

# FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL, PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

Metodologia  
de atuação  
em municípios  
impactados  
por grandes  
empreendimentos

Segunda edição

## CRÉDITOS DA PUBLICAÇÃO

### Comitê editorial

Aristides Gusmão  
Bruno Gomes  
Mauricio Acuña  
Sergio Andrade

### Supervisão de arte e revisão geral

Carolina Caramuru

### Revisão de texto

Andrea Bruno

### Projeto gráfico e diagramação

Pixeletra Editoração



Este trabalho foi licenciado com a Licença Creative Commons Atribuição - Uso Não Comercial - Obras Derivadas Proibidas 3.0 Não Adaptada. Para ver uma cópia desta licença, visite <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/> ou envie um pedido por carta para Creative Commons, 444 Castro Street, Suite 900, Mountain View, California, 94041, USA.



# SUMÁRIO

FORTALECENDO CAPACIDADES INSTITUCIONAIS E O CAPITAL SOCIAL - AGENDA PÚBLICA	7
PARA CONSTRUIR LEGADOS POSITIVOS - ANGLO AMERICAN	11
<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>12</b>
IMPACTOS E OPORTUNIDADES GERADOS POR GRANDES EMPREENDIMENTOS	15
FORTALECIMENTO DA GESTÃO PÚBLICA E QUALIFICAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL	17
<b>OS PEQUENOS E MÉDIOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS</b>	<b>20</b>
A COOPERAÇÃO ENTRE ENTES PÚBLICOS E PRIVADOS	45
<b>FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL E DESENVOLVIMENTO DE CAPACIDADES</b>	<b>50</b>
FORTALECIMENTO DA GOVERNANÇA	53
FASES PRELIMINARES DE ABORDAGEM E DIAGNÓSTICO SOCIOINSTITUCIONAL	54
DIRETRIZES PARA O DESENVOLVIMENTO DE CAPACIDADES	71

<b>ESTRATÉGIA E ELEMENTOS DA ATUAÇÃO JUNTO AO PODER PÚBLICO E CONSELHOS</b>	<b>74</b>
OFERTA, ACESSO E QUALIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO E DESENVOLVIMENTO DO CAPITAL SOCIAL	77
CONCEPÇÕES E CONHECIMENTO DA REALIDADE	81
BARRO ALTO/GO: RESULTADOS DA APLICAÇÃO DA METODOLOGIA	87
SOBRE BARRO ALTO	91
INSTRUMENTOS DE GESTÃO	92
RESULTADOS 2012: ESTRATÉGIA E PLANEJAMENTO	97
RESULTADOS 2012 : PROCESSOS	105
ESCOLA DE GOVERNO E CIDADANIA	111
RESULTADOS 2012 : TOMADA DE DECISÃO E LIDERANÇA	117
CAPACITAÇÕES CURTAS	122
CURTO-CIRCUITO	123
RESULTADOS 2012: PESSOAL	125
REGULARIZAÇÃO E ATIVAÇÃO DOS CONSELHOS	131
RESULTADOS 2012: ESTRUTURAÇÃO E ATIVAÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS	134
GABINETE DE PROJETOS	136
GESTÃO À VISTA	137
RESULTADOS 2012 : DADOS E INFORMAÇÃO	141
CARTAS DE SERVIÇO AO CIDADÃO	144
RESULTADOS 2012 : CIDADANIA E CONTROLE SOCIAL	147
COMUNICAÇÃO E TRANSPARÊNCIA	153
DIÁLOGO SOCIEDADE-ESTADO	156

## **MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO 160**

## **ASPECTOS RELATIVOS À ATUAÇÃO NO CAMPO 164**

## **BENEFÍCIOS DO PROGRAMA 170**

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SOCIEDADE CIVIL	172
BENEFÍCIOS PARA O PARCEIRO-FINANCIADOR	174

## **CONCLUSÕES E PERSPECTIVAS 178**



## **FORTALECENDO CAPACIDADES INSTITUCIONAIS E O CAPITAL SOCIAL**

A Agenda Pública (Agência de Análise e Cooperação em Políticas Públicas) é uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), sem fins lucrativos, criada por um grupo de profissionais ligados à universidade e ao setor público, com o intuito de aprimorar a gestão pública, a governança democrática e incentivar a participação social.

A organização defende um ideal de governo mais responsivo, inovador, democrático e eficiente politicamente. Para isso, trabalha pela construção de uma agenda coletiva, pautada no estabelecimento de parcerias para a formulação e implementação de políticas públicas, pelo aperfeiçoamento das capacidades e do desempenho dos governos locais e pela qualificação do controle social.

Considerando que o Brasil conhece hoje um momento privilegiado, com a concretização de investimentos em diferentes áreas e com oportunidades estratégicas de desenvolvimento distribuídas no território nacional, a Agenda Pública volta sua atenção para o fortalecimento da governança pública, para a melhoria da oferta e do acesso aos serviços públicos e para a consolidação e ampliação da cidadania. Nesse contexto, atuar junto aos pequenos e médios municípios impactados por grandes empreendimentos se torna uma questão fundamental. Nestes locais, em que a necessidade de se qualificar a gestão pública e incentivar a participação social é bem mais evidente, encontramos também as possibilidades de produzir transformações positivas nessas áreas. Sem uma boa gestão pública e uma sociedade civil atuante não pode haver, de fato, desenvolvimento e melhoria do nível de vida para todos, de forma durável e perene.

Neste caminho, buscando realizar ações e projetos que não se limitassem à entrega de equipamentos e benefícios às populações impactadas, mas que criassem condições estruturantes para que estas pudessem conduzir de forma autônoma suas opções de desenvolvimento, encontramos

a Anglo American e sua intenção de atuar em Barro Alto – GO. Neste município a companhia implementava um grande projeto de extração de níquel, o qual previa, justamente, ações de responsabilidade social de caráter estruturante, capazes de oferecer oportunidades reais de desenvolvimento à localidade. As bases para a parceria estavam postas.

Em Barro Alto, constatamos uma situação bastante comum à realidade brasileira: população inferior a 20 mil habitantes, universo que é semelhante a 76% dos municípios brasileiros. Entretanto, apesar do seu porte o desafio não seria menor. Como na grande maioria dos pequenos municípios a realidade ali apontava para uma gestão pública ainda frágil, instintiva, com limitadíssimas práticas de planejamento. Da mesma forma, os canais de participação eram extremamente enfraquecidos e pouco utilizados, e as práticas de controle social inexistentes. Um cenário sem muitas perspectivas de mudanças e distante de uma democracia com o exercício da cidadania plena.

Assim, do encontro da Anglo American, cuja intenção, desde o início, foi de deixar um verdadeiro legado para a cidade, com a Agenda Pública, que já via na qualificação da gestão e no incentivo à cidadania as chaves para um desenvolvimento mais sustentável, nasceu uma proposta de atuação no município. Pretendíamos enfrentar os desafios do contexto local por meio do fortalecimento das capacidades institucionais do poder público e da dinamização do capital social, a partir da participação e do controle social. Dessa proposta, implementada em

2009 e que desde então vem se aprimorando, nasceu a metodologia hoje e aqui apresentada.

Contando com o compromisso e o empenho constantes da Anglo American, durante esses três últimos anos, e com atuação orientada pela ISO 26000, o Programa de Fortalecimento Institucional e Participação Social, além de proporcionar uma série de benefícios para a comunidade que o acolheu, colaborou para consolidar a presença da empresa na localidade como verdadeiro agente do desenvolvimento da região. Além dos inúmeros benefícios gerados pelo empreendimento, o município conta hoje, por exemplo, com um programa institucionalizado de formação dos quadros que atuam na administração e nos conselhos municipais.

De maneira mais ampla, o Programa de Fortalecimento Institucional e Participação Social trabalha para a implementação de políticas públicas que ofereçam respostas às demandas sociais, voltando-se para o fortalecimento dos serviços públicos e para a garantia de direitos. Também procura abrir espaços para que a sociedade local, hoje mais interessada em participar e mais consciente de seus deveres e direitos, seja elemento determinante das escolhas e rumos tomados pelo poder público na construção de uma cidade mais humana, com mais qualidade de vida e com oportunidades reais para todos.

**Sergio Andrade, Agenda Pública - Diretor Executivo**



## PARA CONSTRUIR LEGADOS POSITIVOS

A Unidade de Negócio Níquel da Anglo American, como toda empresa de mineração, deve atuar em regiões em que haja disponibilidade natural de recursos minerais ligados a sua experiência. Deve levar em conta também as possibilidades de extração que permitam usar a engenharia e os métodos que, no nosso caso, aperfeiçoamos ao longo de praticamente 40 anos de atuação no Brasil. Também como toda empresa de mineração, deixamos estes locais quando a natureza não possibilita mais empregar quaisquer métodos de extração mineral, o que chamamos de exaustão da reserva mineral.

Mas, diferentemente de muitas outras empresas, a Anglo American busca estabelecer vínculos com estes locais e com suas populações. De forma conjunta, buscamos construir e desenvolver bases para que estas comunidades continuem sendo protagonistas de seu futuro, mesmo muito depois de terminadas as atividades direta ou indiretamente relacionadas à mineração. Este é o legado que perseguimos. Para que isto seja possível no entorno de nossos empreendimentos, nós, que temos como competência a extração de minérios e processos metalúrgicos, precisamos de parceiros consistentes, alinhados e dispostos a percorrer o caminho da construção conjunta do que será este futuro sustentável da comunidade.

E na busca destes parceiros tivemos a grata satisfação e honra de conhecer a Agenda Pública.

A partir da sólida firmeza de propósito e conceitos, da capacidade de ouvir e estudar, da incansável busca de metodologias e da discussão de estratégias e rumos, esta organização desenvolveu, a consistente metodologia que se apresenta a seguir, trabalho que acompanhamos com entusiasmo e parceria desde o nascimento.

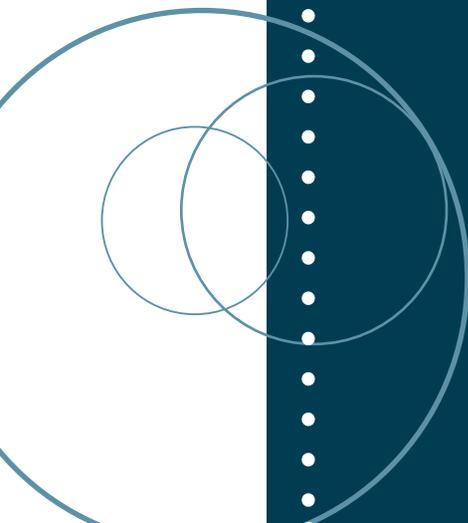
Temos a certeza de que esta forma de atuação faz diferença na vida de muitas pessoas, prepara-as para tomar seus destinos em suas mãos e constrói fundamentos para que regiões e países se tornem mais ricos e desenvolvidos.

**Juliana Rehfeld, Anglo American - Gerente Corporativa de Desenvolvimento Sustentável**

# INTRODUÇÃO

*Em minha pátria existe  
um monte, em minha  
pátria existe um rio,  
vem comigo...*

Pablo Neruda



**NO FIM DE 2008**, uma parceria inovadora para o investimento social em pequenos municípios impactados por grandes empreendimentos começou a ser desenhada: a Anglo American, companhia de mineração com operações no Brasil desde 1973, pretendia ampliar sua estratégia de Responsabilidade Social Empresarial praticada desde 2006 no município de Barro Alto, em Goiás, somando o apoio à gestão pública e à participação social ao projeto inicial.

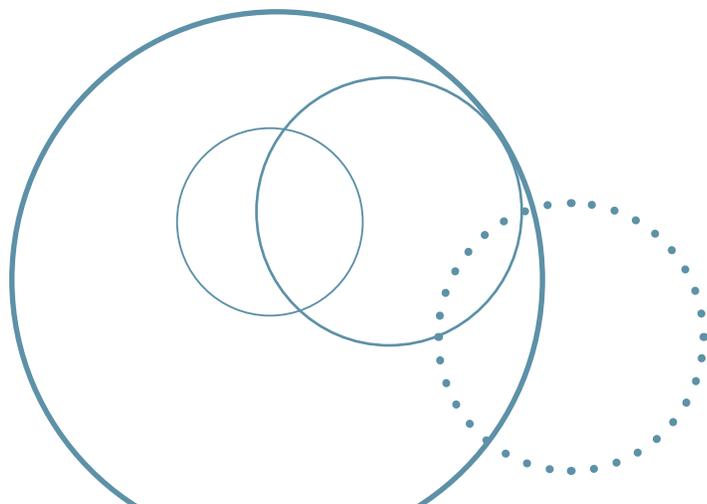
Contando com a experiência da Agenda Pública em projetos de governança pública – que envolvem a articulação de atores governamentais, da sociedade civil e de empresas para a solução de problemas públicos – , foi delineada a primeira versão de um plano de trabalho que viria a se consolidar mais tarde na forma da **Metodologia de Fortalecimento Institucional, Participação e Controle Social (FIP)**. Essa primeira etapa se desenvolveu entre 2009 e 2010. Foram realizados ajustes orientados pela experiência de campo e pela reflexão dos parceiros envolvidos, à luz dos resultados satisfatórios observados, dando início a mais uma etapa de desenvolvimento até meados de 2012.

Atualmente, as atividades em Barro Alto seguem ampliando as trilhas abertas nos últimos anos pela parceria Anglo American e Agenda Pública, à qual se somaram o poder público local e suas principais instâncias participativas. É uma história que possui vida própria a ser bem descrita em outras páginas. O que procuramos fazer nestas é apresentar o modelo legado por essa experiência, isto é, suas bases metodológicas, as principais premissas e etapas, as estratégias de atuação e os benefícios envolvidos em um efetivo processo de **Desenvolvimento Sustentável**.

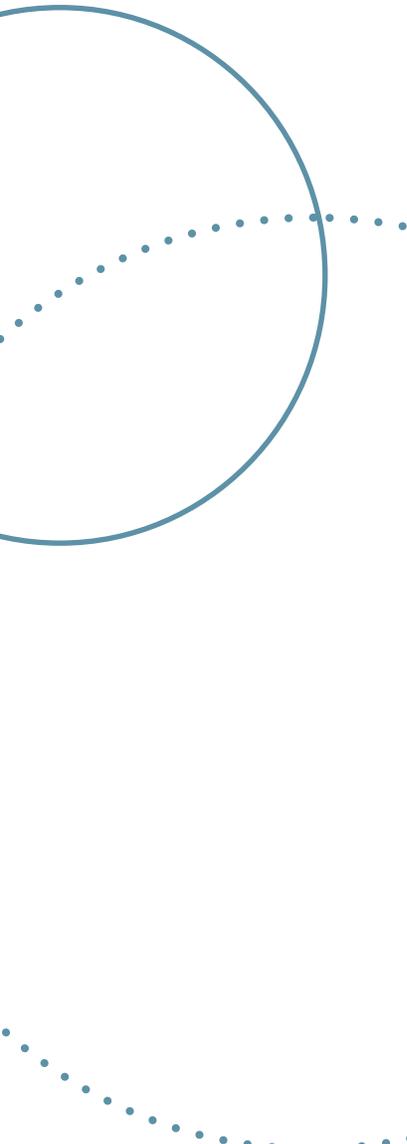


Ao mesmo tempo, a metodologia procura desenvolver as capacidades institucionais e técnicas dos agentes públicos para que possam responder aos impactos gerados pelos empreendimentos, aperfeiçoando suas políticas de segurança e urbanas, assistência social, saúde, educação, meio ambiente, entre outras. No caso dos conselhos, o desenvolvimento de capacidades enfoca as atribuições dos conselheiros e sua incidência no processo de elaboração e implantação das políticas públicas. A efetivação dos instrumentos de controle social e de participação é vital para que as políticas se orientem pela busca de resultados mais efetivos para o bem-estar da população.

A presença de grandes obras e/ou empreendimentos em pequenos e médios municípios é uma realidade histórica no Brasil que já produziu inúmeras situações em que o desenvolvimento apenas favoreceu atores e localidades distantes das regiões em que a extração de recursos minerais ou a abertura de portos e estradas ocorria. Desse modo, a preocupação cada vez maior entre as instituições públicas e privadas acerca da repartição dos benefícios dos processos de desenvolvimento entre todos os elos envolvidos na cadeia compõe um dos desafios centrais a ser enfrentado pela metodologia proposta.







A partir desse contexto, podemos dizer que esta publicação pretende expor a metodologia de um *programa de fortalecimento institucional da administração pública e de promoção da participação popular e do controle social, em municípios de pequeno e médio porte, impactados por grandes empreendimentos e/ou obras de infraestrutura*. Espera-se, dessa maneira, informar um público mais amplo sobre os benefícios e alcances da experiência realizada em parceria com a Anglo American, indicando para outros gestores públicos e privados novos caminhos na minimização dos impactos negativos que acompanham a implementação de grandes obras, bem como um melhor aproveitamento das oportunidades que se abrem com a chegada de expressivas somas de investimento direto e indireto.

O contexto de forte impacto econômico-social, devido à chegada de um grande empreendimento, traz consigo a necessidade de qualificar a administração e aprimorar a participação da sociedade, de modo que possam limitar os impactos negativos e, paralelamente, aproveitar as oportunidades de crescimento e desenvolvimento que se apresentam. Mas, ao mesmo tempo em que desencadeia a necessidade de uma capacidade de atuação mais qualificada por parte do poder público e uma miríade de riscos sociais, o processo traz em seu seio, pela transformação abrupta e até mesmo violenta, em alguns casos, à qual submete toda a área de influência do empreendimento, as oportunidades de atuação para realizar-se tal qualificação.

Isso ocorre em função da presença de novos atores na vida pública, novos atores econômicos, novos grupos sociais, um maior interesse do Estado pelo município. Entre outros, esses são fatores que desequilibram as estruturas políticas e os jogos de poder, assim como a força e interação dos grupos de influência locais, criando assim possíveis espaços de intervenção, tanto junto à administração pública quanto à população, no que se refere ao incentivo a uma maior participação e fortalecimento do controle social.



# OS PEQUENOS E MÉDIOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

*Isto aqui ôôô... é um  
pouquinho de Brasil...*

Ary Barroso

**A IMPORTÂNCIA DOS MUNICÍPIOS** para a administração pública no Brasil somente tem aumentado desde a transição democrática consolidada com a Constituição de 1988. Na Carta Magna já estão definidas importantes atribuições que vão desde a legislação sobre assuntos de interesse local, à suplementação de leis estaduais e federais, passando pela instituição e arrecadação de tributos. No artigo 30 ainda consta que compete aos municípios “organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão os serviços públicos de interesse local...” (BRASIL, 2004: 35), dentre os quais estão apontados a educação, saúde, ordenação territorial e patrimônio histórico cultural.

Desde a consolidação do regime democrático, a relação entre os níveis da administração pública – União, Estados e Municípios – vem sendo remodelada ao mesmo tempo em que ganha força a cooperação entre tais entes, viabilizada por uma gestão pública cada vez mais eficiente em nível nacional. Em paralelo às atribuições constitucionais, os mecanismos de planejamento, financiamento e controle das políticas públicas foram ganhando eficiência e eficácia, regidos pelos novos paradigmas da gestão pública que proclama o Estado como um organizador das demandas da sociedade, mas sempre atuando conjuntamente com ela, por meio de uma série de parcerias expressas juridicamente como convênios, consórcios, termos de cooperação etc. Dentre tais mecanismos que viabilizam uma descentralização e desconcentração das funções do Estado, estão o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), enquanto formas de repasses financeiros, ou os Fundos Constitucionais para determinadas áreas como saúde, educação, assistência social, direitos da criança e adolescente, entre outras. Esses mecanismos são também importantes porque atrelados a critérios amplamente discutidos de avaliação e monitoramento, com vistas a garantir o acesso e a qualidade dos serviços públicos.

**Nota:**

1. Utilizamos como critério para pequenos e médios municípios a delimitação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) que os localiza no grupo III. A adoção desse parâmetro se justifica não apenas por ser este o principal programa de desenvolvimento do governo federal, portanto de vasta abrangência, mas também pelo seu impacto na realidade dos municípios ao qual esta metodologia se dirige.

Mas se é certo que no nível federal – e em muitos casos no estadual – a gestão pública alcançou altos níveis de excelência, a mesma situação não ocorre com os municípios, especialmente os pequenos e médios<sup>1</sup> (com até 50 mil habitantes), transparecendo um abismo que exige, nos dias atuais, um grande esforço para superá-lo. A realidade administrativa do Brasil se apresenta com uma grande maioria de municípios de pequeno e médio porte. No conjunto de 5.565 municípios brasileiros, observa-se que em torno de 89% deles possuem até 50 mil habitantes. Se tomarmos a realidade dos municípios ainda menores, com até 20 mil habitantes, a realidade não é menos expressiva.

Cerca de 73% dos municípios brasileiros possuem até 20 mil habitantes. Em tais municípios, residem cerca de 20% da população brasileira, ou seja, aproximadamente 34 milhões de habitantes (PNUD, 2003). Os municípios com até 20 mil habitantes representam quase 4,5 milhões de km<sup>2</sup>, o que equivale a 52% do território nacional (PNUD, 2003). Conforme dados do IBGE (2004), a “grande explosão” de municípios criados são em sua maioria de até 20 mil habitantes, correspondendo a 96% do total de municípios criados no período de 1991 a 2002.

A importância desse perfil de município no atual contexto da administração pública no Brasil se reveste de maior importância ainda quando uma ação como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) prevê a realização de grandes obras em muitos deles. Construir um perfil desses municípios torna-se então uma tarefa urgente para uma primeira aproximação à realidade complexa em que se propõe atuar com a metodologia de Fortalecimento Institucional, Participação e Controle Social.

O que apresentamos, portanto, é um breve perfil dos municípios brasileiros com até 50 mil habitantes sob algumas das dimensões que se impõem de maneira relevante quando se trata de pensar o desenvolvimento de capacidades e de capital social nos pequenos e médios municípios.

Um primeiro olhar pode se deter em seus quadros de funcionários<sup>2</sup>. Em 2009, a maioria dos **quadros da administração pública direta** nos pequenos e médios municípios – cerca de 70% – estava formada por funcionários

#### Nota:

2. Todos os dados a seguir foram extraídos da pesquisa “Perfil dos municípios brasileiros 2009”, elaborada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2009/default.shtm> (acesso em outubro de 2011).

que trabalhavam em regime estatutário ou celetista. Depois das grandes cidades (com mais de 500 mil habitantes), que possuem até 83% de funcionários em tal situação, é neste conjunto de cidades que se encontram funcionários de carreira com maior estabilidade e, portanto, prioritários para serem envolvidos em atividades de fortalecimento institucional.

Em termos de **política urbana e de habitação**, no que concerne a importantes **instrumentos de planejamento urbano com legislação específica**, apenas 38% das cidades com até 50 mil habitantes possuem Lei de Parcelamento do Solo, contra 76% de cidades maiores. Dado semelhante ocorre com a Lei de Zoneamento, restrita a apenas 34% dos pequenos e médios, contra 72% dos maiores. Em municípios com mais de 500 mil habitantes a porcentagem atinge 93% para ambos os instrumentos, o que aponta para este como um vasto campo de políticas a ser trabalhado nos pequenos e médios municípios. Quando se observa ainda a **existência de Plano Diretor**, percebe-se um abismo ainda maior que separa pequenos e médios municípios dos grandes. Enquanto para os primeiros temos apenas pouco mais de um terço (35%) com o referido plano, para o segundo grupo de cidades, este abrange a quase totalidade (96%).

Podemos dizer que, assim como a gestão pública no campo das políticas urbanas ainda tem muito para avançar, algo semelhante se observa na contrapartida de participação e controle social. Dessa forma, ao compararmos o número de **Conselhos Municipais de Política Urbana**, encontramos disparidades

significativas. Enquanto nos municípios com até 50 mil habitantes apenas 13% possuem tais instância participativas, nos maiores, este número salta para 45%<sup>3</sup> e 67%<sup>4</sup>. Sob o aspecto da representação no conselho a partir da composição por membros dos diferentes segmentos sociais, observa-se ainda que nos pequenos e médios municípios há muito menos paridade. Se nos municípios com até 100 mil habitantes a paridade atinge 37% dos conselhos, e nas cidades com até 500 mil chega-se a 56%, nos pequenos e médios municípios este índice não passa de 11%, expressando um grande universo de conselhos em que não há equilíbrio entre os setores representados, possivelmente com representação do poder público. É notório no caso da política urbana como a baixa resposta da gestão pública encontra uma dimensão equivalente nas instâncias participativas, considerando sua quantidade e a sua paridade.

Os **consórcios públicos ou convênios privados** também dão indicação interessante do volume de parcerias que o município firma para o desenvolvimento urbano. Considerando os Consórcios intermunicipais, encontramos 14% dos municípios com até 50 mil habitantes celebrando tais parcerias, contra 26% das cidades com até 500 mil. Já no caso da celebração de convênios com a iniciativa privada, apenas 4% dos pequenos e médios municípios efetuam tais acordos, contra 12% das cidades com até 100 mil e 22% das cidades com até 500 mil habitantes.

#### Notas:

3. Municípios com até 100 mil habitantes.

4. Municípios com até 500 mil habitantes.



## CONSÓRCIOS PÚBLICOS

Os Consórcios Públicos são frutos do fortalecimento do pacto federativo, que propõe, entre outros, a desconcentração das funções do Estado, concedendo maior autonomia aos municípios para a realização de objetivos de interesse comum, em qualquer área. Podem ser firmados entre todas as esferas de governo (municípios-municípios, municípios-estados, estados-União, municípios-estado-União), mas, fundamentalmente, permitem que pequenos municípios atuem em parceria e, com o ganho de escala, melhorem a capacidade técnica, gerencial e financeira. Podem, assim, discutir formas de promover o desenvolvimento regional, gerir o tratamento de lixo, água e esgoto de uma região ou construir novos hospitais ou escolas.

Também é possível fazer alianças em regiões de interesse comum, como bacias hidrográficas ou polos regionais de desenvolvimento, melhorando a prestação de serviços públicos. Hoje, centenas de consórcios já funcionam no país, melhorando de maneira significativa o alcance das políticas públicas. Podemos dizer, portanto, que os consórcios públicos representam uma importante oportunidade de articular parceiros e otimizar recursos em regiões com recursos naturais compartilhados entre dois ou mais municípios.

Fontes:

<http://www.planalto.gov.br/sri/consorcios/consorcios.htm>

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm)

**POR FIM, É IMPORTANTE OBSERVAR** alguns aspectos da estrutura e política de habitação nesse conjunto de municípios. A existência de alguma **estrutura pública gestora na área de habitação** (secretaria exclusiva ou subordinada, departamento etc.) é verificada na maioria dos pequenos e médios municípios (64%), embora em um número inferior aos municípios maiores (84% nas cidades até 100 mil e 94% nas de até 500 mil). Outra maneira de observarmos esse dado é destacando autonomia em relação à subordinação a outra secretaria. Assim, enquanto 43% das estruturas gestoras da política de habitação são subordinadas a outras secretarias nas cidades até 50 mil habitantes, apenas 32% o são nas cidades com até 500 mil habitantes.

Pela dimensão da participação social na forma dos **conselhos de habitação**, notamos que, em apenas 40% dos pequenos e médios municípios essa instância existe, número inferior ao verificado em cidades maiores (61% nas cidades até 100 mil e 74% nas cidades com até 500 mil habitantes). As formas de financiamento para as deliberações tomadas por tais instâncias também são de suma importância para as políticas públicas de habitação, com destaque para os Fundos Municipais de Habitação, instrumento existente em apenas 39% dos pequenos e médios municípios, contra 68% dos maiores, e atingindo até 93% nas grandes metrópoles.

Para concluir este ponto, destacamos a porcentagem de cidades com **política municipal de habitação**, indicador resultante, em alguma medida, das estruturas e instrumentos acima mencionados. Assim, nota-se que em apenas 18% das cidades com até 50 mil habitantes existe uma

política habitacional estabelecida, ao passo que nas cidades maiores, este dado atinge 30% (até 500 mil).

Vale lembrar que a chegada de grandes obras e/ou empreendimentos tem na área de desenvolvimento urbano e políticas de habitação um dos seus grandes impactos, podendo induzir uma ocupação desordenada pela chegada de grandes contingentes populacionais. A capacidade de resposta da gestão pública e da sociedade civil local pode e deve cumprir efetivo papel para resolução e encaminhamento adequado dessas situações.

A educação representa outra importante dimensão do desenvolvimento local, sendo também forte o impacto neste setor quando da implementação de grandes empreendimentos. Ao notarmos a **composição das estruturas públicas de gestão** neste setor, verifica-se em apenas 39% dos pequenos e médios municípios a existência de uma secretaria com atribuições exclusivas, e em 56% a composição de uma estrutura também responsável por outras políticas municipais. Quando observamos cidades maiores, a disparidade é evidente, pois, nas cidades com até 100 mil habitantes, 71% possuem um órgão com atribuições exclusivas e apenas 29% possuem órgão misto, responsável por mais de um tema além da educação. No quesito participação popular e controle social, as informações são um pouco melhores. Embora nos municípios maiores a **existência de conselhos** ultrapasse os 90%<sup>5</sup>, nos pequenos e médios chega-se aos 78%, havendo ainda muito por fazer. Em relação à paridade dos representantes por segmento social, as porcentagens são semelhantes, em torno de 90% para pequenos e médios municípios e aqueles com até 100 mil.

A presença de estruturas públicas de gestão e de instâncias de participação e controle social também é evidenciada pelo significativo índice de cidades com **Plano Municipal de Educação**, instrumentos com as diretrizes para o setor. O dado é semelhante para os municípios de todos os tamanhos, oscilando em torno de 56% para os pequenos e médios municípios e também para aqueles com 100 mil a 500 mil habitantes.

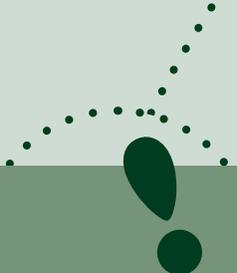
Nota:

5. Atingindo 92% para cidades de 100 a 500 mil habitantes.

No **campo da saúde**, como fruto de uma política nacional estabelecida há mais tempo, encontramos uma ampla extensão de estruturas públicas de gestão, atingindo 81% as secretarias com atribuição exclusiva para o setor nas pequenas e médias cidades, número não tão inferior ao encontrado nas cidades maiores (94% para municípios entre 50 e 100 mil habitantes). Essa disparidade inexistente no caso dos conselhos, tanto em termos do número de conselhos, como em sua representação por setor. Assim, tanto nos pequenos e médios municípios, como nos maiores, a porcentagem de conselhos varia entre 97% e 98%, número semelhante ao de sua paridade, que oscila entre 96% para os municípios com até 50 mil habitantes e entre 97% e 98% para os municípios de outro porte.

Outro importante conjunto de políticas que tem nos municípios importante suporte para sua realização são aquelas voltadas para a criança e o adolescente. Dentre as estruturas de execução fundamentais estão os **Conselhos Tutelares**, órgãos responsáveis pelo cumprimento das leis inscritas no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e que estão presentes na quase totalidade dos pequenos e médios municípios (98%) e em todos os outros com maior número de habitantes. Os **Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente**, como órgãos de proteção, defesa e promoção de direitos previstos no **Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA)**, também representam uma importante estrutura e estão presentes em 88% dos pequenos e médios municípios, porcentagem um pouco inferior à das cidades com até 100 mil habitantes (93%) e com até 500 mil (96%).





## SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (SGDCA)

O Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente materializa os princípios da prioridade absoluta e da proteção integral dos direitos da criança e do adolescente. Assim, o sistema compreende a articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos da criança e do adolescente. Sua abrangência envolve os níveis Federal, Estadual, Distrital e Municipal. Para garantir a responsabilidade compartilhada entre a família, a sociedade e o Estado, prevista pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA),

o SGDCA conta com órgãos específicos criados no âmbito do governo e da sociedade civil organizada e capazes de atender às diretrizes do ECA, tais como os Conselhos de Direito da Criança e do Adolescente, os Conselhos Tutelares, as Delegacias Especializadas, as Defensorias Públicas, as Varas e Promotorias Especializadas da Infância e da Juventude e os Centros de Defesa da Criança e do Adolescente.

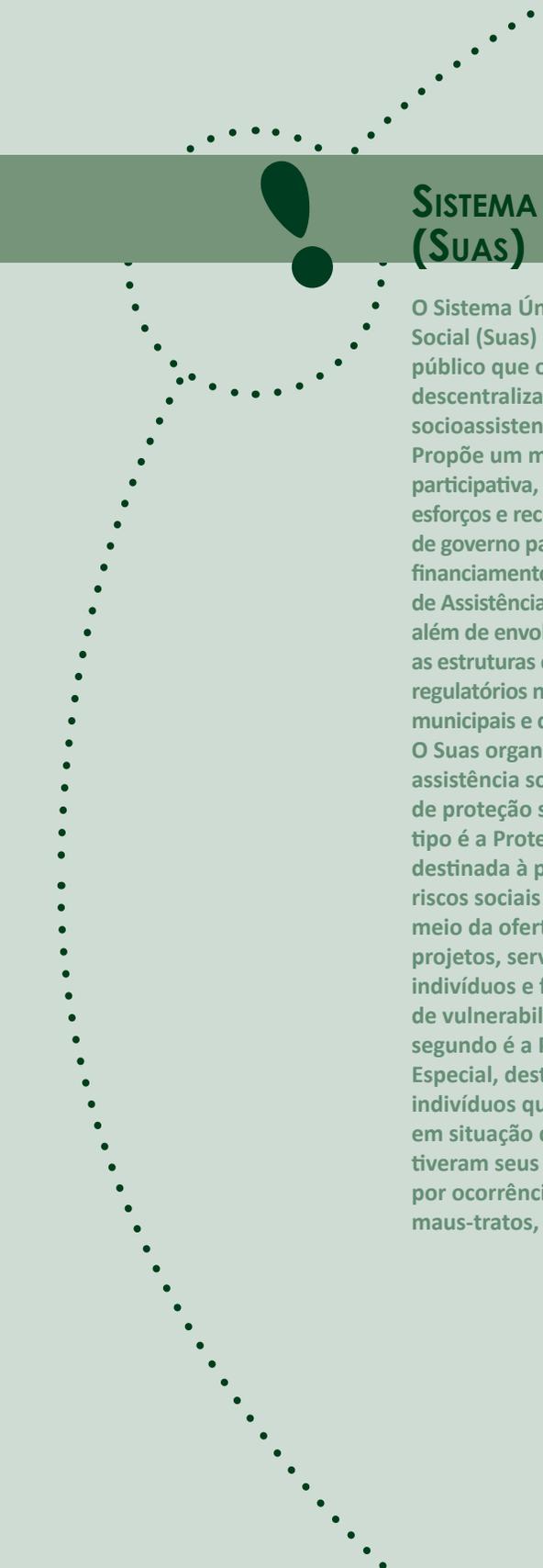
Fontes:

<http://www.direitoshumanos.gov.br/spdca/sgd>

<http://www.promenino.org.br/Ferramentas/Conteudo/tabid/77/ConteudoId/ea088c90-8c52-45b7-949d-819886e237bf/Default.aspx>



**ESSES EXPRESSIVOS ÍNDICES** também podem ser verificados quando observamos as **políticas municipais do setor**, cuja presença pode ser verificada em 87% dos pequenos e médios municípios, em 97% daqueles com mais de 50 mil pessoas e em 100% daqueles com mais de 100 mil. Observações mais detalhadas permitem ainda verificar que as **principais ações das políticas públicas** para a criança e o adolescente nos pequenos e médios municípios se concentram em lazer (62%) e combate ao trabalho infantil (64%), ao passo que há uma preocupação menor com relação ao combate ao turismo sexual (13%) e ao desabrigoamento (14%). No tocante às formas de financiamento, existem ainda os **Fundos Municipais** relacionados aos Direitos da Criança e do Adolescente, que, no caso dos pequenos e médios municípios ainda apresentam baixo número, existindo em apenas 56% destes. Nas cidades com até 100 mil habitantes, o número de Fundos salta para 79% e atinge 90% quando falamos de cidades com até 500 mil pessoas. Não podemos deixar de mencionar ainda que essa articulação em torno dos Direitos da Criança e do Adolescente participa de outro processo mais amplo, a saber, a consolidação de um **Sistema Único de Assistência Social (Suas)**, compreendendo a criação de vários equipamentos públicos, muitos dos quais a serviço da proteção à criança e ao adolescente.



## SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS)

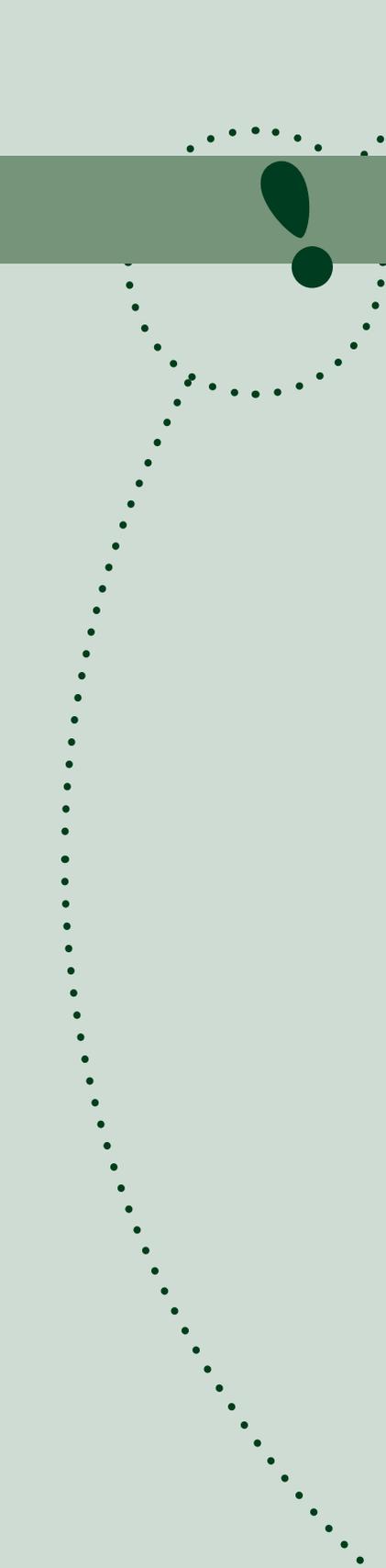
O Sistema Único de Assistência Social (Suas) é um sistema público que organiza, de forma descentralizada, os serviços socioassistenciais no Brasil. Propõe um modelo de gestão participativa, articulando os esforços e recursos dos três níveis de governo para a execução e o financiamento da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), além de envolver diretamente as estruturas e os marcos regulatórios nacionais, estaduais, municipais e do Distrito Federal. O Suas organiza as ações de assistência social em dois tipos de proteção social. O primeiro tipo é a Proteção Social Básica, destinada à prevenção de riscos sociais e pessoais, por meio da oferta de programas, projetos, serviços e benefícios a indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade social. O segundo é a Proteção Social Especial, destinada a famílias e indivíduos que já se encontram em situação de risco e que tiveram seus direitos violados por ocorrência de abandono, maus-tratos, abuso sexual, uso

de drogas, entre outros aspectos. De acordo com o artigo primeiro da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), “a assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas”. A Loas cria uma nova matriz para a política de assistência social, inserindo-a no sistema do bem-estar social brasileiro concebido como campo da seguridade social, configurando o tripé que a sustenta, unindo, para tanto, a assistência social à saúde e à previdência social, objetivando a garantia de direitos e de condições dignas de vida.

Fontes:

<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/suas>  
Agenda Pública. Material de Referência – Gestão da Política Municipal de Assistência Social.

**AS QUESTÕES AMBIENTAIS**, embora com peso menor que as áreas de educação e saúde, vêm ampliando sua importância também nos pequenos e médios municípios, e tal situação pode ser verificada pelas estruturas criadas para lidar com o tema. Em 83% desses municípios existe algum tipo de órgão voltado ao assunto, embora em apenas 18% tal estrutura cuide exclusivamente do tema, números que se elevam a 99% e 50%, respectivamente, quando observamos municípios com até 500 mil habitantes. A contrapartida das estruturas de participação social, por sua vez, fica bem abaixo quando comparada com as estruturas de gestão pública. Apenas 52% dos municípios possuem conselhos voltados para a área, dos quais apenas 46% compostos de maneira paritária entre os segmentos sociais. Considerando ainda sua dinâmica de funcionamento, verifica-se que apenas 36% dos conselhos realizaram reuniões nos últimos doze meses, tomando como base o ano de 2009. A diferença com municípios até 100 mil habitantes é grande, uma vez que nestes chega a 85% o número dos que possuem conselho de meio ambiente e a 75% o percentual de paridade entre sociedade civil e governo. A dinâmica de funcionamento também revela importante variação. Nesse perfil de município, 65% são aqueles que realizaram reuniões de seu conselho nos doze meses anteriores à pesquisa.



## QUESTÃO AMBIENTAL

Em relação à complexidade de temas envolvidos na agenda ambiental brasileira, destacamos três importantes instrumentos que se consolidaram recentemente: o Plano Diretor, o Plano Nacional de Resíduos Sólidos e o Plano de Saneamento. Como parte da Política Urbana aprovada em 2001 e denominada Estatuto da Cidade, o Plano Diretor pode ser entendido como uma lei municipal formatada a partir da discussão com vários segmentos da população e representa um pacto em relação à cidade que se quer ter. Deve ser aprovado pela Câmara Municipal e corresponde a um conjunto de regras básicas de uso e ocupação do solo, que orientam e regulam a ação dos agentes sociais e econômicos sobre o território de todo o município. Seu objetivo é organizar o crescimento e o funcionamento do município como um todo, incluindo áreas urbanas e rurais. Após a aprovação do Plano Diretor, o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual devem incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas, o que demonstra sua elevada importância para as mais distintas políticas públicas. O Plano Diretor deve fazer cumprir as determinações

do Estatuto da Cidade, seus princípios e diretrizes, dentre eles: propiciar o crescimento e desenvolvimento econômico local em bases sustentáveis, garantir o atendimento das necessidades dos cidadãos promovendo a qualidade de vida e justiça social e garantir que a propriedade urbana cumpra sua função social. O Plano Nacional de Resíduos Sólidos compõe como uma das peças centrais a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/10) indicando as metas e diretrizes para o aproveitamento energético, possibilidades de diminuição de lixões, maior aplicação das formas de reutilização, reciclagem e redução da quantidade de resíduos descartados, medidas para aplicação da gestão de resíduos regionalizada, aplicabilidade de normas para destinação final de rejeitos, entre várias outras importantes questões. O foco principal é achar uma forma de manter o crescimento econômico em harmonia com o desenvolvimento sustentável, a inclusão social e, principalmente, a preservação ambiental para as presentes e futuras gerações. O plano tem efeitos bastante concretos e oportunos para os municípios, uma vez que a lei indica claramente sua

responsabilidade na elaboração dos planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos que o habilitem a receber recursos da União (art. 18).

O Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab) possui estreita ligação com o Plano Nacional de Resíduos Sólidos. Após passar pela fase de consulta pública, em sua versão final será um instrumento fundamental para a definição das metas e estratégias para o setor nos próximos vinte anos, com vistas à universalização do acesso aos serviços de saneamento básico como um direito social, contemplando os componentes de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas. Vistas em conjunto, essas iniciativas representam efetiva incorporação pelo Estado de diretrizes impostas pela questão ambiental no Brasil, especialmente no que se refere ao meio ambiente urbano. Em outras palavras, os três planos procuram orientar os esforços dos estados e municípios em direção a uma gestão mais responsável e sustentável das cidades. Isso inclui novas normas que, a depender da postura dos gestores, pode significar

limitações ao submeter o repasse de verbas a um planejamento mais elaborado.

Mas o conjunto dos atores certamente será beneficiado com as oportunidades abertas pela cooperação técnica e por novas linhas de financiamento.

Fontes:

Plano Diretor

[http://www.presidencia.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm)

[http://www.polis.org.br/publicacoes/dicas/dicas\\_interna.asp?codigo=93](http://www.polis.org.br/publicacoes/dicas/dicas_interna.asp?codigo=93)

Plano Nacional de Resíduos Sólidos

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12305.htm)

[http://www.cnrh.gov.br/pnrs/documentos/consulta/versao\\_Preliminar\\_PNRS\\_WM.pdf](http://www.cnrh.gov.br/pnrs/documentos/consulta/versao_Preliminar_PNRS_WM.pdf)

<http://www.juristas.com.br/informacao/artigos/plano-nacional-de-residuos-solidos-ganha-forma/592/>

Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab)

[http://www.cidades.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=302&Itemid=204](http://www.cidades.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=302&Itemid=204)

[http://conselho.saude.gov.br/ultimas\\_noticias/2011/20\\_abr\\_saneamento\\_basico.html](http://conselho.saude.gov.br/ultimas_noticias/2011/20_abr_saneamento_basico.html)

**UM ÚLTIMO E IMPORTANTE ITEM**, relacionado à comunicação dos atos da gestão, o indicador medido é o percentual dos municípios que possuem página da prefeitura na internet, uma das estratégias mais eficientes nos dias atuais para dar transparência aos atos da administração pública. Enquanto nos municípios com até 100 mil habitantes este dado atinge 89%, dos quais 78% com a página em atividade, nas cidades pequenas e médias não passam de 56% aqueles que disponibilizam algum tipo de informação pela rede, sendo que apenas 47% das páginas estão operativas.



# TRANSPARÊNCIA

Existem atualmente pelo menos duas importantes leis que reforçam a transparência dos atos da administração pública no Brasil. A primeira delas, denominada de Lei Capiberibe (Lei Complementar 131/2009), foi sancionada em 2009 e tem por objetivo tornar acessível a qualquer pessoa, pela Internet, todas as contas públicas, receitas e despesas do poder público em qualquer nível. Desse modo, obriga os poderes nas esferas municipais, estaduais e federal a publicar na Internet suas receitas e seus gastos, tornando acessíveis a toda e qualquer pessoa informações sobre as contas públicas desde a emissão da nota do empenho para compra, liquidação e empenho. Trata-se de um dos meios mais eficazes para controlar a aplicação do dinheiro público ao facilitar a múltipla fiscalização por parte da sociedade civil. Mais recentemente foi aprovada a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527) que regulamenta o direito de todo cidadão ao acesso de informações públicas. O texto acaba com o sigilo eterno de documentos ultrassecretos e estipula mecanismos para a divulgação e para pedidos de informação. Estabelece ainda que nenhum documento poderá ficar por mais de cinquenta anos sem acesso público. Todos os órgãos

públicos dos três poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário – e dos três níveis de governo – federal, estadual, distrital e municipal – estão subordinados à lei, incluindo os Tribunais de Contas e os Ministérios Públicos. A lei também estabelece que autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e municípios deverão cumpri-la. Todos os municípios com mais de 10 mil habitantes estão sujeitos à legislação, o que abre inúmeras oportunidades de apoio para fortalecimento da transparência dos atos públicos.

#### Fontes:

<http://leicapiberibe.net/2010/05/24/conheca-a-lei-capiberibe/>  
<http://congressoemfoco.uol.com.br/opiniaoforum/lei-capiberibe-cidadao-fiscalizador/>  
<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/dilma-sanciona-lei-de-acesso-a-informacoes/>  
<http://noticias.r7.com/brasil/noticias/lei-que-da-acesso-a-informacoes-publicas-devera-expor-negocios-de-estatais-20111120.html>  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm)

**ESTE QUADRO SUCINTO** dos pequenos e médios municípios expressa algumas importantes diferenças com os outros níveis da administração pública, em especial as grandes deficiências e lacunas nas estruturas de gestão e de participação social. Dados da mesma pesquisa do IBGE nos informam ainda que dos 4.976 pequenos e médios municípios, 776 ou 16% estão em áreas de influência de empreendimentos com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional. Investimentos em grandes obras de infraestrutura estão aumentando a cada dia, como aponta a informação acima e os projetos de hidrelétricas, rodovias, portos e outras obras que povoam as notícias na imprensa, muitas delas negativas ao relatar os impactos na vida das populações nas pequenas e médias cidades.

Considerando o novo modelo de gestão pública, que se consolida preconizando uma administração mais aberta, transparente e voltada para o cidadão<sup>6</sup>, podemos afirmar que há um contexto muito favorável para o estabelecimento de parcerias inovadoras visando a incorporação de um desenvolvimento sustentável. Tal contexto se confirma ainda quando nota-se que a **governança pública**, impulsionada a seguir cada vez mais os preceitos de transparência e acessibilidade, utiliza com maior frequência mecanismos como consultas e outras medidas de interação com a sociedade para o estabelecimento de políticas públicas.

**Nota:**

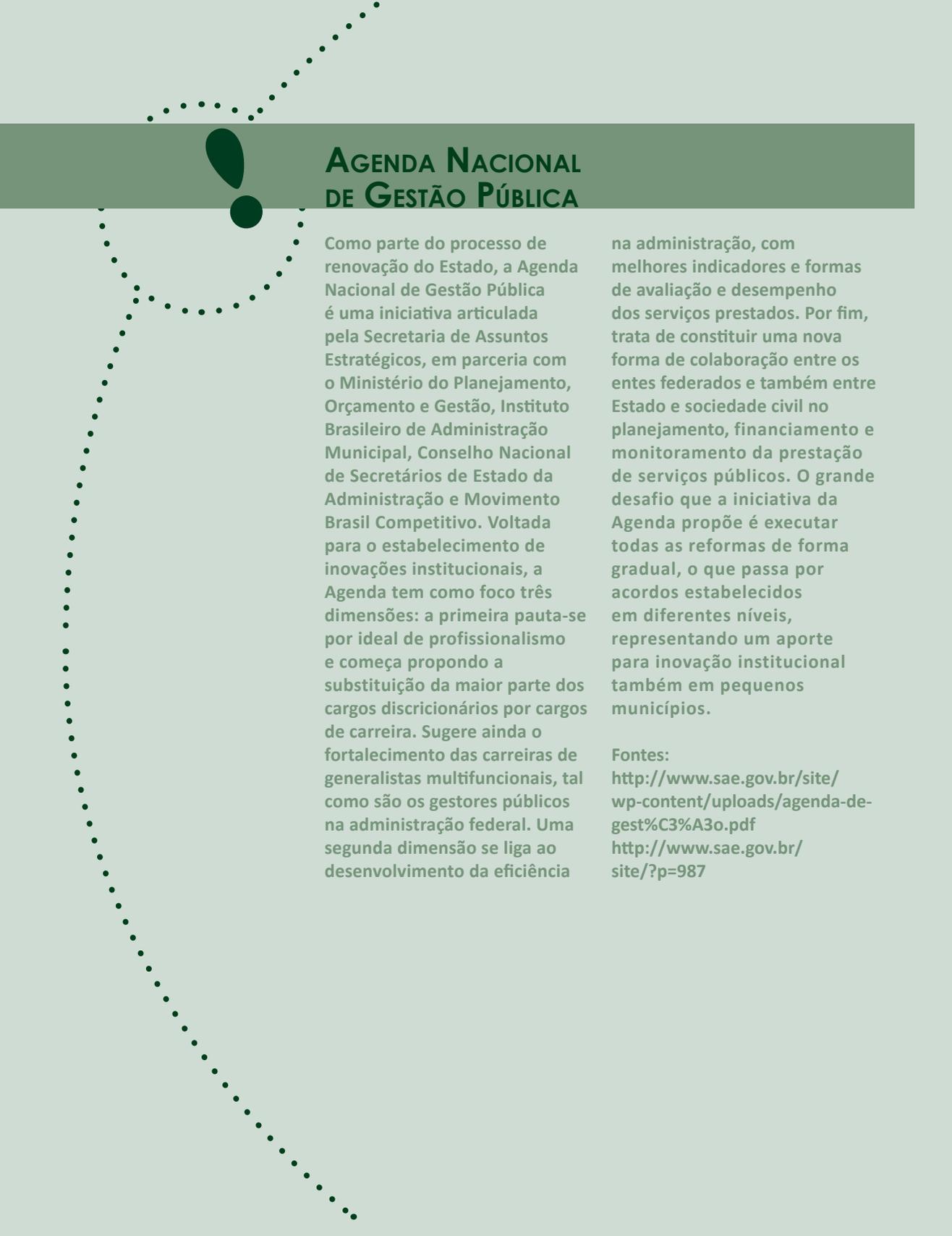
6. PACHECO, Regina Silvia. "A agenda da nova gestão pública". In: Loureiro, Maria Rita et al. (orgs.) *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

# GOVERNANÇA PÚBLICA

A ideia de governança pública ganhou força nos últimos anos nutrindo-se do contexto cada vez mais complexo das relações entre Estado e sociedade civil. Dessa forma, podemos entendê-la como uma nova geração de reformas administrativas e de Estado, que têm como objetivo a ação conjunta, levada a efeito de forma eficaz, transparente e compartilhada, pelo Estado, pelas empresas e pela sociedade civil, visando uma solução inovadora dos problemas sociais e criando possibilidades e chances de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes. Está associada, portanto, a uma mudança na gestão política. Trata-se de uma tendência para se recorrer cada vez mais à autogestão nos campos social, econômico e político, e a uma nova composição de formas de gestão daí resultantes. Paralelamente à hierarquia e ao mercado, com

suas formas de gestão à base de “poder e dinheiro”, ao novo modelo somam-se a negociação, a comunicação e a confiança. Aqui a governança é entendida como uma alternativa para a gestão baseada na hierarquia. Em relação à esfera local, ela significa que as cidades fortalecem cada vez mais a cooperação com os cidadãos, as empresas e as entidades sem fins lucrativos na condução de suas ações. A cooperação engloba tanto o trabalho conjunto de atores públicos, comunitários e privados, quanto também novas formas de transferência de serviços para grupos privados e comunitários.

Fonte:  
Kissler, Leo; Heidemann, Francisco G. “Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?”. In: Rev. Adm. Pública vol. 40 no 3. Rio de Janeiro May/June 2006.



## AGENDA NACIONAL DE GESTÃO PÚBLICA

Como parte do processo de renovação do Estado, a Agenda Nacional de Gestão Pública é uma iniciativa articulada pela Secretaria de Assuntos Estratégicos, em parceria com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Instituto Brasileiro de Administração Municipal, Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração e Movimento Brasil Competitivo. Voltada para o estabelecimento de inovações institucionais, a Agenda tem como foco três dimensões: a primeira pauta-se por ideal de profissionalismo e começa propondo a substituição da maior parte dos cargos discricionários por cargos de carreira. Sugere ainda o fortalecimento das carreiras de generalistas multifuncionais, tal como são os gestores públicos na administração federal. Uma segunda dimensão se liga ao desenvolvimento da eficiência

na administração, com melhores indicadores e formas de avaliação e desempenho dos serviços prestados. Por fim, trata de constituir uma nova forma de colaboração entre os entes federados e também entre Estado e sociedade civil no planejamento, financiamento e monitoramento da prestação de serviços públicos. O grande desafio que a iniciativa da Agenda propõe é executar todas as reformas de forma gradual, o que passa por acordos estabelecidos em diferentes níveis, representando um aporte para inovação institucional também em pequenos municípios.

Fontes:

<http://www.sae.gov.br/site/wp-content/uploads/agenda-de-gest%C3%A3o.pdf>

<http://www.sae.gov.br/site/?p=987>

**AS INOVAÇÕES NO SETOR PÚBLICO**, em geral, e suas possibilidades de desenvolvimento no âmbito municipal, em específico, nutrem-se ainda das potencialidades abertas pela cooperação com o setor privado.





## PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA (PPP)

Nos últimos anos, o setor público, em diversos países, premido pela necessidade de viabilizar investimentos em contexto de restrição fiscal, encontrou nos arranjos de parceria público-privada um mecanismo eficiente para realização de serviços públicos. No Brasil, a lei que regula essa modalidade de parceria foi sancionada em 30 de dezembro de 2004. Entende-se como parceria público-privada um contrato de prestação de serviços de médio e longo prazo (de 5 a 35 anos) firmado pela Administração Pública, cujo valor não seja inferior a 20 milhões de reais, sendo vedada a celebração de contratos que tenham por objeto único o fornecimento de mão de obra, equipamentos ou execução de obra pública. Na PPP, a implantação da infraestrutura necessária para a prestação do serviço contratado pela Administração depende de iniciativas de financiamento do

setor privado e a remuneração é fixada com base em padrões de performance, sendo devida somente quando o serviço fica à disposição do Estado ou dos usuários. Além de procurar desburocratizar alguns processos que elevavam o tempo de execução de um serviço, a PPP também busca fomentar uma relação de maior cooperação entre Estado e sociedade, em que pese a discussão sobre os riscos envolvidos na concessão de alguns serviços públicos essenciais a agentes privados, como é o caso dos setores de segurança, saúde e infraestrutura.

Fontes:

[http://pt.wikipedia.org/wiki/Parceria\\_p%C3%BAblico-privada](http://pt.wikipedia.org/wiki/Parceria_p%C3%BAblico-privada)  
<http://www.planejamento.gov.br/hotsites/ppp/conteudo/apresentacao.html>  
<http://www.edmarlyra.com/2008/11/artigo-parcerias-pblico-privadas-um.html>

## AGÊNCIAS DE DESENVOLVIMENTO

Outra maneira de articular as parcerias entre agentes públicos e privados com vista ao desenvolvimento são as Agências de Desenvolvimento. Essas entidades têm como missão promover o desenvolvimento econômico de um município ou de um conjunto de municípios, com o objetivo de atrair novos investimentos, bem como manter e estimular os atuais empreendimentos dos mesmos. As agências exercem atividades de apoio, como prestação de serviços e capacitação, e têm também a função de organizar os atores sociais e econômicos em torno de projetos que incentivem o desenvolvimento de uma localidade ou região, melhorando

sua competitividade e mudando sua atitude em direção à pró-atividade. Funcionam como coordenadores dos agentes locais, para estimular parcerias e servir como interlocutoras dos municípios com as entidades de fomento.

### Fontes:

Dagny Fischer-Bocca. Efeito da existência de agências de desenvolvimento sobre os indicadores de desenvolvimento sustentável nos municípios do estado de São Paulo. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, 2009.

<http://www.polors.com.br/>



**APESAR DOS AVANÇOS, INOVAÇÕES,** oportunidades e regulamentações produzidas nos últimos anos para induzir o avanço institucional e democrático, a responsabilidade pública e a reconfiguração do Estado para uma atuação como protagonista de um modelo de desenvolvimento, o quadro de modernização do aparelho de Estado e dos processos de controle social, sobretudo nos municípios menores, ainda é muito preocupante. Caracteriza o quadro responsável pelos entraves ao processo de consolidação de direitos e de maior desenvolvimento uma série de elementos como a inexistência de estruturas administrativas minimamente adequadas que garantam uma oferta razoável de serviços públicos; a falta de preparo dos servidores públicos e das lideranças; a realidade de planejamento incipiente; a ausência de uma organização que leve em conta a gestão de processos e os indicadores de qualidade como instrumentos para orientar a rotina de trabalho; além de uma cultura política marcada pelo patrimonialismo, pela confusão entre o público e o privado e pela baixa tolerância a mecanismos de controle social e de transparência. Porém, ações que procurem reverter tal situação somente terão efeito ao considerar que tais elementos possuem uma história particular em cada município, devendo ser conhecida e investigada por cada agente político, social ou econômico que pretenda contribuir com processos de mudança.

# A COOPERAÇÃO ENTRE ENTES PÚBLICOS E PRIVADOS

**ENTRE AS FORMAS DE COOPERAÇÃO** entre o setor público e privado é fundamental observar ainda os arranjos cooperativos surgidos a partir da difusão no Brasil de princípios de Responsabilidade Social Empresarial. Consolidados durante a década de 1970, esses princípios orientam as empresas a contribuir para uma sociedade socialmente mais justa e para um meio ambiente sustentável. Com base nesse pressuposto, a gestão das empresas é cobrada para considerar – além dos interesses dos proprietários – o interesse de outros atores como os trabalhadores, as comunidades locais, os clientes, os fornecedores, as autoridades públicas, os concorrentes etc. Alguns analistas defendem que o conceito de responsabilidade social pode ser entendido em dois níveis. O nível interno estaria relacionado com os trabalhadores e todas as partes interessadas afetadas pela empresa. O nível externo levaria em conta as consequências das ações de uma organização sobre componentes como o meio ambiente e os seus parceiros de negócio.

Diversos fatores concorreram para originar a necessidade de se observar uma maior responsabilidade das organizações privadas. Num contexto de globalização e transformações na estrutura produtiva em larga escala, emergiram novas preocupações e expectativas dos cidadãos, dos consumidores, das autoridades públicas e dos próprios investidores. Os indivíduos e as instituições passaram a adotar, progressivamente, critérios sociais nas suas decisões, como é o caso dos consumidores que procuram comprar

produtos oriundos de uma produção sem agrotóxicos ou livre de trabalho infantil. Os danos causados pelas atividades econômicas ao meio ambiente, como a devastação de florestas, a poluição atmosférica e os derramamentos de óleo, têm gerado preocupações crescentes entre os cidadãos e diversas entidades coletivas, pressionando as empresas para a observância de requisitos ambientais e a afirmação do respeito às condições ambientais do local onde atuam. Os meios de comunicação e as modernas tecnologias de informação também contribuem sobremaneira com esse movimento, uma vez que têm sujeitado a atividade empresarial a uma maior transparência. Disso tem resultado um conhecimento mais rápido e profundo das ações empresariais – tanto as socialmente irresponsáveis como as que representam bons exemplos – com consequências significativas para a reputação e imagem das empresas. Em sua concepção contemporânea o conceito de Responsabilidade Social pode ser entendido como

*a forma de gestão que se define pela relação ética e transparente da empresa com todos os públicos com os quais ela se relaciona e pelo estabelecimento de metas empresariais que impulsionem o desenvolvimento sustentável da sociedade, preservando recursos ambientais e culturais para as gerações futuras, respeitando a diversidade e promovendo a redução das desigualdades sociais*<sup>7</sup>.

Em países como o Brasil, com profundas desigualdades regionais historicamente constituídas, a relação entre as empresas e outros públicos reveste-se de especial valor, fundando importantes iniciativas como a dos indicadores de Responsabilidade Social Empresarial do Instituto Ethos, que procuram criar parâmetros para diagnosticar essa modalidade de gestão em cada empresa<sup>8</sup>. Porém, o mais recente influxo a esse movimento advém da recente norma criada em nível internacional: a ISO 26.000 de Responsabilidade Social, aprovada em 2010.

**Nota:**

7. Extraído de [http://www1.ethos.org.br/EthosWeb/pt/29/o\\_que\\_e\\_rse/o\\_que\\_e\\_rse.aspx](http://www1.ethos.org.br/EthosWeb/pt/29/o_que_e_rse/o_que_e_rse.aspx) (Acessado em outubro de 2011.)

8. Para mais informações ver [http://www.ethos.org.br/docs/conceitos\\_praticas/indicadores/default.asp](http://www.ethos.org.br/docs/conceitos_praticas/indicadores/default.asp)

# ISO 26000

Após cinco anos de muita discussão e trabalho, que envolveram cerca de 450 especialistas de 99 países, a Norma Internacional de Responsabilidade Social, ISO 26000 – Diretrizes sobre Responsabilidade Social – foi publicada no dia 1º de novembro de 2010 em Genebra, Suíça. No Brasil, a norma ganhou a sua versão nacional no dia 8 de dezembro de 2010. Segundo a ISO 26000, a responsabilidade social se expressa pelo desejo e pelo propósito das organizações em incorporarem considerações socioambientais em seus processos decisórios e a responsabilizar-se pelos impactos de suas decisões e atividades na sociedade e no meio ambiente. Isso implica um comportamento ético e transparente que contribua para o desenvolvimento

sustentável, que esteja em conformidade com as leis aplicáveis e seja consistente com as normas internacionais de comportamento. Também implica que a responsabilidade social esteja integrada em toda a organização, seja praticada em suas relações e leve em conta os interesses das partes interessadas. Em termos de sua abrangência, a norma fornece orientações para todos os tipos de organização, independentemente de seu porte ou localização, consolidando um amplo consenso em torno da Responsabilidade Social a ser praticada por diferentes entidades.

Fontes:

[http://www.inmetro.gov.br/qualidade/responsabilidade\\_social/historico-iso.asp](http://www.inmetro.gov.br/qualidade/responsabilidade_social/historico-iso.asp)

<http://www.iso26000qsp.org/>



## CONSIDERANDO A QUANTIDADE DE ATORES

envolvidos na construção da diretriz, que ultrapassaram os noventa países e também a qualidade dos mesmos, envolvendo os segmentos públicos, privados e da sociedade civil, a ISO 26000 é um das expressões mais acabadas da cooperação entre entes públicos e privados. Elevada a categoria de norma, os princípios de responsabilidade social permitem consolidar um canal de alinhamento entre o investimento social das empresas e as prioridades do interesse público. Tal estreitamento de compreensões entre o desenvolvimento econômico de uma empresa e dos contextos sociais em que ela atua pode ser verificado em vários pontos do conteúdo da norma. Proposta como diretriz para os mais variados tipos e portes de organização, a ISO 26000 define como princípios a responsabilização pelas ações, a transparência, o comportamento ético, o respeito pelas expectativas das partes interessadas, o respeito pelo estado de direito, pelas normas internacionais e pelos direitos humanos<sup>9</sup>. Sendo assim, oferece amplo suporte para repensar as ações de desenvolvimento em contextos como o brasileiro, fomentando ainda mais o diálogo entre os setores e o consenso em torno de metas de desenvolvimento que tragam benefícios amplos e duradouros.

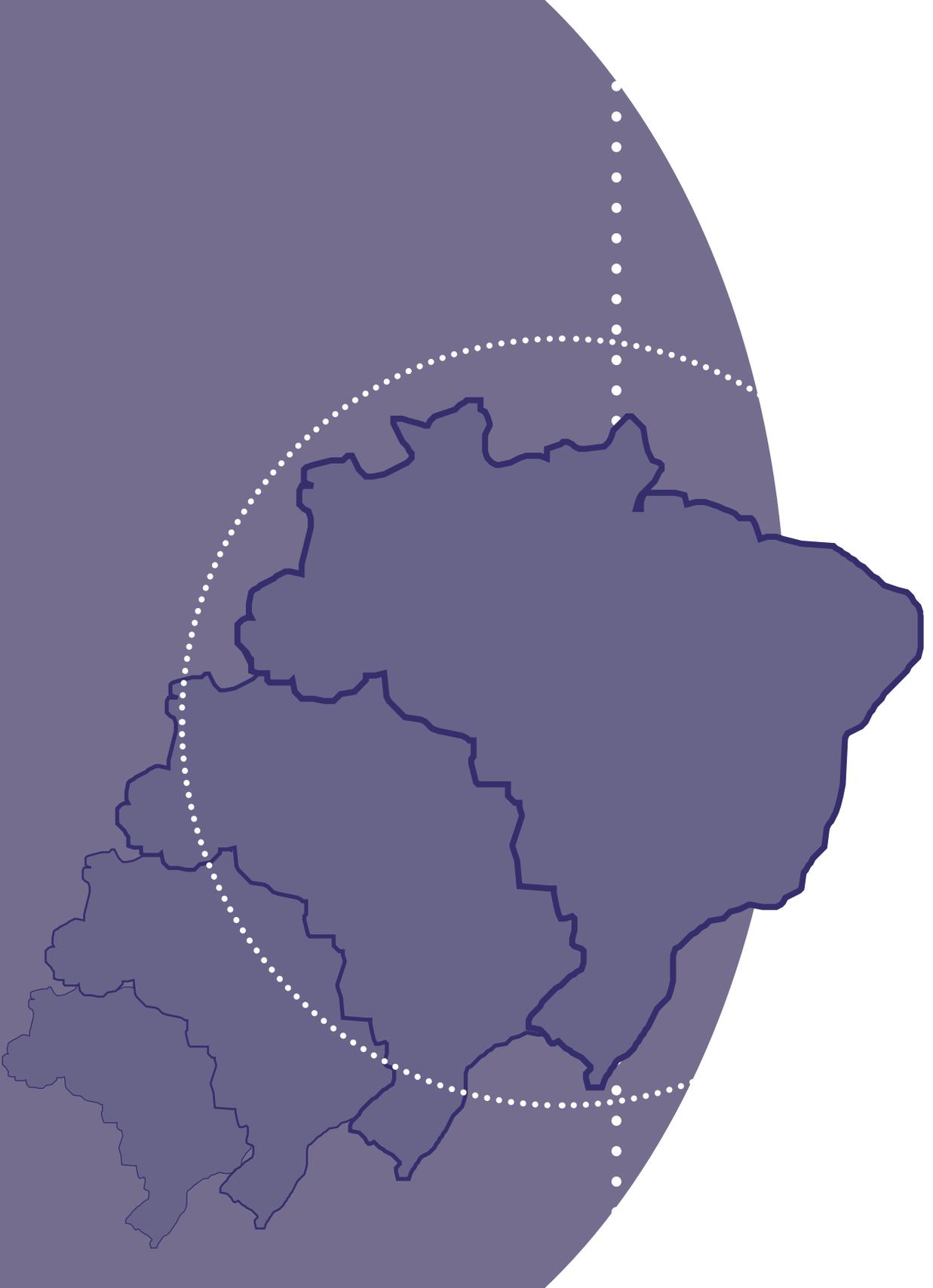
Funda-se nesse contexto, portanto, a relevância da **metodologia de Fortalecimento Institucional, Participação e Controle Social (FIP)**: seu intuito de facilitar e fomentar o diálogo entre os mais importantes sujeitos envolvidos na construção de diretrizes para o desenvolvimento sustentável em nível local. Nos capítulos a seguir faremos uma exposição pormenorizada da metodologia, passando por sua fase preliminar e diagnóstico socioinstitucional, as estratégias e elementos da atuação junto ao poder público e aos conselhos municipais, os benefícios do programa e algumas conclusões.

### Nota:

9. Extraído de [http://www.inmetro.gov.br/qualidade/responsabilidade\\_social/pontos-iso.asp](http://www.inmetro.gov.br/qualidade/responsabilidade_social/pontos-iso.asp) (Acessado em outubro de 2011.)

# FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL E DESENVOLVIMIENTO DE CAPACIDADES

---





# FORTALECIMENTO DA GOVERNANÇA

**“GOVERNANÇA” DESIGNA** o conjunto de regras, processos e práticas que dizem respeito à qualidade do exercício do poder, essencialmente no que se refere à responsabilidade, transparência, coerência, eficiência e eficácia. Aplicado ao contexto público e de orientação democrática, o modelo de governança trabalha a gestão das interdependências entre os atores como principal instrumento de governo para tomar decisões e desenvolver projetos complexos com colaboração interinstitucional, público-privada ou com envolvimento dos cidadãos. Esse modelo aponta para uma redefinição do papel do Estado, pois corresponde a uma aposta do governo na responsividade, na participação cidadã e colaboração com a sociedade civil.

O desenvolvimento de capacidades para aprimorar a governança democrática é um processo de aprendizado, em sentido amplo, no qual os indivíduos, as organizações, as instituições e as sociedades desenvolvem suas habilidades (individual e coletivamente) para dialogar, planejar e desempenhar funções, resolver problemas e para estabelecer e alcançar objetivos.

Como apresentamos a seguir, a cooperação técnica prevista pela metodologia de fortalecimento institucional engloba toda uma série de atividades para desenvolver e fortalecer as capacidades individuais e de grupo. Sua orientação é de longo prazo e age a partir de prioridades determinadas pelo próprio município. O resultado da atuação se dá na vertente da administração pública e da sociedade civil, uma vez que apenas em relação a ambas as esferas torna-se possível fortalecer a qualidade de exercício de poder que se entende por governança.

# FASES PRELIMINARES DE ABORDAGEM E DIAGNÓSTICO SOCIO-INSTITUCIONAL

*“... alguém me avisou pra pisar neste chão devagarinho...”*

Ivone Lara

O primeiro e mais importante passo para iniciar qualquer atividade em um determinado território é o **conhecimento da realidade local**<sup>10</sup>. Na metodologia empregada neste trabalho não foi diferente. No entanto, aqui a análise ocorre de maneira contínua e crescente, consolidando-se como um amplo diagnóstico socioinstitucional. A busca por conhecer tal realidade parte do princípio de que ela é complexa, historicamente construída e multidimensional, compreendendo atores que estão em posição de poder e saber muito diferenciadas, cabendo à equipe responsável pelo diagnóstico o mapeamento horizontal e vertical desses sujeitos. Entende-se que o município possui um amplo leque de capacidades instaladas, bem como de capital social constituído, que deve ser sensivelmente reconhecido por uma análise apropriada, objetivo para qual o diagnóstico se volta.

Nota:

10. Por realidade local entendemos o processo de construção de um conhecimento pautado pelo diálogo entre informações oriundas de fontes secundárias (basicamente dados estatísticos) e fontes primárias, as quais podem relativizar inclusive a compreensão dos dados secundários obtidos.

