públicas fortalecidas e abertas à população. Neste sentido, destaca-se ainda como a sétima cidade mais transparente do Brasil e segunda entre as capitais (atrás apenas de Brasília – DF), segundo a Escala Brasil Transparente<sup>91</sup>, revelando um importante compromisso do Poder Público municipal com a abertura de suas informações e o diálogo com a população.

<sup>90</sup>Ranking *Connected SmartCities*, criado pela consultoria *Urban Systems*, que analisa 662 municípios brasileiros por meio de 12 indicadores, que compreendem: mobilidade, urbanismo, meio ambiente, energia, tecnologia, educação, saúde, segurança, empreendedorismo, economia, governança e inovação. Disponível em: <http://ranking.connectedsmartcities.com.br/>

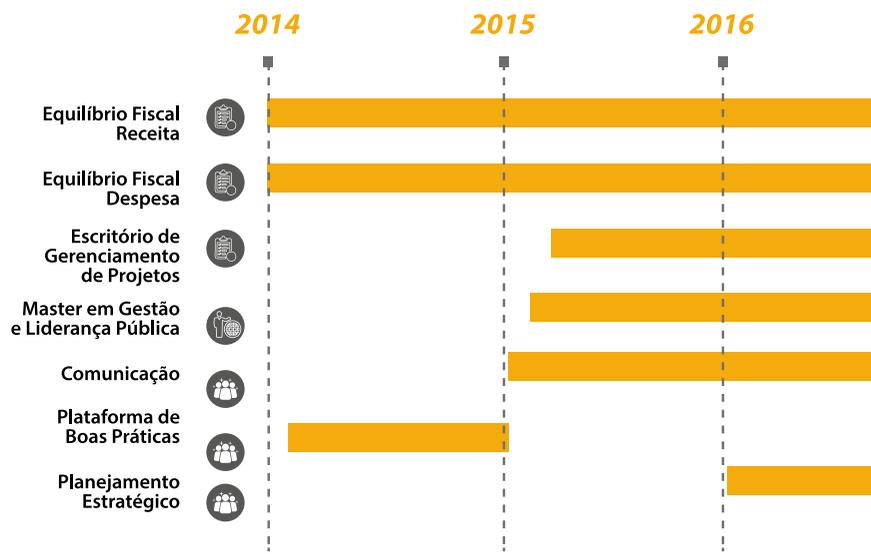
<sup>91</sup>Ranking produzido pela Controladoria Geral da União (CGU) que avalia se os Estados e municípios regulamentaram a Lei de Acesso à Informação e a existência de canais eficazes para solicitação de informações públicas pela população. Disponível em: [https://relatorios.cgu.gov.br/Visualizador.aspx?id\\_relatorio=10](https://relatorios.cgu.gov.br/Visualizador.aspx?id_relatorio=10).

### Quadro de informações gerais sobre o município:

|  |   |  |   |
|--|---|--|---|
| <b>População total (2015)</b><br>1.879.355 hab. <sup>92</sup>  | <b>Área</b><br>435,036 km <sup>2</sup>                      | <b>Densidade demográfica (2015)</b><br>4.319,99 hab./ km <sup>2</sup>                              | <b>Incidência de pobreza</b><br>1,73% <sup>93</sup>                 |
| <b>PIB municipal (2013)</b><br>R\$ 79.383.343,20 <sup>94</sup> | <b>PIB per capita (2013)</b><br>R\$ 42.934,38 <sup>95</sup> | <b>Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (2013)</b><br>0.8618 (faixa de alto desenvolvimento) | <b>Índice Firjan de Gestão Fiscal (2015)</b><br>0,5903 (Conceito C) |
| <b>Taxa de urbanização</b><br>100% <sup>96</sup>               |   |  |   |

Curitiba integrou o programa Juntos pelo Desenvolvimento Sustentável em setembro de 2014, com a realização da frente de Equilíbrio Fiscal. Atualmente, o desenvolvimento do plano Curitiba 2035 é uma das principais frentes de trabalho do Juntos na cidade. A frente Planejamento Estratégico “Curitiba 2035” é o processo de construção de um plano participativo e integrado de desenvolvimento local sustentável e em longo prazo para a cidade, iniciada em

2016. O objetivo é construir, por meio da parceria entre diversos setores (público, privado, universidades e sociedade civil organizada), um plano de ação em longo prazo para a cidade, com participação e engajamento da sociedade civil, criando, assim, um ambiente urbano atraente, capaz de desenvolver pessoas, empresas e investimentos focados na inovação, servindo como modelo a ser adotado por outras cidades do Brasil e do mundo.



<sup>92</sup>Fonte: Estimativa IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

<sup>93</sup>Fonte: Censo IBGE, 2010. Mede a proporção de pessoas com renda domiciliar per capita inferior a R\$ 140,00 (valores de agosto de 2010).

<sup>94</sup>Fonte: IBGE, em parceria com os órgãos estaduais de estatística, Secretarias Estaduais de governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), 2013. Em milhares de reais.

<sup>95</sup>Fonte: IBGE, em parceria com os órgãos estaduais de estatística, Secretarias Estaduais de governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa).

<sup>96</sup>Porcentagem da população da área urbana em relação à população total. Fonte: IBGE, Censo 2010.

O “Curitiba 2035” tem foco na mobilização e engajamento da sociedade civil para a construção de diretrizes em longo prazo, que deverão nortear as políticas de desenvolvimento urbano da cidade nos próximos anos. O projeto busca promover o protagonismo da sociedade civil na construção do futuro que deseja para a

cidade. De caráter apartidário, visa também orientar a atuação de agentes públicos e privados que investem no município, buscando o crescimento sustentável e respostas efetivas às demandas da população e às tendências sociais e econômicas.

*O princípio para a implantação do plano “Curitiba 2035” tem uma metodologia de trabalho baseada em estudos preparatórios para elaboração do diagnóstico da cidade, mobilização de atores-chave para a construção coletiva do plano e utilização de métodos interativos e participativos de sistematização e composição de conteúdo.*



Dentre as principais metas do projeto está a mobilização de mais de 200 especialistas temáticos e a realização de diversos painéis de atores estratégicos. Com isto, será formulado um documento da sistematização do processo e criada uma sistemática de governança para a concretização dos planos previstos neste documento. A mobilização da sociedade comprometida com o futuro da cidade será fator determinante para que todos os esforços empreendidos e os resultados alcançados ao longo dos anos possam se tornar verdadeiramente perenes e sustentáveis.

O projeto tem, ainda, como objetivos específicos:

- análise dos sete temas do documento “Curitiba 2030” e inclusão de novos relacionados a setores portadores de futuro;
- revisão à luz de tendências internacionais;
- mobilização de especialistas e cidadãos

comprometidos com o futuro da cidade;

- elaboração de *roadmap* para a cidade de Curitiba no horizonte de 2035, por meio de um processo participativo de proposição de objetivos e ações em curto, médio e longo prazos;
- criação de governança para a concretização dos planos previstos no documento “Curitiba 2035”;
- customização de um *dashboard* de indicadores da cidade para atuar como meio de monitoramento do *roadmap* e meio de comunicação com a população.

O projeto tem como principais metas:

- mobilização de 30 atores estratégicos e 270 especialistas temáticos;
- realização de dois painéis de atores estratégicos e nove de especialistas temáticos;
- produção de um documento de sistematização do processo reflexivo “Curitiba 2035”;

- elaboração do roadmap “Curitiba 2035”;
- seleção de 20 indicadores para a construção do respectivo painel;
- construção da governança compartilhada do projeto; e
- realização de dez reuniões para consolidação da governança.

Dentre os resultados esperados pelo projeto está a mobilização e o engajamento dos diferentes atores estratégicos para o acompanhamento das ações do plano e monitoramento dos seus indicadores. Ainda, a construção de um

documento com a sistematização de todo processo reflexivo, contendo os resultados dos temas prioritários para o futuro da cidade, com suas respectivas visões, objetivos e ações específicas para alcançar a meta de “Curitiba 2035”. Ele abordará as forças, fragilidades, oportunidades e ameaças identificadas previamente. E mais do que isto, como grande resultado do planejamento, a meta é ter uma Curitiba desenvolvida e sustentável em 2035, construída conjuntamente pela gestão pública, pelo setor privado e, principalmente, pela sociedade.



**Leia mais...**

Para saber mais sobre as frentes de trabalho do Juntos em Curitiba e seus principais resultados, conheça o relatório de quatro anos - <http://comunitas.org/juntos/>

## Itirapina e Consórcio

O município de Itirapina, localizado no interior de São Paulo, se integrou ao programa Juntos pelo Desenvolvimento Sustentável em setembro de 2014, por meio de um modelo inovador de parceria que possibilitou a criação de um consórcio com mais quatro municípios vizinhos: São Carlos, Limeira, Brotas e Corumbataí.

