



PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NA GESTÃO MUNICIPAL:

Caderno de conteúdos da Jornada de
formação para novos prefeitos



PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NA GESTÃO MUNICIPAL:

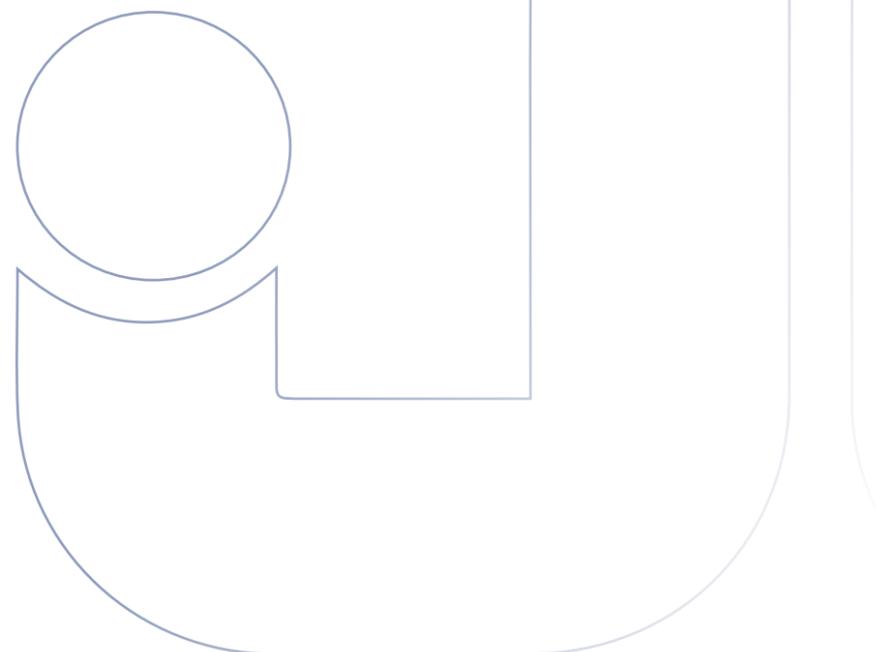
Caderno de conteúdos da Jornada de
formação para novos prefeitos



SUMÁRIO

05	FICHA TÉCNICA E AGRADECIMENTOS
06	LISTA DE PESSOAS QUE APOIARAM A JORNADA
08	CARTA DE APRESENTAÇÃO, por Regina Esteves e Thomas Trebat
11	PLANEJAMENTO: visão para o futuro, compromisso com a cidade por Vivian Satiro

13	PARTE 1 Planejar a gestão municipal: como construir administrações e políticas públicas eficientes
16	Capítulo 1: Noções fundamentais da gestão pública moderna
30	Capítulo 2: O ciclo do planejamento estratégico da gestão pública municipal
56	Capítulo 3: Finanças municipais: como manter a responsabilidade fiscal e pagar pela implementação das políticas previstas no planejamento
68	Capítulo 4: Comunicação e engajamento: como prestar contas e incluir a população nos processos de planejamento estratégico de governo
73	Capítulo 5: Internacional: paradiplomacia e conexões com o exterior



78	PARTE 2 Planejamento estratégico para as áreas finalísticas: como melhorar serviços prestados à população
82	Capítulo 6: Gestão municipal da saúde pública
94	Capítulo 7: Gestão municipal da educação
108	Capítulo 8: Gestão da segurança pública municipal
120	Capítulo 9: Planejando o desenvolvimento social dos municípios
134	Capítulo 10: Desenvolvimento econômico, geração de trabalho, emprego e renda
144	Capítulo 11: Novas economias: cultura, esporte, lazer e turismo
158	Capítulo 12: Saneamento básico, gestão de resíduos e meio ambiente
182	Capítulo 13: Planejamento territorial, mobilidade e habitação



FICHA TÉCNICA E AGRADECIMENTOS

LIDERANÇA

Regina Esteves
Diretora-presidente da Comunitas

Thomas Trebat
Diretor do Columbia Global Centers | Rio de Janeiro

COORDENAÇÃO DA PUBLICAÇÃO

Dayane Reis
Diretora de Comunicação e Conhecimento

Mariana Nascimento Collin
Gerente de Conhecimento e Inovação

PESQUISA E REDAÇÃO

Caio Momesso

REVISÃO

Dayane Reis
Dimitri Arantes
Juliana Bitelli
Mariana Nascimento Collin

PROJETO GRÁFICO

Silvia Marchetti

IMAGENS

Deposit Photos
Unsplash

AGRADECIMENTOS ESPECIAIS

A todos os gestores de espírito público que participaram da Jornada, por compartilhar experiências, desafios e sonhos e acreditar que, com conhecimento e planejamento estratégico, é possível qualificar a administração pública e melhorar a vida nas cidades.

A todos os parceiros, colaboradores, apoiadores e amigos que dedicaram tempo, paixão e conhecimento para formar a nova geração de gestores. Sem vocês, essa Jornada não seria a mesma.

À equipe da Comunitas, que se uniu e dedicou todos os seus esforços para construir esse programa.



LISTA DE PESSOAS QUE APOIARAM A JORNADA*

*cargos ocupados durante o desenvolvimento da jornada

Adriano Naves de Brito, Secretário Municipal de Educação de Porto Alegre

Águeda Muniz, Secretária Municipal de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente de Fortaleza

Alberto Kopittke, Consultor do Instituto Cidade Segura

Alexandre Schneider, Ex-Secretário Municipal de Educação de São Paulo (SP)

Alexandre Simões, Sócio-diretor da Mais Resultados

Alexis Wichowski, Professora da Universidade de Columbia (EUA)

Ana Cristina Jayme, Superintendente da Secretaria Municipal de Planejamento e Administração de Curitiba (PR)

Aod Cunha, Ex-Secretário de Estado da Fazenda do Rio Grande do Sul

Ariadne Daher, Arquiteta e Urbanista do escritório Jaime Lerner

Carolina Ricardo, Diretora-executiva do Instituto Sou da Paz

Daniel Annenberg, Ex-secretário Municipal de Inovação e Tecnologia de São Paulo (SP)

Dulce Helena Cazzuni, Ex-Secretária Municipal de Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão e de Planejamento e Gestão de Osasco (SP)

Eduardo Pazinato, Ex-Secretário Municipal de Segurança Pública de Canoas (RS)

Eduardo Speeden, Assessor Municipal da Secretaria de Planejamento de Teresina (PI)

Eduardo Stranz, Consultor da Confederação Nacional de Municípios

Edvaldo Nogueira, Prefeito de Aracaju (SE)

Elizabeth Jucá, Secretária de Estado de Desenvolvimento Social de Minas Gerais

Elkin Velásquez, Diretor Regional do ONU-Habitat para América Latina e o Caribe

Ermínia Maricato, Ex-Ministra adjunta do Ministério das Cidades e Ex-Secretária Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano de São Paulo (SP)

Erno Harzheim, Ex-Secretário de Atenção Primária à Saúde do Ministério da Saúde

Fabiana Bentes, Ex-Secretária de Estado de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos do Rio de Janeiro

Fábio Bernardi, Especialista em Comunicação Pública

Fábio Ferraz, Secretário Municipal de Saúde de Santos (SP)

Fábio Waltenberg, Professor associado na Universidade Federal Fluminense

Fernanda Campagnucci, Diretora Executiva da Open Knowledge Brasil

Fernando Coelho, Professor de Administração Pública da Universidade de São Paulo

Fernando Schüller, Cientista Político e Professor do Insper

Firmino Filho, Prefeito de Teresina (PI) – in memoriam

Flávio Emílio Rabetti, Diretor Municipal de Convênios e Contratos de Campinas (SP)

Fúlvio Albertoni, Secretário Municipal de Fazenda de Juiz de Fora (MG)

Gilberto Perre, Secretário Executivo da Frente Nacional de Prefeitos

Giovanna Victor, Secretária Municipal de Fazenda de Niterói (RJ)

Guilherme Rezende, Especialista em Transição Governamental

Gustavo Maia, Diretor do Colab

Henrique Oliveira, Secretário Municipal de Educação de Caruaru (PE)

Ivan de Andrade Paixão, Ex-Assessor Técnico na Coordenadoria Municipal de Desenvolvimento Econômico de São Paulo (SP)

Izabela Murici, Sócia-Consultora na Falconi

Januário Montone, Consultor do Monitor Saúde

Jonas Donizette, Prefeito de Campinas (SP)

José Cláudio Junqueira Ribeiro, Ex-Presidente da Fundação Estadual de Meio Ambiente de Minas Gerais

José Rodolfo Fiori, Cofundador do GOVE

Juliana Martins, Coordenadora Institucional do Fórum Brasileiro de Segurança Pública

Larissa de Marco, Coordenadora de Políticas de Emprego e Renda do governo de São Paulo (SP)

Leandro Ferreira, Presidente do Renda Básica Brasil

Leany Lemos, Ex-Secretária de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão do Rio Grande do Sul

Léo Voigt, Cientista Social

Lisandro Carrillo, Consultor na Falconi

Luiz Carlos Nogueira, Consultor na Falconi

Luiz Ricardo de Bittencourt Souza Renha, Membro do Comitê de Pessoas e Organização da BRK Ambiental

Margareth Zaponi, Secretária Municipal de Educação de Petrolina (PE)

Marília Melo, Presidente do Instituto Mineiro de Gestão das Águas

Marina Schulman, Arquiteta do escritório Jaime Lerner

Mauricio Duarte, Arquiteto do escritório Gehl Architects

Melina Riso, Diretora de Programas do Instituto Igarapé

Michael Guedes, Ex-Secretário Municipal de Comunicação Pública de Juiz de Fora (MG)

Miguel Coelho, Prefeito de Petrolina (PE)

Mirian Lucia Pereira, Professora de Administração Pública na Profiap/Univasf

Paulo Alexandre Barbosa, Prefeito de Santos (SP)

Pedro Chiappini, Sócio-Diretor da Mais Resultados

Pedro Henrique Teixeira Fiorelli, Head de Relações Institucionais da BRK Ambiental

Pedro Parente, Ex-Chefe da Casa Civil

Raquel Lyra, Prefeita de Caruaru (PE)

Renata Martins Domingo, Secretária Municipal de Saúde da Prefeitura de Conde (PB)

Ricardo Henriques, Superintendente Executivo do Instituto Unibanco

Ricardo Ribas, Consultor na Falconi

Rodrigo Barbutti, Coordenador Municipal de Estudo de Impacto de Vizinhança de Campinas (SP)

Samuel Ongaratto, Secretário Municipal de Segurança Pública de Pelotas (RS)

Sérgio Avelleda, Ex-Secretário Municipal de Mobilidade de São Paulo (SP) e Diretor de Mobilidade Urbana da WRI

Silvio Barros, Ex-Prefeito de Maringá (PR)

Tadeu Saravalli, ex-secretário Municipal de Gabinete de Birigui (SP)

Tarcísio Cintra, Secretário Municipal de Fazenda de Campinas (SP)

Thais Leal Piffer, Assessora da Superintendência do Sebrae-SP

Thiago Pedrino Simão, Chefe de Gabinete do Deputado Federal Geninho Zuiliani

Thomas Trebat, Diretor do Columbia Global Centers I Rio de Janeiro

Tulio Kahn, Consultor na Fundação Espaço Democrático

Ursula Dias Peres, Professora de Gestão de Políticas Públicas na Universidade de São Paulo

Vivian Satiro, Secretária Adjunta de Licenciamento de São Paulo (SP)

Washington Bonfim, Ex-Secretário Municipal de Planejamento de Teresina (PI)

William B. Eimicke, Professor na Universidade de Columbia (EUA)



CARTA DE APRESENTAÇÃO

Palavra dos diretores-presidentes

Regina Esteves e Thomas Trebat

O projeto trouxe igualmente uma certeza de que, se, por um lado, é preciso continuar o caminho do conhecimento, por outro, o sucesso só será possível se esse caminho for compartilhado, se pessoas e organizações unirem seus esforços na mesma direção.



“

A Jornada resume bem o propósito da Comunitas: precisamos fortalecer pessoas para transformar o Brasil. Temos a certeza de que cada indivíduo impactado por essa iniciativa é mais um agente que apoiará o avanço do Brasil.

No contexto de incertezas causadas pela crise sanitária, a Comunitas precisou se reinventar e parte disso consistiu em buscar cooperações para levar soluções viáveis a governos do país e apoiá-los a enfrentar os desafios impostos pela Covid-19. Uma dessas colaborações-chave foi com o parceiro, já antigo, Columbia Rio Global Centers, filial da Columbia University no Brasil, para o desenvolvimento da *Jornada de formação para novos prefeitos*. Realizada entre agosto de 2020 e maio de 2021, a *Jornada* buscou levar conhecimento atualizado sobre gestão pública a candidatos e prefeitos recém-eleitos para apoiá-los a assumir seus cargos em um contexto tão desafiador. O programa foi um marco importante para a gestão pública municipal em 2020.

Ao longo de quase um ano, a *Jornada* apoiou novas lideranças públicas no desenvolvimento de seus Planos de Governo, na transição governamental, na definição da agenda dos 100 primeiros dias e dos Planos de Metas, por meio de conteúdos teóricos, mentorias e imersões técnicas com especialistas em diversas áreas da gestão pública. Ao todo, o programa contou com a participação de mais de 1000 gestores públicos, sendo que 12 municípios foram beneficiados por um acompanhamento individualizado para desenhar seus Planos de Metas e portfólios de projetos estratégicos. A rede da Comunitas também teve um papel fundamental e pudemos contar com o apoio de mais de 100 mentores e especialistas da sociedade civil, academia, setor privado e setor público, que assumiram o compromisso de compartilhar suas experiências em prol do aprimoramento das prefeituras brasileiras.

Para contar a história desta *Jornada*, lançamos, em outubro de 2021, um primeiro livro, que traz os principais aprendizados e resultados do processo. Agora, estamos trazendo o segundo volume das publicações da *Jornada*: “Planejamento estratégico na gestão municipal; caderno de conteúdo da *Jornada de formação para novos prefeitos*”. Esta cartilha foi elaborada a partir de quase 500 páginas de conteúdos escritos e 70 horas de gravações, produzidas ao longo da



Para nós, é evidente que as lideranças públicas que precisamos são aquelas que, munidas das melhores informações, possam aplicar o conhecimento nas suas instituições de forma a impactar positivamente a gestão pública e a vida da população

Jornada pelas mais de 100 pessoas que disponibilizaram seu conhecimento e expertise.

A cartilha traz conteúdos sobre todos os temas envolvendo a gestão pública municipal, como finanças, comunicação, saúde, educação, saneamento, desenvolvimento social e econômico, economia criativa, entre outros. A publicação destina um capítulo para cada um dos temas, em que os assuntos foram abordados com o intuito de apoiar prefeitos recém-eleitos e equipes a planejarem seus 4 anos de gestão a partir de um diagnóstico da realidade do município e a definição de metas alcançáveis. Para isso, cada capítulo traz orientações sobre quais as competências dos municípios, como realizar o diagnóstico local, dicas sobre legislação, governança compartilhada e captação de recursos, além de exemplos de metas para a gestão municipal. Desta forma, a cartilha visa fornecer todos os instrumentos para que lideranças municipais possam assumir seus cargos e realizar seu planejamento estratégico com respaldo técnico.

Para nós, é evidente que as lideranças públicas que precisamos são aquelas que, munidas das melhores informações, possam aplicar o conhecimento nas suas instituições de forma a impactar positivamente a gestão pública e a vida da população. É nessa medida que programas como a Jornada, bem como os conteúdos presentes nesta cartilha, contribuem para alinhar a capacidade técnica em gestão pública à consolidação dos líderes políticos de espírito público.

Outra mensagem que queremos ressaltar com ambas as publicações é que o planejamento é o elemento essencial para que tenhamos um Estado mais eficiente, transparente,

socialmente justo e participativo. Sem isso, é impossível construir um governo com capacidade para fazer frente aos desafios que se anunciam para as próximas décadas.

Assim, esperamos que essa nova publicação inspire vocês, gestores públicos, a atuar no presente, mas sem esquecer de olhar para o futuro, para além dos ciclos políticos. Ao prezar pela continuidade de um trabalho bem realizado, os verdadeiros líderes possuem a capacidade de levar adiante programas efetivos para além das bandeiras políticas, demonstrando o comprometimento com a democracia.

Por fim, lembrem-se que nesta trajetória na gestão pública, vocês não estão sós e que, para cada desafio, há vários caminhos possíveis a serem trilhados e uma rede de apoio disposta a contribuir para o desenvolvimento de soluções para cada realidade.

Boa leitura!

Regina Esteves

Diretora-presidente da Comunitas

Thomas Trebat

Diretor do Columbia Global Centers|Rio de Janeiro



EDITORIAL

Planejamento: visão para o futuro, compromisso com a cidade

Em tempos de profundas incertezas, quando propagar desinformação é exercício de poder, pensar o futuro a partir da elaboração de sentidos, ideias e aspirações de cidade, é tão desafiador quanto necessário. A *Jornada de formação de novos prefeitos*, promovida pela Comunitas, foi criada como convite para aprofundarmos a seguinte premissa: planejar cuidadosamente os próximos anos, dar norte para as decisões futuras e, sobretudo, atentar-se às implicações das escolhas feitas diante de um presente inconstante.

A noção de planejamento público, tal como a conhecemos hoje, surge no Brasil na Constituição de 1988, com a instituição do Plano Plurianual (PPA) e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que, ao lado da Lei Orçamentária Anual (LOA), formam a tríade do planejamento público adotado no país. Tais instrumentos foram criados com o objetivo de orientar, com o emprego eficiente dos recursos públicos, as políticas e serviços ofertados à população, de modo que a ação estatal se materialize em respostas aos problemas e demandas da sociedade. No entanto, ao longo das últimas décadas, foi possível observar que a ideia de planejamento, não raras vezes, foi reduzida à ideia de gestão do orçamento, dissociando gastos dos resultados efetivos das políticas públicas.

Em razão disso, a *Jornada* ultrapassa a noção de planejamento público tradicional, incorporando à trilha novas peças e conceitos, como o potencial estratégico dos planos de governo, os processos de transição governamental e os programas de metas, consolidados como exigência legal em alguns municípios.

Durante o período eleitoral, é natural e esperado que se acentuem as reflexões a respeito da cidade onde vivemos, visando à projeção de uma cidade futura onde queiramos viver. A aproximação de um novo ciclo de gestão abre espaço para a qualificação do debate em torno das políticas públicas, para a realização de um balanço do que foi realizado e para o planejamento daquilo que pode ser melhorado: de um lado, os governos têm a oportunidade de apresentar resultados e avaliar criticamente o que funcionou e o que cabe ser repensado; de outro lado, a população pode expressar os rumos que deseja seguir. Assim, o desejo manifesto pela população dá vida à noção de democracia representativa. Esta é a ponte que liga representantes e representados e que concretiza o pacto social.

O contexto de pandemia causada pela COVID-19 nos possibilitou, de modo lancinante, aprofundar essas discussões, seja em razão do impedimento de experimentar a vida cotidiana, tida até então como “normal”, seja porque desnudou e exasperou a triste realidade de privações que muitas brasileiras e muitos brasileiros ainda vivem.

Ainda assim, é preciso perguntar-se: como traduzir tais discussões em soluções públicas e incorporá-las na agenda governamental? Os planos de governo são o primeiro passo. Se há alguns anos eles não passavam de mero requerimento de candidatura eleitoral, agora entendemos seu uso como axioma do planejamento público. Os planos de governo devem ser apresentados à gestão desde o processo de transição que sucede o pleito, ou seja, a partir do momento em que um dos candidatos é escolhido.

O rito de transição governamental - ciclo que vai desde a eleição do(a) novo(a) chefe do poder executivo até o dia da posse e o início efetivo do exercício do cargo - é a chave para a continuidade das políticas públicas e para o estabelecimento de procedimentos que deem perenidade às iniciativas estatais. Nesse sentido, estabelecer um bom método para o processo de transição governamental parece um caminho possível ou mesmo necessário para melhorar a qualidade da gestão. A integração das diferentes etapas aos instrumentos formais de planejamento, como o PPA, assegura a diretriz gerencial para os governos, a conexão entre o projeto político eleito e a seleção de prioridades governamentais, o aprimoramento dos gastos e, mais importante, o salto na qualidade das políticas implementadas.

Essa publicação foi pensada para apresentar o passo a passo de cada um dos processos que compõem a gestão governamental e auxiliar na adoção das melhores práticas em seu município.

Desfrute desta trilha e siga contando com o time da Comunitas!

VIVIAN SATIRO

Secretária executiva de planejamento da Prefeitura de São Paulo (SP)



**PLANEJAR
A GESTÃO
MUNICIPAL**
*Como construir
administrações
e políticas
públicas
eficientes*

Neste primeiro bloco de conteúdo, estão reunidas as frentes de atuação da administração pública que concentram o núcleo da gestão e do planejamento. São as chamadas “áreas-meio”, isto é, aquelas em que os gestores públicos sustentam toda a estrutura da prefeitura por meio de ações transversais e organizativas. Por esse motivo, convidamos o leitor a conhecer e aperfeiçoar os instrumentos disponíveis para o exercício de tais atividades.

Ao tratarmos da “coisa pública”, é indispensável a atuação responsável e dirigida pela excelência, de modo a criar condições materiais e a abrir caminho para que as demais pastas possam realizar boas entregas para os cidadãos. É claro que, nesse processo, não devemos ignorar gargalos e limitações presentes na realidade municipal, que, por sua vez, impacta todo o território nacional. Ainda assim, acreditamos ser possível obter ganhos de eficiência no momento em que as equipes avaliam e corrigem processos internos, implementam instrumentos de gestão e repensam rotinas burocráticas, afirmando a racionalidade administrativa em consonância com o espírito público.

Pensando nisso, esta seção está estruturada em cinco capítulos: em primeiro lugar, apresentamos conceitos-chave da gestão pública, bem como o tema de sua modernização; em seguida, detalhamos o ciclo de governo, que cobre desde as campanhas eleitorais até a criação do planejamento e das metas a serem alcançadas; por fim, os três últimos capítulos detêm-se nas áreas de atuação da prefeitura: finanças, comunicação pública e participação social e a atuação internacional.

Para passarmos ao que interessa, cabe pontuar ainda que os textos aqui reunidos foram editados especialmente para a aplicação prática nas gestões municipais. Em cada capítulo, é possível encontrar contextos e conceitos importantes, ferramentas e instrumentos de gestão, modelos de documentos e planilhas a serem utilizados, além de recomendações bibliográficas para aprofundamento nos respectivos temas. Com isso, esperamos que o leitor possa não apenas aprender, como também manter-se instigado na busca por conhecimento na área da gestão pública, e que o conteúdo subsidie a elaboração de planos estratégicos da gestão municipal.

NOÇÕES FUNDAMENTAIS DA GESTÃO PÚBLICA MODERNA

Conhecendo a gestão pública e seus principais conceitos

Para iniciar a trajetória de conhecimento sobre administração pública, gestão e o mundo da política municipal, é essencial definirmos com clareza alguns de seus principais conceitos.

Estado e governo

A expressão “máquina pública”, recorrentemente lida em jornais e notícias, parece ser uma excelente alegoria para tratarmos da gestão pública. Isso porque os entes federativos (União, estados e municípios), as alçadas de poder (executivo, legislativo e judiciário), a sociedade civil, os órgãos da administração pública indireta, enfim, todas as instâncias onde se situa a “coisa pública” podem ser entendidas como engrenagens interdependentes e sensíveis, em maior ou menor grau, às decisões tomadas em diferentes níveis. Para sabermos mais sobre essas engrenagens, os conceitos de Estado e de governo precisam ser apreendidos.

Em termos simples, o Estado é a representação política de um povo que habita um determinado território e que possui um conjunto de regras universais para a convivência. De modo diferente, o governo pode ser entendido como as pessoas que assumem a tarefa de fazer a manutenção e a gestão do Estado. Então, como o político trabalha para o povo e faz a “máquina pública” funcionar? A resposta é simples: por meio da administração pública e das políticas públicas.



A Escola Virtual de Cidadania (EVC) da Câmara dos Deputados possui um conjunto de vídeos curtos que explicam diferentes conceitos importantes para nossa democracia. Assista ao “O que é Estado?”.

O paradigma da administração pública

Diferentes momentos históricos produzem concepções diversas sobre o papel do Estado em relação a sua população, bem como em relação à função da administração pública nesta interação. Chamamos de *paradigma* o entendimento de determinada época sobre essas concepções. Atualmente, o paradigma da administração pública se detém na compreensão do “público enquanto interesse público”, em detrimento da ideia de “público enquanto estatal”.

Em linhas gerais, antes da década de 1990, os estudos que olhavam para a coisa pública tinham no Estado seu objeto de pesquisa e o compreendiam como sujeito central das questões de ordem pública, em detrimento da sociedade civil. Segundo este entendimento, a administração é caracterizada por seu caráter tecnicista, centralizador e autoritário, pois toma as decisões de maneira autônoma e sem maiores consultas com a população. De modo contrário, o enten-

dimento da administração pública como interesse público, modelo que vivemos hoje, coloca a administração a serviço do povo, a quem se deve prestar contas.

Podemos denominar o paradigma atual da administração pública como a “gestão pública gerencial”. No Brasil, ele aparece como fruto das reformas realizadas por Luiz Carlos Bresser Pereira, então ministro da Reforma do Estado durante o governo FHC. Diferentemente da abordagem burocrática, a abordagem gerencial reconhece os Estados democráticos contemporâneos como formuladores e imple-

mentadores de políticas públicas estratégicas, capazes de gerar externalidades positivas ao interesse e ao bem público. Ou seja, hoje a gestão pública deve lançar mão do diálogo e da participação da sociedade civil para ter um olhar sistêmico sobre o que é preciso e necessário para o povo, materializando políticas públicas que sejam verdadeiramente de interesse público, a partir de diagnósticos da realidade e dados confiáveis.

Unindo a noção gerencial e as definições apresentadas anteriormente, podemos afirmar o seguinte:

O município sempre será maior que o governo que o administra.

A gestão pública deve se orientar por princípios.

Dados e diagnósticos devem ser o referencial para os atores da administração pública, a fim de que sejam formuladas políticas públicas que atendam ao interesse público.

Os princípios da administração pública

Se o Estado possui um conjunto de regras universais (leis e Constituição), o governo que o administra deve fazer a ma-

nutenção dessas regras e orientar sua gestão baseado nelas. Em outras palavras, alguns princípios devem ser seguidos por todos aqueles que atuam na gestão pública.

O paradigma atual de administração pública compreende o público enquanto interesse público. Isso significa que a administração está a serviço do povo, a quem deve prestar contas.



FIQUE DE OLHO Nos princípios constitucionais da administração pública

- LEGALIDADE** ➤ Pedra angular da atuação dos agentes públicos, toda atuação da administração pública deve se subordinar à estrutura e à previsibilidade legal.
- IMPESSOALIDADE** ➤ Esse princípio visa a garantir que interesses pessoais jamais se sobreponham ao interesse público. Mais do que isso, ele orienta a atuação da administração pública no sentido de evitar qualquer tipo de diferenciação no atendimento à população.
- MORALIDADE** ➤ Aqui se espera que as ações tomadas pelo gestor público orientem-se pelos preceitos comportamentais “corretos” segundo os termos da lei. A intenção desse princípio é impedir comportamentos que possam gerar externalidades negativas ao Estado, e que contra ele atentem.
- PUBLICIDADE** ➤ Qualquer ação, ato, iniciativa, diretriz, da administração pública deve ser disponibilizada à população. Mais do que isso, deve ser amplamente divulgada para que os cidadãos e cidadãs tomem conhecimento do que está sendo feito em nome do povo.
- EFICIÊNCIA** ➤ A atuação do agente público deve prezar pela produtividade e pela economicidade, ou seja, toda ação deve se dar de tal modo que o resultado entregue seja o melhor possível com o menor ônus aos cofres públicos.



Para reforçar esses princípios, assista ao vídeo produzido pela Advocacia-Geral da União: “AGU Explica - LIMPE”.

As diferentes políticas: *polity*, *politics* e *policy*

Como se sabe, a palavra “política” possui várias acepções em português. Usá-la para definir três tópicos fundamentais da gestão pública poderia causar certa confusão. Por essa razão, lançaremos mão dos termos em inglês e suas respectivas definições. A literatura especializada em políticas públicas (*policy analysis*) define três dimensões da política:

- **Primeira dimensão. *Polity*** são as instituições políticas, ou seja, a estrutura administrativa do Estado.
- **Segunda dimensão. *Politics*** são os processos políticos ou o jogo político em si, envolvendo o processo eleitoral e a disputa entre partidos, por exemplo.

- **Terceira dimensão. *Policy*** são os conteúdos da política executados pelos governos, ou seja, as políticas públicas.

É importante apreender os três conceitos e o modo como eles se relacionam, pois o sucesso de um governo e de sua gestão tem ligação direta com a compreensão dessa dinâmica. Vejamos uma hipótese:

Nas últimas eleições municipais, o candidato X foi eleito vereador com o apoio maciço de uma parcela da população por conta de seu posicionamento ideológico no jogo político (*politics*) e de suas propostas de políticas públicas (*policy*). A Câmara de vereadores (*polity*) procura o novo membro para discutir a implementação de uma política pública na forma de um projeto de lei (*policy*), que será votado em breve, mas que não se encaixa no espectro de seu posicionamento no jogo político (*politics*). Mesmo discordando do projeto (*policy*), o candidato X trabalha para aprofundar alguns pontos e aproximar o projeto de lei à expectativa do seu eleitorado. Ainda assim, seu eleitorado continua não concordando com a política pública empregada (*policy*). A imprensa local, sabendo da atuação do candidato X na formulação e aprovação da política pública, quer saber a sua opinião sobre ela.

Em uma situação como essa, é importante ter clareza que a proximidade do eleitor com o candidato se dá a partir do desempenho no âmbito da *politics* e do que se entrega na esfera da *policy*. Mesmo que se tenha trabalho na melhoria da *policy*, se ela ainda trouxer problemas para a população, vale a pena apoiar a sua aprovação na Câmara dos vereadores? Como as alçadas na política se confundem, é importante que se estabeleça certa coerência entre o comportamento na *polity*, os posicionamentos na *politics* e o que se entrega como *policy*.

Políticas públicas

Retomando o conceito em português para a *policy*, as políticas públicas, é preciso considerar que não existe uma definição teórica única para o termo, havendo diversos debates sobre quais tipos de ação são ou não enquadradas como tal. Grosso modo, a política pública é um projeto ou ação do governo em benefício do Estado (povo/território), baseado no diagnóstico prévio da realidade e executado a partir do processo de formulação, implementação e avaliação, conhecido como o “ciclo das políticas públicas”.



FIQUE DE OLHO Nas diferentes fases do ciclo das políticas públicas

FORMAÇÃO DE AGENDA

➤ **Concentra a interlocução com os planos de governo. Nesta fase, são definidas as prioridades do que se pretende solucionar, algo definido a partir de um diagnóstico de viabilidade (orçamentária e política).**

FORMULAÇÃO DA POLÍTICA

➤ **A partir da escala de prioridade, definem-se as alternativas para cumprir as tarefas, ou seja, os objetivos da política, responsáveis, estrutura necessária, seus indicadores, público-alvo etc. Aqui, é possível que exista mais de uma proposta sobre como tratar determinado problema público.**

TOMADA DE DECISÃO

➤ **Uma vez feita a ampla análise técnica sobre as possibilidades de ações, deve-se decidir a proposta a ser implementada. Neste ponto, cabe ao gestor público atentar à economicidade e eficiência de sua escolha.**

IMPLEMENTAÇÃO

➤ **É a etapa na qual se dá a materialização das ações, alocando os recursos necessários para que seja feita a execução do que foi planejado nas etapas anteriores, mobilizando os servidores e os instrumentos necessários.**

AVALIAÇÃO

➤ **Aqui se dará a aferição dos resultados das ações. Como parte fundamental do processo de gestão, a avaliação deve levar a cabo a análise sistemática dos resultados, seu mérito e valor social. No contexto nacional, as avaliações ainda são feitas por atores externos ao processo de formulação e implementação das políticas públicas. Dessa forma, muitos ainda veem essa etapa como uma auditoria, e não uma geradora de valor social para as ações desenvolvidas pelos governos. Sem a comprovação dos resultados, não se pode ter clareza do processo.**



**Assista ao vídeo produzido pelo Politize!
"CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS:
O que é? | Entrevista Leonardo Secchi"
e saiba mais sobre o assunto.**

Gestão por resultados, integração e intersetorialidade

A gestão no setor público e nas entidades de interesse público vem evoluindo significativamente para se adequar às novas demandas da sociedade. A cobrança cada vez maior por resultados concretos, que vão além de entregas de caráter imediato, tem impulsionado o papel do Estado e, sobretudo, a qualidade dos serviços prestados à sociedade.

Em geral, a administração pública, ao formular e implementar uma política, o faz de forma isolada, sem considerar outras ações públicas ou a atuação dos demais atores envolvidos. A sua estrutura é segmentada em secretarias e órgãos que, na maioria das vezes, não se comunicam. Tal isolamento implica políticas públicas sem efetividade, ou seja, elas não geram os resultados esperados pela sociedade e pelo próprio governo.

Uma forma de gerar resultados mais positivos é tratar as políticas públicas sob uma ótica integrada, reconhecendo que as diferentes ações, caso somadas, podem gerar maior impacto na população local. Por isso, a aplicação de um modelo de gestão que integre diferentes áreas poderá contemplar o problema público de forma global, gerando resultados mais positivos para a sociedade.

A legitimidade e a sobrevivência das instituições de interesse público dependerão, cada vez mais, de sua capacidade de produzir, avaliar e comunicar resultados de interesse dos públicos-alvo que constituem sua razão de ser e sua capacidade de operar os recursos públicos a partir de políticas e práticas que visem eficiência, eficácia e efetividade no uso dos recursos.

Na prática: modernização da gestão municipal e instrumentos de governo

O que significa modernizar a administração pública e por que é urgente

Aplicar os conceitos da gestão pública no cotidiano da gestão municipal não é tarefa fácil. Na prática, existem outras diretrizes que devem guiar a atuação das lideranças públicas, entre elas, a busca pela modernização e inovação da administração pública.

Um mundo em transformação constante e acelerada requer que os governos se transformem e inovem. Este é um fato incontestável. São desafios políticos, ambientais, econômicos e sociais cada vez mais complexos, além de uma sociedade que não somente desconfia do setor público como também está mais exigente com relação à qualidade dos serviços e transparência da gestão. Todo esse quadro está associado à incerteza e à indefinição quanto ao futuro pós-crise de COVID-19. São tantas as razões que mostram que inovar no setor público já não só é uma questão de escolha, mas uma obrigação imposta pela complexidade do momento em que vivemos.

Assim, inovar significa pensar e testar os futuros desejáveis e possíveis da administração pública e da sociedade que queremos. Não há dúvidas de que modelos tradicionais já não funcionam e que é preciso encontrar formas mais sofisticadas e novas de pensar e fazer políticas públicas. Gestores públicos precisam, mais do que nunca, ser criativos, ágeis e estarem preparados para enfrentar os desafios atuais e a se adaptarem às incertezas do futuro. A inovação é, portanto, um meio e uma abordagem para essa adaptação.

Modernizar a administração e inovar no setor público abarca um espectro amplo de possibilidades, desde a inserção de tecnologias digitais, mudança organizacional, romper com regras do passado e rever processos ultrapassados para dar lugar a soluções mais efetivas e eficientes para atender a população.

A seguir, apresentamos elementos de contexto e orientações para guiar gestores municipais na inclusão de ações que visem modernizar a administração em todas as etapas do ciclo de políticas públicas, visão esta que deve ser levada em conta ao longo dos quatro anos de gestão. Como a modernização da administração abarca um universo amplo, optamos por focar em dois aspectos fundamentais: (1) a inovação tecnológica e o uso de tecnologias digitais para melhorar a gestão e a prestação de serviços públicos; e (2) a melhoria dos processos de gestão de pessoas, uma vez que boa parte da modernização passa pela mudança de cultura organizacional dos servidores que trabalham no governo.



Assista ao vídeo "Inovação na gestão pública é tema de estudo no Ipea", material que traz um diálogo importante sobre possíveis caminhos da inovação pública.

Inovação tecnológica e transformação digital nos municípios: que ações priorizar?

A seguir, apresentaremos ações que podem ser desenvolvidas pelos gestores municipais e que devem ser pensadas desde a etapa de planejamento. Por mais que as realidades dos municípios sejam extremamente diferentes, e que nem

todas as ações consigam ser realizadas, é possível (e preciso) dar passos nessa direção em diferentes escalas.

1. Digitalização de serviços para a população

A oferta de serviços digitais para o cidadão é essencial, ainda mais em momentos de exceção como o vivido durante a pandemia. Neles, o cidadão poderá solicitar, consultar e acompanhar as suas demandas através de meios digitais: internet, aplicativos municipais, e-mail, redes sociais, aplicativos de mensagens, entre outras plataformas que permitam maior agilidade e transparência dos serviços públicos. Para tanto, é necessário um sistema digital do município, se possível integrado.

2. Um formato de trabalho que contempla a realidade: teletrabalho

A pandemia também mudou a forma de atuação dos servidores públicos em funções administrativas: cada vez mais verificamos que o mais importante não é a presença física e o horário rígido a ser cumprido, mas sim o resultado esperado, dentro do prazo definido. Seja presencialmente ou em *home office*, o fundamental é que tenhamos bem definido o processo de trabalho e suas metas. Assim, é importante dispor de sistemas que possibilitem o acompanhamento dos processos de trabalho principalmente em sua execução. É igualmente importante que seja revista a relação entre a prefeitura e seus servidores, inclusive com a modernização do Estatuto do Servidores e o Plano de Carreiras.

3. Sistemas de gestão e monitoramento e apoio à tomada de decisão

Outra ação importante refere-se aos sistemas de acompanhamento da execução orçamentária e financeira, partindo e integrando da fase de planejamento PPA, LDO e LOA (instrumentos de planejamento financeiro) à execução, tendo como origem o processo licitatório, a contratação, o pedido, o recebimento com conferência, a distribuição, o estoque e o pagamento. Isso tudo deve ser reunido em um sistema único, evitando o desperdício de tempo e de recursos, algo que possibilita maior transparência do processo.

4. Tecnologia para maior transparência

A transparência é ponto fundamental da modernização da administração, pois as informações de gestão devem ser públicas: receitas, despesas, investimentos, obras, compras e licitações, contratos, auxílios, servidores, dados contábeis, enfim, atos do governo como um todo. Trata-se da melhor forma de prestar conta de uma gestão para a sociedade. Mas não basta simplesmente disponibilizar dados. Eles devem sempre estar atualizados e devem ser apresentados de forma compreensível; é isso que faz com que o governo esteja de portas abertas para a população e em acordo com as orientações dos órgãos de controle. Sobre este ponto, é importante conhecer o e-SIC da Controladoria Geral da União.

5. Plataformas de dados

Voltadas especificamente para a gestão com base em evidências, as plataformas de dados são instrumentos que reúnem em um mesmo ambiente virtual os diferentes indicadores utilizados para planejamento e monitoramento de políticas públicas. Ao salientar seu caráter integrado, reforça-se que dados de diferentes pastas (como saúde, educação e assistência social) podem estar dispostos conjuntamente e favoreçam a intersetorialidade das ações. Aqui, é importante adaptar o uso de ferramentas à realidade municipal, podendo ser lançado mão de sistemas mais complexos ou instrumentos mais acessíveis e simples.

Como executar a modernização: garantindo recursos financeiros, humanos e tecnológicos

Um dos maiores desafios para a modernização da gestão pública são os recursos financeiros e humanos. No caso dos primeiros, é preciso buscar o equilíbrio fiscal, ou seja, melhorar as receitas e diminuir as despesas sem prejudicar os serviços prestados à população. Assim, torna-se possível conseguir recursos para investimentos. Outra forma de ampliar a capacidade de investimento na modernização da administração é através das instituições financeiras, que oferecem programas de financiamento para este fim, como: Programa de Modernização da Administração Tributária e Gestão dos Setores Sociais Básicos (PMAT), Programa Nacional de Apoio à Modernização Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros (PNAFM), Pró-Cidades, entre outros.

Além do investimento em modernização, outro ponto importante é a manutenção e aperfeiçoamento contínuo

do processo. Uma solução criativa é o Fundo Municipal de Inovação da Gestão, com receitas próprias definidas e voltadas para ações de modernização da gestão pública e melhoria do atendimento do cidadão.

Quanto aos recursos humanos, é necessário montar uma equipe técnica, partindo primeiramente dos quadros efetivos da prefeitura, muitas vezes alocados em áreas onde não rendem tudo aquilo que podem. Há também a possibilidade de buscar talentos externos por meio de processos seletivos técnicos e amplamente divulgados, algo com potencial para atrair pessoas engajadas para trabalhar na administração pública local.

Tanto nos recursos humanos como nos financeiros, não basta somente montar uma boa equipe; deve-se capacitá-la continuamente, assim como os demais servidores públicos, para que todos estejam cada vez mais preparados para atuar em suas áreas ou para migrar de área, caso demonstrem maior afinidade.

Um suporte importante pode ser fornecido por organizações sociais como a Comunitas, que atuam na modernização do setor público. Outros exemplos são as associações municipalistas como a Confederação Nacional de Municípios (CNM), a Frente Nacional de Prefeitos (FNP), a Associação Brasileira de Municípios (ABM), associações municipais (por estado ou região) Consórcios Intermunicipais e os próprios governos Federal e Estadual, que muitas vezes possuem na sua estrutura setores de apoio aos municípios.

Também são importantes meios de inovação com custo de investimento reduzido na utilização de softwares públicos de gestão, como é o caso do e-Cidade, que compõe o Programa de Governo Digital, instituído pelo Governo Federal, voltado para modernização da administração pública de qualquer dos poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, sendo ainda compartilhado sem ônus no Portal do Software Público Brasileiro.

Legislação indispensável para gestão e modernização da administração pública

O gestor público que pretende modernizar a gestão com consistência tem que entender todo o funcionamento da estrutura da máquina pública, suas limitações, obrigações legais e instrumentos já disponíveis. Para isso, há um extenso arcabouço legal que fornece os elementos básicos para a sua compreensão. Abaixo estão as principais leis federais que norteiam diversos aspectos da gestão pública. É imprescindível o complemento com a legislação municipal para o bom gerenciamento da prefeitura.

- **Constituição Federativa do Brasil 1988**
- **Constituição Estadual**
- **Lei Orgânica Municipal**
- **Estatuto dos Servidores Públicos Municipais** (quando houver)
- **Lei nº 8.429/1992** (trata da improbidade administrativa)
- **Lei Federal nº 8.666/1993** (institui normas sobre licitações e contratos da administração pública)
- **Lei Federal nº 8.987/1995** (dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços público)
- **Lei nº 11.079/2004** (institui normas gerais para a licitação e a contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública)
- **Lei Federal nº 12.257/2011** (regula o acesso à informação, LAI – Lei de Acesso à Informação).

Não podemos esquecer que o gestor público só pode fazer o que a lei autoriza e muitas propostas de modernização vão demandar alterações na legislação, logo, esse conhecimento é elementar para implementar mudanças positivas para a sociedade!

Antes de mais nada, um governo moderno é um governo focado no cidadão, que pensa as políticas públicas para o cidadão



FIQUE DE OLHO Nos pontos fundamentais para modernização e inovação em gestão pública

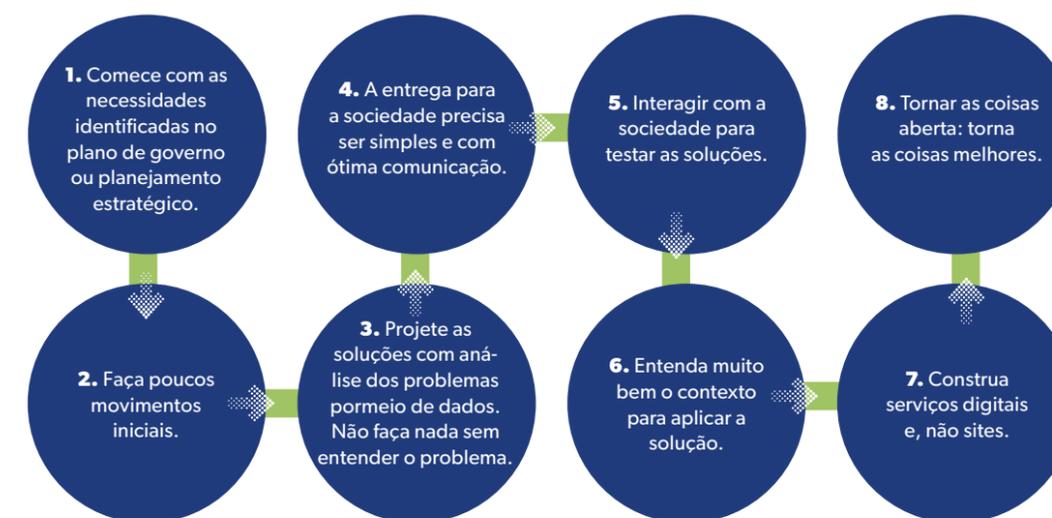
Algumas premissas são fundamentais para que o gestor atue tendo a clareza de que a modernização caminha lado a lado com responsabilidade democrática, a abertura para o diálogo e a integração de sistemas e pessoas. Vejamos a seguir:

- DESBUROCRATIZAÇÃO** É preciso prezar por uma administração pública com o uso intensivo das tecnologias de informação e comunicação como suporte ao processo de modernização administrativa, que promova iniciativas integradas de modernização e assegure a articulação entre as três principais dimensões de intervenção (pessoas, organização e tecnologia), gerando a apropriação dos processos pelo seu corpo técnico de forma a possibilitar a sua continuidade, manutenção e aprimoramento permanente.
-
- RESPONSABILIDADE SOCIAL E FISCAL** É fundamental tornar a administração pública parceira da cidadania e do desenvolvimento social e econômico do município, estabelecendo uma reorganização administrativa para promover reduções de despesas e ganhos de eficiência pela simplificação e racionalização de estruturas.
-
- ADMINISTRAR PARA A SOCIEDADE** A modernização da administração pública deve ser conduzida de forma a ajustá-la aos recursos financeiros disponíveis e priorizando a melhoria da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos e empresas.
-
- PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE** Além da melhoria na qualidade dos serviços prestados aos cidadãos pela administração, deve existir maior proximidade e capacidade de diálogo entre a administração e a sociedade, para que esta expresse suas necessidades e iniciativas de forma a serem implementadas pelos diversos órgãos da administração pública municipal.
-
- TRANSPARÊNCIA** A sociedade exige que os atos dos seus gestores sejam publicizados. Assim, além do controle interno e dos controles externos (Tribunais de Conta, Ministério Público e Câmara de Vereadores), pode ocorrer o controle social da gestão. Para tanto, todas as ações da administração pública devem ser apresentadas para a sociedade de forma transparente e compreensível, de modo que seja de conhecimento público a utilização dos recursos públicos para os diferentes fins.
-
- LEGALIDADE** Em 2018, o Brasil aprovou a chamada LGPD – Lei Geral de Proteção de Dados, um marco para a regulação do uso e propriedade de dados no país. É importante que o gestor esteja atualizado sobre suas regras, uma vez que o uso indiscriminado de informações de seus cidadãos pode levar a infrações. A LGPD tem como princípio o respeito à privacidade, à autodeterminação informativa e à inviolabilidade da intimidade. Dessa forma, o compartilhamento de dados como endereço, contato telefônico ou e-mail, além dos requisitos de segurança para armazenamento dessas informações, passam a ser referenciados nessa legislação.

Tecnologia digital: um meio a serviço da sociedade

A transformação digital não se refere apenas à tecnologia, mas também às mudanças que a tecnologia gera nos processos, nas relações, na cultura e no modelo de trabalho no setor público. A tecnologia é apenas o meio para entregar serviços com mais celeridade e com maior qualidade ao cidadão. Isso significa mudar o modo como as organizações funcionam em segundo plano e mudar a relação do cidadão usuário com o serviço público.

Os gestores públicos devem ter em mente que a transformação digital consiste em construir um novo tipo de organização em torno dos princípios da era da internet e das novas tecnologias, e não somente adicionar complexidade técnica à sua função. Abaixo, um guia sobre como ter uma boa relação com inovações tecnológicas junto ao setor público, garantir que a tecnologia seja um meio para resolver um problema e oferecer melhores soluções e serviços à população e não um fim em si.



Modernizando a gestão de pessoas: recursos humanos para entregar melhores serviços

Os problemas da gestão de pessoas no Brasil são antigos, e a busca por soluções sempre é encarada de forma pontual ou descontínua. São pessoas que formulam, implementam e acompanham as políticas públicas; são elas que estarão por trás da inovação no município, da gestão dos novos projetos, da entrega de serviço público de qualidade, das finanças e da tecnologia. Assim, garantir recursos humanos para a modernização do setor público passa também pela modernização das práticas de gestão de pessoas, a fim de termos uma gestão efetiva e eficiente, que ofereça os melhores serviços ao cidadão.

Nas organizações públicas brasileiras, de maneira geral, ainda predominam as áreas de gestão de pessoal que atuam de forma emergencial e reativa. São áreas que se dedicam às questões de folha de pagamento, aposentadoria, regulamentações

e ações pontuais de capacitação. Com isso, ficam relegadas a segundo plano as atividades estratégicas, como o estabelecimento de diretrizes e metas, planejamento de políticas de contratação, capacitação e remuneração por desempenho.

Alguns lugares no mundo já pensam estrategicamente nesse quesito. O Reino Unido, por exemplo, foi eleito por um índice de Oxford como o serviço civil mais eficiente do mundo em 2019. Lá, existe a Unidade Central de Gestão de Pessoas, ligada diretamente ao primeiro-ministro. Além disso, cargos de liderança equilibram mérito e confiança com base em uma competição aberta e justa. No Chile, foi desenvolvido o Sistema de Alta Direção Pública, que contribui para a profissionalização do serviço civil por meio de processos estruturados de seleção para cargos de liderança.

No Brasil, estados e municípios também já começaram práticas inovadoras em gestão de pessoas. Além disso, especialistas, gestores públicos e sociedade civil têm se unido em torno do tema.

Como modernizar a gestão de pessoas?

Em primeiro lugar, é preciso partir da realidade de cada município. A partir daí, as experiências e evidências mostram que existem alguns fatores que podem alavancar os resultados das práticas de gestão de pessoas. Vamos a eles.

Políticas com foco em lideranças

Os cargos de livre provimento no setor público ocupam posições críticas: são os gestores responsáveis por formular

e implementar políticas-chave do governo, gerenciar grandes equipes, administrar recursos públicos e prestar contas junto aos órgãos de controle e a sociedade. Experiências internacionais mostram a importância da profissionalização dessa camada da administração pública, que frequentemente se encontra estruturada em uma carreira chamada Serviço Civil Sênior ou Serviço Civil Executivo, com políticas específicas de atração, seleção, desempenho e desenvolvimento.

Engajamento no setor público

Diversos estudos dos setores público e privado demonstram que pessoas mais engajadas com o seu trabalho entregam melhores resultados. Esta é uma ferramenta poderosa nas mãos das lideranças. No lugar da motivação (uma característica individual), o engajamento é um sentimento coletivo de alinhamento dos objetivos da equipe e da organização. Ações específicas de engajamento podem ser diferentes para cada contexto. Ainda assim, algumas práticas gerais têm impacto

positivo, como dar clareza da contribuição individual para os resultados da organização, o que pode acontecer através de processos de gestão de desempenho; reconhecer o bom desempenho; valorizar os servidores através de campanhas e premiações; alocar pessoas de acordo com as suas preferências; realizar a construção de metas com a equipe e promover ambientes de confiança.



BOAS PRÁTICAS

PARA ATRAÇÃO DE LIDERANÇAS

Para atrair as pessoas mais aptas a cargos de liderança, é preciso ter os incentivos certos em termos de desenvolvimento e oportunidade de atuação. Hoje, existem algumas barreiras para que pessoas tanto de fora quanto de dentro do setor público não queiram ocupar tais cargos, como a falta de processos de pré-seleção transparentes e com ampla divulgação; a remuneração não compatível com as responsabilidades e riscos e a percepção de riscos jurídicos na posição de tomada de decisão.

PARA SELEÇÃO DE LIDERANÇAS

Alguns estados brasileiros já começaram a inovar com processos de pré-seleção de lideranças. Alguns exemplos são os estados de **RIO GRANDE DO SUL**, **MINAS GERAIS** e **CEARÁ**. Os processos são inspirados nas experiências de países como **CHILE** e Reino Unido e pressupõem equilíbrio entre mérito (competências para o cargo) e confiança (alinhamento político). O processo não só garante as pessoas mais aptas para os desafios como também abre oportunidade para pessoas de dentro e de fora do setor público que normalmente não ocupariam tais cargos.

PARA A GESTÃO DE DESEMPENHO E DESENVOLVIMENTO

Dar clareza aos objetivos e cobrar resultados é parte primordial de uma gestão que busque melhorar a entrega de serviços públicos. No entanto, é necessário também apoiar o desenvolvimento das lideranças para alcançá-los. Ciclos de desempenho devem contar com a definição de metas para lideranças para garantir entregas para os cidadãos e reconhecimento do bom desempenho. Ciclos de desenvolvimento devem partir de uma matriz de competências para as lideranças, sobre a qual é feito um Plano de Desenvolvimento Individual, acompanhado por meio de *feedbacks* do gestor e executado em ações que podem incluir treinamentos, mentorias, novos desafios etc.

ONDE ENCONTRAR ESSAS INFORMAÇÕES

É possível encontrar mais informações sobre essas experiências e as formas de sua implementação no livro *Reformas e Gestão de Pessoas no Setor Público: Guia Prático para Municípios e Estados a partir das Experiências de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul*, ou na Trilha de Conhecimento *Reforma Administrativa: Como melhorar a gestão de pessoas em Municípios e Estados*, ambos produzidos pela Comunitas e disponíveis na **PLATAFORMA JUNTOS**.

A Fundação Lemann e o Instituto Humanize produziram diversos guias sobre gestão de pessoas no setor público, entre eles:

- [GUIA PRÁTICO DE IDENTIFICAÇÃO DE CARGOS DE LIDERANÇA;](#)
- [GUIA PRÁTICO DE PRÉ-SELEÇÃO PARA CARGOS DE LIDERANÇA;](#)
- [GUIA PRÁTICO DE DESEMPENHO E DESENVOLVIMENTO DE LIDERANÇAS.](#)



FOCO NA EXPERÊNCIA DO MUNICÍPIO: SANTOS (SP) O programa Participação Direta nos Resultados (PDR)

Implantado pelo município de Santos, em 2014, o programa instalou um sistema de avaliação de desempenho e remuneração variável entre os servidores públicos, tendo como base o cumprimento de metas e indicadores de resultado.

As metas são pactuadas em contratos firmados entre o gabinete do prefeito e as secretarias municipais ou demais órgãos da administração indireta. Nos contratos, ficam definidos indicadores e metas que, uma vez cumpridos, resultam na bonificação aos servidores. É importante observar que secretarias de porte, como as de educação, devem ser cuidadosamente orientadas no processo de pactuação dos contratos, com definição de projetos prioritários, objetivos e metas, para que sua complexidade não interfira negativamente nos resultados.

Inspirado em práticas comuns de gestão na iniciativa privada, o programa visa aumentar a eficiência da prestação de serviços públicos, beneficiando a população e os servidores. Já foram realizadas seis edições do PDR e a prefeitura avalia resultados consideráveis como o aumento comparativo de indicadores em mais de 550% e um total de aumento de receitas em R\$732 milhões.

Para saber mais sobre esta experiência, acesse aqui a cartilha elaborada pela Comunitas sobre o programa.



Atuação sistêmica e mudança de cultura

Para realizar essas iniciativas de forma sistêmica, experiências e evidências demonstram que a existência de uma Unidade Central de Gestão de Pessoas é fundamental. Em muitas organizações públicas brasileiras, órgãos de RH estão sobrecarregados com atividades operacionais, como pagamento de pessoal, benefícios, aposentadorias e licenças, sem capacidade instalada para pensar gestão de pessoas nas suas dimensões mais estratégicas. Daí que a existência de uma Unidade Central torna-se necessária. Com uma equipe dedicada aos processos e com um olhar estratégico e transversal, pode-se contribuir para a modernização da gestão de pessoas, maior eficiência do setor público na entrega de serviços ao cidadão, garantidora de perenidade que propicie mudança de cultura de longo prazo.

Espaços que promovam a colaboração por meio de metodologias de inovação

As ferramentas colaborativas são metodologias que auxiliam no desenho de fluxos de atividade e na agregação dos indivíduos. Além de dar às pessoas a chance de ajudar umas às outras, facilitando a forma com que trabalham, elas proporcionam aos gestores e líderes de projetos uma visão panorâmica do andamento das atividades, ampliando o poder de delegação e gerenciamento de pessoas. Metodologias da inovação colaborativa vêm sendo cada vez mais usadas no setor público também como uma forma de incentivar a busca de soluções criativas a problemas cada vez mais complexos.

Espaços que promovam a inovação como laboratórios ou hubs de inovação também vêm surgindo com o intuito de promover a cultura da inovação, fomentar a construção de capacidades para inovar, visando assim a transformar a forma de

pensar e fazer políticas públicas dos servidores para que possam se tornar agentes de mudança de suas realidades e organizações. Exemplos de metodologias e ferramentas usadas em ambientes de inovação colaborativa incluem:

➤ **Design Thinking** Ferramenta com uma abordagem focada no ser humano, que busca promover a inovação a partir da reflexão sobre obstáculos complexos. Alguns entraves para a simplificação de projetos no governo, tais como a excessiva burocracia de processos, as restrições orçamentárias e a inovação de serviços, podem ser repensados a partir da criação de soluções coletivas por meio desta metodologia.

➤ **Scrum** Método capaz de auxiliar na resolução de problemas complexos, utilizando o conhecimento e a experiência para a tomada de decisões, de maneira criativa e focado na entrega dos produtos de alto valor agregado.

➤ **Lean** Método com foco na melhoria contínua da gestão e dos processos da organização.



Vozes dos especialistas e gestores

Destaques e aprendizados adquiridos a partir da conversa com Fernanda Campagnucci, diretora executiva da Open Knowledge Brasil:

APRENDIZADO 1

Para pensar a estrutura de governo nas suas diversas áreas, é fundamental o olhar transversal, isto é, a integração de cada pasta a uma política pública que pense os efeitos multidimensionais das decisões tomadas.

APRENDIZADO 2

A modernização da administração depende, dentre outras coisas, da instauração do paradigma de governo aberto, no qual a população ocupa lugar de destaque.

APRENDIZADO 3

Unir a vontade política, a governança e a participação política são ingredientes indispensáveis para os futuros prefeitos.

Os conhecimentos sobre contexto e modernização da administração pública municipal disponibilizados e criados na *Jornada de formação para novos prefeitos* foram produzidos a muitas mãos e em vários formatos. O conteúdo apresentado neste módulo foi elaborado a partir da produção escrita de Pedro Chiappini, sócio-diretor da Mais Resultados, Alexandre Simões, sócio-diretor da Mais Resultados, e Fúlvio Albertoni, ex-secretário de finanças de Juiz de Fora (MG).



VIDEOAULA com Daniel Annenberg, ex-secretário municipal de inovação e tecnologia de São Paulo (gravada em julho de 2020).

VIDEOAULA com Fernanda Campagnucci, diretora executiva da Open Knowledge Brasil (gravada em julho de 2020).



ENCONTRO, realizado em setembro de 2020, sobre gestão e finanças no plano de governo, com participação de Eduardo Stranz, especialista em finanças municipais da Confederação Nacional de Municípios (CNM), e Fúlvio Albertoni, ex-secretário de finanças de Juiz de Fora (MG).

ENCONTRO 1 e ENCONTRO 2, realizados em fevereiro de 2021, sobre finanças e gestão no plano de metas, com participação do especialista Lisandro Carrillo, da consultoria Falconi.



Leituras complementares

Tania Keinert, *Administração pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas*. São Paulo: Annablume e Fapesp, 2000.

Gustavo Justino de Oliveira. "Administração Pública Democrática e Efetivação dos Direitos Fundamentais". *Prismas: Direito, Políticas Públicas e Mundialização*, v. 5, pp. 83-105, 2008.

James Giacomoni. *Orçamento público*. São Paulo: Atlas, 1985.

Luiz Carlos Bresser-Pereira. "A reforma gerencial do Estado de 1995". *Revista de administração pública*, v. 34, n. 4, pp. 7-26, 2000.

Maria Rita Loureiro; Fernando Abrucio; Regina Pacheco. *Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

O CICLO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

Existe uma relação dinâmica entre governo e Estado, tendo no processo político um fenômeno em constante movimento, como já foi apresentado anteriormente. Essa relação entre política e administração é tema de profundas discussões na literatura especializada, que busca constantemente aperfeiçoar nossa democracia. Parte fundamental da gestão pública em qualquer esfera de governo, o planejamento estratégico guia os gestores públicos durante os quatro anos de gestão. Ao trabalhar com a ideia de uma *Jornada para futuros prefeitos*, reforçamos essa importância.

Por planejamento, entendemos algo maior do que uma ação pontual; o planejamento seria, na verdade, um *modus operandi* capaz de orientar os gestores num cenário repleto de incertezas, isto é, um modo de trabalho e de práticas cotidianas, que aparece em diferentes momentos do ciclo de gestão: na aproximação do candidato para conhecer sua cidade e ouvir demandas da população, no conhecimento mais apurado e na construção de modelos de monitoramento ao assumir a prefeitura.

Em políticas públicas, para desenhar uma ação é preciso pensar em termos de médio e longo prazo: os recursos disponíveis, os principais executores das políticas, as parcerias estratégicas e os resultados que devem ser buscados. Assim, ele permeia e conecta todas as fases da gestão.

A seguir, apresentaremos diferentes momentos do ciclo da gestão pública, compreendendo a complementaridade entre o processo eleitoral e o burocrático. São quatro os principais marcos deste ciclo:

1. O Plano de Governo, elaborado durante a campanha.

2. A Transição de Governo, que compreende o período em que as novas chapas eleitas tomam posse da prefeitura.

3. A Agenda-100, que corresponde aos cem primeiros dias de gestão, onde acontecem as ações estruturantes da gestão.

4. O Plano de Metas, instrumento guia para os quatro anos de governo.

Observa-se que a transição governamental está incluída no processo de planejamento estratégico pois conhecer a realidade da administração no momento da chegada é fundamental para ajustar as propostas de governo a situação do momento e elaborar um plano de metas com objetivos alcançáveis.

Também dá-se destaque à importância dos instrumentos de planejamento financeiro (LDO, LOA, PPA), alinhados ao planejamento estratégico. É fundamental que, em todas as etapas do planejamento estratégico, desde a fase da campanha política e da elaboração de propostas de governo, seja levado em consideração o olhar da sustentação financeira para execução dos planos. Algumas dicas sobre planejamento e gestão financeira serão destacadas ao longo deste capítulo; no próximo, nos dedicaremos mais tema das finanças.

PONTOS DE ATENÇÃO

O Plano de Metas pode ser confundido com o Plano de Governo e com o PPA, mas são peças de planejamento diferentes, apresentadas em momentos distintos:

Plano de Governo: documento eleitoral obrigatório que apresenta as propostas e visões de determinado candidato;

Plano de Metas: instrumento de planejamento e gestão que auxilia as prefeituras a definir as prioridades e ações estratégicas do governo ao longo dos quatro anos de mandato;

Plano Plurianual (PPA):*

instrumento de planejamento governamental que define diretrizes, objetivos e metas da administração pública por quatro anos, isto é, a partir do segundo ano de mandato até o primeiro ano de mandato do próximo chefe do executivo.

**Importante destacar ainda que o Plano de Metas deve estar previsto no próximo PPA, ou seja, todas as suas ações devem estar contempladas nas dotações orçamentárias, bem como devem contribuir para metas, objetivos e indicadores do Plano Plurianual.*

PLANO DE GOVERNO

Um plano de governo é a materialização dos objetivos de um gestor público para o seu mandato, nas várias áreas da gestão municipal. Ele atende a dois objetivos principais: 1) é uma referência para a campanha, visando à eleição; 2) um guia para o mandato, visando a uma gestão bem-sucedida.

Planos de governo podem variar de uma declaração de pontos gerais a serem cumpridos ao estudo profundo de uma cidade em suas diversas dimensões. O conteúdo de um plano de governo pode se originar nas demandas da gestão anterior, bem como nas questões críticas e compromissos de campanha do candidato, constituindo uma lista de intenções e iniciativas relevantes para um município que leva em conta as perspectivas política e administrativa da gestão.