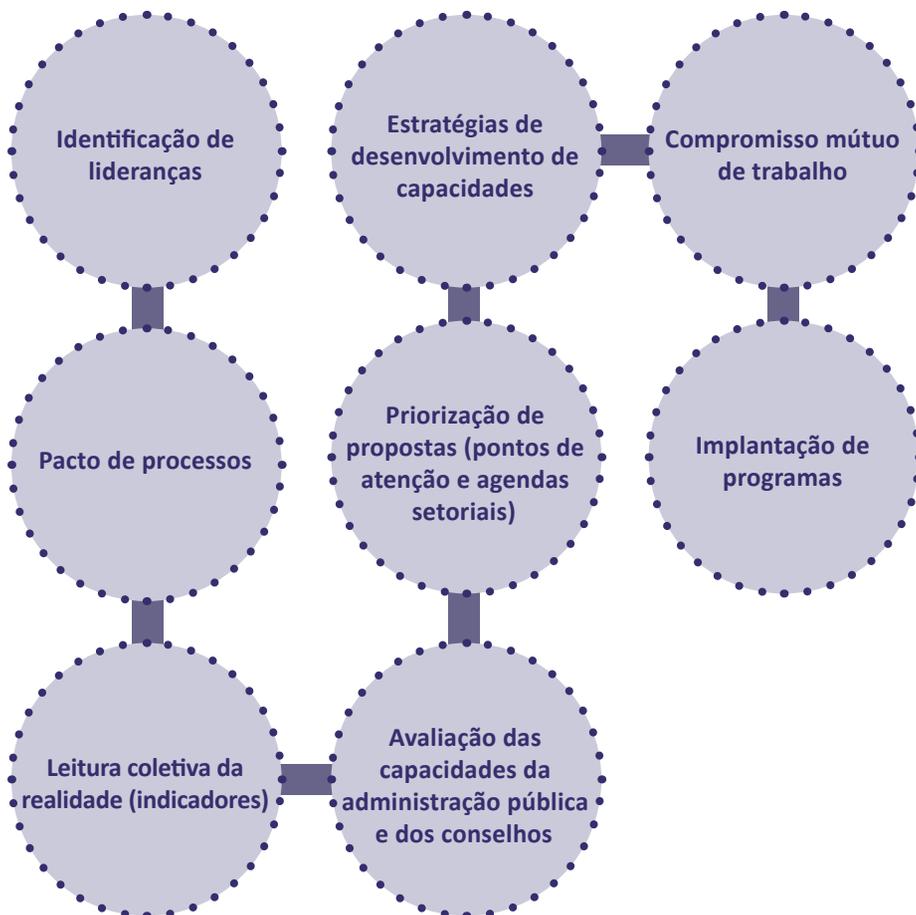
Antes mesmo do trabalho em campo, são estabelecidos importantes acordos iniciais entre a Agenda Pública, o parceiro financiador e o poder público da localidade com vistas a estabelecer uma relação estável e de confiança entre todos, ressaltando-se os elementos de **autonomia estratégica e operacional** das ações e a **inviolabilidade das informações** compartilhadas pela administração pública e/ou conselhos. Esses princípios constituem dois verdadeiros pilares sobre os quais se sustenta toda a metodologia, garantindo um ambiente propício para todas as ações posteriores e, no limite, são responsáveis pelo sucesso das iniciativas realizadas até

hoje. Por autonomia estratégica e operacional entende-se o mínimo de independência que a Agenda Pública deverá ter em relação ao financiador, uma vez aprovado o plano de trabalho. O monitoramento e avaliação dos processos e resultados serão periodicamente apresentados em espaço definido para tal (ver Comitê de Monitoramento e boletins mais à frente). Já a inviolabilidade diz respeito ao compromisso assumido junto à administração pública e aos conselhos de não repassar qualquer tipo de informação para outro ator sem autorização prévia. Pelas características do programa, que lida com estruturas institucionais cultural e juridicamente muito distintas, faz-se necessário ancorar a ação nesses princípios em nome do mesmo diálogo que a metodologia propõe.

A metodologia FIP procura constituir por meio do diagnóstico socioinstitucional as bases sobre as quais vão se estabelecer os futuros pactos para o **desenvolvimento de capacidades e do capital social**. Compreende as etapas de identificação de lideranças, passando por: pacto de processos, construção de uma leitura coletiva da realidade, avaliação das capacidades e da realidade da administração pública e dos conselhos, priorização de propostas, estabelecimento de estratégias de desenvolvimento de capacidades, compromisso mútuo de trabalho e definição dos programas a ser implementados. Todas as fases detalhadamente descritas na sequência abrangem as dimensões da administração pública e dos conselhos. Como se verá, em alguns pontos há singularidades que exigem uma abordagem específica para cada uma delas, o que não impede observarmos o esquema geral da metodologia, conforme o diagrama a seguir:

# METODOLOGIA DE FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL E DESENVOLVIMENTO DE CAPACIDADES

## FLUXOGRAMA BÁSICO



- **IDENTIFICAÇÃO DE LIDERANÇAS:** o objetivo principal desse momento é estabelecer um mapa dos atores-chave presentes na administração pública, nos conselhos e em outras organizações da sociedade civil. O mapeamento de atores é feito a partir de indicações preliminares e, posteriormente, pelas menções durante conversas estabelecidas com os interlocutores constituídos. Esse mapeamento identifica não apenas atores institucionais, mas também individuais. Assim, a importância de uma liderança, por exemplo, pode ser fixada pelo número de menções que recebe. As ligações entre todos esses atores, seus interesses, preocupações, ideais, oposições e ressalvas geram uma espécie de sociograma, usado para orientar a ação em campo.
- **PACTO DE PROCESSOS:** pactuar significa estabelecer acordos mútuos de trabalho com base em uma relação de confiança entre as instituições envolvidas no programa. Em primeiro lugar, implica reconhecer que cada parte interessada deve expor suas expectativas em relação ao programa para, em seguida, negociar seus pontos de vista com os outros envolvidos e, assim, estabelecer consensos que abram caminhos para realizar as atividades de desenvolvimento de capacidades. Seguindo a inspiração do economista Amartya Sen, reconhece-se a pluralidade de pontos de vista sustentados pelos vários agentes, mas aposta-se no estabelecimento de consensos, os quais, ainda que parciais, permitem a realização de atividades conjuntas para um efetivo desenvolvimento de capacidades. Outro aspecto importante do pacto de

## DESENVOLVIMENTO DE CAPACIDADES (DC)

Existem atualmente várias Agências de Desenvolvimento discutindo e atuando a partir da ideia de Desenvolvimento de Capacidades. Uma das agências com larga experiência nesse campo é o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que possui inúmeros programas e parcerias ao redor do mundo. De acordo com o PNUD, a noção de Desenvolvimento de Capacidades é um processo pelo qual grupos, organizações, instituições e sociedades ampliam suas habilidades, tanto para desempenhar funções, resolver problemas e atingir objetivos políticos, quanto para lidar com sua necessidade de desenvolvimento em um contexto mais amplo e de forma sustentável\*.

Desenvolvimento de Capacidades surge como uma espécie de conceito guarda-chuva ao longo da década de 1980, consolidando-se durante os anos 1990. Procura, assim, abarcar uma série de outros conceitos e práticas de desenvolvimento realizadas nas décadas anteriores, como *institution building*, *institutional development*, *development management/administration*, *organizational development*,

*community development*, *integrated rural development*, *sustainable development*, entre outros. Em termos de contexto, a integração das várias práticas em um conceito mais amplo como Desenvolvimento de Capacidades assume os limites das soluções tecnológicas e econômicas utilizadas até hoje nas tentativas de transformação das condições de vida de um grande número de pessoas. Acredita-se então que, para um adequado desenvolvimento, as nações, regiões ou cidades devem aprender mais sobre como criar maneiras apropriadas de desenvolvimento a partir de seu próprio contexto, como organizar e administrar seus sistemas de maneira que possam identificar prioridades e problemas e, assim, formular políticas e criar caminhos para que tais ações sejam implementadas de forma sustentável.

Fontes:  
LUSTHAUS, C. et al. *Capacity development: definitions, issues and implications for planning, monitoring and evaluation*. <http://www.beta.undp.org/content/undp/en/home/ourwork/capacitybuilding/overview.html>

### Nota:

\* Esta definição tem como referência o trecho: "The process by individuals groups, organizations, institutions and societies increase their abilities: to perform functions solve problems and achieve objectives; to understand and deal with their development need in a broader context and in a sustainable manner." Extraído de: Capacity Development. New York: Management Development en Governance Division, UNDP, 1997.

## CAPITAL SOCIAL

Desde a década de 1980, há um crescente número de pessoas dedicadas a compreender a ideia de Capital Social. Muito além dos muros da universidade, o conceito de Capital Social é fundamental para a definição de estratégias de atuação das agências de desenvolvimento. Seguindo a noção de Robert Putnam, que investigou as diferenças de desenvolvimento econômico e político em regiões da Itália, Capital Social significa os aspectos da organização social tais como confiança, normas e redes que podem melhorar a eficiência da sociedade. Dessa maneira, seu foco recai sobre as associações e organizações cívicas, consideradas como origem e consequência tanto

das relações sociais como das normas. Por organizações cívicas podemos compreender a diversidade de organizações da sociedade civil, que inclui de sociedades de melhoramentos a associações culturais, ambientais, esportivas, filantrópicas, passando por conselhos de participação social etc.

### Fontes:

Putnam, R.; R. Leonardi; R. Nanetti. *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press, 1993.  
Saavedra, Óscar Cuéllar e Espinoza, Gardy Augusto Bolívar. *Capital social hoy*. Polis, Revista de la Universidad Bolivariana, Volumen 8, no 22, 2009, p. 195-217.

processos se refere ao estabelecimento dos limites e possibilidades para a ação, uma vez que determinadas áreas ou setores da estrutura pública e de participação social podem ter certas restrições. Em se tratando de um processo que também é político, é muito importante que logo no início certos limites sejam expostos, evitando desgastes ou expectativas que não poderão ser alcançados. Esses pactos são operados por meio de reuniões com a participação dos principais tomadores de decisão mediados pela equipe da Agenda Pública.

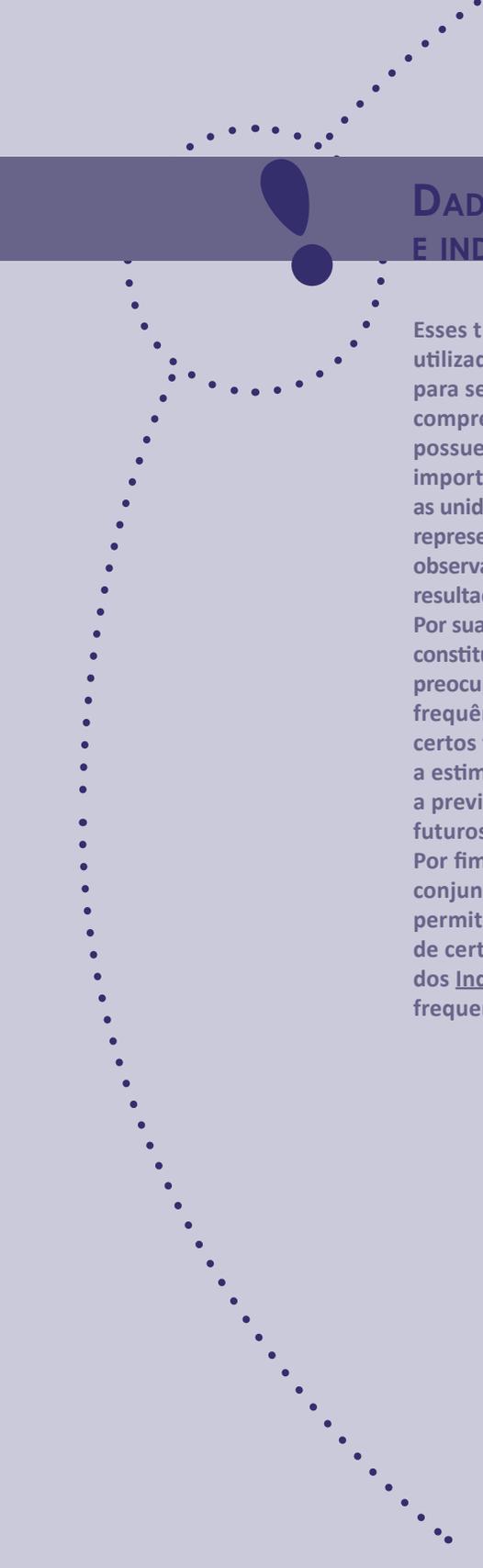
- **LEITURA COLETIVA DA REALIDADE:** o princípio que rege esse momento é o da construção de uma interpretação comum sobre algumas dimensões do município a partir de indicadores de fontes reconhecidas. O objetivo é apresentar um quadro de indicadores do município em questão passível de ser coletivamente observado, interpretado, questionado, discutido, apropriado e ressignificado pelas pessoas da administração pública e dos conselhos municipais. Entende-se, portanto, que é na relação entre os indicadores e as pessoas, mediados pelo debate que pode emergir uma visão coletiva e integradora sobre as prioridades para o município. O fortalecimento de uma opinião pública qualificada, capaz de pautar e orientar a construção de políticas inovadoras e em consonância com as necessidades locais é sua diretriz mais ampla. As principais fontes dos indicadores que compõem os panoramas de leitura coletiva são a Pesquisa sobre Municípios do IBGE, os Objetivos do Milênio (ODM) e o Índice Firjan.

## DADOS PRIMÁRIOS VERSUS DADOS SECUNDÁRIOS

Dizem respeito aos diferentes tipos de informação disponíveis sobre qualquer realidade. Dados primários representam o tipo de informação não disponível para pronta análise. Para obtê-los, é necessário realizar uma coleta diretamente junto à realidade que se quer compreender. Para tal caso é importante elaborar instrumentos de observação e coleta de informação adequada aos objetivos pretendidos, como é o caso de questionários, roteiros de observação etc. A pesquisa de dados secundários, por sua vez, diz respeito ao resultado de coletas de dados

já existentes em diversas fontes, como sites na internet, jornais, revistas, instituições de pesquisa, universidades, associações de classe, entre outras. O censo realizado pelo IBGE, assim como as principais informações disponíveis para consulta em seu site, é exemplar da importância dos dados secundários.

Fonte:  
Acuña, Mauricio. *Orientações para levantamento de dados secundários plano de manejo Parque Perequê – socioeconomia*. Texto didático. Cubatão, 2012.



## DADOS, ESTATÍSTICA E INDICADORES

Esses três termos são utilizados com frequência para se referir a formas de compreender a realidade, mas possuem algumas diferenças importantes. Dados são as unidades mais simples, representando qualquer tipo de observação documentada ou resultado de alguma mensuração. Por sua vez, a estatística, que constitui uma área científica, preocupa-se em explicar a frequência da ocorrência de certos fenômenos de forma a estimar ou possibilitar a previsão de fenômenos futuros, conforme o caso. Por fim, os indicadores são conjuntos de estatísticas que permitem uma visão integrada de certas realidades. No caso dos Indicadores Sociais – frequentemente utilizados

– podem ser consideradas estatísticas sobre aspectos da vida de um município, uma região ou país que, em conjunto retratam seu estado social e permitem conhecer melhor o seu nível de desenvolvimento social. Para consolidar indicadores é fundamental que certo conjunto de dados estatísticos sejam vistos uns em relação aos outros, promovendo uma visão integrada e geral sobre uma localidade.

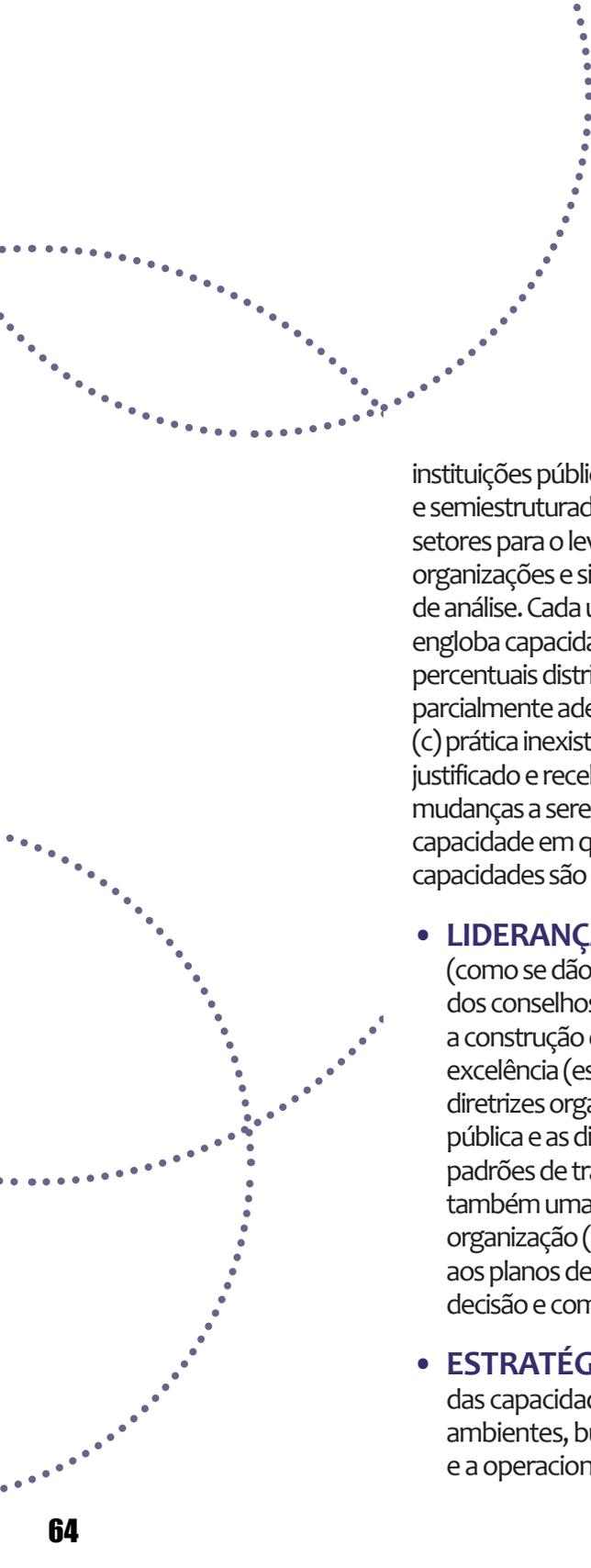
Fontes:

Acuña, Mauricio. *Orientações para levantamento de dados secundários plano de manejo Parque Perequê – socioeconomia*. Texto didático. Cubatão, 2012.

<http://pt.wikipedia.org/wiki/Estat%C3%ADstica>

- **AVALIAÇÃO DAS CAPACIDADES** e da realidade da administração pública e dos conselhos. Compreende um diagnóstico estruturado em dois eixos:
  1. **Avaliação das capacidades funcionais da administração pública:** nessa etapa avalia-se qual a performance da organização em relação a cada uma das capacidades necessárias para a elaboração e gestão bem-sucedida de políticas, legislações, estratégias e programas. Dentre as mais relevantes estão: capacidade de construção de consensos (engajamento em um diálogo com múltiplos atores), capacidade para análise da situação e criação de uma visão integrada, capacidade de formulação de políticas e estratégias, capacidade de construção de orçamento, capacidade de gestão, implementação, monitoramento e avaliação e capacidades técnicas específicas e recursos materiais existentes.
  2. **Levantamento da realidade dos conselhos:** quem são os conselheiros, como estão estruturados os conselhos, sua situação legal e como ocorre sua dinâmica de funcionamento. Esse quadro inclui traçar o perfil sociodemográfico dos conselheiros do município, definir a espacialização da representatividade e o mapa de origem dos conselheiros (como se tornou conselheiro).

Com o diagnóstico é possível constituir um primeiro panorama da **realidade da administração pública e dos conselhos** que oriente o pacto de processos. A metodologia de trabalho é composta por observação de campo e coleta de informações em visitas a diferentes organizações (associações, ONGs, sindicatos etc.) e



instituições públicas, entrevistas em profundidade (estruturadas e semiestruturadas) com tomadores de decisão dos diferentes setores para o levantamento de processos e rotinas das organizações e sistematização desses dados segundo os critérios de análise. Cada um dos sete critérios que compõem a análise engloba capacidades específicas, as quais recebem avaliações percentuais distribuídas na seguinte escala de valores: (a) práticas parcialmente adequadas, uso esporádico; (b) prática inadequada; (c) prática inexistente. Cada um dos percentuais indicados é justificado e recebe comentários com sugestões de possíveis mudanças a serem realizadas para o desenvolvimento da capacidade em questão. Os critérios utilizados e suas respectivas capacidades são os seguintes:

- **LIDERANÇA:** implica identificar os sistemas de liderança (como se dão os processos de tomada de decisão e, no caso dos conselhos, principalmente, o processo deliberativo e a construção das pautas), a existência de uma cultura de excelência (estabelecimento e disseminação dos valores e diretrizes organizacionais e de governo para a administração pública e as diretrizes dos conselhos, estabelecimento de padrões de trabalho e realização de controle). Considera também uma análise crítica do desempenho global da organização (avaliar o progresso em relação às estratégias e aos planos de ação, aos mecanismos de apoio à tomada de decisão e como se dá a correção de rumos).
- **ESTRATÉGIAS E PLANOS:** compreendem a avaliação das capacidades para formulação de estratégias (análise de ambientes, busca de oportunidades etc.), o desdobramento e a operacionalização das estratégias (planos de ação,

alocação de recursos, comunicação dos planos etc.) e a comunicação dos padrões de desempenho organizacionais às partes interessadas.

- **ESTADO, CIDADÃO E SOCIEDADE:** avaliam a imagem do poder público e conhecimento deste sobre os cidadãos (identificação e classificação dos cidadãos-usuários, a identificação e a antecipação das necessidades, indicadores de atendimento, divulgação dos serviços e ações etc.), relacionamento com cidadãos-usuários (canais de acesso para solicitar assistência, fazer reclamações e sugestões, padrões de atendimento, avaliação da satisfação e da insatisfação etc.) e prestação de contas e controle social (promoção da responsabilidade pública e estímulo participação nos conselhos etc.). No caso dos conselhos, implica identificar o tipo de relação e interação existentes com a prefeitura, sua representatividade e legitimidade junto ao segmento representado, como desempenham as tarefas de controle social.
- **INFORMAÇÃO E CONHECIMENTO:** compreendem a gestão das informações da organização (critérios para seleção das informações, a garantia de integridade dos dados, o uso da tecnologia da informação, disseminação/ compartilhamento e disponibilização das informações etc.), gestão da informação comparativa (parâmetros regionais, estaduais e federais e seu uso para melhoria dos processos e do desempenho da organização e para o estabelecimento de metas) e gestão do conhecimento (identificação, desenvolvimento, cultivo, proteção e compartilhamento do conhecimento).

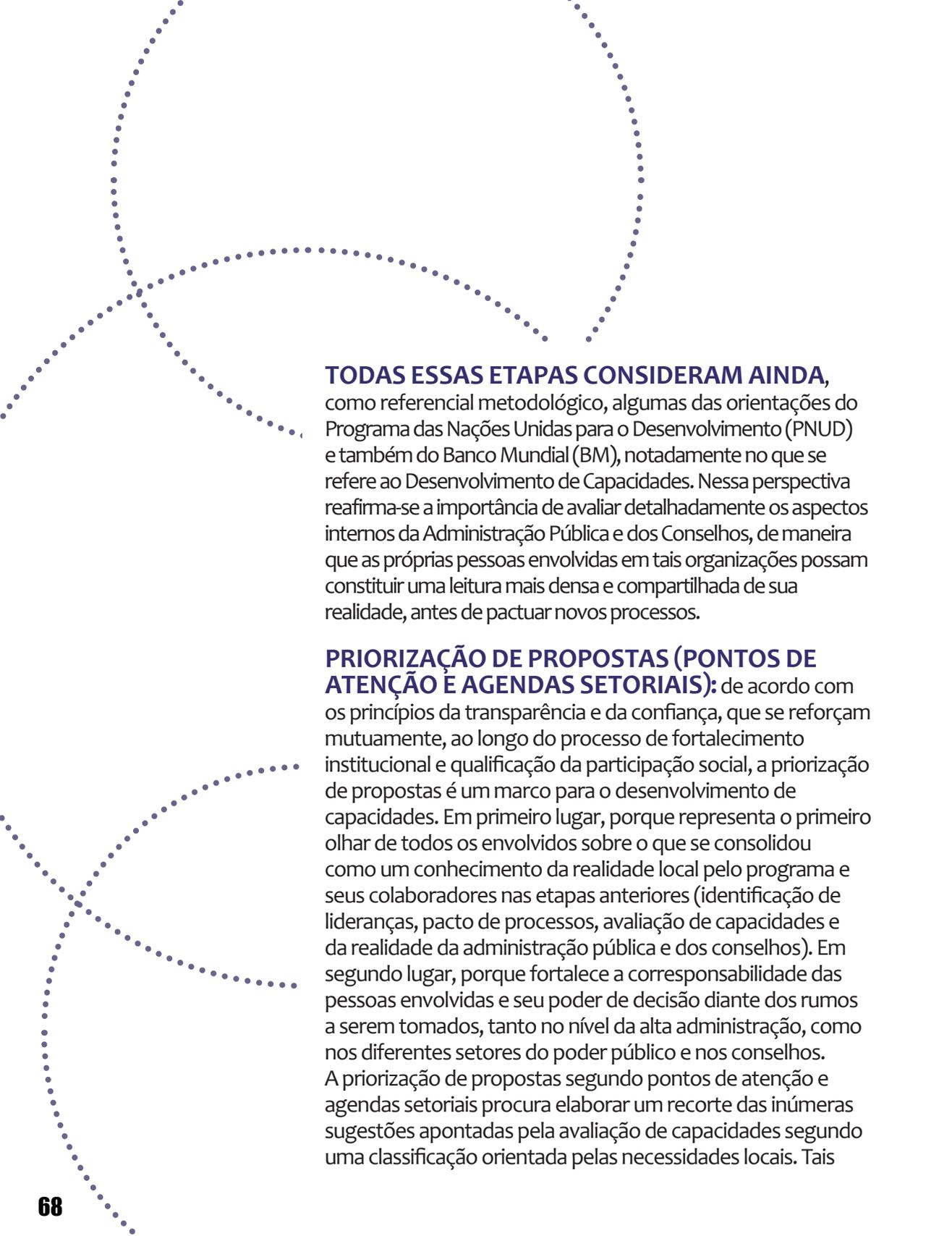
- **PESSOAS:** envolvem organização do trabalho (estrutura de cargos e funções, seleção e preenchimento de cargos e funções, sistemas de gestão do desempenho etc.), educação e capacitação (identificação das necessidades e estabelecimento dos planos de educação e capacitação etc.) e qualidade de vida (promoção de um ambiente seguro e saudável, da satisfação e motivação das pessoas etc.).
- **PROCESSOS:** analisam as capacidades de gestão de processos finalísticos (atividades-fim da organização) e de processos de apoio (atividades-meio da organização), gestão de processos de suprimento (compras e gestão dos bens materiais e serviços, classificação e avaliação dos fornecedores etc.) e gestão orçamentária e financeira (suporte orçamentário e financeiro eficaz às estratégias, aos planos e aos processos). Os conselhos ainda são avaliados quando ao processo de constituição jurídica, seleção de membros e processo de deliberação.
- **RESULTADOS:** relativos aos cidadãos-usuários (níveis atuais, tendências e referenciais comparativos dos resultados de satisfação e insatisfação etc.), relativos à interação com a sociedade, relativos a pessoas, relativos a suprimentos, relativos aos produtos e serviços, resultados orçamentários e financeiros e resultados dos processos de apoio e organizacionais. No caso dos conselhos, implica ainda avaliar a sua incidência sobre as políticas públicas.

## PROGRAMA NACIONAL DE GESTÃO PÚBLICA E DESBUROCRATIZAÇÃO – GesPública

Como parte das mais importantes iniciativas de melhoria na qualidade dos serviços públicos encontra-se o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GesPública. O objetivo central é estimular a melhoria da qualidade dos serviços prestados ao cidadão e o aumento da competitividade do país. Um dos marcos dessa iniciativa é a Carta de Brasília, assinada em 2008 pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e o Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Administração (Consad), na qual constam as principais preocupações e diretrizes que

devem orientar as estratégias e as ações em prol da construção de um pacto para melhorar a gestão pública. Algumas importantes estratégias desenvolvidas pelo GesPública são a constituição de uma rede de pessoas físicas e de instituições comprometidas com o desenvolvimento e o compartilhamento de conhecimentos, ferramentas e soluções, e o Prêmio Nacional da Gestão Pública – PQGF – que, desde 2008, reconhece e premia as organizações públicas com alto desempenho institucional na qualidade em gestão.

Fonte:  
<http://www.gespublica.gov.br/>



## **TODAS ESSAS ETAPAS CONSIDERAM AINDA,**

como referencial metodológico, algumas das orientações do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e também do Banco Mundial (BM), notadamente no que se refere ao Desenvolvimento de Capacidades. Nessa perspectiva reafirma-se a importância de avaliar detalhadamente os aspectos internos da Administração Pública e dos Conselhos, de maneira que as próprias pessoas envolvidas em tais organizações possam constituir uma leitura mais densa e compartilhada de sua realidade, antes de pactuar novos processos.

## **PRIORIZAÇÃO DE PROPOSTAS (PONTOS DE ATENÇÃO E AGENDAS SETORIAIS):**

de acordo com os princípios da transparência e da confiança, que se reforçam mutuamente, ao longo do processo de fortalecimento institucional e qualificação da participação social, a priorização de propostas é um marco para o desenvolvimento de capacidades. Em primeiro lugar, porque representa o primeiro olhar de todos os envolvidos sobre o que se consolidou como um conhecimento da realidade local pelo programa e seus colaboradores nas etapas anteriores (identificação de lideranças, pacto de processos, avaliação de capacidades e da realidade da administração pública e dos conselhos). Em segundo lugar, porque fortalece a corresponsabilidade das pessoas envolvidas e seu poder de decisão diante dos rumos a serem tomados, tanto no nível da alta administração, como nos diferentes setores do poder público e nos conselhos. A priorização de propostas segundo pontos de atenção e agendas setoriais procura elaborar um recorte das inúmeras sugestões apontadas pela avaliação de capacidades segundo uma classificação orientada pelas necessidades locais. Tais

necessidades são discutidas em reuniões estratégicas com a alta administração e em oficinas com os gestores, conselheiros municipais e técnicos da administração, lógica que se equivale para os conselhos. Para a definição das linhas de trabalho prioritárias são considerados os pontos de atenção identificados no diagnóstico, a partir de sua pontuação, bem como necessidades ou oportunidades específicas apontadas pelos gestores e técnicos como, por exemplo, a criação de um conselho ou a necessidade da estruturação de um determinado programa em virtude de obrigatoriedade.

## **ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO DE CAPACIDADES:**

a formulação das estratégias de desenvolvimento de capacidades se baseia nas descobertas da avaliação de capacidades e nas linhas de ação definidas durante as oficinas de priorização (governo, conselhos e sociedade civil). A estratégia pode se traduzir em uma série de frentes que estão sujeitas a abordagens integradas de desenvolvimento, tanto para os conselhos quanto para a administração pública:

### **Reforma institucional e melhoria das condições operacionais:**

definição de papel, estrutura, modelo de funcionamento e competências; definição de normas, procedimentos e fluxos operacionais; definição de infraestrutura tecnológica; instalação de equipamentos de informática, de softwares básicos e de gerenciamento de projetos, e acesso à internet, automação de escritório; melhoria das condições físicas do ambiente de trabalho; aquisição de bens móveis e outros materiais de apoio e comunicação. Os conselhos podem ter ainda um trabalho específico que compreende a revisão e adequação da legislação de constituição e funcionamento.



### **Formação continuada e desenvolvimento profissional:**

definição de quantitativo e de perfil de pessoal; desenvolvimento de programas de capacitação, tais como: planejamento e gestão de projetos – planejamento estratégico; metas e indicadores de resultados; gerenciamento de projetos e sistemas de informação de apoio à gestão; padrões de qualidade no serviço público; administração financeira – licitações; contratos; controles financeiros e sistemas de informação de apoio à execução; viabilidade de projetos – análise de viabilidade técnica, econômica, financeira, ambiental e social; pesquisa socioeconômica; indicadores de impacto e aplicações para gerenciamento de banco de dados; análise de legislação e gestão de convênios; elaboração do plano plurianual (PPA); marco legal, fundamentos, estabelecimento de indicadores, consultas e ratificação; política social e política urbana, planejamento, marco legal, instrumentos e análise de experiências.

**Gestão estratégica e operacional:** desenvolvimento de diagnósticos e planos estratégicos; definição de metas e indicadores de objetivos e resultados; implantação de sistema para consolidação de dados e de resultados de pesquisas sociais; implantação de métodos e sistema de gestão para supervisão da execução e avaliação de resultados; desenvolvimento de instrumentos de divulgação das metas e resultados; instalação e/ou aperfeiçoamento de mecanismos de participação e controle social; implantação de ações destinadas a promover a integração e articulação estratégica; desenvolvimento de planos de ação; implantação





Curso sobre Políticas Urbanas e de Habitação

### **COMPROMISSO MÚTUO DE TRABALHO:**

definidos os rumos e as prioridades para a estratégia de desenvolvimento de capacidades, é formalizado um compromisso mútuo de trabalho. Como um desdobramento mais operacional do pacto de processos, esse momento reforça os acordos já estabelecidos em nível macro e define alguns novos. Os novos compromissos enfatizam a necessidade da participação dos funcionários e conselheiros nos programas e ações indicados pela estratégia de desenvolvimento de capacidades. Tais atividades, definidas por meio de um diagnóstico e planejamento conjunto, são validadas pelas pessoas-chave convocadas para participação.

### **IMPLANTAÇÃO DE PROGRAMAS/AÇÕES:**

para a consolidação da estratégia de Desenvolvimento de Capacidades, a Agenda Pública poderá utilizar as categorias a seguir, respeitadas as normas e restrições fixadas em cada uma delas e sempre constituídas como estratégia global pactuada na priorização das propostas:

- Consultoria e/ou assessoria às partes interessadas;
- Planejamento estratégico de governo e/ou planos de ação setoriais (saúde, educação, políticas urbanas, assistência social etc.);
- Realização de cursos, oficinas e/ou workshops;
- Elaboração de manuais e/ou cartilhas.

ESTRATÉGIA  
E  
ELEMENTOS  
DA  
ATUAÇÃO  
JUNTO  
AO  
PODER  
PÚBLICO  
E  
CONSELHOS



**A IMPORTÂNCIA DE TER** em mente a estrutura do programa apresentada anteriormente nos facilita agora discutir mais sobre a dinâmica de funcionamento da metodologia. Nesse sentido, as estratégias e elementos de atuação frente aos principais atores enfocados, ou seja, o poder público e os conselhos, exigem algumas considerações sobre o serviço público, forma de apresentação do Estado perante a sociedade civil. O mesmo ocorre em relação aos conselhos e a ideia de capital social, uma vez que esse conceito expressa o trabalho realizado com as organizações locais e instâncias de participação social. Em seguida, nos deteremos mais detalhadamente sobre as nossas principais estratégias.

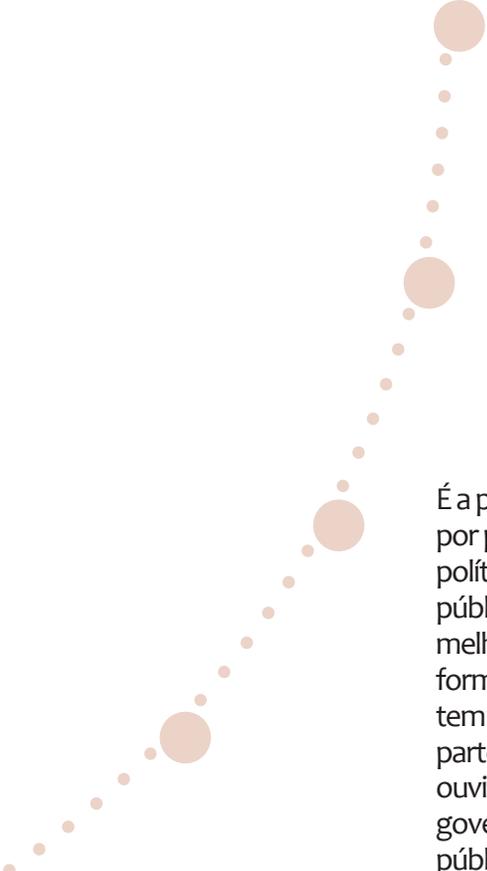


# OFERTA, ACESSO E QUALIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO E DESENVOLVIMENTO DO CAPITAL SOCIAL

**COMO AMPLIAR A EFICÁCIA** e a eficiência dos inúmeros serviços essenciais prestados pelo Estado? Um modelo adequado de gestão pública deve considerar o tripé **oferta, acesso e qualidade dos serviços**. Entendendo que as políticas públicas nas áreas de saúde, educação, segurança, transporte, habitação, entre outras, somente se efetivam na forma de serviços prestados junto aos vários segmentos da população, é fundamental que estes sejam avaliados segundo os três critérios.