## Quadro de informações gerais sobre o município:

|  |  |
|--|--|
| <b>População total (2015)<sup>97</sup></b>               | <b>Área</b>                                  |
| Itirapina – 17.160 hab.                                  | Itirapina - 565,72 km <sup>2</sup>           |
| Brotas – 23.419 hab.                                     | Brotas – 1.102,89 km <sup>2</sup>            |
| Corumbataí – 4.036 hab.                                  | Corumbataí – 278,44 km <sup>2</sup>          |
| Limeira – 296.440 hab.                                   | Limeira – 583,32 km <sup>2</sup>             |
| São Carlos – 241.389 hab.                                | São Carlos – 1.143,64 km <sup>2</sup>        |
| <b>Densidade demográfica (2015)</b>                      | <b>Incidência de pobreza <sup>98</sup></b>   |
| Itirapina – 30,33 hab./ km <sup>2</sup>                  | Itirapina – 5,31 %                           |
| Brotas – 21,23 hab./ km <sup>2</sup>                     | Brotas – 3,34 %                              |
| Corumbataí – 14,49 hab./ km <sup>2</sup>                 | Corumbataí – 5,24 %                          |
| Limeira – 508,19 hab./ km <sup>2</sup>                   | Limeira – 3,25 %                             |
| São Carlos – 211,07 hab./ km <sup>2</sup>                | São Carlos – 2,53 %                          |
| <b>PIB municipal (2013) <sup>99</sup></b>                | <b>PIB per capita (2013) <sup>100</sup></b>  |
| Itirapina – R\$ 315.173,50                               | Itirapina – R\$ 18.862,50                    |
| Brotas – R\$ 527.250,60                                  | Brotas – R\$ 22.964,88                       |
| Corumbataí – R\$ 143.503,20                              | Corumbataí – R\$ 35.715,08                   |
| Limeira – R\$ 10.392.186,20                              | Limeira – R\$ 35.620,42                      |
| São Carlos – R\$ 8.903.088,10                            | São Carlos – R\$ 37.652,04                   |
| <b>Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (2013)</b> | <b>Índice Firjan de Gestão Fiscal (2015)</b> |
| Itirapina – 0,7821 (desenvolvimento moderado)            | Itirapina – 0.6393 (conceito B)              |
| Brotas – 0,8214 (alto desenvolvimento)                   | Brotas – 0.5287 (conceito C)                 |
| Corumbataí – 0,7948 (desenvolvimento moderado)           | Corumbataí – 0.4448 (conceito C)             |
| Limeira – 0,8515 (alto desenvolvimento)                  | Limeira – 0.5925 (conceito C)                |
| São Carlos – 0,8702 (alto desenvolvimento)               | São Carlos – 0.5682 (conceito C)             |

<sup>97</sup>Fonte: Estimativa IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

<sup>98</sup>Fonte: Censo IBGE, 2010. Mede a proporção de pessoas com renda domiciliar per capita inferior a R\$ 140,00 (valores de agosto de 2010).

<sup>99</sup>Fonte: IBGE, em parceria com os órgãos estaduais de estatística, secretarias estaduais de governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus (Sufrema,, 2013). Em milhares de reais.

<sup>100</sup>Fonte: IBGE, em parceria com os órgãos estaduais de estatística, secretarias estaduais de governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus (Sufrema, 2013).

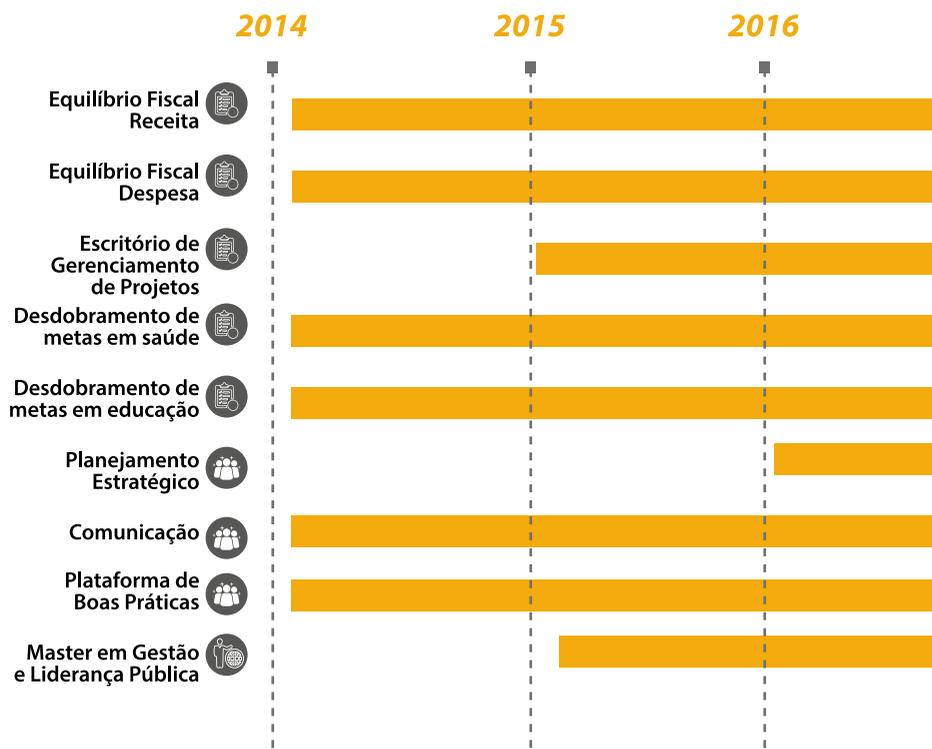
Essa parceria teve início com a frente de **Equilíbrio Fiscal** em Itirapina, cidade polo do consórcio, que irradiaria a metodologia de equilíbrio fiscal e uma nova cultura de eficiência na gestão pública para os municípios do entorno. Entre as cidades que integram o consórcio, apenas Limeira e São Carlos podem ser consideradas municípios de grande porte (acima de 100 mil habitantes). As demais têm menos de 50 mil habitantes e representam a realidade de 32% da população brasileira em 2015 (ou 65 milhões de pessoas), concentrada em municípios de pequeno porte. Itirapina, cidade polo da atuação do Programa Juntos, com 17 mil habitantes, representa a realidade de quase 70% dos municípios do País, que possuíam até 20 mil habitantes em 2015.

Com baixa arrecadação e dificuldade de consolidar processos maduros de gestão, as cidades de pequeno porte enfrentam

desafios importantes para oferecer serviços públicos de qualidade. Por outro lado, elas oferecem a possibilidade de implementar transformações de impacto na gestão pública com baixos investimentos, valendo-se da redefinição de processos e fluxos internos, organização de espaços e otimização de recursos humanos e materiais em escala reduzida.

Neste sentido, a opção do Juntos pela formulação de um consórcio regional e o **compromisso com a replicabilidade de ferramentas e metodologias entre os municípios participantes**, além de apresentar potencial para influenciar a forma como se administra cidades de pequeno porte no Brasil, se alinha a um dos propósitos fundamentais do programa, que é replicar boas práticas na gestão pública por meio da atuação regionalizada e em rede.

Histórico de atuação em Itirapina e consórcio



## Destaques de atuação

Em Itirapina, apoiou-se também a frente de Apoio à Gestão Estratégica com o objetivo propor soluções sistemáticas e escaláveis que promovam a melhoria contínua de práticas de gestão na administração pública, capazes de subsidiar o aprimoramento da entrega de serviços públicos ao cidadão. A partir do diagnóstico realizado em Itirapina, o trabalho foi estruturado de forma a contribuir para a reestruturação dos processos de compras e licitações no município, planejamento de receitas e aprimoramento da gestão do hospital municipal.

Dentre os resultados apresentados pela frente estão:

- redução de 71% da fila de licitações;
- redefinição da estrutura de cargos e responsabilidades da Divisão de Licitações e Compras, de forma a otimizar os processos e aumentar a eficiência;
- implementação de um diário de bordo

para acompanhamento da divisão de licitações e compras;

- mapeamento dos contratos de 100% dos fornecedores que contribuíram com ativos para a prefeitura;
- identificação de 62% de oportunidades em receitas vinculadas;
- replanejamento de recursos de acordo com oportunidades identificadas;
- análise de causas da baixa utilização de recursos vinculados;
- realização de diagnóstico da área da Saúde, em especial do hospital municipal, desdobrado em um plano de reestruturação com 58 ações identificadas; e
- 22 pessoas de todas as secretarias treinadas na metodologia 5S, 7 pessoas da Divisão de Licitações e Compras treinadas no novo fluxo de processo e 5 servidores treinados no sistema de contabilidade.