Um plano de governo materializa os objetivos de um gestor público para o seu mandato, nas várias áreas da gestão municipal. Ele é tanto uma referência para a população durante a campanha como um guia para uma gestão bem-sucedida.

Para a construção do plano de governo, é recomendável:

- Referenciar as intenções do plano em dados atualizados e consistentes e conhecer a realidade do município.
- Verificar boas práticas de cidades que tenham um perfil próximo à sua e que tenham sido eficazes na execução do que foi proposto.
- Envolver amplamente o poder legislativo e a sociedade civil, setores econômicos, comunitários, culturais, entre outros. Isso é fundamental na construção das propostas iniciais e na apreciação do plano final, por meio de mecanismos de participação, como fóruns de debate e ferramentas virtuais.

O processo de construção do plano de governo visa alinhar as propostas à realidade de um determinado território, considerando suas demandas e características únicas. Além disso, é preciso tornar o plano viável para o município e para a mobilização e engajamento, elementos necessários para a sua implementação.



Além da elaboração, baseada em dados, e das boas práticas, com ampla participação, os planos de governo podem assumir diversas formas, mais próximas a declarações de princípios ou mais intensivos em aspectos administrativos e jurídicos. Seja como for, dois pontos são centrais para que um plano de governo seja também uma estratégia de gestão, de execução e de desenvolvimento da cidade:

- Declaração pactuada de prioridades, ou seja, uma visão compartilhada do desenvolvimento da cidade.
- Plano de sustentação financeira com foco no equilíbrio fiscal e na capacidade de financiamento das prioridades definidas.

Idealmente, cada prioridade deve ser pactuada entre o Executivo, o Legislativo e a sociedade civil, e possuir, além de uma previsão de tempo e impacto, condições financeiras e humanas para a sua realização.

Planos de governo e o processo de priorização de agendas

Cabe à prefeitura e seus gestores o funcionamento do município (saúde, educação, segurança, nível de emprego e renda, mobilidade, habitação, serviços públicos, zeladoria entre outros), bem como o seu desenvolvimento (infraestrutura, economia, social etc). Dessa forma, serão definidas prioridades

➤ para um plano de governo dentro do seguinte escopo:

➤ As áreas em situação mais crítica e que precisam de intervenção, em decorrência dos impactos humanos e financeiros sobre o município, algo que pode ser visto pela análise dos dados e pelos debates com a sociedade civil.

➤ As questões mais importantes para o futuro da cidade, apresentando maiores perspectivas de crescimento econômico, de bem-estar para sua população e de sustentabilidade socioambiental ao longo do tempo.

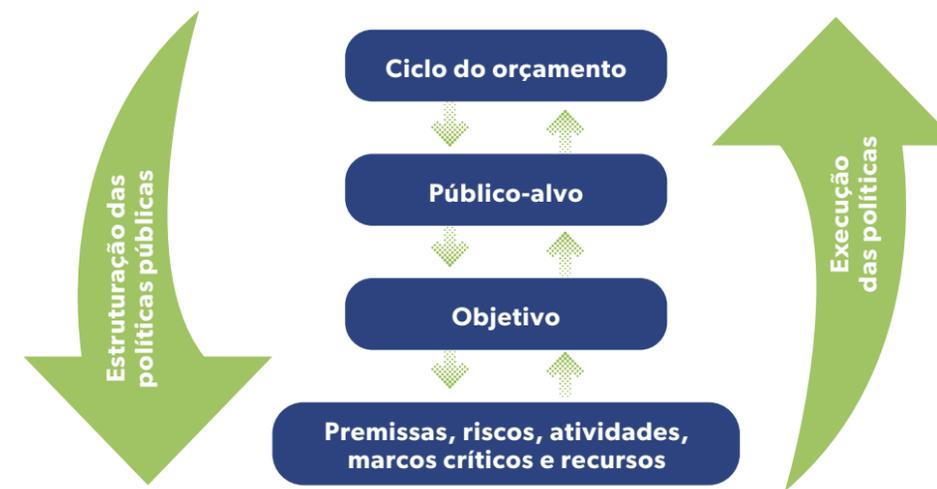
As prioridades de governo devem observar as metas nacionais, a exemplo das áreas da saúde (como a cobertura da estratégia de saúde da família (eSF) e a diminuição da taxa de mortalidade infantil) e da educação (redução do analfabetismo e crescimento do IDEB), e devem atentar aos níveis de desempenho que garantam sua evolução e o desenvolvimento da cidade.

Planejamento e gestão focados em entregar resultados para a sociedade

Ao definir as propostas de governo e estruturar seu plano, é fundamental que o candidato e sua equipe se perguntem “qual resultado queremos entregar para a sociedade?”.

A pergunta deve ser respondida com um resultado de impacto e não de entrega do serviço. Se o gestor público tem como foco melhorar a educação, o fundamental é a melhoria

do indicador que mede o impacto na sociedade, o IDEB. A construção de escolas, por exemplo, é apenas o meio.



Peter Drucker, pensador austríaco e referência na área da administração moderna, dizia que a gestão é a atividade distinta de toda organização; sua responsabilidade é por tudo o que afeta o desempenho e os resultados da empresa. Seguindo seu pensamento, é fundamental o estabelecimento de uma governança junto aos servidores públicos, redes de interesse, secretarias e demais órgãos da administração pública.

A institucionalização dos planos de governo

Planos de governo são instrumentos essenciais para que uma gestão tenha referências para a tomada de decisão, priorização de ações e uso de recursos, bem como compromissos pactuados entre as diversas áreas e secretarias e a sociedade civil. A sua institucionalização é um passo importante. Um plano de governo pode se tornar um instrumento oficial de um mandato de diversas formas:

Plano de Governo como peça institucional

<p>Alinhamento interno O Plano é amplamente pactuado e utilizado pelo prefeito, secretários e demais gestores em seus planejamentos específicos e reuniões organizadas de acompanhamento.</p>	<p>PPA, LDO e LOA O Plano de Governo é a referência principal para a elaboração dos planejamentos de ações, projetos, programas e orçamentos que compõe estes documentos oficiais.</p>
<p>Leis e decretos específicos O Plano de Governo se desdobra em Leis e Decretos específicos com validade municipal, por exemplo, na oficialização do Comitê de gestão ou de algumas metas críticas.</p>	<p>Lei Orgânica Municipal (LOM) O Plano de Governo é utilizado como base para a revisão da Lei Orgânica Municipal por tratar prioridades profundas da cidade (Constituição, Art. 18 e 30).</p>

Possuir um bom plano é uma boa parte de sua realização; a outra parte é garantida na execução e governança.

A governança é a mobilização de gestores e técnicos em torno do plano comum, de forma a monitorar resultados e iniciativas, tomar decisões e ações para corrigir os rumos

e garantir a transparência de todo o processo. Além disso, a governança envolve também o relacionamento com atores externos envolvidos no tema, a consideração sobre múltiplas perspectivas de um problema e os instrumentos de coordenação.



Além de um processo bem estabelecido, com uma agenda oficial da prefeitura compartilhada com o Legislativo e a sociedade civil, a governança pode ser potencializada pelo uso de dados qualificados. A tecnologia tem ajudado

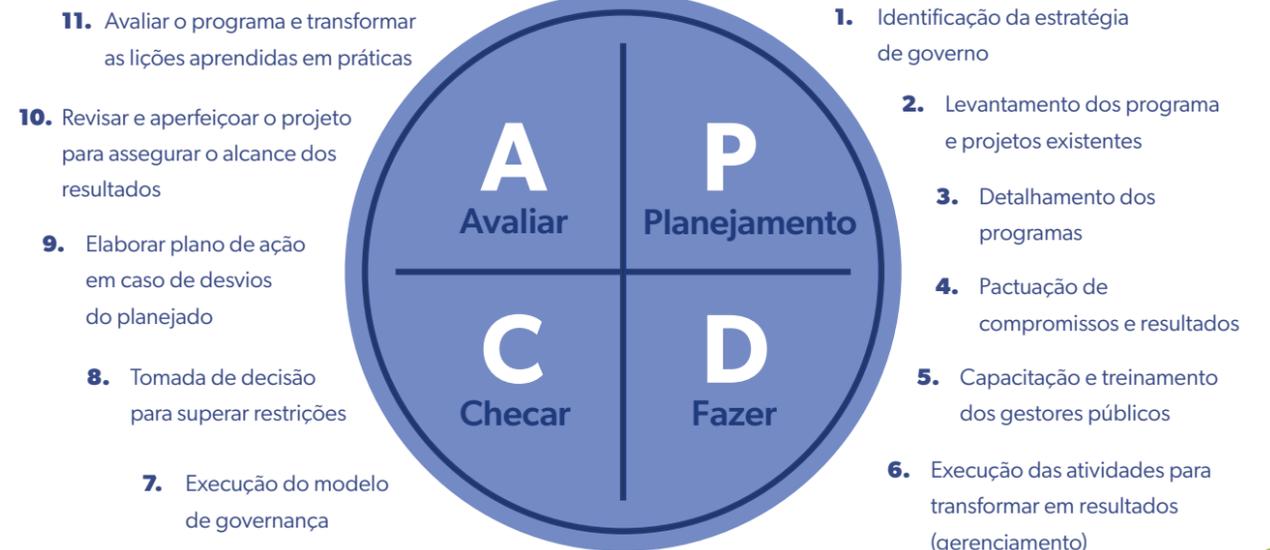
municípios em todo o país a conhecer melhor a situação das suas finanças, de sua saúde etc. Nesse caso, ela pode apoiar o monitoramento dos indicadores e iniciativas definidas no plano de governo.

A gestão dos planos de governo

A gestão dos planos de governo pode se basear na metodologia dos Ciclos de Aprendizado, ou PDCA, do inglês “Plan, Do, Check, Act” (em português, “Planejar, Executar, Avaliar e Corrigir”). A vantagem dessa metodologia é garantir que todas as etapas da gestão sejam contempladas de forma

contínua e integrada, aumentando as chances de sucesso para a resolução de problemas, ou seja, para o alcance de resultados ou a realização de projetos.

A fim de corroborar com a implementação de soluções na gestão pública municipal, construímos um modelo de onze passos para que o gestor público organize a prefeitura. Veja a seguir:



É importante salientarmos a complementaridade do que chamamos de ciclo da gestão. Na prática, o Plano de Governo servirá como uma primeira aproximação do território, e o PDCA pode auxiliar muito no desenho dessas políticas. Contudo, ao assumir a prefeitura, cada gestor irá se confrontar com novas informações, levantadas durante a transição governamental e com a prática da estrutura burocrática, sendo importante a atualização dos programas para afinar as metas. Desta forma, um bom Plano de Governo e uma boa transição governamental orientam um bom Plano de Metas e sua execução.

desejo, velado ou explícito, de que o mandatário subsequente encontrasse dificuldades para dar continuidade às ações destinadas à população. Agir assim tinha como consequência um início de gestão desgastante em que, de pronto, questionava-se a aptidão técnico-administrativa da nova equipe.

No Brasil, essas práticas incompatíveis com o comportamento ideal dos servidores públicos começaram a dar sinais de mudança a partir da institucionalização da transição do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) para o de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-10). Foi ao final de 2002 que essa passagem de gestão ordenada e cordial, considerada a mais exitosa da América Latina, motivou o aumento das oficializações desses processos nas instituições públicas.

TRANSIÇÃO GOVERNAMENTAL PARA GARANTIR A CONTINUIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL

Por um longo período da história moderna, a administração pública foi marcada por um processo de descontinuidade na passagem de uma gestão político-administrativa a outra. Esse “modelo” denotava descompromisso de agentes públicos com o erário e com o povo. Um comportamento protagonizado pela gestão que encerrava o mandato, pautando-se pelo

Assista ao pronunciamento de Fernando Henrique Cardoso a respeito do processo de transição, na época do encerramento de seu governo em 2002: “FHC – Livros de transição”.



FIQUE DE OLHO

NOS PAINÉIS DE INDICADORES

- Metas e dados atuais dos valores realizados, conforme definidos no plano de governo;
- Identificação dos resultados em desvios (piores do que a meta) e superações (melhores do que a meta);
- Análises detalhadas (estratificações) para melhor entendimento dos resultados e tendências.

E NOS PAINÉIS DE INICIATIVAS

- Responsáveis, prazos e descrição das iniciativas (ações, projetos, programas etc);
- Situação atual da execução com relação ao prazo e identificação do indicador que impacta;
- Outras descrições relevantes da iniciativa (situação detalhada, riscos e desafios encontrados etc).

Desde então, a temática vem sendo inserida na agenda da administração pública, principalmente como resultado da ação de Tribunais de Contas Estaduais, que estabelecem procedimentos a serem observados e/ou cumpridos pelos governos no último ano de mandato, objetivando mitigar a costumeira ruptura e estimular a realização das transições republicanas de gestão.

Sob a ótica estratégico-processual, a Transição Governamental (TG) contempla um conjunto de esforços formais, comportamentais, técnicos, metodológicos, legais para que os prefeitos empossados possam receber da gestão em exercício todas as informações imprescindíveis para a implementação do seu plano de governo, buscando evitar rupturas e promover a continuidade das políticas, projetos e serviços públicos, para atender à comunidade.

O que se espera dos gestores públicos modernos é que exerçam a liderança obtida e reconhecida pelo resultado das eleições e organizem suas equipes, sistematizem as informações (das prefeituras e de suas unidades administrativas) e conduzam a transição governamental, contribuindo para:

- Promover a continuidade da prestação dos serviços da prefeitura aos seus munícipes.
- Propiciar ajustes no plano de governo (novo ou em andamento) para que a administração pública municipal continue a funcionar bem;
- Possibilitar o pleno funcionamento dos órgãos municipais e a continuidade das ações desenvolvidas nas diversas políticas públicas.
- Evidenciar a maturidade política/civilidade dos gestores públicos e das suas equipes, bem como seu compromisso com os princípios constitucionais.
- Estimular o agir proativo, proporcionando ações preventivas e corretivas da equipe de gestão.
- Revelar o comportamento ideal dos agentes públicos, pautado na ética da responsabilidade e no valor público.
- Incentivar a conscientização em relação às mudanças necessárias e à adoção de posturas cuidadosas para assegurar a realização de

medidas que beneficiem a coletividade e a efetividade administrativa.

- Servir de instrumento de conhecimento /avaliação/ajustes da gestão.
- Reconhecer a sociedade como “proprietária” da *república*, prestando-lhe contas quanto ao uso adequado do erário.

É o que a famosa Súmula 230, do Tribunal de Contas da União (TCU), alterada em fevereiro de 2020, determina:

Compete ao prefeito sucessor apresentar a prestação de contas referente aos recursos federais recebidos por seu antecessor, quando este não o tiver feito e o prazo para adimplemento dessa obrigação vencer ou estiver vencido no período de gestão do próprio mandatário sucessor, ou, na impossibilidade de fazê-lo, adotar as medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público.

Princípios que norteiam uma boa transição governamental

Além dos princípios constitucionais, o artigo 2º do Decreto nº 7.221/2010, que dispõe sobre a atuação dos órgãos e entidades da administração pública federal, durante o processo de transição governamental, estabelece que são princípios da TG:

- Colaboração entre o governo atual e o governo eleito.
- Transparência da gestão pública.
- Planejamento da ação governamental.
- Continuidade dos serviços prestados à sociedade.
- Supremacia do interesse público.
- Boa-fé e executoriedade dos atos administrativos.

O processo de transição de governo pode ser delicado, especialmente quando não há continuidade da identidade político-partidária, como quando ocorre a alternância entre mandatários de partidos antagônicos. Tanto aquele que sai como aquele que entra devem atuar juntos, cooperando para o bem da coletividade.

Nesse sentido, quem está encerrando o mandato deverá organizar todas as informações e relatórios de transição, de forma tempestiva, para seu sucessor. Essa atitude revelará não apenas cuidado com as possíveis punições, mas também reforçará o compromisso com a população, com a qualidade de sua gestão e da sua equipe, evitando eventuais interpelações dos órgãos de controle, como os Tribunais de Contas e o Ministério Público. Do mesmo modo, quem está iniciando deve estar atento às informações obtidas e analisadas, pois estas são responsáveis por fornecer possibilidades de prosseguir as ações implementadas, bem como avançar com novas propostas.

Realizar uma transição pacífica, civilizada e efetiva é o melhor caminho para ambas as gestões e para o município.

Quem está entrando deve reconhecer e valorizar o que já foi feito, prosseguir o que carece ser continuado, respeitando os esforços da gestão anterior. Por sua vez, quem estiver saindo deve abrir as portas da prefeitura, disponibilizar as informações institucionais, ser transparente, sinalizar gargalos e caminhos possíveis, contribuir para a continuidade das benfeitorias feitas à população que governou.

Passo a passo para uma boa transição governamental

Fase 1 - Planejamento, organização e preparação para a TG

Existem algumas ações que antecedem o início da transição de governo, a começar pelo planejamento. Nessa fase é que é designada a Comissão de Transição, elaborado o desenho para a execução da TG (metodologia), os objetivos e prospectado o que pode ser encontrado para promover ações imediatas (Agenda-100). Além disso, são estabelecidos os resultados

(análise das informações) e o que será providenciado ao final (relatório de transição/encaminhamentos/providências).

Como primeiro passo, propõe-se que seja realizada uma pesquisa sobre atos normativos vigentes (lei,¹ decreto e/ou portaria), estabelecendo as diretrizes para a realização da Transição Governamental. Em qualquer circunstância, o ato deverá, minimamente, estabelecer:

- Delimitação do período para realização da transição.
- Disponibilização da infraestrutura necessária para o desempenho das atividades pela Comissão de Transição.
- Metodologia para realização da TG (atos para requisição das informações, modos de repasses /obtenção de informações, prazos, instrumentos),² objetivos e entregas prospectadas (Agenda-100; Calendário Setorial, Relatório de Transição).
- Definição do conjunto de informações essenciais, tendo como referência a legislação pertinente.
- Espera-se que, no máximo cinco dias após o resultado das eleições, haja uma reunião entre o prefeito atual e o eleito para as tratativas para a realização da TG. Nesse encontro, deve-se dar início ao processo de transição, momento em que o gestor atual abre efetivamente “as portas” da prefeitura para a nova gestão e indica a infraestrutura disponível. É ideal que estejam presentes o coordenador da TG, de cada uma das gestões, e que se registre a necessidade de interlocução com o gabinete do prefeito atual.

¹ O ideal é uma Lei Ordinária, que dependerá da articulação com a Câmara de vereadores. O Legislativo poderá fazer o indicativo, porém a prerrogativa da lei é do chefe do Poder Executivo.

² No contexto da Pandemia do Novo Coronavírus, identificar soluções tecnológicas para realizar encontros virtuais e para facilitar a troca de mensagens e de arquivos, inclusive, utilizando aplicativos de comunicação instantânea e/ou e-mails, drives para compartilhamento de arquivos, ratificando-se que as requisições de informações deverão ser formalizados, por escrito, conforme previsto na metodologia.

Por que e como compor Comissões de Transição Governamental (CTGs)

Imagina-se que, após uma campanha eleitoral, o que se deseja é começar a governar pacificamente e encontrar as ações encaminhadas com vistas à continuidade dos processos de gestão. Isso porque a TG carece ser experienciada e reconhecida como uma ação da administração estratégica, que busca, por meio dela, dar conta do que foi planejado no plano de governo.

A Comissão de Transição, portanto, é o elo entre a gestão em exercício e a que iniciará o mandato, cabendo aos seus integrantes subsidiar os primeiros passos da nova gestão por meio da obtenção de um conjunto de informações.

Assim, é necessário que a Comissão seja composta por pessoas que tenham capacidade de assegurar os objetivos da TG, compreendendo a especificidade do momento institucional por meio do exercício da sensibilidade e da empatia.

É importante saber que não existe um formato definido para as CTGs, podendo variar de acordo com a dimensão da prefeitura e com o perfil do quadro técnico de ambas as gestões. Há situações em que será necessária a subdivisão em Grupos de Trabalhos (GT) e Grupos de Trabalhos Setoriais (GTS); em outras, basta o Grupo de Trabalho (GT) e, em outras ainda, a própria CTG dará conta de todas atividades, sem necessidade de subdivisões. Os modelos podem variar:

- Comissão de Transição Bipartite (composta por integrantes das duas gestões), com um coordenador representando cada uma;
- Comissão de Transição Governamental (CTG) de cada gestão, com um coordenador para cada uma delas;
- Pode haver uma CTG apenas da nova gestão e interlocutores da gestão atual.

Ainda que exista um número grande de pessoas com vínculos precários, orienta-se que as CTGs sejam constituídas pelo maior número possível de servidores efetivos. Além de possibilitar a retenção do conhecimento institucional, por conhecerem as especificidades setoriais, os servidores poderão contribuir para a tomada de decisões assertivas.

Embora todos devam se orientar pelo Princípio Constitucional da Impessoalidade, algumas vezes há uma carga de subjetividade que marca as passagens de gestão. Afinal, são pessoas atuando e influenciando sobre o clima institu-

cional e os procedimentos da TG. Em razão disso, é salutar dispor de instrumentos que organizem as relações no ambiente de transição, como o **TERMO DE REFERÊNCIA** que disponibilizamos como modelo de instrumental.

Por fim, é sempre importante ratificar que os integrantes das comissões deverão guardar sigilo das informações institucionais, sob pena de responsabilidade, conforme legislação específica vigente.

O cronograma de atividades e as metas a serem atingidas

O cronograma é um instrumento importante para o bom desempenho da TG, pois possibilita uma visão geral das ações. Recomenda-se que ele seja acordado pelas gestões, de modo a conciliar a consecução dos seus objetivos. Nele, deverão ser definidas as datas das entregas das informações, que podem se dar por meio de reuniões gerais ou setoriais e/ou relatórios setoriais.

Quanto às metas, reforçando-se o curto prazo para a realização das transições, propõe-se que a coordenação identifique, dentre as informações necessárias, aquelas que merecem atenção redobrada, especialmente educação, saúde, assistência social, orçamento/finanças e gestão de pessoas. A seguir, confira os exemplos de possíveis perguntas para a definição das metas nesses setores:

- Quantos equipamentos públicos existem no município?
- Qual o percentual de seu funcionamento?
- Qual a capacidade das escolas para assumir as demandas do próximo ano?
- Houve aumento das matrículas? Quanto?
- Qual é a cobertura de escolas e creches?
- Quantas famílias são assistidas pelo Programa Bolsa Família no município?
- Qual o orçamento para as ações necessárias ao enfrentamento da COVID-19?
- Qual a capacidade de ocupação dos leitos?
- Que volume de produtos, serviços e pessoas foi contratado?
- Quais os saldos e necessidades fiscais?

Durante a transição, há um fluxo contínuo de coleta das informações e sua análise simultânea, o que indicará a necessidade de complemento e/ou de encaminhamentos urgentes. Deve-se ter bastante atenção para identificar as ações que devem ser implementadas para garantir a continuidade do atendimento à população. Algumas delas, inclusive, deverão ser articuladas antes da posse.

Mas se a gestão iniciar no dia 1º de janeiro, será que o prefeito já está preparado para assumir e dar soluções à agenda do município? É só o processo de Transição Governamental que poderá contribuir para que esse conhecimento seja antecipado e as surpresas mitigadas.

Fase 2 - Levantamento das informações institucionais

Chegou a hora da Comissão de Transição aprofundar o conhecimento do cenário institucional. Mais uma vez, o espírito republicano e democrático deverá continuar conduzindo os passos da TG, baseada em duas premissas:

- O que se pretende é reunir informações para subsidiar o conhecimento institucional, buscando promover a continuidade administrativa. A TG não pode ser utilizada como instrumento político para expor a gestão em exercício.
- As atividades da transição, incluindo a requisição de informações, não devem ser enxergadas como um processo de auditoria, visto que a finalidade é obtê-las para possibilitar a tomada de decisão no início do próximo mandato.

A Coordenação da Comissão deverá definir o maior conjunto de informações possível a serem coletadas. Além disso, objetivando-se a racionalização do tempo/informação, é importante que a Comissão de Transição organize as requisições das informações, por áreas temáticas/setoriais.



FIQUE DE OLHO
Nos documentos necessários necessários para reunir informações institucionais

- **PPA da última gestão e sua revisão para o exercício atual.**
- **Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para o exercício atual, contendo os Anexos de Metas Fiscais, Riscos e de Prioridades.**
- **Lei Orçamentária Anual (LOA) para o exercício atual.**
- **Projeto de Revisão do PPA para o exercício atual.**
- **Demonstrativos contábeis (anexos da Lei nº 4.320/1964) e balancete contábil do exercício que está sendo encerrado.**
- **Relações discriminativas das receitas e despesas orçamentárias e extraorçamentárias, elaboradas, mês a mês, acompanhadas de toda documentação comprobatória.**
- **Demonstrativo dos restos a pagar, informando os empenhos.**



FIQUE DE OLHO Nos documentos necessários para reunir informações institucionais

- **Demonstrativos da Dívida Fundada Interna, bem como de operações de créditos por antecipação de receitas, com cópia dos respectivos contrato.**
- **Disponibilização das Certidões Negativas de Débito do Município vigentes durante a TG.**
- **Comprovação de inexistência de pendências no Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias (CAUC).**
- **Obras e serviços em execução, com recursos de convênio.**
- **Relação dos convênios e contratos de repasse relativos a obras e serviços, que a execução deva continuar no exercício atual.**
- **Relação de precatórios pendentes de pagamentos.**
- **Demonstrativo dos saldos disponíveis transferidos do exercício findo para o exercício seguinte.**
- **Situação do município perante o Sistema de Informações sobre Orçamento Público de Saúde (SIOPS) do Ministério da Saúde.**
- **Situação do município perante o Sistema de Informações sobre Orçamento Público de Educação (SIOPE).**
- **Listagem de todas as contas bancárias – bancos conveniados, agências, contas, extratos.**

Administrando o tempo: levantamento de prioridades

- **Prioridade 1.** Todos os contratos, convênios, consórcios, termos de parceria – especialmente, os que tiverem o término em dezembro e/ou nos primeiros meses do primeiro ano de gestão.
- **Prioridade 2.** Situação das licitações em andamento, especialmente se necessárias para o início da gestão.
- **Prioridade 3.** Plano Municipal (e setoriais) de Contingência e Enfrentamento à COVID-19 ou outro documento similar.

➤ **Prioridade 4.** Plano de retorno às aulas (protocolos sanitários, infraestrutura das unidades escolares, Situação da equipe técnica e pedagógica, estoques de produtos e materiais; merenda, transporte escolar, dentre outros produtos/serviços).

➤ **Prioridade 5.** Legislação que institui a estrutura organizacional e o funcionamento da prefeitura.

➤ **Prioridade 6.** Ações judiciais (na saúde, inclusive); Termos de Ajuste de Conduta.

➤ **Prioridade 7.** Situação dos servidores, bem como, das folhas de pagamento a pagar (se houver), inclusive, do 13º.

➤ **Prioridade 8.** Relatório de fluxo de caixa, identificando os recursos necessários para os primeiros meses de governo, informando os empenhados, liquidados e pagos.

➤ **Prioridade 9.** Vejam a situação dos sistemas de informação, por exemplo, da saúde e da educação, com respectivos acessos (URLs, usuários e senhas).

Metas setoriais

Apesar de o Plano Plurianual prever as metas para os quatro anos de gestão, nem todos os municípios contam com uma publicação completa das metas físicas ou mesmo a publicização de parte delas. Além disso, a existência ou não

de um Plano de Metas depende da aprovação da legislação pertinente. É essencial, portanto, que se verifique se em seu município esse instrumento é obrigatório e que, ainda que ele não seja, é preciso dispor de um conhecimento, ao menos básico, do que foi realizado, do que está em execução e do que poderá ser implementado. Para isso, propomos o seguinte levantamento: caracterização; público-alvo; perspectivas: objetivos e metas; desafios; e resultados

Conhecendo a máquina

A organicidade da administração pública é o que popularmente chamamos de “máquina pública”, que compõe toda a infraestrutura física, recursos humanos e serviços, bem como determina a sua capacidade de ação, quanto às condições para a prestação das políticas e serviços e aos limites orçamentários.



FIQUE DE OLHO Nas informações administrativas

- **Administração e patrimônio.**
- **Servidores (independente do vínculo).**
- **Situação municipal com relação à Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social (GFIP).**
- **Situação municipal com relação ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS).**
- **Situação municipal com relação ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS).**
- **Processos judiciais e administrativos.**
- **Documentação.**

Fase 3 — Estruturação e priorização

A análise das informações é uma atividade relevante e deve ser realizada com o conhecimento necessário e suficiente para promover a verificação técnica, e não especulativa. Com isso, busca-se contribuir para a formação das equipes e sua instrumentalização, através do Diagnóstico Setorial, a Agenda-100

Setorial e o Calendário de Compromissos Setoriais, documentos que compõem o Livro de Transição.

Formação de equipes

Nas alternâncias do comando das prefeituras, especialmente em função da considerável inexistência de cargos

com vínculos efetivos e de uma quantidade importante de cargos não efetivos (como os comissionados), é rotineiro que as equipes sejam modificadas, sobretudo na ocupação dos cargos de chefia e assessoramento.

Recomenda-se que, além da afinidade com o plano de governo e alinhamento com o prefeito, a composição das equipes, sempre que possível, observe aspectos relevantes como:

- o perfil dos ocupantes, considerando as competências profissionais e pessoais, especialmente o cuidado e a empatia com a população (sobretudo aquela em situação de vulnerabilidade).
- o conhecimento dos servidores “da casa”, buscando valorizá-los.
- a capacidade de conduzir equipes, estimulando a gestão participativa e a

atuação coletiva e responsável por meio descentralização e da delegação de tarefas.

- liderança social, estimulando a visão sistêmica da prefeitura, a fluidez na execução das atividades e a comunicação efetiva entre todos.

É importantíssimo, assim, que as pessoas tenham habilidades socioemocionais para compreender as dificuldades subjetivas, em especial da equipe que está saindo, buscando evitar os possíveis conflitos, ainda mais se a alternância ocorrer entre partidos ou grupos políticos antagônicos.

As equipes devem ser compostas preferencialmente por pessoas que tenham conhecimento do município, com experiência em gestão pública. É necessário que tenham capacidade para mapear os atores fundamentais, visando articular a execução dos projetos e programas de governo. Além disso, é preciso conhecer as secretarias e seus departamentos para que o prefeito possa ajustar os objetivos do plano de governo à realidade local. Em resumo, a estruturação da equipe nesta etapa pode ser orientada pela “CHA: Conhecimento, Habilidade, Atitudes”.



Conhecimento: tanto de gestão como dos aspectos relevantes do município, incluindo limitações e potencialidades.

Habilidade tecnopolítica e relacional.



Atitudes comprometidas com os pressupostos da Nova Gestão Pública e da Governança; com o erário e com os resultados pautados no interesse público, evidenciando-se como foco de toda ação pública.

Diagnóstico setorial na transição

Depois de recolhidas e processadas as informações, o desconhecimento do cenário já não é tão acentuado. Deve-se então buscar elaborar o diagnóstico situacional. Esse diagnóstico poderá ser esquematizado de forma a contemplar onze dimensões, que se complementam por meio dos aspectos observados em cada área/setor.

- **1ª dimensão.** Configuração organizacional: segmentação interna dos trabalhos, composição das equipes e fluxo de atividades.
- **2ª dimensão.** Síntese das atribuições: função exercida por cada servidor e especialistas das áreas.
- **3ª dimensão.** Funções desenvolvidas:

principais atividades realizadas em cada pasta da prefeitura, compondo a rotina de trabalho.

- **4ª dimensão.** Normatização dos procedimentos: observar a padronização das atividades e regras utilizadas para sua execução.
- **5ª dimensão.** Relações internas: identificar os fluxos e dependência entre as áreas (níveis de decisão, autonomia etc).
- **6ª dimensão.** Relações externas: identificar atividades rotineiras em diálogo com outros órgãos do governo.
- **7ª dimensão.** Metas setoriais: quais as metas estabelecidas pelas equipes setoriais.
- **8ª dimensão.** Avaliação e monitoramento: registro de como são avaliadas as ações e metas de cada setor.
- **9ª dimensão.** Principais pontos de estrangulamento: identificação dos principais impeditivos para o desempenho de atividades.
- **10ª dimensão.** Resultados-chave: principais resultados obtidos pela pasta nos últimos anos.
- **11ª dimensão.** Prioridades da gestão anterior: levantamento das prioridades da gestão passada e avaliação sobre avanços e desafios, bem como pertinência das metas.

Além dos resultados estruturantes alcançados, a nova gestão conseguirá identificar:

- Carências e potenciais do setor;
- Quantidade ideal e real de servidores;
- Servidores com expertise para potencializar o setor e a prefeitura;
- Servidores com perfil para auxiliar na verificação do fluxo de caixa, das necessidades dos primeiros meses e da análise dos contratos, convênios e termos de parceria, informando a situação de cada instrumento e indicando decisões imediatas para não haver rupturas.

O compilado desses diagnósticos subsidiará a elaboração do Diagnóstico Institucional, que deverá ser entregue ao prefeito no encerramento dos trabalhos da Comissão de Transição, como um dos produtos resultantes das atividades desempenhadas.

Livro de Transição Setorial

Trata-se de um instrumento estratégico que resulta da análise das informações coletadas e tem como objetivo possibilitar a “fotografia” setorial para que o novo gestor inicie o desempenho das suas funções com um conhecimento importante do setor para o qual foi designado.

O livro deve ser composto pelos seguintes elementos estruturais:

- Apresentação da área/setor;
- Competências;
- Atribuições;
- Intra-relações (inferiores e superiores) e inter-relações (internas e externas);
- Configuração organizacional (descrição analítica das atividades da área/setor e de suas subdivisões, equipe técnica e organograma);
- Diagnóstico Setorial;
- Agenda-100 Setorial;
- Agenda-100 Institucional.

Calendário de compromisso setorial

É também nesta fase que as informações estão sendo analisadas e sistematizadas visando a algumas entregas, dentre as quais um calendário de compromissos a serem observados/cumpridos pela nova gestão. Essas entregas não devem esperar a conclusão dos trabalhos da Comissão.

Fase 4 - Fechamento da transição

Como todas as atividades do processo de transição governamental, o fechamento deve ser realizado sob as perspectivas das duas gestões. Assim, para registro dos trabalhos realizados, devem ser produzidos o Relatório de Encerramento da Gestão pela gestão atual e o Relatório de Transição Governamental Municipal Democrática da Gestão pela Comissão de Transição da gestão que assumirá o poder.

Relatório de Encerramento da Gestão

- Por meio dele, há a possibilidade de deixar registradas todas as suas ações e, se possível, apontar os entraves e as soluções para a próxima gestão. O relatório deve incluir:
- Constituir um instrumento de reconhecimento e de avaliação da atuação da gestão;
- Ser encarado como uma ferramenta que possibilitará promover ajustes no plano de governo;
- Creditar o trabalho que foi realizado pela equipe durante toda a gestão;
- Constituir um instrumento da transparência.

A necessidade da elaboração de um bom relatório é reforçada por alguns aspectos aos quais a gestão deverá ficar atenta:

- A prestação de contas do último ano de governo será preparada e encaminhada aos Tribunais de Contas Estaduais e Municipais pela equipe da nova gestão;
- Os convênios, em execução ou com prestação de contas pendentes, serão concluídos e/ou regularizados pela equipe da gestão subsequente;
- Os relatórios que têm obrigatoriedade de envio aos órgãos de controle (municipais, estaduais, federais), referentes ao último ano ou últimos meses da gestão, estarão a cargo da nova gestão.

PONTO DE ATENÇÃO

Da apreciação dessas contas, poderão advir necessidades de regularização e estas deverão ser providenciadas pela nova gestão. Constatadas irregularidades, haverá multas e outras penalidades que recairão sobre as equipes – mesmo que não estejam mais na gestão – e sobre o município. Se a situação for de encerramento de mandato sem reeleição, é essencial que a gestão guarde cópias de documentos que poderão ser necessários para atender/responder/esclarecer potenciais interpelações, dos órgãos de controle, em anos posteriores.

[Clique aqui para baixar o modelo do Relatório de Encerramento de Gestão.](#)



Relatório da Transição Governamental Democrática Municipal

O Relatório de Transição Governamental Municipal Democrática é um instrumento que tem como objetivo apresentar, de modo claro e estruturado, o resultado da análise realizada por meio de uma visão sistêmica da prefeitura.

Esse relatório deverá descrever o passo a passo do processo de transição, em especial os resultados obtidos e importantes para a nova gestão. Devem ser abordados os atores envolvidos, a metodologia utilizada, as ferramentas/instrumental, os objetivos planejados, as dificuldades e facilidades encontradas, o ato normativo norteador e as lições aprendidas que facilitarão a execução de futuras transições.

O relatório tem como função revelar a fotografia do momento da prefeitura, apresentando sua estrutura e outros elementos que potencializam o conhecimento da nova equipe, orientando seus primeiros passos. Nele, dá-se prioridade às informações sintéticas, que podem ser complementadas pelas setoriais. Devem ser enfatizados os aspectos gerenciais, das áreas-fim e áreas-meio, e as ações que carecem de mais atenção, notadamente, nos primeiros cem dias da nova gestão, por meio da Agenda-100 Institucional.

Caso detectadas, devem ser registradas as negativas injustificáveis para a disponibilização das informações e de documentos, bem como as constatações técnicas de indícios de irregularidades ou de desvios de recursos públicos. Nessas circunstâncias, a Comissão de Transição deverá informar o prefeito, que encaminhará um relatório à Câmara de Vereadores, ao Tribunal de Contas do Município e ao Tribunal de Contas do Estado e ao Ministério Público do Estado para adoção das providências cabíveis.

Para evitar o uso partidário do relatório, recomenda-se a ampla publicização do documento, de modo a seguir os princípios da nova gestão pública, da governança e das boas práticas de gestão.



[Clique aqui para baixar o arquivo com o modelo do Relatório de Transição Governamental Municipal Democrática](#)



FOCO NA EXPERIÊNCIA DO MUNICÍPIO: CARUARU (PE)

Foco na experiência de Caruaru (PE)

No ano de 2014, foi sancionada a Lei Complementar nº 260/2014 (ALEPE, 2014), que passou a orientar os processos de transição no estado de Pernambuco. Desse modo, os prefeitos eleitos a partir de 2016 puderam se utilizar da referida lei para a implementação das transições, que passaria a contar agora com duas comissões (uma da gestão do prefeito em exercício e outra do prefeito eleito).

No caso de Caruaru, município a 139 km de distância da capital Recife, que conta com 365.278 habitantes (IBGE, 2020), dos quais 225.164 são eleitores, houve um exemplo de transição interessante. Embora a LC 260/2014 não obrigue a composição das comissões, a sua aprovação fez com que, no pleito de 2016, o prefeito em exercício se antecipasse, quatro dias após a divulgação do resultado das urnas, indicando sua equipe de transição. A esta atitude se seguiu a formulação da comissão de transição da nova gestão, indicada dias depois com a tarefa de construir o Plano de Governo para o mandato 2017-20 da nova prefeita.

Nessa ocasião, a maioria dos envolvidos na transição do governo de Caruaru não tinha experiência na área. Frente às dificuldades, optou-se pelo trabalho colaborativo sob o clima de cordialidade entre as equipes. Tal atitude foi fator decisivo na medida em que permitiu a interlocução mínima entre o prefeito em exercício e a prefeita

eleita. Foi somente com o apoio da referida lei que a prefeita eleita pôde, por exemplo, definir que os trabalhos seriam executados fora da prefeitura, de maneira a evitar interferência direta sobre a rotina de encerramento do mandato.

Realizados os ajustes iniciais com base na transparência e no diálogo, foram requeridas todas as informações previstas na LC nº 260/2014, o que permitiu, na sequência, o estabelecimento de prazos. Outra frente de trabalho ficou responsável pela análise das informações recolhidas, de modo a equilibrar as atribuições e averiguar a necessidade de informações complementares para o diagnóstico.

Nesse sentido, de uma transição arriscada, com características peculiares, foi possível retirar alguns aprendizados. Do ponto de vista normativo, a LC nº 260/2014 garantiu a sistematização do processo de transição, algo que poderia se tornar mais complicado sem o aparato jurídico. Já sob a perspectiva metodológica, uma vez que a prática da transição era fator novo, ficaram evidentes certas dificuldades no domínio da consistência das atividades, o que foi agravado pelo pouco tempo disponível para as equipes. A coleta de informações, por exemplo, foi ponto sensível para o resultado da transição no município de Caruaru.

AGENDA-100: CONSTRUIR A MARCA DA GESTÃO

Por que planejar os cem primeiros dias é fundamental

Assim como o Plano de Governo e a Transição Governamental, a Agenda-100 também é um instrumento de gestão ainda pouco adotado nas gestões municipais brasileiras. Trata-se de um instrumento de planejamento e gestão pública que detalha as ações que devem ser adotadas em prioridade durante os cem primeiros dias da gestão.

É neste momento que as ações estruturantes são definidas e executadas, e a imagem da gestão vai sendo construída, a depender do cenário institucional. É comum que cada governante tenha a intenção de, no início da caminhada, imprimir as marcas da sua gestão. Assim, logo de início, são realizadas algumas intervenções político-administrativas que visam es-

truturar e comunicar os pilares/metabolismos da sua administração, promovendo os ajustes técnicos e eventualmente políticos para alcançá-las.

É fundamental dar continuidade às políticas públicas, aos projetos e aos planos iniciados na gestão anterior, e que tenham trazido resultados significativos. A definição das ações, portanto, deve estar baseada no conhecimento obtido durante a transição por meio de critérios de relevância e urgência. É necessário atuar de modo a manter as experiências exitosas e avançar nas propostas de melhorias para a população.

Vale ainda chamar a atenção para o fato de as promessas de campanha registradas no Plano de Governo servirem de guias através dos quais a população local se orienta para escolher seus candidatos. Ainda que não haja obrigatoriedade legal para que ele seja cumprido, eticamente é essencial que o plano seja seguido, pois isso demonstrará que a sua elaboração teve como referência a realidade municipal e representa o desejo do prefeito para aquela comunidade.

Dessa forma, os cem primeiros dias são utilizados para “arrumar a casa”, corrigir eventuais equívocos administrativos, tomar as medidas imediatas e priorizar os eixos de atuação para os próximos quatro anos, valendo-se do Plano de Metas a ser elaborado nesse período inicial.

Como elaborar a Agenda-100

É na Agenda-100 que serão inseridas todas as informações críticas que dependerão de ações da nova gestão durante a transição ou tão logo se assuma o mandato. Recomendamos que, além da relevância, essas ações críticas sejam analisadas sob o prisma do resultado (impacto) que a sua continuidade ou a indesejada descontinuidade causarão à população.

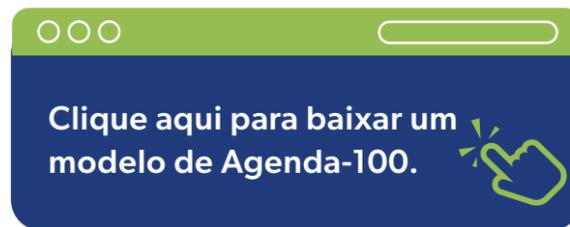
A Agenda-100 deverá incluir e destacar as principais atividades de cada área e setor que devem ser observadas para que não haja interrupção nas políticas, programas, projetos, ações e serviços públicos da prefeitura. Propõe-se então que a Comissão de Transição, use os documentos de transição para identificar o conteúdo que irá compor a Agenda-100, tendo por norte critérios de classificação, tais como:

- **Alinhamento Estratégico**
- **Alinhamento Orçamentário**
- **Alinhamento Gerencial**
- **Alinhamento Econômico**
- **Alinhamento Social**
- **Alinhamento Político**
- **Alinhamento Sustentável**

A partir da identificação de problemas, pode-se conciliar frentes de ações para encontrar e implementar soluções emergenciais ou formar grupos de trabalho, buscando a verificação/revisão de temáticas específicas: verificação da situação financeira; verificação de pessoal (vínculos diversos efetivos e não efetivos); revisão dos contratos e de processos licitatórios em andamento; realização de inventário de bens móveis e imóveis; entre outros.

Ademais, pode-se escolher ações não apenas para resolver complicações detectadas, mas também aquelas que forem mais estruturantes e servem de base para implementar o Plano de Metas. Na elaboração da Agenda-100 pode ser interessante eleger, prioritariamente, ações em áreas como gestão e finanças, educação, saúde, assistência social, administração e pessoas. Posteriormente, arriscam-se ações

planejadas e sintonizadas com a LOA para a retomada do crescimento econômico e para o desenvolvimento social do município, por exemplo.



PLANO DE METAS

O Plano de Metas é uma ferramenta que ajuda a gestão na priorização das ações estratégicas para o mandato, consolidando as promessas de campanha e apresentando os principais compromissos da administração. Ele tem origem no cruzamento das informações entre o Plano de Governo e os documentos da Transição Governamental: com base nas propostas defendidas pelos candidatos durante a campanha e no diagnóstico da situação real da prefeitura realizado durante a TG, os gestores que assumem as prefeituras podem estabelecer metas alcançáveis durante os 4 anos de gestão.

A institucionalização da elaboração do Plano de Metas depende da aprovação de lei-emenda no município. Apesar disso, a sua elaboração pode ser feita de forma voluntária. No geral, os municípios que aprovaram suas leis determinaram que o prazo de apresentação do PM é de três meses a partir da posse do prefeito eleito ou reeleito.

A rigor, o Plano de Metas colabora com a ampliação da participação social, transparência e *accountability*. Para alcançar tais objetivos, o novo prefeito deve estabelecer a metodologia de elaboração, mobilizando as áreas técnicas e prevendo os formatos para a participação popular. Além disso, é preciso construir um cronograma de entrega, atrelando-o aos demais instrumentos de planejamento, a exemplo do Plano Diretor Municipal (PDM).

Cronograma para elaboração do Plano

O primeiro ano de mandato é o mais complexo. Por isso, é fundamental trabalhar de forma organizada para que tudo esteja dentro dos prazos.

Quando elaboramos um Plano de Metas, temos um tempo curto para sistematizar muitas informações, definir prioridades e pactuar as metas com os agentes que participam

direta e indiretamente da gestão. Por isso, é fundamental uma Matriz de Responsabilidade para definir as principais tarefas e seus responsáveis.

Janeiro – Estratégia

- Pactuação do cronograma de elaboração;
- Definição das equipes de elaboração do plano;
- Definição da estratégia de participação social: audiências públicas e consultas virtuais;
- Início da elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e reuniões técnicas.

Fevereiro – Diagnóstico

- Definição dos problemas prioritários a partir dos dados levantados durante a transição;
- Tradução do Plano de Governo para Plano de Metas;
- Início das Audiências Públicas e consultas virtuais;
- Consolidação das demandas populares.

Março – Concluindo o Plano

- Alinhamento das metas e prioridades;
- Fechamento da proposta preliminar;
- Apresentação, em Audiência Pública, do documento preliminar;
- Envio do Plano de Metas à Câmara (caso institucionalizado em lei);
- Divulgação do Plano de Metas Final;
- Entrega do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) – 1º bimestre;
- Atualização no Sistema de Informação sobre Orçamento Público em Saúde (Siops) e Sistema de Informação sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope).

Abril – Definindo o monitoramento

- Envio da Lei de Diretrizes Orçamentárias (de acordo com a Lei Orgânica do Município);
- Definição do modelo de monitoramento do Plano de Metas: pontos focais, periodicidade e divulgação.

Em busca de parceiros

A elaboração de um Plano de Metas demanda boa articulação com os atores relevantes do seu município, tanto para o engajamento da cidade como para o cumprimento das metas. Para tanto, é fundamental identificar os seguintes aspectos:

- pontos focais na secretaria para elaboração do plano;
- vereadores;
- especialistas nas áreas (técnicos internos e externo, universidades, conselhos de classe, conselhos setoriais);
- sociedade civil (lideranças de bairros, associações de bairros, conselhos temáticos);
- canais de comunicação (jornais da cidade e/ou de bairro, rádio local, tv local, redes sociais).

Ao realizar esse mapeamento, faça uma leitura crítica dos parceiros, neutros e contrários, seja para metas específicas, seja para o plano como um todo. Pense no seguinte exemplo: ao incluir no seu Plano de Metas a ampliação cicloviária, é importante mobilizar os ciclistas em torno dessa meta, visto que comerciantes podem se posicionar de forma contrária ao projeto. É preciso ter sempre em mente a posição de cada ator.

Elaboração do documento

Para a elaboração do Plano de Metas, tenha em mãos um diagnóstico do município em suas diversas áreas. Somente com um bom diagnóstico é possível detectar os problemas e propor metas factíveis para solucioná-los.

O início do plano será a apresentação do município: como ele se encontra agora e como pretende que ele se encontre no final do seu mandato? Quais estratégias serão adotadas para tanto? Para produzir o Plano de Metas, leve em consideração:

Objetivos estratégicos: os resultados esperados com a execução das metas e os projetos associados a elas;

Eixos temáticos: o agrupamento de metas que contribuam para um tema, não necessariamente de atribuição de uma mesma secretaria;

Articulações territoriais: como se dará a articulação do território para o desenvolvimento local.

No passo seguinte, é necessário estabelecer a metodologia de monitoramento, a frequência de divulgação das metas e a forma do relatório (impresso ou plataforma digital). A partir daí, organiza-se o que chamamos de “fichas de identidade” das metas. Nelas, deve estar seu detalhamento quanto à execução das ações:



- o que será entregue?
- onde?
- qual órgão é o responsável?
- quais parceiros?
- qual o cronograma de entrega?
- quanto custará?

Definindo as metas prioritárias: ferramentas de planejamento e gestão

O Plano de Metas deve priorizar as demandas mais críticas do município, junto com a interlocução do PPA e do orçamento. Por se tratar de uma peça de planejamento e monitoramento dos quatro anos de mandato, é nele que o prefeito eleito pode expressar suas principais bandeiras. Para sua elaboração e acompanhamento, é necessária a utilização de várias ferramentas de gestão, como veremos nas sugestões a seguir.

Metodologia 5W2H

O primeiro passo para rascunhar seu Plano de Metas é traduzir seu Plano de Governo em metas realizáveis dentro do mandato, conforme as seguintes perguntas básicas: o quê? Por quê? Quem? Onde? Quando? Como? Quanto. Essa ferramenta de produtividade, denominada 5W2H (em inglês), une diretrizes importantes para organizar um plano de ação, bem como a maneira de executá-lo. Observe o exemplo a seguir a partir da ação de construção de creches:

Matriz GUT

Para elaborar um Plano de Metas, é fundamental priorizar a tomada de decisão. Para tanto, a Matriz GUT (Gravidade, Urgência e Tendência) se mostra um importante instrumento

de trabalho, na medida em que traça uma classificação de problemas e ações, conforme a sua prioridade, como é possível observar a seguir:

Nota	Gravidade	Urgência	Tendência
1	Sem gravidade	Pode esperar	Não irá mudar
2	Pouco grave	Pouco urgente	Irá piorar a longo prazo
3	Grave	O mais rápido possível	Irá piorar
4	Muito Grave	É urgente	Irá piorar a curto prazo
5	Extremamente Grave	Precisa de ação imediata	Irá piorar rapidamente

Ao avaliar numericamente as diferentes ações dentro dos três critérios da GUT, os gestores podem realizar uma classificação e verificar as pautas prioritárias de ação, ajudando a organizar aquelas que devem ser destinadas primordialmente, aquelas que demandarão esforço maior ao longo do tempo e aquelas que não são tão urgentes. Para cada valor atribuído (1 a 5) em cada critério, é realizada a multiplicação para obtenção de um valor final, no modelo $(G) \times (U) \times (T)$.

Matriz de Urgência/Importância (Matriz de Eisenhower)

Ferramenta que visa aumentar a produtividade e priorizar tarefas, a partir de uma triagem das ações. São quatro quadrantes nos quais devemos distribuir nossas tarefas pendentes, de acordo com dois critérios básicos: importância e urgência (ver abaixo). A importância de cada atividade está relacionada ao alcance de metas e/ou objetivos do gestor, enquanto a urgência se refere ao prazo estabelecido, o que pode ser muito eficiente em termos de gestão do tempo.



Matriz SWOT

Outra ferramenta fundamental é a Matriz SWOT, também conhecida como Matriz FOFA (Forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças), voltada para a análise dos ambientes interno e externo: a análise do ambiente interno determina suas Forças e Fraquezas, enquanto o ambiente externo possibilita a definição das Oportunidades e Ameaças.

Num cenário de incertezas, é incontornável que o gestor público esteja atento às possibilidades no contexto externo e às possíveis consequências para a gestão municipal e para as

ações propostas no Plano de Metas. Lembre-se sempre que o ambiente interno é aquele onde a gestão tem o domínio.

Metas SMART

Traçar metas geralmente aumenta a produtividade no setor público. Porém, é preciso ter cuidado ao criá-las, pois elas devem servir para estimular o esforço, nunca o contrário. O método de Metas SMART é uma matriz que auxilia no processo de criação de metas. Funciona como modelo de checklist, em que cada meta é verificada e avaliada, no sentido de possuir requisitos para atingir os resultados esperados.



Execução e monitoramento do Plano de Metas

Tradicionalmente, a execução do Plano de Metas é realizada por cada área e setor da prefeitura e monitorada pelo gabinete do prefeito ou alguma secretaria de planejamento e governo. Para facilitar a execução do Plano e acompanhamento do avanço das metas, alguns governos optam por criar um Escritório de Projetos, próximo ao gabinete da liderança municipal. O Escritório de Projetos é responsável por implementar os projetos estruturantes e estratégicos que compõem o portfólio de projetos do Plano de Metas.

Outro formato de governança para execução de Plano de Metas muito usado em países europeus e norte-americanos são as *Delivery Units* (unidades de entrega). Essas unidades são

ferramentas importantes para o cumprimento dos objetivos prioritários e grandes projetos que necessitem uma abordagem intersetorial além também de traduzir as prioridades dos governos em metas mensuráveis e por acompanhar seu cumprimento. São objetivos comuns das unidades de entrega a gestão estratégica; coordenação interagências; o monitoramento e melhoria do desempenho; a gestão política das políticas públicas; e comunicação e prestação de contas dos resultados perante a cidadania.

O monitoramento da execução do Plano de Metas pode ser auxiliado por um sistema que permite gerar relatórios e facilitar a prestação de contas para com a população. O monitoramento do Plano de Metas deve ser contínuo e sua divulgação pode ser feita de forma automatizada ou periódica, desde que

estabelecida por lei, independentemente da mídia adotada para divulgá-la (plataformas digitais ou relatórios em PDF).

Ao elaborar o plano, é preciso ponderar o peso de cada projeto: a construção de um hospital, por exemplo, não tem o mesmo peso da entrega de 1 km de ciclovia. Ambas as intervenções são importantes para o município, mas seu impacto para a população é diferente, assim como a complexidade da entrega. É possível então atribuir pesos diferentes diante da complexidade de execução da meta e do projeto, de modo que a cada etapa concluída a meta avance. O andamento da meta ou do projeto pode ser mensurado usando porcentagem ou *status*: não iniciada, em andamento ou concluída.

PLANEJAMENTO E SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA

Em todas as fases do planejamento mencionadas anteriormente (Plano de Governo, Transição Governamental,

Agenda-100, Plano de Metas), é fundamental levar em conta a sustentabilidade financeira das ações previstas e alinhar os instrumentos de planejamento estratégico com os instrumentos de gestão financeira municipal.

O orçamento público

O orçamento público é um plano de atividades da prefeitura no qual estão elencados os serviços que serão entregues à sociedade e o seu custo. O orçamento é, portanto, uma peça de execução dos planos elaborados pelos gestores públicos municipais, que deve conter as ações de plano de governo, do planejamento estratégico municipal, bem como outras atividades e ações estratégicas do município. O orçamento serve, por fim, para mensurar os resultados planejados pela administração pública e, mais contemporaneamente, como um instrumento de transparência, segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal, promulgada em 2000.



Deriva-se assim os diferentes momentos para a construção do orçamento:

➤ **Momento 1.** O ciclo orçamentário tem início com a elaboração do Projeto de Lei do Plano Plurianual (PPA) pelo Poder Executivo. Isso ocorre no primeiro ano de governo do(a) presidente, governador(a) ou prefeito(a) empossado.

➤ **Momento 2.** Os membros do Legislativo discutem, apresentam emendas e votam o projeto de lei do PPA.

➤ **Momento 3.** Com base no PPA, o Executivo formula o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), definindo prioridades e metas de governo. Os governantes recém-empossados se baseiam no PPA elaborado pelo governo anterior. O Poder Executivo formula o Projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA) de acordo com o PPA e a LDO.

➤ **Momento 4.** O Tribunal de Contas emite parecer prévio sobre as contas do Executivo e dos demais poderes. Normalmente, isso ocorre em

até 60 dias após o recebimento das contas pelo Tribunal. O Legislativo julga as contas apresentadas pelo Executivo. No âmbito da União, não há prazo fixado. O Executivo divulga um relatório de avaliação da execução do Plano Plurianual (PPA). Isso ocorre geralmente nos três primeiros meses do ano.

Recomendações: que aspectos financeiros olhar na hora do planejamento

A sustentabilidade financeira deve possuir um plano específico e tem relação direta com o Plano plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). A lógica é manter os saldos positivos agora e no futuro, construindo a administração do caixa da prefeitura com vistas a aumentar a capacidade de financiar seus planos.

Os itens recomendados a seguir podem variar em termos de situação e aplicabilidade para cada município. No entanto, trata-se de uma lista baseada em experiências concretas, bem como em legislações e referências financeiras e contábeis, de modo que a prefeitura estruture sua gestão financeira e permita a realização de seu plano. Lembre-se de que o objetivo maior da gestão pública é melhorar a qualidade de vida de uma população, ou seja, a gestão financeira não deve se opor a isso.

Integrando o Plano de Metas no planejamento financeiro

Como vimos, existem diferenças entre Plano de Governo, Plano de Metas e Plano Plurianual (PPA). Mas todas essas peças devem estar alinhadas, tanto para reafirmar seu compromisso com o eleitor como para facilitar o monitoramento do PPA.

No PM, as metas contribuirão para um objetivo estratégico maior, o que pode envolver um ou mais projetos. Vale ainda pontuar que, geralmente, elas estão atreladas a ações do PPA de cunho finalístico ou de investimento. Já o PPA é organizado a partir de metas que contribuem para um programa, e estes programas contribuem para um objetivo estratégico maior.

O PM, portanto, deve ser elaborado concomitantemente ao PPA. Aproveite o diagnóstico e use (se possível) os mesmos indicadores para mensurar os avanços das metas do PM e dos programas do PPA.

➤ **Todo Plano de Metas deve estar no PPA, mas nem todo PPA estará no Plano de Metas.** Criar um processo que permita rastrear o PM no PPA, para que depois o monitoramento seja facilitado, é uma ótima

medida. Para tanto, a execução orçamentária (codificação do orçamento) é fundamental.

Exemplo:



BOAS PRÁTICAS para alinhar planejamento e gestão financeira do municípios

Arrumando a casa: eficiência em gestão de pessoal, custeio e arrecadação

- Eliminar inconsistências e horas extras da folha de pessoal e dimensionar as equipes;
- Buscar melhores modelos de recursos;
- Realizar Estudos Técnicos Preliminares e qualificar os Termos de Referência e Editais públicos;
- Implementar a gestão integrada de contratos e programas de combate ao desperdício;
- Revisar a base de cadastros, bem como as alíquotas, isenções e descontos de ISS, IPTU e ITBI;

- Implementar um cronograma de arrecadação;
- Implementar melhores práticas de cobrança de dívida ativa, saneamento e securitização das dívidas.

Aumentando os recursos: desenvolvimento e captação de transferências

- Implementar iniciativas para maximizar o ISS, IPTU e ITBI;
- Explorar o potencial das taxas de contribuições;
- Manter as bases de cálculo das transferências atualizadas e o município sem pendências no CAUC.

Garantindo o caixa: governança e qualidade da gestão

- Implementar um Comitê de Gestão que garanta, com base em dados e evidência, a aplicação mais eficiente dos recursos e a gestão de empenhos;
- Pagar corretamente as diversas obrigações municipais (RAT - risco ambiental do trabalho e verbas indenizatórias eventuais).
- Realizar uma gestão global visando à eficiência;

Atendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

- Incorporar o atendimento a LRF no plano de governo;

- Implementar o monitoramento dos itens da LRF como pauta permanente do Comitê de Gestão.



Assista ao vídeo "Eleições: governar a cidade sem dinheiro", com fala da professora Ursula Peres, produzido pela Plataforma Política Social.

Para tornar a vinculação do PM ao PPA mais ágil, a meta e o projeto devem estar na seguinte linguagem orçamentária de dezoito dígitos:

RESPONSÁVEL		PROPÓSITO		PARA QUE? - Objetivos - Justificativa - Indicadores	
08	002	12	365	0001	0001
ÓRGÃO: Secretaria de Educação	UNIDADE ORÇAMENTÁRIA: Departamento de Educação Infantil	FUNÇÃO: Educação	SUB-FUNÇÃO: Educação Infantil	PROGRAMA: Ampliação da rede de educação infantil	AÇÃO: Construção de unidades de educação infantil
INSTITUCIONAL		DETERMINADO PELA PORTARIA N° 42/1999		INSTITUCIONAL	



Vozes dos especialistas e gestores

Destaques e aprendizados adquiridos a partir de fala de Firmino Filho, ex-prefeito de Teresina (PI) por quatro mandatos:

APRENDIZADO 1

Quando a transição governamental se dá entre blocos políticos antagônicos, medimos a maturidade de nossa democracia. São elementos fundamentais o respeito à legislação que regula a transição, a formação de equipes (tanto de quem sai quanto de quem entra no governo) e o diálogo republicano entre elas. Além disso, é preciso sempre exercer o espírito democrático.

APRENDIZADO 2

Separar a política da gestão é importante no estabelecimento de uma administração moderna. O chefe do Poder Executivo tem o papel de colocar a política partidária no seu devido lugar para evitar a contaminação de sua gestão.

APRENDIZADO 3

O sucesso de uma gestão depende sobretudo de dois pilares: a saúde fiscal do município, principalmente nos primeiros anos, e a organização setorial da administração, de modo que a agenda do governo seja cumprida da melhor forma possível.

Os conhecimentos sobre plano de governo, transição governamental e agenda-100, disponibilizados e criados para a *Jornada de formação para novos prefeitos* foram produzidos a muitas mãos e em vários formatos.

O conteúdo apresentado neste capítulo foi elaborado a partir de produções escritas por Mirian Pereira, professora de administração pública na Profiap/Univasf, e Larissa de

Marco, ex-coordenadora de políticas de emprego e renda do Estado de São Paulo.

Mais conhecimentos na área foram compartilhados por especialistas e gestores públicos em encontros virtuais e entrevistas durante a *Jornada*. A seguir, acesse o registro das conversas para ouvir dicas e recomendações daqueles que estão na linha de frente:



VIDEOAULA com Vivian Satiro, secretária executiva de planejamento da prefeitura de São Paulo, sobre planos de governo (gravada em julho de 2020).

VIDEOAULA com Fernando de Souza Coelho, professor de administração pública da EACH/USP, sobre planejamento estratégico na gestão municipal (gravada em julho de 2020).

CONFERÊNCIA DIGITAL sobre transição realizada em dezembro de 2020 com participação de Pedro Parente, ex-chefe da Casa Civil do governo federal, e Firmino Filho, prefeito de Teresina (PI).



ENCONTRO 1 e ENCONTRO 2 sobre transição governamental realizados em dezembro de 2020 com participação dos especialistas Vivian Satiro, Mirian Pereira, professora de administração pública da Profiap/Univasf; Guilherme Rezende, especialista em transição governamental; e Dulce Helena Cazzuni, ex-Secretária Municipal de Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão e de Planejamento e Gestão, da prefeitura de Osasco (SP).

Encontro realizado em setembro de 2020 sobre planos de governo, com participação dos especialistas Vivian Satiro, Fernando Schuler, cientista político, Thomas Trebat, diretor do Columbia Rio Global Center, e Jonas Donizette, ex-prefeito de Campinas (SP).

ENCONTRO 1, ENCONTRO 2, ENCONTRO 3 e ENCONTRO 4 sobre agenda 100 dias realizados em janeiro de 2021 com participação dos especialistas Edvaldo Nogueira, prefeito de Aracaju (SE), Paulo Alexandre Barbosa, ex-prefeito de Santos (SP), Miguel Coelho, prefeito de Petrolina (PE), e Pedro Chiappini e Alexandre Simões, ambos sócio-diretores da Mais Resultados.