Por oferta entendemos a natureza e a quantidade de serviços oferecidos pelo poder público nas respectivas áreas de atuação, o que implica pensar nas demandas, características e especificidades do público atendido, em quais são as estruturas físicas, de equipamentos e de pessoal alocadas para prestação dos serviços. Os equipamentos existentes atendem de maneira satisfatória os públicos aos quais se direciona? Os quadros de funcionários disponíveis são suficientes para atender a demanda?

No caso do acesso, o olhar sobre o serviço público se orienta para a outra ponta, isto é, para os indicadores de cobertura de um determinado serviço. Assim, usando como exemplos as portas de entrada para os serviços públicos de educação ou saúde, poderíamos questionar qual a localização da demanda pelo Ensino Fundamental? A localização e a distribuição geográfica dos equipamentos públicos estão adequadas em relação ao público? E como estão estruturados os procedimentos de recepção e encaminhamento de tais públicos? O acesso, portanto, coloca em questão se a relação entre a oferta e a demanda de serviços públicos está equalizada; em outras palavras, se há equilíbrio no fluxo entre as políticas públicas oferecidas e as demandas existentes.



É a partir do equilíbrio entre o fluxo da oferta e da demanda por políticas públicas que podemos pautar a qualidade das políticas públicas. Com a crescente universalização de políticas públicas como educação e saúde, a questão da oferta tem melhorado sensivelmente, assim como o acesso. Dessa forma, o tema da qualidade dos serviços públicos oferecidos tem ganhado mais espaço, com uma vigilância maior por parte da sociedade, em especial pela imprensa, conselhos e ouvidorias. O amplo número de parcerias celebradas pelos governos com organizações sociais para execução de serviços públicos – como resposta para ampliação da oferta – também impôs novos padrões de avaliação sobre as políticas públicas, com muitos critérios de excelência derivados da iniciativa privada, pavimentando os novos rumos de colaboração entre os setores. Entretanto, o emprego de padrões de qualidade baseados em indicadores e a construção de mecanismos locais de controle social e de canais de diálogo com a população, como é o caso das ouvidorias, são desafios muito grandes, quase novidades, para a maioria absoluta dos municípios.

Já o conceito de **Capital Social, que ocupa o centro das atenções na maior parte dos programas de desenvolvimento atuais**, compreende os aspectos da organização social, tais como confiança, normas e redes de relacionamento que melhoram a eficiência de uma sociedade. Assim, tornou-se impossível pensar no desenvolvimento de uma comunidade sem observar quais os tipos de organizações e associações civis existentes, bem como a qualidade das relações que elas estabelecem entre si, seus objetivos e planos de ação. Os conselhos como instância de participação e controle social expressam com muita clareza a situação do capital social nas comunidades. A maneira como





Hábitos, rotinas, formas de organização e processos dessas instâncias em particular são concebidos como indicadores do grau de desenvolvimento do Capital Social, os quais somados a elementos culturais e históricos locais e confrontados com a realidade de outros municípios inibem avaliações equivocadas. O estudo relacionado ao Capital Social investiga ainda como a sociedade civil local compreende noções como participação e processos democráticos, evitando tentar transplantar padrões de julgamento derivados das experiências dos grandes centros urbanos em vez de incentivar a construção conjunta dos conceitos a partir da realidade local.

As seções seguintes apresentam os passos dados pelo programa de Fortalecimento Institucional, Participação e Controle Social nesta perspectiva, que procura conciliar desenvolvimento do Capital Social à melhoria da gestão pública e, por fim, dos serviços ofertados.

# CONCEPÇÕES E CONHECIMENTO DA REALIDADE

## A CONSTRUÇÃO DE UMA VISÃO COLETIVAMENTE

compartilhada sobre o município é a base desta etapa. Sem a construção de um olhar comum entre todos participantes do programa, sejam gestores, membros de conselhos, assim como a equipe da Agenda Pública, é muito mais difícil estabelecer consensos que facilitem o planejamento de ações e, principalmente, a legitimidade para colocá-las em prática.

No âmbito da administração pública, dividida de maneira bastante complexa em inúmeras áreas de prioridades, cada uma delas com variadas funções e níveis de atuação, a tendência para fragmentação das visões entre os gestores é bastante comum. Juntando-se a isso a autonomização de processos administrativos, comum às burocracias que se orientam por regras e protocolos de longo prazo, acabam por se gerar muitas visões sobre a realidade local entre os gestores e funcionários públicos. Assim, encontramos diferentes compreensões sobre as necessidades e prioridades do município, conforme se consultem pessoas que estejam vinculados à educação, à saúde, entre outras áreas, ou ainda se estas ocuparem níveis diferenciais na hierarquia do serviço.

Nos conselhos a situação não é tão diferente. Embora a especialização das funções não seja tão aprofundada quanto em órgãos da administração pública, seus membros experimentam semelhante sentimento de desconhecimento daquilo que não se refere exclusivamente ao seu conselho, ainda que exista influência direta. Basta pensar na relação entre educação e saúde, ou entre esta e os temas ambientais para se descobrir muitas situações que seriam mais bem resolvidas se houvesse uma visão integrada ou intersetorial. Por outro lado, facilitar o acesso e o entendimento das informações públicas

a dados básicos, indicadores e fomentar sua incorporação em atividades de planejamento é parte fundamental desse esforço.

Confrontar as diferentes visões dos gestores, funcionários e membros de conselhos a partir de um diagnóstico participativo, permitindo o estabelecimento de uma compreensão global sobre os problemas do município é o objetivo da **Leitura Coletiva da Realidade**. Sua operacionalização ocorre por meio de encontros chamados de “diagnósticos participativos” que contam com a presença dos principais gestores em áreas pactuadas como prioritárias (secretários, assessores, chefes de gabinete, coordenadores de programas, entre outros), assim como chefes de departamentos e diretores de equipamentos (diretores de escolas, centros de referência, unidades básicas de saúde etc.), passando por representantes de instâncias participativas e de controle social.

**Na Leitura Coletiva da Realidade** são analisados dados secundários sobre educação (número de escolas, número de matrículas nos diferentes níveis, IDEB etc.), saúde (mortalidade infantil, mortalidade materna, cobertura vacinal etc.), economia (PIB, PIB setorial e evolução etc.), emprego e renda (empregos formais por setor, empregos por estabelecimento, remuneração média etc.), administração (receita da administração pública, transferências, despesas orçamentárias etc.), meio ambiente (articulação intermunicipal para ações no meio ambiente, controle da poluição etc.), infraestrutura (esgotamento sanitário, abastecimento de água, destino do lixo, pavimentação e calçamento etc.), entre outros. Sempre quando disponíveis, os indicadores contam com recorte de raça e gênero ou mesmo análises georeferenciadas. Essa consideração é fundamental quando consideramos as assimetrias entre os diferentes grupos da população ou mesmo em relação ao acesso da população aos serviços segundo o território do município (urbano versus rural) ou mesmo a região da cidade\*.

\* Para saber mais, consulte:  
[www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br),  
[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br),  
[www.portalodm.com.br](http://www.portalodm.com.br)

## QUESTÃO RACIAL E GÊNERO

Como parte de um movimento mundial que vem se consolidando desde as primeiras décadas do século XX, ganham no Brasil uma atenção cada vez maior as desigualdades existentes nas oportunidades e acesso a variados recursos por parte de diferentes grupos sociais. O debate em torno dos tipos de relações que se estabeleceu ao longo dos séculos com mulheres, indígenas e afrodescendentes é complexo e denso demais para ser resumido aqui, mas é fato que a sociedade brasileira reconhece, cada vez mais, as assimetrias existentes e, principalmente, a necessidade de garantir espaços de participação e acesso aos serviços essenciais do Estado e às oportunidades no mercado. Sabe-se de maneira generalizada como os variados estereótipos associados à mulher e aos afrodescendentes dificultam o acesso à educação, saúde, oportunidades de trabalho, assim como imprimem desigualdades no tipo de remuneração e

benefícios recebidos. Dessa forma, as políticas públicas têm colocado de maneira crescente seu foco de atenção nesses grupos, estimulando sua entrada no Ensino Superior ou na política partidária, ou ainda combatendo as marcantes diferenças de remuneração. Igualmente, a iniciativa privada também tem procurado dar atenção a essas questões, propiciando maiores oportunidades na seleção e contratação de recursos humanos. Com o objetivo de consolidar o princípio da igualdade de oportunidades e justiça social, considerar os recortes de gênero e raça tornou-se um fator fundamental, sem o qual é impossível pensar a ampliação dos direitos na sociedade brasileira.

Fonte:

A transversalização das questões de gênero e raça nas ações de qualificação social e profissional: [http://www.ipea.gov.br/pub/bcmt/mt\\_25f.pdf](http://www.ipea.gov.br/pub/bcmt/mt_25f.pdf)



## APRESENTA-SE, ASSIM, UM PANORAMA

multidimensional do município que, uma vez discutido, permite uma apropriação de informações pelos envolvidos, as quais ao fim resultará numa leitura comum de áreas prioritárias. Essas leituras, inicialmente fomentadas em nível geral, são potencializadas quando se desdobram em análises setoriais (poder público e conselhos) e por áreas (saúde, educação, planejamento, meio ambiente, políticas urbanas, assistência social etc.) ressignificando visões e consensos, e consolidando a legitimidade necessária.

Por fim, a elaboração da **Leitura Coletiva da Realidade**, ao estabelecer a base de consenso que permite seguir adiante, tem estreita ligação com a construção de planos de ação estratégicos e setoriais.

Em última instância, a implementação do projeto depende, fundamentalmente, do **comprometimento e disposição por parte dos governos municipais e das equipes que participarão do processo de modernização da gestão pública**. Por essa razão, haverá um investimento muito grande da nossa equipe nos momentos iniciais do trabalho, buscando mobilizar, sensibilizar e envolver os participantes. Nesse sentido, o **diagnóstico participativo** é fundamental, pois é por meio da leitura coletiva da realidade que é possível construir um consenso de que as reformas são necessárias e quais seriam as prioridades. Tem, portanto, o papel de gerar corresponsabilização.

Outro fator de sucesso importantíssimo é criar um **ambiente de confiança e cooperação com a equipe** que possibilite o

acesso a informações e que os compromissos pactuados sejam cumpridos. Para isso, será fundamental que haja documentos formais que estabeleçam as bases do trabalho, seus compromissos e responsabilidades mútuas. O primeiro deles é o **Termo de Compromisso**, assinado pelas partes logo no início do trabalho. O segundo é o **Pacto para Resultados**, assinado entre o(a) prefeito(a) e a equipe envolvida no processo de modernização administrativa. Trata-se de um contrato de resultados assinado depois de firmadas as bases e horizontes de atuação para o trabalho.

Nossa experiência diz que, para sugerir e ser ouvido pelos gestores e funcionários do município, é preciso vivenciar o contexto local. Por isso, ainda com o objetivo de criar um ambiente propício de cooperação e confiança, prevemos a **instalação de uma base operacional no município**. A experiência da realidade local e a convivência contribuirão para que não tenhamos simplesmente uma figura de consultor externo, visto como “de fora”, e que diz o que o município deve fazer (visão normativa). É uma forma de demonstrar o quanto estamos comprometidos com as pessoas e com o município.



Lago Serra do Niquel, em Barro Alto

# BARRO ALTO/GO: RESULTADOS DA METODOLOGIA APLICADA

**A METODOLOGIA FIP** não seria o que é se não fosse pela experiência em Barro Alto, proporcionada pela parceria entre a Agenda Pública e a Anglo American. A metodologia em si, como já afirmamos, vai além das particularidades locais e dos contextos econômico, social e cultural específicos. Nesta publicação, apresentamos justamente aquilo que a metodologia possui de mais “atemporal”, que não depende de onde e quando implantamos as ações. No campo, uma vez fincadas no território, cada uma dessas ações toma contornos mais específicos, adaptando-se à realidade local, às demandas, aos espaços de interação, ao tempo da comunidade em que atua.

No momento em que a metodologia é sistematizada e publicada e que, além dos elementos conceituais, técnicas e ferramentas de atuação, pretendemos apresentar seus resultados empíricos, nada mais natural que nos debruçarmos sobre os indicadores de Barro Alto. Assim, ao longo da publicação serão apresentados vários resultados dos dois últimos anos de aplicação da metodologia principalmente no que se refere à gestão pública municipal, mas também sobre o processo de reestruturação dos conselhos e a qualificação da participação e do controle social.

A sistemática realizada para apurar o cenário atual das capacidades institucionais da prefeitura de Barro Alto considerou o diagnóstico realizado pela Agenda Pública em 2010, bem como os procedimentos metodológicos adotados. Mantivemos o mesmo instrumental de levantamento com o propósito de estabelecer um comparativo legítimo entre os diferentes momentos, como forma de evidenciar as ações e os avanços adotados no processo de melhoria da gestão pública municipal. O processo de levantamento dos novos indicadores se dividiu em cinco etapas distintas:

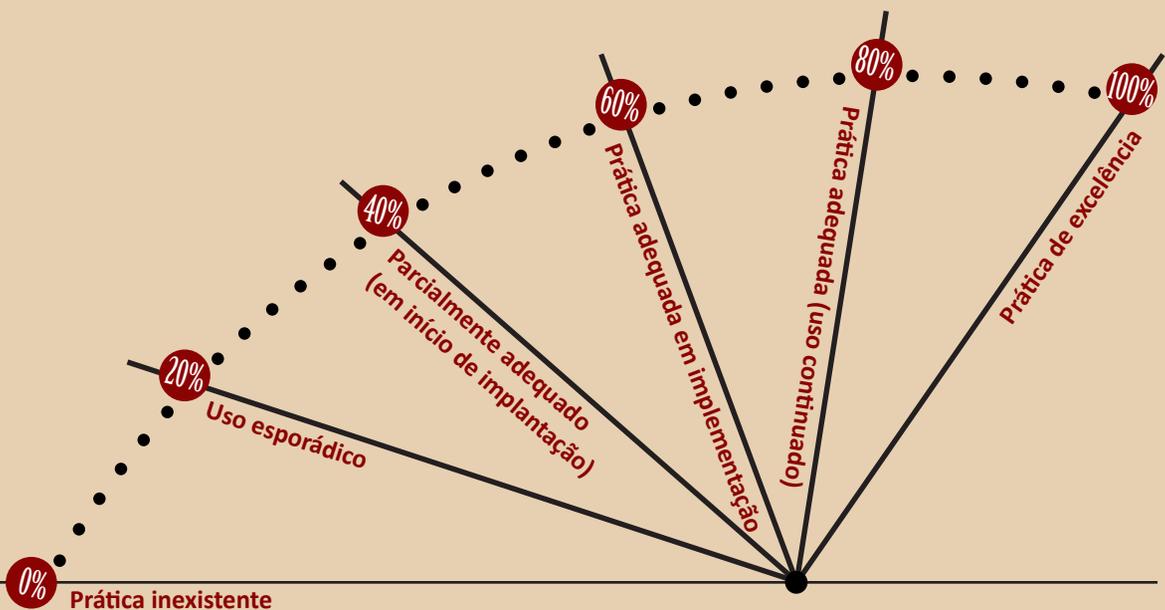
- a) levantamento preliminar e definição da abordagem;
- b) contato e agendamento com interlocutores representantes da alta administração municipal;
- c) entrevistas orientadas; e
- d) sistematização dos dados e estabelecimento dos quadros comparativos.

Vale lembrar que o instrumental para levantamento de indicadores de capacidades em gestão pública é uma adaptação do instrumento proposto pelo GesPública (Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização)<sup>11</sup>, reconhecido como referência na avaliação dos níveis de aprimoramento em gestão das organizações públicas.

Para facilitar a leitura foram adotados quadros, esquemas e iconografias simplificadas. O primeiro quadro apresenta o universo com as faixas que indicam as classificações das capacidades considerando a adoção de seis níveis. A classificação contempla níveis de 0% a 100%, na qual 0% corresponde à total inexistência da prática abordada e 100% à classificação do quesito como prática de excelência. Ainda são considerados os níveis 20%, como prática de uso esporádico; 40%, como prática parcialmente adequada e em início de implantação; 60%, quando há práticas adequadas em processo de implementação; 80%, para a existência de práticas adequadas de uso contínuo e 100%, como especificado acima, na situação de um cenário de práticas amplamente aperfeiçoadas e de excelência.

Nota:

11. Ver p. 65 sobre o GesPública



Outro esquema adotado foi a utilização de marcadores representativos dos cenários e da evolução obtida no intervalo considerado. O levantamento e a sistematização comparativa evidenciaram avanços específicos nos indicadores abordados e a forma empregada para registrar a ocorrência foi a utilização de sinalizadores na forma de triângulos coloridos, no qual os verdes representam indicadores e práticas da gestão pública com o registro de evolução no período e os na cor vermelha como forma de indicar os pontos de atenção e os indicadores que não apresentaram alteração significativa e/ou evidente.

## Cenários em 2012

- **Cenário 1 – Resultados Obtidos**  
(principais indicadores)
- **Cenário 2 – Práticas inalteradas**  
(pontos de atenção)

Dessa forma, o quadro com a indicação dos resultados comparativos foi composto por: Eixo temático da capacidade institucional – grupo de indicadores e de práticas observadas; Indicador específico da capacidade institucional e a ocorrência de tal prática no âmbito da gestão municipal; Marcador representativo do cenário evolutivo com a cor correspondente à classificação; Ano de referência do levantamento e o nível da classificação da capacidade observada.

## 1 ESTRATÉGIA E PLANEJAMENTO

Capacidade Institucional (eixo temático)



# SOBRE BARRO ALTO

O município de Barro Alto está localizado no Vale do São Patrício, região centro-norte de Goiás. Com quase 9 mil habitantes em 2011 e pouco mais de 1.000 km<sup>2</sup> de superfície, está situado a cerca de 220 km de Goiânia e 170 km de Brasília.

Tradicionalmente tem sua economia baseada na agricultura e na pecuária, mas a implantação de um grande empreendimento da área de mineração empreendido pela Anglo American tem ampliado o potencial de desenvolvimento da cidade e impulsionado a projeção do município no cenário socioeconômico da região, inclusive em outros setores da economia.

Trata-se de uma população jovem, urbana, com uma predominância masculina e uma cultura paternalista ainda bem presente. Menos de 10% da população possuem um sistema de saneamento adequado, 12% são analfabetos e a renda média per capita em 2010 era de R\$ 548.

# INSTRUMENTOS DE GESTÃO

**A AGENDA PÚBLICA**, no intuito de pavimentar uma visão de futuro entre os gestores públicos do município e os membros dos conselhos alcançados após a Leitura Coletiva da Realidade, definiu dois importantes instrumentos em dois níveis de atuação: o primeiro sistêmico, o qual parte de uma visão projetiva e se expressa na definição de um **planejamento estratégico participativo**. O segundo se estabelece em nível operacional, resultando em **planos de ação ou planos setoriais** voltados para a reelaboração do planejamento estratégico por áreas de atuação da administração.

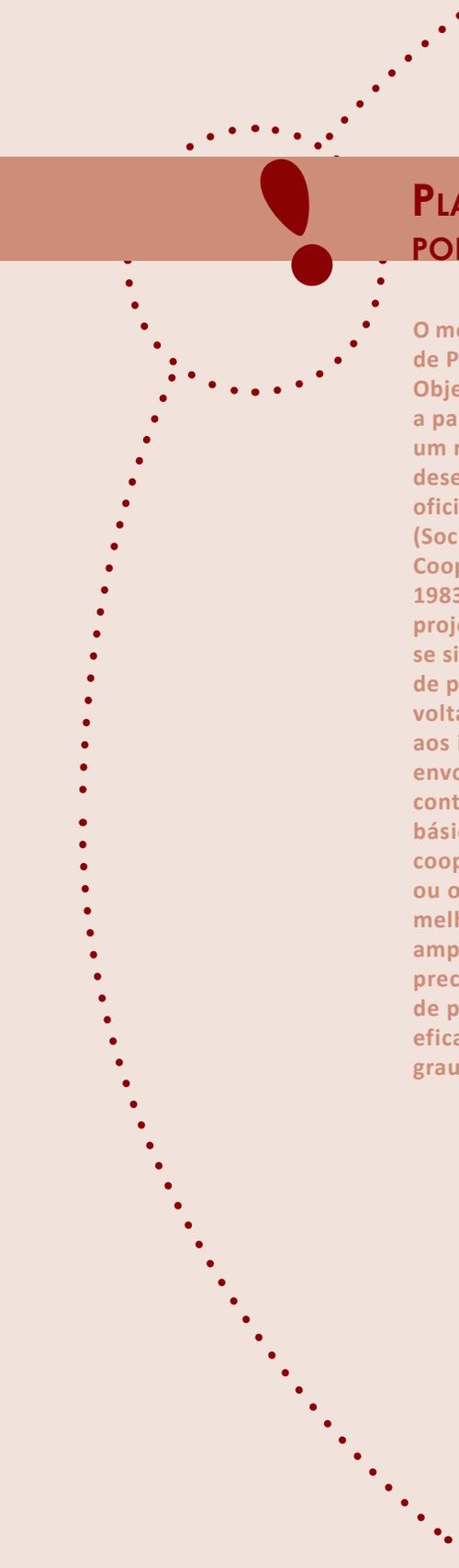
O planejamento estratégico é um potente instrumento para aperfeiçoamento da gestão institucional. A utilização de métodos como o **PES (Planejamento Estratégico Situacional)** e o **ZOPP (Planejamento de Projeto Orientado para Objetivos)** contribuem para o aperfeiçoamento técnico e político das equipes dirigentes.

## PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E SITUACIONAL (PES)

O Planejamento Estratégico e Situacional diz respeito à gestão de governo e à arte de governar. Quando nos perguntamos se estamos caminhando para onde queremos, se fazemos o necessário para atingir nossos objetivos, estamos começando a debater o problema do planejamento. O processo de planejamento diz respeito a um conjunto de princípios teóricos, procedimentos metodológicos e técnicas de grupo que podem ser aplicados a qualquer tipo de organização social que demanda um objetivo, que persegue uma mudança situacional futura. Mediação entre presente e futuro e entre passado e futuro, previsão de possibilidades, capacidade de lidar com surpresas, mediação entre conhecimento e ação são

alguns termos importantes na concepção de planejamento estratégico situacional que inclui o próprio sujeito que planeja no objeto planejado. Assim, o próprio diagnóstico que orienta a ação deve ser constantemente revisto em face das várias situações que vão surgindo em meio aos comportamentos sociais sempre imprevisíveis. Por fim, a necessidade de atualizações constantes do planejamento considera que o Estado não é a única força responsável pelo sucesso de um plano, mas também outras forças econômicas e sociais, representadas por indivíduos, grupos ou organizações.

Fonte:  
<http://www.espacoacademico.com.br/032/32ctoni.htm>



## PLANEJAMENTO DE PROJETO ORIENTADO POR OBJETIVOS (ZOPP)

O método ZOPP (Planejamento de Projeto Orientado por Objetivos) foi desenvolvido a partir do “Marco Lógico”. É um método de planejamento desenvolvido e adotado oficialmente pela GTZ (Sociedade Alemã de Cooperação Técnica), desde 1983, em todos os seus projetos. Desde então, tornou-se sinônimo de um processo de planejamento participativo voltado às necessidades e aos interesses de todos os envolvidos em determinado contexto. Alguns princípios básicos do método são: a cooperação entre pessoas e/ou organizações funciona melhor se houver consenso amplo sobre alguns objetivos precisos e claros; a solução de problemas é tanto mais eficaz quanto maior for o grau de conhecimento das

suas causas, sendo muito útil partir de uma análise dos problemas, suas causas e efeitos, para determinar os objetivos alcançáveis de maneira realista; os problemas e suas causas nunca estão dissociados de pessoas, grupos ou organizações; portanto, a análise dos problemas é tanto mais completa e realista quanto mais profunda for a análise das pessoas, grupos e organizações envolvidas.

### Fontes:

[http://www.fundap.sp.gov.br/debatesfundap/pdf/Gestao\\_de\\_Poi%C3%ADticas\\_Publicas/PLANEJAMENTO\\_E\\_GERENCIAMENTO\\_DE\\_PROJETOS.pdf](http://www.fundap.sp.gov.br/debatesfundap/pdf/Gestao_de_Poi%C3%ADticas_Publicas/PLANEJAMENTO_E_GERENCIAMENTO_DE_PROJETOS.pdf)  
[http://2009.campinas.sp.gov.br/rh/uploads/egds\\_material/txt\\_apoio\\_ser gio\\_cordioli.pdf](http://2009.campinas.sp.gov.br/rh/uploads/egds_material/txt_apoio_ser gio_cordioli.pdf)

**NESSES MODELOS**, a construção do planejamento deve-se pautar pela imagem-objetivo, ou visão de futuro que, por sua vez, deve estar concatenada por uma análise situacional dos problemas vivenciados pelos gestores ou conselheiros no momento de elaboração de seu plano. Assim, o plano estratégico, na formulação de um conjunto de elementos (visão, resultados, problemas, indicadores, programas, projetos, ações, prazos, responsabilidades e outros atores envolvidos), é um processo complexo, pois implica ainda articular as diferentes expectativas dos envolvidos durante a implementação do plano, abrangendo suas crenças, seus comportamentos e atitudes, a fim de estabelecer um modo de gerenciamento e gestão que implique em uma sinergia dos diferentes órgãos/áreas da organização na via de alcançar as finalidades institucionais e políticas.

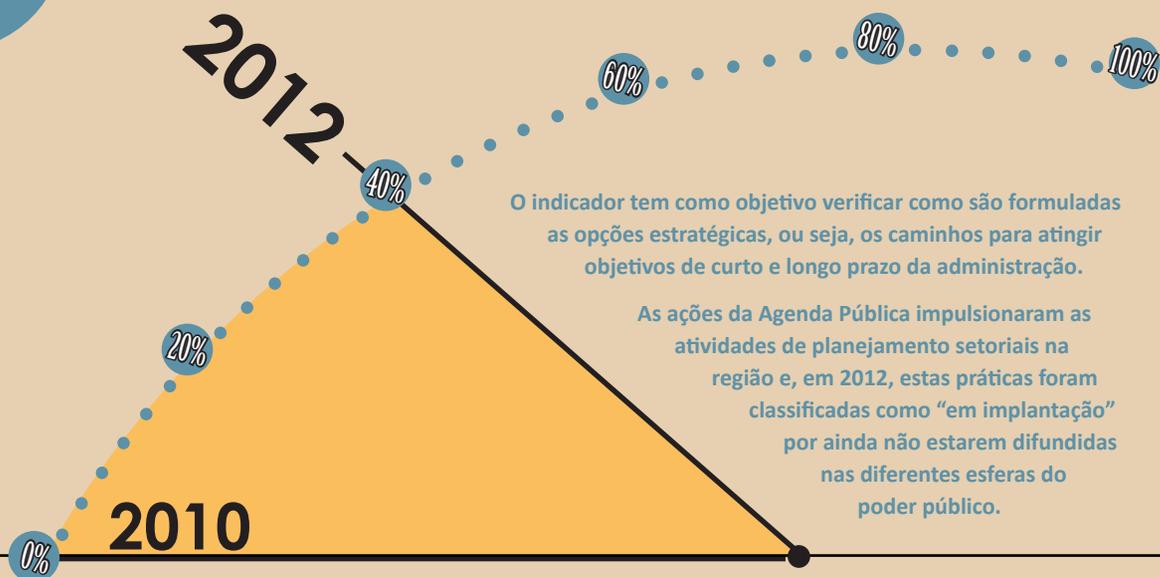


# RESULTADOS 2012:

## 1. ESTRATÉGIA E PLANEJAMENTO

Esse critério examina como a Administração, a partir de sua visão de futuro, da análise dos ambientes interno e externo e de sua missão institucional, formula suas estratégias, desdobra-as em planos de ação de curto e longo prazos e acompanha sua implementação, com vistas ao atendimento de sua missão e à satisfação das partes interessadas.

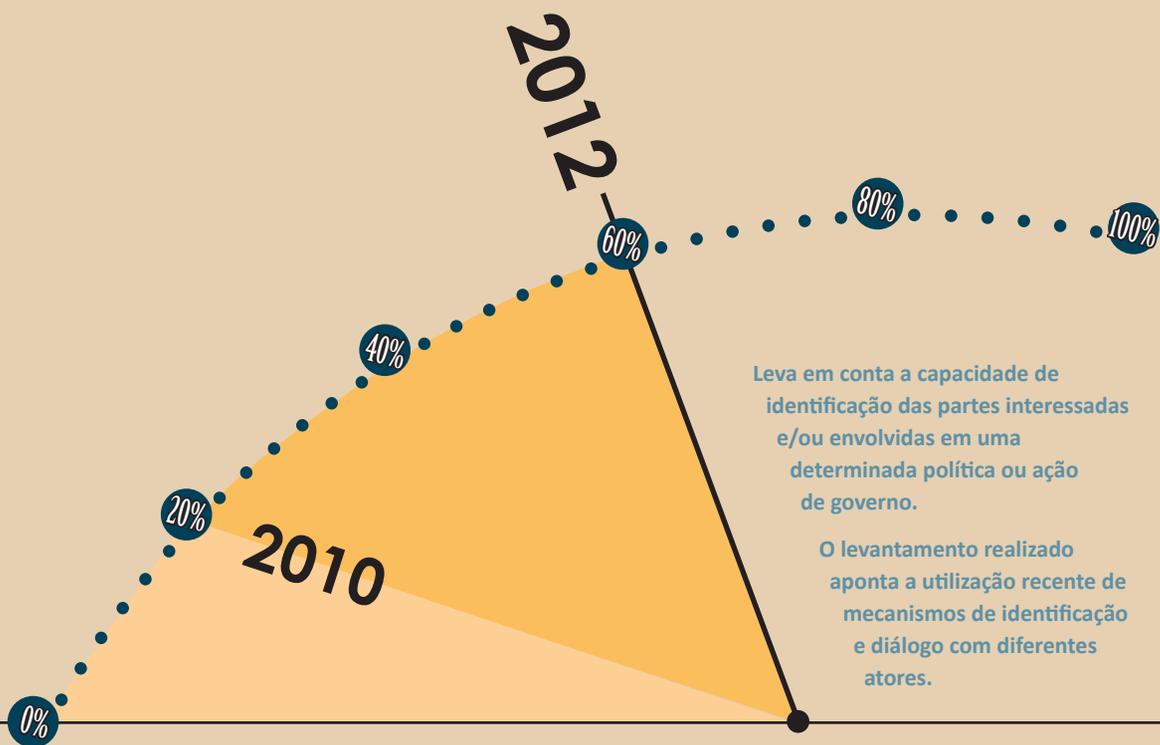
# 1 ESTRATÉGIA E PLANEJAMENTO



O indicador tem como objetivo verificar como são formuladas as opções estratégicas, ou seja, os caminhos para atingir objetivos de curto e longo prazo da administração.

As ações da Agenda Pública impulsionaram as atividades de planejamento setoriais na região e, em 2012, estas práticas foram classificadas como “em implantação” por ainda não estarem difundidas nas diferentes esferas do poder público.

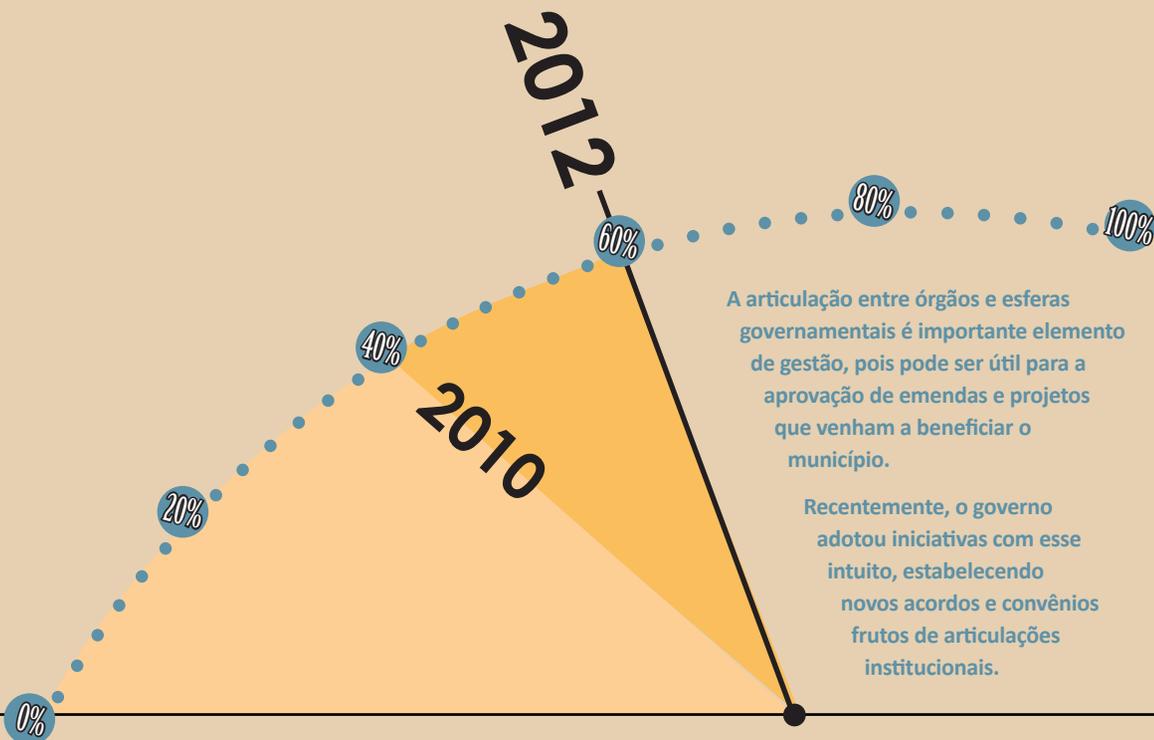
## 1. FORMULAÇÃO DE ESTRATÉGIA ●



Leva em conta a capacidade de identificação das partes interessadas e/ou envolvidas em uma determinada política ou ação de governo.

O levantamento realizado aponta a utilização recente de mecanismos de identificação e diálogo com diferentes atores.