**Leia mais...**

Para saber mais sobre as frentes de trabalho do Juntos em Itirapina e Consórcio e seus principais resultados, conheça o relatório de quatro anos - <http://comunitas.org/juntos/publicacoes>

---

## Sustentabilidade e Retenção do Conhecimento

---

Uma organização, seja ela pública ou privada, é composta por diversas pessoas com diferentes experiências, crenças e formações distintas que precisam conviver e se relacionar entre si. Fora isto, é necessário o envolvimento e empenho de todos em prol de uma causa comum, que no caso da gestão pública municipal é atender às demandas da população com qualidade e competência. Um dos principais desafios do Programa Juntos é

que os aperfeiçoamentos propostos para a gestão municipal sejam internalizados pelos envolvidos e que as práticas prossigam sem a presença da Comunitas em um cenário futuro.

Nesse íterim, os desafios da sustentabilidade das práticas e do conhecimento adquirido serão o foco dos próximos tópicos da publicação.

## Liderança e a cultura da transformação<sup>101</sup>

---

Muito se comenta sobre a importância da liderança dentro do ambiente organizacional e qual o papel dela na disseminação das práticas e hábitos. Isto ocorre devido à estrutura burocrática no interior de toda e qualquer organização, seja ela pública ou privada. Em toda organização existe uma hierarquia, com o corpo diretivo no topo da pirâmide, com a média gerência na parte intermediária e o restante dos funcionários na base da pirâmide. A organização, assim como uma sociedade, é hierarquizada, tomando como base atributos e talentos; seja pelo desempenho, status ou nascimento (Barbosa, 1999)<sup>102</sup>. Para Sahlins (2003:211)<sup>103</sup>, “as relações de produção constituem uma classificação que é reiterada através de

todo esquema cultural, (...), desenvolve um código simbólico, expresso através das diferenças significativas entre produtos, que serve ao esquema geral de classificação social”.

Além disto, existe sempre o desejo dos indivíduos em serem reconhecidos dentro dessa hierarquia. No passado, uma carreira longa dentro de uma organização era considerada sinônimo de bons cargos. As organizações – públicas ou privadas – eram responsáveis pelo destino do profissional, suas promoções, aumentos de salário e até mesmo a escolha do melhor momento para a aposentadoria. Hoje em dia, diferentemente, os profissionais costumam trocar de empregos e organizações

---

<sup>101</sup>Álvaro Barros Modesto é cientista social graduado pela Universidade de São Paulo, pós-graduado em Administração de Empresas e também MBA em Gestão de Bens Culturais pela Fundação Getúlio Vargas. Atualmente é coordenador de sistematização da Comunitas. Texto adaptado do Trabalho de Conclusão de Curso “A Gestão da Cultura pelas Empresas em um Mundo Dinâmico” de Álvaro Barros Modesto. Turma 7, MBA em Gestão de Bens Culturais: Cultura, Economia e Gestão, da FGV-SP, São Paulo, 2015.

<sup>102</sup>BARBOSA, Livia. *Igualdade e Meritocracia. A Ética do Desempenho nas Sociedades Modernas*. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1999.

<sup>103</sup>SAHLINS, Marshall. *Cultura e Razão Prática*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 2003.

para buscar cargos mais relevantes e de acordo com suas expectativas. A perda da previsibilidade gera não só a fragmentação da trajetória dos profissionais de um lado, mas também a perda de processos e profissionais com “história” dentro das organizações, isto sem contar com a concorrência interna constante para a busca daquele cargo outrora ocupado. O que motiva essas mudanças são a estagnação, falta de “voz” dentro do espaço de trabalho ou até o alinhamento das expectativas com a realidade das pessoas.

Neste ambiente de mudanças e inconstâncias – da fragmentação do espaço-tempo ao advento de novas tecnologias gerenciais e de informação que podem afetar toda a estrutura organizacional – as lideranças ocupam um papel relevante para a manutenção da cultura interna. São elas que compartilham os valores da organização, internamente ou externamente, e que possuem o poder de decisão para mudar ou não as circunstâncias. Dentro da estrutura interna, são também as detentoras da autoridade e responsáveis por dar ordens àqueles que estão em posições hierarquicamente inferiores. Segundo Sahlins (2003)<sup>103</sup>, existe um arcabouço hierárquico em função de pressupostos analíticos de dominância e necessidades funcionais.

Os conceitos de liderança e autoridade estão intimamente relacionados com o poder, que é a capacidade de um indivíduo ou organização de influenciar

o comportamento de outro. Autoridade é um direito estabelecido para se tomar decisões e ordenar as ações a outro. Líder é o indivíduo que tem a autoridade para comandar ou coordenar os outros, ou seja, a liderança é o processo de utilizar a autoridade para influenciar e ordenar as ações de outras pessoas. Isto, propriamente, não significa que aquilo que a alta cúpula define e ordena para as camadas mais baixas da pirâmide são infalíveis, mas somente que possuem um papel de maior influência de resultados.

Em uma estrutura hierárquica, o poder está intimamente ligado com as relações sociais que ocorrem no interior desta, sendo que toda cultura tem uma expressão particular do poder, compreendido este como especificidade cultural. A existência e permanência das ferramentas que permitem a utilização do poder é fundamental para a manutenção da hierarquia. Para o sociólogo Max Weber (apud Dias, 2012)<sup>104</sup>, o poder significa toda a probabilidade de se impor uma vontade em uma relação social, mesmo havendo resistências, seja qual for o fundamento dessa probabilidade. E, para exercer o poder, são necessários mecanismos de dominação legitimados pelas leis e regras (racional-legal ou burocrático), pelas tradições e costumes (tradicional) ou pelo carisma e habilidades pessoais excepcionais (carismático). É relevante ressaltar que não basta a vontade de dominar os outros para que

<sup>103</sup>Idem.

<sup>104</sup>DIAS, Reinaldo. *Cultura Organizacional*. Campinas: Ed. Alínea, 2012.

---

haja dominação, é necessária a disposição de obediência daqueles que serão dominados.

Nas organizações, principalmente as formas de dominação racional-legal e carismática se manifestam, mas a segunda de maneira ocasional, pois é inerente à pessoa que ocupa o cargo levar tal característica consigo quando se retira do mesmo e também depende de fatores externos, como uma eleição. A manutenção da hierarquia e das estruturas de dominação é baseada em estatutos, códigos legalmente instituídos por superiores. A liderança, responsável pela administração, influencia o comportamento dos subordinados. No entanto, isto não significa que a estrutura e a autoridade são estáveis, pois existem líderes de níveis inferiores que detêm algum poder no interior da organização, disputam espaço, maior controle e reconhecimento. No caso público, considerando que há uma maior

estabilidade das equipes departamentais, isto é bem mais visível.

Com o advento dos estudos em administração e as consequentes fórmulas para resolução de problemas no interior da organização, difundiu-se a ideia das habilidades de liderança, na qual certas posturas e comportamentos dariam maior poder de influenciar e ser carismático em relação aos seus subordinados. Surgia a visão de que a autoridade é negativa – pois obriga os subordinados a seguirem ordens – e que a liderança é positiva, pois é motivadora e influenciadora. O carisma, ao contrário da visão weberiana, deixa de ser uma condição sobrenatural e passa a ser indicada como uma habilidade que pode ser desenvolvida. O desafio da liderança passa a se legitimar e possuir a capacidade de influenciar e ser ouvido por seus subordinados, ou seja, qualquer manutenção ou transformação do cenário é necessária para que a liderança empodere e engaje suas equipes.

## Transformação e Sustentabilidade <sup>105</sup>

---

Nas últimas três décadas, o fenômeno da globalização provocou um grande fluxo financeiro, com mercados sendo orientados pela busca de novas oportunidades de investimento e lucros cada vez maiores. Este processo gerou o desenvolvimento econômico e tecnológico em escala mundial, porém relegando ao segundo plano o desenvolvimento social e ambiental.

Na esfera social, intensificou-se a

concentração de renda, tanto que no século XX, de acordo com Abramovay (2012)<sup>106</sup>, a população mundial quadruplicou em relação ao século anterior, ao passo que o PIB cresceu 20 vezes mais; mesmo assim temos pessoas no mundo que vivem em situação de extrema pobreza. Na esfera ambiental, o desequilíbrio está indicado pela intensidade de uso dos recursos naturais do planeta, ultrapassando em 20% a

---

<sup>105</sup>Texto adaptado do Trabalho de Conclusão de Curso “A Gestão da Cultura pelas Empresas em um Mundo Dinâmico” de Álvaro Barros Modesto. Turma 7, MBA em Gestão de Bens Culturais: Cultura, Economia e Gestão, da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2015.

<sup>106</sup>ABRAMOVAY, Ricardo. *Muito além da Economia Verde*. São Paulo: Ed. Abril, 2012.

sua capacidade de autorregeneração. Havia uma cultura do qual os recursos oriundos da natureza eram infinitos e que não haveria escassez desses elementos. Com isto, segundo Lipovetsky & Serroy (2011:195)<sup>107</sup>, “em resposta às destruições da ecosfera, crescem os imperativos de uma nova síntese que alie desenvolvimento econômico e proteção à natureza”.