SÉRIE DE ENCONTROS sobre Plano de Metas realizados entre fevereiro e março de 2021 com participação de diversos especialistas.



Leituras complementares

Produzida pela Comunitas: **CARTILHA DE REPLICABILIDADE — ESCRITÓRIO DE GERENCIAMENTO DE PROJETOS**

Rede Nossa São Paulo e Programa Cidades Sustentáveis. **“ORIENTAÇÕES PARA O PLANO DE METAS”**. In. *Indicadores do Programa Cidades Sustentáveis e Orientações para o Plano de Metas*.



FINANÇAS MUNICIPAIS: como manter a responsabilidade fiscal e pagar pela implementação das políticas previstas no planejamento

AS FINANÇAS NA GESTÃO MUNICIPAL

Nos municípios, a gestão do orçamento e das finanças é geralmente coordenada pelas Secretarias Municipais de Finanças (ou Fazenda). Esse órgão tem como principal função a atividade fiscal que vai gerar recursos para o financiamento da prestação de serviços públicos e atendimento às demandas da sociedade.

O principal desafio é melhorar a arrecadação por meio da eficiência na cobrança dos tributos municipais. De acor-

do com a FIRJAN, 32.5% das prefeituras não se sustentam, ou seja, não geram receita suficiente para a manutenção da estrutura administrativa. Elas dependem, portanto, das transferências constitucionais.

Os municípios menores têm, em geral, uma dependência grande das transferências estaduais e federais, quer sejam obrigatórias (cota parte do ICMS e FPM), quer sejam voluntárias, criando uma dependência de receitas que não estão sob sua gestão.

As atribuições específicas podem variar de acordo com a organização administrativa de cada município, mas, em geral, sua atuação se dá nas seguintes grandes áreas:

Atuações da Secretaria de Finanças do Município



Arrecadação

Cobrança dos impostos e taxas de competência do município



Fiscalização

Zelar pela correta aplicação do código tributário municipal



Administração Financeira

Gestão do fluxo de caixa e pagamentos de despesas públicas



Contabilidade

Registra, controla e demonstra a execução dos orçamentos, dos atos e fatos da fazenda pública e o patrimônio público e suas variações



Planejamento e Execução do Orçamento

Elaboração das peças orçamentárias PPA, LDO e LOA, avaliação do planejamento e gestão da execução orçamentária

O diagnóstico como elemento chave para planejar a gestão orçamentária

As informações financeiras de uma prefeitura constituem um conjunto de dados que devem ser foco de atenção dos futuros prefeitos e respectivas equipes. A boa gestão financeira dos recursos municipais permite que o orçamento planejado no ano anterior ocorra de maneira muito próxima ao pactuado na LOA, evitando imprevistos e atrasos na hora de honrar contratos, salários ou mesmo fazer frente a uma situação de calamidade.

A LRF já impõe importantes restrições aos gastos públicos no último ano dos governos, evitando assim que os futuros prefeitos assumam uma gestão com “caixa” comprometido. No entanto, é sempre necessário realizar uma análise da situação

financeira junto à equipe técnica da prefeitura para evitar que despesas não previstas impactem a realização de novas políticas públicas e programas.

A realização do diagnóstico de uma política pública ou programa é um instrumento sempre muito importante para o gestor público, sobretudo no início de uma gestão, quando os desafios para implementar novos projetos convivem com a necessidade de honrar as despesas já existentes, como contratos, folha de pagamento e despesas de manutenção dos equipamentos públicos. Na área de finanças municipais, o diagnóstico é um elemento-chave para planejar toda a gestão orçamentária para o curto e médio prazo. Destacamos alguns aspectos que devem ser observados na elaboração de um diagnóstico das finanças municipais:

Diagnóstico das finanças municipais



Analisar a execução orçamentária dos últimos 3 anos (receitas e despesas), comparar com o orçamento de cada ano, de forma a verificar eventuais distorções entre o planejado e o realizado.



Verificar as dívidas de curto (restos a pagar) e longo (dívida fundada) prazo, e o endividamento do município.



Analisar as aplicações no ensino e na saúde, quais os percentuais em relação aos mínimos de 25% e 15%.



Verificar o comprometimento de gastos com pessoal (limite de 54% da RCL).

Olhando para a receita e considerando a constante busca pelo equilíbrio fiscal (ou seja, a receita maior do que a despesa), o gestor deve observar o princípio da justiça tributária e capacidade contributiva. Para isso, é importante revisar, atualizar ou instituir legislação tributária: IPTU, ISS, ITBI, taxa de lixo, contribuição de iluminação pública; além de adequar mecanismos eficientes de cobrança e arrecadação.

Para o diagnóstico das finanças municipais, o gestor também conta com indicadores elaborados por instituições como a FIRJAN e os Tribunais de Contas, que, além de ajudar no diagnóstico do seu município, permitem a comparação com outros municípios da região ou de características semelhantes.

Principais indicadores sobre finanças públicas

Alguns Tribunais de Contas do Estado estão adotando uma metodologia de avaliação das administrações municipais chamada Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM). Ela foi desenvolvida pelo TCE-SP e é composta pela combinação dos dados governamentais, dados de prestação de contas e informações levantadas a partir de questionários preenchidos pelas prefeituras municipais. Além disso, avalia a qualidade do gasto, as políticas e atividades municipais, estabelecendo visões da gestão para sete dimensões: educação, saúde, planejamento, gestão fiscal, meio ambiente, cidades protegidas e governança em tecnologia da informação.

Em relação à área de finanças, vale observar mais de perto dois índices que compõem o IEGM:

- **iPlanejamento**, que verifica a consistência entre o que foi planejado e o efetivamente executado por meio da análise dos percentuais gerados pelo confronto destas duas variáveis.
- **iFiscal**, que mede o resultado da gestão fiscal por meio da análise da execução financeira e orçamentária, das decisões em relação à aplicação de recursos vinculados, da transparência da administração municipal e da obediência aos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Outro indicador é o Índice FIRJAN de Gestão Fiscal IFGF, desenvolvido pela Federação das Indústrias do Rio de Janeiro. Nos dados referentes ao estudo mais recente publicado em 2021, 5239 municípios foram analisados. De acordo com a instituição, não há dúvidas de que existem problemas na gestão fiscal: baixa capacidade de geração de receita para financiar as Câmaras Municipais e a estrutura administrativa das prefeituras, além de alta rigidez do orçamento, o que dificulta um planejamento eficiente e penaliza investimentos.

O IFGF analisa a autonomia dos municípios em termos de arrecadação, ou seja, a proporção entre receitas próprias e transferidas, os gastos com pessoal, o índice de liquidez (relação entre o total de restos a pagar e os recursos em caixa disponíveis) e o nível de investimento.

Outro indicador que deve ser observado é a Capacidade de Pagamento (CAPAG), cuja metodologia foi recentemente alterada. Trata-se de um indicador importante para ser monitorado para a avaliação da saúde fiscal do município. De acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional - STN, que organiza o

índice, a análise da capacidade de pagamento apura a situação fiscal dos entes subnacionais que querem contrair novos empréstimos com garantia da União. O intuito da CAPAG é apresentar de forma simples e transparente se um novo endividamento representa risco de crédito para o Tesouro Nacional.

A metodologia do cálculo, dada pela Portaria MF nº 501/2017, é composta por três indicadores: endividamento, poupança corrente e índice de liquidez. Logo, avaliando o grau de solvência, a relação entre receitas e despesas correntes e a situação de caixa, faz-se o diagnóstico da saúde fiscal do estado ou município. Os conceitos e variáveis utilizados e os procedimentos a serem adotados na análise da CAPAG foram definidos na Portaria STN nº 373/2020.

Gestão por resultados e orçamento público: a Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei Complementar nº 101/2000, ou Lei de Responsabilidade Fiscal teve como um dos objetivos de mudar a prática dos gestores públicos de realizarem grandes obras e empréstimos em seus mandatos, endividando o município e restringindo o poder de ação dos governos posteriores. Outro objetivo da lei é aumentar a transparência dos gastos públicos. Ela tem como foco o Poder Executivo, e o seu não cumprimento pode resultar em multas ou mesmo na restrição dos condenados na disputa de novas eleições. A partir da LRF, é solicitada a definição de metas trienais e de limites de gastos.

A gestão por resultados busca associar as ações dos órgãos e entidades públicas ao cumprimento de resultados. Assim, a gestão financeira passa a ir além da busca do equilíbrio entre despesas e receitas, para inserir a eficiência organizacional e otimização dos recursos atrelando eles a metas estratégicas.

Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) Regras para o último ano do mandato

O que diz



Nos 180 dias que antecedem o fim do governo, nenhum ato que provoque aumento de despesa com pessoal poderá ser editado, sob pena de ser considerado nulo de pleno direito.



É proibido assumir despesa nos últimos oito meses que antecedem o final de mandato que não possa ser cumprida integralmente dentro do exercício.



Não é permitido deixar para o próximo governante dívida consolidada ou restos a pagar sem o devido suporte de caixa.



É vedada a realização de operação de crédito para atender insuficiência de caixa.

Por que cortar as despesas

- A demissão de funcionários, o não pagamento de benefícios, e o descumprimento de serviços públicos ocorrem após o fim das eleições justamente para que os prefeitos não tenham problemas de rejeição de suas contas.
- Os quatro anos de mandato serão analisados pelo Tribunal de Contas do Estado, que pune os agentes públicos no caso de problemas.



FIQUE DE OLHO Nas principais condições estabelecidas na LRF

- Ação planejada e transparente.
- Demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos.
- Normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos.
- Prevenção de riscos e correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.
- Critérios para a caracterização da geração de despesas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público.
- Obrigatoriedade de acesso livre às informações sobre a execução orçamentária e financeira (Portais de Transparência).
- Cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas.

GESTÃO POR RESULTADOS E ORÇAMENTO PÚBLICO: A IMPORTÂNCIA DO CAUC

O Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias (CAUC) disponibiliza informações acerca da situação de cumprimento de requisitos fiscais por parte dos municípios, dos estados, do Distrito Federal e de organizações da sociedade civil, necessários para a celebração de instrumentos e

transferência de recursos do governo federal. O CAUC apenas consolida informações de diversos órgãos: as eventuais pendências terão que ser solucionadas com cada órgão e só competem a ele quando o órgão atualiza seu próprio sistema.

O CAUC monitora treze dos 22 requisitos fiscais, agrupados em quatro blocos de exigências.

REQUISITOS FISCAIS MONITORADOS PELO CAUC

1. Obrigações de adimplência financeira	1.1. Regularidade quanto a tributos, contribuições previdenciárias federais e à Dívida Ativa da União;
	1.2. Regularidade quanto à contribuição para o FGTS;
	1.3. Regularidade em relação à adimplência financeira em empréstimos e financiamentos concedidos pela União;
	1.4. Regularidade perante o Poder Público Federal.
2. Adimplemento na prestação de contas de convênios	2.1. SIAFI e subsistemas de transferências;
	2.2. SICONV.
3. Obrigações de transparência	3.1. Publicação do Relatório de Gestão Fiscal - RGF;
	3.2. Publicação do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREG);
	3.3. Encaminhamento das contas anuais.
4. Adimplemento de obrigações constitucionais ou legais	4.1. Exercício da Plena Competência Tributária;
	4.2. Aplicação mínima de recursos em educação;
	4.3. Aplicação mínima de recursos em saúde;
	4.4. Regularidade previdenciária.



Para mais informações, visite o site oficial do **Tesouro Transparente.**



Consequências da inadimplência

As prefeituras que não possuem o CAUC não recebem transferências voluntárias do Governo Federal (apenas recursos decorrentes de determinação constitucional) e ficam impedidas de contratar qualquer tipo de financiamento junto a bancos públicos.

Iniciativas de fomento voluntário que podem ser bloqueadas em caso de inadimplência:

➤ **Programas de Ministérios** (Programa de Modernização da Administração Tributária, editais de fomento à cultura, entre outros).

➤ **Emendas Parlamentares** (aquisição de veículos ou equipamentos, obras de infraestrutura, entre outros).

➤ **Convênio Federal** (Modernização de Infraestrutura Esportiva, recuperação de estradas e sinais, obras de infraestrutura urbana, implantação de bibliotecas públicas).

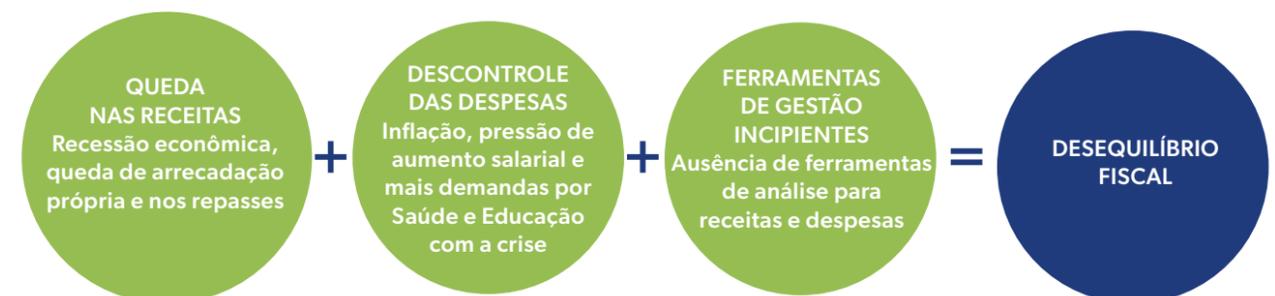
➤ **Financiamentos** (impedimento para contratar financiamentos vinculados a instituições financeiras).



A otimização de gastos e a maximização dos resultados

Otimizar gastos e reduzir desperdícios são prioridades para a gestão pública brasileira. Não apenas a Lei de Responsabilidade Fiscal vem requerendo que sejam feitos esforços nesse sentido, como a crise econômica, que provocou queda na arrecadação tributária e pressão inflacionária, exerce grande influência sobre os gastos públicos.

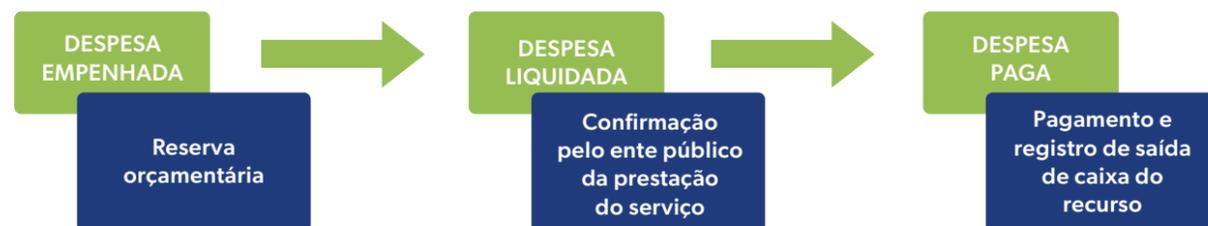
Recentemente, o impacto da COVID-19 impôs à gestão pública municipal a necessidade de se reinventar. Nesse âmbito, com a queda do poder aquisitivo da população, a demanda por acesso aos serviços de saúde e assistência social aumenta, somando-se à exigência da qualidade, algo que já vinha crescendo nas últimas décadas. Movimentos semelhantes, como o descrito abaixo, geram o desequilíbrio fiscal:



As fases da despesa pública

A execução orçamentária da despesa é dividida em fases. A primeira é a fase de empenho, em que o gasto ainda não pode ser considerado realizado, pois ainda se define a utilização de uma parte do orçamento para um serviço ou produto; a segunda é a fase na qual a despesa é liquidada, ou seja, o órgão público reconhece o compromisso de

pagamento do gasto, normalmente após a prestação de um serviço ou entrega de algum material comprado. A fase seguinte é o efetivo pagamento da despesa, bastando para isso que ocorram a disponibilidade dos recursos financeiros, o faturamento por parte do prestador, a programação e os procedimentos de pagamentos.



Aumento da eficiência da gestão pública sem redução de serviços ao cidadão

Todo gasto tem uma natureza, ou seja, ele existe para satisfazer alguma demanda. A base contábil de um município é o instrumento através do qual são registrados e traduzidos todos os seus gastos. O plano de contas ajuda a criar um padrão e regras de classificação para os gastos e receitas, facilitando

assim a gestão, a elaboração de relatórios obrigatórios e também a fiscalização de órgãos responsáveis.

O plano de contas é dividido em despesas de capital, que envolvem os gastos em obras e investimentos, e despesas correntes, relacionadas às atividades do dia a dia e da operação da prefeitura, como mostra o exemplo a seguir.



Dentre as despesas de uma Prefeitura, existem as despesas atuáveis, ou seja, aquelas em que existe a possibilidade de obter ganhos de eficiência por meio de ações de revisão de contratos, reestruturação da folha de pagamento, dos processos de compra, e de processos de uso dos recursos em geral. Alguns gastos com obras e investimentos também podem ser atuáveis, a depender da revisão dos projetos de obras.

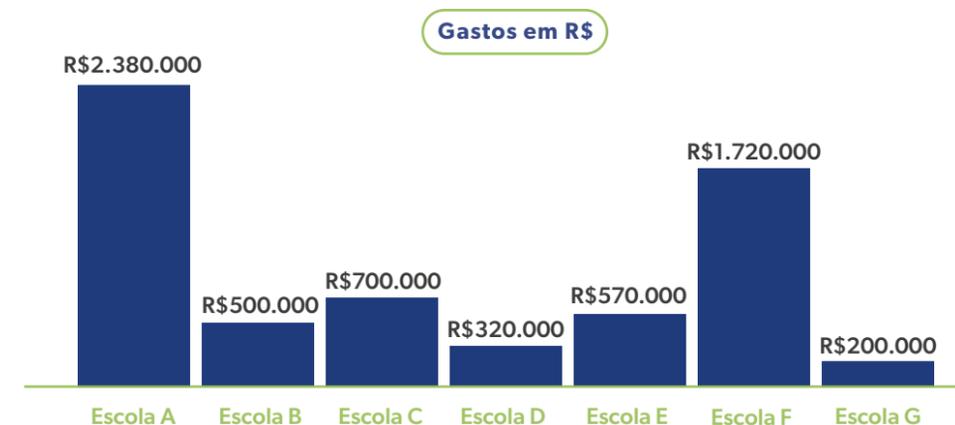
Os cortes acontecem quando um mesmo valor ou percentual de redução de determinada conta é aplicado a diversas áreas (secretarias, hospitais, escolas), independentemente do nível de seu gasto atual e desempenho; ou, de maneira semelhante, quando um percentual de redução do gasto é aplicado a uma entidade independentemente do perfil de suas contas e níveis de gasto.

Corte de gastos vs. eficiência dos gastos

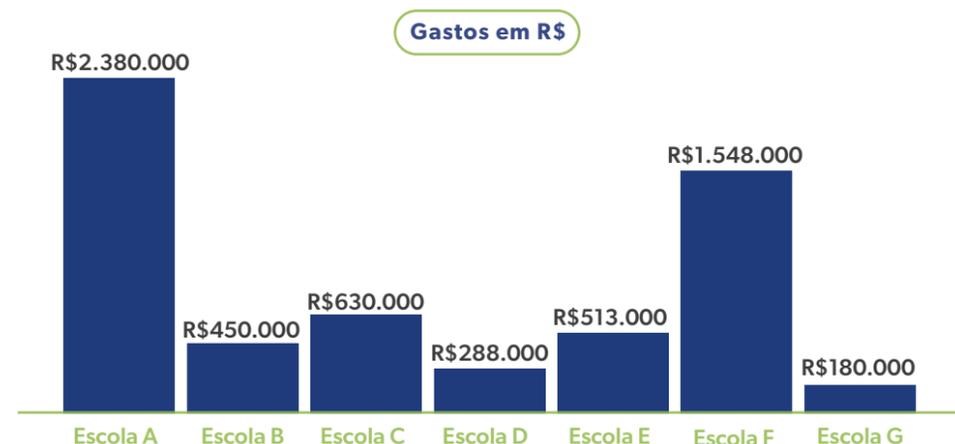
Apesar da evolução que representou, a Lei de Responsabilidade Fiscal não propõe uma metodologia para operacionalizar a melhoria e a manutenção de patamares de gastos mais eficientes. Como consequência, diversos gestores públicos passaram a realizar, além da limitação de empenhos e outras medidas orçamentárias, ações de redução de despesas, conhecidas como “cortes lineares”.

Os gráficos a seguir demonstram um exemplo de corte linear nos gastos com merenda de uma Secretaria de Educação. No primeiro gráfico, verificam-se os gastos de cada escola. Observe que a Escola A tem o maior gasto absoluto ou gasto total. No segundo, estão as metas de redução de gastos com merenda, definidas de forma linear: redução de 10% sobre o gasto atual de cada escola, independentemente de seu perfil, despesas ou desempenho.

Gastos totais de cada escola do município



Gastos totais de cada escola do município após o corte linear de 10%

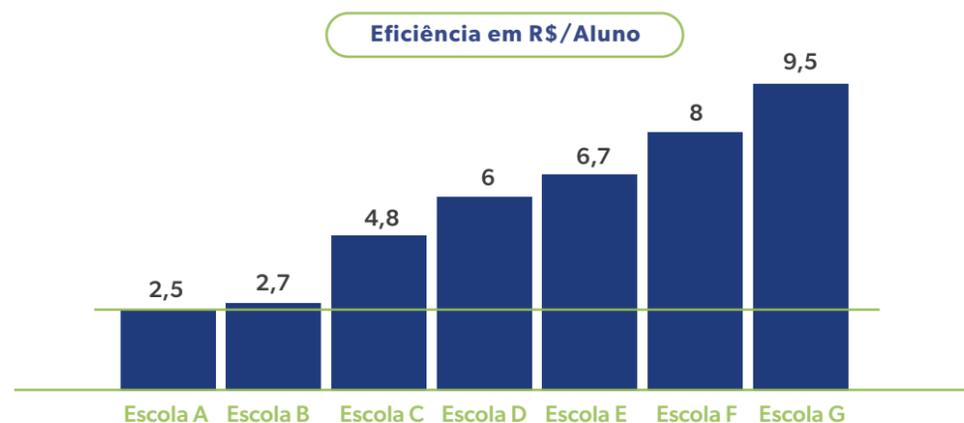


Cortes lineares, apesar do impacto positivo de curto prazo, não podem ser entendidos como uma medida de aumento da eficiência por dois motivos:

1. não são feitos a partir de uma análise de eficiência; e
2. não desencadeiam ações de melhoria da eficiência.

Além disso, eles têm a externalidade negativa de punir os melhores desempenhos e premiar os piores. A punição dos melhores se dá pois, uma vez que eles já operam sob bom padrão de eficiência, sua missão de diminuir despesas será mais difícil, podendo envolver diminuição de serviços voltados para a população para cumprir os cortes. Nesse caso, ambos perdem: administração e população. A premiação dos piores, por sua vez, se dá pois, uma vez que eles operam sob o padrão de ineficiência, haverá mais facilidade para efetivar

Eficiência do gasto por aluno em cada escola do município



Gestão de dados e sistemas e informação

A gestão e o monitoramento das finanças municipais depende de soluções tecnológicas com destaque para os sistemas de informação nas áreas de orçamento, contabilidade, arrecadação, folha de pagamento, contratos etc.

Para uma boa utilização das ferramentas de gestão informatizada, é importante mirar em alguns objetivos. Primeiro, buscar integrar os sistemas de informação do município, aumentando a eficiência e diminuindo o tempo de processamento de dados nas diversas esferas do governo. Em seguida, melhorar a gestão dos dados, buscando prevenir a redundância da coleta (ou seja, mais de uma fonte informando a mesma coisa) e de tratamento dos dados. Por fim, é possível avançar na qualidade de análise, investindo em um sistema de

os cortes, sem que necessariamente isso implique num grau maior de eficiência. Uma prefeitura gerenciada por cortes lineares não evolui no sentido da eficiência dos gastos.

O terceiro gráfico abaixo demonstra o desempenho real de cada escola e como o corte linear não pode ser entendido como melhoria da eficiência. Quando mensuramos o quanto as escolas gastam de merenda por aluno, ou seja, qual a sua eficiência no uso do recurso merenda, vemos que a Escola A, que no corte linear sofreria a maior redução, dado que seu gasto absoluto é maior, na verdade é a mais eficiente. Ela consegue fornecer merenda para todos os seus alunos, que são muitos, gastando menos por aluno. Por isso, ela seria punida, mesmo com um desempenho mais eficiente.

BI – *Business Intelligence* que alcance áreas como execução orçamentária, folha de pagamentos e contratos públicos.

Transparência e acesso aos serviços

De acordo com o TCU, a transparência das ações de governo e a participação social ativa são importantes instrumentos para a promoção da eficiência da gestão pública e do combate à corrupção.

No nível das finanças municipais, a promoção da transparência se dá através da disponibilização de dados a respeito do planejamento e execução do orçamento e demonstrativos fiscais em portais de transparência, além da realização de audiências públicas referentes à elaboração das peças de planejamento e à publicação dos relatórios

de execução orçamentária e gestão fiscal previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal.

A tecnologia também deve ser aplicada aos serviços prestados pelas finanças municipais à população. Cabe ao poder público ampliar o governo eletrônico, entendido como plataforma de relacionamento prioritária com os cidadãos, assegurando a prestação de serviços e a participação através da internet, o que por sua vez reduz o custo de cumprimento das obrigações fiscais para os contribuintes.

Análise setorial das despesas

Para fazer a análise setorial das despesas, é preciso buscar as informações apresentadas no SIOPE e SIOPS, ou bimestrais se houver no portal do município.

- Na aplicação de recursos em educação, foi cumprido o percentual legal? Foi gasto o valor determinado com ensino fundamental?
- Nos recursos em saúde, foi aplicado o percentual legal de 15% de impostos? Foram recebidas transferências federais?



FIQUE DE OLHO Nas ferramentas para análise setorial

Para apoiá-los no planejamento e na gestão orçamentária de seu município, criamos um modelo de planilha de análise orçamentária [QUE PODE SER BAIXADO AQUI](#). Após preencher as abas de sua planilha, é interessante elaborar um gráfico comparando a evolução da sua receita e despesa, como está na aba "RECxDES;" verifique se a evolução da despesa acompanhou a arrecadação ou não.

No modelo de receitas alguns indicadores devem ser destacados por tipo de despesa:

INDICADORES DA DESPESA POR CATEGORIA ECONÔMICA

- relação da despesa de pessoal e despesa corrente;
- relação da despesa com serviço da dívida e despesa total;
- relação dos investimentos e despesa total.

INDICADORES DA DESPESA POR FUNÇÃO

- relação da função educação com o total da despesa;
- relação da função saúde com o total da despesa;
- relação da função assistência social com o total da despesa.

Modelos de políticas e sugestão de metas

A gestão financeira deve buscar o equilíbrio das contas, a transparência e *accountability*, contribuindo para todas as áreas da prefeitura. Além disso, é possível estabelecer no seu plano de metas ações voltadas para a melhoria da arrecadação, modernização dos serviços de recolhimento e ajustes em relação às leis tributárias municipais.

Para ampliar a arrecadação no seu município sem aumentar tributos, é preciso melhorar a forma de recolhimento.

Nesse sentido, é importante propor um sistema digital ágil e de fácil navegabilidade:

- Digitalização dos serviços de recolhimento e emissão de boletos (veja o modelo da [PREFEITURA DE SÃO PAULO](#)).
- Digitalização de processos (veja o modelo da [PREFEITURA DE SANTOS](#)).

➤ Outra forma de arrecadação alinhada ao princípio da justiça tributária é a implementação do IPTU progressivo, segundo o qual as áreas mais privilegiadas da cidade geram mais arrecadação do que as áreas menos valorizadas.

Para a gestão e o planejamento estratégico, é interessante criar uma Junta Orçamentária Financeira, espaço estratégico de gestão, dotado de atribuições tecnopolíticas, em que os secretários das áreas financeira, jurídica e do governo possam analisar a complexidade orçamentária das demandas setoriais de forma democrática e responsiva, priorizando os projetos estratégicos da nossa gestão, definidos em conjunto com a sociedade.



Assista ao vídeo “O que pode ser feito pela regionalização do orçamento?”, promovido pela Fundação Tide Setubal.



Vejamos alguns exemplos de objetivos e metas possíveis a serem estabelecidos na área de finanças:

OBJETIVO 1

Melhorar a transparência da administração pública municipal.

Meta 1: Elevar a posição do município no Ranking Nacional de Transparência durante os quatro anos de gestão.

Meta 2: Regionalizar as despesas do município e torná-las públicas e acessíveis para a população.

OBJETIVO 2

Aprimorar o sistema de arrecadação com justiça social.

Meta 1: Digitalizar todo o processo de cobrança e arrecadação do município até o fim do segundo ano de gestão.

Meta 2: Instituir novas alíquotas de IPTU progressivo até o segundo semestre do segundo ano de gestão.

Meta 3: Promover a atualização do cadastro imobiliário municipal através de foto aérea digital e cruzamento de dados com outros cadastros municipais e/ou externos até o segundo semestre do segundo ano de gestão.

OBJETIVO 3

Melhorar a capacidade de investimento do município em 10%.

Meta 1: Garantir a racionalização e pagamentos de precatórios até o fim da gestão.

Meta 2: Promover reforma administrativa até o fim do primeiro ano de gestão.

Meta 3: Melhorar a nota do CAPAG *nota atual* para A.



Leituras complementares

Francisco Antônio de Amorim; Moacir Marques da Silva; Valmir Leônico Silva. *Lei de responsabilidade fiscal para os municípios: uma abordagem prática*. São Paulo: Atlas, 2004.

Heraldo da Costa Reis; José Teixeira Machado Jr. *A lei 4.320 comentada e a lei de responsabilidade fiscal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

Cartilha *Gestão financeira de Prefeituras e Câmaras Municipais com as regras do último ano de mandato e da legislação eleitoral* produzida pelo TCE-SP.

CARTILHA DE REPLICABILIDADE EQUILÍBRIO FISCAL, Comunitas 2016.

CARTILHA DE EQUILÍBRIO FISCAL - APRIMORAMENTO DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS, Comunitas 2017.

CARTILHA DE EQUILÍBRIO FISCAL - DIAGNÓSTICO DA FOLHA DE PAGAMENTO, Comunitas 2018.



Vozes dos especialistas e gestores

Destaques e aprendizados adquiridos a partir da conversa com Giovanna Victor, ex-secretária da Fazenda de Niterói (RJ):

APRENDIZADO 1

A visão geral do prefeito diante da máquina pública deve encarar a receita do município e a história de sua construção, bem como a despesa e sua respectiva história. Além disso, é preciso projetar a sustentabilidade desses dois fatores ao longo do tempo.

APRENDIZADO 2

Para fazer os ajustes necessários nas despesas do município logo no primeiro ano, momento crucial da administração, é preciso conhecer o principal fator de gasto: a folha de pagamento da prefeitura.

APRENDIZADO 3

É fundamental que cada secretaria tenha suas metas anuais estabelecidas e averiguadas por reuniões periódicas junto ao prefeito do município. Somente assim as metas convergem com os objetivos estratégicos de médio prazo, bem como a equipe fica ciente do objetivo do governo.

Os conhecimentos sobre finanças municipais disponibilizados e criados para a *Jornada para formação de novos prefeitos* foram produzidos a muitas mãos e em vários formatos.

O conteúdo apresentado neste capítulo foi elaborado a partir da produção escrita dos especialistas Tarcísio Cintra, ex-secretário de fazenda de Campinas (SP), e Eduardo Speeden, assessor da secretaria de planejamento de Teresina (PI).

Mais conhecimentos no tema foram compartilhados por especialistas e gestores públicos em encontros virtuais e entrevistas durante a *Jornada*. A seguir, acesse o registro das conversas para ouvir dicas e recomendações daqueles que estão na linha de frente:



VIDEOAULA COM AOD CUNHA, ex-secretário da Fazenda do Rio Grande do Sul, sobre finanças municipais no plano de governo (gravada em julho de 2020).

VIDEOAULA COM GIOVANNA VICTER, ex-secretária de Fazenda de Niterói (RJ), sobre finanças municipais no plano de governo (gravada em julho de 2020).



ENCONTRO realizado em setembro de 2020 sobre gestão e finanças no plano de governo, com participação de Eduardo Stranz, especialista em finanças municipais da Confederação Nacional de Municípios (CNM), e Fúlvio Albertoni, ex-secretário de finanças de Juiz de Fora (MG).

ENCONTRO realizado em dezembro de 2020 sobre finanças e orçamento na transição governamental com Giovanna Victor e Ursula Peres, professora de gestão de políticas públicas da Universidade de São Paulo.

ENCONTRO 1 e ENCONTRO 2, realizados em fevereiro de 2021, sobre finanças e gestão no plano de metas, com participação do especialista Lisandro Carrillo, da consultoria Falconi.

ENCONTRO realizado em abril de 2021 sobre convênios e parcerias com Flávio Rabetti, diretor de contratos e convênios da prefeitura de Campinas (SP).

ENCONTRO realizado em abril de 2021 sobre previdência social, com Tarcísio Cintra, ex-secretário de Fazenda de Campinas (SP).

COMUNICAÇÃO E ENGAJAMENTO: como prestar contas e incluir a população nos processos de planejamento estratégico de governo

68 A participação da sociedade nos processos decisórios da política brasileira sempre foi uma questão historicamente sensível. Como se sabe, com a instituição da República Velha, a participação eleitoral ficou restrita a grupos específicos, como homens alfabetizados, excluindo grande parte da população (mulheres, escravos, estrangeiros e analfabetos). Além disso, a eleição constituía um processo altamente manipulável, a exemplo do voto de cabresto (prática em que o eleitor, geralmente dependente de um latifundiário influente, era coagido a votar no representante indicado por seu empregador).

Nos regimes de exceção, como a Era Vargas e o Regime Militar, a participação social institucional foi bloqueada por medidas autoritárias que impediram as eleições e criminalizaram os movimentos sociais. Somente com a Constituição de 1988, a pauta da participação popular é vista como bandeira importante para a construção de um novo período político e de uma nova democracia. A Constituição Federal de 1988, conhecida como Constituição Cidadã, representou um marco para a participação popular na democracia brasileira.

A partir dela, os principais mecanismos de participação social passaram a ser os seguintes:

➤ **Conselhos Municipais** são os espaços de participação instituídos junto ao poder público, por lei ou decreto, ligados a temas específicos ou de forma transversal.

➤ **Audiências Públicas** são mecanismos convocatórios de um tipo de reunião aberta em que os órgãos públicos envolvidos em conjunto com organizações da sociedade civil e a população em geral possam debater propostas de políticas públicas, elaboração de um projeto de Lei ou qualquer política que impacte a organização social e política da União, estados ou municípios.

➤ **Ouvidorias** são espaços para que a população possa exercer seus direitos e sua cidadania ao encaminhar denúncias, reclamações, sugestões ou simplesmente tirar dúvidas e/ou obter mais informações quanto ao funcionamento de determinado serviço público;

➤ **Orçamento participativo** constitui a forma de participação deliberativa ou consultiva sobre o orçamento público e pode se dar pela constituição de um conselho ou por consultas públicas.

➤ **Portais de Transparência** são plataformas que facilitam o acesso à informação, a exemplo da Lei da Transparência e da Lei de Acesso à Informação (LAI).

Os meios de comunicação virtuais tornaram-se uma oportunidade de as prefeituras obterem maior envolvimento com o cidadão, saberem quais são seus desejos e anseios, procurando atendê-los e trazê-los para participar do desenvolvimento de políticas e projetos na cidade.

O ponto de virada: as Jornadas de junho de 2013

As Jornadas de junho, que ficaram marcadas pela palavra de ordem “não é só pelos 20 centavos”, mudaram a forma como a população se dirige aos seus governantes e, portanto, mudaram a comunicação. Os protestos, como os anos seguintes vieram confirmar, deram vazão à insatisfação popular em relação às suas principais demandas. O movimento começou pela passagem de ônibus e chegou rapidamente às condições de saúde, emprego e educação da população, das capitais ao interior.

Para tanto, o veículo utilizado foram as redes sociais, notadamente o Facebook e, posteriormente, o Whatsapp. Com um efeito em cadeia, o movimento cresceu sem uma liderança representativa, fora da sociedade civil organizada. Não dependeu de sindicatos, de partidos políticos ou de entidades de classe. Foi a primeira grande demonstração de mobilização que se utilizou do engajamento em torno de uma ou de várias causas através de uma ferramenta de participação direta.

As redes sociais ofereceram canal direto para os usuários, com maior ou menor poder de influência. Ou seja, um usuário com maior engajamento na sua página conseguia mais repercussão do que o radialista em seu programa diário ou que o jornalista naquela matéria bombástica do fim de semana.

Ainda é difícil medir o comportamento do usuário nas redes sociais, principalmente no que diz respeito à política. Não precisa ser um técnico ou estudioso para entender como funciona o algoritmo das redes sociais. Ele se baseia no alcance das publicações. Quando um usuário abre o *feed* de notícias, ele recebe primeiro as mensagens que o algoritmo considera mais relevantes, e isso é baseado no engajamento, ou seja, nos posts de quem mais interage com ele, curtindo, comentando ou compartilhando seus conteúdos. Portanto, se você não falar com esse usuário, nunca ficará em evidência e ele não saberá o que você está pensando, falando ou agindo. Por consequência, ele também não saberá o que você pensa, fala ou age.

Logo se vê que o crescimento do uso da internet e a popularização das redes sociais mudaram a forma como

a comunicação pública deve ser estruturada e realizada pelas prefeituras. Os meios de comunicação virtuais tornaram-se uma oportunidade de as prefeituras obterem maior envolvimento com o cidadão, saberem quais são seus desejos e anseios, procurando atendê-los e trazê-los para participar do desenvolvimento de políticas e projetos na cidade.

Ainda que os municípios disponham de diversos mecanismos para incentivar a participação popular, é fundamental que a população e o governo continuem investindo nos processos de corresponsabilização na criação de políticas públicas, através de um planejamento com foco no médio e longo prazo e planos de ação que visem melhorias para a estrutura de transparência e controle social nas cidades. Com a coordenação e retroalimentação entre uma política institucional inovadora que comunique e engaje os cidadãos, e uma estrutura de governança cívica efetiva, poderemos impulsionar a participação cidadã e avançar como democracia.

Mobilização no Plano de Governo

A comunicação deve ser criada diretamente para cada fase do ciclo de gestão. Inicialmente, vamos pensar sobre o momento do plano de governos. É um equívoco comum imaginar que, numa eleição municipal, as pessoas estão escolhendo uma espécie de síndico da cidade. Não é verdade. Em qualquer eleição, o eleitor escolhe um líder, alguém que representa seus valores e pode levá-los para o destino que eles desejam. Por isso, uma campanha deve ir muito além da simples apresentação de uma biografia do candidato e dos seus planos. A campanha precisa embalar as propostas e a trajetória numa história maior, que envolva o que o próprio eleitor está vivendo naquela cidade e naquele momento histórico do seu país. Um bom candidato não é aquele que apenas tem boas propostas; é também aquele que foi conduzido pela história para estar ali naquele momento.

É por esse e por outros motivos que um programa de governo nunca deve aparecer desconectado do posicionamento.



FIQUE DE OLHO

Nas dicas para se comunicar com a população na elaboração do plano de governo

- **Dê um nome para o Programa de Governo que faça sentido dentro do posicionamento.** Na campanha da reeleição de Fernando Henrique para presidente, em 1998, o *jingle* dizia “levanta a mão e vamos lá”, o programa de governo se chamava “Plano de 5 Metas” e a imagem era de uma mão espalmada com cada dedo representando um assunto: saúde, educação, emprego, segurança e agricultura. Tudo estava relacionado: as cinco metas, sintetizadas naquela imagem, era a síntese das principais propostas.
- **Numa campanha, tudo comunica, mas não se comunica tudo.** Isso vale também para as propostas. Imagine o programa de governo como um enorme *iceberg*. Apenas uma parte precisa ficar visível acima da água, que é a parte que a maioria das pessoas verá. O resto é importante para dar solidez e estrutura, mas não deve ser comunicado. Quem tenta dizer tudo não diz nada, e não dizer nada é o pior erro de um candidato.
- **Separe o programa de governo em capítulos claros e dê bons títulos a cada um deles.** Pense em cada título como se fosse um *outdoor* tema. Assim, quando você fizer o folheto, já tem as frases de cada assunto importante, e elas dizem alguma coisa para o eleitor.
- **Escreva todo o plano na linguagem mais acessível possível, que seja acessível a qualquer pessoa.** E se a sua campanha tiver um site - deixe-o disponível na íntegra e divulgue-o. Além de ganhar pontos com a transparência, isso mostra confiança no que foi produzido e reafirma a imagem de um candidato que tem propostas concretas em todas as áreas.
- **Escolha as principais propostas do programa plano de governo e faça *postagens* para cada uma delas para as redes sociais e também para serem espalhadas em grupos de Whatsapp.** Se possível, envie um link clicável que leve diretamente para o site. No site, tenha sempre um formulário onde o eleitor possa deixar algum dado de contato para que você possa alimentá-lo durante a campanha com notícias, novas propostas ou mesmo tirando dúvidas. Isso será importante para a comunicação propositiva e também será um canal fundamental para desfazer boatos e *fake news*.

Mobilização no Plano de Metas

Outro momento das estratégias de comunicação se dá durante a elaboração do Plano de Metas. Aqui, o gestor já está em posse da prefeitura e possui muito mais ferramentas institucionais para realizar o contato com os cidadãos. Contudo, ele também possui mais responsabilidades como político eleito

sobre suas declarações e mais responsabilidade com todos os cidadãos, sem segmentar grupos.

A participação da sociedade pode ocorrer desde o início da elaboração do Plano de Metas ou durante a apresentação e promoção de debates por meio de audiências públicas. Aqui, os conselhos setoriais também possuem destaque

por serem grandes indutores de informação e mobilização. O tempo é curto, por isso é primordial ter um cronograma das atividades, principalmente para comunicar as formas e prazos para participação social.

Cronograma de participação

Para mobilizar a população, é preciso estabelecer prazos para comunicação, período de participação e a devolutiva do setor público. Para tanto, é necessário organizar-se sempre com, no mínimo, dez dias de antecedência, esboçando um calendário de atividades contendo o cronograma do Plano de Metas.

Agitando os grupos

A mobilização da participação social deve ser feita sobretudo através das plataformas oficiais da prefeitura e do diário oficial, mas não podemos nos limitar a isso. Como vimos, as redes sociais são ferramentas indispensáveis para a comunicação e devem ser usadas para chamar a atenção para sua agenda participativa.

- **Elabore cards e memes** direcionados para diferentes mídias sociais, como Whatsapp, Telegram, entre outros.

- **Vídeos curtos são** também interessantes para chamar atenção e esclarecer questões pontuais. Uma rede social interessante que dá mais opção para produção de vídeo é o TikTok.

Os materiais digitais sozinhos não mobilizam ninguém; é fundamental conversar com as pessoas para que elas espalhem seu conteúdo e alcancem o maior número de pessoas possível. O velho carro de som não deixa de ser uma alternativa de divulgação. Para mobilizar a população, é fundamental mapear quais são os principais grupos de mobilização, os agentes com maior poder de interferência:

- **Conselhos participativos**
- **Líderes comunitários**
- **Movimentos sociais**
- **Grêmios estudantis**
- **Universidades**
- **Associação comercial**
- **Conselhos de classe**



BOAS PRÁTICAS

Para a construção de uma estratégia de participação

ENVOLVER

- **Negociar a formação de parcerias e alianças em torno dos interesses comuns;**
- **Consultar e informar permanentemente os atores interessados a respeito de decisões e medidas que possam repercutir nas relações e nos interesses mútuos;**
- **Avaliar sistematicamente a satisfação dos atores em relação à política.**

COLABORAR

- **Fortalecer a aproximação dos atores, tanto em relação ao governo como entre si;**
- **Inibir o potencial ameaçador do grupo, fatores que podem levar a tensões e falta de resolução conjunta.**

MONITORAR

- **Avaliar o impacto de decisões e medidas estratégicas do município sobre seus interesses, informando ou consultando os atores nos casos mais relevantes;**
- **Monitorar os movimentos estratégicos dos atores;**
- **Monitorar o surgimento de questões sensíveis que possam prejudicar a cooperação.**

CONSTRUIR DIÁLOGO

- **Reduzir a dependência do recurso estratégico dominado por um único ator social, que pode concentrar poder de negociação;**
- **Adotar estratégias de marketing e informação, visando fortalecer uma imagem positiva junto aos atores necessários, aos órgãos públicos e à sociedade;**
- **Enfatizar a transparência nas relações, especialmente entre controladores, fiscalizadores e reguladores.**

Comunicação transparente

Com a facilidade e amplificação de contato entre governos e cidadãos, é fundamental que o poder público ouça e interaja com a população para definir como quer se comunicar, a fim de estruturar um planejamento de comunicação interno e externo mais amplo, integrado e que alimente uma gestão participativa nas cidades.

Disponibilização de dados

A qualidade das publicações cedidas pelo governo ao público também é fundamental. É preciso que as informações estejam em um formato livre para consulta e com uma linguagem acessível. Isso permite o uso, a modificação e o compartilhamento, além de abrir a possibilidade de transformação e reutilização das informações pela sociedade civil.

Uso de tecnologia

As cidades têm experimentado novas formas de interagir com os cidadãos, sobretudo com o surgimento de ações e iniciativas que criam espaço de diálogo, debate e troca de ideias entre governo e sociedade. Mais recentemente, ferramentas que se dedicam a expandir e consolidar práticas democráticas por meio digital estão catalisando um importante avanço na governança pública no Brasil e no mundo. O termo “tecnologia cívica” é usualmente utilizado para identificar iniciativas do terceiro setor que visam construir pontes entre cidadãos e instituições públicas.



Vozes dos especialistas e gestores

Os conhecimentos sobre comunicação e engajamento disponibilizados e criados para a *Jornada de formação para novos prefeitos* foram produzidos a muitas mãos e em vários formatos.

O conteúdo apresentado neste capítulo foi elaborado a partir da produção escrita dos especialistas Fabio Bernardi, especialista em comunicação pública, e Michael Guedes, ex-secretário municipal de comunicação pública de Juiz de Fora (MG).

Mais conhecimentos no tema foram compartilhados por especialistas e gestores públicos em encontros virtuais e entrevistas durante a Jornada. A seguir, acesse o registro das conversas para ouvir dicas e recomendações daqueles que estão na linha de frente:



VIDEOAULA com Michael Guedes, ex-secretário de Comunicação Pública da prefeitura de Juiz de Fora (MG) (gravada em julho de 2020).



ENCONTRO realizado em setembro de 2020 sobre comunicação e engajamento no plano de governo, com a participação dos especialistas Fabio Bernardi, Michael Guedes e Gustavo Maia, diretor do Colab.



INTERNACIONAL: paradiplomacia e conexões com o exterior

Por que olhar para o internacional em todas as etapas do ciclo de políticas públicas?

Por mais que as realidades e contextos das cidades ao redor do mundo variem consideravelmente, existem os objetivos comuns no sentido de melhorar os serviços prestados e a qualidade de vida da população. A continuidade, portanto, é uma das premissas da administração pública. Além de construir sobre o que já existe, é interessante olhar como outros municípios no Brasil e no mundo enfrentam e enfrentaram desafios semelhantes e já implementaram soluções diversas.

Trazer experiências de fora para o Brasil é fundamental, mas cabe ressaltar a importância de adaptá-las ao nosso contexto, bem como levar as nossas experiências de gestão para fora. Além de dar visibilidade e legitimar ações e projetos de sua gestão para com a população e outros atores locais, o Brasil tem muito a ensinar ao mundo. Um exemplo é o caso do Orçamento Participativo, que nasceu em Porto Alegre, no final dos anos 1980, e foi replicado em mais de 2000 cidades ao redor do mundo.



FIQUE DE OLHO Nas vantagens de uma atuação internacional

Manter um olhar para o contexto internacional é importante em todas as fases do ciclo de políticas públicas, a começar pelo planejamento estratégico. Conheça alguns dos benefícios envolvidos:

- Aprimoramento das políticas públicas a partir de perspectivas e culturas distintas, além de iniciativas de sucesso.
- Inserção em redes globais, direcionadas à cooperação internacional e voltadas para o compartilhamento das experiências entre os municípios.
- Mobilização de recursos internacionais (financeiros, humanos e de informação), voltados a projetos para o desenvolvimento local.
- Análise de tendências e aprendizagem com as inovações da gestão municipal difundidas em eventos internacionais.
- Promoção da visibilidade mundial da cidade, a fim de atrair investimentos para setores estratégicos.
- Participação política em organizações e missões internacionais, ampliando a influência do poder local na conjuntura internacional.

Outro aspecto importante ao se olhar para o espectro internacional são as agendas internacionais: geralmente adotadas por agências reconhecidas pelas Nações Unidas ou por instituições correlatas, elas definem diretrizes para guiar a atuação de governos em diferentes escalas. A proposta dessas agendas

globais é orientar os esforços dos governos numa direção comum. No caso do Brasil, país signatário de acordos e agendas internacionais, é imprescindível que os gestores tenham conhecimento aprofundado no assunto para que as decisões tomadas estejam alinhadas com as metas internacionais.



FIQUE DE OLHO Nas principais agendas internacionais

Para se ter uma ideia, quando falamos de cidades com escala internacional, tratamos igualmente das seguintes agendas:

AGENDA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

➤ A Agenda 2030 e os novos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), definidos em 2015, propõem um plano de ação para as pessoas e o planeta em torno de 17 objetivos e 169 metas. Para futuros líderes municipais, cabe destacar o ODS 11 – Cidades e Comunidades Sustentáveis: tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. Esse objetivo inclui metas como as seguintes: até 2030, garantir o acesso universal à habitação segura, adequada e a preço acessível, bem como garantir acesso aos serviços básicos e urbanizar as favelas; ou ainda, até 2030, proporcionar o acesso universal a sistemas de transporte seguros, acessíveis, sustentáveis e a preço acessível. Nesse sentido, é muito importante pensar o Plano de Metas contribuindo para os objetivos de desenvolvimento sustentável. O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo lançou o Observatório do Futuro que busca promover essa agenda tão importante nos municípios do Estado. O TCE-SP compatibilizou as questões do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M) com as metas dos ODS para que o gestor possa planejar e executar políticas públicas mais assertivas. [BAIXE AQUI A PLANILHA IEGM-ODS.](#)

AGENDA URBANA

➤ A Nova Agenda Urbana, adotada em 2016 durante a Habitat III, a conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável, tem como objetivo repensar a maneira como as cidades são planejadas, desenhadas, financiadas e administradas. O documento que resultou desse encontro busca guiar, nos próximos vinte anos, os esforços desenvolvidos por nações, líderes urbanos, financiadores internacionais e sociedade civil em torno das transformações urbanas. Assim, a Nova Agenda Urbana incentiva todos os níveis de governo e atores da sociedade civil a tomar parte e atuar de forma integrada em prol dos compromissos pelo desenvolvimento urbano sustentável.

AGENDA CLIMÁTICA

➤ O Acordo de Paris, adotado em 2015, e outras agendas relacionadas ao clima. As grandes cidades são os lugares mais vulneráveis aos efeitos das alterações do clima. Se, por um lado, as áreas urbanas são mais ameaçadas, elas também detém o maior poder de enfrentamento às mudanças climáticas. Sendo assim, é importante que os prefeitos estejam cientes dos compromissos internacionais para alinhar suas ações em função dessas metas e diretrizes. O Acordo de Paris foi assinado por 175 países com o intuito de dar impulso global para enfrentar a emergência climática. Para tanto, a principal meta do acordo é manter a elevação da temperatura abaixo de 2°C. Na escala das cidades, parte importante do esforço de redução da emissão de gases de efeito estufa está concentrada na estruturação de sistemas de mobilidade mais sustentáveis.

Principais atores em cooperação internacional

Finalmente, cabe mencionar que existem diversos atores especializados em cooperação internacional que podem auxiliar as gestões municipais de diversas maneiras: apoio técnico para desenvolvimento de projetos; capacitações técnicas; acesso a conheci



FIQUE DE OLHO Nos principais atores da ação internacional para municípios

ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS E AGÊNCIAS DAS NAÇÕES UNIDAS

➤ Seu papel é definir agendas com diretrizes e metas globais para desenvolvimento do planeta; disponibilizar conhecimento e incentivar a troca de experiência sobre temas diversos; oferecer apoio técnico para iniciativas governamentais e da sociedade civil que promovam melhorias.

BANCOS DE DESENVOLVIMENTO MULTILATERAIS

➤ De maneira geral, os bancos de desenvolvimento atuam em duas frentes: na oferta de operações de créditos para projetos de governos em diferentes áreas e na oferta de apoio técnico e produção de conhecimento. Exemplos de bancos com atuação forte no Brasil incluem o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Banco Mundial e o Banco para Desenvolvimento da América Latina (CAF).

AGÊNCIAS DE DESENVOLVIMENTO NACIONAIS

➤ São órgãos que atuam de forma semelhante aos bancos de desenvolvimento multilaterais, porém estão vinculadas a um país específico que define as prioridades temáticas e territoriais para apoio. São exemplos a Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD), a Agência Britânica de Desenvolvimento (DFID), a Agência Alemã de Cooperação (Giz), a Agência Espanhola de Cooperação Internacional e Desenvolvimento (AECID), a Agência Japonesa de Desenvolvimento e Cooperação (JIPA).

EMBAIXADAS E CONSULADOS

➤ Seu papel é promover a cooperação técnica entre o país de origem e o Brasil, e encontrar oportunidades de investimento comercial.

REDES DE GOVERNOS LOCAIS

➤ São organizações que buscam promover a troca de experiências entre governos locais, facilitar o acesso ao conhecimento e realizar *advocacy* junto às organizações internacionais para inclusão da agenda urbana. Temos como exemplos as redes C40 e ICLEI, que atuam com o tema da resiliência e da adaptação e mitigação às mudanças climáticas; a rede Metropolis, que se atém às regiões metropolitanas; e a rede Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU), que une mais de três mil cidades ao redor do mundo sob um olhar transversal.

INSTITUIÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL ESPECIALIZADA

➤ São órgãos que atuam de forma semelhante às organizações internacionais e redes, buscando promover o acesso ao conhecimento e oferecendo apoio técnico e financeiro a governos. São exemplos a World Resources Institute (WRI), que se detém nas questões de mobilidade e mudanças climáticas, e a Bloomberg Philanthropies, que trabalha questões de inovação e mobilidade.

UNIVERSIDADES E INSTITUIÇÕES DE ENSINO

➤ Seu papel é produzir conhecimento e avaliar políticas públicas, sendo possível a busca por parceiros locais entre universidades, faculdades e institutos tecnológicos.

Principais atores em cooperação internacional

Finalmente, cabe mencionar que existem diversos atores especializados em cooperação internacional que podem auxiliar as gestões municipais de diversas maneiras: apoio técnico para desenvolvimento de projetos; capacitações técnicas; acesso

a conhecimento sobre experiências de outros governos; cooperação internacional para troca de conhecimento com outros municípios; reconhecimento internacional e financiamento.

Para cada ação de interesse do município, existe uma gama de possíveis parceiros externos, como organismos internacionais, agências governamentais estrangeiras e o setor privado.



Vozes dos especialistas e gestores

Destaques e aprendizados adquiridos a partir da **CONVERSA COM ALEXIS WICHOSWSKI**, chefe do Departamento de Tecnologia e Inovação da Prefeitura de Nova York:

APRENDIZADO 1

A transformação digital representa muito mais do que os instrumentos tecnológicos que usamos; trata-se de uma forma de pensar, *mindset*. As cidades inteligentes são uma realidade, e os governos devem estar atentos a isso.

APRENDIZADO 2

Quando se quer gerar qualquer tipo de transformação, em especial no campo digital, é preciso pensar nas camadas de mudança que pretendemos implementar para termos sucesso. Para uma mudança estrutural, são necessárias medidas estruturais.

APRENDIZADO 3

A mudança deve ser duradoura e contínua. Se uma meta é conhecer o sucesso, esse sucesso deve tornar-se algo maior ainda. É preciso não se satisfazer com os sucessos alcançados.

APRENDIZADO 4

Nos dias atuais, vivemos tempos interessantes para assumir posições de liderança nos municípios, pois há muito o que fazer de maneira inovadora. Lembre-se: os municípios são ambientes propícios para experimentar projetos pilotos se comparados ao nível da administração federal.

Destaques e aprendizados adquiridos a partir da **CONVERSA COM ELKIN VELÁSQUEZ**, representante da Onu-Habitat no Brasil:

APRENDIZADO 1

As agendas globais de desenvolvimento são resultado do multilateralismo que trabalha para estabelecer referências confiáveis para os países e autoridades locais. Assim, toda entidade pública ou todo governo faz bem quando adota as agendas globais como ponto de referência.

APRENDIZADO 2

As agendas globais, que se baseiam no exercício de acúmulo de princípios, práticas e linhas de ação, devem ser adaptadas a cada realidade local, de acordo com as suas exigências.

APRENDIZADO 3

Os problemas dos cidadãos são multidimensionais. É isso que exige as ações integradas dos órgãos públicos. A possibilidade de construir uma estrutura administrativa baseada na integração das áreas é muito importante e pode fazer a diferença para uma ação dar certo ou errado.

APRENDIZADO 4

É preciso repensar o modelo de desenvolvimento econômico nas grandes cidades. É urgente refletir sobre as novas formas de produzir, consumir e morar.

Mais conhecimentos no tema foram compartilhados por especialistas e gestores públicos em entrevistas durante a *Jornada*. A seguir, acesse o registro das conversas para ouvir dicas e recomendações daqueles que estão na linha de frente:



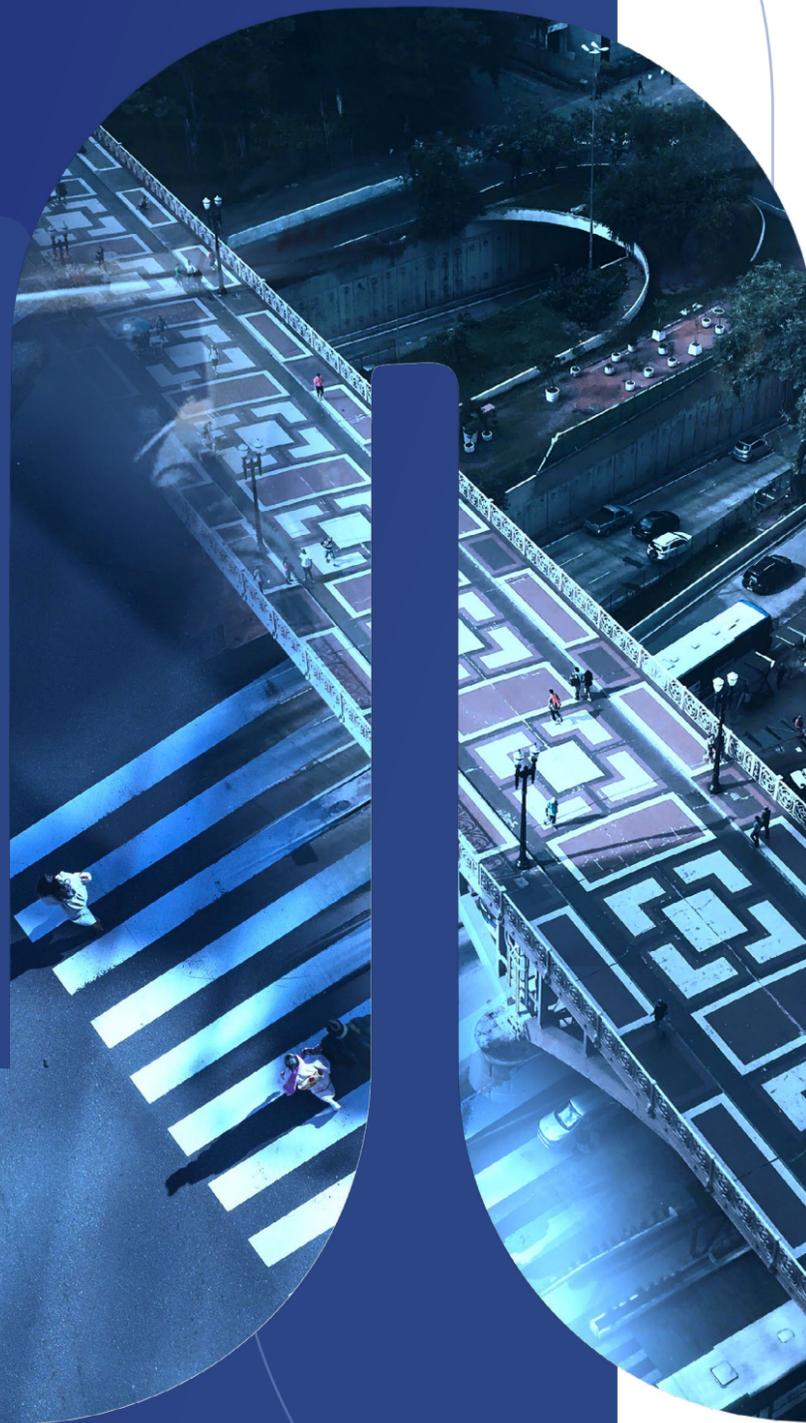
VIDEOAULA com Maurício Duarte, arquiteta associado do escritório Gehl Architects, sobre como construir cidades para as pessoas (gravada em julho de 2020).

VIDEOAULA com William B. Eimicke, fundador, diretor e professor doutor do Centro de Educação Executiva da Escola de Relações Públicas e Internacionais da Universidade Columbia, sobre liderança na gestão municipal (gravada em julho de 2020 – vídeo em inglês, legendado em português).



Leitura complementar

Atuação internacional municipal: cooperação e implementação de políticas públicas, Confederação Nacional de Municípios, 2016



**PLANEJAMENTO
ESTRATÉGICO
PARA AS ÁREAS
FINALÍSTICAS**
*Como melhorar
serviços
prestados
à população*

Chegamos ao segundo bloco de conteúdos de nossa Cartilha, voltado para as “áreas finalísticas” da administração pública. São áreas de extrema importância, uma vez que constituem o domínio no qual a população é diretamente afetada, envolvendo dimensões variadas da vida social. Nesse sentido, tratamos de serviços públicos para os quais há expectativa de “entregas” por parte da prefeitura destinadas aos seus habitantes, sob a forma de infraestrutura, atendimento contínuo ou atividades e eventos.

Aqui, reunimos oito áreas de atuação do poder público, apresentadas nos seguintes capítulos: saúde, educação, segurança pública, desenvolvimento social, desenvolvimento econômico, novas economias, saneamento básico, gestão de resíduos e meio ambiente, e planejamento territorial. Para cada capítulo, formulado a partir de temas de diferentes módulos da *Jornada de formação para novos prefeitos*, houve uma composição específica, sob a responsabilidade de autores especialistas, algo que possibilitou a abordagem integral dos assuntos. Cada capítulo foi concebido de modo a garantir a coerência do conteúdo, voltado sobretudo para a prática dos gestores públicos e de suas equipes. Ainda nesse sentido, os materiais apresentam vídeos e registros de encontros virtuais, ocorridos em razão da Jornada, que complementam os textos desta Cartilha.

Por fim, as informações aqui organizadas buscaram traçar um panorama a respeito de cada área de atuação da prefeitura, envolvendo tópicos como contexto atual, principais desafios e caminhos para desenvolver diagnósticos realistas e planejar ações. Os textos estão recheados de referências e dados externos, propícios tanto para o aprofundamento do conhecimento como para o apoio e incentivo para colocar em prática os aprendizados, com o foco no apoio a líderes públicos de diferentes municípios do país na realização do ciclo completo de planejamento estratégico da gestão municipal, passando pela construção de Planos de Governos, realização de transição, definição da Agenda de 100 dias, construção de Planos de Metas e alinhamento com o Plano Plurianual.

Boa leitura!

GESTÃO MUNICIPAL DA SAÚDE PÚBLICA

82 Em pesquisas com a população sobre as principais áreas de atenção de governos, a saúde já despontava como uma das maiores preocupações dos brasileiros, antes mesmo da pandemia de COVID-19, amplamente notificada no país a partir de 2020. A área também é uma das principais responsabilidades da administração municipal, cravada na Constituição brasileira, e que inclui a exigência de aplicação de no mínimo 15% das receitas correntes líquidas do município. Hoje, a maioria gasta muito mais que isso, em média 23%¹.