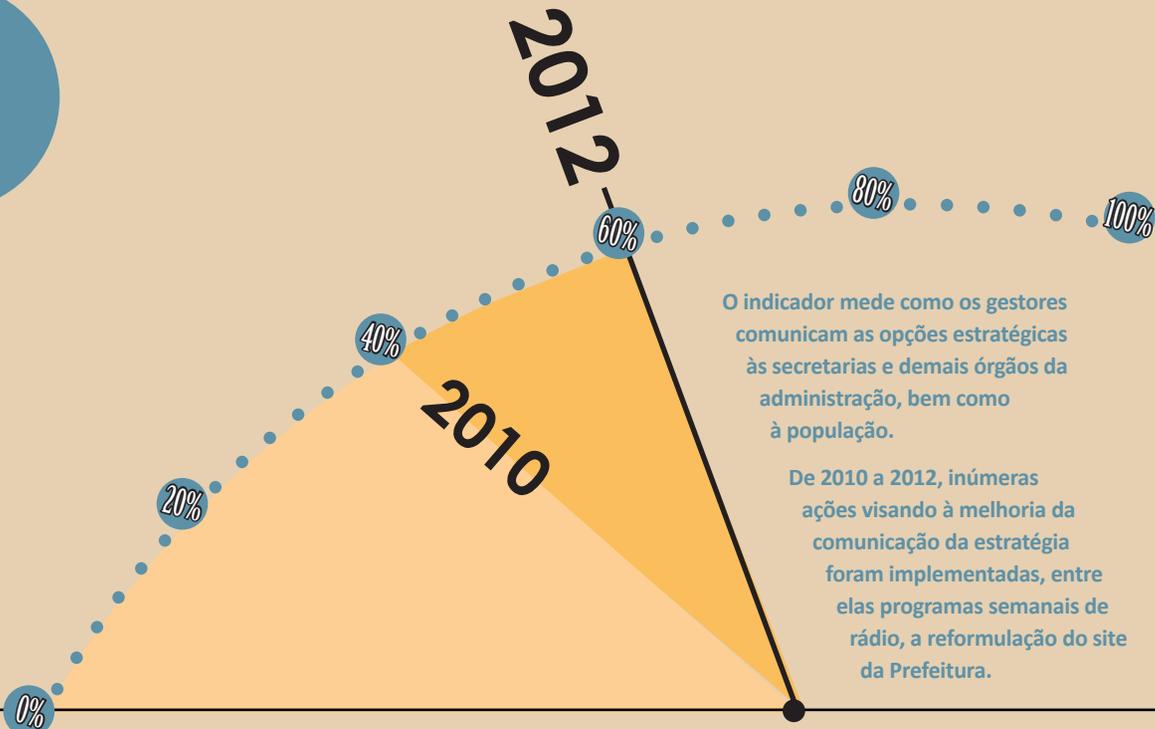
## 2. CAPACIDADE DE IDENTIFICAR ATORES SOCIAIS ●



### 3. ARTICULAÇÃO COM OUTROS ÓRGÃOS ●



### 4. COLETA DE DADOS E INFORMAÇÕES ●



## 5. COMUNICAÇÃO DAS ESTRATÉGIAS ÀS PARTES INTERESSADAS ●



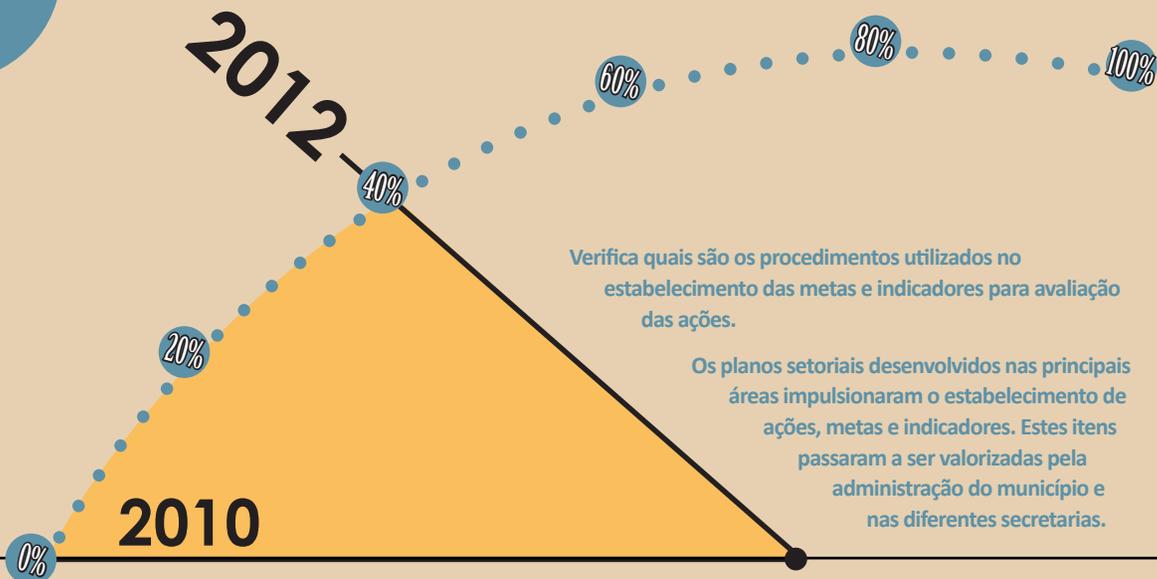
## 6. CRITÉRIOS NAS ESTRATÉGIAS ●



## 7. IMPLEMENTAÇÃO DE AÇÕES A PARTIR DAS ESTRATÉGIAS ●



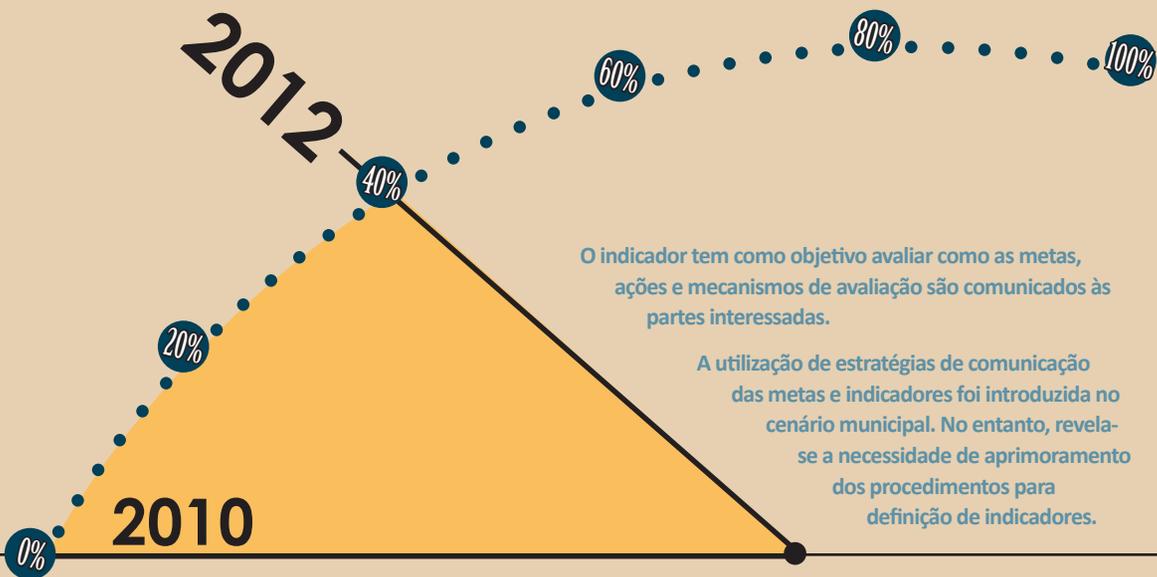
## 8. ALOCAÇÃO DE RECURSOS E ELABORAÇÃO DO PPA ●



Verifica quais são os procedimentos utilizados no estabelecimento das metas e indicadores para avaliação das ações.

Os planos setoriais desenvolvidos nas principais áreas impulsionaram o estabelecimento de ações, metas e indicadores. Estes itens passaram a ser valorizados pela administração do município e nas diferentes secretarias.

## 9. CAPACIDADE DE ESTABELECEMOS METAS E ELABORAR INDICADORES



O indicador tem como objetivo avaliar como as metas, ações e mecanismos de avaliação são comunicados às partes interessadas.

A utilização de estratégias de comunicação das metas e indicadores foi introduzida no cenário municipal. No entanto, revela-se a necessidade de aprimoramento dos procedimentos para definição de indicadores.

## 10. COMUNICAÇÃO DE METAS E INDICADORES

**DURANTE O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO**, o envolvimento de alguns funcionários é um dos elementos valorizados, pois tem função pedagógica na difusão da cultura de planejamento. Cumprida essa etapa, passa-se à elaboração dos planos de ação ou planos setoriais. Estes vêm justamente complementar as diretrizes mais amplas definidas, em um nível mais concreto e operacional em áreas-chave como saúde, educação, assistência social, política urbana, sempre respeitando também as diferenças entre o nível da gestão pública e dos conselhos, evidentemente específicos. De modo semelhante ao planejamento estratégico faz-se necessário um processo participativo, contando com pessoas de vários níveis para o estabelecimento de novos consensos que identifiquem os problemas e elaborem metas específicas com prazos e responsabilidades definidas. Nesse exercício, a percepção das forças e fraquezas situacionais e as ações daí decorrentes ganham mais sentido, pois são construídas de forma participativa por aqueles que irão assumir a responsabilidade pelas metas e pelos indicadores definidos.

A instituição de mecanismos semestrais para acompanhamento e monitoramento do planejamento e dos planos setoriais garante uma dinâmica viva. As correções de rumos e o reconhecimento e aproveitamento de oportunidades podem contribuir decisivamente para o alcance de metas e resultados.

No âmbito da máquina administrativa, que opera com processos estabelecidos ao longo do tempo, é natural que ocorra a consolidação de uma cultura institucional própria,

com frequência burocratizada e comumente caracterizada como ineficiente em relação às suas atividades-fim, como a prestação de serviços públicos de qualidade, com ampla oferta e garantia de acesso. Por seu turno, a mesma morosidade muitas vezes se estabelece nas instâncias participativas e de controle social que, nestes casos, acabam atuando como uma continuidade do poder público local, declinando de seu poder de fiscalização. Por consequência, procedimento semelhante é construído junto com os conselhos, no âmbito de ação que lhes cabe.

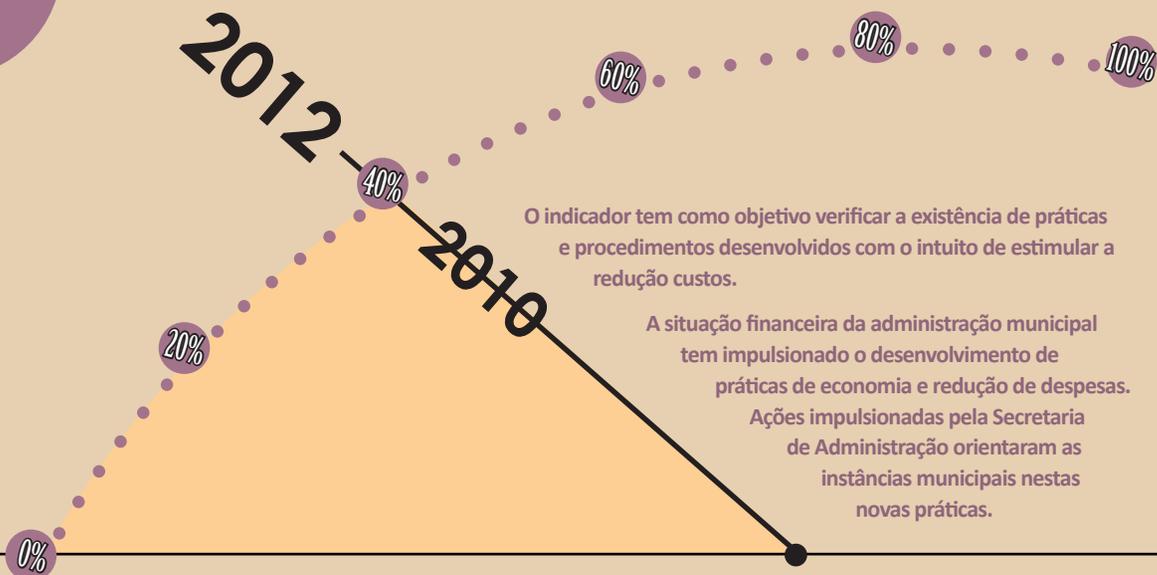
Assim, uma vez que se estabeleçam os rumos e opções estratégicas, e identificadas as metas de trabalho, a **revisão de processos** adquire sentido e relevância. Por revisão de processos podemos compreender tanto a criação de novos procedimentos de trabalho, como o deslocamento e aperfeiçoamento daqueles já existentes. Esse trabalho é colocado em prática por meio de programas como a **Escola de Governo e Cidadania**, ações como as **capacitações curtas, regularização e ativação de conselhos** e pela metodologia conhecida como “**curto-circuito**”.

# RESULTADOS 2012:

## 2. PROCESSOS

Esse critério examina como a Administração gerencia, analisa e melhora os processos finalísticos e os processos de apoio. Também examina como a organização gerencia o processo de suprimento, destacando o desenvolvimento de sua cadeia de suprimento. O critério aborda como a Administração Municipal gerencia os seus processos orçamentários e financeiros, visando o seu suporte.

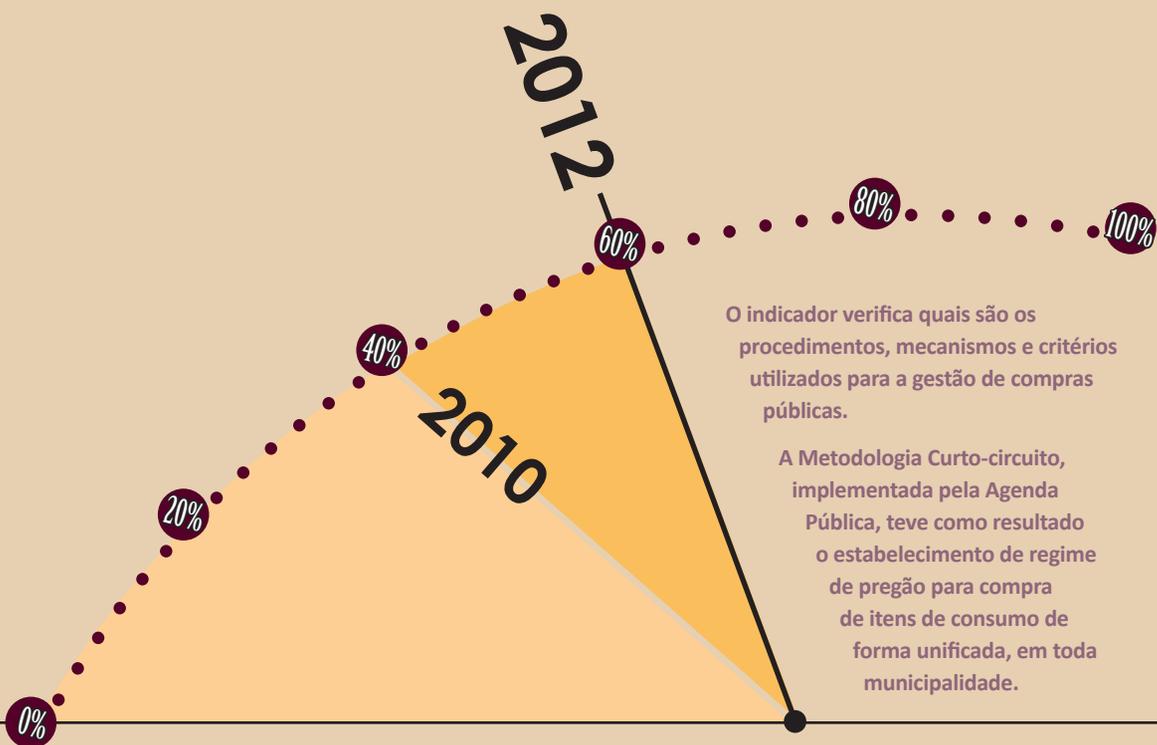
## 2 PROCESSOS



O indicador tem como objetivo verificar a existência de práticas e procedimentos desenvolvidos com o intuito de estimular a redução custos.

A situação financeira da administração municipal tem impulsionado o desenvolvimento de práticas de economia e redução de despesas. Ações impulsionadas pela Secretaria de Administração orientaram as instâncias municipais nestas novas práticas.

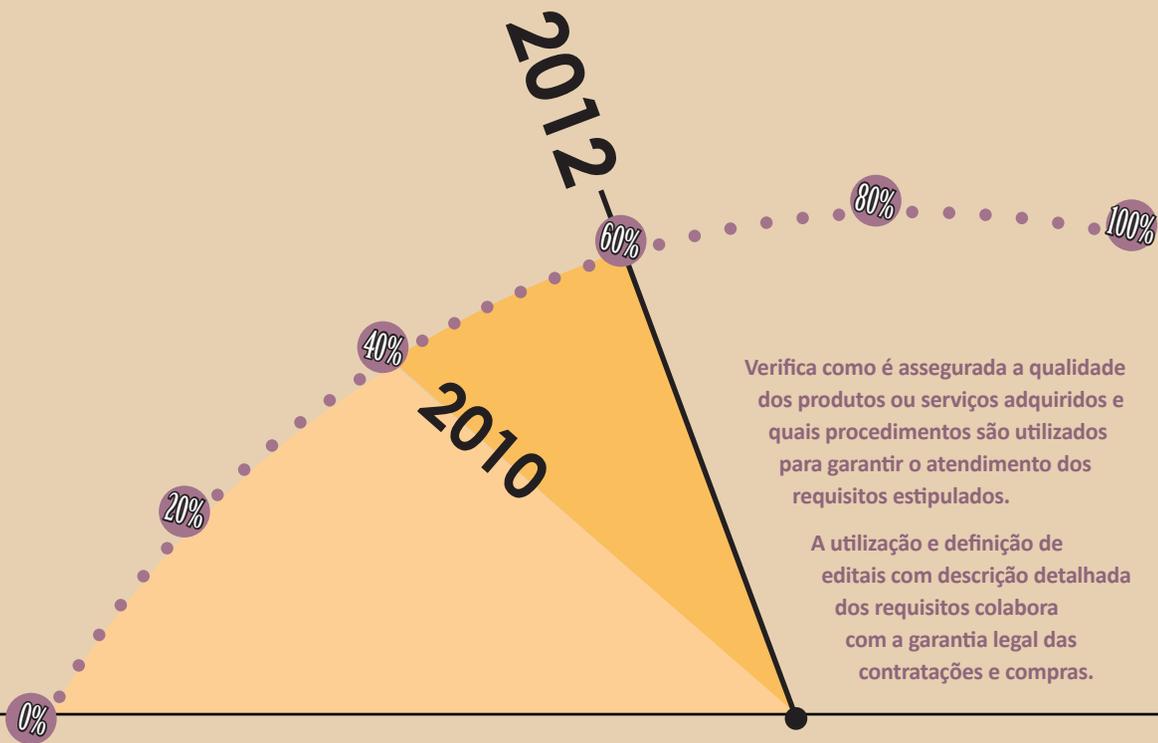
### 1. INICIATIVA À REDUÇÃO DE CUSTOS ●



O indicador verifica quais são os procedimentos, mecanismos e critérios utilizados para a gestão de compras públicas.

A Metodologia Curto-circuito, implementada pela Agenda Pública, teve como resultado o estabelecimento de regime de pregão para compra de itens de consumo de forma unificada, em toda municipalidade.

### 2. PROCESSO PARA COMPRAS PÚBLICAS ●



Verifica como é assegurada a qualidade dos produtos ou serviços adquiridos e quais procedimentos são utilizados para garantir o atendimento dos requisitos estipulados.

A utilização e definição de editais com descrição detalhada dos requisitos colabora com a garantia legal das contratações e compras.

### 3. QUALIDADE DE PRODUTOS E SERVIÇOS ●



Avalia como a administração municipal valoriza seus fornecedores, a partir de critérios complementares como questões ambientais, de saúde, de segurança, entre outros.

Não foi identificada na prática da administração municipal a utilização de critérios desta natureza.

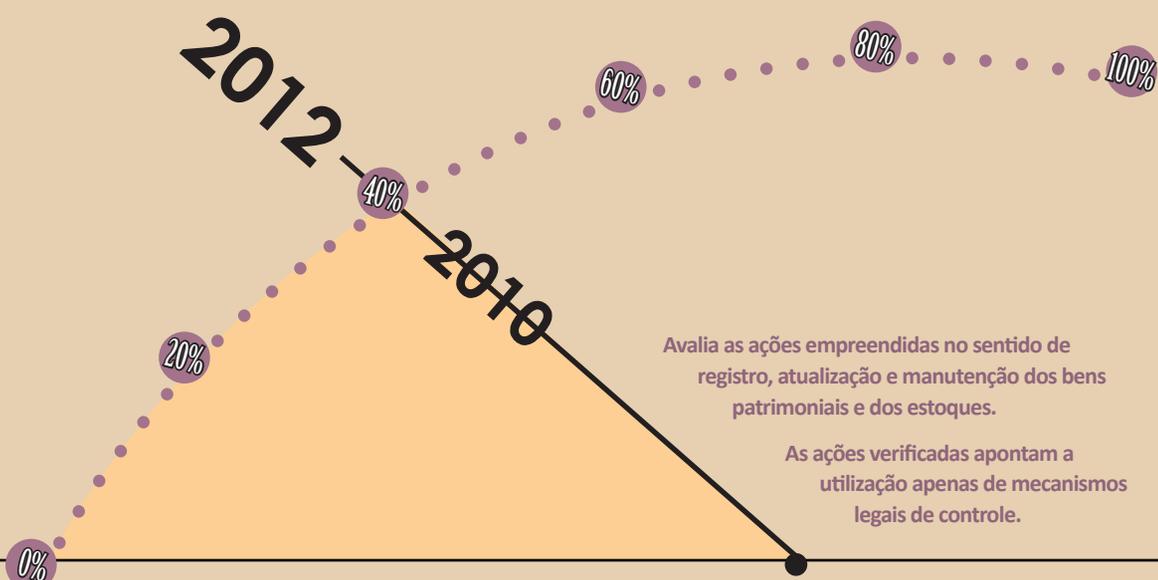
#### 4. CRITÉRIOS NA DEFINIÇÃO DE FORNECEDORES ●



O indicador avalia a existência de iniciativas da gestão municipal na busca por melhorias no desempenho dos seus fornecedores.

O levantamento demonstrou preocupação, ainda incipiente, por parte da organização.

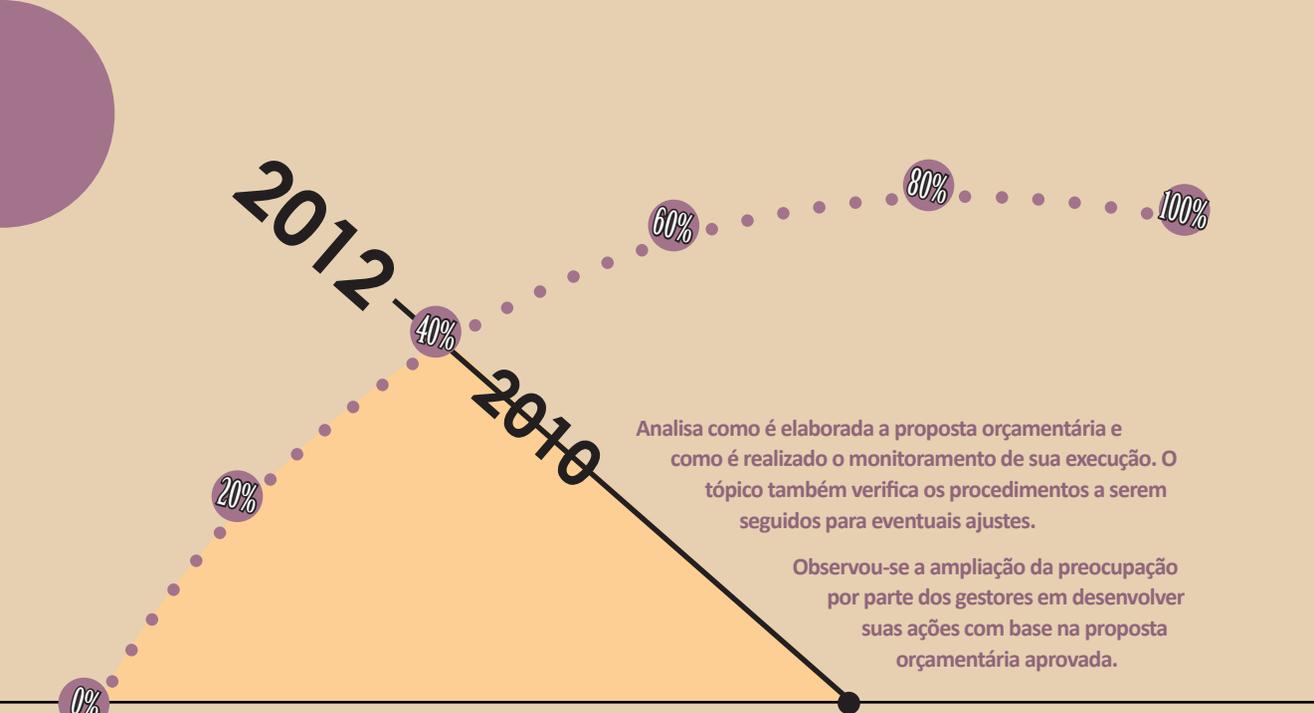
#### 5. INCENTIVO E DESENVOLVIMENTO DE FORNECEDORES ●



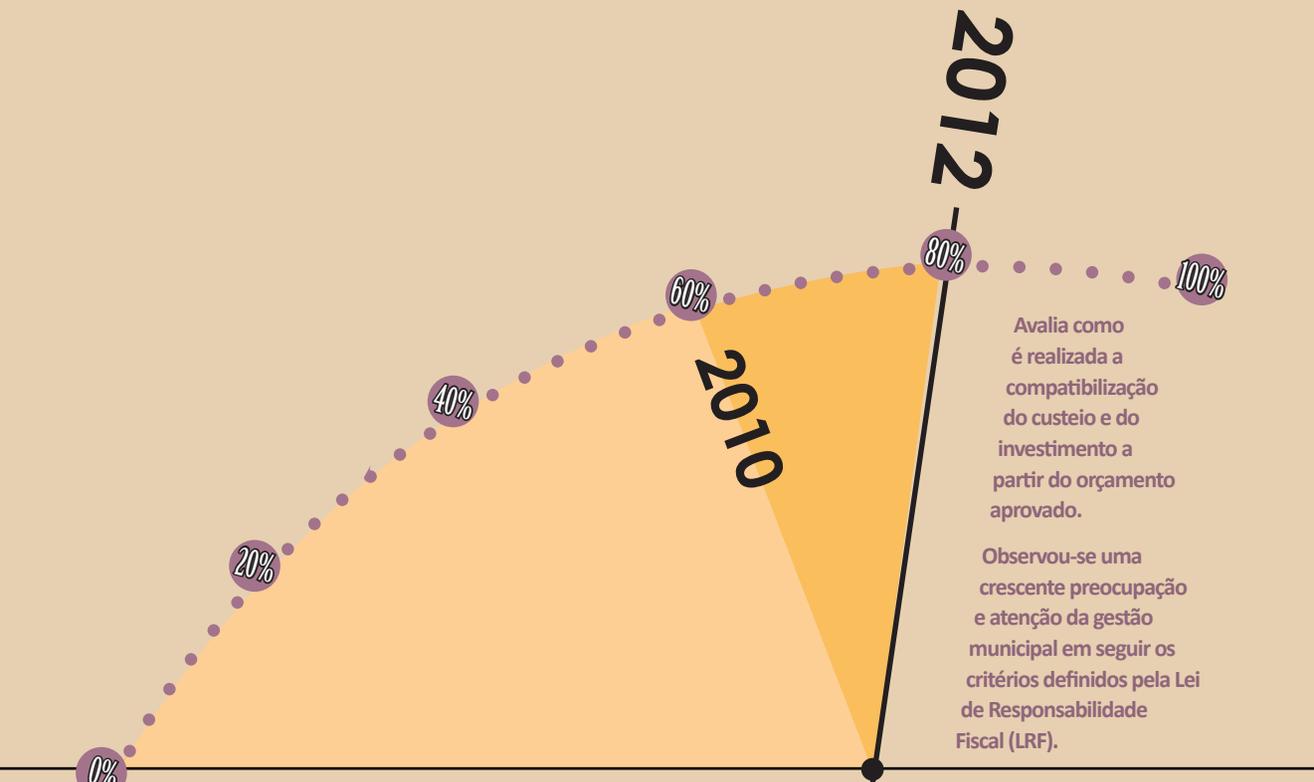
Avalia as ações empreendidas no sentido de registro, atualização e manutenção dos bens patrimoniais e dos estoques.

As ações verificadas apontam a utilização apenas de mecanismos legais de controle.

6. GESTÃO DE BENS E PATRIMÔNIO ●



## 7. MONITORAMENTO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA ●



## 8. RESPONSABILIDADE FISCAL ●

# ESCOLA DE GOVERNO E CIDADANIA

**CRIADA POR LEI MUNICIPAL** e mantida pelo Poder Executivo, a **Escola de Governo e Cidadania** tem por objeto a consolidação de um espaço institucional para fomentar o desenvolvimento pessoal e profissional dos servidores e representantes de conselhos, na perspectiva de proporcionar ao cidadão um serviço público de qualidade, de forma eficiente e eficaz na utilização dos recursos disponíveis e no cumprimento da legislação, normas e procedimentos pertinentes a cada caso. Se, por um lado, compartilha dos objetivos mais gerais presentes nas variadas experiências de **escolas de governo em nível federal e estadual**, por outro, constitui-se uma iniciativa inédita no âmbito dos pequenos municípios, em geral, mais desprovidos de infraestrutura para formação de gestores. A importância da ação é maior ainda quando somada ao aspecto de formação cidadã de conselheiros, fortalecendo assim o Desenvolvimento de Capacidades na vertente do poder público e da sociedade civil.

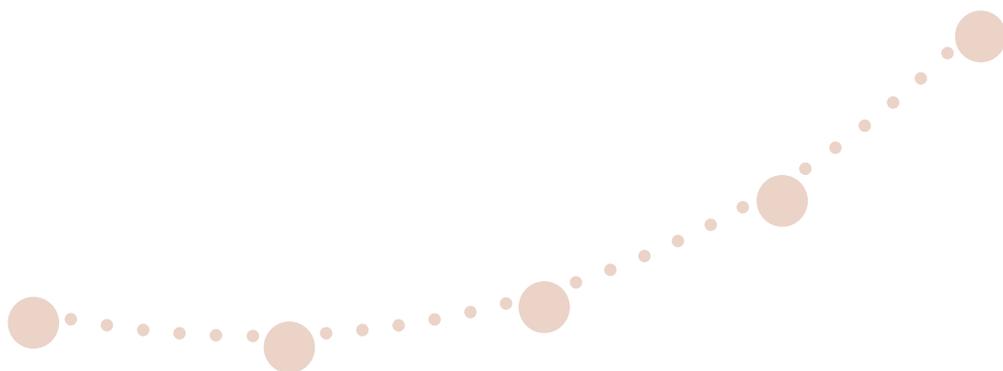
A importância de se implantar uma Escola de Governo e Cidadania assume duas vocações distintas e complementares: para o **poder público** passa por Desenvolver Capacidades junto à burocracia municipal, conscientizando o servidor acerca da importância de seu papel junto à sociedade e preparando-o para compreender e assumir de forma integral seu papel de agente público responsável pela construção e êxito das metas institucionais do governo vigente. Já no caso dos **conselheiros ou lideranças da sociedade civil**, os objetivos implicam dar formação política e técnica de maneira a estimular e contribuir para uma participação mais qualificada no controle social e a participação da população nas políticas públicas, favorecendo o exercício de uma cidadania ativa e de uma cultura democrática participativa.

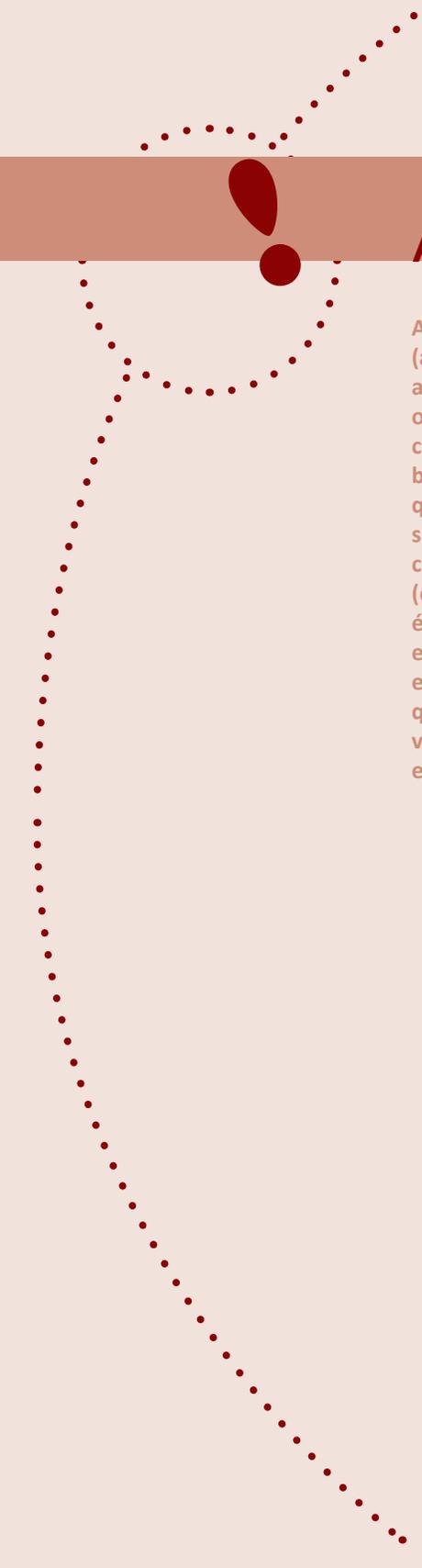


É comum, por exemplo, ocorrer o desconhecimento do papel do conselheiro, suas atribuições, assim como suas ferramentas de trabalho. Estimular o entendimento de que os conselhos não devem cumprir funções do Executivo, e sim de uma instância política (cobrando, propondo, fiscalizando), são questões importantes que justificam a relevância e singularidade de uma Escola de Cidadania. Assim como a necessidade de proporcionar instrumentos de gestão ao conselho ou qualificar sua compreensão do funcionamento da política e da máquina pública. Nessa perspectiva, as atividades procuram familiarizar o conselheiro com rotinas de planejamento, bem como introduzir alguns elementos para favorecer o controle social, como a produção de relatórios ou boletins com análises sobre as políticas das quais trata o conselho – uma prática semelhante a um observatório, por assim dizer. Exemplos bem-sucedidos, como a **Escola da Cidadania de Maringá**, demonstram como a qualificação de pessoas da sociedade civil deve ocorrer em paralelo à formação específica para a burocracia municipal.

Sempre atuando para o Desenvolvimento de Capacidades junto ao poder público e à sociedade civil, a Escola de Governo e Cidadania não pretende substituir um papel de capacitação dos servidores prescrito para o Estado, mas apoiar a construção de uma estrutura que seja mantida posteriormente pela prefeitura. Para tanto, toda proposta é elaborada, planejada e realizada em parceria com o poder público local, prevendo a futura apropriação e continuação das atividades pelo município desde a origem do projeto.

Uma proposta ousada e inovadora como a Escola de Governo e Cidadania em pequenos e médios municípios, deve igualmente se pautar por um projeto educativo condizente com as singularidades de cada cidade. A metodologia adotada privilegia, assim, a construção de um projeto político-**andragógico** em conjunto com membros da administração pública, conselheiros e lideranças da sociedade civil. Estimula-se de partida a participação dos atores na construção de ações de formação significativas para a região onde a Escola pretende atuar. Um dos passos mais importantes nesta direção é a abordagem construtivista, que recusa o modelo de educação clássico da Escola, por entender que esta se baseia em uma forma de transmissão insatisfatória, ou seja, a de fazer repetir, recitar, aprender, ensinar o que já está pronto, em vez de fazer agir, operar, criar, construir a partir da realidade vivida por educandos(as) e educadores(as).





## ANDRAGOGIA

Andragogia – do grego: *andros* (adulto) e *gogos* (educar) – é a ciência que estuda como os adultos aprendem. É um caminho educacional que busca compreender os adultos, que não são aprendizes sem experiência, pois o conhecimento vem da realidade (escola da vida). O aprendizado é factível e aplicável. Esse(a) educando(a) busca desafios e soluções de problemas, que farão diferenças em suas vidas. Busca na realidade educativa realização tanto

profissional quanto pessoal, e aprende melhor quando o assunto é de valor imediato. Na educação de adultos é preciso ter a capacidade de compreender que o currículo deve ser estabelecido em função da necessidade dos(as) educandos(as), pois são indivíduos independentes e autodirecionados.

Fonte:  
Tribuzzi, Felipe. Proposta educativa do Projeto Escola Cidade Sustentável. 2011.

**O CONSTRUTIVISMO PRECONIZA** ainda que todo processo de aprendizagem é um processo de construção. Numa analogia com a construção civil, é possível imaginar um(a) educando(a) e um(a) educador(a) em um andaime. O processo de *scaffolding*, que é a elevação do andaime conceitual, prossegue até que o(a) educando(a) atinja o nível de proficiência máximo definido pelo(a) educador(a) para uma certa área de conhecimento. Existem importantes princípios desenvolvidos na Escola para atingir esse ideal de educação. Dentre eles, temos, por exemplo, a realização de uma adequada formação de professores com vistas a ampliar a percepção e concepção do(a) profissional quanto ao perfil do(a) educador(a) contemporâneo(a) e aos aspectos comunicacionais envolvidos, priorizando os processos de ensino e aprendizagem relacionados à andragogia. Esses processos de ensino devem mobilizar a utilização de situações-problema, dialogando diretamente com a experiência dos educandos, em vez de partir de conceitos e conteúdos abstratos.

A criação da Escola de Governo e Cidadania em pequenos e médios municípios, por seu contexto de atuação e ineditismo, também costuma enfrentar importantes desafios até sua institucionalização. Um deles é o estabelecimento do projeto político-andragógico, que constitui um primeiro compromisso estabelecido entre o poder público e a sociedade civil e que exige mudanças de atitudes e práticas normalmente sedimentadas. Outro desafio é a forma de manutenção e continuidade da Escola, que deve ocorrer, preferencialmente, por meio de um projeto de lei municipal que a inscreva no

município como uma ação perene e não vinculada apenas a um governo. A realização de convênios com instituições estaduais e federais<sup>12</sup> para desenvolver alternativas de formações também é considerada um desafio, pois no médio e longo prazo, além de ser uma modalidade de institucionalização, garante recursos, fluxo de saberes e troca de experiências importantes, principalmente em se tratando de pequenos e médios municípios.

Todos esses desafios, mais que obstáculos, são parte do próprio processo de aprendizagem e consensos necessários para o Desenvolvimento de Capacidades em uma Escola de Governo e Cidadania.