A Responsabilidade Social Corporativa e Sustentabilidade não são termos mais tão distantes das organizações e da nossa vida hoje em dia. Tanto as empresas quanto a academia e a sociedade civil discutem estes temas com cada vez mais frequência. O entendimento atual é de que as empresas estão em um cenário em que certos valores e forças se tornaram relevantes no mundo e que essas precisam se readequar e consolidar um novo posicionamento; as esferas econômica, social e ambiental precisam estar em harmonia. As instituições agora também necessitam entender a comunidade em que estão inseridas e, por isto, se tornaram um dos elementos responsáveis para a dinâmica social contemporânea.

A ideia de desenvolvimento sustentável, de acordo com Dias (2012:141)<sup>108</sup>, foi lançada em 1987 pela Comissão Brundtland de Meio Ambiente da ONU na publicação denominada “Nosso Futuro Comum”, como sendo “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a

possibilidade de as gerações futuras atenderem às suas próprias necessidades”.

As empresas e o governo, como agentes relevantes e partes integrantes da sociedade, têm sido uma peça importante no esforço da disseminação do desenvolvimento sustentável. Um reflexo disto pode ser constatado a partir da publicação dos balanços sociais e relatórios de sustentabilidade. É, portanto, por meio do esforço de serem competitivas e responsáveis que as organizações realizam ações sociais ou financiam projetos diretamente ou pelas fundações mantidas por elas próprias. Tem-se contribuído cada vez mais para a construção de uma sociedade mais sustentável.

A sustentabilidade é um tema que precisa ser priorizado nas agendas, sejam elas públicas ou privadas. A escassez de recursos cada vez mais visível e a desigualdade econômica existente em nossa sociedade, mesmo com o consumismo desenfreado, precisam ser mitigadas, pois temos o risco de chegarmos ao colapso. A opinião pública, cada vez mais munida das informações que trafegam na Internet e nas redes sociais, pode valorizar ou até afundar reputações das organizações, sejam elas governo ou empresas, que não consideram verdadeiramente os seus impactos nas comunidades que estão situados ou nos mercados que atuam. A sociedade civil é atuante, tem maior consciência daquilo

<sup>107</sup>LIPOVETSKY, Gilles & SERROY, Jean. *A cultura-mundo: resposta a uma sociedade desorientada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

<sup>108</sup>DIAS, Reinaldo. *Cultura Organizacional*. Campinas: Ed. Alínea, 2012.

que a afeta e busca mais condições para possuir maior qualidade de vida.

O desenvolvimento sustentável nas organizações apresenta três dimensões: a econômica, a social e a ambiental. Segundo Dias (2012)<sup>109</sup>, a dimensão econômica prevê que as organizações necessitam ser economicamente viáveis. No âmbito social, a organização tem como papel proporcionar as melhores condições de trabalho aos seus colaboradores e a diversidade (cultural, étnica, gênero, etc.) existente na sociedade, bem como participar ativamente da comunidade que a envolve. Já na dimensão ambiental, deve-se buscar eficiência e menor impacto na natureza, além de disseminar uma cultura de conscientização nos stakeholders.

Estas três dimensões são chamadas de triple bottom line. Esta expressão surgiu na década de 1990, mas ganhou notoriedade em 1997, com a publicação da obra de John Elkington chamada “Cannibals with forks: the triple bottom line of 21st Century business”. Esta obra, de acordo com Dias (ibid.), reflete um conjunto de valores, objetivos e processos no qual uma organização deve focar para criar valor nas três dimensões mencionadas acima.

Para que ocorra a transformação e internalização da sustentabilidade na organização, seja ela pública ou privada, é necessário que a cultura de desenvolvimento sustentável seja disseminada. Um dos preceitos fundamentais é o envolvimento das lideranças, assim como a participação de todas as equipes, pois o sentimento

de participação gera engajamento. Outro ponto relevante é que a comunicação seja realizada de forma constante e transparente com todos os públicos envolvidos. O objetivo-fim deve ser a prestação de contas com a sociedade, mantendo sempre o diálogo. Conforme considera Dias (2012:146)<sup>110</sup>, “a sustentabilidade se manifesta nas empresas com a mudança de valores, princípios, posturas, atitudes, hábitos e comportamentos, ainda uma completa mudança cultural”.

As estratégias e o planejamento em longo prazo devem ser mais abrangentes e compatíveis com o uso sustentável dos recursos naturais. O desenvolvimento social não é um problema apenas do governo, mas de toda a sociedade. A incorporação não deve ser superficial, mas integral. Caso contrário, como afirma Abramovay (2012:15)<sup>111</sup>, “a ideia de condução corriqueira dos negócios representa o caminho mais curto para o rochedo”. Entretanto, existem algumas organizações que apenas publicam informações inconclusas e com pouco impacto.

As pessoas, cada vez mais informadas e com o acesso à Internet e, conseqüentemente, às redes sociais, monitoram ativamente as ações dos governos e das instituições privadas em redes sociais e sites institucionais. A reputação e a prestação de contas passam a ser fatores importantes dentro do contexto, pois uma falha pode decretar o fim de uma gestão.

<sup>109</sup>Idem.

<sup>110</sup>Ibidem.

<sup>111</sup>ABRAMOVAY, Ricardo. *Muito além da Economia Verde*. São Paulo: Ed. Abril, 2012.

Segundo Abramovay (ibid.), é necessário que haja uma relação de equilíbrio entre sociedade e natureza e que a inovação é que pode ajustar o relacionamento. Por meio dela, podemos adquirir uma maior sustentabilidade, ou seja, reduzir a dependência do poder econômico e da utilização de recursos materiais e energéticos. A União Europeia, buscando oportunidades e dinamizar a competitividade entre os países membros, elaborou, em 2006, um plano de ação para incentivar a inovação nas tecnologias ambientais, principalmente as renováveis e mais limpas (eólica e hídrica).

Além das próprias empresas, o Poder Público – conforme indicado nos casos dos Estados Unidos e União Europeia – pode também incentivar a sustentabilidade,

a partir de iniciativas e leis para maior transparência. Uma mudança de paradigma e da percepção das pessoas é fundamental. Como afirma Lipovetsky & Serroy (2011)<sup>112</sup>, o compromisso pelo tema não se impõe autoritariamente, mas só pode ser útil aos outros se há vontade para isto.

O desenvolvimento sustentável deve considerar sempre a busca de uma relação harmônica entre a sociedade e natureza – considerando o consumo desenfreado e o impacto ambiental – e, também a ética dentro do ambiente econômico, buscando uma transparência e menor desigualdade. No interior das empresas, a cultura organizacional, assim como o patrocínio das lideranças na empreitada, será possível buscar a sustentabilidade das ações.

## Sustentabilidade das práticas locais

Um dos grandes desafios para as prefeituras, após a saída do parceiro técnico, é a repactuação de metas nos novos ciclos que se iniciam. As novas metas precisam ser negociadas com todos os órgãos participantes. Isto é importante, pois, desta forma, as resistências são reduzidas e o engajamento dos servidores tende a ser mais alto. A manutenção das rotinas e metodologia de trabalho, bem como o envolvimento dos principais articuladores, como secretários e prefeito, são peças-chave na sustentabilidade do trabalho e importante para o sucesso e

continuidade das ações.

Outro recurso interessante no andamento da frente é o incentivo da criatividade e da inovação nos órgãos envolvidos. Isto por que, desta maneira, os servidores terão liberdade de propor soluções para melhorias e priorização de programas e ações, tornando a frente uma solução coletiva.

É necessário que todos os agentes de mudança estejam preparados e engajados para a condução do novo processo. O engajamento dos servidores

<sup>112</sup>LIPOVETSKY, Gilles & SERROY, Jean. *A cultura-mundo: resposta a uma sociedade desorientada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

e a receptividade a mudanças são fatores que facilitam a aplicabilidade e a sustentabilidade da frente.

Cabe ressaltar que a comunicação possui um papel importante no processo cultural, pois, a partir de campanhas internas e informes, o compartilhamento de informações dá transparência, conhecimento e a sensação de pertencimento e participação nos processos aos servidores. Ou seja, é preciso que a prefeitura se comprometa com a transformação da cultura organizacional interna, difundindo conceitos de eficiência e controle de resultados.

Deve-se ter a capacidade necessária de analisar criticamente os métodos e processos de trabalho, com acompanhamento das metas pactuadas. O suporte das lideranças da frente e dos setores envolvidos é de grande importância para a disseminação do método e mudança de cultura.

Para garantir a perenização do projeto, são primordiais o compromisso e a participação ativa dos agentes de mudança, particularmente no período de transição, quando a responsabilidade pela continuidade da frente passa a ser exclusivamente das prefeituras.

Para perenidade das ações, além de serem designados responsáveis pela frente nos municípios após a saída do parceiro técnico, é sugerida a criação de Comitês que suportem a sustentabilidade. O grupo

deve ser composto predominantemente por servidores já envolvidos com as frentes de trabalho em andamento e também por outras pessoas engajadas e dispostas a contribuir mais ainda para a continuidade das ações. É importante ressaltar que os participantes do Comitê necessitam ter bom relacionamento e influência entre os departamentos e secretarias.