A pandemia mostrou a importância do Sistema Único de Saúde (SUS) em muitos sentidos. Além dos serviços médico-hospitalares, o sistema abrange as ações de vigilância sanitária, ambiental e epidemiológica que nos permitem prevenir e enfrentar situações como a atual. A pandemia também escancarou os impactos da desigualdade social no acesso a serviços de saúde de qualidade.

Para realizar o planejamento estratégico e definir ações efetivas para a pasta, é importante partir de um diagnóstico da situação da saúde no município.

CONTEXTO DA GESTÃO DE SAÚDE PÚBLICA MUNICIPAL NO BRASIL

A estrutura da saúde pública

A qualidade da saúde de uma população é por si só transversal, isto é, não depende apenas das ações e serviços

oferecidos, mas de um conjunto de determinantes pessoais (como hereditariedade, hábitos, laços pessoais, entre outros) e sociais (como moradia, renda, emprego, educação, mobilidade e lazer).

Em vista da multiplicidade de fatores que incidem sobre a saúde dos indivíduos, o setor demanda uma atuação intersetorial com as demais áreas da prefeitura. Todas as prefeituras brasileiras contam com uma Secretaria Municipal de Saúde, cuja estrutura depende da amplitude dos serviços oferecidos na rede municipal.

A fim de compreender o desafio da saúde, se faz necessário vislumbrar sua estrutura, o que faremos a seguir. A organização do SUS tem, entre outros, o objetivo de viabilizar a complementaridade de ações. Existem três níveis de atenção na saúde pública:

◆ **Primária:** Unidades Básicas de Saúde (UBS), Agentes Comunitários de Saúde (ACS), equipes de Saúde da Família (eSF) e Núcleo de Apoio à Saúde da Família (NASF), instâncias responsáveis por 80% dos atendimentos ao público;

◆ **Secundária:** serviços especializados em nível ambulatorial e hospitalar, com densidade tecnológica intermediária entre a atenção primária e a terciária, historicamente interpretada como procedimentos de média complexidade. Esse nível compreende

serviços médicos especializados, de apoio diagnóstico e terapêutico e atendimento de urgência e emergência;

◆ **Terciária:** de alta complexidade, designa o conjunto de terapias e procedimentos de elevada especialização, e organiza procedimentos que envolvem alta tecnologia e/ou alto custo.

A integração territorial desses três níveis só ocorrerá nos municípios de maior porte, onde existem as redes que integram unidades municipais, estaduais e federais. **O gestor municipal, por sua vez, é responsável por organizar toda a rede de saúde do município**, mesmo das unidades estaduais e federais em seu território, embora a entrega dos serviços de atenção básica, ou atenção primária, seja feita pela rede municipal. Nos municípios que não possuem serviços de maior complexidade, previstos na atenção secundária e terciária, o SUS se estrutura pela regionalização desse tipo de atendimento. Nesses casos – realidade na maior parte do Brasil –, é importante manter um diálogo constante com o município de referência regional para o encaminhamento de pacientes.

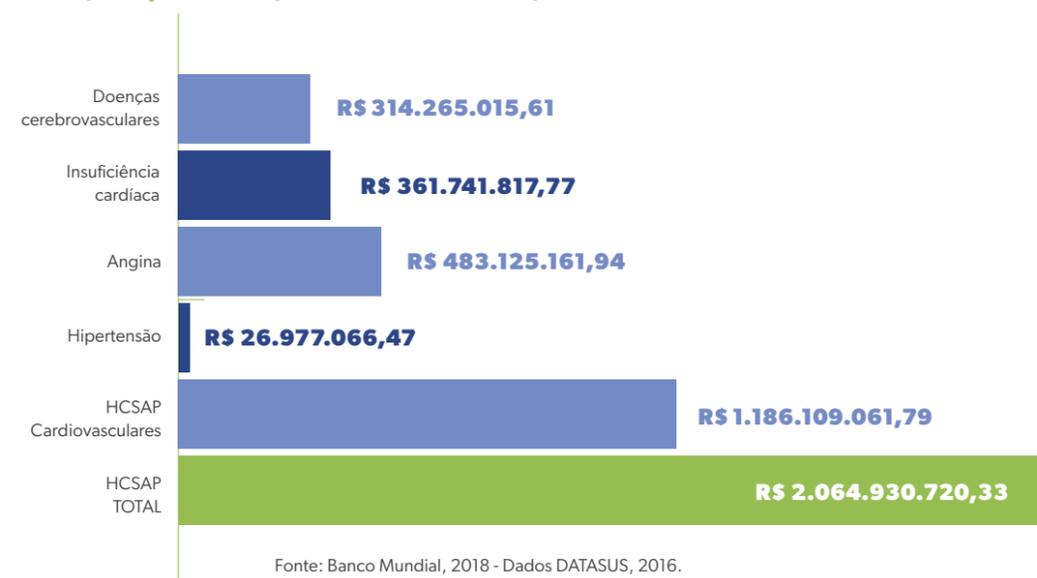
A importância da Atenção Primária à Saúde (APS)

A Atenção Primária à Saúde, ou atenção básica, traduz-se como a ideia de cuidar das pessoas de um determinado território. Vale a pena insistir: cuidar das pessoas, não somente das doenças. Para tanto, são necessários vários elementos, como prevenção, promoção, assistência e recuperação da saúde, atenção às saúdes ambiental, sanitária e epidemiológica das pessoas em cada unidade básica de saúde, preferencialmente pelo trabalho das equipes de saúde da família.

A Política Nacional de Atenção Básica (PNAB) é responsável por regular este nível da saúde pública, já que ela compete aos municípios, sobretudo por meio das Unidades Básicas de Saúde (UBS) – antes conhecidas popularmente como “postinhos de saúde”. Aqui, busca-se o aumento da qualidade de vida e a prevenção de doenças em toda a população.

Segundo o **MINISTÉRIO DA SAÚDE**, há cerca de 40 mil UBS no país, com uma cobertura de 72% do território nacional. Mesmo com essa estrutura e com o movimento da saúde da família, que fortaleceu a atenção primária², em 2016, o Brasil gastou quase R\$2 bilhões com internações evitáveis pela própria atenção primária.

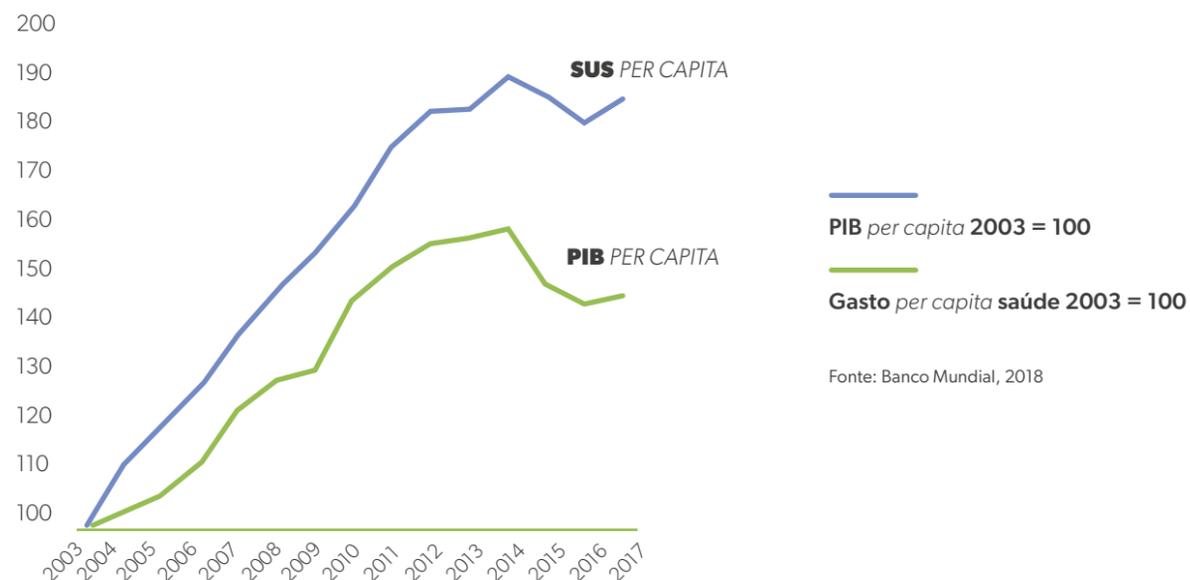
Internações por condições sensíveis à APS, 2016



¹ Fonte: SIOPS/DATASUS/MS

² Entre 2003-17, os gastos públicos com saúde no Brasil tiveram um aumento de 0,86% do PIB, com tendência de crescimento para os próximos anos. Boa parte desse incremento vem dos municípios e dos estados a partir da vinculação da receita (Emenda Constitucional nº 29/2000).

Evolução do PIB e Gasto SUS per capita - 2003 = 100



Ainda segundo o Ministério da Saúde, ao longo das últimas décadas, a Estratégia de Saúde da Família apresentou aumento de cobertura, sobretudo nos municípios pequenos. Em todo o país, A COBERTURA ESTIMADA DE EQUIPES DE SAÚDE DA FAMÍLIA alcançou 64% em 2019,

abrindo potencialmente mais de 133 milhões de brasileiros. Entretanto, essa estimativa não reflete a cobertura real das eSF quanto ao acesso e à vinculação da população entre as equipes, visto que 87 milhões de pessoas estão cadastradas, de acordo com o Sistema de Informação.



FIQUE DE OLHO Nos pontos sensíveis em atenção primária

Pensando na complementaridade entre os entes federativos na execução de políticas públicas e no entendimento de que um município (Estado) sempre será maior do que a gestão eleita (governo), convidamos os gestores e suas equipes a se debruçar sobre a atenção primária e observar alguns pontos sensíveis, tais como:



Melhora no registro de usuários



Redução de falhas de tratamento



Controle de doenças crônicas



Melhora nas ações de rastreamento de doenças (DSTs, depressão etc.)



Melhora no modelo de prescrição de medicamentos



Redução nas internações de emergência para condições incentivadas

Ainda que a construção de unidades de atendimento à população seja um bom chamariz eleitoral, os serviços de saúde são organizados em função da população de cada município, tendo como base as ações e serviços de atenção primária. O atendimento de urgência e emergência, os serviços especializados e hospitalares podem e devem ser regionalizados para garantir sua economicidade. Por exemplo, apenas um tomógrafo é suficiente para atender uma população de 100 mil habitantes. Portanto, este é o tipo de equipamento que não é esperado nos 1.253 municípios brasileiros com menos de 5 mil habitantes. Seus moradores devem ser atendidos no centro regional mais próximo, num planejamento comandado pela Secretaria Estadual de Saúde. Ainda nesse tópico, outro ponto a ser considerado é o fato de que o custeio de uma unidade de saúde ao longo dos anos é muito mais oneroso do que sua instalação: enquanto uma Unidade de Pronto Atendimento (UPA) custa, em média, entre R\$ 3 e 4 milhões para ser instalada, seu custeio está em torno de R\$ 1,5 milhão por ano.

Fica assim evidente a necessidade de articulação regional e estadual, seja para os municípios de menor porte, que devem garantir o atendimento de sua população nos municípios vizinhos, seja para os municípios de maior porte, que recebem moradores de sua região. Tal articulação também tem peso na distribuição dos recursos transferidos para os municípios pelos estados e, principalmente, pela União.

Todos, por direito, têm acesso ao SUS, mas parte da população (22% em todo o Brasil) tem dupla cobertura em saúde porque dispõe de planos de saúde, em sua maioria ligados ao emprego. É importante conhecer essa realidade em cada município, até porque o desemprego crescente deve reduzir esse contingente e aumentar a pressão sobre o sistema público.

Podemos dizer que a sustentabilidade do sistema de saúde fica a cargo do cuidado com a saúde das pessoas, prevenindo, evitando o agravamento das doenças, apoiando e cuidando dos portadores de doenças crônicas. Atenção básica significa, por exemplo, garantir as mamografias de rastreamento de câncer de mama, informar as mulheres de sua necessidade, ofertar os exames necessários, encaminhar para tratamento os eventuais casos identificados e acompanhá-los.

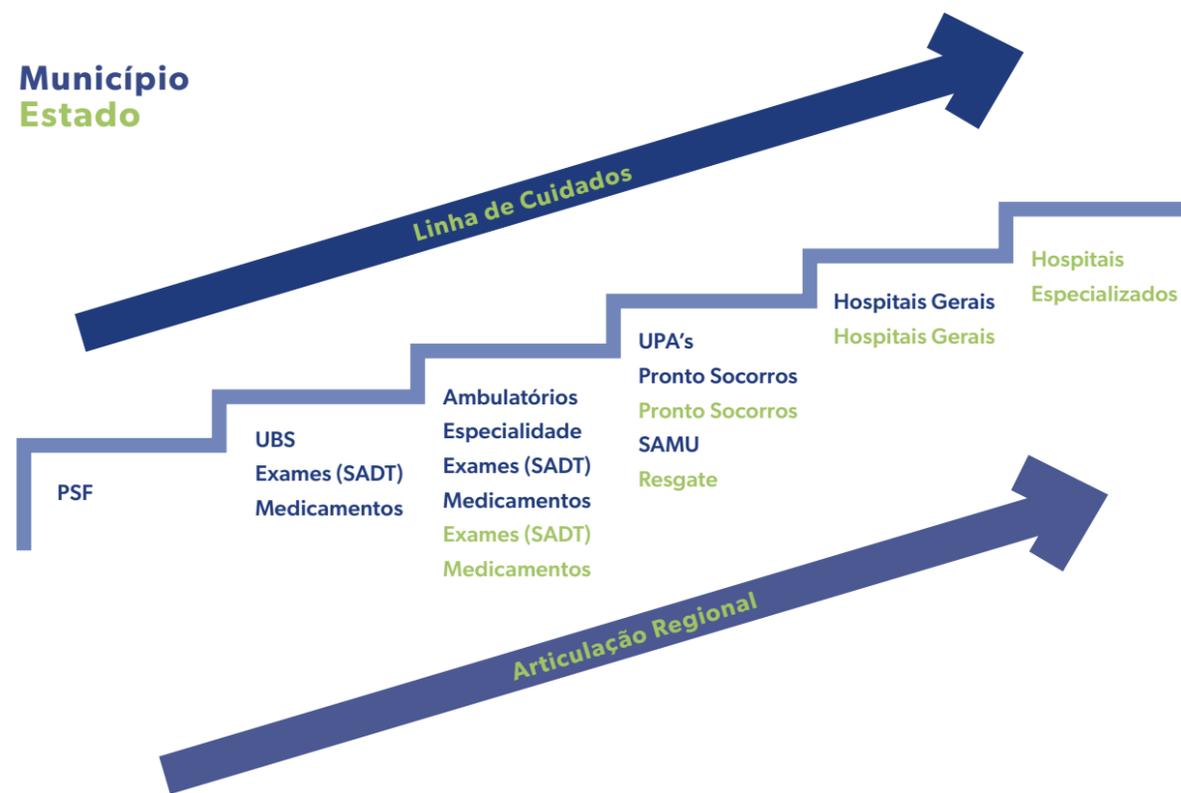
Assim, fortalecer a atenção primária nos municípios, seus processos, recursos humanos e materiais, tecnologia, entre outros fatores, pode ajudar a viabilizar ganhos de eficiência e, por conseguinte, poupar os cofres públicos. Segundo pesquisadores, os benefícios do fortalecimento à atenção primária "incluem melhor reconhecimento de problemas e necessidades, diagnóstico mais preciso, melhor concordância com os conselhos de tratamento, menos hospitalizações, custos gerais mais baixos, melhor prevenção de alguns tipos de doenças e aumento da satisfação do usuário"³.

A cultura da saúde preventiva, que a atenção primária defende e pratica, é justamente um dos pontos fundamentais no enfrentamento de pandemias. Na medida em que o Estado não consegue gerir plenamente as externalidades negativas de uma situação extrema como esta, cabe à população fazer o controle social e entender que a saúde pública é uma questão de coletividade e de prevenção. Ao Estado, cabe comunicar diretrizes claras para a população e contribuir para construção de tal cultura.

De maneira geral, como já apontado, a pandemia de COVID-19 trouxe desafios que extrapolam o atendimento hospitalar, seja pelo aprofundamento de desigualdades socioeconômicas, que levam a outras questões de saúde pública, como o acesso à higiene básica, seja pelas questões psicológicas, como a depressão e a ansiedade. O fortalecimento de ações de saúde em rede, como os Núcleos de Apoio à Saúde da Família, e de estruturas que olham para outras esferas da saúde pública, como os Centros Especializados em Reabilitação (CERs) e Centro de Atenção Psicossocial (CAPS), são, portanto, as ações mais indicadas.

³ James Macinko e Claunara Schilling Mendonça. "Estratégia Saúde da Família, um forte modelo de Atenção Primária à Saúde que traz resultados". *Saúde Debate*, Rio de Janeiro, v. 42, número especial, p. 21.

Atribuições dos estados e municípios - Assistência à saúde



FERRAMENTAS DE DIAGNÓSTICO E TOMADA DE DECISÃO NA GESTÃO MUNICIPAL DA SAÚDE PÚBLICA

Conhecendo a realidade do município: a importância do diagnóstico

Na saúde, ao contrário de outras áreas, os gastos são incrementais: o uso de tecnologias mais modernas de diagnóstico e tratamento não reduzem os custos e, na média, a maioria dos municípios já investe bem mais que os 15% de sua receita exigidos pela Constituição, o que faz da saúde uma das maiores despesas do município, como vimos. Trata-se, portanto, de um bem essencial, sob responsabilidade

do município, em geral com demanda reprimida, de alto impacto nos gastos e de difícil redução.

A pandemia de COVID-19 potencializou os aspectos negativos desse cenário, exigindo gastos ainda maiores. Em sentido oposto, deixou igualmente legados importantes, como uma expansão importante da digitalização no setor, o avanço da telemedicina, os aplicativos de monitoramento e, acima de tudo, a mobilização social – fundamental num sistema como o SUS, em que a participação é um de seus pilares.

Um bom diagnóstico na área de saúde é fundamental para construir um bom planejamento, que leve em conta a eficiência e a inovação.

Quais dados levantar?

Indicadores que permitam avaliar as condições de saúde da população e o funcionamento da rede municipal são fundamentais e devem constar ao lado dos indicadores de gestão. Caso contrário, os planos e propostas podem se perder ao encontrar o mundo real da organização municipal.



FIQUE DE OLHO nos principais indicadores da saúde

- GESTÃO**
- Existência e funcionamento do Fundo Municipal de Saúde;
 - Existência e funcionamento do Conselho Municipal de Saúde;
 - Evolução das despesas em saúde com recursos próprios;
 - Evolução das despesas de pessoal;
 - Evolução dos repasses federais;
 - Evolução das despesas com terceiros.

- CAPACIDADE INSTALADA**
- Unidades e serviços da rede municipal de saúde por tipo:
- Unidades Básicas de Saúde;
 - Equipes da Estratégia Saúde da Família (e cobertura populacional da Atenção Básica);
 - Centros de Atenção Psicossocial (CAPS);
 - Ambulatórios de Especialidades;
 - Unidades de Pronto Atendimento (UPAs);
 - Pronto atendimento;
 - Hospitais gerais e especialidades;
 - Centros de diagnóstico.
- Produção de consultas e exames (atenção básica, urgência e emergência e especialidades).

- SAÚDE POPULACIONAL**
- Mortalidade infantil e na infância;
 - Mortalidade materna;
 - Número de consultas no pré-natal;
 - Taxa de mortalidade prematura (30 a 59 anos) pelo conjunto das quatro principais doenças crônicas não transmissíveis;
 - Mamografias de rastreamento de câncer de mama;
 - Proporção de vacinação do calendário básico;
 - Número de consultas no pré-natal;
 - Exames citopatológicos de colo de útero.

Fontes de pesquisa

As secretarias municipais de Saúde são obrigadas a apresentar anualmente ao Ministério da Saúde o Relatório Anual de Gestão, no qual se pode localizar a maioria dessas informações, inclusive o cumprimento das metas estabelecidas nos Planos de Saúde (plurianuais) e os parâmetros de análise dos indicadores. Outra fonte são as prestações de contas quadrimestrais que a SMS deve apresentar à Câmara Municipal de Saúde e que contempla esse conjunto de informações.

Além disso, o Ministério da Saúde dispõe de variados sistemas de informações que fornecem informações detalhadas, dentre os quais:

➤ Sala de Apoio à Gestão Estratégica (Ministério da Saúde).

➤ DATASUS.

➤ Conselho Nacional dos Secretários Municipais de Saúde (CONASEMS).

➤ Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS).

PLANEJAMENTO E METAS PARA A GESTÃO DA SAÚDE

Priorizando as ações

População atendida

O planejamento formal da Secretaria Municipal de Saúde deve considerar toda a população do município e seu perfil epidemiológico. A definição de prioridades deve levar em conta que parte das famílias possui cobertura de assistência

médico-hospitalar por planos de saúde. Dessa forma, nas ações de assistência à saúde, deve-se priorizar o público que depende exclusivamente do SUS. Já nas ações de vigilância em saúde (sanitária, ambiental e epidemiológica), o público-alvo deve ser toda a população do município.

Grupos mais vulneráveis

As ações de saúde são planejadas de forma a priorizar os grupos de maior vulnerabilidade:



Crianças



Gestantes



Idosos



Portadores de deficiência



Portadores de doenças crônicas

Atenção integral

Na área da saúde, é importante trabalhar com a integralidade das linhas de cuidado:

- Ações de promoção e educação em saúde.
- Atenção primária (consultas e exames).
- Atenção especializada (consultas e exames das principais patologias).
- Atenção hospitalar (rede própria, rede SUS estadual, contratados).

Nos municípios de maior porte, a linha de cuidado pode estar disponível em seus próprios territórios. Nos municípios menores, a disponibilidade é regional, sendo importante que a secretaria se organize para tanto, garantindo o acompanhamento dos pacientes no retorno e na continuidade do

tratamento. Outro fator importante é a atenção pré-hospitalar de urgência e emergência, seja através do SAMU ou de UPAs e prontos-socorros (PS).

Em uma rede bem organizada e efetiva, as consultas de urgência e emergência devem representar 15% das consultas médicas realizadas no município. Um percentual maior indica para prováveis falhas na rede de atenção básica e especializada.

A COVID-19 e os aprendizados em diagnóstico para a gestão da saúde pública

Apesar de tratarmos aqui da área da saúde pública de maneira geral, a pandemia de COVID-19 trouxe consigo novas técnicas e conhecimentos importantes a serem aproveitados pela gestão pública. Abaixo, podemos ver os indicadores de monitoramento usados para organizar a administração pública no momento da pandemia.

Quais indicadores levar em conta para alcançar o diagnóstico em uma crise sanitária?

- Evolução do número de casos;
- Evolução do número de óbitos;
- Disponibilidade de leitos clínicos e de UTI;
- Taxa de ocupação dos leitos clínicos e de UTI;
- Perfil dos contaminados e dos óbitos (sexo, idade, comorbidades e outros);
- Incidência e letalidade (do município e por regiões);
- Testagem (quantidade, tipo, resultados);
- Protocolos adotados para distanciamento social e reabertura;
- Projeção de casos.

Existem diferentes fontes de dados possíveis de serem explorados pela gestão para se obter indicadores, como os boletins epidemiológicos emitidos pelo Ministério da Saúde e pelas secretarias estaduais. Ainda, é possível encontrar diversos indicadores no Portal Brasileiro de Dados Abertos.

Além dos dados epidemiológicos, é importante estar atento a outros dois aspectos que irão influenciar na capacidade do município em enfrentar a pan-

demia. O primeiro se refere à demanda reprimida no atendimento à população, isto é, atendimentos que não estão sendo realizados devido à priorização do combate ao coronavírus. É possível monitorar essa situação a partir de:

- Comparativos de consultas e exames para doenças crônicas 2019/20;
- Comparativos de cirurgias eletivas 2019/20;

Fontes: Secretaria Municipal de Saúde e DATASUS

A segunda área de atenção dos gestores se refere aos gastos adicionais trazidos pelo esforço de combate à pandemia. Para análise dessa situação, conferir:

- Gastos adicionais com recursos próprios;
- Gastos adicionais com recursos transferidos pelo Estado e pela União.

Fontes: Orçamento e receitas do município

Inovação

Priorize as soluções inovadoras, inclusive aquelas impulsionadas pela necessidade de enfrentamento da pandemia. É possível buscar por inovações tecnológicas na área clínica, nos canais de atendimento remoto, enquanto medida paliativa para momentos de crise, no acesso e gerenciamento (através de aplicativos) e na área de gestão (modelos de parceria com o terceiro setor, por exemplo).

Muitas prefeituras estão adotando aplicativos para agendamento de consultas. Contudo, pode acontecer de suas redes não possuírem disponibilidade de consultas suficiente para o atendimento. Além disso, o SUS não oferece livre escolha de prestadores de serviço, como acontece no setor privado.

Gerenciamento de pacientes crônicos

Os portadores de doenças crônicas merecem uma atenção especial entre os grupos mais vulneráveis. A adesão aos tratamentos recomendados, que incluem consultas e exames periódicos, medicamentos de uso contínuo e hábitos saudáveis (alimentação, atividades físicas, entre outros), resulta em maior qualidade de vida para essas pessoas. Isso também permite um melhor gerenciamento dos custos para o sistema, reduzindo a necessidade de atendimentos emergenciais e hospitalares.

Dicas e pontos de atenção

Legislação e financiamento

A operacionalização do SUS é feita a partir de uma parceria interfederativa entre a União, os estados e os municípios e Distrito Federal. Isso quer dizer que seus marcos legais essenciais (a Constituição e a Lei nº 8.080/90) constituem um arcabouço legislativo bastante amplo. O site do Conselho Nacional dos Secretários Municipais de Saúde (Conasems) registra toda a legislação atualizada.

Captação de recursos

O principal financiador do sistema é o Ministério da Saúde, que transfere recursos aos municípios nos seguintes formatos:

- ◆ Per capita, piso de atenção básica.
- ◆ Por programas específicos: Estratégia de Saúde da Família (recursos por equipes, programas de qualidade e outros); complementação de custeio de UPAs; e outros.
- ◆ Prestação de serviços.
- ◆ Ambulatoriais.
- ◆ Média e Alta Complexidade (MAC).

O Ministério da Saúde reconhece e paga somente os serviços devidamente registrados nos seus sistemas e produzidos em unidades de saúde habilitadas pelo próprio ministério.

A esfera estadual, em geral, participa do financiamento através da prestação de serviços, ou seja, dispõe de uma rede estadual de saúde que atende casos de média e alta complexidade, ambulatorial e hospitalar.

Emendas Parlamentares, federais e estaduais, são outra fonte importante de recursos, liberadas a partir de regras do Ministério da Saúde e das secretarias estaduais de Saúde, respectivamente. Não há captação orgânica de recursos da iniciativa privada. Porém, cada vez mais entidades do setor privado têm mobilizado recursos para apoiar projetos inovadores do setor público.

Tecnologia e inovação

O gerenciamento da saúde exige o levantamento, a sistematização e a análise de um conjunto imenso de informações para a correta projeção e para o monitoramento das condições de saúde das populações. A tecnologia da informação tem permitido avanços exponenciais para o setor.

A prioridade deve ser a digitalização da rede municipal e a capacitação dos profissionais de saúde (dos médicos aos

agentes comunitários de saúde). Hoje, muito tempo é dedicado exclusivamente à digitalização de documentos. Apesar de os aplicativos de acesso direto da população serem muito importantes, a digitalização da rede permite ampliar sua produtividade e melhorar a qualidade do atendimento. Nos maiores centros urbanos, já há uma tendência à digitalização da gestão da saúde, a exemplo da disponibilização dos resultados de exames pela internet. No entanto, ainda que seja um movimento importante, que possibilita maior transparência aos cidadãos, cabe ressaltar que uma parcela importante da população brasileira não tem acesso à internet. Portanto, a complementaridade entre a digitalização e a continuidade do atendimento presencial com consultas de retorno é fundamental. O Ministério da Saúde, através do DATASUS, disponibiliza um importante arsenal de sistemas que permite a informatização das redes voltadas ao SUS.

O atual cenário revela que o movimento das GovTechs está crescendo: no Brasil, segundo o BrazilLAB, há mais de 1.500 startups de tecnologias que atuam no desenvolvimento de soluções para o setor público. Também há espaço para ações inovadoras dentro do Estado, a exemplo da Lei de Inovação Tecnológica na Saúde (Decreto nº 9.245/2017) que facilita as parcerias tecnológicas público-privadas na área da saúde por meio de ferramentas (como encomendas tecnológicas) que permitem contratar soluções com risco tecnológico alto, por exemplo, para vacinas ou outros desafios ligados à saúde.

Governança compartilhada

No setor da saúde, não se pode falar propriamente de compartilhamento da governança com o setor privado. A governança do SUS é exclusiva do Estado e interfederativa. Ainda assim, há espaço para galgar parcerias. Na cidade de São Paulo, por exemplo, mais de 80% dos atendimentos da rede municipal são feitos por unidades e serviços de saúde gerenciados por organizações sociais. A seguir, estão listados os três principais modelos de parceria possíveis:

1. Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC – Lei nº 13.019/2014), que substitui os antigos convênios e amplia as possibilidades de parceria com entidades sem fins lucrativos.

2. Contratos de gestão com organizações sociais a partir de leis municipais baseadas na Lei nº 9.637/98, que permite que entidades sem fins lucrativos, qualificadas como organizações sociais, gerenciem unidades e serviços públicos. Importam aqui a qualidade da legislação municipal, em especial os mecanismos de fiscalização e controle, e a qualidade da entidade parceira. Uma referência obrigatória é o Instituto Brasileiro de Organizações Sociais em Saúde (IBROSS).
3. Parcerias Público-Privadas (PPPs), concessão de unidades públicas de saúde a consórcios de empresas privadas, por licitação, para operação total ou parcial do equipamento.

Organizando as metas e objetivos do planejamento

Sabendo que as políticas públicas de saúde devem levar em consideração o atendimento à população mais vulnerável com integralidade das linhas de cuidado, com o objetivo de inovar sem deixar de atender e melhorar as políticas já consolidadas, a seguir disponibilizamos alguns exemplos de objetivos e metas que podem ser incluídos nos planos de governo e metas da gestão municipal.

Alinhe seu planejamento aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável!

A gestão municipal da saúde pública está alinhada com o ODS 3 — Saúde e bem-estar: assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades.

3 SAÚDE E BEM-ESTAR





Exemplos de metas para inspirar o planejamento estratégico da gestão municipal

OBJETIVO 1

Ampliar a cobertura de atendimento da Estratégia Saúde da Família.

Meta: Em quatro anos de gestão, contratar um número específico (definido a partir da realidade do município) de equipes de Saúde da Família.

OBJETIVO 2

Investir em gestão de pessoas.

Meta: Definir como prioritária a organização administrativa da Secretaria Municipal da Saúde, proposta de reestruturação administrativa e de cargos apresentada até o segundo semestre do segundo ano de mandato.

Meta: Definir uma estratégia com foco na capacitação de técnicos na função de gestores, permitindo que os servidores da saúde assumam o protagonismo pela gestão administrativa de suas rotinas operacionais e suas políticas públicas, mas também com base na formação desses trabalhadores como servidores públicos, promovendo a compreensão do seu papel dentro das políticas públicas e não apenas como executor de tarefas, buscando sua maior motivação e, consequentemente, maior eficiência.



Vozes dos especialistas e gestores

Destaques e aprendizados adquiridos a partir da conversa com Renata Martins Domingos, ex-secretária Municipal de Saúde de Conde (PB, 2017-20):

APRENDIZADO 1

É preciso acreditar na capacidade do Estado: sem ele, não há garantia das políticas públicas.

APRENDIZADO 2

Embora complexo, investir nas soluções regionais é uma iniciativa governamental promissora e baseada na construção de soluções duradouras.

APRENDIZADO 3

Dentro do SUS, é muito importante considerar a participação e a escuta da população, não só dos usuários como também dos trabalhadores. É isso que permite a democratização das ferramentas da Saúde.

APRENDIZADO 4

Fortalecer as instâncias deliberativas do SUS é tarefa da gestão municipal.

Os conhecimentos sobre planejamento e gestão da saúde pública nos municípios disponibilizados e criados na *Jornada de formação para novos prefeitos* foram produzidos a muitas mãos e em vários formatos.

O conteúdo apresentado neste módulo foi elaborado a partir da produção escrita de Januario Montone, especialista em gestão da saúde da consultoria Monitor Saúde.



VÍDEO-ENTREVISTA com Renata Martins Domingos (gravada em julho de 2020).

VÍDEO-ENTREVISTA com Erno Harzheim, ex-secretário de Atenção Primária à Saúde do Ministério da Saúde (gravada em julho de 2020).

Mais conhecimentos na área foram compartilhados por especialistas e gestores públicos em encontros virtuais e entrevistas durante a *Jornada*. A seguir, acesse o registro das conversas para ouvir dicas e recomendações daqueles que estão na linha de frente:



ENCONTRO, realizado em setembro de 2020, **sobre saúde no plano de governo, com participação dos especialistas Fabio Ferraz, ex-secretário de saúde de Santos (SP, 2017-20), e Januario Montone.**

ENCONTRO, realizado em fevereiro de 2021, **sobre saúde no plano de metas, com participação do especialista Luiz Nogueira, da consultoria Falconi.**



Leituras complementares

Waleska Regina Machado Araujo et al. "Estrutura e processo de trabalho na atenção primária e interações por condições sensíveis". *Revista de Saúde Pública*, v. 51, p. 75, 2017.

Rosana Teresa Onocko Campos et al. "Avaliação da qualidade do acesso na atenção primária de uma grande cidade brasileira na perspectiva dos usuários". *Saúde Debate*, v. 38, pp. 252-64, 2014.

Luiz Augusto Facchini, Elaine Tomasi e Alitéia Santiago Dilélio. "Qualidade da Atenção Primária à

Saúde no Brasil: avanços, desafios e perspectivas". *Saúde Debate*, v. 42, pp. 208-23, 2018.

Ligia Giovanella et al. "Saúde da família: limites e possibilidades para uma abordagem integral de atenção primária à saúde no Brasil". *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 14, n. 3, pp. 783-94, 2009.

Relatórios do Ministério da Saúde: Novo Modelo de Financiamento da Atenção Primária à Saúde (Secretaria de Atenção Primária à Saúde, 2019) e PNAB – Política Nacional de Atenção Básica (2012).

GESTÃO MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO

94

Falar sobre educação na gestão municipal é desafiador. No Brasil como em outros países do mundo as desigualdades educacionais foram aprofundadas com as dificuldades impostas à área pela crise sanitária da COVID-19. Apesar da incerteza, é possível afirmar que algumas mudanças ocorridas às pressas devem permanecer e ser aperfeiçoadas, o que pode ajudar o sistema educacional brasileiro a se alinhar mais rapidamente às necessidades de ensino e aprendizagem próprias do século 21.

Diante desse cenário, é preciso recuperar e entender o papel da educação na sociedade, a sua estrutura e os desafios a serem enfrentados, a fim de organizar o planejamento da educação municipal, problema complexo que lideranças municipais precisam endereçar com urgência.

CONTEXTO DA GESTÃO DE EDUCAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

A legislação e as orientações nacionais

Para realizar as necessárias mudanças estruturais na rede municipal de educação, é fundamental que o gestor conheça a legislação da área, sobretudo porque pode ser necessário revisar alguns instrumentos jurídicos ou até mesmo promulgar uma nova lei no período do mandato.

O sistema educacional brasileiro é regido por legislações, diretrizes, decretos e outros instrumentos normativos variados. Todavia, existem marcos legais que formam a base do atual sistema. A seguir, vamos a eles.

Lei de Diretrizes e Bases (LDB)

A chamada LDB (Lei nº 9.394/1996) e suas respectivas revisões contemplam a organização da educação brasileira, pública e privada, com base nos princípios vigentes da Constituição de 1988, reafirmando o direito à educação, além de atribuir responsabilidades para a União, estados e municípios.

A União tem a responsabilidade de normatizar o sistema educativo do país, principalmente no que tange à elaboração de um Plano Nacional de Educação (PNE) em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios, e que regulamente o acesso, a qualidade e a garantia desse direito a todos os brasileiros.

Segundo a Constituição Brasileira e a LDB, a educação básica é composta por três etapas:

➤ **Educação infantil:** de 0 a 5 anos, com o oferecimento de vagas em creche (0 a 3 anos) e pré-escola (4 a 5 anos).

➤ **Ensino fundamental:** dos 6 aos 14 anos, constituído pelos anos iniciais (1º ao 5º ano) e finais (6º ao 9º ano).

➤ **Ensino médio:** com duração de três anos, fechando o ensino básico.

A educação é obrigatória a todos com idades entre 4 e 17 anos de idade, cabendo ao Estado garanti-la, inclusive aos que não a frequentaram na idade certa, na modalidade de educação de jovens e adultos.

Os municípios são responsáveis exclusivos pela provisão da educação infantil e compartilham com os estados a responsabilidade pelo ensino fundamental. Há diversos arranjos, sendo o mais comum aquele em que os estados concentram a oferta dos anos finais do ensino fundamental, enquanto os municípios concentram os anos iniciais.

Sistema Nacional Brasileiro (SNB) – Plano Nacional de Educação (PNE)

No período anterior à Emenda Constitucional nº 59/2009, o PNE era regulado pela LDB, mas se tornou posteriormente uma exigência constitucional com periodicidade definida. A cada dez anos, o PNE é revisitado pelo Ministério da Educação

que, juntamente com outros entes federativos e entidades educacionais, estabelece as diretrizes educacionais, com metas e estratégias para a política do país.

O PNE em vigor refere-se ao período que cobre de 2014 a 2024, possuindo um conjunto de vinte metas e 253 estratégias que norteiam a atuação dos dirigentes educacionais na execução e no planejamento de uma educação de qualidade e equidade, em que sejam resolvidas desigualdades educacionais, como acesso e permanência dos estudantes. Em linhas gerais, o PNE aborda metas com temáticas destinadas à qualidade educacional e à garantia da educação básica com foco na alfabetização, no tempo integral de ensino, na equidade e na valorização dos profissionais da educação em todos os níveis.

No que se refere ao financiamento e ampliação dos investimentos na educação brasileira, o artigo 5º do PNE dá ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) a função de, a cada dois anos, publicar estudos para aferir a evolução do cumprimento de metas, podendo indicar a destinação de recursos adicionais caso se mostre necessário.

Diretrizes do Plano Nacional de Educação (PNE)



I - erradicação do analfabetismo

II - universalização do atendimento escolar

III - superação das desigualdades educacionais

IV - melhoria da qualidade de ensino



V - formação para trabalho



VI - promoção da sustentabilidade sócioambiental



VII - promoção humanística, científica e tecnológica do país

VIII - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto



IX - valorização dos profissionais da educação

X - difusão dos princípios de equidade, do respeito à diversidade e à gestão democrática da educação.

95

Planos Municipais de Educação (PME)

Como política pública, o PNE deve ser a base para a construção dos Planos Estaduais de Educação (PEE) e Planos Municipais de Educação (PME), sendo de responsabilidade do dirigente educacional providenciar a produção e revisão dos materiais. Uma vez aprovados pelo Poder Legislativo, esses planos passam a nortear as estratégias e políticas a serem adotadas e implementadas durante o período de dez anos. O monitoramento é executado por vários agentes, entre eles os conselhos estadual e municipal de educação.

As redes municipais de educação concentram metade de todas as matrículas da educação básica no Brasil: são mais de 21 milhões de alunos, da creche ao ensino médio.

Para possibilitar o alcance das metas do PNE nº 2001-10, o MEC criou, em 24 de abril de 2007, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) com ações que traduzem o PNE. Apesar de o PDE ter sido descontinuado em 2010, foi criado em complemento, o Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação, que permite o município aderir ao PNE, elaborando o Plano de Ações Articuladas (PAR) – conjunto de ações de apoio, técnicas e financeiras, acordado entre o MEC e o aderente durante quatro anos. O PAR atribui cronogramas, responsabilidades e prioridades para as redes municipais e estaduais, visando a melhora dos indicadores educacionais. Cada acordo de cooperação terá como base um diagnóstico específico da situação daquele município.



Saiba como são preparados os PEE e PME.
Acesse o Caderno de Orientações no portal do MEC.



O PAR é uma ferramenta de planejamento que possui indicadores em quatro dimensões, sendo eles:



Gestão Educacional



Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar



Práticas Pedagógicas e Avaliação



Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos — e receber transferências voluntárias e apoio técnico do MEC

Base Nacional Comum Curricular (BNCC)

Documento construído em conjunto com a sociedade civil, a Base Nacional Comum Curricular serve como referência para que as redes de ensino, públicas ou particulares, construam ou reformulem suas propostas curriculares, materiais pedagógicos, avaliações e políticas de formação de professores. É composta por um conjunto de aprendizagens essenciais que todos os estudantes do país devem desenvolver nas diferentes etapas de sua educação. Atualmente sua implementação está em curso, sendo importante que o gestor educacional esteja ciente do processo de adesão em seu município.



Saiba mais sobre a BNCC através da PUBLICAÇÃO VIRTUAL organizada pelo Ministério da Educação.

Acesse também o “**GUIA DAS REGULAMENTAÇÕES**” produzido pela União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (Uncme), para apoiar a adequação dos currículos municipais à BNCC.



Orçamento: disposições constitucionais sobre os recursos

A Constituição Federal de 1988, no seu artigo 212, dispõe que os estados, o Distrito Federal e os municípios devem aplicar, anualmente, 25% da receita resultante de impostos na manutenção e no desenvolvimento do ensino; a lei é a mesma para os estados. No caso da União, até 2017, o percentual mínimo era de 18%. A Emenda Constitucional nº 95, conhecida como “Lei do teto de gastos”, estipulou que a partir de 2018 a União investirá o mesmo valor de 2017 mais o acréscimo da inflação do ano anterior, medida pelo IPCA. Na prática, isso significa que o investimento em educação não irá acompanhar o crescimento do PIB.

O texto constitucional prevê ainda que a educação básica terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na

⁴ Artigo nº 70 da LDB.

forma da lei. Esses e outros dispositivos constitucionais são fundamentais para a garantia da educação como direito social, por meio de seu financiamento público e pelo estabelecimento de condições objetivas de oferta com qualidade.

Parte dos recursos vinculados à educação básica (20%) é destinada à composição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério (FUNDEB), criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007. Trata-se de um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual – há um fundo para cada estado e para o Distrito Federal. O valor total obtido pela soma de todos os fundos do país, a cada ano, é utilizado para a realização do cálculo do montante sobre o qual se aplica o percentual de 10%, para definir a participação da União. Independentemente da origem, todo o recurso do FUNDEB é redistribuído para aplicação exclusiva na educação básica.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) define as despesas que podem ser caracterizadas como Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), ou seja, aquelas “realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis”⁴. O conjunto dos recursos obrigatoriamente destinados às despesas de MDE que não entram na composição do FUNDEB recebe o nome de “recursos próprios”. São percentuais mínimos que, acrescidos à: 1) receita líquida do próprio FUNDEB; 2) à cota-parte do salário-educação; 3) aos valores de convênios e de transferências relativas a programas de alimentação e transporte; e 4) a outros recursos que são voluntariamente dispostos no orçamento para MDE, e formam o conjunto de recursos que financia a educação em cada ente federativo.

Além dos instrumentos legislativos descritos, também é importante que os gestores, principalmente os secretários, tenham conhecimento das principais leis responsáveis por permitir a autonomia financeira para as secretarias, como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), que irão determinar o orçamento da pasta ao longo do exercício da gestão.

FERRAMENTAS DE DIAGNÓSTICO PARA EMBASAR A GESTÃO MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO

É a partir do diagnóstico da rede de ensino que o gestor conhece a realidade com que lida e estabelece as bases de desempenho do período inicial de monitoramento de uma nova política, ação, programa ou projeto. A elaboração do diag-

nóstico envolve o uso de ferramentas próprias de gestão, que contribuem para o levantamento de hipóteses robustas sobre as origens das lacunas e gargalos existentes na rede de ensino e na utilização de estratégias para a solução dos desafios.

A seguir, listamos alguns aspectos técnicos para a construção de diagnósticos. A ideia é auxiliar o leitor a criar um plano de ação e um plano de engajamento de atores que participam do processo educacional de sua rede municipal.

Mapear grupos de interesse da educação na cidade

Considerando o planejamento como o objetivo final do diagnóstico, é crucial que dele façam parte todos os interessados que se relacionam com a educação do município. Nesse sentido as ações podem obedecer às seguintes etapas:

Mapeamento do grupo de interesse

Para que a prefeitura tenha influência sobre os diversos grupos que atuam em determinada rede, é necessário mapear tanto sua existência como os seus canais de comunicação. Propõe-se a reflexão em equipe sobre o nível de influência de cada ator ou grupo, e como eles podem dar suporte à implementação de uma agenda de educação focada na aprendizagem dos alunos.

Identificação dos níveis de alinhamento entre grupos de interesse

É fundamental mapear em que ponto o sistema se encontra em relação à coesão antes e durante o diagnóstico, avaliando se há convergência entre as partes e assegurando que o sistema obtenha níveis elevados de harmonia entre elas. Embora seja muito difícil a coesão completa entre todos os grupos de interesse, é necessário que eles trabalhem continuamente visando à convergência e ao alinhamento de interesses, sob pena de prejudicar os resultados obtidos no futuro.

Coesão entre grupos de interesse

É essencial que os dirigentes de educação enxerguem a necessidade de criar um planejamento em conjunto, para além de partidos políticos. A confiança e a vontade política constituem a espinha dorsal do sistema.

Realizar o diagnóstico do nível socioeconômico

Após mapear os grupos de interesse e criar estratégias para seu engajamento, inicia-se o levantamento de dados para a caracterização do sistema educacional. Antes de criar um diagnóstico sobre oferta, demanda, rendimento ou fluxo, é importante que se tenha em mente o ambiente socioeconômico em que as escolas de sua rede estão situadas.

Como se sabe, um fator determinante para o aprendizado do aluno é a sua situação socioeconômica e a escolaridade dos pais. Portanto, conhecer bem tais fatores é essencial para que se possa, durante o diagnóstico, planejar as intervenções mais apropriadas para alavancar os indicadores de aprendizagem e de fluxo de determinado grupo de alunos. O objetivo aqui é assegurar, por meio de políticas públicas, a igualdade de oportunidades e o direito à educação.

Montando o diagnóstico do nível socioeconômico

Indicador de Nível Socioeconômico das Escolas (INSE), criado pelo INEP, em 2014. Este indicador contextualiza as medidas de aprendizado do aluno baseado em fatores como o número de bens domésticos em sua residência, a renda mensal, a contratação de serviços pela família e o nível de escolaridade dos pais. Os alunos são classificados em sete níveis possíveis (de muito baixo a muito alto), de acordo com as suas respostas nas provas Anresc/Prova Brasil, Aneb e Exame Nacional do Ensino Médio (Enem).

Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), um índice que agrega informações referentes à expectativa de vida, educação e Produto Interno Bruto (PIB). É possível a obtenção do IDHM, voltado para municípios. Contudo, o último Censo Nacional, base do IDH, foi realizado em 2010, sem posterior aplicação, portanto esse indicador pode apresentar valores defasados em comparação à realidade atual.

Outras medidas criadas pela própria rede para mensurar o contexto socioeconômico no qual cada escola está inserida, bem como fazer uma análise comparada da posição do município em relação ao estado e ao próprio país. Além disso, dados obtidos por plataformas como o Cadastro Único (Meu CadÚnico) da Caixa Econômica Federal permitem o monitoramento dos alunos que participam de programas sociais no município e no estado. A informação pode ser utilizada como um indicador da fragilidade social e econômica na rede de ensino e como parâmetro para a criação de outras políticas públicas (não somente aquelas ligadas à educação, mas também relacionadas a outras áreas de assistência social, como saúde

e saneamento básico). Esse tipo de suporte social é essencial para estudantes provenientes de famílias em vulnerabilidade, e ações articuladas com a área de assistência social poderão ajudar os alunos a frequentar e permanecer na escola.

Mapear a oferta e demanda de matrículas da rede de ensino

A oferta é caracterizada pelo número de matrículas disponíveis na rede pública, ao passo que a demanda se pauta pelo número de pessoas que solicitam uma vaga nas escolas. É importante, portanto, acompanhar os indicadores populacionais do município e do estado, como a taxa de crescimento populacional, em conjunto com os indicadores socioeconômicos, podendo, assim: planejar as demandas de curto e longo prazos, gerenciar possíveis espaços ociosos nas escolas, criar convênios e planejar a construção de novos centros educacionais. Ainda, tal gerenciamento poderá garantir que a demanda não ultrapasse a oferta (e vice-versa), e que o número de alunos em sala de aula não exceda o número de alunos por turma recomendado pelo Conselho Nacional de Educação. Outros aspectos importantes da oferta são, ainda, a própria infraestrutura das escolas e a quantidade de professores na rede.

Conhecer a gestão de pessoas e as estruturas dos equipamentos

Políticas para preparar, recrutar e motivar

O professor é o responsável por conduzir os processos de ensino e aprendizagem na sala de aula e, portanto, é a peça-chave na condução de qualquer intervenção na rede, desde a criação de uma possível matriz curricular até o desenho e a implementação de um programa de reforço escolar. Em resumo, um sistema educacional só pode ser transformado com a ajuda dos professores. Por isso, a ênfase em formação inicial (obtida na universidade) e continuada (obtida como profissional da rede) é estratégica.

Para apoiar o desempenho da função, é necessário profissionalizar as redes municipais e utilizar três tipos de políticas: 1) políticas para **preparar**; 2) políticas para **recrutar**; e 3) políticas para **motivar** educadores de alto desempenho. Cada gestor deve avaliar a política mais adequada, antes de sua implementação, de acordo com cada contexto.

Planos de carreira e piso salarial

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação caracteriza as despesas de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

(MDE), dentre elas a remuneração e o aperfeiçoamento dos profissionais da educação.

A remuneração dos profissionais da educação é considerada prioridade. Nesse sentido, uma importante conquista foi assegurada pelo artigo 206 da Constituição Federal que estabeleceu a necessidade de planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, além do estabelecimento do piso salarial como expressões da valorização dos profissionais.

Além da LDB, o mesmo se deu na Lei do Piso Salarial Profissional Nacional – “Lei do Piso” e na Lei do PNE. Portanto, a legislação educacional apresenta uma realidade desafiadora para a elaboração dos planos de cargos e remuneração. Os planos devem ser realizados com planejamento minucioso, que leve em consideração as necessidades do sistema de ensino, as condições orçamentárias da administração e o cumprimento das leis nacionais.

O piso salarial para os profissionais do magistério público da educação básica se refere ao valor mínimo que os professores em início de carreira devem receber. A quantia é atualizada anualmente e a regra é válida para todo o país. A lei também estabelece limites para o trabalho de interação dos professores com os alunos na composição da jornada docente: professores devem passar no máximo dois terços da carga horária em sala de aula e no mínimo um terço em atividades extraclasse, como planejamento de aulas, reuniões pedagógicas, correção de atividades, entre outros.

A gestão estrutural dos equipamentos de educação do município

O fornecimento adequado de insumos (instalações, equipamentos e infraestrutura) e condições (tamanho das turmas e incentivos aos professores) é obrigatório para a garantia do direito à educação com qualidade e equidade. A integralidade das ações e dos insumos das escolas devem ser geridos para que se garanta a aprendizagem e para que não haja evasão.

Diante disso, é importante que o gestor busque alguma métrica para verificar se o valor investido na infraestrutura escolar está adequado. Pensando nisso, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação desenvolveu o Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi), com foco na educação básica – principal responsabilidade dos municípios. Visando cumprir o mínimo de qualidade prevista nas diferentes legislações nacionais, o indicador apresenta os custos de manutenção de creches, pré-escolas e escolas por aluno.

O cálculo do CAQi é feito a partir de dados contextuais, como o tamanho de turmas, formação, salários e carreiras

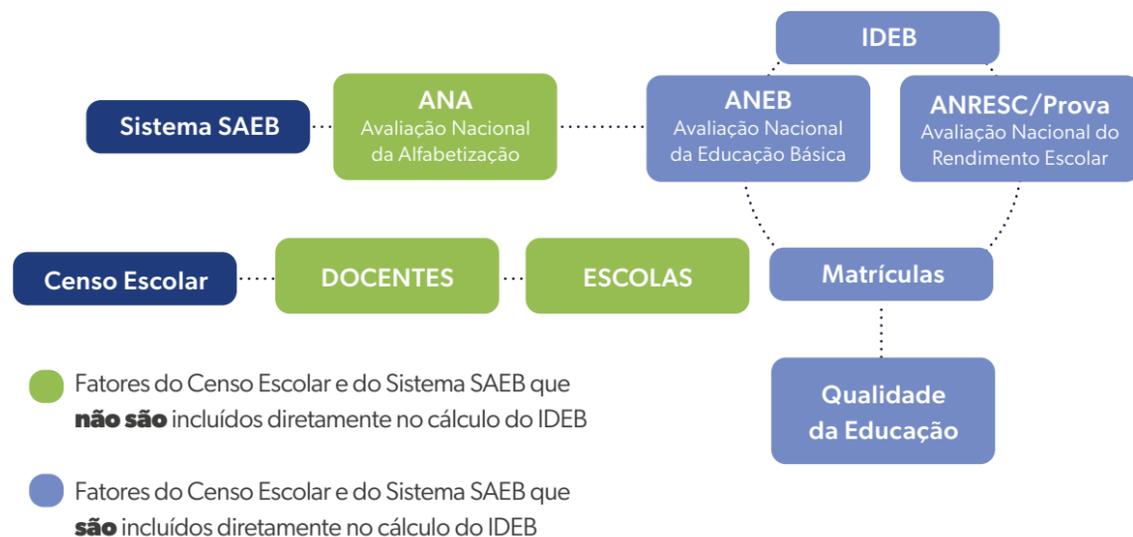
docentes, instalações e equipamentos, e também de dados de insumo, como laboratórios, bibliotecas, quadras e materiais didáticos. Para saber mais, acesse a Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

Conhecer o nível de aprendizagem: Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)

O IDEB foi criado pelo INEP em 2007 e agrega dois fatores importantes para medir a qualidade da educação: o desempe-

nho dos estudantes em exames padrões e o fluxo escolar. Os indicadores de aprendizagem são extraídos de dois exames do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), cuja estrutura é composta pela Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB), Anresc/Prova Brasil e Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) e por indicadores de aprovação do Censo Escolar.

Componentes do IDEB



Embora já existam muitas ferramentas de coleta de dados para o monitoramento de redes, é importante elaborar diagnósticos com base no IDEB.

Conheça os componentes de cálculo

Todas as pessoas dentro da secretaria e das escolas devem compreender os componentes de cálculo, ou seja, os indicadores de rendimento e fluxo. Este é o primeiro passo. Com isso, elas

poderão delimitar as metas e criar as estratégias para alavancar os indicadores educacionais.

Conheça as metas

O segundo passo estratégico é observar os valores alcançados pelo IDEB em seu município e estado ao longo dos anos, quantas e quais escolas conseguiram atingir as metas projetadas (e as razões para tanto), além de identificar os componentes de cálculo que ajudam ou prejudicam o alcance das metas, a média e a dispersão dos dados de aprendizagem, fluxo e do próprio IDEB.



O QEDu é uma plataforma online, sem fins lucrativos, criada pela Fundação Lemann e pela Merritt. Essa plataforma disponibiliza informações de fácil interpretação sobre a aprendizagem dos estudantes na Anresc/Prova Brasil e sobre os indicadores de fluxo, bem como análises sobre o próprio IDEB.

Por fim, é importante ressaltar que o termo “qualidade” pode ser mensurado por um conjunto de fatores. O censo escolar coleta dados sobre docentes, escolas e matrículas, mas somente o último é utilizado para o IDEB. Todavia, eles também podem fazer parte de outras definições de qualidade, correlacionados uns com os outros. O valor de qualidade da educação agregado ao índice destaca fatores muito importantes para a educação, mas não deve ser considerado uma mensuração perfeita de qualidade, e sim um indicador extremamente importante dessa realidade. Aliás, é preciso destacar que o IDEB não trabalha diretamente com questões da equidade, outro fator que deve ser levado em consideração pelos gestores na construção de políticas públicas.



Para saber mais sobre os conteúdos de planejamento e estratégias em educação, além de acessar as ferramentas de gestão indicadas nesta seção, acesse a seguinte cartilha desenvolvida pela Comunitas: “Como melhorar o IDEB: experiências que funcionam”.

O fluxo

Outro indicador que compõe o IDEB e deve ser monitorado com atenção especial (por meio da taxa de aprovação) é o fluxo. O intuito aqui é fazer com que os estudantes não percam tempo com repetências durante a trajetória escolar, demonstrando o custo direto que a reprovação causa no orçamento

escolar. Ao lidarmos com o fluxo escolar, planejamos, na realidade, vidas, sonhos e metas. Em resumo, no horizonte de preocupação está o projeto coletivo de país que sonhamos.



Para este monitoramento, uma ferramenta interessante é a tabela de fluxo (também conhecida como tabela de sobrevivência), cujo objetivo é caracterizar o fluxo dos alunos na rede, bem como visualizar a ineficiência na aplicação de recursos gerada pela reprovação. A tabela pode ser consultada na página 86 da cartilha “Como melhorar o IDEB: experiências que funcionam”, referenciada no quadro à esquerda.

Aprendizado

Para que se possa tomar medidas mais adaptadas ao contexto e às urgências da rede, é aconselhável que se tenha o maior número de pontos de informações possíveis, o que pode ser feito por meio da aplicação de avaliações formativas mais frequentes, realizadas em paralelo com as avaliações SAEB e a Anresc/Prova Brasil – aplicadas a cada dois anos, estas não providenciam informações para tomada de decisões de forma regular; antes, elas disponibilizam dois pontos de informação para auxiliar na tomada de decisões durante os quatro anos de gestão.

Por meio das avaliações, as redes tornam-se capazes de diagnosticar e monitorar crises de aprendizagem com maior

frequência, tendo clareza quanto à progressão da aprendizagem dos alunos ao longo do tempo, principalmente após a implementação de políticas públicas criadas para alavancar resultados.

Ainda, é importante criar hipóteses robustas sobre o que está levando alunos e escolas a obterem índices baixos de aprendizagem. Para isso, deve-se entender a realidade

de alunos e professores, especialmente em relação aos aspectos sociais e/ou econômicos. Isso pode incluir, por exemplo, a carência de materiais e apoio pedagógico para os professores ou a insuficiência de alimentação e transporte escolar para os alunos da rede básica, entre outros.



FOCO NA EXPERIÊNCIA DO ESTADO: CEARÁ

Crise de aprendizagem

O diagnóstico de crises de aprendizagem faz parte da primeira etapa de muitas reformas pelo mundo, como foi o caso da reforma de Londres, Toronto e Nova York. No Brasil, um caso de destaque é o estado do Ceará.

Por meio de uma avaliação amostral de leitura, escrita e compreensão de texto aplicada a 48 municípios, com o total de 8 mil alunos do 3º ano do ensino fundamental, o Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar descobriu, em 2004, o seguinte panorama: 1) 39% dos alunos não conseguiram ler o texto; 2) 15% leram o texto muito mal; 3) 31% leram com dificuldade e compreenderam parcialmente o texto; 4) apenas 15% leram e compreenderam a avaliação amostral. Ou seja, apenas 1.200 crianças de um total de 8 mil fizeram parte do grupo que concretizou o direito à aprendizagem. O resultado, sem dúvidas, retratava uma crise de aprendizagem.

Com esse diagnóstico em mãos, o governo passou a criar coalizões entre os grupos de interesse, utilizando os dados para gerar o senso de urgência necessário para a concepção de políticas que pudessem solucionar a crise. Daí foram originados

o Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC) e uma série de outras intervenções de gestões municipais e estaduais, como o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Infantil (Padin).

Em 2017, o PAIC cumpriu dez anos, tendo atingido resultados significativos na alfabetização de alunos. Devido à cooperação e ao esforço entre os grupos de interesse e entes federados, as políticas de educação do Ceará são contínuas e efetivamente elaboradas para a formação completa da criança. Ainda em 2017, todas as escolas do estado alcançaram a meta do IDEB. Das cem melhores escolas do Brasil, entre o 1º e o 5º ano do ensino fundamental, 77 estão localizadas no estado do Ceará.

Para saber mais sobre esta experiência, acesse o site oficial da Secretaria de Educação do Ceará.



O IMPACTO DA COVID-19 NA EDUCAÇÃO

A educação brasileira vive o cenário mais desafiador de sua história com a chegada da pandemia de COVID-19 e os desafios que ela trouxe consigo. Milhões de estudantes brasileiros estiveram afastados da escola durante quase todo o ano escolar de 2020 e 2021, o que certamente terá impacto no desenvolvimento de crianças e adolescentes em todo país.

Diversas medidas foram adotadas pelas redes públicas brasileiras com o objetivo de reduzir o impacto da pandemia, a começar pelo estabelecimento de 1) **políticas de segurança alimentar**, com a distribuição de cestas básicas, alimentos destinados à merenda escolar ou até mesmo recursos financeiros para a compra de alimentos; 2) **políticas de**

ensino remoto, com a entrega de materiais impressos, uso de aplicativos e plataformas digitais, programas de televisão e rádio, entre outros.

A despeito de todo o esforço realizado pelos gestores públicos, os efeitos da pandemia na educação são significativos e sua mitigação deve ultrapassar os próximos anos. Dessa forma, a elaboração de um planejamento deve partir da avaliação do cenário que vive a educação no município, das medidas tomadas pela atual gestão e da prospecção de cenários futuros em relação às necessidades de recuperação de aprendizagens dos estudantes e até mesmo de medidas de combate à evasão escolar e a busca ativa de estudantes que eventualmente abandonaram as escolas.

PLANEJAMENTO E METAS PARA A GESTÃO DA EDUCAÇÃO

O que priorizar?

O primeiro passo para a boa elaboração de um plano de governo e um plano de metas é concentrar-se naquilo que é atribuição do município, isto é, a educação infantil e ensino fundamental. Em seguida, é preciso construir o plano tendo como norte a garantia de três componentes do direito à educação de qualidade:

- **O acesso de todas as crianças à escola, na forma da lei.**
- **A trajetória adequada entre os anos (medida pela taxa de aprovação dos alunos).**
- **A aprendizagem na idade certa.**

Em resumo, o principal objetivo da gestão deve ser garantir que todos estejam na escola na idade certa, aprendendo conforme o esperado.

Planejar de baixo para cima: participação social e foco no aluno

O engajamento cívico pode ser entendido como qualquer forma de atividade voluntária que cidadãos exerçam em suas comunidades, locais de trabalho e demais contextos sociais. Ações cívicas têm sido amplamente utilizadas e desenvolvidas por governos como uma tentativa de chegar ao cidadão de modo mais assertivo a fim de melhorar os serviços públicos. É fundamental criar espaços e mecanismos que permitam a participação da população e da sociedade civil organizada tanto durante as fases de planejamento estratégico quanto durante a execução dos planos.

A principal estrutura de participação social na gestão da educação pública são os conselhos de educação, que existem nas esferas nacional, estadual e municipal, e têm como missão a busca democrática de alternativas e mecanismos institucionais que assegurem a participação da sociedade no desenvolvimento, aprimoramento e consolidação da educação de qualidade para toda a população.

- **O Conselho Nacional de Educação (CNE)**, vinculado ao MEC, é

considerado o órgão normativo e de coordenação superior do Sistema Nacional de Educação, dispondo de autonomia administrativa e financeira. O órgão coordena a Política Nacional de Educação, interpreta a LDB, opina sobre alterações de iniciativa do poder executivo e estabelece normas para os sistemas de ensino.

- **Os Conselhos Estaduais de Educação** são responsáveis por regulamentar, por atos normativos, as bases e diretrizes emanadas do CNE e ordenar o sistema de ensino em diversos níveis.
- **Os Conselhos Municipais de Educação** possuem, entre suas principais funções, a normatização, deliberação, assessoria e fiscalização dos sistemas de ensino. Sua existência encontra respaldo na Constituição Federal, na LDB e no PNE. No entanto, não existe, na legislação brasileira, a obrigatoriedade de que toda cidade tenha o seu. A criação de um CME deve resultar da vontade da sociedade e do poder executivo, em conjunto. Debater com a comunidade e as lideranças do município as razões e o perfil do CME, definindo sua composição, funções, atribuições e estrutura, é a forma mais indicada de mobilizar a sociedade pela educação.

O Ministério da Educação mantém o Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação (Pró-Conselho), com objetivo de qualificar gestores e técnicos das secretarias municipais de educação e representantes da sociedade civil para que atuem na ação pedagógica escolar, na legislação e nos mecanismos de financiamento, repasse e controle do uso das verbas da educação.