**Nota:**

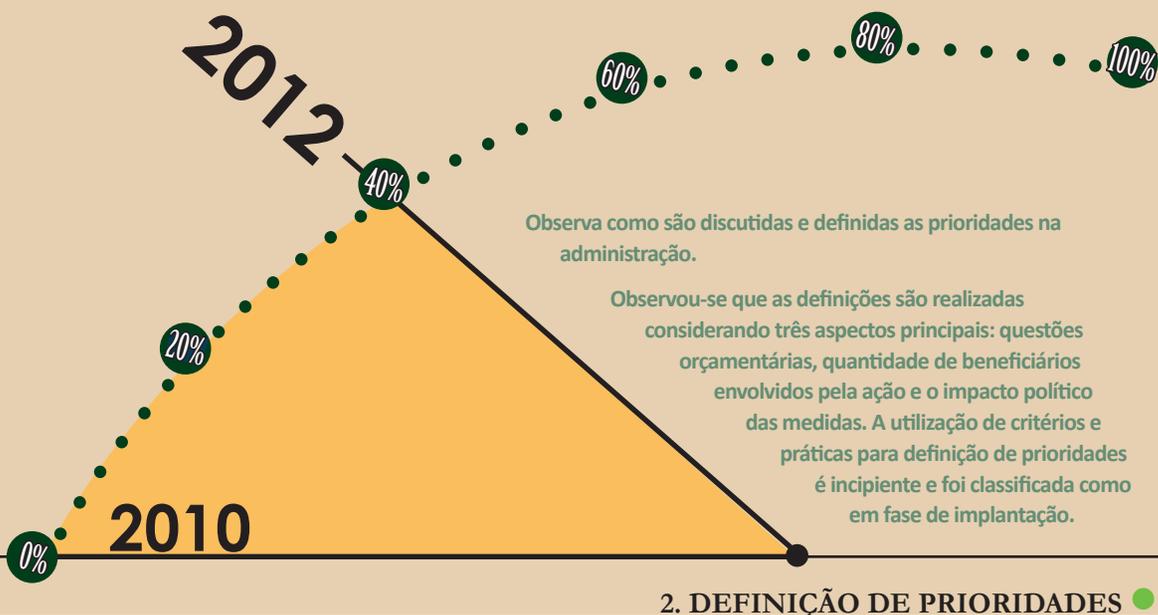
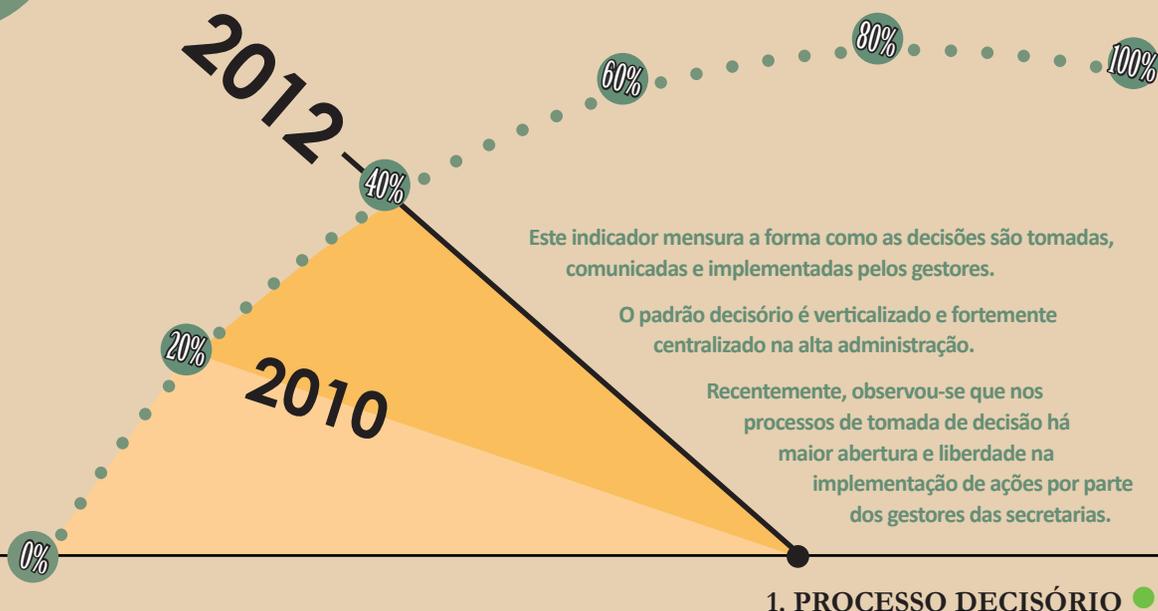
12. A Escola de Governo e Cidadania faz parte da rede de escolas de governo, coordenada pela ENAP – Escola Nacional de Administração Pública.

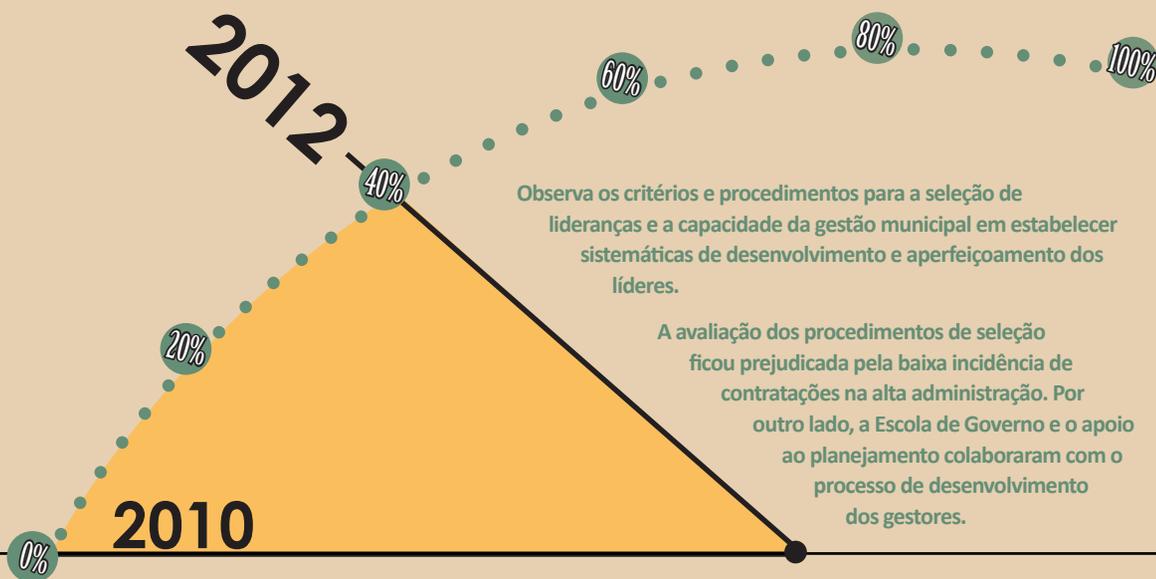
# RESULTADOS 2012:

## 3. TOMADA DE DECISÃO E LIDERANÇA

Esse critério examina a governança pública e a governabilidade da Administração, incluindo aspectos relativos à transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa. Também examina como é exercida a liderança, incluindo temas como mudança cultural e implementação de um sistema de gestão.

# 3 TOMADA DE DECISÃO E LIDERANÇA

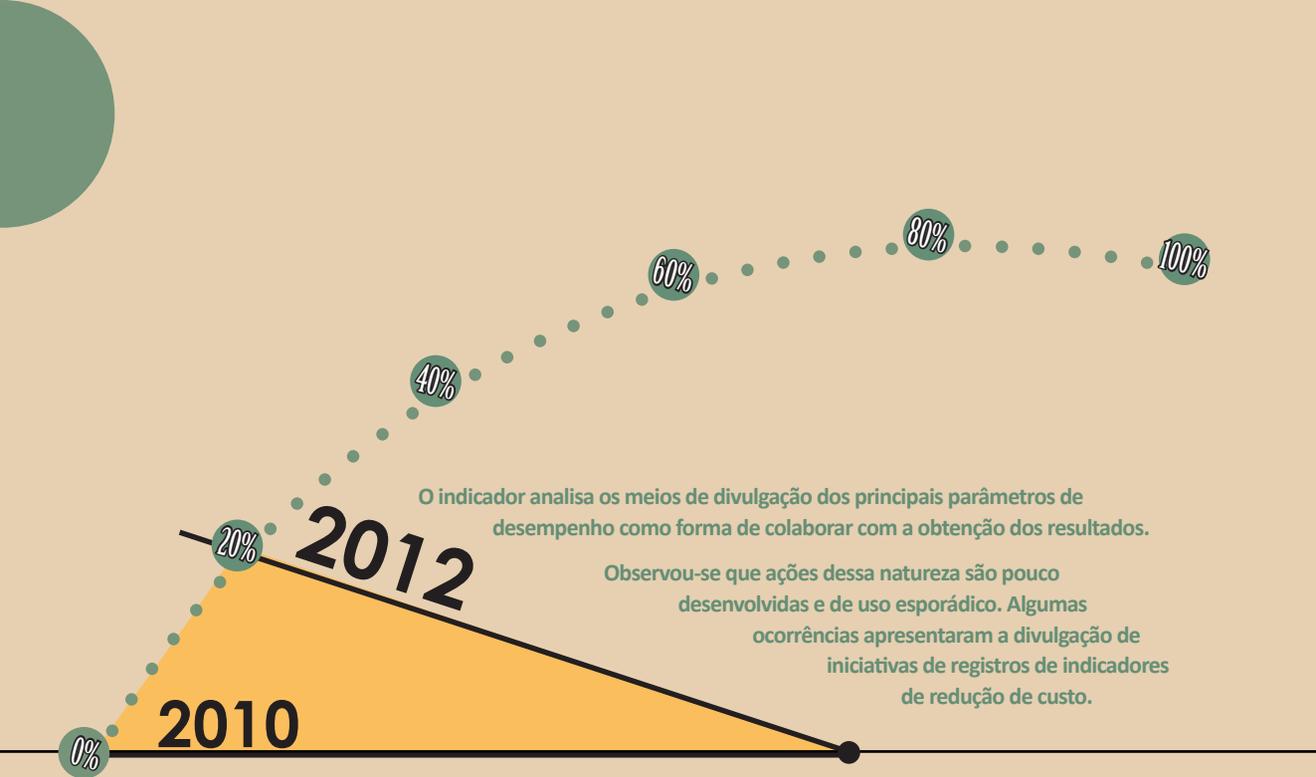




### 3. SELEÇÃO E DESENVOLVIMENTO DE LIDERANÇAS ●



### 4. DEFINIÇÃO DE PADRÕES ●



O indicador analisa os meios de divulgação dos principais parâmetros de desempenho como forma de colaborar com a obtenção dos resultados.

Observou-se que ações dessa natureza são pouco desenvolvidas e de uso esporádico. Algumas ocorrências apresentaram a divulgação de iniciativas de registros de indicadores de redução de custo.

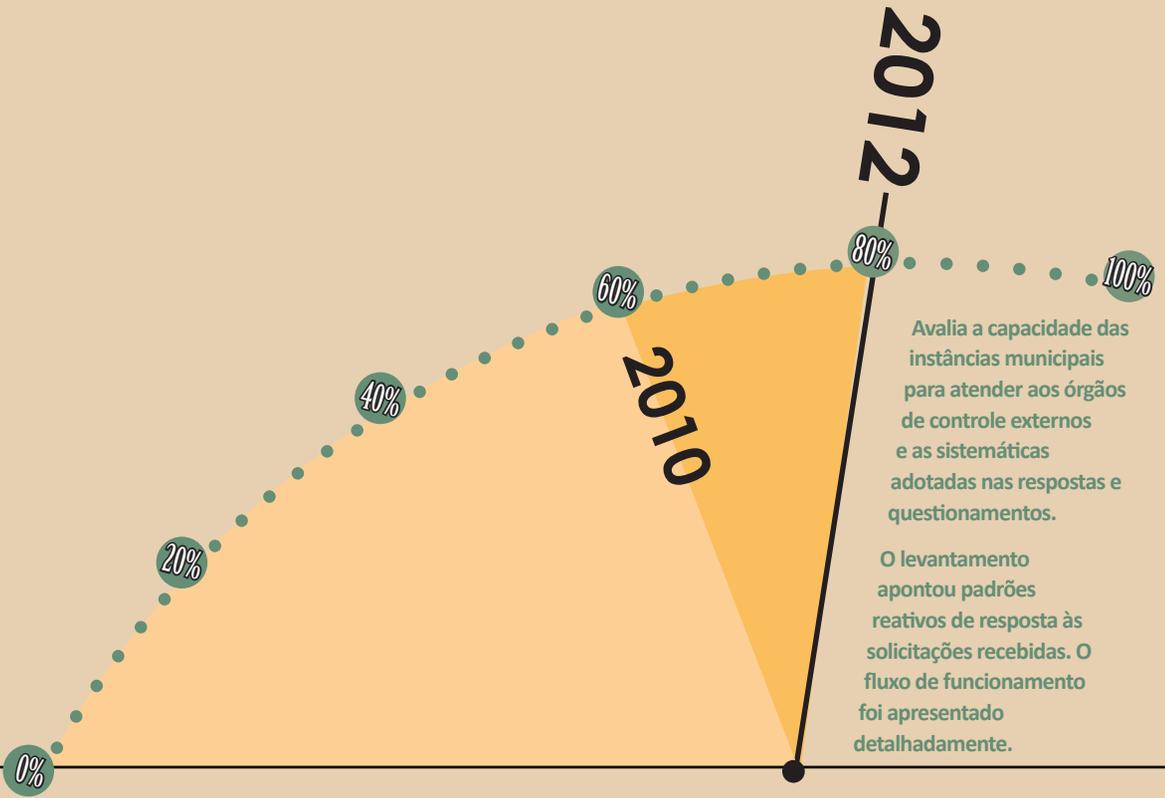
## 5. DIVULGAÇÃO E COMUNICAÇÃO DE INDICADORES ●



Este item avalia a capacidade dos gestores e da municipalidade em definir e acompanhar indicadores de gestão.

O levantamento registrou a definição e observação de indicadores no processo de tomada de decisão, porém são práticas isoladas as quais ainda não resultaram no desenho e na implementação de sistemáticas de monitoramento.

## 6. MONITORAMENTO DE INDICADORES ●



7. AUDITORIAS E CONTROLES EXTERNOS ●

# CAPACITAÇÕES CURTAS

## PODER OPERANDO DE MANEIRA COMPLEMENTAR

e localizada, as **capacitações curtas** (operacionais, instrumentais e conceituais) são voltadas para responder de maneira rápida às necessidades da gestão pública e das instâncias de participação e controle social. São realizadas em horários de trabalho, caracterizando breves intervenções de até uma hora. Ao contrário dos cursos e oficinas estruturados, as capacitações curtas não têm tanta formalidade, sendo determinante para sua realização a necessidade. Assim, o critério para o desenvolvimento de uma capacitação curta é prover informação “diretamente ao ponto” e construir conhecimentos a partir de necessidades muito específicas, sempre voltadas ao aprofundamento do processo mais amplo de desenvolvimento das capacidades.

As capacitações curtas discutem temas operacionais como as implicações com a aprovação de uma nova lei, por exemplo, ou questões bem mais pontuais relacionadas a algum aspecto de determinada política ou à utilização de algum instrumento ou processo de gestão eminentemente de cunho instrumental. Por fim, também se propõe a realização de discussões conceituais, que podem tratar de temas como a universalização das políticas de saúde ou a questão da família para construção das políticas de assistência social, a noção de público e privado, entre outras. Nesse caso, as capacitações curtas procuram promover reflexão, sensibilizando e difundindo importantes noções que estruturam as políticas públicas.

# CURTO-CIRCUITO

## UMA METODOLOGIA BASTANTE INOVADORA

utilizada para modificar processos nas práticas e rotinas cotidianas é denominada **curto-circuito**. Para tanto, parte-se do princípio de que a reflexão e identificação de problemas, bem como seu tratamento em atividades práticas como as realizadas pela Escola de Governo e Cidadania, podem ser potencializadas pela interação de um agente externo, porém incorporado às rotinas diárias das secretarias municipais. Funcionalmente, o agente externo deverá participar das rotinas da organização tal qual um “assistente” que se apresenta para colaborar com variados tipos de atividades, sempre com disposição para facilitar os processos já instituídos. Porém, na condição de questionador que o acompanha, pressupondo um desconhecimento presumido da memória institucional, o assistente procurará fomentar mudanças em alguns processos, preferencialmente aqueles já identificados como necessários na avaliação de capacidades. A lógica é bem simples: ao perguntar como funciona, procurará sempre fazer relações com práticas mais avançadas, pesquisando-as, identificando possibilidades e mostrando o “caminho das pedras” de onde saiu tal informação. A perspectiva é fazer com e não pelo governo. Pela introdução de novas práticas ou questionamento de algumas já cristalizadas pela rotina, espera-se assim que esse agente externo promova “curtos-circuitos” positivos no sistema de referências e práticas instituídas da administração pública.

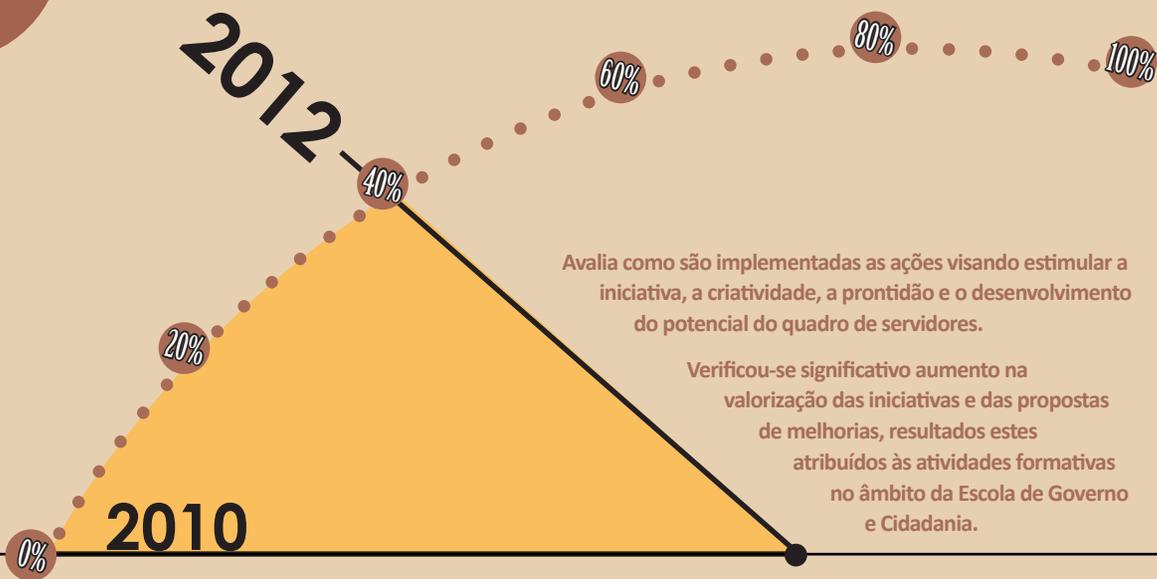


# RESULTADOS 2012:

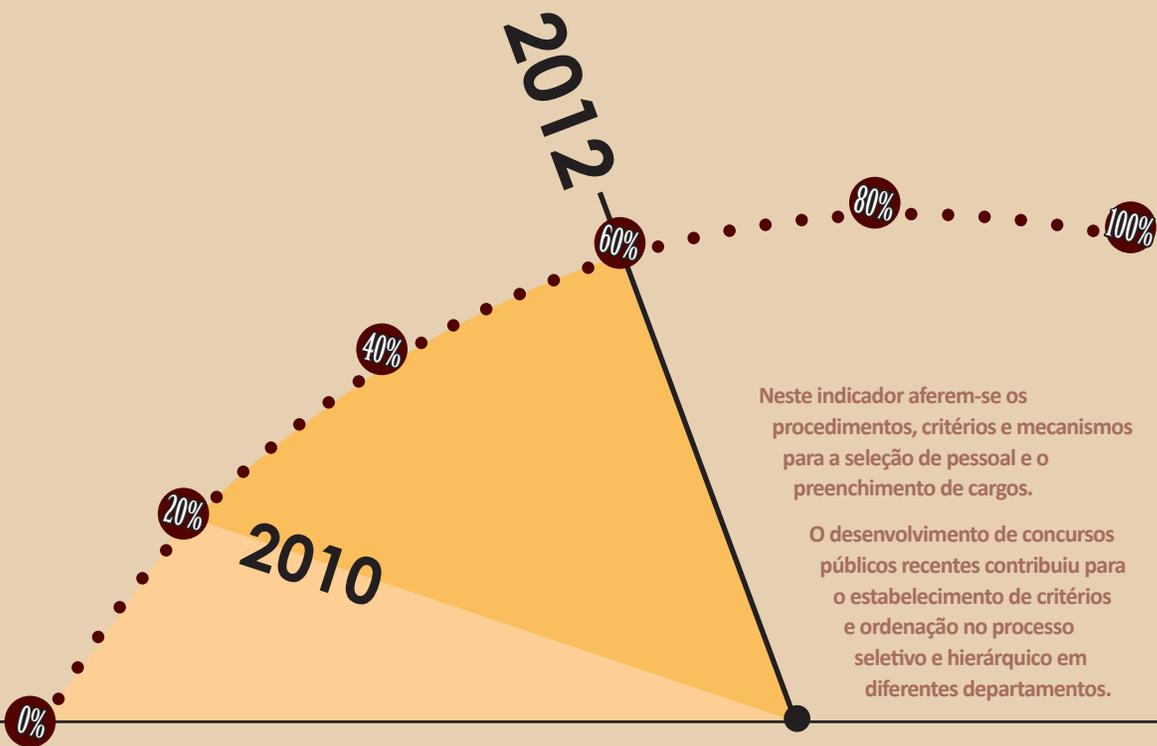
## 4. PESSOAL

Esse critério examina os sistemas de trabalho da Administração, incluindo a organização do trabalho, a estrutura de cargos, os processos relativos à seleção e contratação de pessoas, assim como a gestão do desempenho individual e de equipes. Também examina os processos relativos à capacitação e desenvolvimento das pessoas e como a Administração promove a qualidade de vida das pessoas interna e externamente ao ambiente de trabalho.

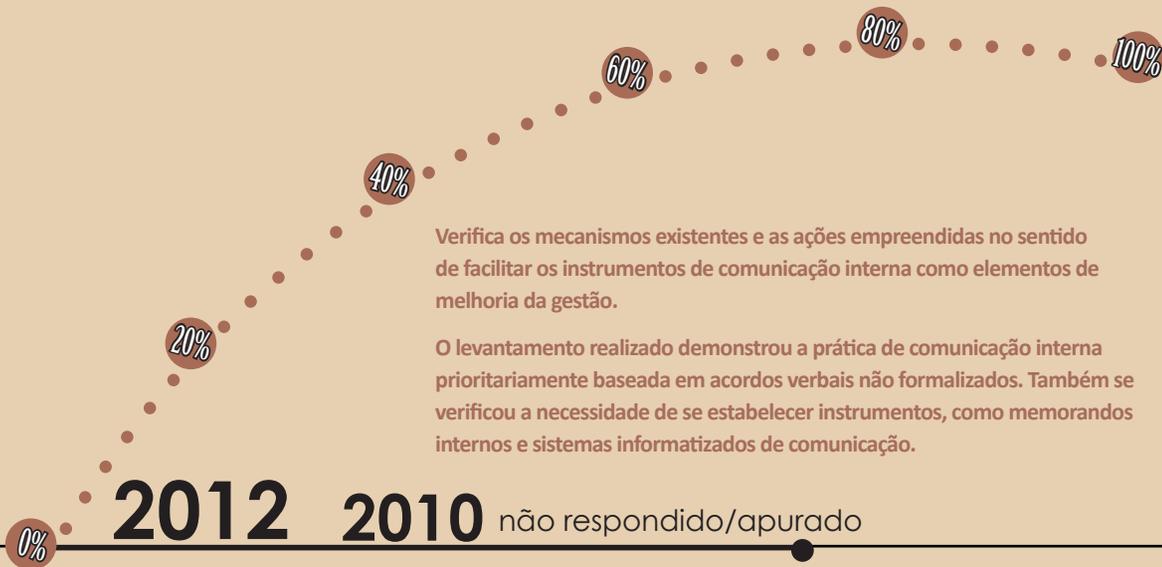
# 4 PESSOAL



## 1. INCENTIVOS À INOVAÇÃO ●



## 2. SELEÇÃO DE PESSOAL ●



Verifica os mecanismos existentes e as ações empreendidas no sentido de facilitar os instrumentos de comunicação interna como elementos de melhoria da gestão.

O levantamento realizado demonstrou a prática de comunicação interna prioritariamente baseada em acordos verbais não formalizados. Também se verificou a necessidade de se estabelecer instrumentos, como memorandos internos e sistemas informatizados de comunicação.

### 3. COMUNICAÇÃO INTERNA ●



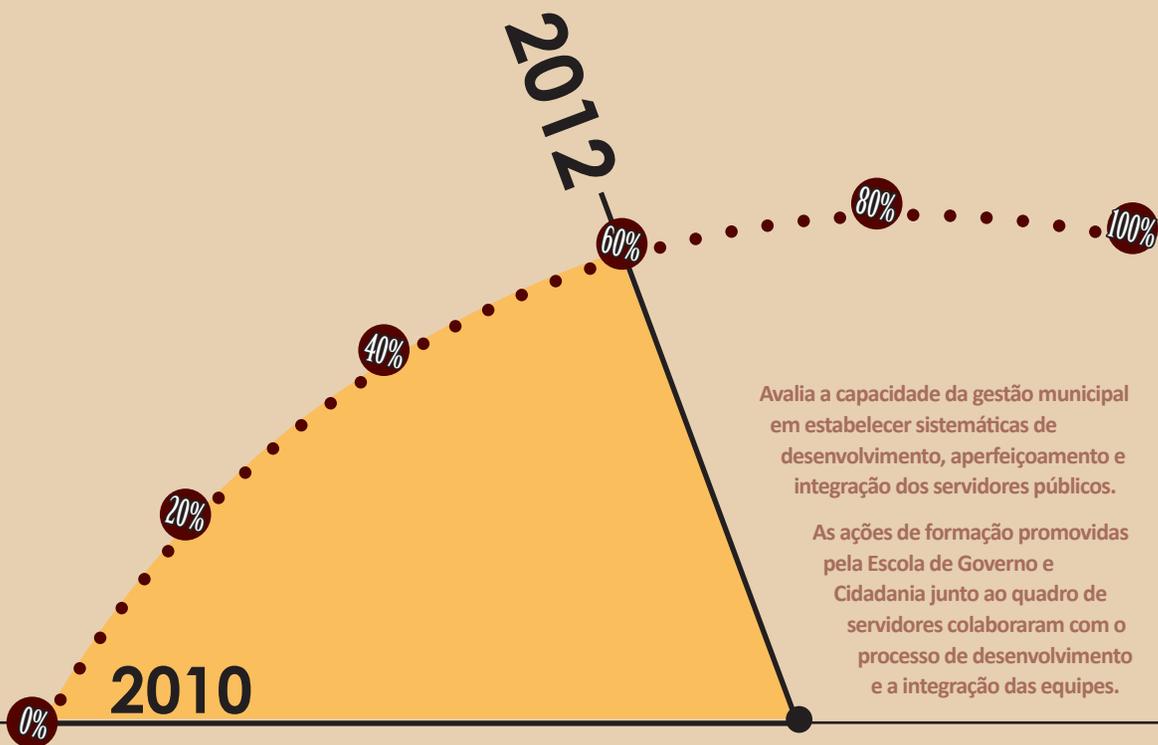
O indicador avalia a existência e a utilização de processos para acompanhar e avaliar o desenvolvimento das ações programadas e o desempenho dos servidores públicos.

A ausência de diretrizes sistematizadas de avaliação de desempenho revela a necessidade de estabelecer uma políticas de recursos humanos com atribuições por função, padrão de remuneração, plano de carreira e mecanismos de incentivo à performance.

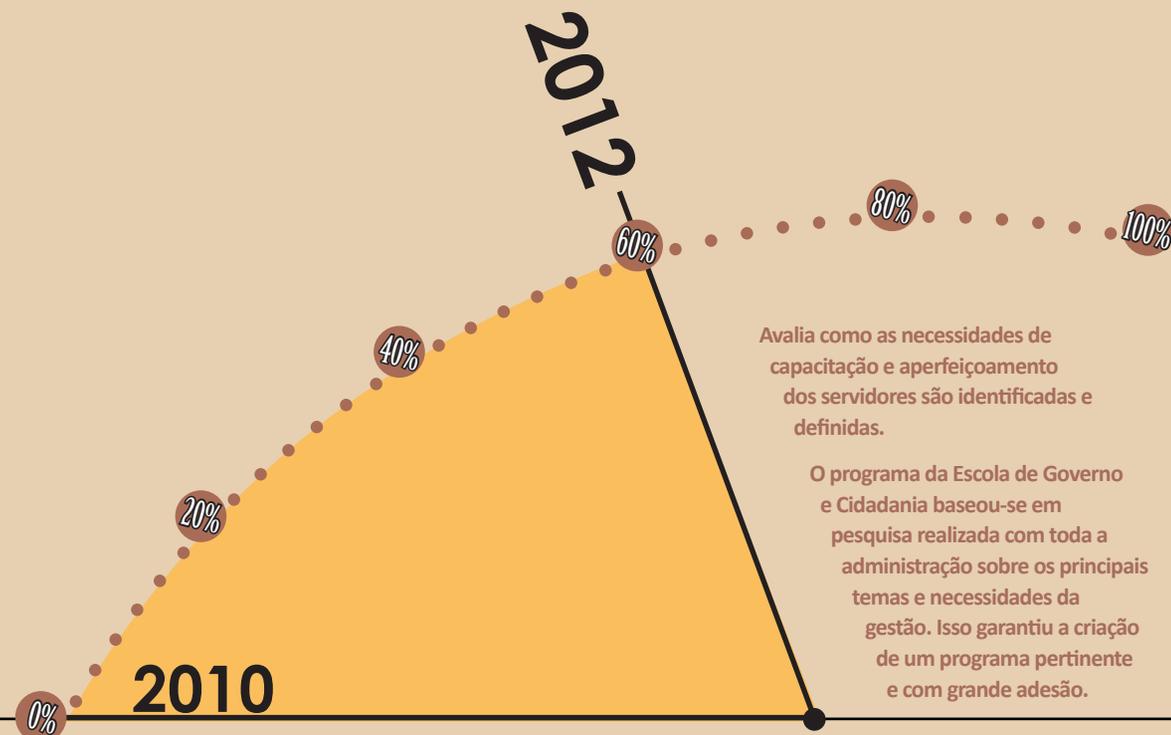
### 4. AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO ●



## 5. SISTEMA DE REMUNERAÇÃO ●



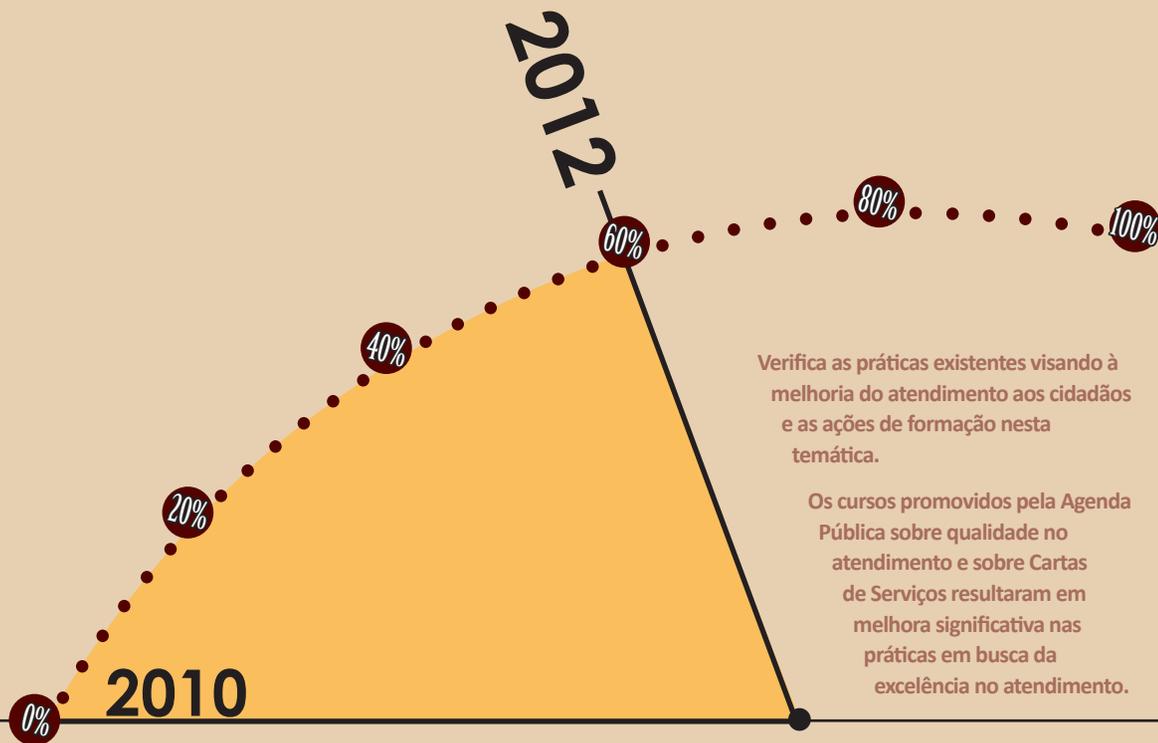
## 6. CAPACITAÇÃO E INTEGRAÇÃO DE PESSOAL ●



Avalia como as necessidades de capacitação e aperfeiçoamento dos servidores são identificadas e definidas.

O programa da Escola de Governo e Cidadania baseou-se em pesquisa realizada com toda a administração sobre os principais temas e necessidades da gestão. Isso garantiu a criação de um programa pertinente e com grande adesão.

**7. PARTICIPAÇÃO DOS SERVIDORES NA DEFINIÇÃO DAS AÇÕES DE FORMAÇÃO**



Verifica as práticas existentes visando à melhoria do atendimento aos cidadãos e as ações de formação nesta temática.

Os cursos promovidos pela Agenda Pública sobre qualidade no atendimento e sobre Cartas de Serviços resultaram em melhora significativa nas práticas em busca da excelência no atendimento.

**8. ATENDIMENTO AO CIDADÃO**



**2012**

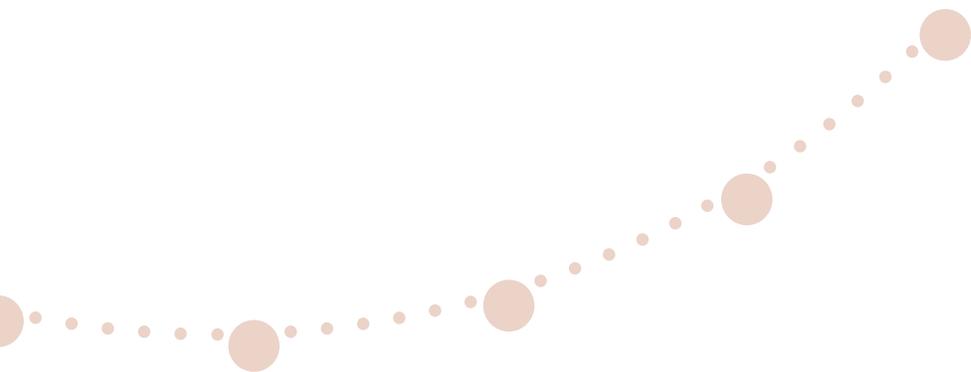
**2010** não respondido/apurado

**9. CRITÉRIOS PARA O AMBIENTE DE TRABALHO** ●

# REGULARIZAÇÃO E ATIVAÇÃO DOS CONSELHOS

**ALGUMAS ATIVIDADES ESPECÍFICAS** dizem respeito à **regularização e ativação dos conselhos**. Em primeiro lugar, a observação das **condições de funcionamento** em termos dos marcos legais existentes, assim como a existência ou não de estatutos ou de agenda de trabalho, é extremamente necessária, pois nessas dimensões estão cristalizados os principais processos a serem revistos. Não é incomum encontrar casos de instâncias que estão com marcos legais irregulares ou muito defasados em relação à legislação vigente, aprovada pelos conselhos nacionais, por exemplo. Algo parecido pode ocorrer com o estatuto, pouco expressivo em relação ao estado atual do conselho ou às atribuições que este deveria executar. Outro importante aspecto geralmente revisto são os **processos eleitorais**, frequentemente inexistentes ou democraticamente restritos. Nesse sentido, é bastante comum identificarmos conselhos em que há anos não ocorre a renovação de seus membros, com pessoas ocupando o cargo por indicação do próprio agente público, no caso da sociedade civil, ou com integrantes que participam de vários conselhos ao mesmo tempo.