Em linhas gerais, as atribuições do Comitê de Sustentabilidade são:

- Dar continuidade às ações já implementadas pela frente;
- Zelar pela manutenção da qualidade na execução;
- Organizar as reuniões de nível, mantendo o foco e objetividade;
- Estabelecer prazos e tarefas definidas, com a indicação de responsáveis.

Com isto, o grupo conseguirá garantir o alinhamento e o andamento dos trabalhos, assim como monitorar e aprimorar as ações sistêmicas. Outros pontos positivos são a validação de modelos de gestão, a estruturação de soluções para replicabilidade e uma maior gestão do conhecimento adquirido pelas práticas.

O êxito na continuação do projeto compreende coletivizar e comprometer pessoas com as novas ideias, com os resultados e os benefícios que o trabalho gera para os cidadãos.

## Principais desafios para a sustentabilidade

Os resultados alcançados nos 12 municípios apoiados ao longo do primeiro ciclo de parceria com o Programa Juntos pelo Desenvolvimento Sustentável apontam para a importância da governança colaborativa como um modelo virtuoso na gestão da agenda pública em nível municipal, capaz de enfrentar alguns dos principais desafios econômicos e sociais hoje impostos às cidades brasileiras.

As soluções cocriadas por meio do Programa e a reformulação de processos de gestão viabilizada pelos parceiros técnicos, em diálogo constante com servidores públicos, criaram as condições para o oferecimento de melhores serviços públicos e impactaram decisivamente o nível de desenvolvimento social nas cidades.

É preciso agora garantir a sustentabilidade de uma nova cultura de gestão trazida pelo Juntos e, assim, perenizar as bases necessárias ao enfrentamento de novos desafios; aprofundar as transformações na educação municipal, com investimento focado na qualidade e na ampliação do acesso; formular políticas de prevenção integrada à violência letal, com especial atenção para a violência que vitima os jovens; aprimorar os modelos de gestão da saúde em nível municipal, explorando as iniciativas que possibilitam pactuações responsáveis com o setor privado para ampliação do acesso e melhoria dos serviços; e valorizar os espaços para o diálogo democrático com a juventude, visando à formulação de políticas de atenção a essa população. Estas são apenas algumas das

questões que devem balizar um novo ciclo de transformações nas cidades parceiras do programa.

Neste novo período, permeado pela perspectiva de limitações na arrecadação, o estabelecimento de pontes de diálogo entre a sociedade civil, o setor público e a iniciativa privada – pilar fundamental do sucesso do Programa Juntos – deve nortear a construção compartilhada de um projeto de futuro para as cidades, baseado na garantia de direitos e na ampliação do acesso a serviços públicos, sobretudo de Saúde e Educação.

A consolidação de um planejamento estratégico em longo prazo, que ofereça diretrizes para o desenvolvimento social e econômico e que seja capaz de mobilizar diferentes setores da sociedade em torno do debate sobre o futuro do município, deve ser um dos pontos prioritários a nortear a gestão pública no próximo período.

Aprofundar e consolidar a cultura colaborativa que confere sentido ao Programa Juntos em meio à gestão pública municipal exigirá o comprometimento de gestores com os princípios da governança compartilhada e da promoção do controle social. Mais importante ainda, exigirá o engajamento de toda a sociedade na construção de um projeto de desenvolvimento capaz de responder às demandas por serviços públicos com inovação, participação democrática, transparência, responsabilidade fiscal e capacidade de gestão.



## Sucessão

Em alguma fase do desenvolvimento das frentes de trabalho, é possível que as cidades tenham que lidar com mudanças nos quadros das equipes envolvidas. Comitês Gestores lidam com situações diversas, sendo uma das principais causas dessa mudança a incompatibilização e resistência de alguns servidores indicados com conceitos e métodos de gestão. Outra situação também é a incorporação dos servidores comissionados na frente, mesmo com a recomendação de que sejam escolhidos os servidores de carreira, pois há uma maior garantia da perpetuidade mesmo com uma mudança de gestão no município.

Em todas as situações, o Comitê deve agir rapidamente, acionando um processo claro e bem definido de sucessão dos servidores, pois caso contrário a sustentabilidade poderá ser ameaçada. Antecipadamente, o Comitê Gestor deverá solicitar ao servidor a documentação dos processos e histórico de suas ações, com o objetivo de que os dados não se percam. O substituto deverá receber instruções e treinamento adequado para que não tenha grandes dificuldades de transição. Todas as ferramentas e históricos devem ser repassados ao substituto, além de ter o

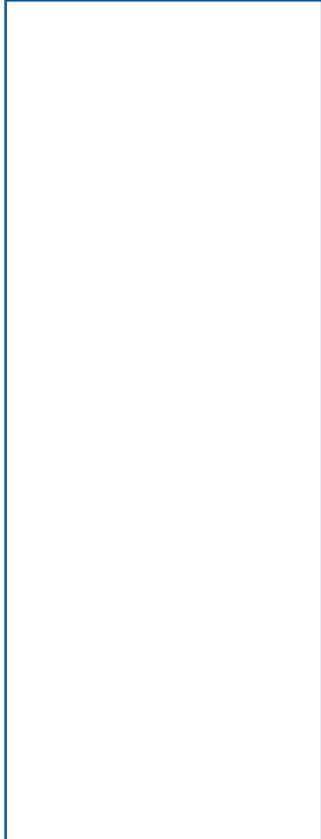
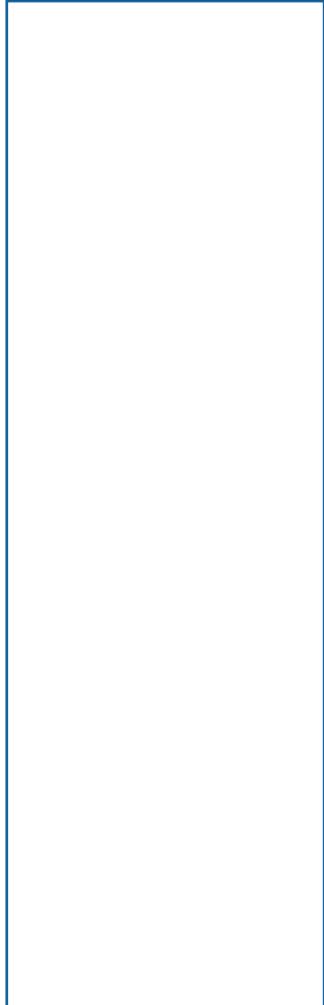
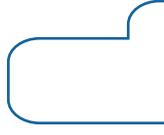
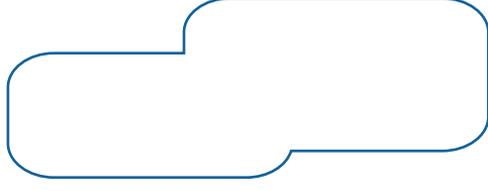
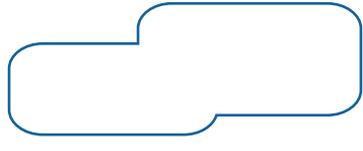
contato de algum outro servidor que atue na frente há mais tempo para apoio a dúvidas.

Como qualquer mudança de cultura, podem existir resistências e dificuldades a serem enfrentadas neste processo, mas a constância do envolvimento dos servidores e secretarias pode reverter as dificuldades encontradas. Os servidores, principalmente, precisam se sentir presentes e responsáveis pelas ações da frente. Somente com treinamento, engajamento dos servidores e comunicação adequada a continuidade das frentes será preservada.

A Comunitas, a partir de sua frente de Sistematização, apoia os municípios participantes da rede Juntos na transição das frentes do parceiro técnico para os servidores, com base em diagnósticos, monitoramento, proposição e orientação de ações ao parceiro técnico. O intuito é sempre promover autonomia aos servidores e mitigar ao máximo os impactos da saída da consultoria. O acompanhamento das reuniões e resultados é realizado pela Comunitas mesmo após a prefeitura ter assumido os processos.