Redes de educação podem ser categorizadas como autoritárias, com funcionamento “de cima para baixo”, quando as gestões utilizam apenas ferramentas de comunicação que partem do Estado, ou seja, quando o fluxo de informações é imposto pelos grupos mais hierarquizados. Em outras palavras, as informações são transmitidas pelo Estado, por meio de leis e diretrizes, sem que haja espaço para a opinião dos outros grupos de interesse.

Quando, ao contrário, há espaço para opinião e outras formas de participação de grupos da base da hierarquia, por meio, principalmente dos conselhos de educação, tem-se uma



estrutura que se diz “de baixo para cima”. É necessário que o aluno seja colocado no centro do sistema educacional e que a comunicação “de baixo para cima” ocorra de forma intencional, com frequência e intensidade, para que haja um equilíbrio na comunicação. Esse diálogo entre as partes é característico da gestão democrática e é uma das metas do PNE 2014-24.

Para cada etapa um olhar

Além das políticas gerais, como a adoção de critérios técnicos para a escolha de diretores de escola, a criação de um núcleo que organize e dê transparência aos dados de educação, o plano de carreira dos profissionais, a renegociação dos contratos terceirizados, a redução de custos não educacionais e a garantia de transporte e alimentação escolar de qualidade, é necessário planejar cada etapa da educação sob responsabilidade do município.

Etapa 1. Os desafios da educação infantil

O grande desafio na educação infantil ainda é o do acesso, especialmente para que se cumpra a legislação. No caso da pré-escola, a Emenda Constitucional nº 53/2006 definiu que todas as crianças em idade escolar (4 a 5 anos) deveriam estar matriculadas até o final de 2016. Muitos municípios ainda não conseguiram cumprir a lei, o que, além de violar o direito das crianças, torna o prefeito e o secretário da educação passíveis de ações judiciais.

Já a etapa creche é regulada pelo Plano Nacional de Educação, que prevê que 50% das crianças em idade de creche devem estar matriculadas até 2024, quando termina a gestão dos prefeitos que foram eleitos em 2020. Até o momento, o Brasil está longe da meta, com pouco mais de 35% das crianças em idade de creche matriculadas.

Para além da questão do acesso, é importante verificar se há um currículo comum na cidade para a educação infantil e que este esteja alinhado à Base Nacional Comum Curricular (BNCC) da educação infantil. É o currículo que deve ser base da organização da escola e da formação dos profissionais da educação.

Etapa 2. O que observar no planejamento para a educação infantil?

Todos na pré-escola, quem mais precisa na creche. A primeira medida que deve ser tomada é o levantamento dos dados referentes às matrículas nas creches e pré-escolas. Nesse sentido, ao desenhar o plano, deve-se verificar como se distribuem a demanda e a oferta de educação infantil pela cidade.

Qual a demanda por creche e pré-escola bairro a bairro? Qual a oferta bairro a bairro? A cidade já universalizou a pré-escola? Qual a proporção de crianças de 0 a 3 anos matriculadas em creche? Qual o esforço necessário para cumprir as metas em relação à creche e à pré-escola na cidade?

O segundo movimento é o de propor, caso não exista, a adoção de medidas de transparência em relação à demanda e oferta de creches e pré-escolas. Pode ser proposta uma Central de Vagas, que concentre o cadastro de interessados em um departamento da prefeitura, como ocorre na cidade de Londrina (PR), ou a adoção de um sistema simples que permita a realização do cadastro nas unidades escolares da rede municipal, como o realizado na cidade de São Paulo. O importante é que o controle seja consolidado na secretaria de educação para que sirva ao planejamento da oferta de novas vagas e para a eventual reorganização da rede.

O passo seguinte é analisar o orçamento da cidade, observar o plano plurianual e realizar uma projeção de receitas futuras para verificar a meta de criação de vagas na educação infantil que seja sustentável no longo prazo. Aqui é importante mapear os programas federais e estaduais de apoio à criação de vagas em creches, bem como a existência de organizações sem fins lucrativos na cidade capazes de assumir a oferta de vagas em creches por intermédio de termos de parceria com a prefeitura.

O último passo é o de definir uma meta geral de criação de vagas em creches para a gestão como um todo. A meta deve observar os três passos anteriores e indicar a prioridade aos mais vulneráveis da cidade para que se garanta equidade. Os bairros mais pobres e crianças de famílias em situação de vulnerabilidade devem ter preferência. Como a educação é um direito universal, a adoção de medidas dessa natureza deverá ser previamente pactuada com o Ministério Público, a Defensoria e o Judiciário, para que se evite a judicialização da questão. É recomendável que o próprio plano de ampliação também seja pactuado com essas instâncias, ainda nos primeiros meses de uma nova gestão.

Etapa 3. Os desafios da primeira infância

Para além das políticas voltadas para a educação infantil, é importante que o plano de governo preveja a adoção de políticas articuladas para a primeira infância. O desenvolvimento infantil é composto por diversos estímulos e cuidados. Políticas simples, como a adoção de uma mesma “identidade infantil” (por exemplo, o CPF da criança), que possa ser a chave para o uso de todos os serviços públicos

da prefeitura, configuram um bom início, pois garantem o acompanhamento da criança nas áreas de educação, saúde, assistência social, entre outras.

Articular serviços de atenção à criança, com a ida de médicos às escolas, ter unidades de saúde como referência escolas e articular os serviços dos Centros de Referência de

Assistência Social (CRAS) potencializa os serviços e garante os direitos das crianças no território.

Em suma, planejar e implementar uma política integrada para crianças de 0 a 6 anos, além de ser um instrumento poderoso do ponto de vista da gestão pública, é uma demonstração inequívoca de compromisso com as pessoas e com o futuro das cidades.



FOCO NAS EXPERIÊNCIAS

SÃO PAULO (SP)

A cidade de São Paulo atingiu mais de 61% de crianças matriculadas em creche em 2018, tendo multiplicado por 5 o número de matrículas entre os anos de 2005 e 2019. Grande parte dessa ampliação se deu por intermédio de termos de parceria firmados com instituições sem fins lucrativos, baseados na [LEI FEDERAL Nº 13.019/2014](#).

Para que a prefeitura seguisse adiante, foi preciso uma boa regulação da parceria, que foi iniciada com um [DECRETO DO PREFEITO](#) que deu segurança jurídica às secretarias municipais e às organizações interessadas em realizar parcerias com o poder público. Em seguida, foi importante que a Secretaria de Educação, a partir da realidade local, criasse sua [REGULAÇÃO PRÓPRIA](#) indicando os critérios para a celebração de termos de parceria para a educação infantil na etapa correspondente à creche. A regulação contempla desde questões administrativas e jurídicas que obedeçam às legislações federais e municipais até questões pedagógicas, relacionadas à organização das unidades, número de alunos por professor, projeto pedagógico e características do espaço físico, além da apresentação de um projeto pedagógico adequado.

LONDRINA (PR)

A cidade estabeleceu uma parceria com o judiciário e o Ministério Público para a definição de critérios de garantia à prioridade dos mais vulneráveis na ocupação de vagas em creches, organizando a fila e seu posterior atendimento a partir da criação de uma [CENTRAL DE VAGAS](#). Por meio dessa iniciativa, a administração resolveu uma série de questões: garantiu mais equidade na ocupação de vagas, reduziu a judicialização da questão e garantiu maior transparência ao processo.

FORTALEZA (CE)

Em Fortaleza, o programa Formar conta com um time de funcionários voltados ao currículo escolar que avalia, junto ao time de formação educacional, todos os programas que entram

na rede, verificando se são coerentes com a proposta curricular do município. Possui também uma estrutura de formação para todos os anos em Língua Portuguesa e Matemática e para os outros de forma mais espaçada entre os anos. Há um sistema de avaliação próprio e uma parte incorporada do Ceará (são aplicadas avaliações mensais para alfabetização e trimestrais para os demais anos), gerando o planejamento e acompanhamento de metas constantes.

PARATY (RJ)

A prefeitura de Paraty, com o apoio da Comunitas e uma especialista da Universidade de Harvard, desenvolveu o projeto de educação pública socioemocional [SEMENTES](#). O projeto foi implementado em quinze escolas do município e capacitou cerca de 52 professores, dezessete coordenadores e quinze diretores, beneficiando aproximadamente 800 alunos do ensino infantil.

PROGRAMA “COORDENADORES DE PAIS” DA FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL

A relação entre família e escola é considerada um dos pontos determinantes para o sucesso da vida escolar de crianças e jovens. Com o objetivo de contribuir para que essa relação se intensifique, a Fundação Itaú Social desenvolveu a metodologia de coordenadores de pais, que busca estimular o envolvimento destes na vida escolar dos filhos, principalmente em famílias e comunidades de menor escolaridade e maior vulnerabilidade socioeconômica. Além disso, o programa visa intensificar a participação dos pais nos esforços de melhoria do aprendizado dos filhos.

PROGRAMA RENDA MERENDA DA COMUNITAS

O [PROGRAMA RENDA MERENDA](#) foi uma iniciativa do Governo do Estado de São Paulo em parceria com a Comunitas, que teve como objetivo auxiliar os estudantes da rede pública do estado, garantindo que pudessem ter sua alimentação durante a suspensão das aulas devido à pandemia de COVID-19.

Organizando as metas e objetivos do planejamento

Para dar um senso do que é factível em uma gestão municipal de quatro anos em termos de gestão da educação, a seguir disponibilizamos alguns exemplos de objetivos e metas hipotéticos que podem ser incluídos nos planos de governo e metas da gestão municipal. Lembrando que a realidade de cada município é extremamente diferente e portanto uma meta que funciona para um território pode não funcionar para outro, ressaltando assim a importância de um diagnóstico que analisa a realidade local.



Exemplos de metas para inspirar o planejamento estratégico da gestão municipal

OBJETIVO 1

Ampliar o acesso à educação básica das crianças de até 3 anos para atendimento ao PNE.

Meta: Durante os quatro anos de gestão, construir X creches-escola com capacidade total de X crianças e funcionamento em horário integral.

OBJETIVO 2

Até o último ano de gestão, estar entre as escolas com os melhores resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).

Meta: Melhorar progressivamente, buscando os percentuais de 40%, 30%, 20%, 10%, durante o quadriênio da gestão, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).

Alinhe seu planejamento aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável!

A gestão municipal da educação pública está alinhada com o **ODS 4 — Educação de qualidade**: assegurar a educação inclusiva e equitativa de qualidade e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos.



OBJETIVO 3

Possibilitar que as aulas possam ser realizadas na modalidade híbrida sem prejuízo ao aprendizado e rendimento escolar.

Meta 1: Até o primeiro bimestre do primeiro ano de gestão, capacitar a equipe técnica e os(as) docentes, para utilização de plataforma de ensino, sendo: 70% docentes, 50% equipe administrativa, 50% equipe pedagógica.

Meta 2: Até o segundo bimestre do primeiro ano de gestão, capacitar a equipe técnica e os(as) docentes, para utilização de plataforma de ensino, sendo: 30% docentes, 50% equipe administrativa, 50% equipe pedagógica.

Meta 3: Disponibilizar, no primeiro ano de gestão, um kit para acesso à internet a 60% de alunos(as) da rede municipal.



Leitura complementar

Relatório do Ministério da Educação: “Planos de carreira e remuneração: contribuições para a elaboração e a revisão de planos de carreira e remuneração dos profissionais da educação escolar básica pública” (Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino, 2016).



Vozes dos especialistas e gestores

Destaques e aprendizados adquiridos a partir da conversa com Margareth Zaponi, ex-secretária municipal de Educação de Petrolina (PE):

APRENDIZADO 1

Quando tratamos da gestão educacional, a implementação das políticas é o grande desafio. Isso porque o gestor municipal está muito próximo da sociedade. Portanto, quando se produz um plano de governo, é preciso considerar a percepção da comunidade e as suas demandas.

APRENDIZADO 2

No campo da educação, os resultados são claramente estabelecidos por diretrizes nacionais, estaduais e municipais. O gestor deve estar atento aos índices, seja em função das metas a cumprir, seja em função dos compromissos com a população.

APRENDIZADO 3

Ao serem definidos objetivos, metas e o monitoramento da ação pedagógica na escola, é possível melhorar amplamente os índices de avaliação do ensino. Para tanto, é necessário um conjunto de ações desenvolvidas simultaneamente para que o processo de ensino e aprendizagem realmente aconteça.

Os conhecimentos sobre planejamento e gestão da educação pública nos municípios disponibilizados e criados na *Jornada de formação de novos prefeitos* foram produzidos a muitas mãos e em vários formatos.

O conteúdo apresentado neste módulo foi elaborado a partir da produção escrita de Henrique Oliveira, ex-secretário de educação Caruaru (PE, 2017-20), e Alexandre Schneider, ex-secretário de educação municipal de São Paulo, SP (2017-20).

Conhecimentos adicionais no tema foram compartilhados por especialistas e gestores públicos em encontros virtuais e entrevistas durante a *Jornada*. A seguir, acesse o registro das conversas para ouvir dicas e recomendações daqueles que estão na linha de frente:



VÍDEO-ENTREVISTA com Adriano Naves de Brito, ex-secretário municipal de Educação de Porto Alegre, RS (julho de 2020).

VÍDEO-ENTREVISTA com Alexandre Schneider, ex-secretário municipal de Educação de São Paulo, SP (julho de 2020).



ENCONTRO, de setembro de 2020, sobre educação no plano de governo, com participação dos especialistas Alexandre Schneider e Margareth Zaponi.

ENCONTRO, de fevereiro de 2021, sobre educação no plano de metas, com participação da especialista Izabela Murici, sócia-consultora da Falconi.

GESTÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA MUNICIPAL

CONTEXTO DA GESTÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

A segurança é um direito garantidor de outros direitos. Pela sua característica e natureza, ela possui o potencial de incentivar o desenvolvimento humano e sustentável, em consonância com o que sinalizam os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas: “promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis”.

Segundo dados do Relatório Global sobre Homicídios do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes (UNODC), 12% do total mundial de homicídios intencionais são praticados no Brasil. Em nosso país, estão localizadas 32 das 50 cidades mais violentas do mundo. Além da perda imensurável de vidas humanas, uma pesquisa di-

vulgada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em 2018 informa que os gastos gerados pela violência urbana no país alcançaram, somente em 2014, R\$ 258,3 bilhões, ou 3,78% do PIB. Ainda conforme o BID, entre os dezessete países avaliados nas Américas, o Brasil ocupa a quinta posição em percentual do PIB traçado pela criminalidade, atrás apenas de Honduras (6,51%), El Salvador (6,16%), Bahamas (4,79%) e Jamaica (3,99%).

A prática reiterada de violências e crimes, o aumento da percepção de insegurança e medo da sociedade e a falta de legitimidade e confiança da população nos órgãos de segurança pública transformaram-se em um obstáculo para o desenvolvimento humano no Brasil. O estudo da literatura especializada do país e do exterior, ao lado das melhores práticas nacionais e internacionais, revela o que efetivamente funciona para que os governos possam contribuir para a prevenção das violências e para a elevação da sensação social de segurança.

A segurança é um direito garantidor de outros direitos. Pela sua característica e natureza, ela possui o potencial de incentivar o desenvolvimento humano e sustentável.

Atlas da Violência 2020



57.956 homicídios em 2018

Taxa de 27,8 por 100 mil habitantes
Redução de 12% em relação a 2017



628.595 pessoas assassinadas entre 2008 e 2018

PERFIL DAS VÍTIMAS DE HOMICÍDIOS	
Homens	Mulheres
Total de homicídios	
91,8%	8,0%
Escolaridade (máximo de 7 anos de estudo)	
74,3%	66,2%
Arma de fogo	
77,1%	53,7%
Risco de ser vítima, por raça/cor	
74% maior para negros	64,4% maior para negros

Sábados e domingos foram os dias com mais frequência de homicídios

VIOLÊNCIA CONTRA MULHERES
 4.519 mulheres assassinadas em 2018
 Taxa de 4,3 por 100 mil mulheres
 68% das vítimas eram negras
 1 mulher é assassinada a cada 2 horas no Brasil

VIOLÊNCIA ENTRE JOVENS
 30.873 jovens vítimas de homicídio no ano de 2018
 53,3% do total de vítimas
 O ECA reduziu a escalada da violência contra crianças e adolescentes
 Crescimento médio anual: Antes do ECA (1993-1997) 2,2%; Depois do ECA (1997-2018) 1,2%
 Homicídio foi a principal causa de óbitos entre jovens

NOTIFICAÇÕES DE VIOLÊNCIAS CONTRA LGBTQI+ (DADOS SINAN)

	2017	2018	variação%
Violência psicológica	1.693	1.819	7,4%
Violência física	4.566	5.065	10,9%
Tortura	250	231	-7,6%
Outros tipos de violência	1.192	2.108	76,8%
Total	7.701	9.223	19,8%

A IMPORTÂNCIA DO CONTROLE DE ARMAS
 71,1% dos assassinatos no Brasil foram cometidos com armas de fogo
 Crescimento médio anual dos homicídios por arma de fogo: Antes do Estatuto do Desarmamento (1990-2003) 5,9%; Depois do Estatuto do Desarmamento (2003-2018) 0,9%

DESIGUALDADE RACIAL
 75,7% das vítimas de homicídio eram negras
 Homicídios entre 2008 e 2018: Negros +11,5%; Não negros -12,9%
 PARA CADA NÃO NEGRO VÍTIMA DE HOMICÍDIO, MORRERAM: Ceará 4,7 NEGROS; Sergipe 5,3; Paraíba 9,9; Alagoas 17
 Para cada não negro assassinado, 2,7 negros são vítimas de homicídio

Fonte: Atlas da Violência 2020 – Fórum Brasileiro de Segurança Pública

Municípios e segurança pública

O atual caráter difuso e mundializado das violências não pode nos fazer ignorar o fato de que a sua emergência se dá principalmente no plano local, no nível dos territórios (físico-geográficos, mas também simbólicos) das cidades. A violência é um flagelo que assola cada vez mais cidades pequenas e médias do interior do país. A insegurança e o crime constituem obstáculos flagrantes para o desenvolvimento humano brasileiro.

Alguns fatores explicam tamanha preocupação, tais como: o aumento da letalidade das violências, em especial de jovens negros entre 15 e 29 anos, moradores de territórios pobres e vulneráveis, não raro com emprego de arma de fogo (um dos principais fatores de risco); a difusão do sentimento de insegurança e medo no espaço urbano.

A segurança pública é pauta central, portanto, dos governos em todos os níveis e regiões do país e a responsabilização de todos os entes federados e da sociedade civil organizada é fundamental. Assim, não se vislumbram soluções efetivas para a segurança da população sem a participação dos municípios. Seja por sua proximidade com o local onde os crimes ocorrem (nas ruas, nas praças, nas esquinas

e espaços públicos diversos), seja pelo seu potencial para contribuir com a prevenção das violências, os municípios são estratégicos para o desenvolvimento de políticas públicas inovadoras de segurança.

FERRAMENTAS DE DIAGNÓSTICO PARA EMBASAR A TOMADA DE DECISÃO NA GESTÃO MUNICIPAL DA SEGURANÇA PÚBLICA

Eixos estruturantes das políticas de segurança pública municipal

Quando se fala de segurança pública geralmente se refere ao papel dos Estados (e/ou das políticas estaduais), aos quais são atribuídas as principais competências em matéria de segurança. Portanto, quando se pensa em planejar a segurança pública na escala municipal, é preciso se fazer

uma pergunta de ordem prática: qual é o papel dos municípios nesse campo? Existe uma diversidade de experiências e abordagens possíveis e, sobretudo desde a década de 1990, vem-se assistindo, no Brasil, ao desenvolvimento de experiências locais variadas de políticas públicas de segurança na escala municipal, com as devidas ressalvas em relação às especificidades locais e peculiaridades regionais.

É tarefa dos municípios, seja qual for seu porte, capacidade financeira e dimensão populacional, valorizar uma concepção alargada de segurança calcada na compreensão de que não haverá direito à segurança sem a segurança dos demais direitos fundamentais e sociais. A construção de políticas públicas municipais de segurança demanda liderança com foco na construção de gestão inovadora e governança integrada e participativa, orientadas para a proteção da vida com base em evidências e na conjugação de esforços em prol do controle, da prevenção e, no limite, da redução dos crimes violentos nas cidades.

Principais focos temáticos das políticas públicas estruturantes de segurança

➤ **Prevenção social das violências e dos crimes:** são exemplos os Centros de Referência das Juventudes, Centros de Referência dos Direitos das Mulheres, Casa-abrigo, Promotoras Legais Populares, entre outros;

➤ **Prevenção situacional das violências e crimes e regulação e fiscalização administrativa do espaço urbano:** Centrais Integradas de Comando, Controle, Comunicação e Informação – C4I; operações integradas entre as agências públicas municipais com poder de polícia administrativo, a exemplo das Guardas Municipais, com os demais órgãos de segurança pública e justiça criminal; iluminação pública; cercamento de terrenos baldios e multas; podas de árvores; pavimentação de vias etc.;

➤ **Garantia e promoção dos direitos humanos:** Balcão de Direitos, Núcleos de Mediação Comunitária e Justiça Restaurativa junto às escolas públicas municipais etc.;

➤ **Repressão qualificada das violências e da criminalidade:** enfrentamento a grupos de extermínio e desbaratamento de facções criminosas com foco no controle e redução de homicídios e crimes violentos; mapeamento e intervenção de crimes cibernéticos – crimes de ódio físicos e virtuais, e delitos relacionados às violências doméstica e familiar com a participação das polícias Militar e Civil, Ministério Público, Poder Judiciário, entre outros;

➤ **Gestão de riscos e respostas a desastres humanos e naturais com foco na defesa civil:** estruturação de políticas municipais de defesa civil e investimentos em infraestrutura urbana em áreas de risco.

Seja qual for o enfoque adotado, é fundamental que gestores públicos superem a dicotomia entre prevenção e repressão, ambas ações de escala municipal. Segurança pública municipal significa tanto o fortalecimento das Guardas Municipais, como parte de uma estratégia mais ampla de policiamento de proximidade ou comunitário, quanto a implementação de políticas públicas integradas, focalizadas nos comportamentos, segmentos e territórios mais expostos a situações de violências e vulnerabilidade social.

Ações estritamente policiais e de justiça são fundamentais para garantir o controle e a redução da criminalidade violenta, mas, sozinhas, não bastam. São necessárias intervenções públicas para prevenir social e situacionalmente os fatores de risco e as causalidades que estão na base do cometimento das violências urbanas, como as desigualdades estruturais de raça e gênero, os preconceitos produzidos da socialização primária à secundária (das famílias às escolas), entre outras instituições sociais.

Níveis das políticas de prevenção

➤ **A prevenção primária** se refere à segurança aos direitos fundamentais e sociais (através de políticas públicas de educação, saúde, cultura, esporte e lazer, habitação e emprego e ordenamento urbano).

➤ **A prevenção secundária** é orientada a grupos, subgrupos e territórios de maiores riscos de vulnerabilidade e vitimização, especialmente letal.

➤ **A prevenção terciária** é voltada aos egressos do Sistema de Medidas Socioeducativas e Prisional.

Além disso, é imperiosa a regulação e fiscalização administrativa dos espaços públicos, como também a agregação de inteligência e de tecnologia a partir da estruturação de Observatórios Municipais de Segurança e de Centros Integrados de Comando, Controle, Comunicação e Informação, para que o poder público municipal possa consolidar o desenho de uma gestão inovadora e de uma governança integrada e participativa, baseadas em dados e informações assertivos acerca da dinâmica das violências e crimes nas cidades.

Principais ações em segurança pública municipal

Resumindo e em complemento aos focos mencionados anteriormente, listamos a seguir as principais ações de segurança pública adotadas por municípios no Brasil:

➤ **A criação de órgãos gestores da segurança pública municipal** em diversas cidades brasileiras (secretarias municipais exclusivas ou compartilhadas ou mesmo Gabinetes de Gestão Integrada Municipal – GGI-Ms, vinculados ao gabinete do prefeito ou à Secretaria de Administração ou Planejamento Municipal).

➤ **A constituição e o fortalecimento das Guardas Municipais** como parte de uma estratégia mais ampla de policiamento de proximidade ou comunitário.

➤ **A emprego de tecnologias aplicadas para controle social** (alarmes monitorados, câmeras de videomonitoramento, Centrais Integradas de Comando, Controle, Comunicação e Informação, entre outros).

➤ **A implementação de políticas públicas integradas de segurança de prevenção**, focalizadas nos comportamentos, segmentos e territórios mais expostos a situações de violências e a vulnerabilidade sociais, sobretudo daqueles

segmentos sociais historicamente mais marginalizados (jovens e mulheres, geralmente pobres e negros das periferias das cidades brasileiras). Para tanto, é necessária a realização de projetos de prevenção social das violências e de inclusão, com a abertura de novos canais de comunicação e interlocução entre o Estado e a sociedade civil, gerando as bases para novas práticas sociais e institucionais de mediação e restauração de conflitos (interpessoais e coletivos) e de fortalecimento dos vínculos comunitários.

PLANEJANDO A GESTÃO E DEFININDO METAS PARA A SEGURANÇA PÚBLICA MUNICIPAL

A gestão da segurança pública municipal: como implementar políticas efetivas

Ao longo das últimas três décadas, administrações diversas ofereceram distintas perspectivas e abordagens no campo da segurança pública municipal. Apesar disso, os resultados alcançados estão longe de serem satisfatórios. Uma análise histórica dos indicadores criminais de vitimização letal (homicídios, feminicídios e latrocínios) e de crimes violentos (estupros, roubos em geral e roubos de veículos) informa sobre os movimentos erráticos e pendulares, de recuos sistêmicos e avanços muito pontuais e esparsos na segurança e na convivência entre os(as) cidadãos(as). A partir das inúmeras experiências locais de políticas de segurança pública nos governos brasileiros, foram extraídos diversos aprendizados para torná-las mais efetivas. Vamos conhecê-los.

Desenho institucional e gestão integrada

O cabedal de possibilidades que se descortinam para a atuação dos municípios a partir da reconfiguração das políticas públicas de segurança demanda uma estrutura organizacional ou desenho institucional adequado para permitir a sua operacionalização.

A gestão integrada é uma diretriz primordial da segurança pública municipal. A construção de uma metodologia de trabalho em rede entre todos os órgãos de segurança pública – municipais, estaduais e federais –, nos limites das suas competências constitucionais e atribuições legais, constitui um dos pressupostos da Lei do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP).

Sabe-se que nem todos os municípios brasileiros possuem condições orçamentário-financeiras e mesmo técnicas para

estruturar sua secretaria municipal voltada, de modo exclusivo ou mesmo compartilhado com outras políticas públicas setoriais, à área de segurança pública. É nesse contexto que os municípios, em sua maioria, vêm estruturando instâncias integradas de gestão e governança, a exemplo dos Gabinetes de Gestão Integrada Municipal (GGI-Ms).

O fortalecimento da capacidade institucional do Estado na figura dos municípios, a partir do desenho institucional e do papel dos GGI-Ms⁵ na indução da pactuação em prol da segurança da população, está diretamente atrelado à sua legitimidade e ao grau de confiança da cidadania nas instituições de segurança e justiça. O intuito dos GGI-Ms é fomentar a articulação sistêmica das agências municipais, direta ou indiretamente capazes de dissuadir, prevenir e reduzir a prática de violências e crimes, assim como para coordenar o trabalho em rede entre as agências que compõem o sistema de segurança pública e justiça criminal (polícias, Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública e Sistema de Medidas Socioeducativas e Prisional), sempre de forma consensuada, em respeito às competências e atribuições de cada um dos partícipes.

Para a consecução das políticas de segurança pública municipal, os GGI-Ms guardam estreita relação com o capital político-institucional conquistado pela metodologia de trabalho em rede, colaborativo e compartilhado estabelecida pelo município com os demais órgãos de segurança pública e justiça criminal. Sua legitimação decorre menos do lugar que ocupa no organograma institucional⁶, como se poderia imaginar, e mais pelo potencial de mobilização, articulação e coordenação dos projetos e ações integradas levados a cabo.

O monitoramento e o acompanhamento sistemático e permanente da atuação dos GGI-Ms também ocupam posição de destaque, na medida em que denotam a assertividade e a resolutividade das demandas discutidas e encaminhadas no âmbito das suas instâncias de gestão (Secretaria Executiva, Órgão Colegiado Pleno, Câmaras Técnicas e, eventualmente, Câmaras Temáticas)⁷. Tais instâncias ganham novo fôlego quando incrementadas por mecanismos e indicadores de monitoramento e avaliação, a exemplo dos Observatórios de Segurança Pública Municipal.

Por meio dos GGI-Ms, os municípios podem colaborar com a integração sistêmica entre os órgãos municipais de segurança (a exemplo das Guardas Municipais e outras agências com poder de polícia administrativa) e as demais agências estaduais e federais de segurança pública e justiça criminal (Polícias Civil e Militar, Defensoria Pública, Ministério Público e Poder Judiciário).

Para dotar o GGI-M de maior e melhor capacidade institucional de atuação, é fundamental a instituição de ao menos uma Câmara Técnica, em caráter permanente, formada por profissionais de diferentes instituições da segurança pública e áreas correlatas, com foco na prevenção das violências. Mesmo que em caráter temporário, a Câmara Técnica pode contribuir para estreitar e fortalecer os vínculos institucionais do GGI-M com as demandas oriundas da população e de representantes da sociedade civil (conselheiros municipais).

Uma equipe técnica de servidores públicos, preferencialmente multidisciplinar, deverá assegurar a elaboração de programas, projetos e ações integradas com vistas a enfrentar e, no limite, superar os principais problemas de segurança da cidade, buscando qualificar as respostas públicas, com base em evidências, para controlar, prevenir e reduzir violências e crimes. Isso tudo tem o intuito de aumentar a sensação de segurança da população em geral, bem como promover a retomada do grau de confiança da sociedade em relação às instituições de segurança e justiça no plano local.

Note-se a importância de os municípios organizarem uma rede de informações, experiências e práticas que extrapolam os sistemas de informações policiais, agregando outros canais e mecanismos de interação com a comunidade (indicadores para mensurar e intervir em relação ao trabalho desempenhado pela Guarda Municipal, às violências nas escolas⁸, tecnologias de controle social – videomonitoramento, por exemplo, entre outras).

Além de disponibilizar um corpo gerencial plural e multidisciplinar, o município precisará construir uma governança participativa das políticas de segurança pública, o que se tornará possível com a criação de Câmaras Temáticas, como citado, ou mesmo com a interface dos Conselhos Comunitários (Consegs),

Conselhos Pró-Segurança Pública (Consepros) e/ou Conselhos Municipais de Segurança Pública.

Esse tipo de desenho ou arranjo institucional potencializa-se em áreas de conurbação⁹ onde a proximidade físico-geográfica entre dois ou mais municípios e as similitudes dos problemas de insegurança, violência e crime exigem uma perspectiva de intervenção sistêmica. Conjugando esforços financeiros, materiais e humanos permitirá a otimização dos recursos públicos disponíveis, com base na gestão da informação e em uma governança participativa.

○○○

Para saber mais sobre gestão compartilhada, acesse o seguinte artigo produzido por Samuel Ongaratto, ex-secretário de Segurança Pública de Pelotas (RS), especialmente para a Jornada de formação para novos prefeitos desenvolvida pela Comunitas: “Gestão compartilhada em segurança pública municipal”.



Governança compartilhada e diálogo

Como mencionado anteriormente, considerando que a questão da segurança em centros urbanos é um problema complexo que depende de diversos fatores, atores e instituições e precisa ser abordado sob diferentes ângulos, um fator-chave de sucesso das políticas municipais de segurança pública é a colaboração e diálogo entre diferentes atores e setores da sociedade.

Assim é fundamental que as iniciativas de segurança pública municipal busquem ampliar o diálogo:

➤ **Interinstitucional:** entre instituições de segurança e justiça de diferentes entes federados.

➤ **Intersetorial:** entre diferentes políticas sociais: saúde, educação, cultura, esporte e lazer, geração de trabalho e renda, assistência e proteção social.

➤ **Interagencial:** entre a Guarda Municipal e as demais agências municipais, estaduais e/ou federais que exercem poder de polícia.

➤ **Entre governo e população:** mediante a utilização de mecanismos de participação direta das cidadãs e dos cidadãos no planejamento, na implementação e na avaliação dessas políticas públicas através de instâncias participativas, como os Conselhos Municipais de Segurança.

Para uma governança e um diálogo efetivos, municípios podem criar diversas instâncias e adotar estratégias variadas. Como exemplo de estruturas, cabe mencionar os Conselhos Municipais de Segurança que permitem o diálogo com a população e os GGI-Ms que permitem a articulação entre agências do governo (municipal, estadual e federal), entre outros atores do campo da segurança e da justiça.

Como exemplo de estratégias para ampliar o diálogo, a participação do prefeito em reuniões ordinárias entre os órgãos municipais de segurança pública e as demais agências estaduais e federais de segurança e justiça, demonstrará simbólica e concretamente seu compromisso, para algo que também é indispensável: o acompanhamento detido dos encaminhamentos pactuados, dos projetos e ações integradas.

Não obstante o fato de os GGI-Ms ou instâncias de gestão afins não se constituírem como mecanismos de participação popular, seria possível a promoção de reuniões extraordinárias em espaços públicos ou equipamentos comunitários, especialmente nas áreas de maior concentração de violência e crime da cidade, sem prejuízo da participação de conselhos comunitários e municipais em Câmara Temática própria. Essa metodologia, denominada “GGI-M na Rua” ou “GGI-M na Comunidade”¹⁰, teria como objetivo primordial dessacralizar o lugar das autoridades públicas, especialmente o das polícias, promovendo aproximações e interfaces diretas entre a sociedade civil e os agentes de Estado.

⁵ Para mais informações sobre o papel do GGI-M consultar publicação do PNUD disponível aqui: <https://www.undp.org/content/dam/brazil/docs/publicacoes/paz/seguranca-cidada-convivencia-e-seguranca-cidada.pdf>

⁶ Em algumas localidades, o GGI-M é vinculado, institucional e administrativamente, ao gabinete do prefeito; em outros casos, há uma Secretaria Municipal de Segurança Pública ou Defesa Social.

⁷ Para mais informações a respeito consulte, entre outros, esta produção técnica do autor para o PNUD/SENASP: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica>.

⁸ Mais informações sobre sistema de registro online de violências nas escolas consulte – ROVE: <http://www.rove.net.br/>

⁹ As imbricações táticas e operacionais entre segurança e mobilidade urbana são outro fator a justificar a integração intermunicipal em área comum ou similar.

¹⁰ Essa inovação institucional foi concebida quando Eduardo Pazinato (ver biografia completa do autor aqui<linkar com “Sobre os autores”>) atuou como secretário-adjunto e titular de Segurança Pública e Cidadania de Canoas (RS, 2009-12). Está referenciada no projeto Prefeitura na rua, criado pelo então prefeito da cidade, Jairo Jorge. O projeto tinha como missão reduzir o déficit democrático e empoderar a cidadania canoense a participar do debate público.

As demandas encaminhadas nessas ocasiões podem alimentar a(s) Câmara(s) Técnica(s) do Gabinete, funcionando como matéria-prima para concepção e execução de projetos e ações integradas, ou ainda servindo como base para a criação de uma Câmara Temática específica que abarcasse lideranças comunitárias de Conselhos Comunitários ou Municipais de Segurança Pública, com vistas a promover a revisão e o realinhamento estratégico constante das políticas de segurança pública.

Afinal, a gestão participativa coopera para maior legitimidade das políticas públicas implantadas, assim como para o fortalecimento dos vínculos entre o poder público municipal e as comunidades atendidas em face da construção de uma cultura democrática no caminho da segurança integral dos direitos da população.

Gestão da informação e elaboração de diagnósticos

O planejamento das políticas públicas municipais de segurança deve estar ancorado na produção de diagnósticos prévios, claros e precisos. As demandas devem partir da população, ao lado de estudos e pesquisas que orientarão a tomada de decisão e as subsequentes políticas levadas a cabo pelos municípios. A realização de estudos e pesquisas é essencial para qualificar e aperfeiçoar a tomada de decisão estratégica e os subsequentes programas, projetos e ações.

A forma como se concebe a coleta, sistematização, processamento e análise dos dados e informações adquire especial relevo na maneira como se (re)orientará, estratégica e tático-operacionalmente, a gestão integrada da segurança pública em nível municipal, a saber: 1) diagnóstico (desdobrado em Plano Municipal de Segurança Pública); 2) implementação (Planos e Protocolos de Ação Integrada); e 3) monitoramento e avaliação (indicadores quantitativos e qualitativos de impacto e de processo).

A ausência de uma metodologia para balizar a criação e a atuação dos Observatórios Municipais de Segurança Pública reforça as dificuldades vivenciadas por pesquisadores e gestores públicos comprometidos com a qualidade da informação e, por extensão, dos resultados alcançados. Um adequado gerenciamento da informação possibilita, entre outros, contrastar as ocorrências criminais com os recursos institucionais disponíveis (equipamentos e serviços públicos municipais), com os ativos comunitários e, ainda, com outros indicadores setoriais, a exemplo dos dados provenientes da educação (abandono ou evasão escolar).

A criação e a institucionalização de Observatórios ou instâncias municipais similares contribuem para aperfeiçoar não somente a qualidade da gestão da segurança pública municipal,

como também para dar ensejo a novas possibilidades de abordagem e tratamento das violências, sob a ótica dos fatores de risco e das causalidades que acirram o seu cometimento. Dessa forma, complementa-se com uma alternativa aos tradicionais processos de criminalização, que reduzem as violências à lógica binária “crime-pena”, o que cria obstáculos tanto para a compreensão mais ampla do fenômeno quanto para a sua superação.

O Observatório Municipal de Segurança Pública deve ser compreendido como um centro aplicado de pesquisa social, voltado à produção de estudos e pesquisas técnico-científicos de fontes primárias (dados não criminais direta ou indiretamente afeitos às possibilidades de agenciamento de violências e crimes e às representações sociais da população quanto ao grau de segurança no espaço urbano) e secundárias (em especial dados criminais e de informações sobre mortalidade), com o uso de técnicas de pesquisa qualitativas, quantitativas e espaciais, como o georreferenciamento.

Caberá ainda ao Observatório subsidiar a identificação de fontes de financiamento e sustentabilidade da segurança pública municipal mediante o apoio técnico para elaboração de projetos a serem submetidos ao Estado, à União ou a organismos internacionais.

Por se tratar de um trabalho especializado, recomenda-se o estabelecimento de parcerias estratégicas entre os municípios e instituições de ensino superior ou institutos de pesquisa, a fim de que se possa desenvolver um sistema local de gestão da informação. Assim, privilegia-se que os resultados pretendidos sejam atingidos através da adoção de ajustes e correções de rumos em prol de um adequado funcionamento e operacionalização estratégica e tático-operacional. Isso porque a opacidade dos números e a espetacularização das violências não podem constituir os únicos critérios heurísticos (de escolha e definição) das políticas públicas municipais de segurança. Pelo contrário, dados e informações necessitam do controle público e devem contemplar a participação social no complexo empreendimento de fortalecer a transparência e a *accountability* do sistema de segurança pública e justiça criminal.

A tarefa é, no entanto, árdua e inclui a apropriação da “arquitetura da informação” pelos servidores de carreira das administrações públicas municipais, em conjunto com agências estaduais e federais de segurança e justiça. Somente assim serão maiores as probabilidades de (re)orientação das práticas sociais e políticas em torno de um novo modelo de segurança pública municipal.

A gestão da informação constitui, portanto, uma dimensão indissociável da gestão integrada da segurança pública municipal.

Captação de recursos e sustentabilidade

Tão importante quanto o escopo e o desenho institucional das políticas públicas municipais de segurança são as fontes de financiamento existentes no plano nacional e internacional para garantir a implementação e a sustentabilidade da atuação dos municípios. O fato de a segurança pública não ser constitucionalmente municipalizada, a exemplo do que ocorre com a educação, a saúde e a assistência social, faz com

que não exista uma linha de financiamento permanente por parte da União, de fluxo contínuo ou de financiamento fundo a fundo, como nas políticas setoriais mencionadas.

Com isso, é essencial que o gestor público municipal e sua equipe estejam atentos à diversidade de mecanismos destinados ao subsídio dos investimentos e a parte do custeio da segurança pública municipal. Na tabela a seguir, confira as potenciais fontes de arrecadação de recursos:

FONTE	TIPO
Municipal	Inscrição na Lei de Diretrizes Orçamentárias e no Plano Plurianual Municipal, rubrica orçamentário-financeira para fazer frente aos investimentos iniciais estruturantes.
Municipal	Regulamentação municipal de previsão legal do Estatuto Geral das Guardas Municipais do chamado Estudo de Impacto de Segurança Local, ou “Estudo de Impacto de Segurança Pública Municipal” (EISP-M). Com base no art. 5º, item XV, da Lei n.º 13.022/2014, são estabelecidas contrapartidas pecuniárias pelos efeitos gerados para a gestão dessas políticas públicas nas cidades por empreendimentos públicos e/ou privados de médio e grande porte (por exemplo, a construção de um condomínio residencial).
Municipal	Contrapartidas da área de trânsito (multas) ou das chamadas áreas azuis para o financiamento e/ou custeio de tecnologias de controle social, como as câmeras de videomonitoramento, que atendem ao trânsito e à mobilidade urbana, como parte das interfaces do campo da segurança pública municipal mediante a criação de fundo específico.
Estadual	Estabelecimento de contrapartidas institucionais e pecuniárias para a atração de unidades prisionais a serem construídas pelo Estado, haja visto, em primeiro lugar, o impacto para a segurança da cidade e, depois, a sinergia entre desenvolvimento e segurança.
União	Emendas parlamentares articuladas pelo gestor público municipal de segurança com parlamentares federais. Com base em um projeto básico, os gabinetes dos deputados gravarão, com caráter vinculante, no orçamento público federal (no caso, do Fundo Nacional de Segurança Pública gerido pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública) recursos para financiar ou manter determinada política pública municipal de segurança.
Público e/ou privado	Contratação de empréstimos a fundo perdido com bancos de fomento estaduais e/ou federais.
Sistema de Justiça	Diálogos interinstitucionais com o Ministério Público para beneficiar o custeio e/ou financiamento de políticas públicas municipais por meio de Termos de Ajustamentos de Condutas (TACs) e com o Poder Judiciário, através da distribuição, amparada por projetos técnicos e evidências científicas, de iniciativas para a área da segurança pública municipal.
Organismos internacionais	Promover parcerias estratégicas entre o município e organismos internacionais para dinamizar o desenvolvimento da segurança pública.

O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL: COMO DEFINIR METAS ALCANÇÁVEIS DE SEGURANÇA PÚBLICA

Os caminhos para a edificação da segurança e da convivência cidadãs orientadas para a promoção de uma cultura de paz e de não violência são variados. Baseadas em evidências e coletadas em uma gestão integrada, de governança participativa voltada à melhora da qualidade de vida e do bem-estar da população, as políticas públicas são as propostas mais indicadas para qualificar a segurança pública municipal.

Para orientar os gestores públicos que assumem as prefeituras a definirem as metas de sua gestão em segurança pública, orientamos a dividir as propostas em quatro eixos temáticos fundamentais:

Estabelecimento de novo padrão

de governança e financiamento da segurança pública municipal.

116

Produção e coleta de dados

e informações para diagnóstico, monitoramento e avaliação.

Fortalecimento de intervenções

integradas e integradas de segurança, com foco nos fatores de risco e de proteção, nos grupos populacionais, nas áreas geográficas e nos comportamentos mais suscetíveis às violências.

Formação e empoderamento das Guardas Municipais

para que esse órgão de segurança pública atue em conjunto com as demais polícias e agências públicas municipais com poder de polícia administrativo, como mediadores e restauradores de conflitos e cuidadores da cidade, nos marcos de uma atividade de policiamento de proximidade ou comunitário orientado para a resolução de problemas comunitários.

○○○

Acesse o conteúdo:
“30 propostas prioritárias para qualificar a segurança pública municipal”.
Para inspirar os gestores municipais, preparamos um material que lista metas e ações possíveis a serem adotadas no período de uma gestão municipal.



Alinhe seu planejamento aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável!

A gestão municipal da segurança pública está alinhada com o **ODS 16** —

Paz, justiça e instituições eficazes:

Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis.



Exemplos de metas para inspirar o planejamento estratégico da gestão municipal

OBJETIVO 1

Ampliar a participação das instâncias de gestão aos problemas do município.

Meta 1: Criar uma estrutura ou instância de governança integrada ao gabinete do prefeito, que seja representativa das diferentes secretarias e serviços municipais com potencial de desenvolvimento de ações preventivas e/ou com poder de polícia administrativa.

Meta 2: Instituir um Conselho Municipal e uma plataforma online de segurança e convivência cidadãs para dinamizar e qualificar a participação.

OBJETIVO 2

Modernizar a estrutura de gestão da informação na segurança.

Meta 1: Criar o Observatório Municipal de Segurança Pública: produção de dados criminais e não criminais para monitoramento e avaliação das políticas públicas.

Meta 2: implantar o registro eletrônico online de violências nas escolas (ROVE) para nortear o desenvolvimento de uma política municipal de prevenção das violências nas escolas públicas municipais.

OBJETIVO 3

Promover a cultura de tolerância e segurança humanizada no município

Meta 1: Formar e capacitar periódica e sistematicamente servidores públicos municipais em mediação de conflitos, justiça restaurativa, prevenção das violências e promoção da paz, notadamente daqueles lotados na Guarda Municipal, se for o caso.

Meta 2: Transversalizar a perspectiva racial e de gênero nas políticas públicas municipais de segurança, considerando as diferentes dinâmicas e impactos das violências na população negra, juventudes e mulheres, população LGBTQIA+, entre outros grupos minoritários.

Meta 3: Regulamentar, no âmbito municipal, a Lei Federal nº 13.022/2014 (Estatuto Geral das Guardas Municipais), com a finalidade de fortalecer o papel preventivo da Guarda Municipal como a polícia do século XXI, no contexto de uma estratégia mais ampla de policiamento de proximidade orientado à resolução de problemas, em especial junto às comunidades periféricas mais desassistidas.



Vozes dos especialistas e gestores

Os conhecimentos sobre planejamento e gestão da segurança pública municipal disponibilizados e criados na *Jornada de formação para novos prefeitos* foram produzidos a muitas mãos e em vários formatos.

O conteúdo apresentado neste módulo foi elaborado a partir da produção escrita de Eduardo Pazinato, ex-secretário de segurança pública de Canoas (RS, 2009-12).

Conhecimentos adicionais no tema foram compartilhados por especialistas e gestores públicos em encontros virtuais e entrevistas durante a *Jornada*. A seguir, acesse o registro das conversas para ouvir dicas e recomendações daqueles que estão na linha de frente:



VÍDEO-ENTREVISTA com Melina Risso, diretora de programas do Instituto Igarapé (julho de 2020).

VÍDEO-ENTREVISTA com Eduardo Pazinato, ex-secretário municipal de segurança pública de Canoas, RS (julho de 2020).



ENCONTRO, de setembro de 2020, **sobre segurança pública municipal no plano de governo, com participação dos especialistas Tulio Kahn**, consultor da Fundação Espaço Democrático; Juliana Martins, coordenadora institucional do Fórum Brasileiro de Segurança Pública; Carolina Ricardo, diretora executiva do Instituto Sou da Paz.



Leituras complementares

Cadernos Adenauer IX 2008 — Segurança pública [nº 4]. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, janeiro 2009
Paulo Mesquita Neto. *Ensaio sobre segurança cidadã*. São Paulo: Quartier Latin; FAPESP, 2011.

João Trajano Sento-Sé (Org.). *Prevenção da violência: o papel das cidades*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

Eduardo Pazinato. *Do Direito à Segurança à Segurança dos Direitos*. Rio de Janeiro/RJ: Lumen Juris, 2012.

Wagner Cinelli de Paula Freitas. *Espaço Urbano e Criminalidade: lições da Escola de Chicago*. São Paulo: IBCCRIM, 2002.

Túlio Kahn e André Zanetic. "O papel dos municípios na Segurança Pública". *Coleção Segurança com Cidadania [Volume I]*. Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça - Ano I, 2009, n. 01. Brasília, DF.

Wilquerson Sandes et al. (organizador). *Gabinetes de gestão Integrada em segurança pública: coletânea 2003-2009*. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2009.

Luiz Eduardo Soares. "A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas". *Estudos Avançados* 21, 2007.

PLANEJANDO O DESENVOLVIMENTO SOCIAL DOS MUNICÍPIOS

CONTEXTO DA GESTÃO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL NO BRASIL

Desenvolvimento social como pilar do bem-estar: conceitos e papel dos municípios

O conceito de desenvolvimento social surge como uma ampliação do entendimento das dimensões do desenvolvimento, ultrapassa o crescimento econômico e incorpora outros pilares do bem-estar social, sobretudo aqueles rela-

cionados aos direitos sociais, surgidos na primeira metade do século XX e reafirmados na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948). Entre os pilares que compõem o desenvolvimento social, destacam-se aqueles abaixo:



A pobreza, em suas diferentes dimensões, consiste em um déficit de autonomia do indivíduo para fazer escolhas, desenvolver planos de vida e usufruir efetivamente de sua liberdade. A primeira responsabilidade de um gestor, na área social, é conhecer a fundo a realidade de vulnerabilidade social em seu município e suas razões. O foco deve ser a emancipação dos indivíduos. Isto é, a obtenção de um estado

de coisas em que os indivíduos e as famílias possam viver por conta própria, com independência ou apoiados pelo Estado quando necessário.

Assim, da perspectiva do desenvolvimento social, destacam-se quatro grandes áreas: proteção e assistência social, programas de combate à pobreza, segurança alimentar e direitos humanos.



FIQUE DE OLHO No vocabulário do desenvolvimento social

- VULNERABILIDADE SOCIAL** ➤ Somatório de precariedade, para além das precárias condições socioeconômicas;¹¹
- VULNERÁVEIS** ➤ Indivíduos ou grupos que, por situações sociais, de classe, culturais, étnicas, políticas, econômicas, educacionais e de saúde, distinguem-se por condições precárias de vida;¹²
- RISCO SOCIAL** ➤ A “noção de risco não implica somente a iminência imediata de um perigo, mas quer dizer a possibilidade de, num futuro próximo, ocorrer perda de qualidade de vida pela ausência de uma ação preventiva”;¹³
- TERRITÓRIO** ➤ Além dos limites geográficos, podemos observar os aspectos produtivo, político, cultural, ambiental e de desenvolvimento local, além de considerar as articulações, as interações e a história existente, que por sua vez abarcam muitas dimensões, entre elas a social.

Proteção e assistência social

Proteção social

Para entender a proteção social sob responsabilidade da assistência social, consideram-se a vulnerabilidade e o risco social, a família no centro com a importância do fortalecimento de vínculos, e o território. O referido recorte orienta-se a partir dos artigos 203 e 204 da Constituição Federal, norteadores dos objetivos da assistência social para a União, estados e municípios.

¹¹ Maria Carmelita Yazbek. “Pobreza e exclusão social: expressões da questão social no Brasil”. *Temporalis — Revista da ABEPSS*, Brasília, v. 2, n. 3, pp. 33-40, jan./jun. 2001.

¹² Idem Ibidem.

¹³ Aldaíza Sposati, “Desafios para fazer avançar a política de assistência social no Brasil”. *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, ano 22, n. 68, pp. 54-82, 2001.

Diretrizes da Política Nacional de Assistência Social (PNAS)

- **Prevalência do Estado** pela condução da assistência social.
- **Descentralização** político-administrativa e comando único das ações em todas as esferas de governo.
- **Financiamento compartilhado** entre União, estados, Distrito Federal e municípios.
- **Matricialidade sociofamiliar**, isto é, a centralidade da família como núcleo fundamental para efetividade de todas as ações e serviços da PNAS.
- **Territorialização** em perspectiva para a estruturação da política em níveis de proteção. Os equipamentos públicos e os serviços dos municípios serão distribuídos conforme essa definição.
- **Relação entre Estado e sociedade civil** na elaboração e execução das ações em assistência social.
- **Controle social** com a participação da sociedade civil em conferências e conselhos, além do acesso a dados e ações da AS de forma transparente.

Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais

Em 2009, o Conselho Nacional de Assistência Social aprovou a Resolução nº 109/2009 que tipifica os serviços do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), classificando-os entre “Proteção social básica” e “Proteção social especial”. O documento estabelece **“para cada serviço governamental socioassistencial seus conteúdos essenciais, público a ser atendido, propósito de cada um deles e os resultados esperados para a garantia dos direitos, além das proví- sões, aquisições, condições e formas de acesso, unidades de referência para a sua realização, período de funciona- mento, abrangência, a articulação em rede, o impacto esperado e suas regulamentações específicas e gerais”**.

Dessa forma, sempre que um município adota uma po- lítica pública de desenvolvimento social, poderá encontrar amparo nas diretrizes do SUAS, bem como na transferência de fundos vindos do Governo Federal para a sua realização. Para isso, é preciso respeitar as normativas definidas para cada serviço e unidade municipal.

Além do orçamento municipal e da gestão orçamen- tária e financeira do SUAS, é possível captar recursos de projetos junto a emendas parlamentares, à ONU, Unicef e fundações privadas.

Proteção social básica

Conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social estruturados para prevenir situações de vulnerabilidade e risco social, que buscam a inserção de famílias e indivíduos na rede socioassistencial e em outras políticas setoriais e visam o fortalecimento de vínculos fami- liares e comunitários e à superação das situações de precari- edade. Seu principal serviço e infraestrutura é o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), local em que ocorre o cadastro, o atendimento e o acolhimento de diferentes demandas, a depender de cada caso.

Proteção social especial de média e de alta complexidade

Conjunto de serviços especializados com vistas a afian- çar segurança de acolhida a indivíduos e/ou famílias afastados temporariamente do núcleo familiar e/ou comunitário de origem. Seus principais serviços e infraestruturas são:

- para casos considerados de “média complexidade”, o **Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS)**
- para casos considerados de “alta complexidade”, as **Unidades de Acolhimento** (para crianças, adolescentes, idosos e pessoas com deficiência).

Assistência social

Deve-se considerar a assistência social como um sistema (SUAS) descentralizado e participativo, que atua nas três esferas de governo, por órgãos gestores e por instâncias deliberativas de natureza colegiada. Trata-se, portanto, de

um modelo sistêmico: parâmetros e diretrizes são definidos nacionalmente, em estruturas de pactuação federativa, com espaços institucionalizados (atores estatais e da sociedade ci- vil). Para tanto, existem estratégias de coordenação federativa das ações, estruturas de financiamento compartilhado entre os governos federais, estaduais e municipais. A implementa- ção é, portanto, descentralizada.

Cabe destacar que o modelo sistêmico define incentivos para o desenvolvimento de ações coordenadas, reduzindo o espaço para iniciativas fora da lógica da política pública nos níveis estaduais e municipais.

Para as ações na área, existe uma rede de equipamentos públicos com grande capilaridade nos municípios brasileiros. A seguir, listamos alguns dados do Censo SUAS de 2019:

- **8.360 Centros de Referências em Assistências Social (CRAS)** – que atendem famílias em situação de vulnerabilidade e realizam o registro no Cadastro Único.
- **2.664 Centros de Referência Especializada de Assistência Social** – que atendem indivíduos e famílias em situação de violência ou com direitos violados.
- **228 Centros Especializados para pessoas em situação de rua** (Centro POP).
- **20.369 entidades sem fins lucrativos** inscritas nos Conselhos Municipais de Assistência Social e integrantes da rede socioassistencial, com expertise no atendimento de diferentes tipos de públicos e na atuação em territórios vulneráveis.

Gestores municipais devem ter muito clara a necessidade de fortalecer a coordenação e a governança da rede socioas- sistencial, evitando dispersão, fragmentação e sobreposição

de ações, além de falta de financiamento adequado vindo das três esferas de governo.

Qual é o papel do município na política de assistência social?





FIQUE DE OLHO Na legislação

Na agenda de desenvolvimento social, as equipes devem estar atentas à seguinte legislação:

- Constituição da República Federativa do Brasil 1988 (artigos 203 e 204)
- Lei Orgânica da Assistência Social
- Estatuto da criança e do adolescente
- Marco Normativo da Assistência Social
- Estatuto do Idoso
- Lei Maria da Penha
- Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais
- Lei do Programa Bolsa Família
- Programa de Resposta aos Desastres e Auxílio Emergencial
- Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
- Certificação das Entidades Beneficentes de Assistência Social
- Alteração da Lei Orgânica da Assistência Social que institui o Sistema Único de Assistência Social
- Ampliação do limite de idade para permanência do Bolsa Família
- Estatuto da Juventude e SINAJUVE

FERRAMENTAS DE DIAGNÓSTICO PARA EMBASAR A TOMADA DE DECISÃO NA GESTÃO MUNICIPAL DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL

É essencial identificar os problemas graves – **pontos fortes e ameaças** – do município, sejam de ordem natural, sejam econômico-sociais, para desenvolver ações que ajudem a população a superar os eventos adversos. Em contraponto,

também é preciso mapear suas potencialidades – **pontos fortes** – e implementar programas/políticas que objetivem promover a manutenção e/ou a sustentação da população, por meio de fontes alternativas – **oportunidades** –, buscando soluções para ultrapassar uma provável estagnação econômica que tenha impacto direto no desenvolvimento social.

Diálogos constantes com integrantes de outras pastas são fontes de aprendizado sobre a realidade do município e possibilitam a articulação de ações conjuntas. Os órgãos colegiados municipais como o de Assistência Social (CMAS), de Educação (CME), o de Saúde (CMS), o da Pessoa com

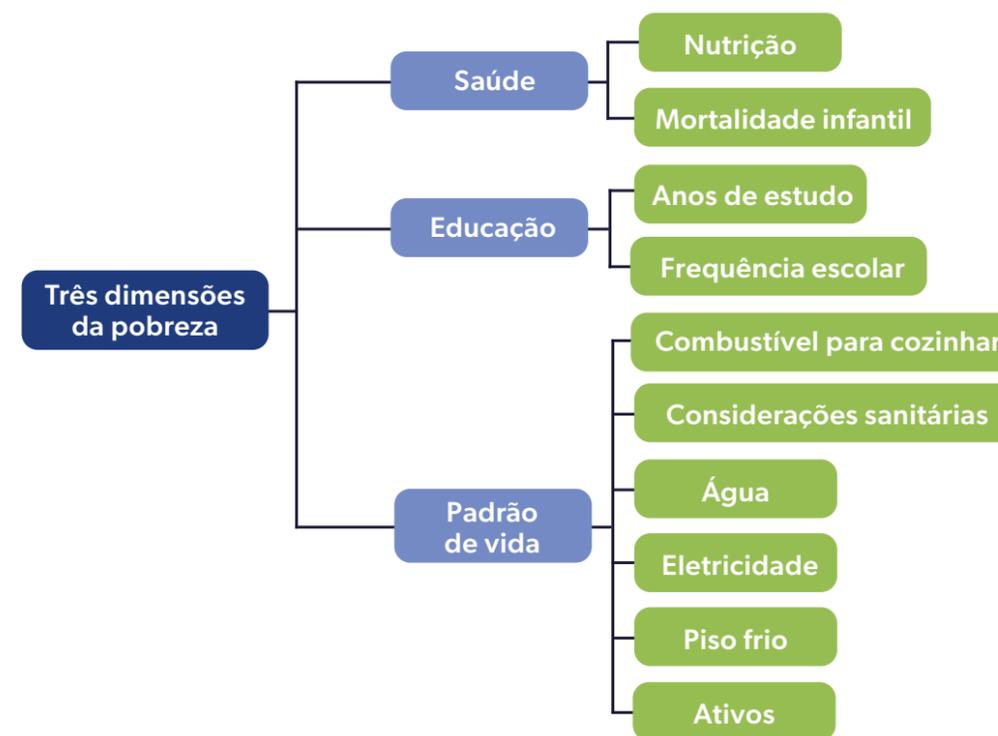
Deficiência, o de Direitos Humanos, o da Diversidade Sexual, de Segurança Pública, dentre outros, são importantes espaços de conhecimento institucional e de cogestão.

Programas de combate à pobreza Pobreza multidimensional

Para pensar o combate à pobreza, é fundamental estruturar um programa abrangente, que integre diversas áreas do governo, visto que suas raízes possuem diversos determinantes e seu enfrentamento requer a identificação das variáveis relevantes, que geram uma ação coordenada. A pobreza é,

via de regra, territorializada. É preciso mapear adequadamente essas comunidades, realizar um diagnóstico em profundidade de sua realidade, formular um plano de enfrentamento dos fatores de vulnerabilidade, pactuar com a comunidade e executar um gerenciamento intensivo de ações.

A seguir apresentamos, a título de exemplo, um desenho básico de identificação de variáveis para medir o nível de pobreza multidimensional nos países em desenvolvimento. É importante ressaltar que, no entanto, esta é uma composição em constante revisão. A sua base de definição, técnica e em consenso sobre como enfrentar o problema, com a ativa participação da comunidade, deve permanecer a mesma.



Fonte: Alkire e Santos (2013), adaptado para o português por Silva, Bruno e Nascimento (2020)

Transferências de renda e Cadastro Único (Meu CadÚnico)

O tema do desenvolvimento social no Brasil inclui as políticas de transferência de renda, sendo a mais conhecida delas o Programa Bolsa Família. Instituído pela Lei Federal nº 10.836/2004, o Programa transfere diretamente para beneficiários recursos com o objetivo de superação da pobreza e da pobreza extrema. As famílias beneficiadas devem atender aos critérios de elegibilidade e de condicionalidades.

O programa tem como porta de entrada o Cadastro Único para programas sociais do Governo Federal, operado por municípios em sua rotina de cadastramento, gestão da informação e verificação das condições das pessoas nele registradas, uma fonte de dados fundamental para as políticas públicas.

Para uma administração efetiva do Meu CadÚnico, é preciso planejamento e monitoramento das unidades e equipes voltadas para a assistência social municipal, para que se pro-

movam inserção e acompanhamento das famílias e pessoas na base cadastral, bem como seu acesso aos demais serviços que possam significar maior promoção de seus direitos socioassistenciais.

Na prática, o número de famílias que recebem o benefício do Bolsa Família depende diretamente da ação de governos municipais. Se, por um lado, do ponto de vista dos beneficiários, esses recursos são imprescindíveis, por outro lado, do ponto de vista da economia municipal, isso significa maior injeção de recursos, em nível local, que não dependem do orçamento municipal, mas sim de transferências da União. Esses valores têm demonstrado impacto muito positivo para o desenvolvimento dos municípios, elevando a atividade econômica, a arrecadação municipal e os níveis de emprego.

Busca ativa

O processo de cadastramento de famílias e pessoas no Meu Cadúnico possui metodologias orientadas pelo Governo Federal baseadas no conceito de “busca ativa”. Trata-se de procedimento que inclui, no nível municipal, ações de cadastramento e atualização de informações sobre a população local usuária de serviços assistenciais. Tais ações podem ser realizadas por meio da própria estrutura municipal, com seus funcionários e unidades governamentais, como também por meio da contratação de serviços específicos, nos casos em que a rede existente de CRAS, CREA e demais serviços não forem suficientes para elevar os níveis de informação e qualidade da base cadastral.

Ações como mutirões e parcerias com organizações da sociedade civil podem igualmente compor a estratégia, mas é importante saber que a coleta de informações constitui apenas parte do processo. Depois do preenchimento do caderno de cadastro, ainda é preciso lançar informações no sistema do SUAS por servidores públicos autorizados.

Índice de Gestão Descentralizada (IGD-M)

Se, por um lado, a preocupação com o cadastro e as condições necessárias para sua expansão e atualização deve ocupar as administrações municipais, por outro, a União oferece apoio a esse tipo de ação, bem como para a estruturação das condições de implantação das diretrizes nacionais da política de assistência social. Um importante caminho para isso é por meio do Índice de Gestão Descentralizada.

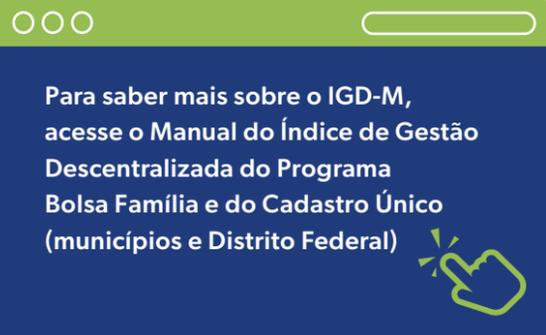
Trata-se de uma transferência do Governo Federal para o orçamento municipal. Assim, o município pode investir em

contratação de pessoal, estruturação de unidades, custeio de materiais de trabalho e investimento em equipamento, incluindo veículos, para que possam manter bons índices cadastrais, de acompanhamento e fiscalização das regras do Programa Bolsa Família.