O próprio processo de eleição, com ampla divulgação para a população, apresentação e defesa de propostas e votação, é desconhecido em muitos casos, exigindo um intenso trabalho junto ao poder público e à sociedade civil em geral. Esse intenso trabalho nos leva ao terceiro e mais relevante aspecto para ativação dos conselhos: a **articulação intersetorial e a mobilização junto à população**. Não existe marco legal, estatuto ou processo seletivo que prescindam do interesse das pessoas em participar. Para tanto, é fundamental dialogar



e comunicar com os vários segmentos da sociedade civil, de maneira a facilitar o surgimento das variadas opiniões e interesses em um espaço público.

Esse diálogo instaura-se desde a fase do diagnóstico e se estende ao longo de todo o processo, com ênfase em alguns momentos, como, por exemplo, com o reconhecimento das associações de bairro existentes ou com o estímulo à criação dessas associações em lugares onde elas não estejam estabelecidas, favorecendo assim a existência de diferentes interfaces onde se dá a participação, criando instâncias representativas que fortalecem e dão sustentação aos conselhos.

Mobilizar e articular intersetorialmente os atores locais significa constituir um espaço de diálogo e conflito extremamente saudável para a democracia. A não constituição de espaços de articulação e mobilização amplamente difundidos entre as organizações e a população coloca em risco toda a revisão das condições de funcionamento dos conselhos e de seus processos eleitorais. E somente com a participação das organizações e associações civis e da população em geral que a revisão de processos nos conselhos será sustentável ao longo do tempo.

# RESULTADOS 2012:

## 5 ESTRUTURAÇÃO E ATIVAÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS

### 2010

- 13 conselhos existentes “no papel”
- legislação inadequada ou irregular
- paridade não respeitada (predominância dos representantes do poder público)
- reuniões irregulares ou inexistentes
- presidência sistematicamente ocupada pelo(a) secretário(a) da pasta
- atas assinadas sem reunião dos conselheiros
- ausência de articulação entre os conselhos
- membros dos conselhos nomeados pela autoridade municipal, sem consulta dos segmentos ou da população
- muitos policonselheiros (mesmo indivíduo em diversos conselhos, nem sempre representando o mesmo segmento)
- desconhecimento pela população da existência ou do papel dos conselhos
- ceticismo quanto à utilidade dos conselhos, tanto pelo poder público quanto pela população
- ausência de planos de ação ou planos de trabalho
- conselheiros desconhecendo suas atribuições e a política do setor no qual atua
- falta de respaldo social: inexistência de uma rede de associações, organizações e/ou qualquer instância de representação da sociedade
- capital social fragilizado ou inexistente
- nenhuma articulação com outros órgãos de controle ou conselhos estaduais e federais
- ausência de infraestrutura mínima (local de trabalho)
- falta de equipamentos
- falta de recursos financeiros

# 2012

- leis dos principais conselhos revisadas e atualizadas
- novas leis, criando novos conselhos, redigidas e aprovadas
- criação do Conselho da Cidade, obrigatório para a implementação do Plano Diretor
- criação do Conselho Municipal de Cultura
- associações de moradores de 4 bairros e 2 associações temáticas (esporte, deficientes) criadas e estruturadas
- eleições abertas e democráticas na renovação dos conselhos de Saúde, Assistência Social, Educação, Idoso e Deficiente, Segurança Escola de Governo e Cidadania oficializada por lei municipal
- conselheiros capacitados e sensibilizados às questões de suas respectivas áreas por meio de formações setoriais (Saúde, Meio Ambiente, Educação, Segurança Pública, Cidade e Habitação, Assistência Social, Política da Terceira Idade)
- conselheiros, lideranças comunitárias, membros de associações e cidadãos capacitados sobre “participação e controle social”
- Conselho Municipal de defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente em condições de organizar as eleições do Conselho Tutelar
- Conselho Tutelar capacitado para exercer seu mandato
- presidentes dos conselhos eleitos pelo próprio conselho
- garantia de alternância entre poder público e sociedade civil na presidência dos conselhos
- paridade respeitada nos conselhos renovados
- conselheiros eleitos pelos seus segmentos em eleições públicas
- calendário anual de reuniões estabelecido nos principais conselhos
- papel dos conselhos reconhecido pelo poder público e pela população
- previsão de instalação de uma “casa dos conselhos”

# GABINETE DE PROJETOS

**PARA QUE OS PRINCÍPIOS E DIRETRIZES** criem raízes no interior da administração é preciso um cuidado especial. Pensando nisso, trabalhamos para a **formação de consultores internos da administração municipal**. Esses funcionários serão preparados para disseminar conceitos, conduzir processos de gestão e avaliação relacionados ou não com o projeto de modernização em si. Nesse caso, a preocupação também é que os **consultores internos sejam funcionários de carreira**, de modo a favorecer que o conhecimento não seja perdido com a saída de funcionários contratados por uma determinada administração.

Os consultores internos, a partir do conhecimento de competências básicas de gestão, passam a integrar o gabinete de projetos, o qual será responsável pelo apoio **à administração como um todo no que diz respeito à elaboração de projetos com vistas à viabilização de convênios junto a outras esferas da administração pública**. Sua estrutura e constituição são determinadas por meio de decreto e entre suas funções também pode constar a realização de estudos e recomendações quanto a regulamentos e normas para melhorar a administração, facilitando a coordenação governamental.

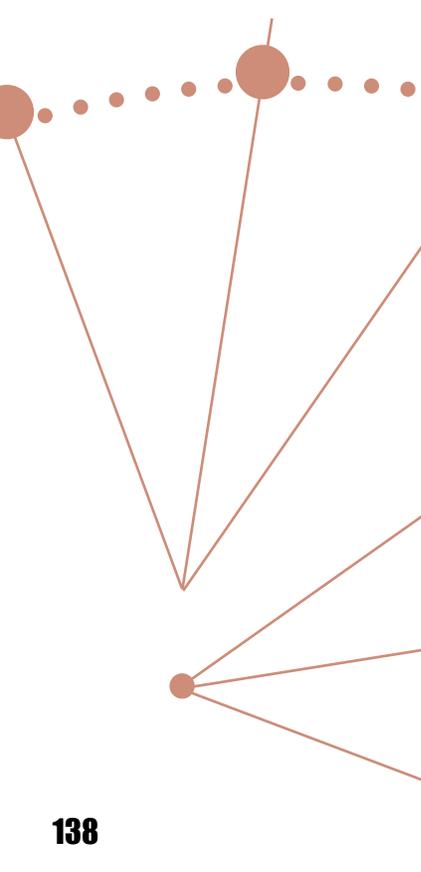
Tal desenho foi concebido para que o trabalho tenha efeito não apenas circunstancial para o programa de fortalecimento institucional, mas que possa repercutir na administração pública como um todo.

# GESTÃO À VISTA

A **GESTÃO À VISTA** tem como objetivo disponibilizar informações importantes de uma maneira simples e eficiente para sua fácil assimilação, agilizando mudanças no trabalho cotidiano e a melhoria na qualidade dos serviços prestados. Ela torna possível a divulgação simultânea de informações para um maior número de pessoas e ajuda a estabelecer a prática de compartilhamento do conhecimento como parte da cultura organizacional.

Como abordagem, a gestão à vista propõe uma maior eficiência de assimilação das informações por parte da equipe por meio de sua apresentação na forma de gráficos, símbolos e diagramas. Outro elemento importante é a ampla visibilidade dada a todas as informações entendidas como necessárias, permitindo melhor comunicação e conseqüentemente maior integração. A finalidade de expor as informações em locais de grande visibilidade é, principalmente, buscar o envolvimento e participação, uma vez que, com esse tipo de apresentação dos problemas, facilita-se a tomada de consciência de um problema e o caminho para a sua solução. A ampla exposição de informações promove ainda o controle das mudanças operadas, uma vez que permite a comparação rápida com os padrões existentes.

A utilização da gestão à vista no registro da metodologia FIP procura apresentar na forma de infográficos informações sintéticas dos planos de ação setoriais e indicadores específicos de áreas-chave da administração pública, especialmente finanças e administração, saúde, educação, assistência social e meio ambiente. Esses **infográficos** são



fixados nas paredes para que todos os colaboradores tenham clareza da situação do município e da gestão em relação àquele determinado tema. É importante mencionar que os dados publicados passam por um processo de “apropriação” por parte da equipe das secretarias, de modo que possam se reconhecer e entender a realidade ali apresentada.

Os infográficos elaborados apresentam dados de duas naturezas: os indicadores finalísticos, que retratam a realidade do município em uma determinada área como, por exemplo, pobreza absoluta, mortalidade infantil, arrecadação própria, cobertura por rede de saneamento etc., e os indicadores de gestão que, por sua vez, apontam aspectos que ajudam a avaliar o desempenho da administração em uma área específica, como, por exemplo, a taxa de famílias com acompanhamento dos agentes de saúde, a taxa de acompanhamento de crianças com frequência escolar ou a média anual de consultas médicas por habitante nas especialidades básicas da população feminina.

# INFOGRÁFICOS

Os infográficos nasceram como um meio de transmitir informações graficamente. Tais representações são usadas onde a informação precisa ser explicada de forma mais dinâmica. Em suas formulações mais complexas, os infográficos podem combinar mapas gráficos, fotografia e desenho, por exemplo. Comuns no design de jornais – portanto para fácil assimilação das informações

–, os infográficos são usados para descrever como aconteceu determinado fato, explicando por meio de ilustrações, diagramas e textos algo que o texto não apresentaria com a mesma eficiência.

Fontes:

<http://es.wikipedia.org/wiki/Infograf%C3%ADa>

<http://pt.wikipedia.org/wiki/Infografia>



# RESULTADOS 2012:

## 6. DADOS E INFORMAÇÃO

Esse critério examina a gestão das informações, incluindo a obtenção de informações comparativas pertinentes. Também examina como a Administração identifica, desenvolve, mantém e protege seus conhecimentos.

# 6 DADOS E INFORMAÇÃO



## 1. LEVANTAMENTO E UTILIZAÇÃO DE DADOS COMPARATIVOS ●



## 2. GESTÃO DO CONHECIMENTO ●



Identifica quais processos são empregados para selecionar e obter as principais informações e como são utilizadas para melhorias nos processos.

Foram criadas iniciativas para estabelecer um padrão de compartilhamento de informações e de troca de conhecimento. Contudo, há necessidade de estabelecer mecanismos de comunicação interna.

**2010** não respondido/apurado

**2012**

### 3. LOGÍSTICA DA INFORMAÇÃO E SUA UTILIZAÇÃO ●

# CARTAS DE SERVIÇO AO CIDADÃO

**A CARTA DE SERVIÇOS** é um documento elaborado por uma organização pública que visa informar aos cidadãos quais os serviços prestados por ela, como acessar e obter esses serviços e quais são os compromissos com o atendimento e os padrões de atendimento estabelecidos. Seu objetivo mais geral é elevar a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos e aumentar a capacidade das organizações públicas para fornecerem os serviços desejados pelos cidadãos. De maneira específica, elas procuram:

- Aproximar o município dos seus cidadãos.
- Informar os munícipes sobre os serviços que lhes são prestados e formas de realizá-los.
- Estabelecer um nível de qualidade aceitável nos serviços que lhes são prestados.
- Estabelecer formas de comunicação com os munícipes de forma a conhecer as suas sugestões de modo a criar um serviço que se adapte mais à realidade das suas necessidades.

Na metodologia FIP, a construção das cartas de serviço segue as orientações do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GesPública, e prevê como passos fundamentais:

- Constituir um grupo de trabalho para definição de quais serviços devem ser contemplados com a elaboração de cartas de serviço ao cidadão.
- Elaborar um plano de ação identificando: as unidades da organização a serem envolvidas, os serviços prestados,





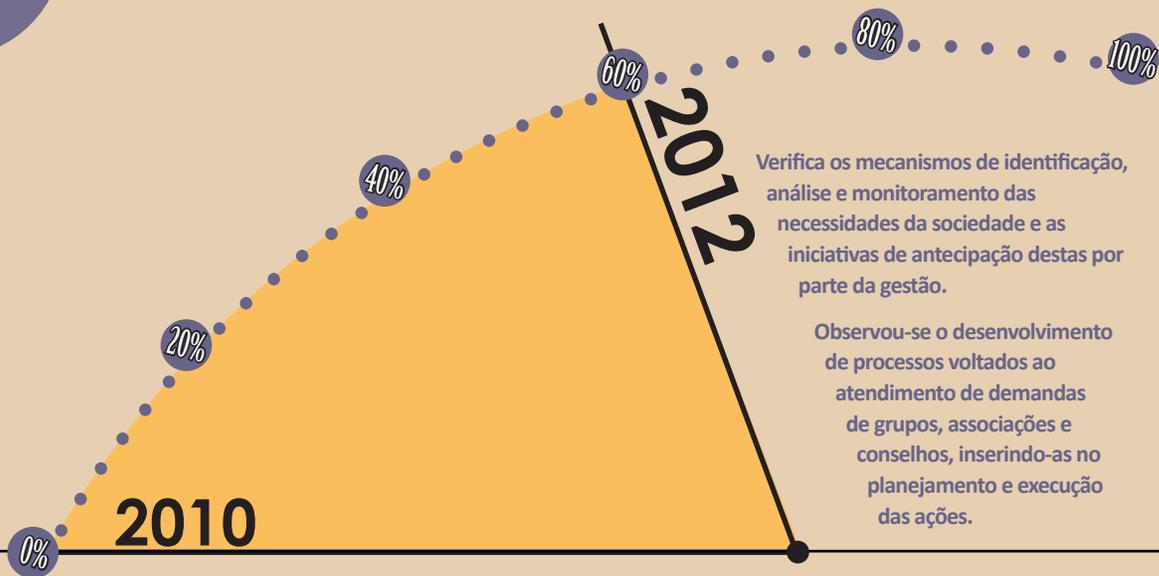
# RESULTADOS 2012:

## 7. CIDADANIA E CONTROLE SOCIAL

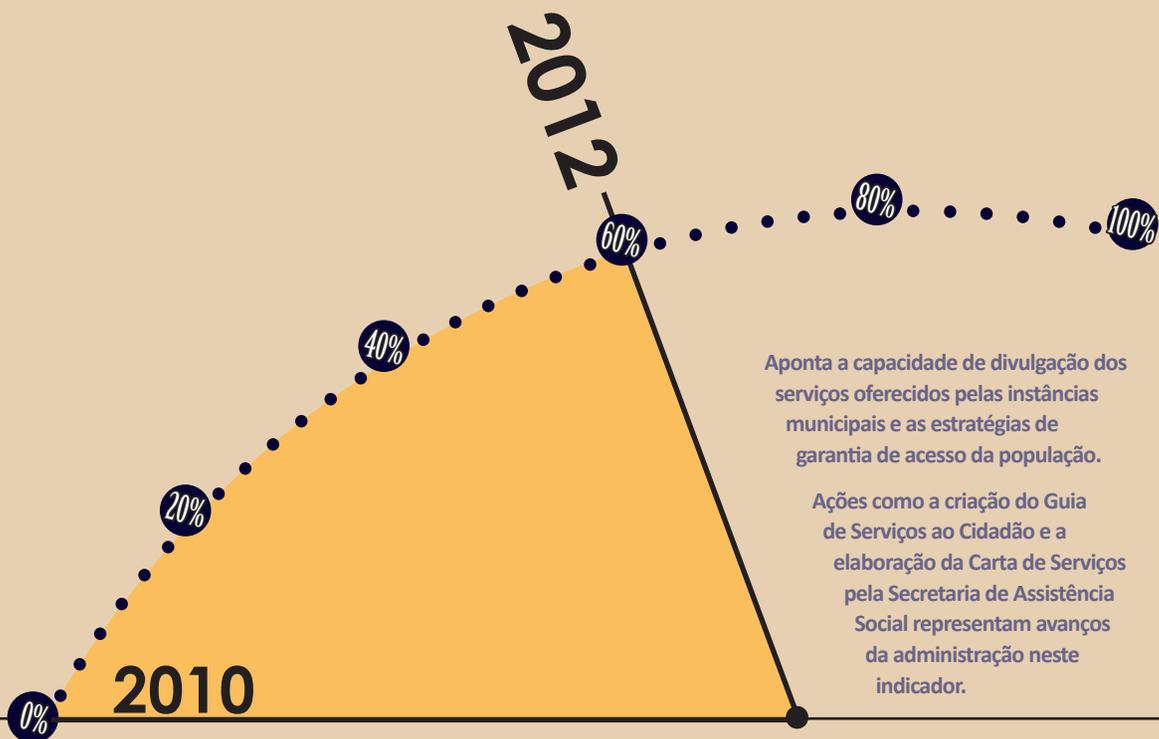
Esse critério examina como a Administração Pública, no cumprimento de suas competências institucionais, identifica os cidadãos-usuários de seus serviços e produtos, conhece suas necessidades e avalia a capacidade de atendê-las, antecipando-se a elas. Aborda também como ocorre a divulgação de seus serviços, produtos e ações para fortalecer sua imagem institucional e como estreita o relacionamento com seus cidadãos-usuários, medindo sua satisfação e implementando e promovendo ações de melhoria.

O critério examina ainda como a Administração Municipal aborda suas responsabilidades perante a sociedade e as comunidades diretamente afetadas pelos seus processos, serviços e produtos e como estimula a cidadania. Examina, enfim, como a organização estimula o controle social de suas atividades pela sociedade e o comportamento ético em seu seio.

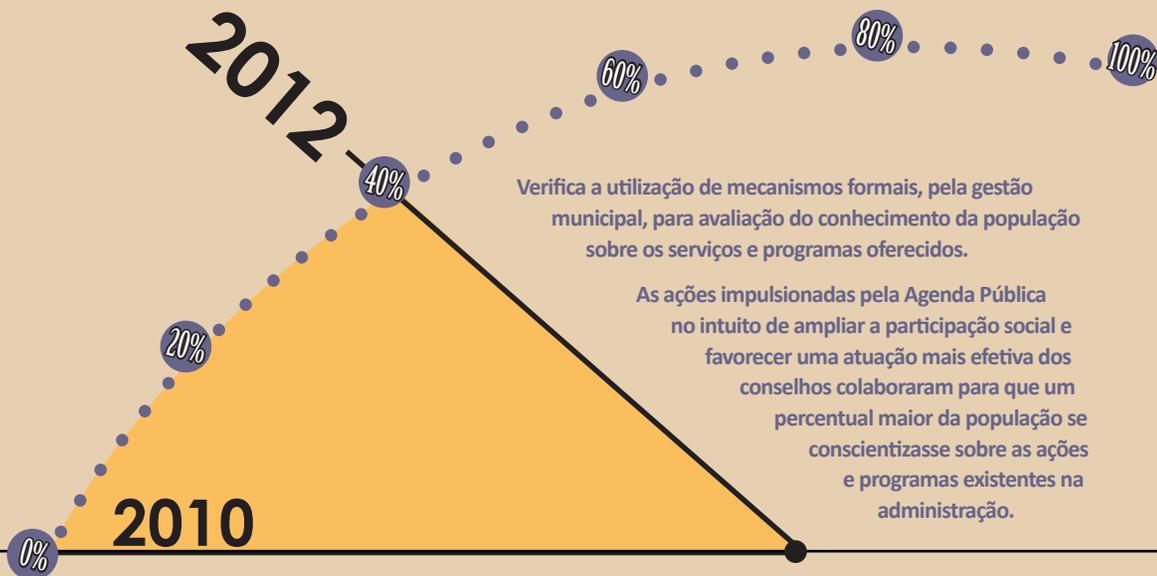
# 7 CIDADANIA E CONTROLE SOCIAL



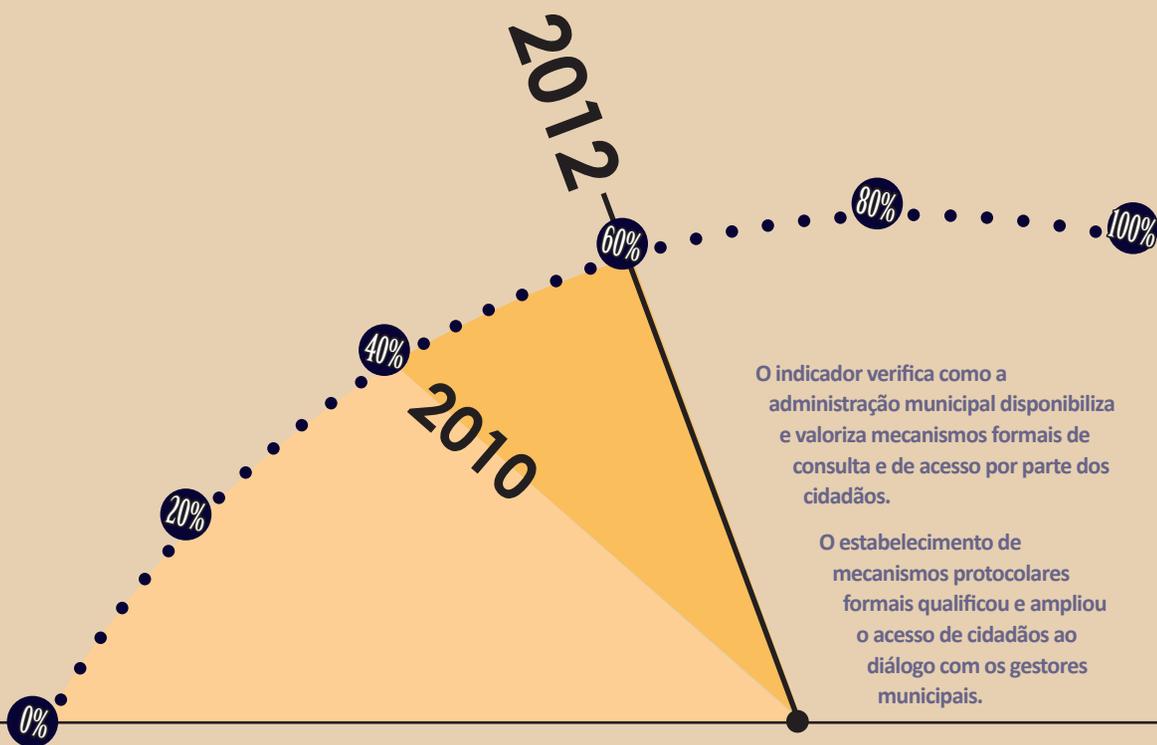
## 1. IDENTIFICAÇÃO DE NECESSIDADES DA POPULAÇÃO ●



## 2. DIVULGAÇÃO DOS SERVIÇOS ●

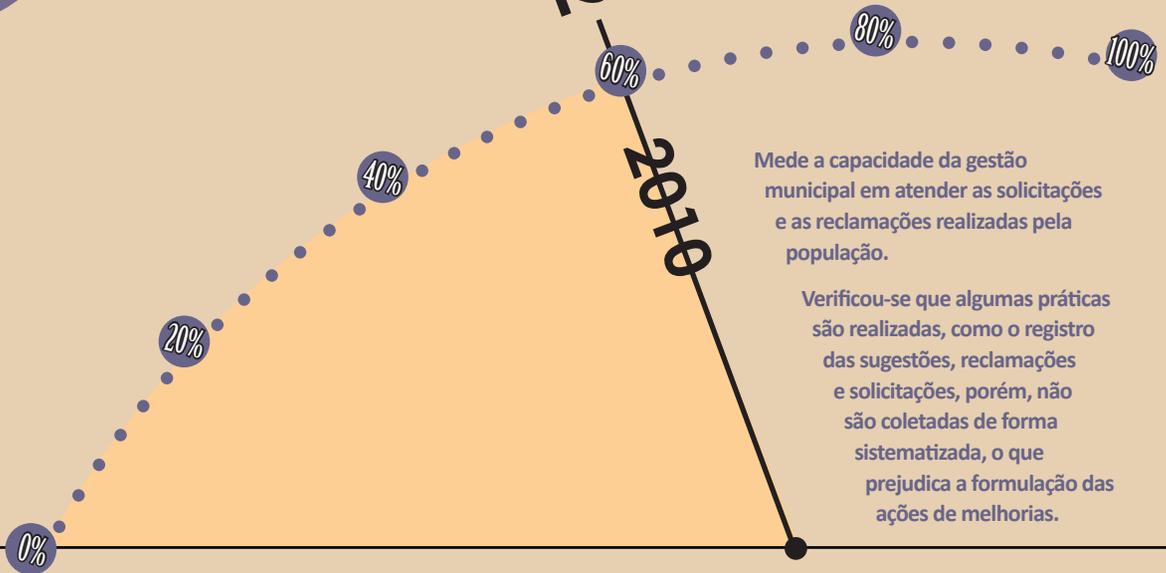


### 3. CONHECIMENTO E ENVOLVIMENTO DA POPULAÇÃO ●



### 4. CANAIS DE ACESSO À PARTICIPAÇÃO ●

2012

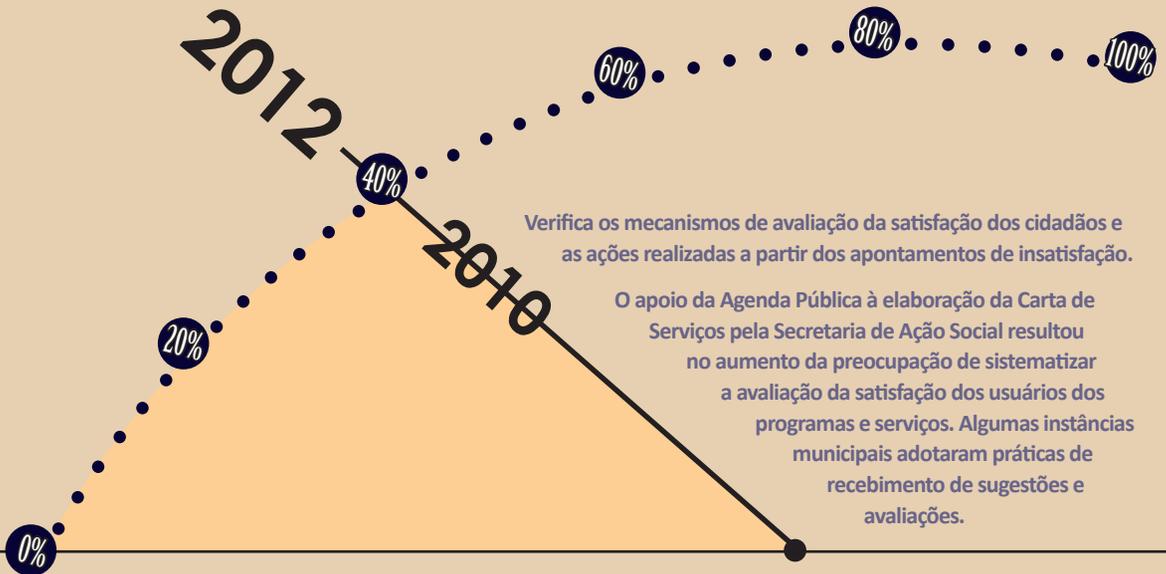


Mede a capacidade da gestão municipal em atender as solicitações e as reclamações realizadas pela população.

Verificou-se que algumas práticas são realizadas, como o registro das sugestões, reclamações e solicitações, porém, não são coletadas de forma sistematizada, o que prejudica a formulação das ações de melhorias.

## 5. ATENDIMENTO A SUGESTÕES E RECLAMAÇÕES ●

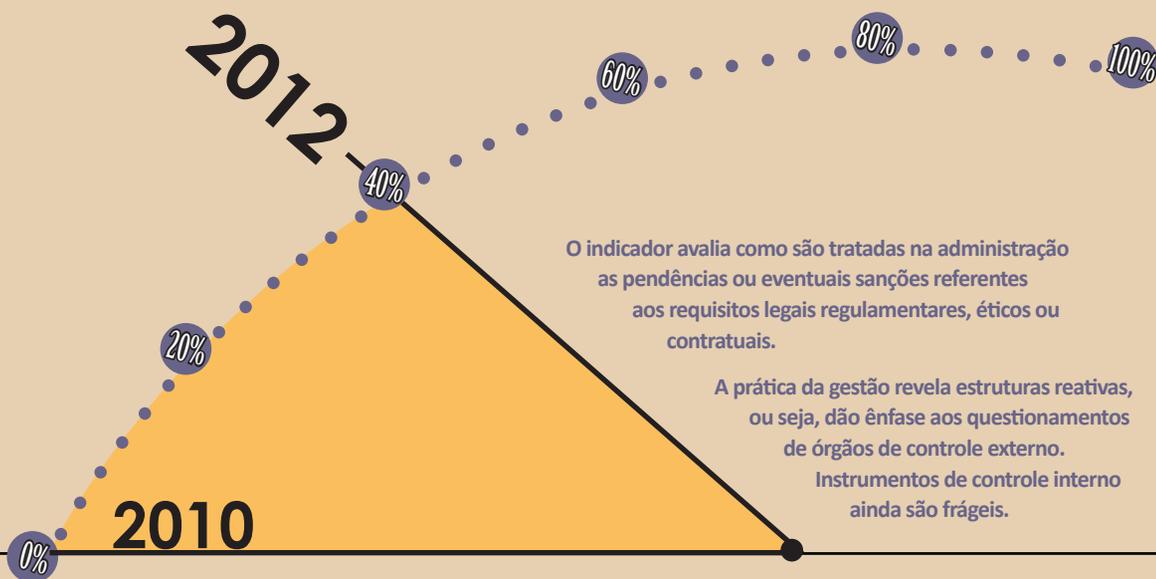
2012



Verifica os mecanismos de avaliação da satisfação dos cidadãos e as ações realizadas a partir dos apontamentos de insatisfação.

O apoio da Agenda Pública à elaboração da Carta de Serviços pela Secretaria de Ação Social resultou no aumento da preocupação de sistematizar a avaliação da satisfação dos usuários dos programas e serviços. Algumas instâncias municipais adotaram práticas de recebimento de sugestões e avaliações.

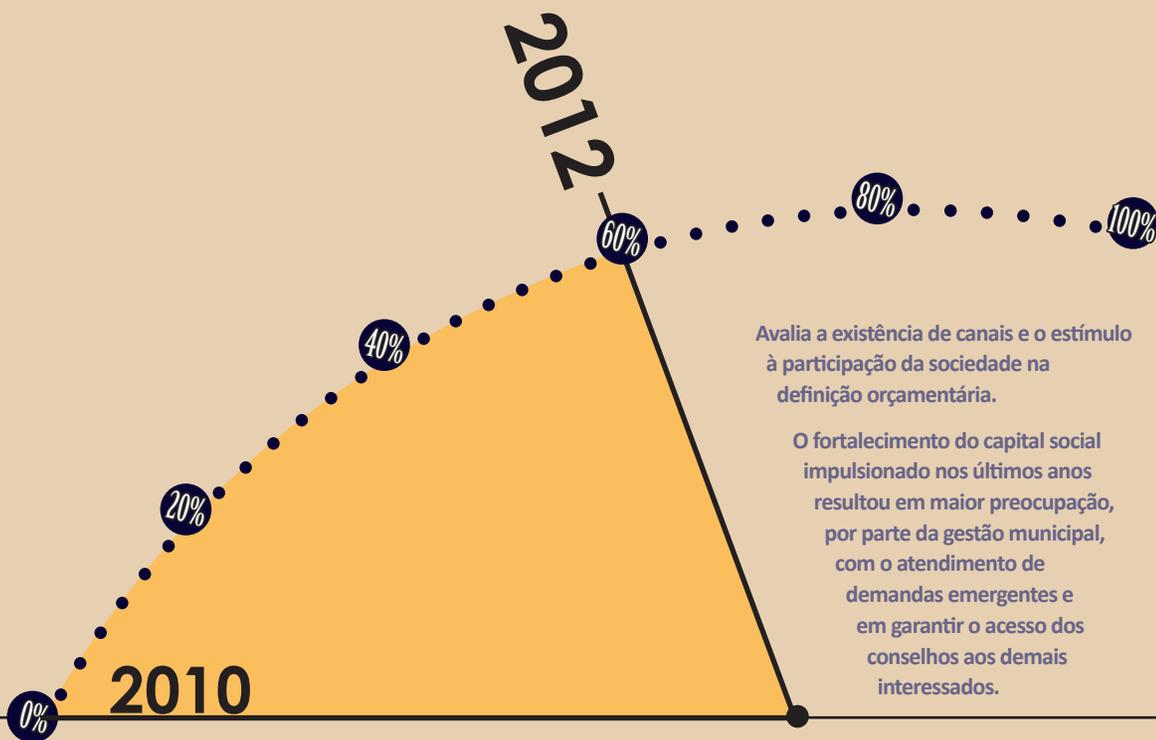
## 6. AVALIAÇÃO DE SATISFAÇÃO ●



O indicador avalia como são tratadas na administração as pendências ou eventuais sanções referentes aos requisitos legais regulamentares, éticos ou contratuais.

A prática da gestão revela estruturas reativas, ou seja, dão ênfase aos questionamentos de órgãos de controle externo. Instrumentos de controle interno ainda são frágeis.

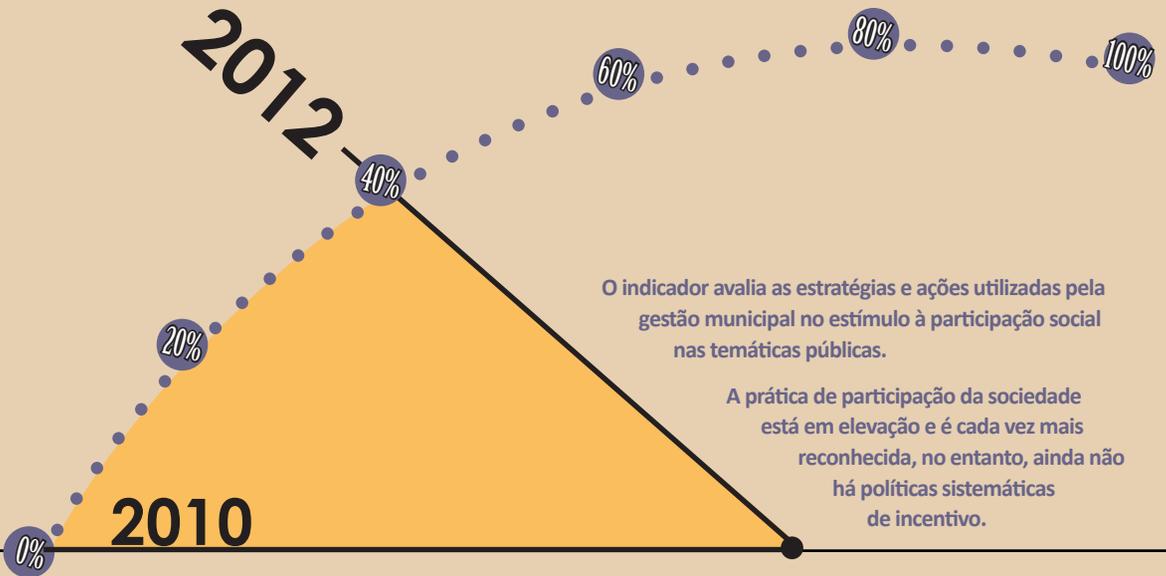
## 7. PENDÊNCIAS REGULAMENTARES ●



Avalia a existência de canais e o estímulo à participação da sociedade na definição orçamentária.

O fortalecimento do capital social impulsionado nos últimos anos resultou em maior preocupação, por parte da gestão municipal, com o atendimento de demandas emergentes e em garantir o acesso dos conselhos aos demais interessados.

## 8. ACESSO À DEFINIÇÃO ORÇAMENTÁRIA ●



O indicador avalia as estratégias e ações utilizadas pela gestão municipal no estímulo à participação social nas temáticas públicas.

A prática de participação da sociedade está em elevação e é cada vez mais reconhecida, no entanto, ainda não há políticas sistemáticas de incentivo.

## 9. PROMOÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL ●

# COMUNICAÇÃO E TRANSPARÊNCIA

**EM UM ESTADO DE DIREITO**, a questão da comunicação e da transparência entre o poder público e a sociedade é um dos pilares mais importantes para a construção de confiança e legitimidade. Porém, a publicidade das ações realizadas pela administração pública no Brasil, embora considerada um dos princípios mais fundamentais do Estado brasileiro (artigo 37 da Constituição), ainda está longe de ser cumprida de maneira satisfatória. Não são poucas as vezes em que nos sentimos completamente perdidos ao procurar uma instituição pública para acessar algum tipo de serviço, sem ter clareza das pessoas e suas responsabilidades ou, ainda, da própria unidade prestadora do serviço como um todo. O mesmo ocorre com o tempo de atendimento das demandas, muitas vezes demorado, sem uma informação nítida sobre os caminhos percorridos pelo pedido em meio às seções e departamentos que sempre parecem se multiplicar.