# REPLICABILIDADE



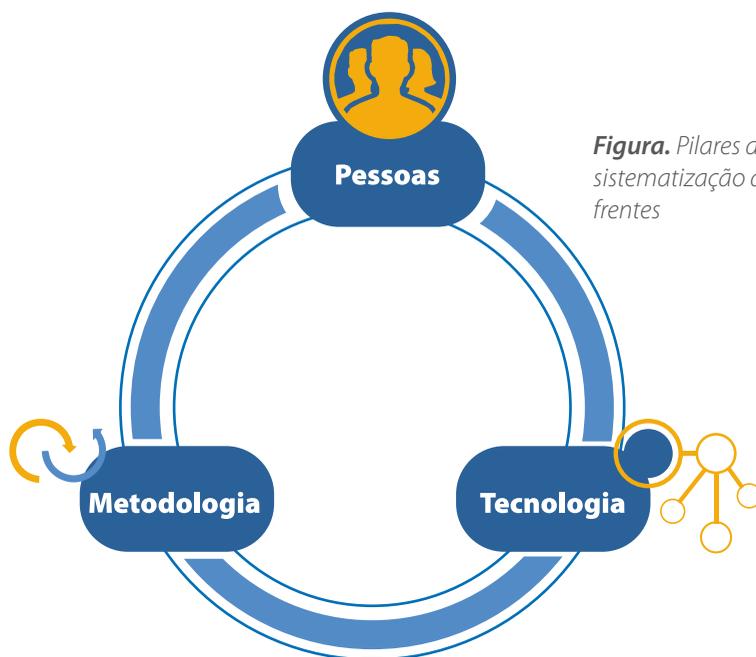


Com o objetivo de disseminar e replicar boas práticas, a Comunitas possui uma área de conhecimento responsável pela produção de conteúdo para disseminação e replicabilidade do conhecimento gerado por meio de suas ações.

A sistematização das frentes do Juntos compreende resgatar, ordenar, interpretar e analisar as iniciativas lideradas pela Comunitas, pactuadas pelo Núcleo de Governança e executadas por nossos parceiros técnicos, em constante diálogo com os gestores públicos. Desta forma, as iniciativas são cocriadas para serem replicadas em outros municípios, ampliando o impacto do programa.

São buscadas alternativas criativas e práticas que possam ser levadas adiante e implementadas em municípios com as mais variadas características territoriais, geográficas e populacionais, sem intermédio da Comunitas e dos parceiros do programa.

As Cartilhas de Replicabilidade do Juntos – Equilíbrio Fiscal, Escritório de Gerenciamento de Projetos, Licenciamento Urbano, Folha de Pagamento e Aprimoramento de Compras Governamentais – estão divididas em três pilares de sistematização, que são:



*Figura. Pilares de sistematização das frentes*

**Pessoas.** São as responsáveis por decidir e executar a frente, como servidores, secretários, prefeitos e, também, a equipe da Comunitas. É a partir deste pilar que a sustentabilidade da frente é consolidada. São essas pessoas envolvidas que recebem o conhecimento metodológico e aprendem a utilizar a tecnologia;

**Metodologia.** É o método desenvolvido com a tecnologia para aprimorar a gestão. A metodologia é ensinada e transferida para os servidores e secretários municipais durante a execução da frente. A sustentabilidade só é bem-sucedida se os processos forem bem assimilados. Os detentores da metodologia são os consultores do parceiro técnico que atuam no município ou as prefeitura que disseminam a técnica entre elas.

**Tecnologia.** É o meio para apropriação da metodologia pelos servidores e secretários e a garantia de que o processo de desenvolvimento e acompanhamento das ações não se perca ao longo do tempo. Pode ser desde um sistema que executa cálculos para análise de metas ou uma plataforma cocriada. A tecnologia é um meio de inovação, pois facilita e permite eficiência e acompanhamento de métricas e resultados. Ferramentas de acompanhamento de projetos, *softwares*, servidores de dados, entre outros, são considerados tecnologias que auxiliam na execução e apuração da frente.

Assim sendo, é possível capturar experiências já mobilizadas pelo programa de maneira estruturada, facilitando o diálogo e internalização das práticas entre as prefeituras, para que as ações bem-sucedidas em um município possam ser implementadas pelos demais e dar continuidade nas ações de maneira sustentável. As frentes já replicadas entre os municípios do Juntos seguiram essas premissas de atuação.

Em 2016, encerramos o ciclo de quatro anos de atuação do Juntos em 12 cidades brasileiras. Para escalarmos e disseminarmos a experiência e as boas práticas do programa com um maior número de cidades brasileiras, contamos com uma estratégia de replicabilidade que tem como base ações de sistematização e disseminação, cujo objetivo estratégico é replicar as frentes de trabalho do Juntos, garantindo o amplo compartilhamento deste conhecimento.

Os municípios de Santos e Teresina adaptaram diversas práticas desenvolvidas na frente de Equilíbrio Fiscal de Campinas a suas necessidades locais atuais. Algumas das ações

resultantes da frente foram: reorganização de pacotes de despesa e receita, alinhamento do cronograma de trabalho com o do orçamento anual, formação de grupos de trabalho com técnicos de várias secretarias e até a utilização de ferramentas de *Business Intelligence* (BI) para análises internas.

O projeto Teresina e-você, por exemplo, foi replicado de Campinas. O Programa Juntos cedeu, sem qualquer custo para a prefeitura de Teresina. Os códigos-fonte foram criados em 2013 pela empresa de tecnologia de Campinas, em parceria com a Comunitas e a Agência Tellus. A prefeitura recebeu, ainda, apoio técnico da Coinpel, entidade de tecnologia ligada à prefeitura de Pelotas (RS), para adaptar e implementar a ferramenta.



## Cartilhas de Replicabilidade

As cartilhas de replicabilidade do Juntos estão disponíveis no site da Comunitas: <http://comunitas.org/publicacoes>

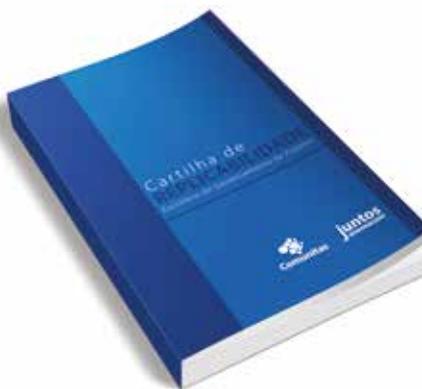
O Programa Juntos pelo Desenvolvimento Sustentável passou a publicar, no último trimestre de 2015, cartilhas de replicabilidade de suas principais frentes de atuação. São guias que trazem detalhes do processo, indicadores e principais resultados. A intenção é compartilhar o modelo dos projetos desenvolvidos para que servidores públicos e governos se inspirem e se apropriem de sua metodologia, que envolve líderes empresariais e a sociedade civil no debate de ações para a melhoria da gestão pública. Até o final de 2016, seis cartilhas de Replicabilidade foram publicadas.



**Equilíbrio Fiscal:** A primeira cartilha lançada pelo Juntos é a Cartilha de Replicabilidade – Equilíbrio Fiscal. O material traz não só o modelo de governança do Juntos e a importância do equilíbrio fiscal para a gestão pública, mas explica qual o perfil dos servidores, a metodologia a ser aplicada e a tecnologia indispensável para tocar o projeto.

### Escritório de Gerenciamento de

**Projetos:** A Cartilha de Replicabilidade – Escritório de Gerenciamento de Projetos traz a metodologia e os resultados da frente do programa que auxilia na gestão de todos os projetos da administração pública. O escritório organiza procedimentos, analisa a carteira de programas para evitar sobreposição, define objetivos estratégicos e prioridades, além de acompanhar as ações para identificar oportunidades e garantir a eficiência nos processos.





**Licenciamento Urbano:** A cartilha de Licenciamento Urbano apresenta os resultados da frente homônima realizada em Campinas e traz um conjunto de ações interligadas que tem a função de otimizar o tempo de aprovação de empreendimentos e reduzir os processos no órgão público. Permite que as prefeituras sejam capazes de promover as mudanças necessárias de maneira eficiente e obtenham melhorias contínuas.

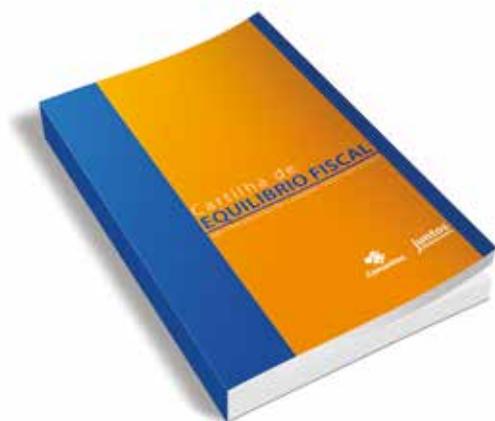
### **Diagnóstico da Folha de Pagamento:**

A Cartilha de Replicabilidade Diagnóstico da Folha de Pagamento é um desdobramento da Cartilha de Equilíbrio Fiscal, lançada pela Comunitas em 2015. Ela trata dos processos internos da gestão pública para se atingir uma maior eficiência no emprego dos recursos e se evitar quaisquer prejuízos à população.



### **Aprimoramento de Compras**

**Governamentais:** A Cartilha de Replicabilidade de Aprimoramento de Compras Governamentais tem como objetivo auxiliar as prefeituras a tornar as despesas públicas mais eficientes. A frente de trabalho foi desenvolvida em Paraty (RJ), em 2014, como um desdobramento da frente de Equilíbrio Fiscal, que identificou uma oportunidade de ganho de até R\$ 3,3 milhões em despesas correntes, a partir do processo de compras, redução de preços e revisões de contratos e convênios.