Isso significa que, quanto maior a integridade das informações do Meu Cadúnico (novos cadastros e atualização cadastral), e quanto melhor for a gestão do Programa Bolsa Família, maior será o aporte federal ao orçamento municipal, permitindo a expansão da rede de assistência em nível local.

Nesse processo, é reservado ao Conselho Municipal de Assistência Social uma instância participativa obrigatória para a rede do SUAS, inclusive na aprovação dos gastos e da prestação de contas com os recursos do IGD-M.

A boa administração é fundamental para a estruturação de serviços e financiamento das ações municipais de assistência social.

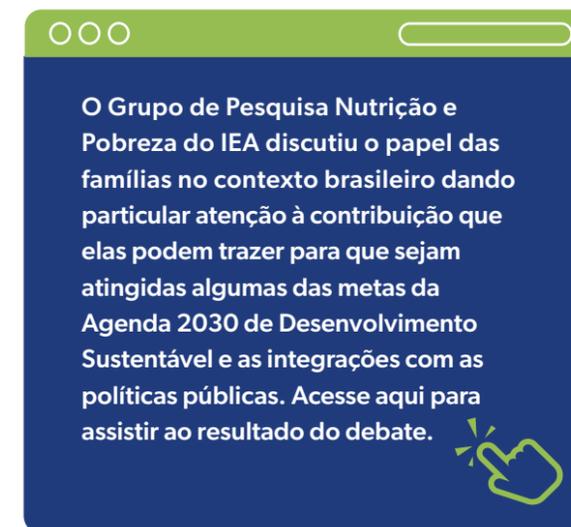


Segurança Alimentar e Nutricional (SAN)

Segundo o artigo 3º da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), a Segurança Alimentar e Nutricional “consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis”. No Brasil, as políticas públicas voltadas a esse objetivo são estruturadas no âmbito do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan) e sua estrutura se dá a partir do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), colegiado voltado ao debate das diretrizes do sistema. O Consea é composto por

representações da sociedade civil e da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), instância de reunião dos órgãos do governo federal para integrar as políticas públicas da área. O modelo desse sistema, compreendendo os conselhos e a participação social, deve ser repetido tanto nos municípios quanto nos estados.

Os programas federais mais importantes para a área de segurança alimentar, executados nos municípios, são: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Restaurante Popular.



Por se tratar de um problema complexo, elaborar políticas de combate à pobreza e redução de desigualdades nos municípios exige um olhar multidimensional. Para isso, é fundamental partir de um diagnóstico multissetorial da realidade local.

Direitos humanos

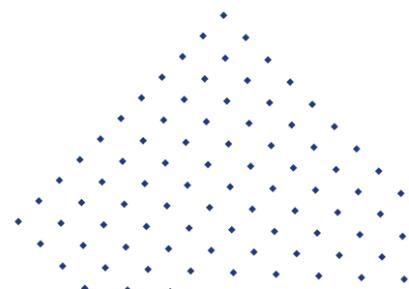
Os direitos humanos estabelecem as obrigações dos governos de agir ou de se abster de certos atos, a fim de promover e proteger os direitos e as liberdades de grupos ou indivíduos. Trata-se de uma política transversal, que visa à proteção da vida, principalmente a de mulheres, crianças, adolescentes, idosos, povos e comunidades tradicionais e populações em situação de rua – todos públicos expostos a maiores vulnerabilidades.

Dessa forma, prezar pelos direitos humanos é uma diretriz presente em toda a estrutura da assistência social, de maneira específica, e do poder público, como normativa ética.

Diagnóstico da realidade do território

Quais dados necessários para conhecer a realidade do município quando se fala de desenvolvimento social?

O desenvolvimento social na escala municipal, além de envolver responsabilidades importantes dos municípios, inclui políticas fundamentais de combate à pobreza e de redução de desigualdade para o bem-estar e a qualidade de vida da população. Ainda assim, esta é uma agenda pouco abordada em planejamento de governos municipais, pois é raramente considerada prioridade. Portanto, faz-se necessário que as proposições estejam atentas, particularmente, ao diagnóstico da realidade com base em dados. Como se vê a seguir.



DADO	MENSURAÇÃO
Pobreza	Quantidade de pessoas e de famílias
Extrema pobreza	
Comunidades em situação de vulnerabilidade	Mapeamento
Total de inscritos no Meu Cadúnico	Quantidade de pessoas e de família
CRAS	Quantidade e localização no município
CREAS	
Unidades de Acolhimento	Tipo e quantidade
Centro POP	Quantidade e localização no município
Número de profissionais SUAS	Número por carreira/função
Bolsa Família (PBF)	Quantidade de famílias e proporção de famílias beneficiadas em relação ao total de famílias cadastradas no Meu Cadúnico
BPC idoso	Quantidade de pessoas
BPC pessoas com deficiência	
Adolescentes autores de atos infracionais	Quantitativo e serviços de medida socioeducativa em funcionamento
Pessoas em situação de rua	Quantidade cadastradas no Meu Cadúnico

Como obter dados sobre o cenário social em meu município?

Os dados da assistência social podem ser encontrados em fontes oficiais, em diversos sistemas. Uma fonte importante é o sistema CECAD 2.0, onde são disponibilizadas informações atualizadas pelo Governo Federal. Outra fonte importante é o sistema SAGI, com informações sobre o PBF e o Meu Cadúnico. Por meio dele é possível identificar quantas pessoas recebem

recursos do Programa Bolsa Família e qual é a injeção de recursos mensal vindos da União.

Nesses sistemas, também é possível conhecer o número de famílias do município em situação de pobreza, extrema pobreza e baixa renda, além de características como populações tradicionais e pessoas em situação de rua. Além desses, a taxa de atualização cadastral, elemento fundamental para que o município receba mais recursos por meio do Índice de Gestão Descentralizada (IGD-M).



A PANDEMIA DE COVID-19 e os desafios para as políticas de assistência social

Em função da pandemia de COVID-19, as políticas de assistência social, segurança alimentar e direitos humanos passam a ter protagonismo para assegurar operações ágeis e procedimentos regulados para atenção junto aos mais vulneráveis, em especial à população que não possui condições básicas para a sobrevivência cotidiana através do trabalho.

Um ponto de atenção importante no contexto é que o **AUXÍLIO EMERGENCIAL DO GOVERNO FEDERAL**, proteção emergencial no período de enfrentamento à crise causada pela pandemia, foi construído sem a participação da assistência social. Caso tivesse sido planejado com a participação dos CRAS, capilarizados por grande parte dos municípios brasileiros, muitos problemas teriam sido evitados, porque as estruturas do SUAS já são bem conhecidas e acessadas pela população.

No contexto da pandemia e em sua decorrência, as políticas públicas sociais estruturantes e de combate à pobreza, em todas as esferas de governo, são fundamentais para a recuperação da crise, sobretudo para as populações de baixa renda. Nesse sentido, vale destacar as diretrizes sobre as quais o desenvolvimento social do município deve atuar:

Quando se fala de políticas de desenvolvimento social, programas de transferência de renda são fundamentais para o combate à pobreza e à pobreza extrema. Existem diversos formatos possíveis de programas de transferência de renda à disposição dos gestores (distribuição de cestas básicas, Bolsa Família, Renda Básica etc.).

❖ A estrutura do sistema de proteção e assistência social é muito robusta e dispõe de uma capilaridade grande no território. Os equipamentos de acolhimento do SUAS permitem chegar até a ponta, colocando o governo em contato direto com as famílias e a população mais vulnerável.

❖ A pobreza precisa ser compreendida sob uma perspectiva multidimensional e territorial, e é de responsabilidade do gestor conhecer a fundo a realidade da

vulnerabilidade social em seu município, com base na qual desenvolver programas abrangentes que tragam uma resposta integrada de várias áreas do governo para lidar com esta realidade.

❖ Se o Meu Cadúnico foi fundamental para realizar as transferências do auxílio emergencial durante a crise da COVID-19, também observamos lacunas no registro, que teve como resultado uma parcela da população não identificada e com acesso dificultado. Observou-se, portanto, que a estrutura da assistência social é fundamental para chegar na população mais vulnerável e que a atualização e a ampliação do registro do Meu Cadúnico deve ser prioridade dos governos municipais.

❖ A estrutura do sistema de proteção e assistência social é muito robusta e dispõe de uma capilaridade grande no território. Os equipamentos de acolhimento do SUAS permitem chegar até a ponta, colocando o governo em contato direto com as famílias e a população mais vulnerável. A pobreza precisa ser compreendida sob uma perspectiva multidimensional e territorial, e é de responsabilidade do gestor conhecer a fundo a realidade da vulnerabilidade social em seu município, com base na qual desenvolver programas abrangentes que tragam uma resposta integrada de várias áreas do governo para lidar com esta realidade.

❖ Se o Meu Cadúnico foi fundamental para realizar as transferências do auxílio emergencial durante a crise da COVID-19, também observamos lacunas no registro, que teve como resultado uma parcela da população não identificada e com acesso dificultado. Observou-se, portanto, que a estrutura da assistência social é fundamental para chegar na população mais vulnerável e que a atualização e a ampliação do registro do Meu Cadúnico deve ser prioridade dos governos municipais.

PLANEJAMENTO E METAS PARA A GESTÃO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL

Dicas e referências a considerar no planejamento

Governança compartilhada e contratualização

Uma boa política de desenvolvimento social deve priorizar a formação de um amplo leque de parcerias com organizações da sociedade civil para a execução de serviços. Há múltiplas experiências no país. O setor filantrópico pode fazer o gerenciamento de centros de assistência social, asilos, unidades de atendimento socioeducativo, entre outras atividades, a partir da assinatura de contratos de gestão ou termos de parceria e colaboração com o setor público.

Há múltiplos instrumentos jurídicos para que o município desenvolva tais parcerias. O caminho mais usual, e possivelmente mais eficiente, é o uso do Marco Regulatório da Sociedade Civil (MROSC), consubstanciado na Lei nº 13.019/2014. Trata-se de uma legislação bastante ágil, que faculta aos municípios, a partir da edição de um decreto de regulamentação, a estabelecer os Termos de Fomento e Colaboração com entidades civis sem fins lucrativos, sejam elas de caráter associativo ou fundacional. É fundamental estabelecer as metas a serem atingidas, selecionar bons parceiros e organizar um sistema ágil e eficiente de acompanhamento.

Os sistemas de parceria podem envolver o terceiro setor, a academia, o setor privado, além de colaborações público-público (entre municípios ou com outros entes da Federação). Na agenda de desenvolvimento social, cabe destacar as oportunidades de colaboração nos seguintes aspectos:

- **Parcerias com a academia**, principalmente para monitoramento e avaliação.
- **Criação de consórcios** de municípios.
- **Parcerias com o setor privado** – Conheça cinco exemplos de empreendedorismo social na área de desenvolvimento social.

➤ **Inúmeras organizações da sociedade civil atuam em prol do desenvolvimento social em meio urbano**. Com elas, os governos municipais podem estabelecer parcerias. Exemplos de inovação em tecnologia social são as instituições [FA.VELA](#), [INSTITUTO ELOS](#) e [CHILDFUND BRASIL](#).

Referências e experiências

Casos de sucesso na área de desenvolvimento social são numerosos. [O PROJETO VÍNCULOS](#) (São Paulo) e o [CASO DA CIDADE DE SALTINHO](#) (Santa Catarina) são alguns deles.

Organizando as metas e objetivos do planejamento

➤ Tomando decisões e elaborando propostas

Algumas dicas sobre como elaborar propostas baseadas na realidade na agenda de desenvolvimento social incluem:

- **Use como base o diagnóstico**, que apontará como está a situação atual e os problemas encontrados, a oferta de serviços, programas, projetos e benefícios e a demanda das famílias e indivíduos. O próximo passo é encontrar as soluções e os caminhos, tendo sempre como base o território.
- **Procure reunir sua base eleitoral**, líderes comunitários, formadores de opinião, dentre outras pessoas que achar necessário, para discutir alternativas de solução para os problemas encontrados no diagnóstico.
- **Trace possíveis cenários** para cada solução de problema.
- **Coloque as soluções em ordem** de prioridade, com base em critérios, valores coerentes à situação problema e a sua plataforma eleitoral.

➤ **Estabeleça uma ordem de implementação** das soluções, classificadas segundo a prioridade (imediate, médio prazo e longo prazo), de acordo com os recursos disponíveis e a capacidade de implementação.

As metas de desenvolvimento social devem atuar de forma transversal com as demais áreas da administração pública, para facilitar o exercício didático desta cartilha, disponibilizamos a seguir alguns exemplos de objetivos e metas que podem ser incluídos nos planos de governo e metas da gestão municipal.



EXPERIÊNCIA DO MUNICÍPIO: MARICÁ (RJ) Destaque internacional

Localizada a nordeste da capital do estado do Rio de Janeiro, Maricá possui uma população de 161.207 habitantes. Com IDH no patamar de 0,765 e PIB municipal *per capita* de R\$74.760,02, o município fluminense teve a maior taxa de crescimento do PIB entre os municípios brasileiros em 2017 (último ano em que os dados foram disponibilizados). Trata-se, portanto, de um exemplo de sucesso na diminuição da pobreza: entre 2000 e 2010, a taxa de pobreza desceu de 14,15% a 4,88% e a de extrema pobreza, de 3,56% a 1,47%. Isso tudo impactou o Índice de Gini, que passou de 0,54 a 0,49 no mesmo período. Em 2019, a receita de Maricá estava estimada em R\$2,582 bilhões, cuja porcentagem proveniente de *royalties* do petróleo foi de 72,3%.

Na atual gestão do prefeito Fabiano Horta (PT), reeleito em 2020, houve grande expansão do programa de renda básica de cidadania em 2019, contemplando, no total, 42,5 mil pessoas (um em cada quatro residentes do município). Cada beneficiário recebe, mensalmente, R\$130,00. O pagamento é realizado através de uma moeda local chamada “mumbuca” (nome de um rio da cidade e de um dos seus grupos indígenas) e não pode ser sacado em dinheiro. A moeda é administrada por um banco comunitário, chamado Banco Mumbuca, e só pode ser utilizada na cidade de Maricá, através de um cartão ou um aplicativo de celular. Os comerciantes que aceitam mumbuca pagam uma taxa de 2%, utilizada para financiar empréstimos a juros zero a grupos de residentes.

O programa é administrado pela Secretaria de Economia Solidária, liderado pelo secretário José Carlos de Azevedo, e faz parte de um esforço mais amplo para criar uma “economia solidária” na cidade. Além do programa de microcrédito mencionado, esse esforço ainda inclui outros elementos:

- Bolsas e contas de poupança para estudantes da rede pública;
- Apoio financeiro para estudos em instituições privadas de ensino superior;
- Um sistema de transporte público gratuito nos limites da cidade;
- Uma ampla renda básica de 300 mumbucas por mês para residentes indígenas;
- Um fundo soberano, criado em dezembro de 2017 e capitalizado por *royalties* de petróleo, com a intenção de garantir a perpetuidade dos programas.

Em meio à crise ocasionada pela pandemia, cada um dos 42 mil beneficiários da Renda Básica de Cidadania de Maricá recebeu pagamentos mensais equivalentes a R\$300 nos meses de abril, maio e junho, em lugar dos R\$130 habituais. Além disso, o Abono Natalino (13º pagamento feito em dezembro) foi antecipado para abril, de forma que cada beneficiário recebeu um total de R\$430 naquele mês. A prefeitura também elegeu trabalhadores informais para receber um pagamento mensal de R\$1.045 (um salário mínimo – ano base 2020) durante três meses; em torno de 20 mil pessoas foram beneficiadas.

Ainda no sentido de atenuar a crise, a prefeitura distribuiu cestas básicas para mais de 24 mil famílias com crianças matriculadas em escolas públicas no mesmo período, além de oferecer até R\$20 milhões em empréstimos sem juros para pequenos negócios. Segundo dados do Ministério da Economia, organizados pela Assessoria Fiscal da ALERJ, isso fez com que Maricá atravessasse o período entre janeiro e julho de 2020 com saldo positivo de 218 empregos com carteira assinada, um dos melhores resultados entre os municípios da Região Metropolitana e de todo o Estado do Rio de Janeiro.

Alinhe seu planejamento aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável!

A gestão municipal do desenvolvimento social está principalmente alinhada com o **ODS 1 — Erradicação da pobreza**: acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares.

16 PAZ, JUSTIÇA E INSTITUIÇÕES EFICAZES



Exemplos de metas para inspirar o planejamento estratégico da gestão municipal

OBJETIVO 1

Assegurar que a totalidade das famílias necessitadas sejam beneficiárias do Programa Bolsa-Família ou de programas similares.

Meta: Atualizar cem por cento o cadastro municipal no primeiro ano de gestão.

OBJETIVO 2

Implementar políticas de atendimento e proteção a grupos em situação de vulnerabilidade, especialmente crianças, adolescentes, idosos, pessoas com deficiência, mulheres em situação de violência, população LGBTQIA+.

Meta: Fazer mapeamento das pessoas desses grupos e de suas necessidades, sendo 40% no primeiro ano de gestão, 40% no segundo e 20% no terceiro.



Vozes dos especialistas e gestores

Os conhecimentos sobre planejamento e gestão do desenvolvimento social nos municípios disponibilizados e criados na *Jornada para formação de novos prefeitos* foram produzidos a muitas mãos e em vários formatos.

O conteúdo apresentado neste módulo foi elaborado a partir da produção escrita de Elizabeth Jucá e Mello Jacometti, secretária de desenvolvimento social do estado de Minas Gerais; Leandro Ferreira, presidente do

Renda Básica Brasil; e Fabio Waltenberg, professor da Universidade Federal Fluminense.

Conhecimentos adicionais no tema foram compartilhados por especialistas e gestores públicos em encontros virtuais e entrevistas durante a *Jornada*. A seguir, acesse o registro das conversas para ouvir dicas e recomendações daqueles que estão na linha de frente:



VÍDEO-ENTREVISTA com Ricardo Henriques, superintendente executivo do Instituto Unibanco (julho de 2020).

VÍDEO-ENTREVISTA com Léo Voigt, cientista social (julho de 2020).



ENCONTRO, de setembro de 2020, sobre como tratar o desenvolvimento social municipal nos planos de governo, com participação dos especialistas Fabio Waltenberg, Elizabeth Jucá e Fabiana Bentes, ex-secretária de direitos humanos da prefeitura do Rio de Janeiro.

ENCONTRO 1 e ENCONTRO 2, realizados em março de 2021, sobre desenvolvimento sócio econômico no plano de metas, com participação do especialista Ricardo Ribas, consultor da Falconi.



Leituras complementares

José Jaime da Silva et al. "Pobreza multidimensional no Brasil: uma análise do período 2004-2015". *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 40, pp. 138-60, 2020.

Amartya Sen. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

Jeffrey Sachs. *O fim da pobreza*. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

Para saber mais sobre impactos econômicos e sociais do Bolsa Família

Tereza Campello e Marcelo Côrtes Neri (orgs.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e*

cidadania. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2013.

Ana Lydia Sawaya et al. "A família e o direito humano à alimentação adequada e saudável". *Estudos Avançados*, v. 33, n. 97, pp. 361-82, 2019.

Para conhecer a reação de Maricá à crise instaurada pela pandemia

"Políticas socioeconômicas de reação à crise da COVID-19 no município de Maricá, Rio de Janeiro", publicada pelo IPEA.

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, GERAÇÃO DE TRABALHO, EMPREGO E RENDA

CONTEXTO: O PAPEL DOS MUNICÍPIOS PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E A GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA

Desenvolver uma cidade significa, acima de tudo, gerar oportunidades na busca pela inclusão socioeconômica, diversidade cultural e responsabilidade ambiental; significa valorizar a cidade naquilo que ela tem de melhor a oferecer, sem esquecer do potencial que pode ser desenvolvido em cada uma das comunidades locais. É fundamental entender que ninguém se desenvolve sozinho. Os prefeitos devem estabelecer diálogo com a sociedade, parcerias com o setor privado e o desenvolvimento de tecnologias que incentivem o empreendedorismo e fortaleçam a economia local de maneira equânime.

Na Constituição Federal de 1988, os municípios assumiram mais atribuições e responsabilidades. Durante muitos anos, os esforços das administrações municipais foram concentrados na urgência em melhorar as condições de saúde, educação, segurança e infraestrutura. É relativamente recente, portanto, a inclusão da promoção do desenvolvimento como prioridade na agenda municipal.

A pandemia do novo coronavírus pressionou a economia com a paralisação das atividades econômicas por conta

das medidas de quarentena. Mesmo com a intervenção do Governo Federal para complementar o pagamento de salários e o auxílio emergencial, a taxa de desemprego foi agravada, chegando a mais alta dos últimos anos (14,1%)¹⁴, assim como o número de falências. É fundamental o poder público local atuar para amenizar a crise na economia das cidades, buscando gerar renda e incentivos a novos negócios. Qualificação técnica para seus cidadãos será uma das principais demandas de todas as cidades do Brasil, independentemente do seu porte.

De imediato, é preciso entender as atribuições das prefeituras para ter clareza que o alcance do poder municipal é limitado, mas, se bem articulado, trará impactos positivos sobre a população local na geração de renda e emprego. Além disso, com monitoramento e constante provocação, é possível ter um desenvolvimento sustentado. Para tanto, é fundamental considerar que cada município tem suas características econômicas, sociais e culturais.

Para entender as necessidades do seu município, é preciso olhar para os dados de fontes oficiais antes de formular decisões. Diante dos dados, cabe indagar sobre as principais fragilidades do município e oportunidades possíveis. Somente depois desse diagnóstico, torna-se viável especificar as características de cada município. Vamos a ele.

FERRAMENTAS DE DIAGNÓSTICO PARA EMBASAR A TOMADA DE DECISÃO NA GESTÃO MUNICIPAL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Para conceber o diagnóstico em desenvolvimento econômico, é preciso que o gestor faça as seguintes perguntas norteadoras:

Qual é a matriz econômica da cidade?

Matriz econômica é a composição de setores que contribuem para o Produto Interno Bruto municipal e a criação de empregos. Observar quais são as potencialidades de cada setor pode ajudar o gestor a pensar estratégias específicas para cada atividade. Há de se considerar também setores inovadores que, mesmo com pouca participação, possam se consolidar como áreas de desenvolvimento.

Quais os principais produtos exportados pelo município?

A exportação da produção se mostra uma atividade de grande potencial de retorno econômico, alcançando mercados externos e transferindo renda para o município. A atividade exige dos empreendedores conhecimentos específicos nas áreas de logística e legislação. Nesse sentido, o poder público pode ser um importante aliado, oferecendo apoio técnico.

O município tem capacidade de investir?

Há de se considerar a poupança pública e privada, sendo essencial o diagnóstico da realidade econômica de maneira integral. É ainda importante pensar em potenciais financiadores e fontes externas de investimento, sempre prezando por um plano de negócio consistente ao buscar tais parceiros.

Quais são os conhecimentos econômicos que geram vantagem competitiva para o município?

Por vantagem competitiva, entende-se a capacidade de execução de uma atividade econômica em melhor situação do que os concorrentes em determinado setor. Essas vantagens podem ser obtidas pela presença de um recurso natural abundante, pelo conhecimento técnico específico dos trabalhadores ou de empresas, entre outros. Tais fatores podem se desdobrar em menores custos ou maior eficiência na produção.

O município tem parque industrial?

As atividades industriais propiciam a produção de mercadorias com maior valor agregado, ou seja, um produto mais valioso no mercado. Realizam isso pois utilizam mais tecnologia e possuem escala na produção, transformando insumos em produtos mais complexos. Por essa característica, possuem a capacidade de pagar melhores salários e acumular capital para novos investimentos.

Existem escolas de formação profissional ou ensino superior no município?

A capacitação técnica é um gargalo histórico no país, sendo essencial o alinhamento entre desenvolvimento econômico e educação, investindo nas habilidades profissionais da população. Profissionais mais capacitados possibilitam maiores inovações e ganhos técnicos, sendo um diferencial em todas as áreas da atividade econômica.

Como está a atuação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico?

Os conselhos são instâncias incontornáveis para a participação de atores da sociedade na elaboração de planos e ações. No que se refere ao desenvolvimento econômico, é ainda mais relevante sua atuação, uma vez que as atividades econômicas são em grande medida realizadas por atores privados. O poder público deve figurar como um coordenador e facilitador do desenvolvimento integrado e sustentável.

¹⁴ Dados da PNAD Contínua, de novembro de 2020.



Você conhece as vocações da sua cidade?

Assim como as pessoas, as cidades também possuem vocações para diferentes atividades econômicas e de trabalho. Assista ao episódio “Vocações” da série *Cidade Cidadão*, organizada pela rede Arq.Futuro



FIQUE DE OLHO Nas fontes de dados e ferramentas de diagnóstico

➤ [INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS \(IBGE\)](#)

➤ [INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA \(IPEA DATA\)](#)

➤ [RELAÇÃO ANUAL DE INFORMAÇÕES SOCIAIS \(RAIS\) E CADASTRO GERAL DE EMPREGADOS E DESEMPREGADOS \(CAGED\)](#)

➤ [PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS \(PNAD\)](#)

➤ [DATAPEDIA](#)
Plataforma que contém informações relevantes para a definição de um propósito da vocação real da cidade a médio e longo prazo

➤ [DATA VIVA](#)
Plataforma aberta de iniciativa do Governo de Minas Gerais

- Informações sobre o cálculo e o pagamento de taxas e impostos;
- Parcelamento de débitos/dívidas tributárias;
- Emissão de certidões negativas;
- Exigências do código de postura, Plano Diretor e demais instrumentos de regularização fundiária.

Passo 2. Reúna, se possível em um único posto de atendimento, a interlocução com todas as instituições municipais, estaduais e federais envolvidas no processo de abertura, manutenção e fechamento de empresas. Dessa maneira, é possível reduzir os custos para os empreendedores e aumentar a sinergia entre serviços.

Cada município deve articular com a Junta Comercial do Estado uma parceria para agilizar os processos. É um atalho para a integração com os órgãos estaduais e federais.

Passo 3. Capacite e promova a atualização de todos os funcionários envolvidos nesses serviços, através da formação continuada. É importante que os funcionários estejam aptos a entender as transformações no mundo do trabalho, as recentes mudanças nas legislações econômicas e os novos modelos de negócios, cada vez mais presentes na realidade atual. É indispensável, por exemplo, o estudo e a apropriação da Reforma Trabalhista de 2017 e da recente Lei da Liberdade Econômica, além da legislação específica de cada município.

Passo 4. Crie e aprofunde os serviços de assistência técnica e orientação às micro, pequenas e médias empresas. Um exemplo é estabelecer uma parceria com o SEBRAE de sua cidade ou de um município de referência regional.

Passo 5. Defina as atividades de risco ambiental e sanitário. De acordo com o Guia do Prefeito Empreendedor do SEBRAE, mais de 70% das atividades econômicas não oferecem grandes riscos nessas áreas. Portanto, regulamentar a definição de risco garante às empresas um alvará mais ágil e simplificado, ainda mais no formato *online*. Outra vantagem da liberação das atividades de baixo risco é que a administração pública poderá direcionar sua atenção às empresas que, de fato, oferecem riscos à sociedade. Assim, a ação da fiscalização torna-se mais eficiente.

Passo 6. Publique no site da prefeitura informações sobre a atividade empresarial local. A prefeitura, que já tem um site, pode criar uma seção nova destinada aos empresários locais, com informações sobre abertura e fechamento de empresas, Alvará Digital (se houver), nota fiscal eletrônica (se houver), ferramenta de cadastro de empresas do município para fins de compras públicas, cadastro de trabalhadores, entre outros.

Fomentar o empreendedorismo e massificar o microcrédito

As pequenas e médias empresas são fundamentais para o crescimento econômico e para geração de emprego e renda. As medidas que criam um ambiente propício para novos negócios são igualmente importantes para fomentar uma economia inovadora e rica em oportunidades. A prefeitura assume aqui papel de aglutinador de pessoas para a promoção da capacitação profissional, a regulamentação e a facilitação dos processos burocráticos.

Para fomentar o empreendedorismo alguns passos podem ser dados. São eles:

Passo 1. Levante os principais atores da cidade ligados aos diversos setores (das *startups* aos empreendedores tradicionais): associações de classe, sindicatos, comerciantes, industriais, agricultores, entre outros. Faça as pessoas se conhecerem. A prefeitura deve ser a ponte entre a iniciativa privada e o setor público. Esta é a política mais barata e eficiente para construir uma rotina administrativa eficaz.

PLANEJAMENTO E METAS PARA A GESTÃO MUNICIPAL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Incentivar um bom ambiente de negócios

A construção de um bom ambiente de negócios significa, sobretudo, facilitar o funcionamento das empresas, ou seja, exercer o controle e a regulação das atividades de forma eficiente, rápida e unificada, estimulando a abertura de negócios e o empreendedorismo.

Confira, a seguir, os seis passos necessários para construir um ambiente atrativo de negócios:

Passo 1. Simplifique, uniformize, atualize e racionalize as exigências relacionadas à abertura

e ao fechamento de empresas, segurança sanitária, controle ambiental e prevenção contra incêndios, entre outras obrigações legais.

Decidir o que realmente importa é o maior desafio. Nesse sentido, a burocracia é sua principal aliada, com a padronização das informações e a garantia de processos ágeis. Para o empreendedor, é preciso haver previsibilidade no ambiente de negócios. Para que isso ocorra, devem estar disponíveis e reunidas para fácil acesso as seguintes informações:

- Prazos e procedimentos sobre abertura, funcionamento e baixa de empresas.
- Consultas prévias, obtenção de alvarás e licenças.
- Inscrição estadual e autorização para emissão de talão de nota fiscal.;



Passo 2. Crie *workshops* e mentoria para o desenvolvimento dos negócios. É fundamental promover a capacitação, ensinar candidatos a montar planos de negócios que possam ser apresentados a agentes financiadores. Nesse sentido, existem duas frentes possíveis de oferecimento de qualificação: o conhecimento específico para as atividades produtivas e os conhecimentos para administração de empresas. Importante sempre verificar, entre os envolvidos, quais as principais demandas por capacitação para que os esforços surtam efeitos na realidade desses negócios.

Passo 3. Promova o incentivo fiscal. Neste ponto, é preciso ter cuidado ao abrir mão de receitas. Realizar uma política de incentivos exige o cálculo sobre os ganhos e as perdas em termos de arrecadação, geração de emprego e dinamização econômica da cidade. Leve em conta a viabilidade dos negócios e o retorno econômico e social que pode ser alcançado pela isenção fiscal.

Passo 4. Caso seja viável, crie um ambiente de *coworking* e trabalho conjunto, espaços onde várias empresas compartilham o mesmo ambiente de trabalho. O setor público pode ser o agente pivô na consolidação desse ambiente, gerando sinergia entre os negócios e promovendo a inovação conjunta entre as empresas.

Passo 5. Caso seja viável, promova a criação de um espaço FABLAB. Essa proposta busca o fomento da cultura *maker* — um ambiente imerso em tecnologia e ferramentas digitais para desenvolvimento de novos modelos de negócios, aliado com o avanço da economia do conhecimento. Importante destacar que os aprendizados em ramos específicos da programação, digitalização e *IoT* (chamada de “internet das coisas”) podem trazer ganhos de eficiência para todos os setores econômicos, não apenas aqueles intensivos em tecnologia. Para isso, é preciso investir na capacitação

e qualificação de mão de obra com alto conhecimento técnico.

Passo 6. Promova cursos profissionalizantes de administração financeira e de empresas para evitar o fechamento de negócios por conta de fatores contornáveis. Fatores administrativos são os principais responsáveis pela falta de estímulo à formalização. Dessa forma, é importante demonstrar aos empreendedores os benefícios de uma gestão eficiente e sustentável no longo prazo.

Passo 7. Incentive a realização de palestras com empreendedores locais. Dessa maneira, será possível a troca de conhecimento entre atores consolidados e novos empreendedores, tirando dúvidas e facilitando o caminho dos negócios por quem já o percorreu. Lembrando sempre que, em relação ao desenvolvimento econômico local, o crescimento é sempre coletivo.

Passo 8. Estimule o microcrédito, considerando diferentes tempos de maturação. Entre as ações de curto e médio prazo, destacam-se estratégias de consolidação do Cadastro Único, Práticas de Aval Solidário (concessão de crédito em grupo) e de créditos progressivos (aumento do crédito e condições mais favoráveis à medida que o cliente se revele bom pagador).

Fortalecer o capital humano

A qualificação da mão de obra deve ser entendida simultaneamente como condição – ou entrave a ser superado – para o desenvolvimento e como forma de possibilitar que as oportunidades geradas por ele sejam apropriadas pela população. De maneira complementar, os municípios devem demonstrar um conjunto de amenidades capazes de garantir atividades para atrair e manter os trabalhadores de maior qualificação, como atributos de cunho ambiental, artístico ou cultural.

Mão de obra qualificada, não apenas de nível superior, mas também técnico, é provavelmente o mais decisivo ativo de uma região para atração de investimentos e desenvolvimento de atividades econômicas de maior geração de valor e dinamismo, em termos de crescimento.

Para fortalecer e qualificar a mão de obra presente em sua região, outros passos podem ser seguidos. São eles:

Passo 1. Eleve os padrões de qualificação na qualidade da educação básica.

Passo 2. Fomente ensino técnico e tecnológico.

Passo 3. Incentive a criação ou a expansão da educação superior.

Passo 4. Invista na formação profissional.

Passo 5. Reforce e amplie amenidades e melhores condições de bem-estar para se viver.

Importante ainda destacar que muitos municípios não contam com estabelecimentos de ensino técnico-profissionalizante ou de nível superior. O papel do prefeito é articular com os governos estadual e federal, ou mesmo com o Sebrae e o Sistema S, para atrair programas de formação.

Promover a geração de emprego e renda

As atividades clássicas de intermediação de mão de obra são de responsabilidade pública, enquanto aquelas que se referem à formação profissional são compartilhadas entre os setores público e privado — área em que o Sistema S desempenha papel relevante. Ambas as atividades dependem, basicamente, de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), que desde a Constituição de 1988 reúne os fundos do sistema PIS/Pasep. Cabe também ao Ministério da Economia a alocação de parte desses recursos para gera-

As prefeituras devem atuar no sentido de criar novos polos econômicos e aglomerações produtivas que propiciem geração de empregos, aumentos da renda e diminuição das desigualdades.

ção e análise de informações sobre o mercado de trabalho, com base nos registros administrativos oriundos da Lei nº 4.923/65 – Cadastro Geral de Emprego e Desemprego (Caged) e da Relação Anual de Informações Sociais (Rais).

Para elaborar políticas públicas de trabalho e emprego, é fundamental a produção de informações sobre o mercado de trabalho. O objetivo é levantar mensalmente os principais indicadores conjunturais, como taxas de desemprego e de atividade, índices de ocupação e de rendimento por setor e por posição na ocupação. Os resultados da pesquisa devem ser utilizados a fim de elaborar o Planejamento Estratégico, definir o foco das qualificações profissionais, subsidiar o diagnóstico para novas políticas públicas, avaliar as ações atuais. Eles também se prestam a análises pontuais e longitudinais dos indicadores de mercado de trabalho e comparações com municípios vizinhos ou de porte semelhante.

As prefeituras devem atuar no sentido de criar novos polos econômicos e aglomerações produtivas que propiciem geração de empregos, aumentos da renda e diminuição das desigualdades. Como dito, elas devem buscar parcerias com programas e convênios estadual, federal, iniciativa privada e até mesmo por meio de potenciais redes internacionais de cidades. Com esse objetivo, apresentamos alternativas de ações que, de forma integrada, podem criar novas dinâmicas econômicas em sua cidade.

Com a crise econômica atual e o aumento do desemprego, cabe às prefeituras atuar na linha de frente da questão do emprego. Nesse cenário, a criação das chamadas “frentes de trabalho” se tornam alternativas importantes. Esse tipo de programa busca qualificar o profissional desempregado por meio de uma bolsa. No modelo praticado no estado de São Paulo, o bolsista do programa Frente de Trabalho permanece por até nove meses, com jornada de atividades de até seis horas diárias, quatro dias por semana. No quinto dia, ele faz um curso de qualificação profissional ou alfabetização.



Frentes de trabalho adaptadas a públicos variados



Aposte nos jovens

Programas voltados para a juventude são incríveis para oxigenar o funcionamento da máquina e para as empresas locais. O adolescente aprende, adquire experiência para disputa no mercado de trabalho e contribui para a renda familiar. Dessa forma, programas como o [JOVEM APRENDIZ](#) são interessantes para o ganho tanto das famílias como dos empregadores.



Todos são capazes

É importante promover a inclusão das pessoas com deficiência no mercado de trabalho. Além de ser uma exigência o cumprimento da [LEI DE COTAS](#), é importante ter em mente que o poder público deve atuar para a provisão de maior igualdade e atuação em questões que o mercado possa deixar em aberto. O suporte às pessoas com deficiência pode se dar na intermediação de mão de obra, na capacitação profissional ou no suporte à adaptação ao mundo do trabalho (por exemplo, por meio do [EMPREGO APOIADO](#)).



Segunda chance

Incentive a reintegração social de egressos do sistema prisional. De acordo com a [LEI DE EXECUÇÃO PENAL](#), uma parte importante da assistência a esse grupo se dá na obtenção de trabalho e o poder público é capaz de [CRIAR OPORTUNIDADES PARA A REINTEGRAÇÃO SOCIAL DOS SUJEITOS](#). Essas ações podem se dar na forma de capacitação e também na sensibilização do empresariado local sobre a questão.



Garanta a diversidade

Como viemos reforçando, é importante realizar o diagnóstico e o planejamento para a área de emprego a partir também de recortes identitários, visando à promoção de bem-estar e qualidade de vida para populações historicamente excluídas do mercado de trabalho. Assim, uma frente essencial de atuação é a promoção de ações para a inclusão de [PESSOAS NEGRAS](#), [MULHERES](#) e [POPULAÇÃO LGBTQIA+](#).

Promover a economia solidária

Economia solidária é o conjunto de atividades econômicas (produção, distribuição, consumo, finanças e créditos) organizadas e realizadas por trabalhadores de forma coletiva e autogestionária. No Brasil, um grande nome do campo foi o economista Paul Singer, e seu livro [INTRODUÇÃO À ECONOMIA SOLIDÁRIA](#) é uma obra de referência para entender mais sobre o assunto.

A economia solidária envolve atividades econômicas com foco no cooperativismo e no desenvolvimento social. No atual contexto do mercado de trabalho, no qual a informalidade e a precarização ganham cada vez mais espaço, a economia solidária se desenvolve para estruturar novas maneiras de empreender e gerar renda e empregabilidade.

De acordo com o último [CENSO DA ECONOMIA SOLIDÁRIA](#), de 2013, grande parte dos grupos do setor se dão em organizações informais, associações e cooperativas. Por serem formatos de organização que não possuem fins lucrativos, os empreendimentos de economia solidária são uma fonte importante de geração e distribuição de renda de maneira equânime entre seus participantes, pois seu objetivo maior é viabilizar economicamente a comunidade em que está inserida.

Veja como fomentar a economia solidária em seu município através dos passos a seguir:

Passo 1. Faça o mapeamento das comunidades, associações e cooperativas existentes em seu município. Por se tratar de um

empreendimento coletivo, que demandará a articulação e confiança das pessoas, as ações de economia solidária possuem mais consistência quando são fomentadas em comunidades cujos laços sociais já estão construídos.

Passo 2. Contemple educação, formação, assistência técnica e qualificação social e profissional dos cooperados. Novamente, é importante o diálogo com as comunidades para entender os principais gargalos de formação. [O SEBRAE CONTA COM PROGRAMAS ESPECIALIZADOS PARA A INCLUSÃO PRODUTIVA E AUXÍLIO NA GESTÃO DE COOPERATIVAS](#), que possuem diferenças operacionais em relação a empresas tradicionais. É possível ainda buscar apoio técnico nas instituições especializadas da área.

Passo 3. Facilite o acesso ao crédito, preferencialmente por meio das finanças solidárias, tais como fundos rotativos solidários, cooperativas de crédito solidários e [BANCOS COMUNITÁRIOS DE DESENVOLVIMENTO](#).

Passo 4. Incentive a comercialização, as trocas e as compras públicas de produtos e serviços da economia solidária. Um programa importante, de lastro federal, é o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que mantém 30% de reserva das compras públicas para comunidades tradicionais, quilombolas, indígenas e da agricultura familiar. Os mercados institucionais são importantes para possibilitar a provisão de receita para os grupos de economia solidária, além de funcionar como mecanismo de distribuição de renda.

Passo 5. Institua pontos fixos e circuitos de feiras de comercialização de produtos de empreendimentos econômicos solidários em espaços institucionais locais e equipamentos públicos de grande circulação.

Passo 6. Crie núcleos, centros públicos e incubadoras públicas de economia solidária. Nesses espaços, é possível o convívio e apoio técnico de servidores públicos com

as cooperativas. Também é interessante o estabelecimento de parceria com universidades e institutos federais. Assim como nas demais ações de conglomerados produtivos, os centros de economia solidária podem fomentar a inovação e ganhos comerciais para os diferentes grupos.



Experiência solidária

O projeto [Rede de Cooperação Solidária](#), patrocinado pela [Secretaria Nacional de Economia Solidária](#) e executado pelo [Escritório de Inovação Tecnológica \(EIT\) da Universidade Federal de Mato Grosso \(UFMT\)](#), fomenta a comercialização de quatro grupos: alimentos, artesanatos, serviços e confecção. [Conheça mais sobre o projeto.](#)

Organizando as metas e objetivos do planejamento

As metas de desenvolvimento econômico são muito específicas e diversas para cada região e cidade. Uma cidade grande tem metas distintas de uma cidade média ou de uma pequena. Mesmo quando comparamos cidades do mesmo porte, fatores como especificidades da região e nível de receita irão diferenciar o desenho dos planejamentos. Aqui vamos apresentar alguns exemplos genéricos para os gestores públicos, podendo inspirar na construção de metas para seus municípios.

Alinhe seu planejamento aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável!

O desenvolvimento econômico, e a geração de emprego e renda de um município está principalmente, mas não somente, alinhada com o **ODS 8 — Trabalho decente e crescimento econômico**: promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo, e trabalho decente para todos.





Exemplos de metas para inspirar o planejamento estratégico da gestão municipal

OBJETIVO 1

Modernizar o atendimento ao trabalhador, agricultor e empresariado local.

Meta 1: Reunir em um único posto de atendimento, a interlocução com todas as instituições municipais, estaduais e federais envolvidas no processo de abertura, manutenção e fechamento de empresas.

Meta 2: Reduzir em um número específico de dias (estabelecido previamente) o prazo médio de abertura de empresas no município para micro e pequenas empresas.

OBJETIVO 2

Facilitar o acesso a crédito.

Meta 1: Aumentar em 15% a concessão de microcrédito, considerando diferentes tempos de maturação.

Meta 2: Instaurar um programa de créditos progressivos dentro de quatro anos, com o aumento do crédito e condições mais favoráveis à medida que o cliente se revele um bom pagador.

OBJETIVO 3

Fornecer capacitação profissional alinhada com as características produtivas do município.

Meta 1: Desenvolver dez *workshops* de mentoria para o desenvolvimento dos negócios durante os dois primeiros anos de governo.

Meta 2: Criação de um ambiente de *coworking* (espaços onde várias empresas compartilham o mesmo ambiente de trabalho) pelo setor público em quatro anos de governo.

Meta 3: Atendimento de no mínimo 60% da população desempregada com cursos de capacitação e orientação profissional durante os quatro anos de governo.



Vozes dos especialistas e gestores

Destaques e aprendizados adquiridos a partir da conversa com Renata Martins Domingos, ex-secretária Municipal de Saúde de Conde (PB, 2017-20):

APRENDIZADO 1

A prefeitura mais preparada para identificar e aderir às novas tendências de desenvolvimento econômico e geração de renda sairá na frente na organização de sua administração interna.

APRENDIZADO 2

No Brasil, há uma produção intensa de dados e informações, muito embora a administração pública não tenha o hábito de utilizá-los na execução de uma política. Além disso, não há o hábito de avaliar e monitorar a política pública implementada. Esta é uma mentalidade que deve ser extinta, pois o dinheiro é cada vez mais escasso.

APRENDIZADO 3

O programa de governo deve ser a principal ferramenta do candidato. Isso porque, num contexto de escassez de recursos, o prefeito deve pensar nas alternativas criativas para garantir o desenvolvimento econômico e, conseqüentemente, contribuir para a geração de renda.

Os conhecimentos sobre desenvolvimento econômico nos municípios disponibilizados e criados na *Jornada de formação para novos prefeitos* foram produzidos a muitas mãos e em vários formatos.

O conteúdo apresentado neste módulo foi elaborado a partir da produção escrita de Larissa de Marco, coordenadora de Políticas de Emprego e Renda do Estado de SP e de Ivan

Paixão, ex-assessor técnico na Coordenadoria Municipal de Desenvolvimento Econômico da prefeitura de São Paulo (SP).

Conhecimentos adicionais no tema foram compartilhados por especialistas e gestores públicos em encontros virtuais e entrevistas durante a *Jornada*. A seguir, acesse o registro das conversas para ouvir dicas e recomendações daqueles que estão na linha de frente:



VÍDEO-ENTREVISTA com Leany Lemos, Ex-Secretária de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão (entrevista gravada em julho de 2020).

VÍDEO-ENTREVISTA com Dulce Helena Cazzuni, ex-secretária Municipal de Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão e de Planejamento e Gestão (SP) (entrevista gravada em julho de 2020).



ENCONTRO, realizado em setembro de 2020, sobre como tratar o desenvolvimento social municipal nos planos de governo, com participação dos especialistas Tais Pfeifer, assessora da superintendência do Sebrae-SP, Dulce Helena Cazzuni e José Rodolfo Fiori, cofundador do GOVE.

ENCONTRO 1 e ENCONTRO 2, realizados em março de 2021, sobre desenvolvimento sócio econômico no plano de metas, com participação do especialista Ricardo Ribas, consultor da Falconi.



Leitura complementar

José Celso Pereira Cardoso Jr. et al. "Políticas públicas de emprego, trabalho e renda no Brasil". *Brasil: o estado de uma nação*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2006.

NOVAS ECONOMIAS: CULTURA, ESPORTE, LAZER E TURISMO

144

Enquanto o pensamento tradicional a respeito da economia e do desenvolvimento conserva seu imaginário em setores tradicionais (agricultura, construção civil, indústria automobilística, entre outros), novos setores despontam dentro da chamada economia criativa. Esse termo, que aqui denominamos de “novas economias”, se refere a uma gama de atividades econômicas que baseiam seus produtos na experiência de seus consumidores. Nesse sentido, as atividades muitas vezes possuem como diferencial criatividade e fatores artísticos, estéticos ou interativos, havendo forte referência ao local onde são exercidas. Essas novas economias têm mostrado cada vez mais relevância na vida cotidiana, uma vez que produzem retornos financeiros e a crescente qualidade de vida para todos os envolvidos, dos profissionais aos consumidores. Além disso, elas podem promover cadeias econômicas integradas, interessantes para o fomento do desenvolvimento sustentável com foco no território. Apresentamos, a seguir, algumas áreas que figuram dentro dessa nova lógica e que podem ser apoiadas pelo setor público: a saber, cultura, esporte, lazer e turismo.

CULTURA: CONQUISTAS E ADVERSIDADES, DESAFIOS DO PRESENTE E DO FUTURO

Normativa e competência dos municípios

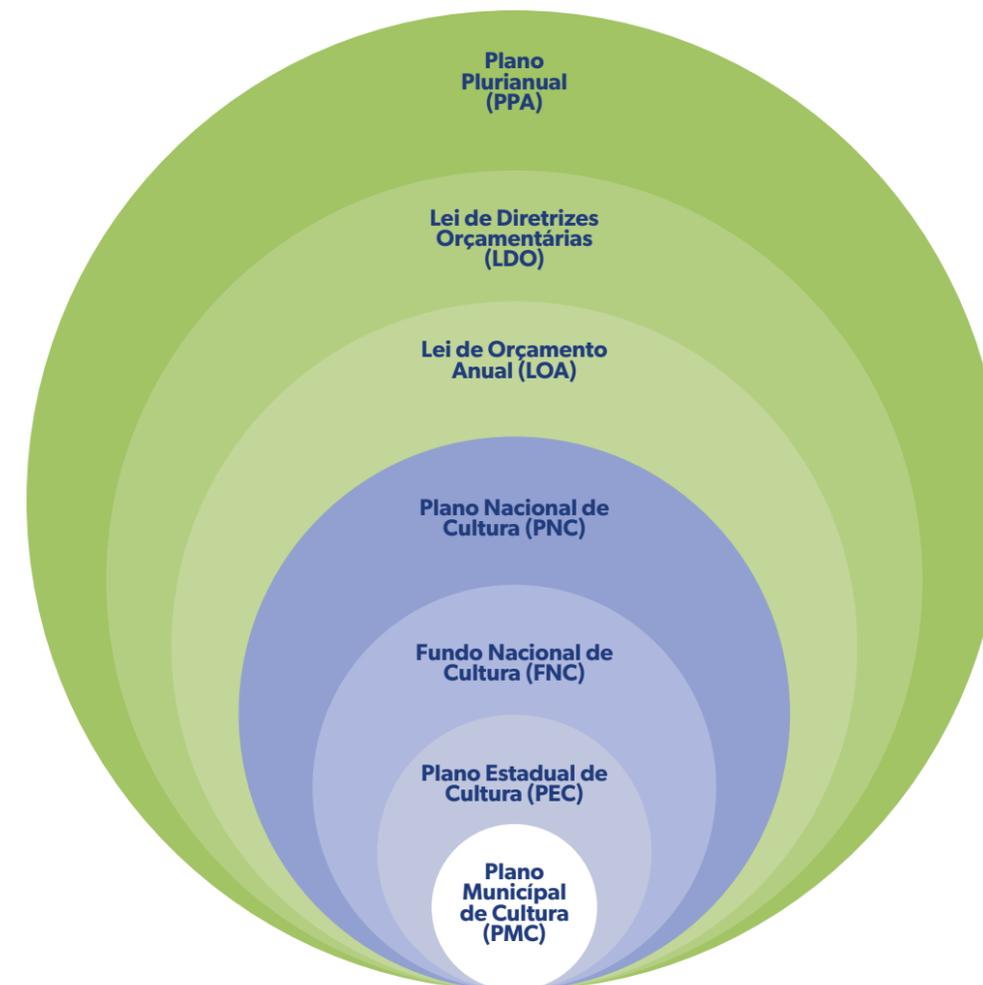
A cultura pode ser definida como um conjunto de saberes empíricos e técnicos de um povo, construídos,

transmitidos e consolidados ao longo de sua formação histórica. Em razão dessa definição, não seria excessivo dizer que a pasta da Cultura Municipal deverá atuar para fortalecer a identidade do município e fomentar o engajamento de quem faz, produz e consome cultura, descentralizando as ações e implementando medidas em todo o seu território. Assim, é necessário contemplar os centros urbanos, mas também a periferia e a zona rural; é preciso buscar integrar a diversidade, inclusive, étnico-racial, e amplificar a voz de indivíduos, historicamente marginalizados por meio de políticas públicas que permitam vivenciar a democracia e a pluralidade.

Sabemos que a cultura é uma das áreas mais vulneráveis da administração pública, e sofre reveses de ordem ideológica ou orçamentária. Dessa forma, é comum legar à cultura um lugar pouco destacado na sociedade. Lembremos, por exemplo, que em 2019 o Governo Federal extinguiu o Ministério da Cultura, transformando-o em Secretaria Especial, do Ministério da Cidadania, e, em 2020, transferiu-a para o Ministério do Turismo. Assim, já que é nos municípios que a vida acontece, o planejamento público deverá, objetivamente, direcionar as secretarias municipais de cultura, e seus gestores, buscando estabelecer ações possíveis de serem alcançadas para alterar realidades locais e permitir a formação cidadã.

É ainda bastante relevante perceber a transversalidade da pasta da cultura, integrando-a a outras áreas, tais como **EDUCAÇÃO, DESENVOLVIMENTO SOCIAL e SAÚDE**.

Peças orçamentárias e de planejamento



É essencial o conhecimento do Plano Nacional de Cultura e do Plano Estadual de Cultura para compreender as metas que competem ao município. Do mesmo modo, o Plano Municipal de Cultura (PMC) deverá servir como ferramenta referencial para o contexto local, sendo harmonizado com os demais planos. Para tanto, é preciso se certificar de que sejam obtidas as informações para subsidiar a elaboração do diagnóstico da cultura municipal, verificando o cumprimento do PNC e as justificativas no caso de não ter sido cumprido. Tanto as metas antigas como as novas deverão ser inseridas no planejamento, atentando-se aos seguintes elementos:

1. Adesão ao Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC) e ao Plano Nacional de Cultura;

2. Integração ao Sistema Nacional de Cultura (SNC), que monitora a atuação dos municípios à adesão;¹⁴

3. Constituição do Sistema Municipal de Cultura:¹⁶ Conselho(s), PMC, Fundo Municipal de Cultura, entre outros.

¹⁴ O gestor deve estar ciente de que a adesão ao SNC representa o estabelecimento de compromissos mútuos entre o município e o governo federal, cabendo ao primeiro elaborar, institucionalizar e implementar seu Plano Municipal de Cultura.

¹⁵ “Os estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão seus respectivos sistemas de cultura em leis próprias” (Art. 2016-A, parágrafo quarto, da Constituição).

145

Inventário cultural do município



Manter atualizada uma lista do acervo, equipamentos e atores da cultura no município é importante para conhecer as áreas de atuação, as necessidades de investimento e as potencialidades municipais. Além disso, estabelecer uma relação viva e ativa com os elementos culturais da cidade é um caminho interessante para a construção de agendas na área.

Ao município, também, é necessário verificar se seu estado possui o Plano Estadual de Cultura (PEC), que contempla diretrizes e princípios próprios para sua realidade. Dessa maneira, na forma de manter as diretrizes gerais, mas implicando, localmente, o planejamento, o PMC deve estar alinhado aos dois instrumentos (PNC e PEC).

FIQUE DE OLHO Nos princípios e objetivos do Plano Nacional de Cultura (PNC)

PRINCÍPIOS DO PNC

- Liberdade de expressão, criação e fruição
- Diversidade cultural
- Respeito aos direitos humanos
- Direito de todos à arte e à cultura
- Direito à informação, à comunicação e à crítica cultural
- Direito à memória e às tradições
- Responsabilidade socioambiental
- Valorização da cultura como vetor do desenvolvimento sustentável
- Democratização das instâncias de formulação das políticas culturais
- Responsabilidade dos agentes públicos pela implementação das políticas culturais
- Colaboração entre agentes públicos e privados para o desenvolvimento da economia da cultura
- Participação e controle social na formulação e acompanhamento das políticas culturais



FIQUE DE OLHO Nos princípios e objetivos do Plano Nacional de Cultura (PNC)

OBJETIVOS DO PNC

- Reconhecer e valorizar a diversidade cultural, étnica e regional brasileira
- Proteger e promover o patrimônio histórico e artístico, material e imaterial
- Valorizar e difundir as criações artísticas e os bens culturais
- Promover o direito à memória por meio dos museus, arquivos e coleções
- Universalizar o acesso à arte e à cultura
- Estimular a presença da arte e da cultura no ambiente educacional
- Estimular o pensamento crítico e reflexivo em torno dos valores simbólicos
- Estimular a sustentabilidade socioambiental
- Desenvolver a economia da cultura, o mercado interno, o consumo cultural e a exportação de seus bens, serviços e conteúdos
- Reconhecer os saberes, conhecimentos e expressões tradicionais e os direitos de seus detentores
- Qualificar a gestão na área cultural nos setores público e privado
- Profissionalizar e especializar os agentes e gestores culturais
- Descentralizar a implementação das políticas públicas de cultura
- Consolidar processos de consulta e a participação da sociedade na formulação das políticas culturais
- Ampliar a presença e o intercâmbio da cultura brasileira no mundo contemporâneo
- Articular e integrar sistemas de gestão cultural

Caminhos ou fontes para financiar a cultura

As principais fontes de financiamento de que dispomos são as seguintes:

- **Lei de Incentivo** (conhecida como Lei Rouanet);
- **Lei do Audiovisual** e Fundo Setorial do Audiovisual.

No entanto, é importante ficar atento a outras leis de incentivo, editais ou linhas de crédito, especialmente no âmbito federal. Nesse sentido, a criação de um setor de captação de recursos, dentro da Secretaria de Cultura, pode ser uma boa estratégia. O Governo Federal também oferece **EDITAIS DE APOIO** para que coletivos e empreendimentos culturais possam obter fomento para suas atividades. O suporte técnico da prefeitura, junto aos

coletivos e companhias locais, no acesso a esse tipo de fonte, também é bem importante.

Além das federais, podem haver transferências em âmbito estadual. É importante que se verifique, por exemplo, como são realizados as parcerias e os repasses e quais auxílios são instituídos em situações de emergência ou calamidade pública, situação vivida recentemente com a pandemia. Ainda, é preciso dedicar especial atenção para o engajamento e a participação das diversas instituições públicas e privadas com as quais podem ser firmadas parcerias ou convênios.

Organizando as metas e objetivos do planejamento

Como se sabe, são diversas as metodologias para a elaboração de um planejamento. Seguindo os princípios do método **SMART**, podemos visualizar alguns exemplos de como estabelecer metas na área da cultura municipal.

Alinhe seu planejamento aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável!

A gestão municipal da educação pública está alinhada com o **ODS 4 — Educação de qualidade**: assegurar a educação inclusiva e equitativa de qualidade e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos.



Exemplos de metas para inspirar o planejamento estratégico da gestão municipal

OBJETIVO 1

Obter aumento de recursos orçamentários da prefeitura para a Secretaria de Cultura.

Meta: Garantir que a prefeitura destine 10% do seu orçamento anual à cultura no quadriênio (2% no primeiro; 1,3% no segundo; 5% no terceiro, e 10% no quarto).

OBJETIVO 2

Ampliar o acesso à cultura por meio de ações descentralizadas com a criação de Pontos de Cultura.

Meta: Fomentar a criação de dez Pontos de Cultura (cinco da zona urbana e cinco na zona rural) no quadriênio.

OBJETIVO 3

Promover a formação cultural continuada dos artistas e coletivos municipais.

Meta 1: Cadastrar e/ou atualizar o cadastro de artistas e coletivos existentes no município no primeiro ano de gestão.

Meta 2: Prospectar necessidades de formação, contemplando a diversidade formativa e as atividades de teatro, dança, música, artes visuais, literatura e artesanato no primeiro ano de gestão.

Meta 3: Planejar a execução da formação, no primeiro biênio do segundo mandato, que tenha duração até o quarto e último.

Meta 4: Realizar a formação no primeiro semestre do primeiro ano de gestão.



Leituras complementares

Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC)
 Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC)
 Observatório de Políticas Públicas Culturais da UnB – Diversidade, cidadania e gestão cultural
 Observatório Nacional da Cultura (ONC)

ESPORTE E LAZER

Desde 1978, a Unesco considera a atividade física e o esporte condições de direitos humanos e sociais que devem ser garantidos por todos os países. No Brasil, foi somente a partir da Constituição Federal de 1988 que o esporte e o lazer ganharam espaço nos debates relacionados às políticas públicas.

A criação do Ministério do Esporte em 2003 reforçou o fomento público para o desenvolvimento humano e a promoção de hábitos saudáveis. A ideia é que o esporte e o lazer caminhem juntos e estejam à disposição da comunidade, como meios de inclusão, educação e melhoria da saúde física e psíquica da população organizados através de políticas públicas de gerenciamento, fomento, manutenção, e criação de espaços próprios e organizados nas cidades.

Principais conceitos de esporte e lazer nas prefeituras

O que é?

Atividade física é qualquer movimento corporal que resulte em gasto energético, abrangendo desde ações cotidianas até fazer ginástica ou praticar esportes. O que diferencia a atividade física do esporte, por sua vez, é o caráter competitivo deste último.

Lazer compreende o fenômeno social, derivado do tempo livre ou disponível, em que podem ser desenvolvidas atividades que abrangem os conteúdos culturais do lazer, sendo eles físico-esportivos, manuais, artísticos, intelectuais, sociais e, mais atualmente, turísticos e virtuais.

Como atuam?

- Elementos de integração social e de desenvolvimento humano.
- Promoção da saúde.
- Empoderamento do cidadão no que diz respeito às condições para o exercício da cidadania esportiva e de lazer.

Em que devem consistir a área de esportes e lazer das prefeituras?

- Estruturas administrativas perenes.
- Plano de ações prioritárias.
- Mecanismos institucionalizados de financiamento e avaliação de programas.
- Diretrizes e códigos compartilhados por todos os atores sociais que compõem o campo.

Diagnóstico para a área de esporte e lazer

Para início da avaliação sobre a situação do esporte e do lazer no município, é possível realizar algumas perguntas norteadoras:

A cidade possui um Plano Municipal de Esportes? Se sim, quais são as diretrizes?

- Partir de um plano preestabelecido, entender o histórico dos esforços públicos na cidade, seus principais atores articuladores e metas pretendidas é um bom caminho para a continuidade de boas iniciativas e para fortalecer uma cultura democrática no serviço público.



Para se inspirar, confira os modelos de Plano Municipal de Esportes e Lazer das cidades **ANTÔNIO JOÃO (MS)** e **QUEDAS DO IGUAÇU (PR)**.

Quais são as principais atividades esportivas e de lazer do município? Quais são os equipamentos existentes e a sua situação (manutenção)?

Assim como na cultura, manter um inventário atualizado sobre os recursos e ativos da prefeitura na área de esporte e lazer é fundamental para uma relação ativa com a comunidade e suas necessidades.

Os principais atores impactados pelas ações de esporte e lazer estão envolvidos no planejamento, na elaboração de projetos, em conselhos ou organizações afins?

Verificar as prioridades e iniciativas locais pode ser um caminho interessante para fomento e apoio, inclusive para facilitar a execução por parte da prefeitura. Para isso, manter uma abertura à participação social é essencial.

O município possui um calendário de competições e atividades de lazer?

Os calendários de atividades são importantes pois permitem o planejamento e a estruturação dos demais atores, organizam as prioridades e recursos a serem despendidos pela gestão municipal, além de manter a população ciente das atividades promovidas.

Como a pasta de esportes e lazer trabalhou durante a pandemia?

Assim como na cultura, as atividades de esporte e lazer muitas vezes pressupõem o encontro e a aglomeração de pessoas, o que certamente dificultou a manutenção das agendas no período em que vivemos a pandemia de COVID-19. Fortalecer a retomada e a reestruturação pode ser um dos principais caminhos de apoio à sociedade.

Para conhecer iniciativas de retomada pós-pandemia, confira o Plano de Retomada da Secretaria de Esportes de Ribeirão Preto (SP).

Instrumentos de gestão das políticas municipais de esporte e lazer

A seguir, elencamos boas práticas para a gestão municipal na área de esportes e lazer baseadas nas informações disponibilizadas pela Fundação João Pinheiro:

Passo 1. Estimular a gestão participativa entre atores locais envolvidos com esporte e lazer.

Passo 2. Garantir dotação orçamentária de recursos financeiros e humanos para as atividades.

Passo 3. Verificar a existência do Conselho Municipal de Esporte. Se houver, trata-se de uma entidade consultiva ou deliberativa?

Para responder, acesse o Guia informativo para Criação de Conselhos Municipais de Esporte criado pelo Governo de Minas Gerais.

Passo 4. Elaborar e aprovar a Lei Municipal de Incentivo ao Esporte (atrelada à Lei Federal e Estadual de Incentivo ao Esporte).

Para se inspirar, confira o exemplo da Lei Municipal de Incentivo ao Esporte de São Paulo.

Passo 5. Instituir o Fundo Municipal de Esportes.

Para elaborar, acesse o Guia para a Criação de Fundos Municipais de Esporte criado pelo Governo de Minas Gerais.

Passo 6. Elaborar o Plano Municipal de Esportes e Lazer.

Passo 7. Integrar as ações da área de esportes e lazer com as outras secretarias, entidades privadas e sociedade civil. Além disso, investir em uma relação forte com as unidades de ensino para a promoção de prática esportiva e recreativa.