**Cartilha de Gestão de Saúde Pública:** A Saúde é uma das principais preocupações da população brasileira e também um dos maiores desafios dos governantes. A Cartilha de Gestão de Saúde Pública aborda os principais dispositivos do setor, principalmente o Sistema Único de Saúde (SUS), apontando suas diretrizes, organização e objetivos.



**Leia mais...**

Além das Cartilhas de Replicabilidade, a Comunitas disponibiliza publicações que reúnem as principais frentes de trabalho desenvolvidas nas cidades de Campinas, Santos, Pelotas, Curitiba, Juiz de Fora, Paraty, Teresina e Itirapina, cuja atuação foi por meio de consórcio e abrangeu também as cidades vizinhas São Carlos, Corumbataí, Limeira e Brotas. Os relatórios de quatro anos estão disponíveis em: <http://comunitas.org/juntos/publicacoes/>.

## Plataforma Digital Rede Juntos

Criada para promover a troca e disseminação de boas práticas em gestão pública, a ferramenta pretende apoiar gestores municipais na busca de soluções para os desafios enfrentados no exercício de suas funções. Na plataforma, os projetos são explicados em detalhes para que possam ser replicados em outros municípios. Há também diversos artigos produzidos por especialistas, gestores públicos e equipe técnica da Comunitas sobre desafios e a melhoria da gestão pública.

A plataforma será também um

instrumento de aprendizado para os interessados em compreender como se dá a implementação de soluções em gestão pública. Para isto, haverá um ambiente interativo para solução de dúvidas e conteúdo multimídia com maior possibilidade de colaboração e compartilhamento, para melhor disseminação de boas práticas e soluções inovadoras para a rede. Além da visualização via navegadores, a plataforma possui aplicativos para uso em dispositivos móveis, tais como celulares e tablets.

Com a plataforma, o conhecimento

produzido a partir das experiências do Juntos poderá impactar mais municípios brasileiros. Ademais, por meio de uma forma sistemática e em rede de geração de

novos conteúdos, será possível construir conteúdo novo sobre os temas da gestão pública. Acesse nossa plataforma Rede Juntos em [juntos.plurall.net](http://juntos.plurall.net)

### **A Rede Juntos possui como objetivos:**

- Apoiar a replicação dos cases em novas cidades de forma escalável e sustentável;
- Ampliar a visibilidade dos cases atuais e divulgar continuamente novos;
- Disseminar melhores práticas nos cursos de formação de gestores públicos.

## **Novas Cidades**

Diversas cidades buscaram a Comunitas para formar parceria com o Programa Juntos e replicar o programa. Inicialmente, em 2017, o Juntos já expandiu sua metodologia para São Paulo, Porto Alegre e Salvador. Esta cartilha, a plataforma digital e todo o conhecimento produzido pela equipe de gestão do conhecimento da Comunitas têm como objetivo ampliar esta rede, por meio da replicabilidade, para muitas outras cidades brasileiras de forma sustentável e eficaz.

## **Estudo da Universidade de Columbia sobre Governança Compartilhada mostra Juntos como caso de sucesso**

A parceria do Programa Juntos com organizações de ensino é uma prioridade na estratégia de disseminação do conhecimento. A parceria com a Universidade de Columbia reforça a diretriz do programa de sistematizar as boas práticas que têm ajudado o Brasil a mudar a forma de fazer gestão pública por meio do Programa Juntos.

Considerada uma das mais importantes instituições de ensino do mundo e a mais antiga de Nova Iorque e a quinta dos Estados Unidos, Columbia conta com uma rede global de oito centros. No Brasil, o Columbia Global Centers | Rio de Janeiro

(Columbia Global Center) atua em nível nacional, ampliando os canais de interação entre a universidade localizada ao norte da ilha de Manhattan e as cidades brasileiras.

Em 1977, a Columbia criou seu mestrado em Gestão Pública, cujo foco é em políticas e gestão pública. O curso capacita profissionais que atuam em parceria com o governo e que desejam impactar a formulação de políticas públicas. Desde janeiro de 2015, a Comunitas tem uma parceria com a instituição com o objetivo de incentivar a formação acadêmica de gestores públicos.

## Replicabilidade



Uma das ações que a escola de Administração Pública de Columbia desenvolve para disseminar melhores práticas de gestão pública é uma série de estudos de casos em formato audiovisual e escrito. Em 2016, o Juntos foi tema de um estudo de caso desenvolvido pela Universidade sobre governança compartilhada na prática. O caso “Construindo a Governança Urbana do Século XXI” (Building the 21st Century City Governance, em Inglês) traz o Juntos como caso de sucesso.

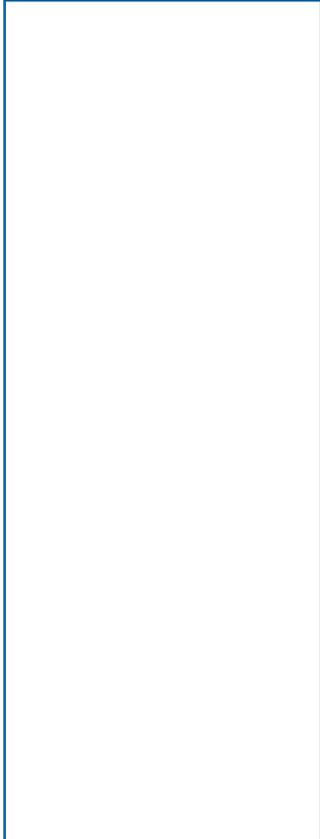
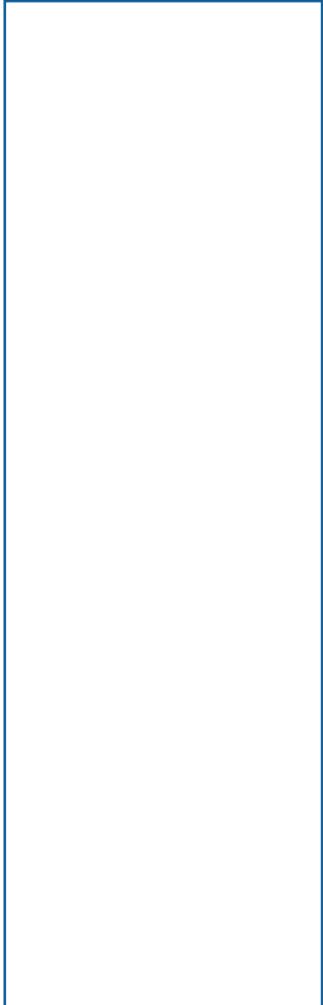
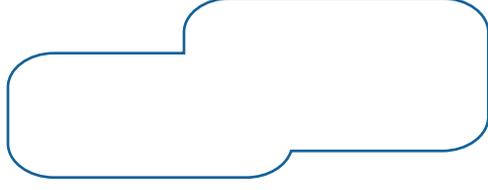
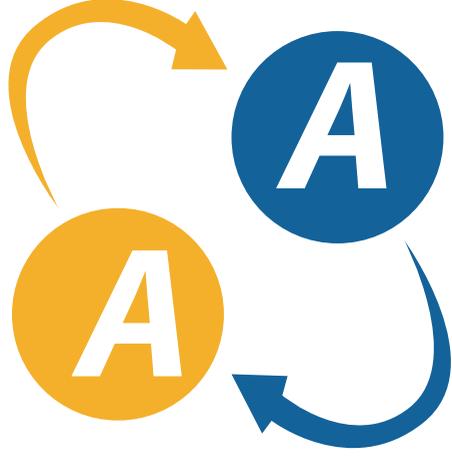
O estudo de caso tem como objetivo

narrar o surgimento e execução do programa ao longo dos seus primeiros quatro anos, focando nos principais resultados e identificando os mais relevantes fatores que colaboraram para o sucesso dos resultados.

O vídeo case já está disponível e poderá ser utilizado por instrutores de gestão pública em escolas do mundo todo. No Brasil, as instituições de ensino também poderão ter acesso ao caso via Comunitas.

Para o estudo de caso, acesse nosso site: [www.programajuntos.org.br](http://www.programajuntos.org.br).

# GLOSSÁRIO



**Administração Direta:** corresponde à atuação direta pelo próprio Estado por suas entidades estatais. É o conjunto de órgãos criados na estrutura de cada uma das pessoas políticas para o exercício das funções administrativas e outras atípicas. Assim, corresponde aos órgãos que integram a estrutura da União, dos Estados-Membros, do Distrito Federal e dos Municípios (atuação direta ou desconcentrada do Poder Público).

**Administração Indireta:** é constituída por pessoas jurídicas de direito público ou privado, criadas ou instituídas a partir de lei específica. É o conjunto de entidades dotadas de personalidade jurídica própria e criadas para o exercício de funções específicas. São as autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, como também associações e consórcios públicos. Ainda fazem parte da Administração Indireta as chamadas entidades privadas que concorrem com o Estado para a realização de atividades de interesse social.

**Cargo público:** o lugar instituído na organização do funcionalismo, com denominação própria, atribuições específicas e estipêndio correspondente, para ser provido e exercido por seu titular, na forma estabelecida em lei. Ex.: Auditor Fiscal do Tesouro Nacional (AFTN), Técnico do Tesouro Nacional (TTN), Fiscal de Mercadorias em Trânsito, Agente Administrativo, Procurador do Estado, etc.

**Escopo:** é o trabalho que precisa ser realizado para entregar um produto, serviço ou resultado com as características e funções especificadas previamente. Contempla os objetivos do projeto, os resultados esperados e a descrição sumária do trabalho a ser realizado.

**Função pública:** a atribuição ou conjunto de atribuições que a Administração confere a cada categoria profissional ou individualmente a determinados prestadores de serviços eventuais.

**Investimento Social Privado:** é o repasse sistemático e voluntário de recursos privados, de forma planejada e monitorada, para projetos sociais de interesse público.

**Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO):** estabelece as metas e prioridades para o exercício financeiro seguinte. A LDO orienta a elaboração do orçamento, dispõe sobre alteração na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras de fomento.

**Lei Orçamentária Anual (LOA):** é uma lei que prevê as receitas e fixa as despesas públicas para o período de um exercício financeiro. Nela, o governo define as prioridades contidas no PPA e as metas que deverão ser atingidas naquele ano.

**Matriz de responsabilidades:** uma estrutura que relaciona os envolvidos do projeto com o escopo do trabalho para que seja atribuído a uma pessoa ou equipe.

**Parceiro técnico:** são as empresas de consultoria que apoiam a Comunitas na execução das frentes nos municípios da rede do Programa Juntos.

**Plano Plurianual (PPA):** é um plano de médio prazo que estabelece as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. Os planos têm duração de quatro anos.

**Parceria Público-Privada (PPP):** é um contrato de prestação de obras ou serviços não inferiores a R\$ 20 milhões, com duração mínima de 5 e no máximo 35 anos, firmado entre empresa privada e o governo Federal, Estadual ou Municipal. Difere ainda da lei de concessão comum pela forma de remuneração do parceiro privado. Na concessão comum, o pagamento é realizado com base nas tarifas cobradas dos usuários dos serviços concedidos. Já nas PPPs, o agente privado é remunerado exclusivamente pelo governo ou numa combinação de tarifas cobradas dos usuários dos serviços mais recursos públicos.

**Programa:** é o conjunto de projetos que estão correlacionados, dependentes entre si ou que são ligados a um tema.

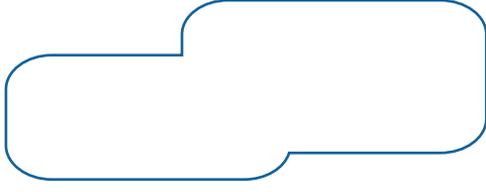
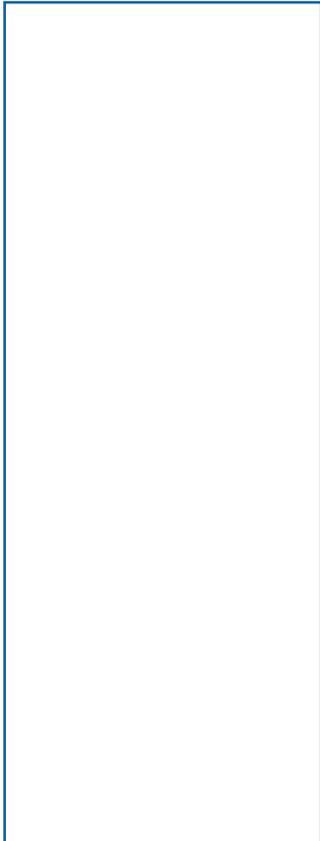
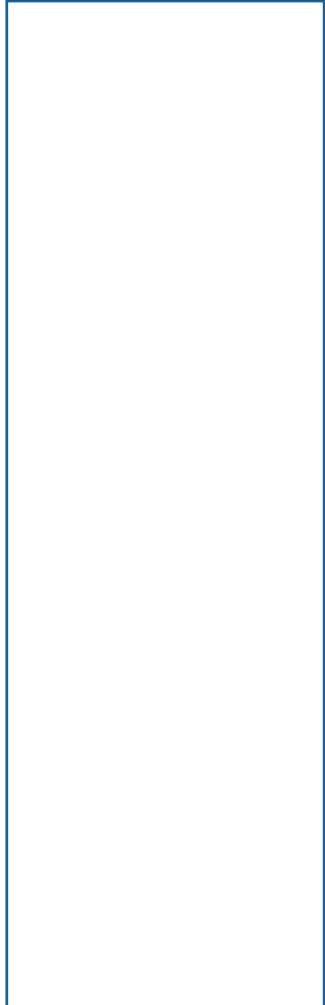
**Projeto:** um esforço temporário empreendido para criar um produto, serviço ou resultado único.

**Órgãos Públicos:** são as unidades de atuação, pertencentes a uma entidade estatal, com atribuições próprias, porém não dotados de personalidade jurídica própria. Um exemplo de órgão público são as secretarias municipais.

**Serviço Público:** é toda atividade que a Administração Pública executa, direta ou indiretamente, para satisfazer a necessidade da população, sob regime jurídico predominantemente público.



# REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS





**GALVÃO, Maria Cristina Pinto et al (org.).** Gestão Pública contemporânea: contratualização de resultados na área da saúde. São Paulo. FUNDAP: Secretaria da Gestão Pública, 2009.

**FALCONI Consultores de Resultado.** Relatórios de Controle do projeto de Diagnóstico da Folha de Pagamento. 2015.

**FALCONI, Vicente.** O verdadeiro poder. 2ª ed. Nova Lima: Editora Falconi, 2013.

\_\_\_\_\_. Gerenciamento pelas diretrizes. 5ª ed. Nova Lima: Editora Falconi, 2013.

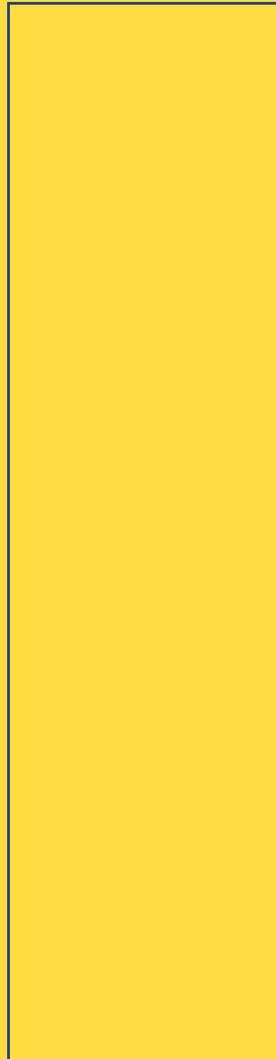
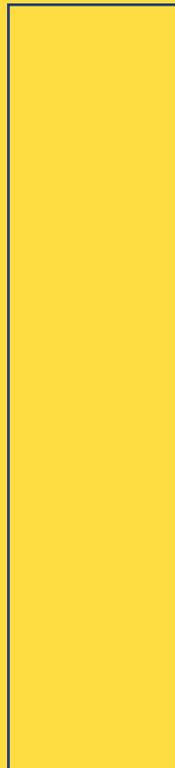
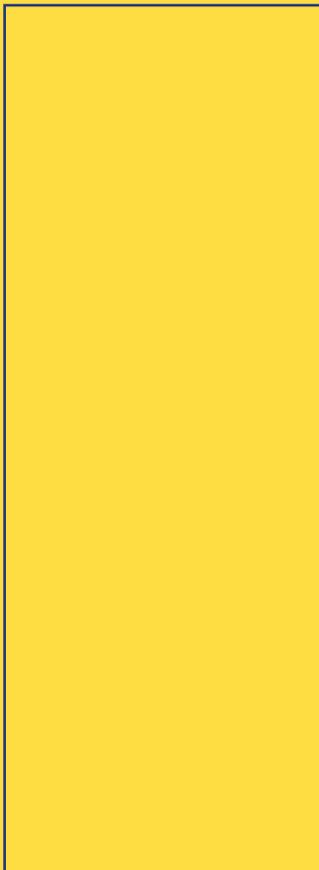
**PERIARD, Gustavo.** O Ciclo PDCA E A Melhoria Contínua. In: <http://www.sobreadministracao.com/o-ciclo-pdca-deming-e-a-melhoria-continua/>. Acesso em jun. 2016.

**RAJ, Paulo Pavarini (org.).** Gerenciamento de Pessoas em projetos. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.



**Comunitas**

**juntos**  
pelo Desenvolvimento Sustentável



Comunitas

**juntos**  
pelo Desenvolvimento Sustentável