Sugestão de ações voltadas para esporte e lazer

Esporte e lazer possuem um espaço essencial na vida da sociedade, sendo um potencial mobilizador de saúde e qualidade de vida. Alinhar suas ações com outras áreas da administração pública é essencial. Algumas ações possíveis estão apresentadas abaixo.

Esporte

Promover campanhas de conscientização da importância de praticar regularmente atividades físicas com o fim de reduzir o risco de doenças cardíacas, circulatórias, alguns tipos de câncer, diabetes, entre outros;

Avaliar e potencializar o uso das academias ao ar livre;

Promover ações inspiradas na ideia de “Padrinho Esportivo”, um trabalho colaborativo e voluntário de assistência a crianças e

adolescentes em situação de risco. Esse modelo pode ser combinado com incentivos a atletas da cidade, na manutenção de projetos esportivos de cunho social;

Avaliar e/ou promover o aumento do número de vagas das escolas de esportes mantidas pela prefeitura;

Promover ações de apoio a talentos esportivos, programa voltado para alunos-atletas, praticantes de modalidades olímpicas e paraolímpicas. O objetivo é proporcionar melhores condições de treinamento, alimentação e, sobretudo, qualidade de vida a esses jovens, buscando incentivar e proporcionar condições adequadas para aqueles que representarão o município em competições esportivas;

Promover o marketing esportivo a fim de avaliar o potencial do mercado local de consumidores para atração de patrocinadores, geração de emprego, renda (competições, venda de ingressos, material esportivo e contratação de pessoal) e turismo (hospedagem e alimentação);

Avaliar e promover a oferta de infraestrutura de equipamento público esportivo qualificado, incentivando a iniciação esportiva, sobretudo em áreas de vulnerabilidade social.

Lazer

Fomentar campanhas de conscientização da importância do ócio no combate ao estresse físico, mental e psicológico, além de constituir importante fator para a consolidação de relações pessoais;

Fomentar eventos para diversas comunidades, sobretudo as periféricas, com o propósito de aproximar a participação da população;

Fomentar atividades lúdicas itinerantes, tais como teatro de bonecos, tenda de brincadeiras, brinquedoteca, circo, gincana, festas, entre outros;

- ▶ Fomentar atividades de recreação e entretenimento, organizadas sob a forma de oficinas, com local e horário preestabelecidos. Essas atividades podem ser permanentes ou rotativas, de acordo com as características e interesses da comunidade;
- ▶ Fomentar eventos de acordo com datas comemorativas (festas nacionais, carnaval, festas juninas, festivais esportivos, férias escolares, festas folclóricas, entre outros);
- ▶ Fomentar o envolvimento de lideranças comunitárias que já desenvolvem atividades esportivas e de lazer (capoeiristas, bailarinos, artistas plásticos, músicos, atores) nas comunidades a serem atendidas;



Exemplos de metas para inspirar o planejamento estratégico da gestão municipal

OBJETIVO 1

Democratizar o acesso à escola para prática de atividade esportiva nos finais de semana.

Meta: Dobrar o número de escolas com atividades esportivas até o final de 2024.

OBJETIVO 2

Ampliar o acesso às atividades esportivas.

Meta: Implantar uma quantidade pré-definida de espaços para a prática de esporte e lazer no

- ▶ Manter com qualidade os espaços de convivência social onde as atividades esportivas e de lazer são desenvolvidas (praças, quadras, salões paroquiais, ginásios esportivos, campos de futebol, clubes sociais).

Organizando as metas e objetivos do planejamento

- ▶ Como destacado anteriormente, é importante que as metas a serem estabelecidas nos planejamentos municipais sejam específicas, mensuráveis, atingíveis, relevantes e temporais. Vejamos alguns exemplos de metas possíveis de serem desenvolvidas por meio das políticas públicas em esporte e lazer.

município até o fim do primeiro ano de mandato, priorizando regiões carentes de equipamentos.

OBJETIVO 3

Aumentar o recurso financeiro disponível às práticas desportivas.

Meta 1: Buscar orçamento junto aos entes federativos (União, estado e município) para o desenvolvimento de projetos desportivos, visando o aumento de 30% da verba disponível para atividades da área.

TURISMO

A pandemia de COVID-19, como sabemos, gerou impactos a serem ainda calculados. Uma das principais consequências da restrição das atividades econômicas e do deslocamento da população se deu sobretudo no âmbito do turismo. Embora não seja uma pauta de destaque durante as campanhas eleitorais, o setor possui grande importância no fomento de atividades econômicas, o que, por extensão, acaba por afetar a qualidade de vida e recreação dos munícipes.

Nos últimos anos, antes do advento da pandemia, registou-se um crescimento importante do turismo no Brasil. Agora, é tempo de adequar-se às novas percepções do tempo, em especial no que se refere à tendência aos deslocamentos regionais ou entre regiões próximas ao local de moradia de cada pessoa, algo que parece ter se firmado no imaginário da população, que passou a buscar, por exemplo, experiências em locais sem aglomerações e em contato com a natureza, o que fortalece o ecoturismo e o turismo rural ou de aventura.

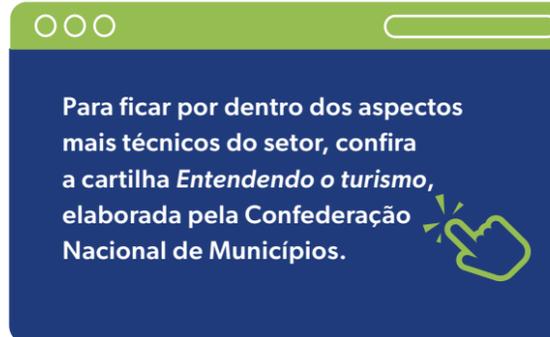
Assim, é preciso que o gestor municipal esteja atento a essas mudanças de fluxo no mercado para construir novas formas e estratégias, a fim de que o setor turístico seja reconstruído. É na cidade que o turismo acontece, onde estão os atrativos naturais, patrimoniais e culturais, os serviços e o ambiente onde se desenvolve o turismo. É o município que recebe os atores principais dessa área: o turista e o visitante.

Atribuições do município

A gestão do turismo passa por uma série de atividades, tais como:

- ▶ Articulação com os demais órgãos municipais e regionais;
- ▶ Estudos e análises para a atração de investimento;
- ▶ Coordenação e monitoramento de convênios e parcerias com associações e entidades afins, públicas e privadas;
- ▶ Formulação, coordenação e execução de política, planos, programas e projetos voltados para o desenvolvimento e fortalecimento do turismo (desenvolvimento de um calendário anual de principais datas e eventos da cidade, por exemplo);

- ▶ Incentivo e apoio aos setores industriais, comerciais e de serviços relacionados ao turismo, especialmente hotelaria, recepção, culinária e transporte;
- ▶ Envolvimento da comunidade e de atores-chave no planejamento e implementação de ações turísticas.



Como atuar na área turística no meu município?

Antes de iniciar o diagnóstico e o planejamento do setor no município, é preciso conhecer os principais conceitos e leis.

Lei Geral do Turismo

(nº 11.771/2008): dispõe sobre a Política Nacional de Turismo e define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico.

Plano Nacional de Turismo (PNT):

redigido a cada quatro anos, seu objetivo principal é ordenar as ações do setor público, orientando o esforço do Estado e a utilização dos recursos públicos para o desenvolvimento do turismo.

Programa de Regionalização do Turismo:

previsto no Plano Nacional de Turismo, é parte da política estratégica do ministério que norteia o desenvolvimento turístico no país. A regionalização é resultado de um processo de planejamento descentralizado e compartilhado iniciado em 2003 e lançado em 2004. Ao estar integrado a uma região turística, o município se torna mais competitivo nos mercados nacional e internacional.



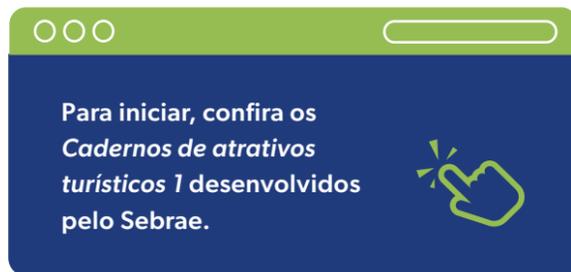
Leituras complementares

“Esporte como lazer: um direito social constitucionalmente tutelado”, do advogado Victor Nosé para a JusBrasil
 Plano Municipal de Esporte e Lazer da Prefeitura de São Paulo
 Plano Municipal de Esporte e Lazer de Marcelândia (MT)
 Informativo da ONU no Brasil *Esporte para o desenvolvimento e a paz*
 Publicação da Unesco *O esporte em tempos de pandemia sobre a perspectiva ibero-americana da área*

Diagnóstico para a área de turismo

Passo 1. Produto turístico

Em primeiro lugar, é preciso identificar se existem no seu município atrativos turísticos, sejam eles naturais ou culturais. Além disso, é importante compreender a oferta do produto turístico e sua composição.



O produto turístico só é comercialmente competitivo se for ofertado de acordo com as expectativas do mercado. Não adianta que a cidade possua uma excelente festa junina se na região não existirem hotéis, restaurantes e infraestrutura básica para receber os turistas e os visitantes.

Cabe ressaltar que existem diferentes vertentes de turismo possíveis de desenvolvimento, a depender da vocação regional e municipal, são elas:



Passo 2. Vocação turística

É importante que o município reconheça sua vocação turística a partir de um diagnóstico identificar suas potencialidades. Para tanto, é possível realizar um inventário da oferta turística, da infraestrutura básica e do apoio ao turismo.

Para guiar as formulações, é possível se colocar as seguintes questões:

- Qual a vocação do seu município?
- Ele tem vocação turística?
- Ele faz parte de uma região turística?

O próximo passo é compreender o papel que o município desempenha na atividade turística (local, regional ou estadual). A partir daí, deve-se estruturar estratégias e planejamento específico a fim de otimizar os esforços de integração regional e desenvolvimento.

Passo 3. Perfil do turista

Entendendo que o turista é o ator principal e que sem ele não existe turismo, é preciso compreender a sua relação com o destino turístico. Para tanto, valem as seguintes perguntas:

- Quem são os turistas? De onde eles vêm? Por que eles vêm ao município? O que procuram?
- Qual a média de gasto de cada turista no município? Para cada serviço, eles estão dispostos a pagar até quanto?
- Quanto tempo, em média, eles ficam em estadia no município? Em qual época do ano eles preferem conhecer o município?

São representantes de todos os setores, não só aqueles que trabalham diretamente na atividade turística, os seguintes elos da cadeia produtiva do setor:



Fonte: Turismo 360

Passo 5. Estrutura municipal

É importante para o desenvolvimento e para a boa aplicação das políticas públicas que o município tenha uma estrutura, ainda que mínima, responsável pelo turismo. Não há necessidade de compor uma secretaria, mas é necessário pelo menos um setor, uma coordenação, um gerente ou uma assessoria. Para municípios menores ou que ainda não têm o turismo desenvolvido e consolidado ou a noção de seu potencial turístico, pode e deve ser adotada uma estrutura pequena dedicada exclusivamente ao setor.

A partir desses questionamentos, é possível realizar a construção de um perfil de turistas, ou mesmo diferentes segmentos definidos de público, os quais terão interesses distintos na cidade.

Passo 4. Cadeia produtiva

A cadeia produtiva do turismo é composta por empresas, prestadores de serviços, gestores municipais, pessoas capacitadas para exercer a atividade turística, entre outros.

É preciso lembrar que os municípios que optarem pelo desenvolvimento do setor devem destacar em seu orçamento dotação para o turismo. Não existe orçamento mínimo determinado, assim como não é necessário que ele seja exclusivo para o setor. O destaque pode se referir, em conjunto, ao turismo e à cultura, por exemplo. Sem orçamento, o gestor municipal certamente não conseguirá realizar ações específicas. Para tanto, é necessário estabelecer diretrizes de forma participativa que conduzirão o processo de desenvolvimento do setor. Antes de redigir o Plano Municipal de Turismo, sugere-se realizar o inventário da oferta e da demanda presentes, algo que fundamenta o diagnóstico das potencialidades e fragilidades do sistema local.

Planejamento e metas para a gestão de turismo

Plano Municipal de Turismo

O Plano Municipal de Turismo é uma estratégia fundamental que norteará todas as ações da prefeitura para o setor. Com isso, é fundamental analisar e compreender os resultados positivos ou negativos obtidos no inventário da oferta e da demanda turística. É a partir disso que serão formuladas estratégias de ação, planos, programas e projetos de governo.

O Plano Municipal de Turismo nada mais é que o resultado da consolidação das fases de diagnóstico, análise das informações obtidas, levantamento de condições financeiras e planejamento, estruturado em diretrizes estratégicas que nortearão a atuação municipal para o desenvolvimento do turismo de maneira a fomentar o desenvolvimento local.



Para se aprofundar sobre a construção do plano, acesse a cartilha *Turismo em 360° – Planejando o turismo no seu município* produzida pela Confederação Nacional dos Municípios.



Conselho Municipal de Turismo

A participação da comunidade é fundamental para o sucesso da estruturação da atividade turística. O Conselho Municipal de Turismo deve ser composto por representantes das entidades representativas do setor, além de ter caráter

consultivo e estar ligado ao órgão oficial de turismo do município ou ao gabinete do prefeito, fazendo parte da estrutura formal de governança.

Entre as atribuições do Conselho Municipal de Turismo, estão o levantamento de informações, a construção do diagnóstico municipal, a validação do Plano Municipal de Turismo, a identificação e a intermediação das necessidades da comunidade, a proposição de projetos e a promoção de campanhas de interesse do município, entre outros.

Políticas de incentivo e captação de recursos

Para os municípios, existem algumas formas de fomento ao crédito e ao financiamento para a atividade turística. Parte das ações são financiadas via editais ou programas do governo federal, cabendo aos municípios planejar suas ações e criar projetos a serem apresentados na Plataforma +Brasil.

Tendo por base as ações estabelecidas no Plano Nacional de Turismo, o Governo Federal disponibiliza recursos por meio de propostas inseridas nessa plataforma, instrumentalizando-os em convênios ou contratos de repasse no Ministério do Turismo. Os repasses são chamados de transferências voluntárias da União e objetivam a execução de programas de governo que têm interesse recíproco e mútua cooperação.

Ainda assim, existem outras possibilidades de captação de parcerias e recursos em outras pastas ministeriais, agentes financeiros e parceiros privados nacionais e internacionais.

Organizando as metas e objetivos do planejamento

Assim como nas áreas anteriores, algumas metas devem ser construídas para ações na área de turismo, dando consistência ao planejamento.



Alinhe seu planejamento aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável!

A gestão municipal do turismo não tem um ODS dedicado, no entanto costuma-se alinhar o tema ao **ODS 8 — Trabalho decente e crescimento econômico**.



Exemplos de metas para inspirar o planejamento estratégico da gestão municipal

OBJETIVO 1

Desenvolver a marca e o posicionamento turístico do destino.

Meta 1: criar um plano de marketing e comunicação turística para o destino.

Meta 2: melhorar a presença dos equipamentos e atrativos do destino nos principais sistemas e aplicativos georreferenciados como Waze e Google Maps, além de sistemas colaborativos (como o TripAdvisor).

OBJETIVO 2

Profissionalizar a rede de serviços turísticos do destino.

Meta 1: realizar um mapeamento das carências de qualificação e melhoria geral dos empreendimentos e atrativos.

Meta 2: implantar programa de qualificação e assistência técnica individualizada aos empreendimentos turísticos.

OBJETIVO 3

Apoiar e fortalecer iniciativas de turismo rural de base comunitária.

Meta 1: estruturar a visitação turística nas propriedades rurais.



Vozes dos especialistas e gestores

Os conhecimentos sobre novas economias que apresenta orientações sobre como planejar e fazer a gestão de políticas municipais de cultura, esporte, lazer e turismo, disponibilizados e criados na *Jornada de formação para novos prefeitos*, foram produzidos a várias mãos. O conteúdo apresentado neste módulo foi elaborado a partir da produção escrita de Larissa de Marco, coordenadora de Políticas de Emprego e Renda do Estado de São Paulo e de Mirian Pereira, professora de administração pública da Profiasp/Unifasv.



Leituras complementares

Plano Diretor de Desenvolvimento Turístico de Presidente Epitácio (SP).

Plano Municipal de Turismo de Santa Bárbara (MG).

Cartilha de orientação para a gestão municipal do turismo do Espírito Santo.

Marivan Tavares dos Santos. *Fundamentos de turismo e hospitalidade*. Caderno elaborado em parceria entre o Centro de Educação Tecnológica do Amazonas e a Universidade Federal de Santa Catarina para o Sistema Escola Técnica Aberta do Brasil (e-Tec Brasil).

SANEAMENTO BÁSICO, GESTÃO DE RESÍDUOS E MEIO AMBIENTE

158

CONTEXTO DA GESTÃO DE SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL

O saneamento básico é uma política que envolve as atividades de abastecimento público de água potável, fornecimento de esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos, drenagem e manejo de águas pluviais. Segundo a Constituição Federal de 1988, compete aos municípios organizar e prestar os serviços públicos de interesse local, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão.

Conheça as normas norteadoras

- A Política Nacional de Saneamento.
- A Política Nacional de Resíduos Sólidos.
- A recente atualização (2020) do Marco Legal do Saneamento.

Princípios fundamentais

Universalização do acesso e efetiva prestação do serviço

A política de saneamento deverá buscar a universalização do acesso para o atendimento de toda a população do município. Para tanto, os municípios devem se atentar especialmente a populações vulneráveis, assentamentos urbanos informais e ao saneamento em áreas rurais, historicamente menos contemplados.

Vale referenciar que, em julho de 2010, a ONU declarou que o acesso à água limpa e segura e ao saneamento básico integra os direitos humanos fundamentais.

O saneamento básico é uma política que envolve as atividades de abastecimento público de água potável, fornecimento de esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos, drenagem e manejo de águas pluviais.

Qual é a realidade brasileira?

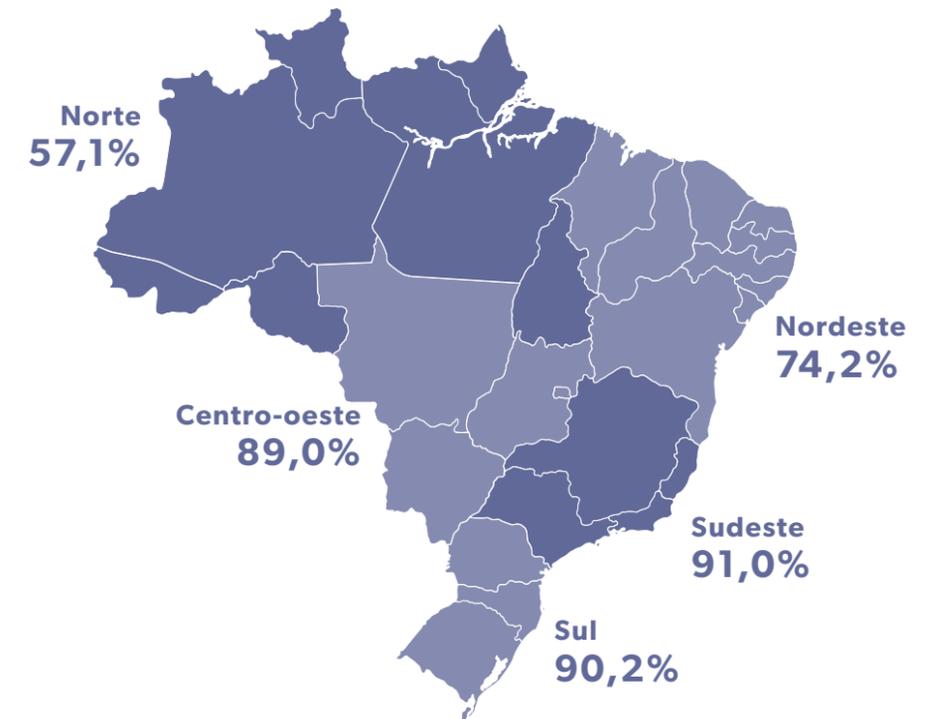
Índice de atendimento total de água



População total atendida
169,1 milhões



Média do Brasil
83,6%



159

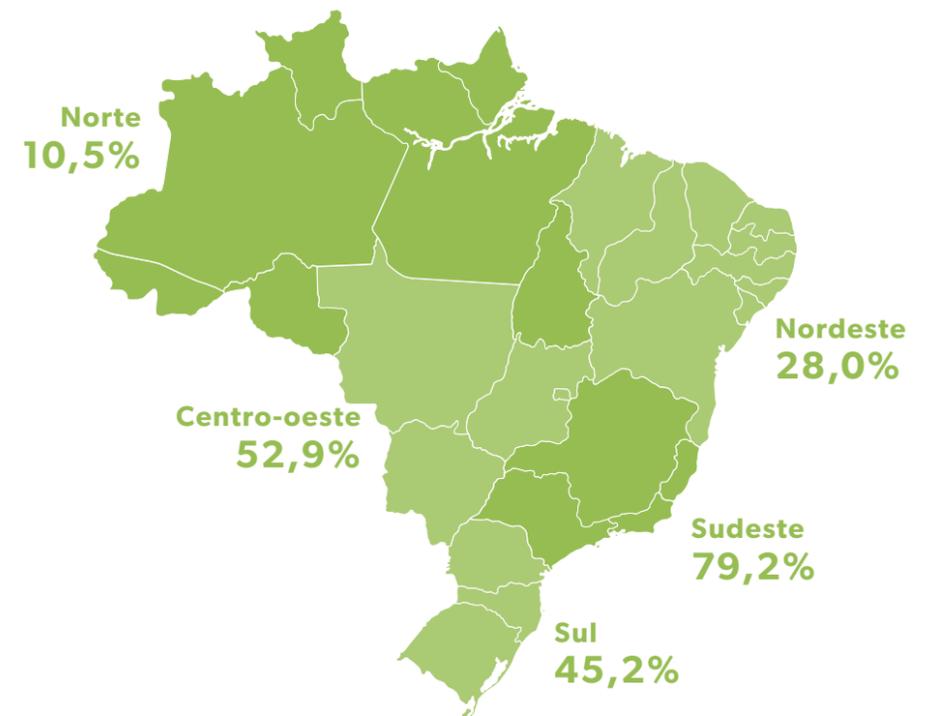
Índice de atendimento total de esgoto



População total atendida
107,5 milhões



Média do Brasil
53,2%



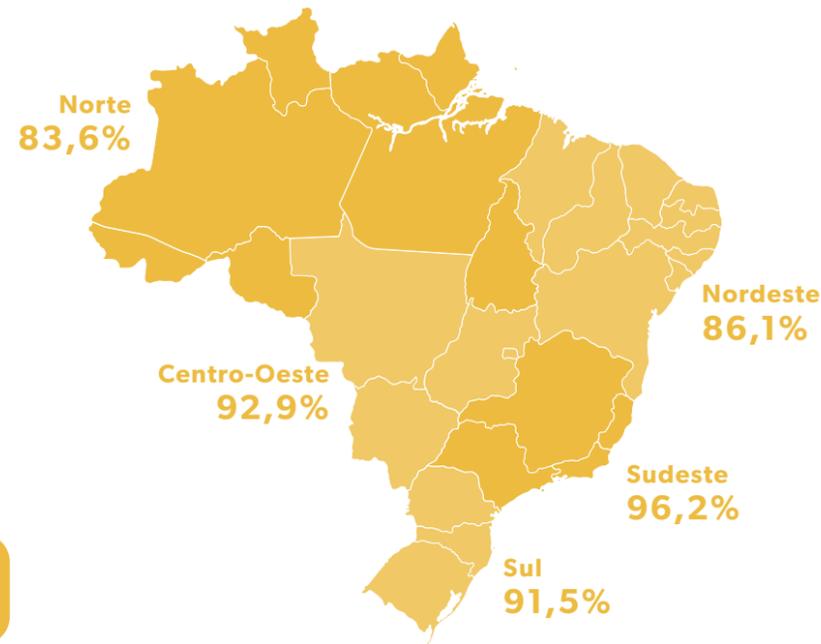
Índice de atendimento total de coleta domiciliar



População total atendida
190,7 Mi

Média do Brasil
92,1%

Fonte: SNIS, 2020



O ranking da universalização de saneamento

Realizado pela Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental, o **RANKING** avalia o desempenho dos municípios em cinco indicadores de abastecimento de água, esgoto e resíduos sólidos, pontuando segundo as categorias que se relacionam à universalização do serviço. A avaliação, que ocorre desde 2017, é realizada em dois grupos de municípios: (1) pequeno e médio porte: até 100 mil habitantes; (2) grande porte: acima de 100 mil.

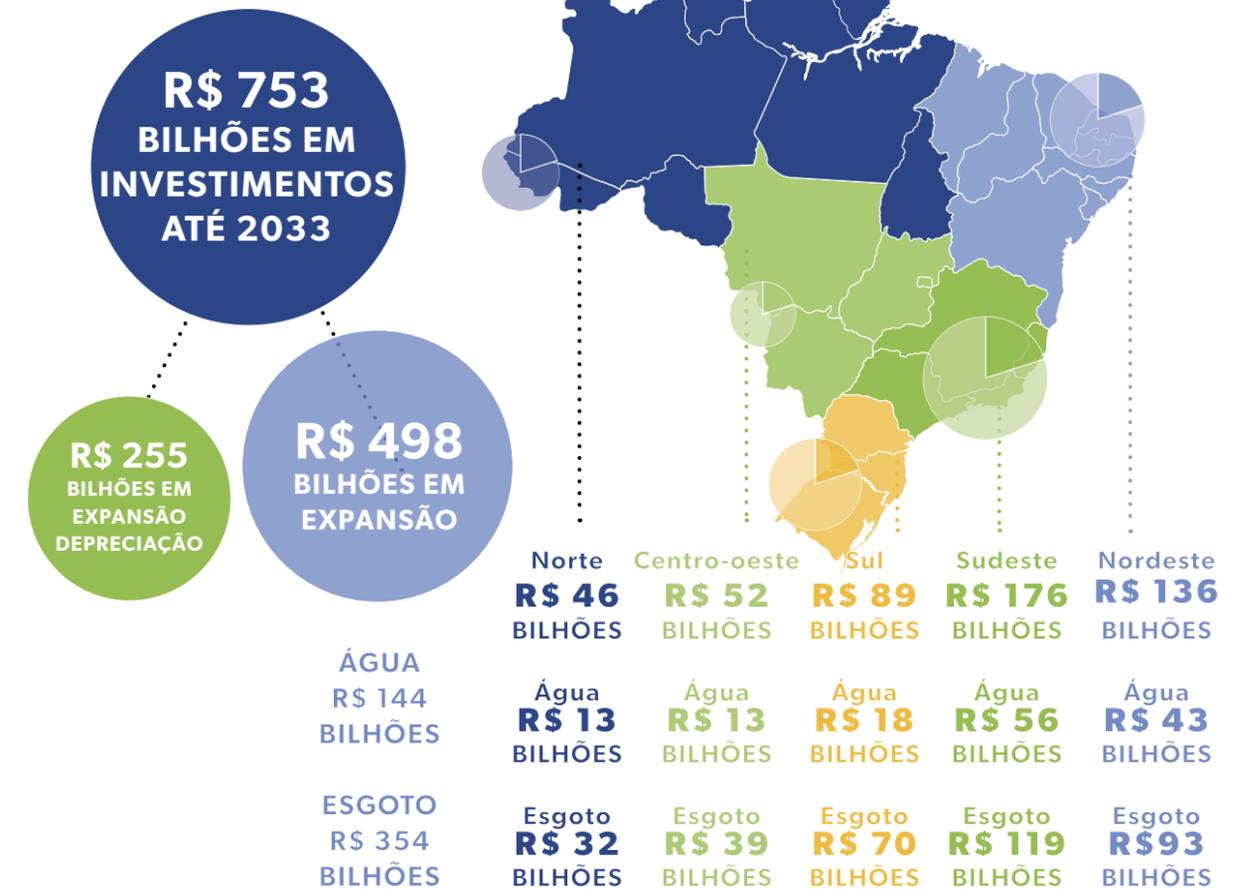
nam à universalização do serviço. A avaliação, que ocorre desde 2017, é realizada em dois grupos de municípios: (1) pequeno e médio porte: até 100 mil habitantes; (2) grande porte: acima de 100 mil.

Categorias do ranking	Porte	Qtd. de municípios	% do total	Abastecimento de água	Coleta de esgoto	Tratamento de esgoto	Coleta de resíduos sólidos	Destinação adequada de resíduos	Pontuação total
Rumo à universalização	Grande porte	40	2,15%	99,3	97,88	99,81	99,24	100	496,23
	Pequeno e médio porte	58	3,12%	99,45	98,52	99,37	97,67	100	495,01
	Total	98	5,28%	99,39	98,26	99,55	98,31	100	495,51
Compromisso com a universalização	Grande porte	49	2,64%	96,23	87,49	90,45	97,64	98,85	470,66
	Pequeno e médio porte	173	9,32%	92,67	88,71	97,21	91,99	99,74	470,31
	Total	222	11,95%	93,45	88,44	95,72	93,24	99,54	470,39
Empenho para universalização	Grande porte	169	9,10%	90,73	53,93	39,14	96,41	77,96	358,16
	Pequeno e médio porte	1129	60,80%	78,17	59,02	43,61	82,92	57,74	321,47
	Total	1298	69,90%	79,81	58,36	43,03	84,67	60,37	326,24
Primeiros passos para a universalização	Grande porte	12	0,65%	60,49	5,73	6,76	90,24	0,94	164,15
	Pequeno e médio porte	277	12,22%	52,71	23,68	11,48	62,44	6,07	156,38
	Total	239	12,87%	53,1	22,78	11,24	63,83	5,82	156,77
Total Geral		1.857	100,00%	79,03	59,48	48,22	83,74	60,13	330,60

Fonte: Abes, 2020

O custo da universalização no Brasil

Estimativa dos investimentos para a universalização dos serviços de água e esgoto em 2033



Fonte: Estudo KPMG / ABCON

Integralidade

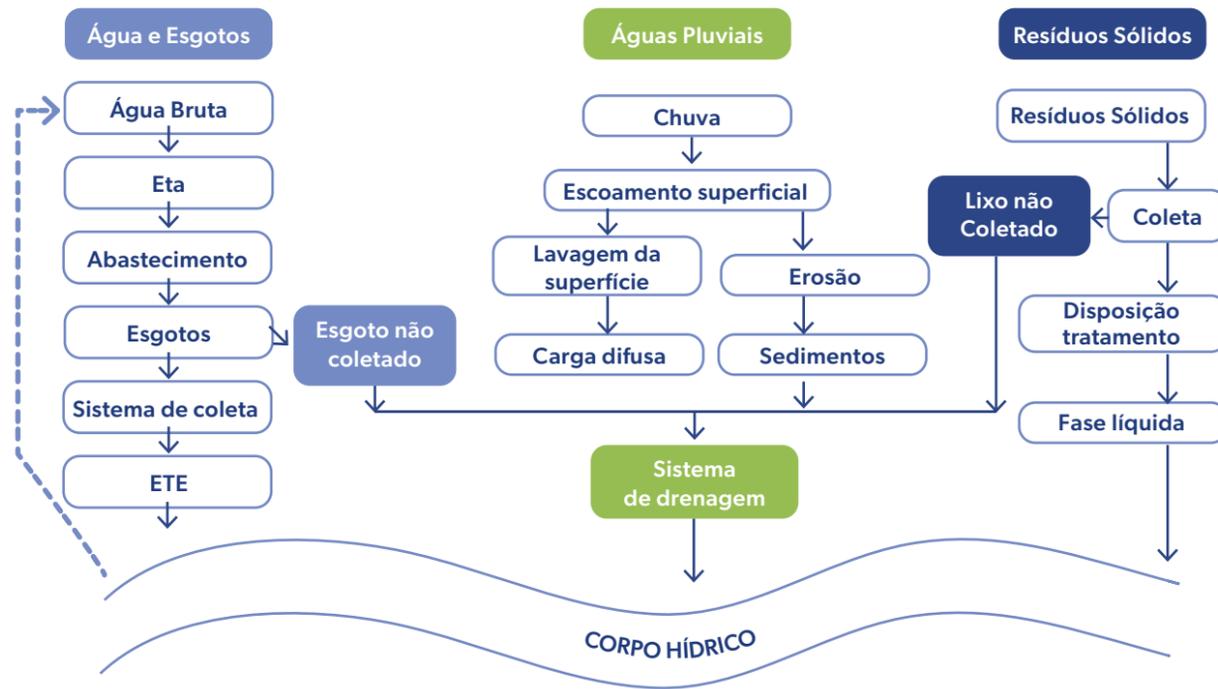
O princípio de integralidade é compreendido como o conjunto de atividades e componentes de cada um dos diversos serviços de saneamento que propicie à população o acesso irrestrito, em conformidade com suas necessidades, e que busque maximizar a eficácia das ações e dos resultados.

Nesse sentido, é importante destacar que os serviços de saneamento devem ser planejados nos municípios conforme a visão sistêmica e integrada. A disponibilidade de água em quantidade e qualidade para o abastecimento público depende da coleta e do tratamento dos esgotos antes de depositá-los nos rios, que geralmente são os mesmos que o próprio município utiliza como manancial. A limpeza urbana e o manejo de resíduos sólidos também impactam o sistema de drenagem

urbana, pois o lixo disposto incorretamente obstrui galerias pluviais, aumentando os riscos de enchentes urbanas, além de poluir os rios urbanos.

O princípio da integralidade também reforça o conceito de modicidade tarifária. Ou seja, a prestação do serviço só pode ser realizada com qualidade mediante uma política de cobrança que dê a sustentação econômica para uma operação eficiente dos sistemas de saneamento. Além disso, é preciso prever investimentos para melhoria e manutenção dos sistemas. Entretanto, essa política deve se atentar à capacidade de pagamento de cada usuário, bem como estabelecer faixas conforme o porte do consumidor.

Representação gráfica do fluxo de esgotos e dos resíduos sólidos não coletados para o sistema de drenagem



Fonte: Diagnóstico de águas pluviais – SNIS, 2018

Serviços realizados de forma adequada à saúde pública, à conservação dos recursos naturais e à proteção do meio ambiente

O saneamento básico tem uma relação de causa e consequência com a qualidade ambiental e com os indicadores de saúde do município. Segundo a Organização Mundial da Saúde, a cada R\$1 investido em saneamento, R\$4 são economizados na área de saúde. Isso se dá especialmente quando doenças de veiculação hídrica ou de transmissão fecal-oral,

decorrentes do provimento de água fora dos padrões de potabilidade e da ausência de coleta e tratamento de esgoto, são controladas.

Doenças relacionadas ao saneamento ambiental inadequado

O resultado obtido pelo *ranking* sobre a relação da condição de saneamento com as Doenças Relacionadas ao Saneamento Ambiental Inadequado (DRSAI CID-10) reforça a importância do saneamento para a saúde pública.



Fonte: Abes, 2020

No que se refere às questões ambientais, o município deve ter um planejamento que promova a segurança hídrica do seu território. Para isso, a bacia hidrográfica do manancial de abastecimento público deve ser preservada com políticas de manutenção da cobertura vegetal e de conservação das nascentes para que a disponibilidade da água e a sua qualidade sejam mantidas.

Na vertente do esgotamento sanitário, o grande problema dos rios urbanos é a poluição decorrente do lançamento de esgotos domésticos sem tratamento. Estudos do Banco Mundial demonstram que, a depender da carga orgânica que se tem nos rios urbanos, podem ser geradas perdas médias no PIB municipal de 0,82% e, nos países em desenvolvimento, esse valor pode chegar a 1,16%. Isso ocorre porque a disponibilidade de água no município deve ser destacada como um fator determinante para o desenvolvimento econômico, tendo em vista a sua condição de recurso natural base para produção de alimentos, geração de energia, produção industrial, turismo, comércio, transporte e infraestrutura, além de ter relação direta com o clima e com a biodiversidade.

Disponibilidade, nas áreas urbanas, de serviços de drenagem e manejo das águas pluviais, tratamento, limpeza e fiscalização preventiva das redes

A drenagem e o manejo de águas pluviais são componentes desafiadores do saneamento básico para os municípios em função do padrão de uso e ocupação do solo tradicionalmente existente no Brasil. O modelo preponderante de desenvolvimento de áreas urbanas com grande densidade populacional e impermeabilização do solo tem gerado perdas econômicas e de vidas humanas recorrentes nos períodos de chuva.

O planejamento urbano deve estabelecer restrições para ocupação de áreas de risco, especialmente nos fundos de vales dos rios e em regiões de risco geológico. O planejamento deve estabelecer ações específicas para áreas já ocupadas e vedações de expansões urbanas em áreas de risco: tratamento de fundo de vales, parques lineares nas imediações dos rios, áreas verdes integradas à porção urbana que exerçam funções de infiltração da água no solo, mas também sejam espaços de lazer e cultura para a população, entre outras. Iniciativas fomentadas nas edificações uni e multifamiliares com incentivos à manutenção de áreas permeáveis e à construção de reservatórios para águas pluviais — o que, além de minimizar o pico de cheia das redes públicas pluviais, permite a utilização de fonte alternativa de água para usos não potáveis, como jardinagem, lavagem de pisos — são igualmente

possíveis. Telhados verdes também têm sido utilizados como medidas compensatórias para redução das enchentes urbanas, alternativa que gera resultados para a mitigação da poluição do ar e aquecimento dos centros urbanos.

Adoção de métodos, técnicas e processos que considerem as peculiaridades locais e regionais

As soluções técnicas e tecnológicas na área de saneamento não são padronizadas; elas devem atentar para a realidade de cada município e região. O Brasil é bastante heterogêneo no que diz respeito aos aspectos que interferem na prestação dos serviços de saneamento. Considerando a diversidade de realidades urbanas e rurais, soluções adaptadas a essa diversidade de contexto devem ser propostas. O que de fato importa é que existem soluções para o saneamento em todas as realidades. Cabe ressaltar a existência de um Programa Nacional de Saneamento Rural que aborda a realidade e as especificidades dessas diferentes áreas.

Articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde, de recursos hídricos e outras de interesse social relevante

É sabido que o planejamento integrado amplia os resultados da administração, gera melhor prestação do serviço público e otimiza os investimentos municipais.

A visão regional, no que tange os serviços ambientais, também é importante. O novo marco do saneamento estimula a prestação de serviço por blocos de municípios. Esta é uma realidade para água, esgoto e resíduos sólidos em regiões metropolitanas e conurbações urbanas. Daí que a prestação regionalizada dos serviços possa gerar ganhos de escala, garantindo a universalização e promovendo a viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços. Afinal, o ambiente, rios e biomas são elementos naturais que escapam à divisão político-territorial da administração pública, tornando os municípios altamente dependentes entre si.

Eficiência, segurança, qualidade, regularidade, continuidade e sustentabilidade econômica

A prestação do serviço de saneamento deve buscar o equilíbrio na sustentabilidade econômica dos sistemas de água, esgoto, drenagem pluvial e gestão de resíduos, que ga-

ranta a eficiência operacional e assim permita segurança, qualidade, regularidade e continuidade. Os municípios devem prever nas políticas tarifárias capacidade de reinvestimento para aprimoramento contínuo operacional e tecnológico nas estruturas de saneamento.

Um ponto que merece destaque no Brasil são as perdas físicas nos sistemas de distribuição de água tratada, que estão em torno de 38% atualmente. Isso significa que parte do custo de adução (energia e transporte) da água bruta até a estação de tratamento de água e o custo de seu tratamento tornam-se maiores. Como consequência, a eficiência operacional do sistema pode significar a redução tarifária aos cidadãos dos municípios.

Transparência das ações, baseada em sistemas de informações e processos decisórios institucionalizados e controle social

Como em qualquer área de atuação da política pública, a transparência das ações, dos investimentos, dos dados operacionais é a base para a prestação de serviço de qualidade. Aqui não é diferente: o Sistema Nacional de Informação sobre Saneamento (SNIS) é a fonte de dados oficial alimentada pelas informações fornecidas pelos municípios. Cabe ressaltar, no entanto, que nem todos os municípios oferecem dados públicos para o informe constante do sistema, afetando tanto na qualidade de estudos sobre a realidade brasileira como dificultando a participação social no controle e proposição de políticas. Nesse sentido, estabelecer uma rotina recorrente de fornecimento de dados é um passo importante para as gestões municipais.

Atribuições e competências do município

O município é o titular responsável pela prestação dos serviços de saneamento, que pode ocorrer por ele próprio, por meio de autarquias municipais como serviços autônomos ou departamentos de água e esgoto, superintendência de limpeza urbana, entre outros. No final da década de 1960, o Plano Nacional de Saneamento (Planasa) estimulou a prestação de serviços por empresas públicas estaduais, modelo ainda preponderante no país.

O novo marco regulatório do saneamento, adotado em 2020, tem como fundamento a seleção competitiva do prestador dos serviços e a abertura do mercado de saneamento para investimentos privados por meio de concessões, parcerias público-privadas ou privatização. Independente do modelo a ser escolhido pelo município, é importante que os

fundamentos sejam observados e a qualidade técnica e operacional dos serviços seja equilibrada conforme os interesses econômicos e sociais.

Planejamento em saneamento básico

Ao município, cabe elaborar os planos de saneamento básico, bem como estabelecer metas e indicadores de desempenho e mecanismos de aferição de resultados. Os planos são instrumentos de planejamento fundamentais para orientar a política e a prestação de serviços.

O novo marco do saneamento remete às metas contratuais, sobretudo quanto aos investimentos e projetos, e às metas progressivas e graduais de expansão dos serviços, de redução progressiva e controle de perdas na distribuição de água tratada, de qualidade, de eficiência e de uso racional da água, da energia e de outros recursos naturais.

Em 2017 o Governo Federal elaborou o Panorama dos Planos Municipais de Saneamento Básico no Brasil. O marco estabelece metas de universalização do saneamento, prevenindo 99% da população com acesso à água potável e 90% da população com acesso à coleta e ao tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033.

Pontos de atenção estabelecidos pelo Marco Legal do Saneamento

- ◆ Os contratos em vigor que não possuem as metas de universalização terão até 31 de março de 2022 para viabilizar a inclusão.
- ◆ Porém, em seu artigo 11-B: “Quando os estudos para a licitação da prestação regionalizada apontarem a inviabilidade econômico-financeira da universalização na data referida no caput deste artigo, mesmo após o agrupamento de municípios de diferentes portes, fica permitida a dilação do prazo, desde que não ultrapasse 1º de janeiro de 2040 e haja anuência prévia da agência reguladora, que, em sua análise, deverá observar o princípio da modicidade tarifária”.

Já na gestão de resíduos sólidos...

A Lei nº 12.305/2010 prevê que o plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos pode estar inserido no plano de saneamento básico.

Em relação às metas para resíduos, o novo marco estabelece que a disposição final adequada dos rejeitos deveria ser

implantada até 31 de dezembro de 2020, exceto para os municípios que até esta data tenham elaborado plano intermunicipal de resíduos sólidos ou plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, e que disponham de mecanismos de cobrança que garantam sua sustentabilidade econômico-financeira, para os quais ficam definidos os seguintes prazos:

- ◆ **até 2.8.2021** para capitais de estados e municípios integrantes de região metropolitana ou de região integrada de desenvolvimento de capitais.

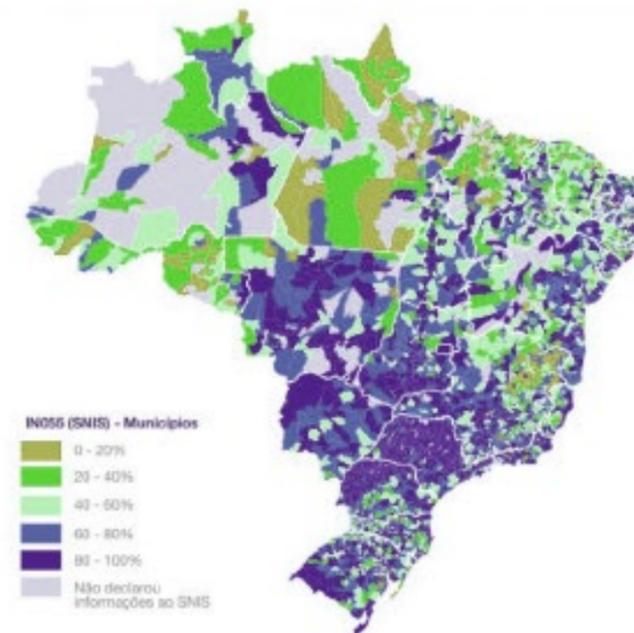
- ◆ **até 2.8.2022** para municípios com população superior a 100 mil habitantes no Censo 2010, bem como para municípios cuja mancha urbana da sede municipal esteja situada a menos de vinte quilômetros da fronteira com países limítrofes.

- ◆ **até 2.8.2023** para municípios com população entre 50 mil e 100 mil habitantes no Censo 2010.

- ◆ **até 2.8.2024** para municípios com população inferior a 50 mil habitantes no Censo 2010.

Abastecimento de água

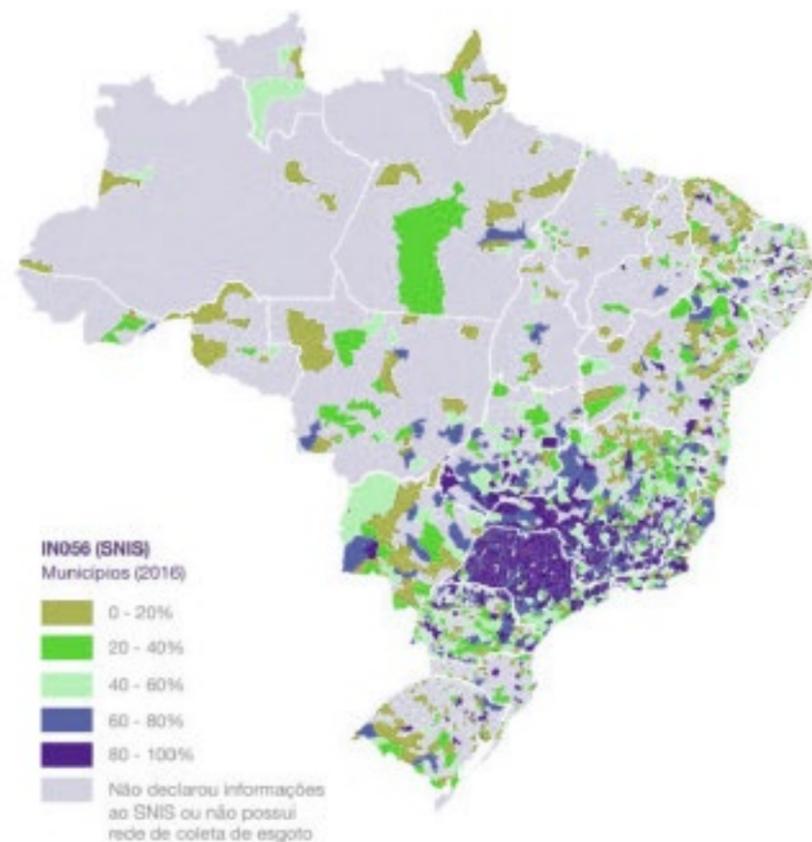
Índice de atendimento por rede de abastecimento de água no Brasil, por município – 2016 (%)



Fonte: ANA, 2019

Esgotamento sanitário

Índice de atendimento da coleta de esgoto nos Municípios - 2016 (%)



Fonte: ANA, 2019

Ferramentas de diagnóstico para embasar a tomada de decisão na gestão municipal do saneamento básico

Conhecendo a realidade do município

Para a elaboração do planejamento, o primeiro passo é conhecer o status do tema no município, buscando fontes seguras e oficiais para a base de dados, para posteriormente estabelecer uma proposta de governo factível com a realidade de cada município. Em termos de saneamento, devem ser trabalhados os quatro componentes seguintes: I) abastecimento público de água potável; II) esgotamento sanitário; III) limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos; (IV) drenagem e manejo de águas pluviais.

A primeira ação é verificar se o município tem o instrumento de planejamento da política pública de saneamento formalmente instituído por lei.

Os planos de saneamento devem conter um diagnóstico integrado da situação local dos quatro componentes. A partir do diagnóstico, deve haver a definição de objetivos e metas de curto, médio e longo prazos para a universalização dos serviços, considerando o princípio da integralidade, além da adequação dos serviços à saúde pública, à proteção do meio ambiente e à redução das desigualdades sociais.

Para a elaboração do planejamento, o primeiro passo é conhecer o status do tema no município, buscando fontes seguras e oficiais

para a base de dados, para posteriormente estabelecer uma proposta de governo factível com a realidade de cada município. A primeira ação é verificar se o município tem o instrumento de planejamento da política pública de saneamento formalmente instituído por lei.

Segundo a publicação *PERFIL DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS*, organizada em 2018 pelo IBGE, 41,5% dos municípios brasileiros têm plano de saneamento. A ONG Trata Brasil apresenta essa **INFORMAÇÃO SISTEMATIZADA**.

Para se aprofundar nos planos e diretrizes em saneamento:

- **DIRETRIZES PARA A DEFINIÇÃO DA POLÍTICA E ELABORAÇÃO DO PLANO DE SANEAMENTO BÁSICO;**
- **PLANOS MUNICIPAIS DE SANEAMENTO BÁSICO: ORIENTAÇÃO PARA ELABORAÇÃO;**
- **PLANO NACIONAL DE SANEAMENTO BÁSICO.**

Abastecimento de água

A avaliação do sistema de abastecimento de água se inicia no diagnóstico do manancial de abastecimento. Para tanto, deve-se levar em conta as seguintes questões:

- Qual é a fonte de água bruta que o município utiliza: água superficial (rios, córregos, ribeirões, reservatórios) ou água subterrânea?
- A água disponível é suficiente para o abastecimento público contínuo? Como se dão as projeções futuras de crescimento populacional?

Uma fonte de informação para essa primeira avaliação é o **ATLAS DE ABASTECIMENTO URBANO DE ÁGUA**, elaborado pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), também disponível através do aplicativo **ÁGUA E ESGOTOS**.

O Plano Nacional de Segurança Hídrica criou um índice com quatro dimensões para a segurança hídrica: I) humana – abastecimento de água; II) econômica – garantia de água para irrigação, pecuária e indústria; III) ecossistêmica – quantidade e qualidade da água para usos naturais e segurança para barragens de rejeito de mineração; e IV) resiliência – reserva artificial, reserva natural, potencial de armazenamento subterrâneo e variabilidade pluviométrica. As quatro dimensões permitem compreender os desafios dos municípios em relação aos usos múltiplos da água, incluindo abastecimento público.

A avaliação desse índice por município pode ser realizada através do site oficial do Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos

A análise deve se iniciar pelos mananciais de abastecimento e de suas bacias hidrográficas, águas superficiais e subterrâneas disponíveis no território do município. Isso dará a oportunidade de estabelecer um planejamento integrado do território para conservação dos corpos de água, manutenção ou melhoria da qualidade da água e redução de riscos de desabastecimento.

Para um diagnóstico que subsidie o plano de governo, é recomendado que pelo menos os seguintes indicadores sejam avaliados:

➤ **Tarifa média de água:** a tarifa de água pode ser comparada com outros municípios do mesmo porte e com características semelhantes. Deve-se atentar ao conceito da modicidade tarifária para a garantia da prestação de serviços a todos independentemente da condição financeira.

➤ **Índice de perda de faturamento:** as perdas de água no sistema de distribuição podem ajudar a entender a condição de manutenção do sistema, pois sistemas com grandes perdas demandam, por exemplo, maiores investimentos de manutenção ou mesmo substituição das tubulações.

➤ **Consumo médio per capita de água:** segundo a Organização Mundial de Saúde e a ONU devem ser garantidos pelo menos 100 litros/habitante por dia. A média do consumo brasileira é de 154 litros. Avaliar esse indicador é importante para um balizamento sobre o atendimento à população, sugerindo se há consumo excessivo, que também deve ser combatido.

➤ **Índice de atendimento urbano de água e Índice de atendimento total de água:** esses dois índices são importantes formas de avaliação dos desafios do município para a universalização do acesso à água. A comparação do Índice de atendimento total de água com o Índice de atendimento Urbano de água permite uma análise do provimento de água no meio rural.

➤ **Economias atingidas por paralisações e economias atingidas com intermitência:** esses índices são bons balizadores da qualidade na prestação do serviço.

Esgotamento sanitário

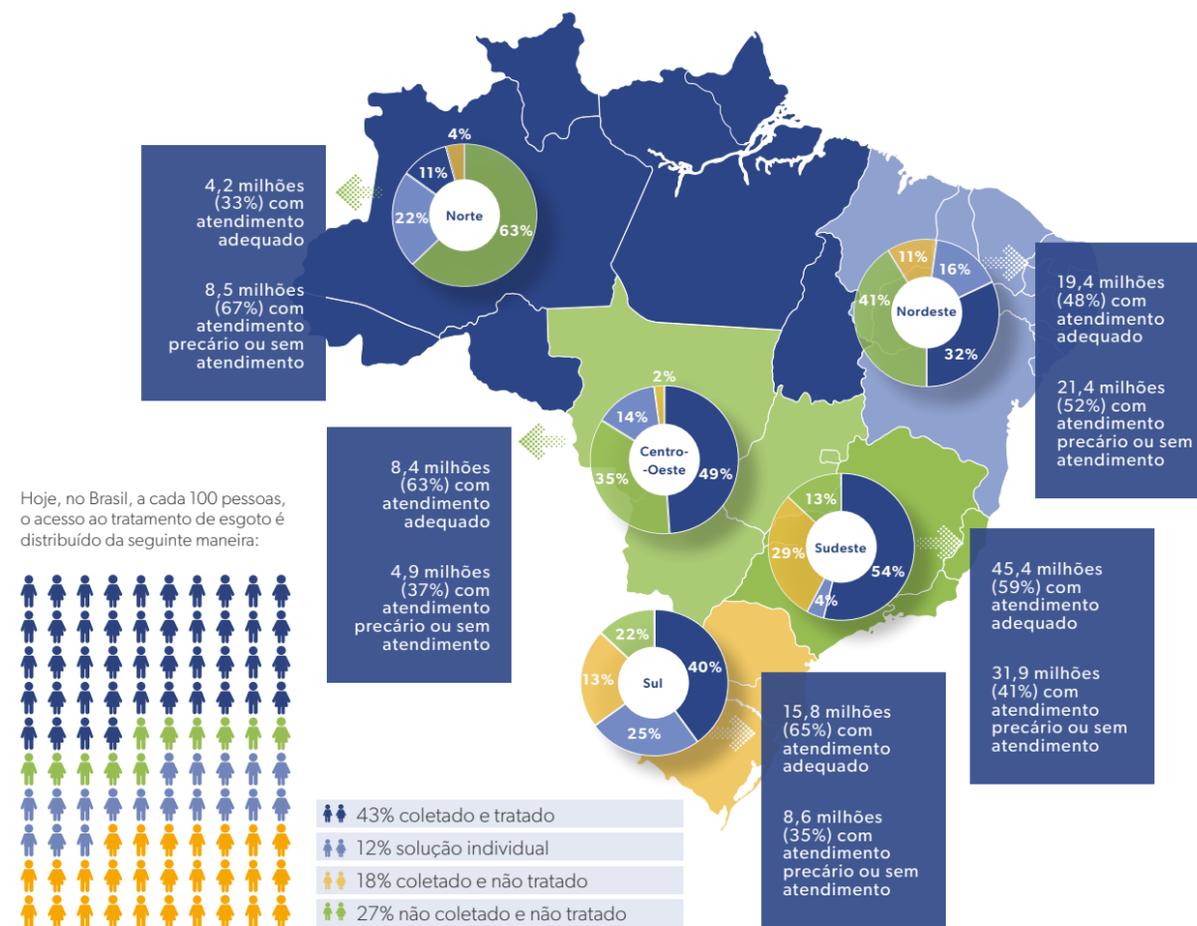
A realidade brasileira demonstra que o lançamento de esgoto não tratado tem impactado a qualidade das águas nos rios urbanos, gerando inclusive consequências para a saúde pública nos municípios. Esse aspecto está diretamente ligado à capacidade de diluição, que se refere à análise do impacto sobre a qualidade das águas dos rios, córregos ou ribeirões dada a presença dos efluentes gerados no município que receberão esses efluentes, tratados ou não.

○○○

Para os municípios onde há tratamento de esgoto, o Atlas Esgotos apresenta um croqui do sistema, com as soluções tecnológicas utilizadas e o desempenho da Estação de Tratamento de Esgoto (ETE). Ao fim, estimam-se os investimentos necessários para coleta e tratamento.

O esgotamento sanitário é a disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais necessárias à coleta, ao transporte, ao tratamento e à disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até sua destinação final para produção de água de reúso.

Programa geral da coleta e tratamento de esgotos



Fonte: Atlas Esgotos, ANA

Para o diagnóstico de esgotamento sanitário, utilize os principais indicadores a seguir:

- **Tarifa média de esgoto.**
- **Índice de coleta de esgoto e Índice de tratamento de esgoto.**

Outro tema importante é o saneamento rural, em especial no contexto brasileiro. As soluções técnicas e tecnológicas utilizadas nas áreas rurais são distintas, em especial ao considerarmos a densidade populacional, pois as soluções podem ser individuais ou coletivas a depender do contexto.

De acordo com o Plano Nacional de Saneamento Básico, a coordenação do processo de elaboração e execução do Programa Nacional de Saneamento Rural é responsabilidade do Ministério da Saúde por meio da Fundação Nacional de Saúde.

○○○

Para um bom diagnóstico em água e esgoto:

- [PESQUISA NACIONAL DE SANEAMENTO BÁSICO;](#)
- [RANKING DO SANEAMENTO 2020 \(INSTITUTO TRATA BRASIL\);](#)
- [DESAFIOS À DISPONIBILIDADE HÍDRICA E NECESSIDADE DE AVANÇO NA EFICIÊNCIA DO SANEAMENTO \(INSTITUTO TRATA BRASIL\);](#)
- [RANKING ABES DA UNIVERSALIZAÇÃO DO SANEAMENTO, ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL \(ABES\);](#)

Drenagem e manejo de águas pluviais

O modelo de desenvolvimento urbano convencional, que provoca um aumento significativo da impermeabilização do solo, tem gerado consequências (enchentes, enxurradas, inundações e alagamentos) que causam perdas econômicas aos municípios, além de ocasionar perdas de vidas humanas. Para iniciar o diagnóstico:

➤ **Avalie o Sistema Integrado de Informações sobre Desastre (dados disponíveis até 2016; busca por estado e município).**

➤ **Consulte o Atlas Brasileiro de Desastres Naturais.**

Segundo a Classificação e Codificação Brasileira de Desastres (COBRADE), tem-se três classificações para eventos hidrológicos extremos relacionados ao excesso de chuva: enxurradas, inundações e alagamentos.

Eventos como esses podem deflagrar erosões, deslizamentos que se relacionam com os riscos geológicos nas áreas urbanas especialmente. O Serviço Geológico do Brasil (CPRM) desenvolveu um trabalho com 1605 municípios do país, mapeando as áreas de risco geológico. O produto são relatórios e mapas que identificam o risco para deslizamentos e riscos para enchentes e inundações.

A drenagem e manejo das águas pluviais urbanas é o transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas, contempladas a limpeza e a fiscalização preventiva das redes.

CLASSIFICAÇÃO DOS GRAUS DE RISCO PARA ENCHENTES E INUNDAÇÕES

GRAU DE RISCO	DESCRIÇÃO
R1 Baixo	Drenagem ou compartimentos de drenagem sujeitos a processos com baixo potencial de causar danos. Baixa frequência de ocorrência (sem registros de ocorrências nos últimos cinco anos).
R2 Médio	Drenagem ou compartimentos de drenagem sujeitos a processos com médio potencial de causar danos. Média de frequência de ocorrência (registro de uma ocorrência significativa nos últimos cinco anos).
R3 Alto	Drenagem ou compartimentos de drenagem sujeitos a processos com alto potencial de causar danos. Média frequência de ocorrência (registro de uma ocorrência significativa nos últimos cinco anos) e envolvendo moradias de alta vulnerabilidade.
R4 Muito Alto	Drenagem ou compartimentos de drenagem sujeitos a processos com alto potencial de causar danos. Alta frequência de ocorrência (pelo menos três eventos significativos em cinco anos) e envolvendo moradias com alta vulnerabilidade.

Fonte: CPRM, 20w20

170 Metodologia adotada para classificação do risco

CLASSIFICAÇÃO DOS GRAUS DE RISCO PARA DESLIZAMENTOS

GRAU DE RISCO	DESCRIÇÃO
R1 Baixo	Não há indícios de desenvolvimento de processos destrutivos em encostas e margens de drenagens. Mantidas as condições existentes, não se espera a ocorrência de eventos destrutivos.
R2 Médio	Observa-se a presença de alguma(s) evidência(s) de instabilidade (encostas e margens de drenagens), porém incipiente(s). Mantidas as condições existentes, é reduzida a possibilidade de ocorrência de eventos destrutivos durante episódios de chuvas intensas e prolongadas.
R3 Alto	Observa-se a presença de significativa(s) evidência(s) de instabilidade (trincas no solo, degraus de abatimento em taludes, etc.) Mantidas as condições existentes, é perfeitamente possível a ocorrência de eventos destrutivos durante episódios de chuvas intensas e prolongadas.
R4 Muito Alto	As evidências de instabilidades (trincas no solo, degraus de abatimento em taludes, trincas em moradias ou em muros de contenção, árvores ou postes inclinados, cicatrizes de escorregamento, feições erosivas, proximidade da moradia em relação ao córrego, etc.) são expressivas e estão presentes em grande número e/ou magnitude. Mantidas as condições existentes, é muito provável a ocorrência de eventos destrutivos durante episódios de chuvas e prolongadas.

Os dados da Defesa Civil e da CPRM podem ser avaliados em conjunto com as faixas percentuais de domicílios em situação de risco de inundação do SNIS. As prioridades de intervenção podem ser definidas com base nesse indicador.

Na sequência, deve ser identificada a existência de um Plano Diretor de Drenagem e Manejo das Águas Pluviais, instrumento de planejamento municipal que tem como finalidade dotar o município de um programa de medidas de controle estruturais e não estruturais para a drenagem urbana.

Utilize os seguintes indicadores do SNIS para o diagnóstico de drenagem e manejo de águas pluviais:

- Densidade demográfica na área urbana e densidade de domicílios na área urbana.
- Taxa média praticada para os serviços de drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.
- Parcela de cursos d'água naturais perenes em área urbana com parques lineares e parcela de cursos d'água naturais perenes com canalização aberta.

➤ Parcela de cursos d'água naturais perenes com canalização fechada.

➤ Volume de reservação de águas pluviais por unidade de área urbana e densidade de captações de águas pluviais na área urbana.

➤ Parcela de domicílios em situação de risco de inundação.

➤ Parcela da população impactada por eventos hidrológicos e habitantes realocados em decorrência de eventos hidrológicos.

Cabe ressaltar que o novo Marco do Saneamento estabelece uma meta de transição do sistema de drenagem unitário, que utiliza o mesmo sistema para água pluvial e esgoto, para o sistema unitário absoluto, uma opção exclusiva para águas pluviais e mais seguro em termos de saúde pública.



A COVID-19 E A GESTÃO DO SANEAMENTO BÁSICO

No contexto da pandemia de COVID-19, as temáticas sobre água e saneamento básico voltaram à pauta nacional e internacional. Inicialmente se destacou o acesso à água como requisito fundamental para a principal ação preventiva de higiene das mãos. A garantia de abastecimento de água potável contínua e de forma segura nas residências também se tornou essencial no cumprimento do isolamento social. Finalmente, mesmo sem constatação científica de transmissão fecal-oral, a pandemia chamou a atenção aos fatores epidemiológicos que se relacionam à precariedade dos sistemas de coleta e tratamento de esgoto no Brasil.

Em outra perspectiva, o saneamento se coloca como pauta estratégica para uma visão de futuro

pós-COVID-19, que impulse o desenvolvimento econômico e a inclusão social. A nova centralidade da água e do saneamento deve considerar a relação com a retomada da economia, com o direito humano à água e ao saneamento básico.

Fontes de recursos para investimento em saneamento são normalmente advindas do Ministério do Desenvolvimento Regional, Funasa ou BNDES. O Novo Marco do Saneamento tem o propósito de incentivar os investimentos privados no setor, que sendo a escolha do município, deverá atentar às condições a serem estabelecidas no contrato para que atenda às demandas do município. Por fim, deve-se registrar a importância da agência reguladora que fiscalizará a prestação do serviço.

Organizando as metas e objetivos do planejamento

As metas de saneamento e gestão ambiental de sua cidade devem ser planejadas tendo como foco a universalização dos serviços e preservação do meio ambiente além da universalização do acesso aos serviços. Lembrando: Áreas com população expostas a risco de enchentes devem ser priorizadas sempre.

Quando se fala em planejamento do saneamento básico, da gestão de resíduos sólidos urbanos, e do meio ambiente, não se pode esquecer que é um investimento de longo prazo que não

necessariamente gera todos os frutos no tempo de uma gestão de 4 anos.

Alinhe seu planejamento aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável!

A gestão municipal do saneamento básico está alinhada com o **ODS 6 — Água potável e saneamento**: garantir disponibilidade e manejo sustentável da água e saneamento para todos.



Pesquisadores do Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro e da Universidade do Minho (Braga, Portugal) realizaram um estudo sobre a exigência de uma atenção ao binômio água e saneamento básico como estratégia para a retomada da economia mundial pós-pandemia. Leia "A nova centralidade da água e do saneamento pós-COVID-19" aqui.



Exemplos de metas para inspirar o planejamento estratégico da gestão municipal

OBJETIVO 1

Apoiar e fortalecer a participação das comunidades locais para melhorar a gestão da água e do saneamento.

Meta 1: Mapear 100% do território com déficit do atendimento de água e esgoto no primeiro ano de mandato.

Meta 2: Diminuir em no mínimo 30% o número de famílias sem acesso a água e esgoto durante os quatro anos de gestão.

OBJETIVO 2

Aumentar a eficiência do uso da água em todos os setores.

Meta: reduzir em 25% o desperdício de água do sistema público durante os quatro anos de mandato.



Leituras complementares

Estudo *Regras padronizadas sobre distribuição de riscos, equilíbrio econômico-financeiro e modelos regulatórios*, elaborado em 2020 para Abcon e Sindcon.

Documento completo sobre saneamento básico preparado por Pedro Henrique Teixeira Fiorelli especialmente para a *Jornada de formação para novos prefeitos* desenvolvida pela Comunitas.

Documento completo sobre saneamento básico e tratamento de esgoto sanitário preparado por Luiz Ricardo de Bittencourt Souza Renha, especialmente para a *Jornada de formação para novos prefeitos* desenvolvida pela Comunitas.

CONTEXTO DA GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS NO BRASIL

Os Resíduos Sólidos Urbanos (RSU) são o resultado dos resíduos que geramos em nossas casas somados àqueles provenientes da limpeza urbana (varrição de ruas, praças, capina e limpeza de bueiros, encostas, margens de córregos, ribeirões, entre outros). Além dos RSU, temos os resíduos do comércio e dos serviços, da construção civil (RCC), de serviços de saúde (RSS), industriais, da mineração, agrosilvopastoris, transporte e de saneamento (lodos das estações de tratamento de água e de tratamento de esgotos, em resumo).

O gerenciamento dos RSU – coleta, transporte e destinação final – é responsabilidade da prefeitura municipal. Para os demais resíduos, a competência é do gerador. Os cidadãos devem dispor seus RSU acondicionados nos locais, dias e horários determinados, conforme as normas do órgão municipal de limpeza urbana.

A partir daí, a responsabilidade é do poder público municipal. A municipalidade não deve jamais assumir a coleta de comércio e serviços que geram resíduos em grandes volumes, como supermercados e shoppings, ou de resíduos perigosos, como lojas de tintas, materiais de construção, postos de gasolina, hospitais e clínicas médicas, entre outros. Mesmo os resíduos gerados por serviços públicos de saúde devem ter sistema próprio de coleta, transporte e destinação final.

No Brasil, segundo o SNIS, cerca de 98% da população urbana e 92% da população total (urbana e rural) dispõem de serviços de coleta de RSU. Portanto, o problema não está na abrangência da coleta; muitas vezes os serviços públicos municipais coletam resíduos que não são de sua responsabilidade.

Segundo a norma brasileira nº 10004/2004 e a Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos, alterada pelo novo Marco do Saneamento, os resíduos podem ser perigosos e não perigosos, inertes e não inertes. Os perigosos são aqueles que contêm substâncias como óleos, tintas, amianto, lâmpadas, pilhas e baterias, alguns medicamentos etc. Estes devem ter um gerenciamento diferenciado, não misturados aos RSU, que, a princípio, são classificados como não perigosos. Para muitos resíduos, a legislação estabeleceu a obrigatoriedade da Logística Reversa (LR).

Um ponto importante é o processo de educação ambiental com a divulgação de informações para conscientizar a população do que pode ou não ser colocado no lixo. Nesse sentido, uma obrigação legal é a implantação da coleta seletiva. Segundo pesquisas, o nosso lixo tem em média cerca de 52% de matéria orgânica, 13% de papel e papelão; 14% de plásticos, 3% de me-

tais, 2,5% de vidros e 15,5% de outros. Isso significa que cerca de 32,5% são matérias que apresentam potencial para a reciclagem. SEGUNDO O MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA), em 2018, a coleta seletiva já estava presente em 1.322 municípios brasileiros. Todavia, trata-se de um serviço ainda incipiente, atingindo apenas 3% do potencial de recicláveis existentes.

Se, para a coleta convencional dos RSU, o cenário aponta percentuais elevados, o mesmo não se apresenta para a destinação final, apontada pela legislação de forma variada: reaproveitamento, reciclagem, tratamento e disposição final em solo. A maior parte dos RSU no país vai para a disposição final no solo. Para tanto, contamos com os aterros sanitários, os controlados e os lixões, estes dois últimos formas ilegais, ambientalmente inadequadas e sujeitas a sanções administrativas, civis e criminais por causar poluição ao solo, às águas e ao ar, sendo foco de proliferação de vetores e disseminação de doenças. Cerca de 2 mil municípios brasileiros ainda dispõem seus RSU de forma inadequada. Para a disposição final no solo, a alternativa ambientalmente adequada são os aterros sanitários, obras que preveem a impermeabilização do solo, a coleta e o tratamento dos gases e chorume, além de cálculos e manutenção de estanqueidade e estabilidade dos taludes.

Como fazer o diagnóstico da situação dos resíduos sólidos do seu município

- **Passo 1.** Identifique quem é o responsável pela coleta dos RSU, solicitando informações sobre a quantidade coletada por dia, mês e ano.
- **Passo 2.** Elabore a gravimetria dos RSU para conhecer o que está sendo coletado.
- **Passo 3.** Solicite o planejamento de rotas de coleta, dados dos veículos utilizados, pessoal, quilômetros rodados e custos dos serviços.
- **Passo 4.** Verifique onde os RSU estão sendo depositados.
- **Passo 5.** Verifique se o município dispõe de Plano de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos (PGIRS) ou se integra plano intermunicipal, regional ou metropolitano.
- **Passo 6.** Procure os municípios vizinhos para elaborar um plano conjunto.

- **Passo 7.** Implante a coleta seletiva, de preferência contratando associações ou cooperativas de catadores de materiais recicláveis.
- **Passo 8.** Promova a educação ambiental, informando e conscientizando a população para a triagem dos materiais recicláveis para a coleta seletiva.

- **Passo 9.** Defina indicadores como quilos de RSU coletados per capita; quilos de RSU coletados/km rodados; R\$/tonelada de RSU coletada; R\$/tonelada disposta em aterro sanitário etc.



FIQUE DE OLHO Na legislação

- Lei da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA);
- Lei de Crimes Ambientais;
- Lei da Política Nacional de Saneamento Básico (PNSB);
- Acordos setoriais de embalagens de óleos lubrificantes, lâmpadas e embalagens em geral;
- Resoluções CONAMA: nº 307/2002 (RCC); nº 358/2005 (RSS); nº 401/2008 (pilhas e baterias) e nº 416/2009 (pneus).

Logística Reversa (LR)

- A Lei da PNRS estabelece que os resíduos pós-consumo de embalagens de agrotóxicos, óleos lubrificantes, pneus, pilhas e baterias, lâmpadas e eletroeletrônicos devem ser recolhidos pelos fabricantes, importadores e rede varejista. Cabe aos consumidores descartar esses resíduos em pontos estabelecidos pelos primeiros.
- Mais recentemente, a exigência se estendeu às embalagens em geral e está em discussão a implantação da logística reversa para os medicamentos.
- Os sistemas de LR são implantados conforme acordos setoriais ou resoluções CONAMA no âmbito do governo federal. Os estados e municípios podem adequá-los às suas realidades por Termo de Compromisso.
- Para a boa governança da LR e do gerenciamento dos resíduos, a participação da iniciativa privada e da população é fundamental para a elaboração do PGIRS.

Organizando as metas e objetivos do planejamento

Definir metas de saneamento e gestão de resíduos sólidos urbanos para o tempo de uma gestão municipal é desafiador já que para ter um impacto considerável é preciso planejar a

médio e longo prazo. Ainda assim, apresentamos a seguir, alguns exemplos para inspirá-los na elaboração de metas na área de resíduos sólidos em seu município.

Alinhe seu planejamento aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável!

A gestão municipal dos resíduos sólidos está alinhada principalmente com o **ODS 15**

— **Vida terrestre:** proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade.



Exemplos de metas para inspirar o planejamento estratégico da gestão municipal

OBJETIVO 1

Aumentar substancialmente a reciclagem e reutilização segura.

Meta 1: Aumentar em 50% o volume de resíduos reciclados em quatro anos de gestão.

Meta 2: Promover um dia de conscientização sobre o descarte correto de lixo em todas as escolas públicas municipais, uma vez no ano.

OBJETIVO 2

Fomentar a coleta seletiva em consonância com a mecanismos de logística reversa e geração de renda.

Meta: Auxiliar na criação ou consolidação de uma cooperativa municipal de reciclagem de resíduos sólidos.

MEIO AMBIENTE

Gestão ambiental municipal

A gestão ambiental nos municípios é um desafio para a sustentabilidade do território das cidades e seu futuro. A qualidade ambiental nas cidades é determinante para a qualidade de vida dos cidadãos que ali vivem.

Normativa e competência dos municípios

A competência do município sobre a gestão ambiental do seu território está disposta no artigo 23 da Constituição Federal e, em seguida, na Lei Complementar nº 140/2011, que regulamentou esses dispositivos constitucionais e preconizou como objetivos fundamentais da União, dos estados,

do Distrito Federal e dos municípios, no exercício da competência comum, os seguintes termos:

- proteger, defender e conservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, promovendo gestão descentralizada, democrática e eficiente.
- garantir o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico com a proteção do meio ambiente, observando a dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais.
- harmonizar as políticas e ações administrativas para evitar a sobreposição de atuação entre os entes federativos, de forma a evitar conflitos de

atribuições e garantir uma atuação administrativa eficiente.

- garantir a uniformidade da política ambiental para todo o País, respeitadas as peculiaridades regionais e locais.

A lei então estabelece as competências dos municípios, apresentadas a seguir por temáticas:

1. A gestão ambiental municipal deve ocorrer de forma integrada com o Estado e a União. Cabe ao município:

- executar e fazer cumprir, em âmbito municipal, as políticas nacional e estadual de meio ambiente e demais políticas relacionadas à proteção do meio ambiente, além de exercer a gestão dos recursos ambientais no âmbito de suas atribuições.
- promover a integração de programas e ações de órgãos e entidades da administração pública federal, estadual e municipal, relacionados à proteção e à gestão ambiental.
- articular a cooperação técnica, científica e financeira, em apoio às políticas nacional, estadual e municipal de meio ambiente.
- prestar informações aos estados e à União para a formação e atualização dos sistemas estadual e nacional de informações sobre meio ambiente.

2. Formular, executar e fazer cumprir a Política Municipal de Meio Ambiente. Deve-se avaliar se o município possui uma lei que institui a sua política de meio ambiente. Esse é o primeiro passo para instituir a política. Em seguida, os municípios deverão:

- organizar e manter o Sistema Municipal de Informações sobre Meio Ambiente.
- elaborar o Plano Diretor, observando os zoneamentos ambientais.
- definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos.

Os últimos dois itens são muito importantes para o ordenamento territorial municipal. Os zoneamentos ambientais estabelecem o nível de sensibilidade ambiental do território que pode assim direcionar o padrão de desenvolvimento de

cada área. Essa ação está alinhada ao zoneamento ecológico-econômico (ZEE), instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente regulamentado pelo decreto nº 4.297/2002. Segundo o Ministério do Meio Ambiente, o ZEE tem como objetivo viabilizar o desenvolvimento sustentável a partir da compatibilização do desenvolvimento socioeconômico com a proteção ambiental. Para tanto, parte do diagnóstico dos meios físico, socioeconômico e jurídico-institucional e do estabelecimento de cenários exploratórios para a proposição de diretrizes legais e programáticas para cada unidade territorial identificada. O zoneamento é uma importante diretriz para o estabelecimento de áreas especialmente protegidas, as unidades de conservação. O Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) é instituído pela Lei nº 9.985/2000.

3. Licenciamento ambiental e autorizações ambientais. A lei complementar ainda estabelece que, uma vez observadas as atribuições dos demais entes federativos, cabe ao município promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos que:

- causem ou possam causar impacto ambiental, conforme tipologia definida pelos respectivos conselhos estaduais de meio ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade.
- estejam localizados em unidades de conservação instituídas pelo município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs).

Sobre outras autorizações ambientais, a lei menciona que, uma vez observadas as competências dos outros entes federativos, ao município cabe aprovar a supressão e o manejo de vegetação, florestas e formações sucessoras em florestas públicas municipais e unidades de conservação instituídas pelo município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs), e também em empreendimentos igualmente licenciados ou autorizados pelo município.

No contexto dos instrumentos de comando e controle da política ambiental, o município deverá exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar estejam em sua responsabilidade.

Outro tema essencial também abordado na lei é a educação ambiental instituída pela Lei nº 9.795/1999, que estabelece que cabe ao município promover e orientar a educação ambiental em todos os níveis de ensino e também a conscientização pública para a proteção do meio ambiente.

Diretrizes para uma política municipal de meio ambiente

Passo 1. Criar o Sistema Municipal de Meio Ambiente, com o objetivo de organizar, coordenar e integrar as ações dos órgãos e entidades da Administração Pública municipal, além de dispor sobre os órgãos que dele participam: unidade administrativa de meio ambiente (órgão executor), Conselho Municipal de Meio Ambiente e respectivas competências.

Passo 2. Prever o sistema de autorização ambiental ou o licenciamento ambiental para instalação e o funcionamento de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local, de iniciativa pública ou privada. Deve-se também dispor sobre o controle, monitoramento e fiscalização, com a previsão das infrações e aplicação das sanções administrativas.

Passo 3. Explicitar os mecanismos de participação da comunidade na formulação e execução da política ambiental, bem como na promoção da educação ambiental.

Passo 4. Prever mecanismos e procedimentos compensatórios.

Passo 5. Prever a criação do Fundo Municipal de Meio Ambiente (FMMA), capaz de criar condições financeiras e de gestão de recursos para o desenvolvimento das ações de gestão ambiental.

Estrutura municipal da gestão ambiental

Para que a gestão ambiental no município seja efetiva, é recomendável um órgão técnico-administrativo para essa finalidade, como uma Secretaria Municipal de Meio Ambiente ou uma autarquia.

A participação social na política ambiental do município é fator decisivo. A Lei Complementar nº 140 estabelece condicionantes para o município proceder no que se refere ao licenciamento ambiental de atividades de impacto local, dentre as quais a existência de Conselhos Municipais de Meio Ambiente ativos, que passou a ser obrigatória.

Assim, o Conselho de Meio Ambiente Municipal se refere a um órgão colegiado com função deliberativa, normativa e consultiva. Ele deve ser paritário, isto é, formado por um número igual de representantes dos entes públicos e da sociedade civil, eleitos autonomamente, em processo coordenado pelo município. As atribuições serão definidas em Lei Municipal.

As competências do Conselho Municipal de Meio Ambiente seguem as seguintes orientações:

- ◆ propor diretrizes para a Política Municipal de Meio Ambiente.
- ◆ propor normas técnicas e legais, procedimentos e ações visando à defesa, conservação.
- ◆ recuperação e melhoria da qualidade ambiental do Município, observadas as legislações federal, estadual e municipal pertinentes.
- ◆ decidir sobre a concessão de licenças ambientais de sua competência e sobre a aplicação de penalidades, respeitadas as legislações federal, estadual e municipal pertinente.
- ◆ atuar no sentido de promover a conscientização pública para o desenvolvimento ambiental, promovendo a educação ambiental formal e informal, com ênfase nos problemas do município.
- ◆ realizar e coordenar as Audiências Públicas, quando for o caso, visando a participação da sociedade civil nos processos de instalação de atividades potencialmente poluidoras.

Orçamento

A instituição de uma política ambiental e a sua estrutura necessária pode ser sustentada pelas taxas de licenciamento. Outros instrumentos econômicos estão previstos e podem gerar recursos para o Fundo Municipal de Meio Ambiente, cujo destino são projetos e programas voltados para a qualidade ambiental do município. Entre esses, estão:

- ◆ medidas de compensação ambiental.
- ◆ fundos socioambientais nacionais.
- ◆ fundos ambientais estaduais.
- ◆ ICMS ecológico.

Áreas verdes

As áreas verdes são elementos fundamentais para a sustentabilidade do município. Elas têm funções múltiplas nas cidades, tais como:

- ◆ a manutenção da qualidade dos corpos de águas urbanas.
- ◆ o incremento de áreas de infiltração, minimizando as enchentes urbanas.
- ◆ a instituição de reguladoras da poluição do ar, que exercem a função de retenção de particulados.
- ◆ a regulação do microclima, fator fundamental no contexto das mudanças climáticas.
- ◆ a manutenção da biodiversidade nas áreas urbanas.

A gestão de áreas verdes pode ocorrer no processo de instituição de unidades de conservação municipais, conforme o SNUC, gestão de parques urbanos e jardins, política de arborização e incentivos para cobertura vegetal em propriedades privadas. As Unidades de Conservação Municipais podem ser potencializadas em circuitos turísticos, com geração de receita e atrativos turísticos.



Projeto Conservador das águas
Um exemplo de sucesso no Brasil é o município mineiro de Extrema, que instituiu uma política de pagamento por serviços ambientais para restauração florestal em áreas rurais. Extrema tem aliado a política de conservação ambiental e a restauração florestal de áreas rurais com um ascendente desenvolvimento econômico, mostrando que o desenvolvimento sustentável é uma realidade factível para os municípios.

Organizando as metas e objetivos do planejamento

Assim como nas demais pastas, o planejamento na área de meio ambiente necessita de um modelo claro de metas e uma visão de longo prazo para o contexto municipal. Vejamos algumas sugestões e exemplos.

Na hora de planejar políticas públicas de meio ambiente, os gestores devem ter uma visão integrada para áreas como saúde, educação, urbanismo, saneamento e gestão de resíduos. É preciso lembrar que meio ambiente não são apenas áreas verdes mas principalmente uma questão de saúde da população.

Alinhe seu planejamento aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável!

A gestão municipal do meio ambiente está alinhada a vários ODs, dentre eles: o **ODS 11 — Cidades e comunidades sustentáveis**, o **ODS 13 — Ação contra a mudança global do clima** e o **ODS 15 — Vida terrestre**.





Exemplos de metas para inspirar o planejamento estratégico da gestão municipal

OBJETIVO 1

Proteger e restaurar ecossistemas relacionados com a água, incluindo montanhas, florestas, zonas úmidas, rios e lagos.

Meta 1: Mapear todas as áreas naturais do município, elencando possíveis ameaças e demandas a serem resolvidas, tal como poluição ou descarte indevido de resíduos, no primeiro ano de governo.

Meta 2: Formalizar legislação específica municipal para a gestão das áreas verdes, fiscalização e proteção do patrimônio natural.

Meta 3: Realizar cursos de formação com a população sobre o patrimônio verde do município, incentivando o cuidado integral dos ambientes.

OBJETIVO 2

Regularizar a situação do descarte do lixo e preservação do solo.

Meta 1: Se o município não possuir aterro sanitário regularizado, firmar acordos para descarte com os assentos licenciados mais próximos.



Vozes dos especialistas e gestores

Destaques e aprendizados adquiridos a partir da conversa com Águeda Muniz, ex-secretária municipal de Urbanismo e Meio Ambiente da cidade de Fortaleza (CE):

APRENDIZADO 1

A administração pública deve levar em conta a questão do meio ambiente diretamente relacionada à saúde pública. As condições de preservação do meio ambiente estão ligadas à forma como os cidadãos vivem num determinado local.

APRENDIZADO 2

Para governar é preciso planejar, buscar financiamento para as iniciativas e estabelecer a gestão. No tema do meio ambiente não é diferente: é preciso inseri-lo nas políticas de base da educação, como preparação teórica e prática dos futuros cidadãos.

Os conhecimentos sobre saneamento básico, gestão de resíduos e meio ambiente nos municípios disponibilizados e criados para a *Jornada para formação de novos prefeitos* foram produzidos a muitas mãos e em vários formatos.

O conteúdo apresentado neste módulo foi elaborado a partir da produção escrita de Marília Mello, secretária de meio ambiente e desenvolvimento sustentável do Estado

de Minas Gerais, e José Cláudio Junqueira, Ex-Presidente da Fundação Estadual de Meio Ambiente de Minas Gerais.

Conhecimentos adicionais no tema foram compartilhados por especialistas e gestores públicos em encontros virtuais e entrevistas durante a *Jornada*. A seguir, acesse o registro das conversas para ouvir dicas e recomendações daqueles que estão na linha de frente:



VÍDEO-ENTREVISTA com Águeda Muniz, ex-secretária municipal de Urbanismo e Meio Ambiente da cidade de Fortaleza (CE) (entrevista gravada em julho de 2020).

VÍDEO-ENTREVISTA com Marília Carvalho de Melo, secretária de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Minas Gerais (entrevista gravada em julho de 2020).



ENCONTRO, realizado em setembro de 2020, sobre como tratar o tema nos planos de governo, com participação dos especialistas Marília de Melo e José Cláudio Junqueira.



Leituras complementares

Guia de arborização urbana de Registro (SP)
 Orientações para a gestão ambiental municipal
 Dicionário Ambiental
 Procedimentos do licenciamento ambiental
 Portal Nacional de Licenciamento Ambiental

PLANEJAMENTO TERRITORIAL, MOBILIDADE E HABITAÇÃO

Contexto: por que é preciso olhar para o planejamento territorial e quais são os principais desafios

Ainda que o meio técnico-científico informacional tenha alterado nossa relação com o espaço-tempo, é no território que a concretude de nossa vida se dá. Logo, o comprometimento dos gestores públicos em pensar, planejar e propor ideias é fundamental para que essa dimensão seja alcançada com eficácia.

Na 3ª Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Sustentável (Habitat III 2016), as cidades foram posicionadas na vanguarda da mudança socioeconômica global, através da construção de uma Nova Agenda Urbana para 2030. Ao mesmo tempo em que questões relacionadas à moradia e à sustentabilidade podem representar uma ameaça ao desenvolvimento, elas também podem se transformar em oportunidades e soluções que inspirem cidades ao redor do mundo.

Um exemplo prático disso é o modelo do BRT (sistema de ônibus rápidos de alta capacidade), que surgiu como uma solução local nos anos 1970, em Curitiba, e hoje é replicado para cerca de 190 cidades, transportando mais de 31,6 milhões de passageiros diariamente, em que se pese o impacto da pandemia da COVID-19 sobre os sistemas de transporte público¹⁷.

Outro modelo de intervenção é o caso de Medellín, cidade colombiana considerada nos anos 1990 uma das mais perigosas do mundo. Seu processo de transformação urbana foi feito a partir da abordagem sensível e solidária,

priorizando sua arquitetura e desenho urbano. Os espaços públicos compartilhados foram inovados, com foco nos bairros populares, além do transporte público ter sido aprimorado, confundindo as fronteiras econômicas e aumentando o senso de conexão e cultura.

Esses exemplos mostram que pensar o planejamento urbano e transformar o espaço urbano das cidades refletem diretamente na qualidade de vida das pessoas nos centros urbanos. A prosperidade da cidade e a melhoria da qualidade de vida da população é algo que está no radar de todo gestor público. Para que isso possa ocorrer com eficiência, assegurando direitos e oportunidades, é preciso priorizar políticas que:

- ▶ fomentem a economia sustentável e inclusiva, atentando-se para a garantia da sustentabilidade ambiental;
- ▶ promovam uma governança urbana com mecanismos de pesos e contrapesos, que possibilite o empoderamento e assegure a participação dos mais diversos atores do território.

¹⁷ Fonte: <https://wricidades.org/nosso-trabalho/projeto-cidade/brtdata-observat%C3%B3rio-centro-de-excel%C3%A2ncia-brt>

Sabemos que garantir a execução de políticas desse porte é um grande desafio, não existindo fórmula mágica para criar dinâmicas equilibradas no território. Sendo assim, na hora de pensar cada política, é preciso levar em consideração a diversidade de cada lugar e a população que nele reside, garantindo sempre o vínculo social e identitário das pessoas com seu território.

Cada cidade é pautada por um conjunto único de características socioeconômicas que estão expressas em sua infraestrutura e em seu patrimônio cultural. As interações entre essas características podem levar ao enfrentamento de desafios em várias dimensões, como planejamento urbano, mobilidade, cultura e lazer, meio ambiente, economia urbana, infraestrutura, governo eletrônico, serviços e infraestrutura social (saúde, segurança e inclusão).

Dessa maneira, o município é a primeira escala do planejamento territorial. Cada qual com sua competência administrativa, sobre as quais é fundamental legislar (por vezes competências privativas, por vezes concorrentes).

Competências, normativas e instrumentos de gestão das cidades no Brasil

Do ponto de vista urbano, o município detém muitas responsabilidades exclusivas, tais como:

- ▶ Planejar uso e ocupação do solo em seu território.
- ▶ Estabelecer normas de construção.
- ▶ Conceder licença para localização e funcionamento de estabelecimentos industriais, comerciais.
- ▶ Regulamentar serviços de transporte coletivo e táxis.
- ▶ Realizar limpeza de vias e logradouros públicos.

A aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, recolocou o debate sobre a cidade e o planejamento urbano na agenda das políticas públicas. Os instrumentos regulamentados por esta lei oferecem condições para que os municípios assumam novo protagonismo na gestão urbana e induzam a novas lógicas de reprodução das cidades. No entanto, mesmo vinte anos depois de sua aprovação, a aplicação desses instrumentos não está consolidada. Sua tradução na legislação urbanística local e, mais do que isso, nas condições de

vida nas cidades, ainda permanece como um desafio para as administrações municipais.

A ordenação da cidade é essencial para o desenvolvimento urbano e territorial sustentável. O Plano Diretor é um dos principais instrumentos da política urbana brasileira, sendo um importante aliado do prefeito na elaboração das estratégias a serem desenvolvidas na cidade.

O Plano Diretor tem por função promover o diálogo entre os sistemas naturais, os sistemas urbanos e os objetivos sociais e econômicos identificando potencialidades e prioridades para colocar a cidade numa espiral ascendente de desenvolvimento sustentável.

Para saber mais sobre o assunto, acesse o site do Ministério do Desenvolvimento Regional, no qual diferentes cartilhas sobre Planos Diretores podem ser baixadas.

É fundamental que o planejamento das áreas de habitação, mobilidade e território estejam em sintonia com as diretrizes do Plano Diretor, pois a ferramenta funciona como uma peça orçamentária do setor público, que assegura a base operacional para qualquer plano sair do papel. O alinhamento entre todos os instrumentos é chave para o êxito numa gestão, em um processo contínuo e iterativo.

Como destacado, o Plano Diretor é um dos principais instrumentos para regulação do ordenamento territorial municipal. Junto com a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS), conhecida como “Lei de Zoneamento”, essas normativas configuram a base para se pensar política urbana nas cidades brasileiras. Podemos destacar também outros instrumentos, como os Planos Regionais, com objetivo de detalhar as diretrizes advindas do Plano Diretor, ou mesmo o Código de Obras e Edificações do município, legislação fundamental para aprovação de novos empreendimentos nas cidades.

Para saber mais sobre normativas de planejamento urbano, acesse o *Manual do prefeito* produzido pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM).



Tendências e conceitos importantes na hora de planejar a cidade

Resiliência urbana

Na última década, desastres naturais afetaram mais de 220 milhões de pessoas pelo mundo, com prejuízos estimados de 100 milhões de dólares por ano¹⁸. Todas as cidades são vulneráveis a acontecimentos não previsíveis e a maneira como estes fatos serão enfrentados é o cerne do conceito conhecido como resiliência urbana. Para tanto, é importante reconhecer os desafios transversais à política urbana, as relações entre os diferentes níveis de governo e a complexidade

que envolve diferentes atores e agentes que disputam um mesmo território.

O Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU Habitat) tem como diretriz trabalhar com os governos locais, acreditando que eles são o nível de governança que está mais próximo dos cidadãos. Para apoiar esse processo foi desenvolvido o City Resilience Profiling Program (CRPP), a fim de apoiar os governos locais no desenvolvimento da capacidade de melhoria da resiliência, focando no planejamento urbano abrangente e integrado. O programa também disponibiliza uma abordagem holística e centrada nas pessoas para analisar toda a cidade a partir de uma pers-

¹⁸ Fonte: <https://news.un.org/pt/story/2016/02/1540881-desastres-naturais-afetaram-100-milhoes-de-pessoas-no-mundo-em-2015>

pectiva resiliente: a City Resilience Profiling Tool (CRPT). Além disso, o programa ONU Habitat lançou o Urban Resilience Hub, programa no qual é oferecido espaço para troca de conhecimento, melhores práticas e inovação. Dentre as estratégias, destacam-se:

- **Otimizar o subsistema urbano e priorizar a saúde humana.** Investimentos em infraestrutura que considerem a gestão dos recursos hídricos, os espaços verdes urbanos, a biodiversidade das cidades e as escolhas que minimizem a poluição causada por produtos químicos e resíduos.
- **Mudança dos padrões urbanos de consumo e produção.** Modelos comunitários compactos, com a priorização do transporte, infraestrutura urbana e incentivos para construção em eixos

já consolidados das cidades, evitando o espraiamento urbano.

➤ **Aumentar a resiliência do sistema a choques e tensões físicas, econômicas e sociais.**

Parques públicos em zonas costeiras e ribeirinhas, já que priorizam a dinâmica da população local residente e amortecem fatores adversos do ambiente natural, como possíveis inundações. Os investimentos em infraestrutura devem atentar para essas características locais e buscar priorizar soluções acessíveis, confiáveis e adaptáveis, atendendo à demanda de longo prazo. As políticas também devem garantir que casas e edifícios, ativos importantes das cidades, sejam projetados e construídos para minimizar os riscos de desastres, estando em áreas adequadas para suas estruturas.



RESILIÊNCIA E A COVID-19

É no território que as desigualdades estruturais das cidades brasileiras se escancararam durante a pandemia de COVID-19, evidenciando problemas recorrentes como a falta de acesso ao saneamento básico, a precariedade habitacional de parcela significativa da população, bem como da necessidade de políticas econômicas e financeiras focadas para os setores mais vulneráveis de nossa sociedade.

Os esforços vão desde a reorganização dos sistemas de transporte, passando pelo atendimento de necessidades sociais e chegando à recuperação

da economia. À medida que se inicia a flexibilização do isolamento social, novos desafios se apresentam, como a necessidade de repensar a utilização dos espaços públicos e as diferentes formas de se locomover pela cidade. A COVID-19 tem gerado grandes intervenções urbanas, muitas vezes sem a possibilidade de planejamento ou de investimento elevados. Temos observado cidades transformadas em laboratórios de experiências em políticas para a resiliência, por vezes exitosas. Nesse sentido, é fundamental pensarmos que o momento de crise pode ser uma oportunidade de criação para um legado mais sustentável no município.

O sonho que se sonha junto: construção de uma visão de futuro

O melhor caminho para sonhar com cidades mais justas, sustentáveis e igualitárias é exercermos uma visão holística sobre o todo, necessária para ação efetiva e integração das políticas setoriais. Esse olhar sistêmico permite a melhora do diálogo com os diversos agentes que fazem parte da cidade.

Tratando dessa construção coletiva, o arquiteto e urbanista Jaime Lerner nos traz uma abordagem interessante: o que seria um sonho para o município – o qual não seja, “simplesmente”, a resolução desses problemas, mas a aspiração maior, o cenário desejado, a visão de futuro? Para a solução dessas questões – ou, pelo menos, para o início de reflexão sobre elas –, propomos alguns passos nos quais o planejamento pode funcionar

como instrumento para a ação coletiva, tendo a cidade como mote central.

Por onde começar: diagnóstico eficiente

Um bom diagnóstico consiste no levantamento e na construção de uma base analítica que sustente as propostas pensadas para o município. Ao mesmo tempo, novas ideias podem surgir justamente desse reconhecimento cuidadoso das características locais. É, portanto, uma via de mão dupla, que conduz à fundamental ancoragem em cada realidade.

Para a execução do diagnóstico, além dos órgãos oficiais de governo, recentemente startups com um propósito social oferecem plataformas digitais de serviços que agrupam em uma única janela dados oficiais dos municípios do país. A seguir:

- ▶ Datapedia (São Paulo);
- ▶ Gove (São Paulo);
- ▶ Impulso;
- ▶ DataViva.

Para fundamentar as próximas etapas do planejamento territorial

A seguir apresentamos alguns elementos importantes para o diagnóstico preliminar das cidades brasileiras: o ambiente construído, seus recursos naturais e materiais, a dinâmica populacional e econômica, bem como a mobilidade urbana e os fatores que garantem a participação social. Essas são peças fundamentais para uma primeira aproximação com os territórios nos quais se deseja atuar.

Base natural

A base natural – as relações do relevo, da hidrografia, da vegetação, do clima e as interfaces ecológicas e ecossistêmicas – é o suporte de toda e qualquer ação humana. Sustentabilidade ambiental é outro tema importante e não deve ser encarado como esotérico ou uma preferência ideológica. É fundamental que o planejamento considere a base ambiental como ponto de partida para se pensar o território.

Dinâmica demográfica

A demografia é a ciência que estuda a dinâmica populacional humana, utilizando pesquisas quantitativas, qualitativas e ferramentas estatísticas para compor indicadores valiosos para o planejamento territorial. O IBGE é a principal fonte dessas informações no país, que são alimentadas por pesquisas mais completas, como o Censo Demográfico, que

ocorre via de regra a cada dez anos, e a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD), realizada anualmente e com abrangência amostral.

O estudo da demografia permite traçar panoramas, detectar tendências e realizar projeções, o que é necessário à formulação de políticas públicas setoriais. Além disso, permite aproximar a gestão e a população, alimentando a compreensão de sua composição, características e dinâmicas.



BOAS PRÁTICAS Para obter um bom diagnóstico

Temas críticos a diagnosticar

É fundamental verificar as necessidades de mitigação de mudanças climáticas na região; as características geomorfológicas (solo, subsolo, declividades); o uso e ocupação do solo (incluindo áreas de risco e vulnerabilidades); o mapeamento dos corpos hídricos (rios, riachos, lagos, estuários, enseadas, mares) e dos canais naturais de drenagem; e o mapeamento da vegetação em seus diferentes biomas e estágios de sucessão. Todos esses aspectos encontram rebatimentos na legislação federal (por vezes também na estadual e municipal) que balizam o planejamento territorial e se apresentam como fortes condicionantes da ocupação urbana, rural e industrial. Para tanto, ver leis como o Código Florestal Brasileiro, a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil e a Lei nº 9.433/1997 (Lei das Águas).

Onde encontrar essas informações

O IBGE disponibiliza informações importantes em suas bases de dados, assim como o Serviço Geológico do Brasil (CPRM). Ferramentas abertas como o Google Earth são úteis para a visualização do território. Além disso, imagens de satélites e informações meteorológicas podem ser buscadas no Instituto Nacional de Meteorologia e no Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. Muitos estados e municípios têm seus próprios bancos de informações, por vezes georreferenciadas, que podem oferecer importantes subsídios ao planejamento. Por fim, o Núcleo de Geotecnologias da Universidade do Estado do Rio de Janeiro traz em seu site uma lista bastante completa de fontes de dados geográficos para diversos estados da federação.



BOAS PRÁTICAS Para obter um bom diagnóstico

Temas críticos a diagnosticar

Entre os principais indicadores e tendências a serem analisadas, estão a taxa de crescimento populacional, possível de ser analisada a partir dos dados do Censo e as projeções da PNAD-Contínua; o segmento por idades e perfil socioeconômico da população, gerando melhores condições de se pensar em ações segmentadas; além dos fluxos migratórios do município e região.

Onde encontrar estas informações

Além do IBGE, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e o Observatório das Metrópoles, estudam questões relacionadas à dinâmica demográfica/socioeconômica e seus rebatimentos territoriais. Ainda, os governos estaduais e/ou municipais, com frequência, têm órgãos ou secretarias que trabalham com a análise dessas informações e a identificação de tendências.

Mobilidade e acessibilidade

A mobilidade é um tema de destaque no planejamento de um município ou região, pelo tempo que consome no cotidiano das pessoas, pela importância que tem como elemento de estruturação da ocupação do território, por sua interface com as estruturas econômicas, pelos impactos ambientais e de saúde pública, entre outros.

É um assunto amplo, que envolve desde a condição das calçadas até a expansão de um aeroporto internacional, passando pelas novas tecnologias que instrumentalizam os aplicativos para entregas e o *machine learning* que poderá guiar os veículos autônomos.

Ainda que o diagnóstico em cada localidade revele muitas especificidades, poderíamos arriscar, de antemão, que algumas questões serão recorrentes:

- ▶ calçadas com pavimentos precários e com baixo conforto ambiental;

- ▶ predominância do espaço viário dedicado ao transporte motorizado particular;
- ▶ sistemas de transporte coletivo com deficiências estruturais e operacionais;
- ▶ falta de hierarquia e de continuidade das vias;
- ▶ conflitos entre o tráfego local e de passagem (muitas áreas urbanas brasileiras se desenvolveram/desenvolvem de forma “orgânica” ao longo das margens de rodovias);
- ▶ números expressivos de acidentes de trânsito.

Todos esses pontos são substantivamente impactados pelo planejamento territorial e são componentes de um bom diagnóstico.



Temas críticos a diagnosticar

Identificar os gargalos de mobilidade na base física (sistema viário estruturante existente e previsto) e nos modais de transporte. Neste ponto, é importante não esquecer dos pedestres, ciclistas e pessoas com necessidades especiais, bem como necessidades de expansão, de modo a orientar as propostas. É igualmente importante ter consciência de que o porte do município vai influenciar a viabilidade dos diferentes modais de transporte, particularmente no que tange os de maior capacidade, como BRT, VLT, VLP, trem e metrô. Sempre que possível, deve-se buscar uma rede de transporte com integração física, tarifária e de modais.

Onde encontrar essas informações

Sobre esse tema, as fontes são inúmeras. Destacamos as páginas do Ministério da Infraestrutura, do Ministério do Desenvolvimento Regional, da Empresa de Planejamento e Logística e das Agências Nacionais de Transportes (ANTT, ANTAQ, ANAC). Há ainda instituições internacionais que oferecem um excelente material sobre o tema, como o Instituto de Políticas de Transporte e Desenvolvimento (ITDP), o International Council on Clean Transportation (ICCT) e a iniciativa Transformative Urban Mobility Initiative (TUMI).

O WRI-Brasil disponibiliza um rico acervo de informações. Particularmente sobre o transporte coletivo, fontes como a Associação Nacional de Empresas de Transportes Urbanos (NTU), Associação Nacional de Transportes Públicos (ANTP) também trazem publicações e referências. No âmbito local/regional, as empresas que operam o transporte (coletivo, escolar, funcional, especial etc.) podem informar os itinerários, frequência, frota e passageiros transportados.

O patrimônio de uma cidade são as camadas de história, memória e afetos que compoem a singularidade do local. Conhecer esse patrimônio, material e imaterial, é a base para construir uma visão de futuro.

Temas críticos a diagnosticar

Entre os principais elementos de investigação, está a realização de um inventário sobre o patrimônio natural e cultural, material e imaterial local, cabendo identificar os distintos elementos que compõem os símbolos locais.

Onde encontrar essas informações

Órgãos de abrangência nacional, como o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), e internacional, como a Unesco, disponibilizam bons conteúdos de referência. Muitos estados (e alguns

municípios) têm seus institutos específicos e/ou secretarias de cultura como fontes de um saber acumulado. O levantamento do patrimônio natural (para além dos itens que são comuns ao tópico da Base natural) pode ser complementado com informações disponíveis em organismos como o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA/UNEP), a WWF-Brasil, a CI-Brasil, além dos órgãos governamentais nos âmbitos municipais e estaduais, bem como organizações sociais que atuam nas esferas locais e regionais.

Patrimônio material e imaterial

Um município, assim como uma pessoa, deseja e precisa firmar sua identidade. Alguns municípios, mais longevos, colecionam os tesouros de gerações em seu espaço. Alguns se olham no espelho e não conseguem saber muito bem o que são, dada a pluralidade de suas facetas. Outros se reconhecem pela música, pela pintura e pelo teatro; pelo verde de suas florestas preservadas ou dos campos cultivados; pelo azul cristalino de suas águas ou pela vertigem do seu céu; pelos vínculos com povos ancestrais ou pela acolhida de imigrantes.

Compreender as camadas da história, da memória, dos afetos, da natureza, das raízes e das ambições é passo fundamental para a construção da visão de futuro e, por consequência, do diagnóstico. É a combinação desses elementos que ajuda a evidenciar a singularidade de um lugar, o que pode

vir a se tornar um atrativo tanto para moradores quanto para visitantes e investidores.

O patrimônio material é forma que se faz tangível, isto é, em edificações privadas ou públicas, residências ou edifícios corporativos, teatros, museus, universidades; em espaços públicos como praças, largos e parques; em unidades de conservação e em cavernas com pinturas rupestres. Os habitantes de uma cidade podem se identificar com obras de arte urbana, como um conjunto de esculturas ou um mural, ou itens do mobiliário, como bancos ou postes de luz típicos de um determinado período. Já o patrimônio imaterial se expressa na riqueza das festas, feiras, cardápios e manifestações típicas que ocorrem de norte a sul do país, com caráter folclórico, religioso, erudito e popular.

Dinâmica territorial e qualidade de vida

O planejamento territorial busca equacionar as necessidades e aspirações por moradia, mobilidade e vida, três pilares da qualidade do ambiente construído. A vida aqui é entendida como o conjunto das atividades que a população desempenha em seu cotidiano, como o trabalho, o estudo, a saúde, a cultura, o lazer e a sociabilidade.

Com isso, o planejamento territorial abrange as questões de densidade (tanto populacional quanto das edificações), de diversidade (de renda, de idade, de tipologias construtivas, de usos compatíveis) e de identidade e coexistência (a construção de um sentimento comunitário inclusivo, no qual o pertencimento não gera exclusão).

Trata-se de uma “categoria síntese”, no sentido de que a qualidade desejada depende do entrelaçamento de diversos fatores que são esmiuçados nas leituras setoriais. Por exemplo, há que se avaliar a existência de porções do território onde ocorre uma excessiva segregação funcional (zonas exclusivamente residenciais ou comerciais e industriais), entendendo-se que essa segregação tem impacto negativo sobre a mobilidade, forçando deslocamentos que podem e devem ser evitados. Há espaços públicos de qualidade em quantidade suficiente, bem distribuídos para que todos possam ter acesso? Há um ambiente cultural e econômico que favoreça a criatividade e a inovação, que convida a permanência dos jovens e atraia outros profissionais?



BOAS PRÁTICAS

Para obter um bom diagnóstico

Temas críticos a diagnosticar

É necessário mapear e coletar a distribuição e a tipologia das funções urbanas distribuídas por bairros, procurando identificar diferentes vetores:

- crescimento imobiliário, *clusters* (agrupamentos) de atividades, conflitos de uso, áreas deprimidas (aquelas que perdem população e investimentos) ou em crescimento;
- demandas por moradia dos diferentes estratos socioeconômicos, incluindo aglomerados subnormais;
- deficiências na cobertura dos serviços e equipamentos públicos, tais como transporte, iluminação, coleta de lixo, água, esgoto, drenagem, rede de creches, escolas e postos de saúde;

- presença de atividades culturais e de lazer;
- adequação dos parâmetros de uso e ocupação do solo.

É fundamental ter a visualização dessas informações sobre o território, ainda que se use técnicas analógicas de mapeamento.

Onde encontrar essas informações

O contato direto com a comunidade e as informações de outras secretarias de governo (no âmbito municipal e estadual) podem ser fontes importantes, mas é necessário que o município progressivamente construa seu banco de dados georreferenciados para poder bem diagnosticar essas questões, incluindo, além de dados próprios, dados baseados em protocolos de cooperação com entidades que possam contribuir com informações relevantes.

Gestão territorial

Aqui, o objetivo é analisar se o processo de desenvolvimento e crescimento urbano está ou não gerando valor para a cidade e seus habitantes. Procura-se entender se a gestão territorial é eficiente e se a população e suas atividades estão bem distribuídas no espaço. Apesar de mais de 70% dos municípios brasileiros dependerem das transferências esta-

duais e federais (quando esses recursos representam cerca de 80% do total das receitas disponíveis), é preciso ter em mente a importância de aumentar as fontes de arrecadação. O Banco Mundial recomenda ter como meta pelo menos 50% das receitas geradas no nível local, o que irá conferir mais autonomia e capacidade ao município para executar as suas prioridades.



BOAS PRÁTICAS

Para obter um bom diagnóstico

Temas críticos a diagnosticar

Verificar se o município tem Planta Cadastral e Planta Genérica de Valores, bem como instrumentos e métodos de atualização. Deve-se considerar as aplicações de normas de loteamento, edificação, uso e ocupação do solo, bem como das alíquotas do IPTU, ITBI e ISSQN e outras tributações pertinentes. É interessante complementar esse estudo com a avaliação da gestão fiscal dos últimos cinco anos, uma

visão dos gastos correntes e de dívidas ativas e passivas, de forma que o planejamento possa colaborar com sugestões para o reforço da capacidade fiscal.

Onde encontrar essas informações

Existe uma iniciativa do governo federal chamada Tesouro Transparente, na qual é possível solicitar dados nos níveis estadual e municipal.

Participação cidadã

O planejamento de viés tecnocrático, feito isoladamente em repartições ou escritórios, felizmente caiu em desuso. Há uma exigência crescente por parte da sociedade em relação a transparência dos processos, uma vez que a população quer entender a priorização de investimentos e a utilização dos recursos públicos.

Diante disso, é preciso conceber estratégias para comunicar-se com os diferentes “públicos”, que englobam movimentos

sociais, ONGs, academia, entidades de classe, representantes do setor produtivo, formadores de opinião, entre outros. São três os objetivos nessa ação: aproximar o planejamento das pessoas, abrindo canais de comunicação frutíferos; trabalhar uma “pedagogia territorial”, promovendo o diálogo entre diferentes forças da sociedade e uma compreensão interdisciplinar dos desafios; e construir vínculos de transparência e corresponsabilidade, pois a construção da visão de futuro e sua realização é uma tarefa de todos os habitantes.

segmentos que pressionam o governo para avançar em agendas específicas. Por fim, novas tecnologias, como aplicativos e plataformas, são também caminhos a explorar para coletar informações e para a comunicação entre o poder público e a população.



BOAS PRÁTICAS

Para obter um bom diagnóstico

Temas críticos a diagnosticar

De início, mapear os atores sociais, canais existentes de comunicação e fóruns de discussão e de participação. Analisar os processos pelos quais o governo local mobiliza a sociedade na gestão da cidade, assim como

Olhar apurado para uso e ocupação do solo

É na concepção – e, por extensão, na implantação – da estratégia de ordenamento territorial do município que as maiores contribuições para a sustentabilidade e para a resiliência podem ser dadas, gerando um padrão de ocupação que possibilita conduzir os diferentes usos para áreas vocacionadas: conservação, urbanização, uso agropecuário, industrial etc.

A seguir, é possível observar a relação entre a emissão de monóxido de carbono e a ocupação urbana: uma cidade menos espraiada possui maior densidade populacional e menores índices de emissão de carbono por pessoa, o que contribui para a sustentabilidade.

Atlanta

Área Construída

Densidade Bruta:
5,84 hab/ha



População	Área Urbana	Emissão de Carbono
2,5	428.000	7,5
Milhões	Ha	t CO/pessoa

Barcelona

Área Construída

Densidade Bruta:
172,83 hab/ha



População	Área Urbana	Emissão de Carbono
2,8	16.200	0,7
Milhões	HA	t CO/pessoa

Fica estabelecida no Plano Diretor a criação de macrozonas rurais, urbanas e de expansão, os distritos industriais e logísticos, delimitados em leis municipais específicas (a Lei do Perímetro Urbano, por exemplo). Para cada um desses compartimentos, o município definirá, por meio de legislação, os parâmetros de uso (as atividades) e de ocupação do solo (a intensidade). Esse conjunto de definições são chamadas de Lei de zoneamento.

Lei de de parcelamento, uso e de ocupação do solo — A Lei de zoneamento

Instrumento crucial para a política urbana, trata-se da ferramenta-base para o município construir a paisagem que deseja, moldando eixos de adensamento e centralidades (porções o território que servem de referência à população pela concentração de atividades e serviços), além de equilibrar e aproximar as funções urbanas (a moradia, o trabalho, o estudo e o lazer), e buscar a maior diversidade de usos compatíveis e a mistura de faixas de rendas e de tipologias, evitando que assim se criem “guetos” (ricos e/ou pobres). Com a Lei, podem ser reservadas porções específicas à habitação social e à regularização fundiária (Zonas Especiais de Interesse Social), bem como podem ser criadas zonas de restrição à ocupação ou de uso controlado, seja por fragilidades do terreno, seja por interesses de preservação.

Ao se estabelecerem os parâmetros do zoneamento, prescreve-se a função social que a cidade definiu para cada uma dessas porções do território, o que abre espaço para a aplicação de instrumentos urbanísticos previstos no estatuto, tais como o IPTU progressivo, a edificação compulsória e a desapropriação com títulos da dívida pública.

É aí que outros instrumentos tornam-se de grande valia para o planejamento e a gestão urbana e para a consolidação do desenho da cidade, tais como a Transferência do Direito de Construir (TDC), a Compra de Potencial Construtivo e as Operações Urbanas Consorciadas.

É de extrema importância que as revisões da Lei de zoneamento acompanhem as revisões do Plano Diretor, o que deve ocorrer com uma periodicidade de até dez anos.

Por fim, em relação à aprovação e ao impacto de empreendimentos de grande porte na cidade (projetos habitacionais, implantação de portos, duplicação de estradas etc.), é importante observar questões relativas ao Licenciamento ambiental, incluindo a importância da elaboração de Estudos de Impacto Ambiental (EIA) e do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA).

Normas a esse respeito são encontradas nas resoluções nº 001/1986 e nº 237/1997 do CONAMA.

Zeladoria

Nos últimos anos, o termo zeladoria se popularizou no vocabulário dos gestores públicos. É uma palavra inteligente para comunicar os cuidados diários com o município, entre eles: a iluminação e a arborização públicas; a conservação de jardins, praças e parques; a varrição das ruas; a desobstrução das redes de drenagem e dragagem de corpos hídricos; a coleta e o destino adequado às diferentes categorias de resíduos sólidos; a manutenção do mobiliário urbano (como bancos, lixeiras, floreiras, pontos de ônibus, placas de sinalização); os reparos e melhorias na pavimentação das vias e ciclovias; a responsabilização dos proprietários pela realização e manutenção das calçadas; a valorização de monumentos e marcos urbanos; e a conservação dos equipamentos públicos e comunitários.

Vale lembrar que cada morador é um importante ativo. Pensar em estruturar uma plataforma de relacionamento com o cidadão pode ajudar o gestor a obter uma visão sistêmica das demandas da cidade e agilizar a execução dos serviços públicos municipais. Ainda, é preciso pensar na complementaridade entre a conservação dos bairros e a convivência positiva entre seus moradores, sendo um importante fator de cuidado dos ambientes urbanos.

Habitação de interesse social

Abrigo e moradia sempre serão necessidades humanas primordiais. Grosso modo, a habitação representa cerca de 70% da ocupação de uma cidade. Soluções adequadas de habitação de interesse social precisam abranger todas as camadas da sociedade, tais como o abismo socioeconômico e as limitações de mobilidade — problemáticas evidenciadas pela pandemia. Projetos habitacionais para as faixas de baixa renda precisam ser pensados de maneira integrada às cidades e concebidos de forma que a sua escala possa se “fundir” à malha urbana existente, ou ao seu prolongamento, de forma a não favorecer a criação de estigmas e guetos.

Nas sociedades emergentes, há escassez de políticas habitacionais de acesso à moradia digna focadas nas camadas de baixa renda. Parte significativa da população não tem possibilidade de acesso ao mercado formal de moradia — financiamentos de longo prazo (FGTS sendo o principal) ou expressivos volumes de poupança — e acaba por “resolver” sua necessidade habitacional por meio da autoconstrução (áreas de grande precariedade habitacional e urbana, como as conhecidas favelas, ou loteamentos e cortiços habitacionais).

As variáveis do preço da terra, das infraestruturas, da eficiência dos processos construtivos e da qualidade dos materiais devem ser levadas em consideração. Em termos de financiamento, é preciso observar a carga tributária, a capacidade de pagamento e o crédito disponível para a construção e a compra de imóveis e para a reforma de edifícios que sejam capazes de atender à população mais vulnerável. Além disso, uma política municipal de acesso à moradia digna deve abranger outras relações econômicas que não contemplam somente o acesso à propriedade privada. Habitações sociais, com uso de aluguel, e instrumentos como a concessão de uso especial para fins de moradia caminham são exemplos.

Outro aspecto fundamental é a disponibilidade de áreas para acomodar os empreendimentos habitacionais. No planejamento estratégico da cidade, a disponibilidade está ligada às taxas anuais de crescimento demográfico, às densidades almejadas, às possibilidades de reconversão de terrenos antes ocupados com usos que se tornaram obsoletos, a pertinência da expansão do perímetro urbano, entre outros fatores.

Regularização fundiária

É recorrente na paisagem das nossas cidades a presença de “aglomerados subnormais” (nomenclatura do IBGE) que, via de regra, precisam ser “regularizados”. O enfrentamento da questão habitacional não pode prescindir da proposição de soluções para essas áreas.

Um passo básico é cadastrar as famílias residentes em um local para melhor entender a dinâmica socioeconômica. Na sequência, é preciso verificar as áreas que não possuem viabilidade técnica para serem ocupadas (risco geológico, por exemplo) e discutir as possibilidades de realocação, preferencialmente para a mesma comunidade ou próximo a ela, com os envolvidos. A partir daí, torna-se fundamental verificar o

novo desenho de ocupação, definir quais tipologias edilícias são compatíveis com a cultura do local, verificar como abrir espaço para implantar uma malha viária mínima que permita a conexão do entorno e a chegada de serviços públicos. Por fim, é desafio da gestão municipal equacionar os recursos que viabilizarão tais intervenções.

- ◆ Ferramentas jurídicas de planejamento úteis:
- ◆ instrumentos previstos no Estatuto da Cidade;
- ◆ Lei Federal nº 13.465/2017, que versa sobre a regularização fundiária em áreas urbanas (a Reurb) e rurais, apresenta alguns instrumentos arrojados.

Modalidades de autoconstrução, total ou parcial, podem ser linhas auxiliares para a compra da casa própria. Nessa medida, programas habitacionais podem prover o lote urbanizado, acompanhado de apoio técnico e linhas de crédito especiais para a compra de material de construção, diminuindo o vulto do investimento público e estimulando a força de trabalho, criatividade e solidariedade dos futuros moradores. Outra possibilidade é ter o lote urbanizado e a construção com um módulo mínimo (privilegiando as áreas da moradia que exigem uma resolução técnica mais apurada, como cozinha e banheiro).

Finalmente, há que se avaliar a pertinência de se complementarem as alternativas de acesso à moradia para além da aquisição do imóvel, incorporando ao rol de possibilidades instrumentos como o aluguel social e o arrendamento residencial, nos quais o uso e a propriedade não estão necessariamente atrelados.

Organizando as metas e objetivos do planejamento

Assim como várias outras áreas da gestão municipal abordadas anteriormente, a questão do planejamento territorial e desenvolvimento urbano necessita uma visão holística da cidade, um planejamento integrado com vários setores da administração e uma visão de longo prazo que vai além da gestão de 4 anos. A seguir apresentamos alguns exemplos de metas que podem ser definidas nos planos de governo ou plano de metas de uma gestão.

Alinhe seu planejamento aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável!

O planejamento territorial dos municípios está principalmente alinhado ao **ODS 11 — Cidades e comunidades sustentáveis**: tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.



Exemplos de metas para inspirar o planejamento estratégico da gestão municipal

OBJETIVO 1

Implantar ciclovias ou vias cicláveis (sinalização horizontal, rotas de redução de velocidade).

Meta 1: Realizar o planejamento para implementação das ciclovias, melhores localizações e fluxos de trânsito.

Meta 2: Construir 10 km de ciclovias por ano de mandato.

OBJETIVO 2

Garantir acessibilidade das pessoas com deficiência com segurança e qualidade.

Meta: Tornar cem por cento da frota municipal acessível em quatro anos de governo.

OBJETIVO 3

Ampliar a quantidade de parques e áreas verdes na cidade.

Meta 1: Realizar estudo diagnóstico sobre parques e áreas verdes, distribuição territorial e principais demandas de melhorias nos espaços já existentes.

Meta 2: realizar a construção de praças e parques em, no mínimo, dois bairros sem o oferecimento desses espaços durante os quatro anos de gestão.

Meta 3: disponibilizar, no primeiro ano de gestão, um kit para acesso à internet a 60% de alunos(as) da rede municipal.

OBJETIVO 4

Arrecadar imóveis abandonados e dar destinação social a eles.

Meta 1: Realizar estudo diagnóstico sobre os imóveis abandonados e situação singular de cada caso nos dois primeiros anos de governo.

Meta 2: Realizar um plano de readequação fundiária com base na situação concreta do município.

Meta 3: Implementar o plano com base na demanda social por moradia, em contato com a pasta de assistência social do município, até o final do mandato.



Leituras complementares

Uma versão mais completa deste conteúdo pode ser encontrada na publicação *Para Pensar a Cidade: Elementos para o Planejamento Territorial*, elaborado pelo Instituto Jaime Lerner em 2020 a partir dos conteúdos disponibilizados para a *Jornada de formação para novos prefeitos* da Comunítas.

POR UMA NOVA CULTURA URBANA
Material produzido pelo Instituto Jaime Lerner em parce-

ria com a Câmara Brasileira da Indústria e Construção (CBIC) e o Senai com o objetivo de estimular a elaboração dos Planos de Desenvolvimento Estratégico (PDE) pelas cidades.

C40 CITIES

A C40 conecta 96 das maiores cidades do mundo para agirem sobre a mudança climática. Sua plataforma compartilha pesquisas, estudos de caso e muitas informações relevantes para a sustentabilidade no contexto urbano.



Vozes dos especialistas e gestores

Destaques e aprendizados adquiridos a partir da conversa com Sérgio Avelleda, ex-secretário de transportes e mobilidade urbana da prefeitura de São Paulo (SP):

APRENDIZADO 1

Administrar as cidades será um desafio cada vez mais complexo na medida em que os centros urbanos, que hoje já concentram a maior parte da população mundial, somente crescerão no futuro. É por esse motivo que a questão da mobilidade urbana se torna central para a gestão municipal.

APRENDIZADO 2

As cidades que dispõem de estrutura de fácil acesso atraem novos negócios, investimentos, empreendimentos e serviços. Ao tornar-se mais atrativa, a cidade capta profissionais qualificados e instaura um ciclo virtuoso de progresso e desenvolvimento.

APRENDIZADO 3

É nesse sentido que a implementação de uma política de mobilidade urbana é a chave para o sucesso da administração, pois o transporte público é o meio mais eficiente para democratizar o meio ambiente.

Os conhecimentos sobre planejamento territorial nos municípios disponibilizados e criados para a *Jornada de formação para novos prefeitos* foram produzidos a muitas mãos e em vários formatos.

O conteúdo apresentado neste módulo foi elaborado a partir da produção escrita de Ariadne Daher, arquiteta e urbanista no escritório Jaime Lerner, Ana Cristina Jayme, ex-superintendente da Secretaria Municipal de Planejamento e Administração da prefeitura de Curitiba

(PR), Marina Schulman, arquiteta do escritório Jaime Lerner.

Conhecimentos adicionais no tema foram compartilhados por especialistas e gestores públicos em encontros virtuais e entrevistas durante a *Jornada*. A seguir, acesse o registro das conversas para ouvir dicas e recomendações daqueles que estão na linha de frente:



VÍDEO-ENTREVISTA com Erminia Maricato, ex-ministra-adjunta do Ministério das Cidades e ex-secretária Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano de São Paulo (entrevista gravada em julho de 2020).

VÍDEO-ENTREVISTA com Alexandre Schneider, ex-secretário de transportes e mobilidade urbana da prefeitura de São Paulo (entrevista gravada em julho de 2020).



ENCONTRO, realizado em setembro de 2020, sobre como tratar o tema nos planos de governo, com participação dos especialistas Sérgio Avelleda, Ana Cristina Jayme e Rodrigo Barbutti, coordenador de estudo de impacto de vizinhança da secretaria de urbanismo da prefeitura de Campinas (SP).

CONVITE: Conheça a Plataforma Rede Juntos da Comunitas

Esperamos que o conteúdo da Cartilha seja útil para guiar as políticas públicas dos seus municípios para assim construirmos um Estado cada vez mais eficiente e serviços públicos cada vez melhores e mais efetivos. Aproveitamos para convidá-los a continuarem acompanhando e consumindo o conhecimento produzido pela Comunitas e nossa ampla rede de mentores públicos e especialistas acadêmicos, do setor privado e da sociedade civil. Todo o conhecimento está disponível na maior plataforma de conhecimento em gestão pública municipal do Brasil: a Plataforma Rede Juntos.

A Rede Juntos é a plataforma de conhecimento e replicabilidade da Comunitas, primeira organização social brasileira a implementar uma política de educação aberta. Seu objetivo é apoiar lideranças públicas em suas gestões com conhecimento sobre temas de interesse, com diferentes tipos de conteúdos e aulas. Nos últimos 2 anos a Rede Juntos recebeu mais de 150 mil acessos de gestores públicos e mais de 120 mil servidores buscaram conteúdo na Plataforma. Até o momento já foram desenvolvidos 25 cursos que apoiaram mais de 2 mil gestores pelo país.

Faça parte da Plataforma Rede Juntos, seja como aluno, seja como colaborador, compartilhando seus aprendizados e experiências. **Acesse: <https://redejuntos.org.br/>**

SOBRE A COMUNITAS E AS JORNADAS



A Comunitas é uma organização da sociedade civil especializada em modelar e implementar parcerias sustentáveis entre os setores público e privado, gerando maior impacto do investimento social, com foco na melhoria dos serviços públicos e, conseqüentemente, da vida da população.

A instituição é independente, apartidária e sem fins lucrativos, formada por uma governança compartilhada, constituída por lideranças públicas e privadas, que têm em comum o espírito público que busca a transformação positiva do país.

A Comunitas desenvolve ações nos âmbitos estadual e municipal e também investe em gestão e disseminação do conhecimento gerado a partir das iniciativas realizadas com o objetivo de incentivar a replicabilidade de boas práticas.

Todas as iniciativas da organização possuem o objetivo de contribuir para que os gestores públicos 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.

As Jornadas de Conhecimento e Inovação formam parte da atuação do *Inovajuntos, Hub de Inovação em Políticas Públicas*. Criado em 2019 pela própria Comunitas, trata-se de um espaço de fomento à inovação no setor público. O Hub conecta atores, fortalece as capacidades para inovar dos gestores públicos e apoia governos municipais e estaduais na geração de soluções criativas para seus problemas.

As *Jornadas* também contribuem para completar o ciclo do conhecimento em gestão pública, garantindo a sua circulação entre governos para estimular a inovação na administração pública e qualificar os governos locais. Nesse sentido, o intuito das *Jornadas* é o de que o conhecimento não fique preso, mas antes que ele seja usado para alimentar novas iniciativas. As *Jornadas* seguem o fluxo do conhecimento, iniciando em experiências que receberam apoio específico da Comunitas até chegar a governos que recebem esse novo conhecimento, contemplando todo o processo de absorção e incorporação com o fim de desenvolver iniciativas semelhantes.