À medida que a população amplia seu grau de escolarização e se utiliza das novas tecnologias – cada vez mais difundidas –, torna-se mais comum o uso de ferramentas de comunicação para facilitar a relação entre administração pública e a sociedade. O advento desse fenômeno que caracteriza a sociedade da informação traz à cena política cidadãos cada vez mais organizados e interessados nas informações difundidas pela mídia por meio da televisão, papel e, cada vez mais, pelas redes digitais. Procurando interagir de maneira mais positiva com esse contexto, o Estado tem se apropriado das ferramentas de informação, desenvolvendo conjuntos de estratégias que, em alguns casos mais sofisticados, vêm sendo chamado de Governo Eletrônico<sup>13</sup>.

## Nota:

13. Para mais informações ver, por exemplo, [http://www.enap.gov.br/downloads/43ea4fresumo\\_20acessibilidade.pdf](http://www.enap.gov.br/downloads/43ea4fresumo_20acessibilidade.pdf)

No caso da transparência das ações, emerge como uma das dimensões mais importantes a da divulgação dos gastos públicos visando um acompanhamento mais próximo e simplificado por cada cidadão. Dentre as principais estratégias encontra-se o Portal da Transparência (<http://www.portaltransparencia.gov.br>) e o e-SIC (Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão – <http://www.acessoinformacao.gov.br>), instituídos pela Controladoria Geral da União. O Portal defende expressamente o princípio da transparência como *“um mecanismo indutor de que os gestores públicos ajam com responsabilidade”* e *“permite que a sociedade, com informações, colabore com o controle das ações de seus governantes, no intuito de checar se os recursos públicos estão sendo usados como deveriam”*<sup>14</sup>.

A metodologia de Fortalecimento Institucional, Participação e Controle Social, compartilhando dessa compreensão, procura trabalhar a questão da comunicação e da transparência no âmbito dos pequenos e médios municípios, mediante três eixos interligados:

**Estratégia de comunicação:** em primeiro lugar, é importante definir como as ações de comunicação se relacionam com o planejamento mais geral do próprio município, uma vez que a estratégia de comunicação deverá garantir um fluxo de informações contínuo sobre o andamento das principais linhas que o compõe. Dentre as atividades estão: fortalecer, ampliar ou apoiar a criação de canais de comunicação oficiais no município (site, informativo, boletim), permitindo que população conheça mais sobre os serviços e dados do município e que as próprias secretarias conheçam mais sobre

**Nota:**

14. Extraído de <http://www.portaltransparencia.gov.br/sobre/> (Acessado em 17/10/2011.)

o que as demais vêm realizando. Para tanto, não apenas é necessário a criação ou aprimoramento dessas estruturas materiais e imateriais, mas principalmente a definição e treinamento de pessoas da administração pública para produzir informação. Frequentemente, isso implica a própria institucionalização de uma política de comunicação na estrutura pública do governo local.

**Guia de serviços:** seguindo a perspectiva de revelar à população seus variados direitos traduzidos em políticas públicas, este guia é uma ferramenta básica para que os cidadãos possam conhecer quais os serviços prestados pelas diferentes secretarias, as formas de acesso e/ou obtenção dos serviços e os compromissos com o atendimento, bem como seus padrões estabelecidos. São variadas as formas de difundir esse tipo de informação, desde a exposição em meio virtual, à divulgação nos equipamentos públicos e publicação para distribuição junto à população em forma de cartilhas.

**Publicidade das contas públicas:** uma das ações com resultados muito positivos é a transparência das contas públicas. Incentivar governos municipais a adotarem prática constante de divulgação dos gastos proporciona informações que são subsídios poderosos para que a comunidade possa exercer plenamente o controle social. A divulgação desse tipo de informação se dá principalmente por via eletrônica, também podendo ocorrer por meio de apresentações públicas, nas quais os gestores dialogam diretamente com os membros da comunidade. Contudo, não basta divulgar números, dados ou estatísticas, mas sim trabalhar de forma adequada sua comunicação para que haja possibilidade de compreensão pela população.

Em síntese, podemos dizer que a prática das ações previstas nesses três eixos implica para a organização um processo de transformação sustentado em princípios fundamentais – participação e comprometimento, informação e transparência, aprendizagem e participação do cidadão. Esses princípios têm como premissas o foco no cidadão e a promoção do controle social.

# DIÁLOGO SOCIEDADE-ESTADO

## REPRESENTATIVA DOS AVANÇOS CONTEMPORÂNEOS

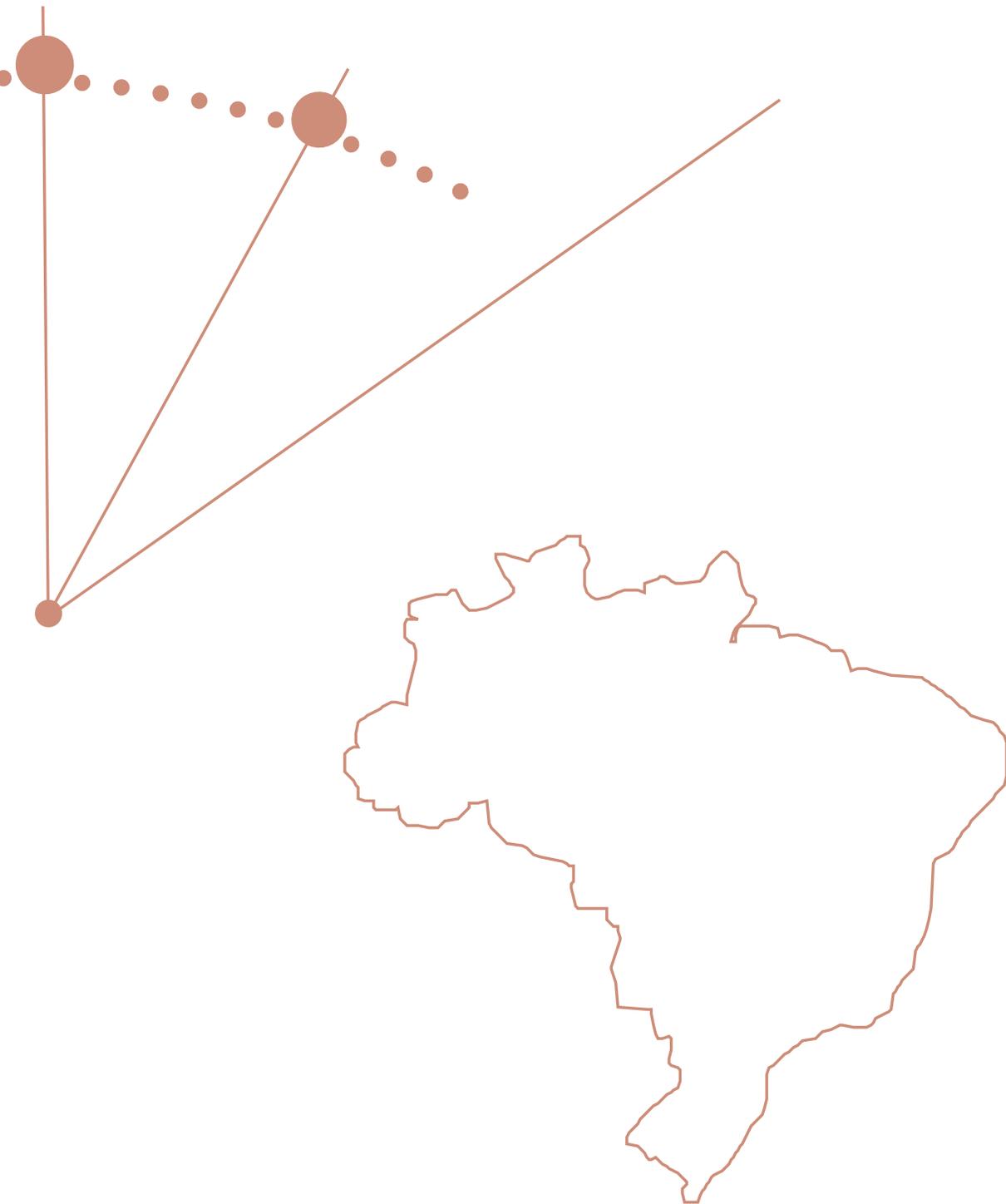
do regime democrático é a crescente quantidade e qualidade dos mecanismos de escuta para facilitar o diálogo entre os grupos sociais e as instituições do Estado. Tanto para garantir a qualidade dos serviços prestados, bem como a legitimidade de suas políticas, a gestão pública tem aprimorado as formas de ouvir críticas e encaminhar sugestões. Por outro lado, a sociedade civil, mobilizada em torno de inúmeros grupos de interesse, relacionados às questões de trabalho, classe social, gênero, cultura, educação, saúde etc., também tem questionado as formas de atuação do Estado, ganhando assim, espaço para participação e vocalização das demandas enraizadas nos distintos grupos sociais. Longe de representar uma desorganização, o que se percebe é uma ampliação da democracia, entendida como momentos de conflito e consenso. Por essa via, indicamos algumas relevantes estratégias no âmbito da relação entre Estado e sociedade civil, amplamente utilizadas para qualificar o diálogo entre os atores.

Na administração pública, a prática da **aprovação dos planos setoriais**, elaborados pelas diferentes secretarias, é um primeiro e importante passo para o diálogo sobre a visão de futuro e o planejamento de atividades previstas. Considerando que a própria elaboração dos planos setoriais tenha ocorrido com a presença de vários membros da gestão atuantes em distintos níveis, a aprovação dos planos setoriais junto às respectivas instâncias participativas (conselhos), por meio de reuniões previamente programadas, representa a continuidade do diálogo em um fórum mais ampliado e que certamente poderá contribuir para ratificação ou retificação

de estratégias e ações propostas. Entretanto, esse diálogo implica em uma grande dose de bom senso também por parte dos conselhos, os quais são chamados a opinar sobre ações estratégicas, e não atividades corriqueiras presentes no plano.

Além do diálogo com as instâncias participativas, os gestores podem também se utilizar de momentos para o diálogo direto e aberto à população, como é característico das audiências públicas. Prevista na Constituição Federal, a audiência pública pode partir da instância pública ou ainda ser demandada pela população para discutir determinado assunto, ampliando a discussão sobre os planos setoriais e detalhando ações. A depender do nível de diálogo esperado pelos atores envolvidos, as instâncias participativas e as audiências públicas podem ser formas muito eficazes de aprovação dos planos setoriais.

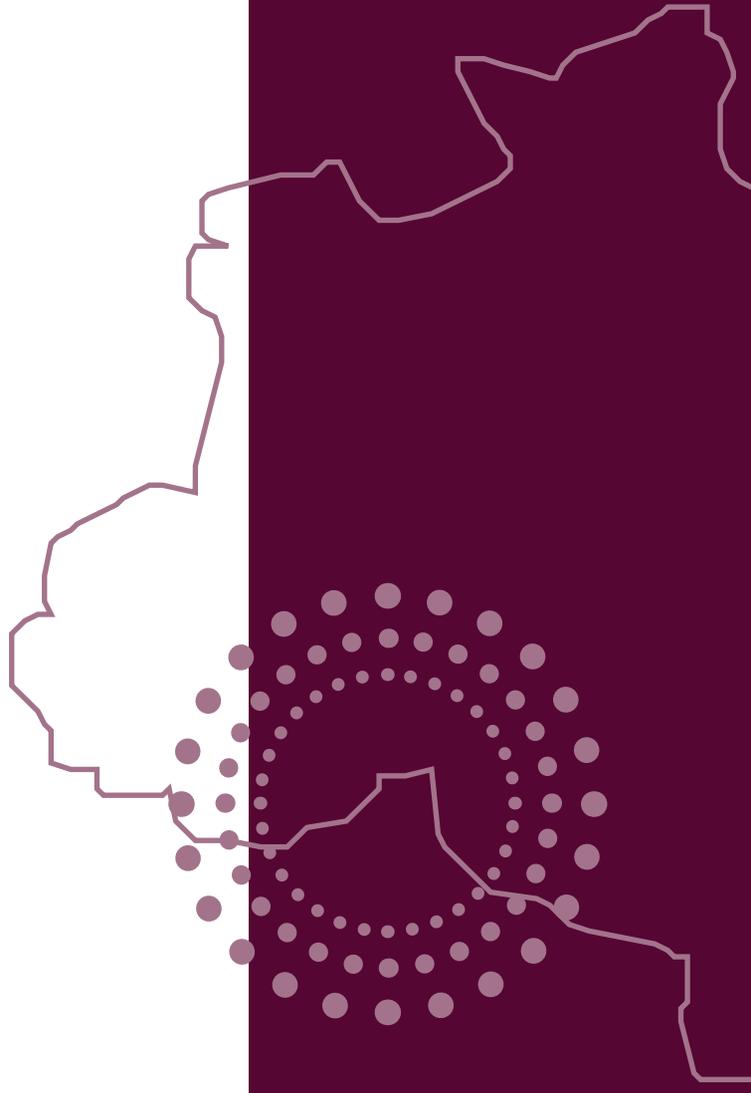
Com vistas a monitorar e obter retornos da população sobre as políticas públicas oferecidas à população em qualquer nível, as **ouvidorias** são mecanismos eficazes nesse sentido. Têm como principal objetivo a interlocução entre a sociedade e os órgãos públicos responsáveis pelas políticas. Para cumprir suas funções, devem agir como canais de comunicação direta entre pessoas e governo, facilitando a crítica da administração pública sob a perspectiva do cidadão. Da mesma maneira como sugere um processo de escuta, as ouvidorias, além de estrutura física e de recursos humanos, devem ser capazes de encaminhar as demandas registradas. Dessa forma, para uma atuação eficaz, as ouvidorias necessariamente têm que possuir mecanismos

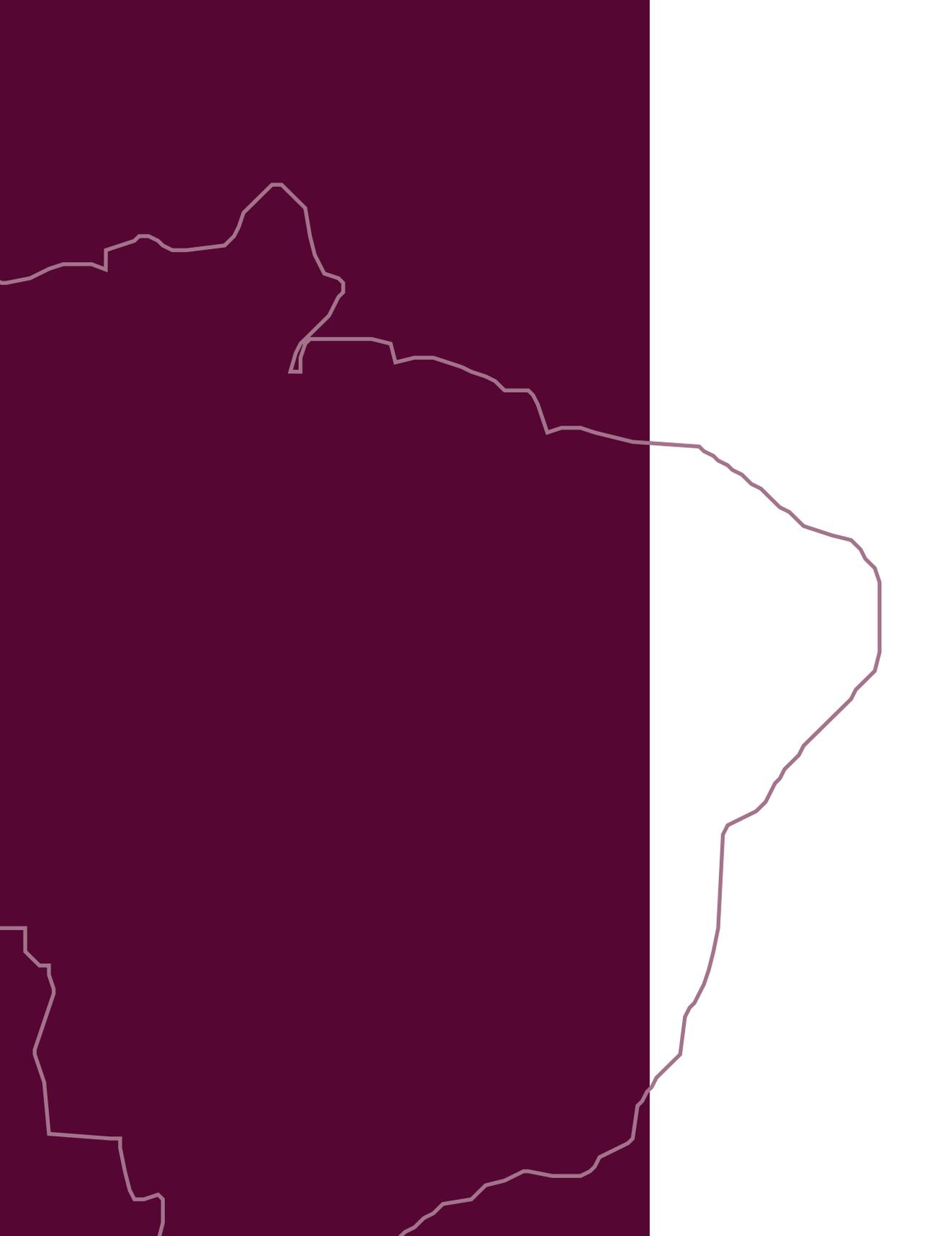


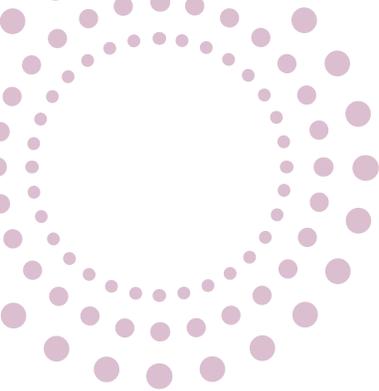
institucionais capazes de encaminhar as reclamações e sugestões, dando um retorno posterior à população. Apenas com uma resposta do impacto da opinião ao cidadão que acionou a ouvidoria se legitimará essa forma de diálogo.

Junto às instâncias participativas e de controle social, as **conferências municipais** representam uma das principais estratégias de fortalecimento do diálogo entre sociedade e Estado. Se os conselhos expressam a ação continuada de participação e controle social, podemos dizer que as conferências municipais são os momentos periódicos que reúnem e reiteram a força e a legitimidade política para atuação institucional dos conselhos. Realizadas segundo áreas de atuação específicas como saúde, meio ambiente, juventude, mulheres, educação, entre outras, as conferências, em geral, possuem caráter deliberativo. São espaços democráticos, abertos à participação de todas as pessoas, órgãos e instituições envolvidas na formulação, gestão e controle da política pública em questão. Tendo o papel de avaliar as políticas executadas e propor diretrizes para seu aperfeiçoamento, as conferências municipais implicam no fechamento de ciclos e na abertura de outros, estabelecendo novos pontos de partida para ação dos conselhos.

# MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO







**PARA FORNECER PARÂMETROS** objetivos de discussão em torno das ações realizadas e em andamento, monitoramento e avaliação são imprescindíveis. Enquanto o primeiro oferece um sistema para observação, ponderação e ajustes contínuos a respeito do Programa de Fortalecimento Institucional, Participação e Controle Social, o segundo procura calcular o resultado do mesmo em relação aos objetivos estabelecidos inicialmente. Dessa maneira, podemos dizer que ambos têm como fundamento reunir e analisar sistematicamente informações para ampliar o impacto das ações do programa. A Agenda Pública utiliza três sistemas de indicadores para avaliação e monitoramento:

- **INDICADORES DE PROCESSO E DESEMPENHO ESPECÍFICOS DO PROGRAMA:** esses indicadores constituem um conjunto de metas verificáveis de maneira quantitativa e qualitativa. O primeiro tipo de indicador procura avaliar e monitorar a qualidade e quantidade das atividades realizadas para cumprir as várias etapas do programa. Por outro lado, os indicadores de desempenho permitem acompanhar e avaliar os resultados obtidos pelo programa com relação aos objetivos previstos inicialmente pelo programa, ou seja, em função das ações passadas. Cada objetivo do programa é derivado em atividades, subatividades e período para realização, cuja descrição em uma matriz de projetos permite identificar seu indicador.
- **SISTEMA DE MONITORAMENTO DE INDICADORES E METAS DE DESEMPENHO DE PROJETO – SMIDP:** esse sistema é utilizado para cada um dos programas efetuados pela Agenda Pública, facilitando uma padronização do levantamento de informações, sistematização e comparação. Aplicado periodicamente ao programa, possibilita uma comparação contínua entre objetivos projetados e alcançados, ao mesmo tempo em que facilita o processo de tomada de decisão dos gestores e financiadores do programa. Sua periodicidade é trimestral, sendo sua elaboração de responsabilidade do coordenador

do projeto. Dentre as vinte questões que compõem o sistema, são contempladas informações sobre o Comitê de Monitoramento (ver a seguir), as principais atividades realizadas no período, a relação do programa com os participantes e comunidade em que está inserido, os avanços e obstáculos à implementação, passando por uma avaliação sobre o alcance dos objetivos do projeto e evolução dos indicadores de processo e desempenho. São indagados ainda aspectos relativos aos registros dos processos e possibilidades de institucionalização do programa. O SMIDP, ao organizar periodicamente esse volume de informações num formato simplificado e facilmente compartilhável, fortalece um monitoramento e avaliação eficiente para o planejamento situacional.

Quanto ao monitoramento das atividades, a prática corrente e experiência adquirida apontam que a constituição de um **Comitê de Monitoramento do Programa** é a maneira mais adequada. Composto por representantes da Agenda Pública, financiadores, poder público, conselhos, entre outros, o comitê reúne os principais atores envolvidos com as ações do programa com o intuito de reforçar os compromissos e compartilhar as visões sobre o processo. De caráter consultivo e informado por **boletins de monitoramento**<sup>15</sup> derivados do sistema de indicadores, o comitê pode apoiar o processo de tomada de decisões buscando corrigir, adequar ou ampliar as atividades previstas. Como espaço de articulação de diferentes atores e instituições, o Comitê de Monitoramento também cumpre papel importante de engajamento e mobilização para as linhas estratégias do programa.

#### Nota:

15. Os boletins de monitoramento são elaborados mensalmente e informa em tópicos, para cada um dos objetivos previstos pelo programa, seu status em termos de resultados, entraves, próximos passos e eventuais justificativas.

ASPECTOS  
RELATIVOS  
À  
ATUAÇÃO  
NO  
CAMPO







## COERENTE COM OS PRINCÍPIOS do

Desenvolvimento de Capacidades e do Capital Social, em especial àqueles que destacam a importância do contexto local, seus atores e a experiência prévia existente, a reaplicação do programa em cada município está submetida a condições muito variáveis. Destacamos alguns desses aspectos que impactam a atuação em campo, não devendo ser entendidos como simples limitantes. O principal certamente diz respeito ao **cenário político**, composto por um mosaico de forças e interesses historicamente constituído e que exige muita atenção da equipe. Compreender quais são os principais atores do cenário político, institucionalmente estabelecidos ou não, os tipos de alianças e redes organizadas, não raramente misturando interesses públicos e privados, é essencial para definir os interlocutores iniciais e tem grande importância para definir o sucesso do programa e o tempo previsto para alcançar os primeiros resultados.

Como agente externo a apoiar o Desenvolvimento de Capacidades, a Agenda Pública adota como **postura política uma neutralidade** baseada em critérios técnicos. Sabendo-se alvo inicial de desconfianças, comum a qualquer agente externo que procurar se envolver com assuntos da esfera política nos municípios, a Agenda Pública, por princípios éticos, não se posiciona em relação à tomada de decisão por parte de qualquer grupo de interesse, incluídos parceiros e financiadores. Da mesma maneira, como **estratégia de envolvimento** do maior número possível de atores, a atuação em campo privilegia o diálogo entre as partes com vistas a

facilitar consensos e institucionalização de espaços de acordo com as prescrições legais previstas.

A presença constante da equipe em campo, operada pela figura do coordenador, também deve ser destacada. Como interlocutor contínuo do programa, sua presença fomenta a legitimidade das ações e o acúmulo de uma memória institucional. Revestido de grande interesse por compreender todas as dimensões da vida local, principalmente nos conselhos e na administração pública, torna-se muito mais factível identificar as **oportunidades do cotidiano** que se abrem para a inovação de processos. Considerando a dimensão prática das políticas públicas, essas oportunidades cotidianas são da maior relevância, pois somente ocorrem na interação do dia a dia, muitas vezes longe dos espaços e momentos formais de reuniões e conferências.

Há ainda a importante **relação do parceiro/financiador** com o programa. O acordo inicial, reiterado ao longo do tempo para todos os envolvidos, define que todas as atividades estejam centradas na relação poder público e conselhos. Embora o financiador possa gozar de amplo reconhecimento localmente, e mesmo com consolidada licença social para operar (quando de empresas ou projetos instalados há longo tempo), deve ser avaliado em cada caso o tipo de envolvimento com o programa. Este pode variar em um espectro que vai desde a posição apenas como financiador à de parceiro ativo. No primeiro caso, há um menor grau de envolvimento, ocorrendo em geral apenas o acompanhamento das ações pelo Comitê de Monitoramento e reuniões com a Agenda Pública. Já como



Eleição do Conselho Municipal de Saúde

parceiro ativo, o financiador pode contribuir com outras atividades, desde a mobilização dos atores públicos ou privados, à participação em alguns espaços de diálogo coletivo. No caso específico do Programa Goiás, a relação com a Anglo American foi altamente positiva, revelando-se como parceira estratégica de grande sensibilidade e sentimento genuinamente público, agindo na maioria das vezes como incentivadora e apoiadora das ações tanto no campo da gestão, como da participação social.

Por fim, cabe destacar a importância da qualidade da **equipe técnica** envolvida. No caso do programa Goiás, a equipe contou com profissionais multidisciplinares dos quais fazem parte administradores, sociólogos, economistas, jornalistas, entre outros. A equipe apoia e acompanha continuamente todas as atividades que se desenrolam em campo. Assim, mesmo a distância, tanto para o suporte às ações de cunho administrativo, quanto operacionais e estratégicos, a equipe da Agenda Pública opera de maneira integrada para garantir a eficiência das ações em campo e dos objetivos do planejamento. Vale dizer ainda que a equipe pode ser acionada a qualquer momento para dar suporte às atividades em campo, deslocando-se quando necessário. A integração dos membros principais da equipe às atividades do programa compõe uma das diretrizes institucionais da Agenda Pública, voltadas ao envolvimento pleno da instituição com os projetos desenvolvidos.

# BENEFÍCIOS DO PROGRAMA

*por onde for,  
quero ser seu par...*

Beth Carvalho

**DEVEMOS DESTACAR OS  
BENEFÍCIOS** do Programa de  
Fortalecimento Institucional,  
Participação e Controle Social em  
diferentes óticas, em todas elas  
reiterando o sentido de parceria  
para um desenvolvimento  
compartilhado entre a maior parte  
dos atores sociais.

# ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SOCIEDADE CIVIL

**PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A COMUNIDADE**, a limitação dos impactos sociais é o benefício primordial. Considerando que o programa atua em municípios impactados por grandes projetos e/ou empreendimentos de infraestrutura, o desenvolvimento de capacidades e do capital social tem atuação direta sobre o **controle dos riscos sociais** derivados das grandes obras. Diferentemente de atuar sob a forma de projetos pontuais em alguns dos sintomas derivados das grandes obras (questões epidemiológicas, infraestrutura, violência, desorganização econômica, meio ambiente etc.), o programa fortalece uma atuação integrada sobre todas as dimensões. Isso decorre do fortalecimento institucional que estimula o apoderamento do próprio município para uma organização mais eficaz e capaz de lidar com os novos problemas e também com as oportunidades que se abrem.

Esse outro aspecto é um benefício perene. Uma vez que a administração pública e as instâncias participativas se fortalecem para lidar com os vários riscos sociais, há uma série de outras **oportunidades que se abrem** e que podem ser bem aproveitadas. Desde o incremento econômico, dinamizador da economia local, à visibilidade trazida por um grande empreendimento, passando pela diversificação da cultura política e dos parceiros do município, a implementação de grandes projetos traz uma gama de oportunidades que somente podem ser aproveitadas por uma sociedade civil bem representada e por uma administração pública eficiente. Certamente, o município que passa pela experiência de receber uma grande obra e se torna capacitado a identificar as oportunidades abertas aproveitando-as em benefício público, poderá lidar continuamente com os desafios do desenvolvimento local.

Dentre os benefícios indiretos que o programa acarreta para a gestão está um **incremento na arrecadação municipal**. Considerando o esforço contínuo na revisão de processos e na introdução de novos instrumentos de gestão, o Programa de Fortalecimento Institucional, Participação e Controle Social auxilia os governos na racionalização dos tributos e no estabelecimento de novos convênios, tanto na esfera estadual como federal. É consenso que, dadas as dificuldades organizacionais e administrativas, muitos municípios não consigam acessar os recursos disponíveis, por exemplo, em fundos voltados para determinadas políticas. Outra face da mesma moeda é a **integração de políticas públicas**. Uma das diretrizes da nova administração pública é observar o território como ponto de integração entre atores e políticas, reduzindo a sobreposição de ações e otimizando os recursos alocados. Assim, programas de desenvolvimento como *Territórios da Cidadania*<sup>16</sup> são iniciativas que podem ser aproximadas, beneficiando os parceiros atuantes em uma mesma região.

A **qualificação dos recursos humanos** também representa importante benefício. Os quadros da administração pública municipal, ocupantes de funções em qualquer um dos níveis, necessitam de uma formação básica e continuada. Tanto para aqueles que assumiram a função por concurso, como para os cargos comissionados (de confiança), o programa atua estrategicamente na qualificação dos quadros da administração, sempre visando o aperfeiçoamento dos serviços públicos prestados pelos servidores.

Simultaneamente aos benefícios para a gestão pública, há outros visíveis no nível e **qualidade da participação e controle social**. Diretamente, pela mobilização dos conselhos, há uma ampliação da interlocução entre governo e sociedade, com consequentes ganhos para a execução das políticas públicas. Indiretamente, ao engajar distintos segmentos da sociedade civil nas revisões de processos dos conselhos, o programa fortalece ainda o capital social local.

#### Nota:

16. Criado em 2008, o *Territórios da Cidadania* tem como objetivos promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. A participação social e a integração de ações entre Governo Federal, estados e municípios são fundamentais para a construção dessa estratégia. (Para mais informações veja [www.territoriosdacidadania.gov.br](http://www.territoriosdacidadania.gov.br))

# BENEFÍCIOS PARA O PARCEIRO-FINANCIADOR

**MUITO IMPORTANTES TAMBÉM** são os benefícios para o parceiro-financiador disposto a investir em um programa de desenvolvimento que colhe frutos sustentáveis já em médio prazo. A escolha de uma atuação via Programa de Fortalecimento Institucional, Participação e Controle Social representa em primeira instância a decisão por um tipo de **relacionamento mais democrático e transparente** com o município e seus atores, ultrapassando o clientelismo e paternalismo ainda amplamente difundido pelo país. É de amplo conhecimento que as práticas tutelares de empresas em relação a várias comunidades são bastante prejudiciais para a absorção dos benefícios de grandes projetos. Assim como, frequentemente, são as próprias empresas que têm seu potencial restringido por interesses particulares presidindo a administração pública. Portanto, apoiar o desafio do fortalecimento institucional e desenvolvimento de capacidades implica uma transformação para o município, mas também para a empresa. Construir um relacionamento comunitário em bases mais democráticas tem implicações e consequências positivas para todos os lados envolvidos.

Por outro lado, o enfoque proposto pelo programa minimiza uma situação comum aos grandes investimentos sociais privados, ou seja, a **pulverização das ações em pequenos projetos**. Muitas dessas ações, embora sejam pontualmente eficazes, não chegam a constituir suficientemente ganhos marginais compartilhados por grande número de pessoas ou sustentáveis ao longo do tempo. Comparativamente, a atuação do programa, desenvolvendo capacidades nos mais importantes segmentos da administração, alcança benefícios mais amplos, visíveis e de longo prazo.

**É CADA VEZ MAIOR A PRESSÃO** dentro das empresas por **investimentos sociais estruturantes e assertivos**, que expressem no nível da comunidade a eficiência da empresa como indutora de processos de desenvolvimento. Nesse caso, novamente o programa apresenta interessantes vantagens comparativas, atuando na interlocução entre sociedade civil e gestão pública, cerne delicado dos processos de desenvolvimento local.

Enfim, é no contexto de desenvolvimento mais recente da responsabilidade social empresarial que esse tipo de investimento melhor demonstra seu benefício. Um rápido olhar sobre os princípios definidos pela **ISO 26000**, a norma sobre responsabilidade social recentemente constituída em âmbito internacional, prevê, entre outros, os seguintes pontos:

- Responsabilização das empresas pelas ações desenvolvidas nas comunidades.
- Necessidade de fortalecer a transparência e o comportamento ético.
- Respeito pelas expectativas das partes interessadas.
- Respeito pelo Estado de Direito, pelas normas internacionais e pelos direitos humanos.

Embora muitas empresas atuantes no Brasil certamente já procurem incorporar tais princípios às suas práticas, ainda é recente o investimento que priorize ou leve em conta globalmente essas dimensões. Como ator de impacto econômico e político determinante, as empresas com grandes empreendimentos em pequenos e médios municípios têm muito a ganhar com a realização de um programa como este.



Curso sobre Política Municipal de Saúde (Escola de Governo e Cidadania)



# CONCLUSÕES E PERSPECTIVAS

*Caminante no hay  
camino, se hace  
camino al andar...*

Antonio Machado



**COMO CONSTRUIR** uma concepção de sustentabilidade empresarial voltada para o desenvolvimento sustentável sem passar pelo fortalecimento das políticas públicas? Se, como acreditamos, o que nos faz caminhar são as perguntas, podemos dizer que foi esta a que mobilizou todas as energias da Agenda Pública na parceria com a Anglo American, resultando na metodologia de Fortalecimento Institucional, Participação e Controle Social. Colocando o poder público como motor de transformações, mas exigindo a abertura de um espaço de participação, para que a sociedade civil seja aquela que, in fine, determina seu próprio rumo, o programa apresentado busca uma atuação colaborativa entre Estado e sociedade.

Dessa forma, fundado na crença de que a responsabilidade pela construção do futuro comum depende de um diálogo transparente entre todas as partes interessadas, torna-se necessário atuar em favor do desenvolvimento de capacidades. As capacidades existentes em uma determinada comunidade, como informa a reflexão do economista Amartya Sen, podem ser muito variáveis e não existem critérios predefinidos que permitam uma base segura de consenso. Apenas a construção de consensos, isto é, o processo de diálogo, a construção de leituras coletivas da realidade e a participação de todos nas metas e objetivos, possibilitam imaginar e realizar um futuro comum. E como parte fundamental dessa construção, nos deparamos com a importância de desenvolver as capacidades das organizações públicas, da sociedade e do cidadão, até mesmo em um sentido mais técnico, como esperamos ter demonstrado. Assim, sem fortalecer as instituições públicas municipais e sem apoiar o capital social das organizações da sociedade civil nos termos mais amplos do desenvolvimento de capacidades, não será possível construir um caminho sustentável para o desenvolvimento, restando apenas um eterno surgimento de experiências pontualmente significativas, mas limitadas no tempo e no espaço.

Importante ressaltar ainda que não se pretende defender uma concepção de Responsabilidade Social Empresarial que subtraia do Estado suas responsabilidades, ou ainda, que extravase as funções da iniciativa privada. Há que se preservar a importância de cada ator no processo de desenvolvimento. No entanto, não podemos mais ignorar que as experiências mais importantes em desenvolvimento sustentável recentemente contaram com uma participação equilibrada dos setores. Tanto a nova gestão pública quanto as normas de responsabilidade social defendem a necessidade de colaboração entre todos os segmentos da sociedade. O que procuramos apresentar a partir da experiência de Barro Alto, em Goiás, é um legado importante em si mesmo, e com grande potencial para fundar futuros em outras comunidades. Em um Brasil que emerge como ator fundamental no novo quadro de relações globais, não são somente as grandes obras e empreendimentos que o mundo atual espera ver. A contribuição deste país que nasce diariamente com milhares de pessoas envolvidas nos grandes projetos não deverá deixar como herança novas desigualdades sociais ou desequilíbrios ambientais. Espera-se um modelo de desenvolvimento que aponte para um desenvolvimento compartilhado. A metodologia aqui apresentada é, nesse sentido, um esforço genuíno de todos nessa direção.







agendapública



AngloAmerican

## AGENDA PÚBLICA

Escritório em São Paulo  
Rua General Jardim 660  
8º andar – Vila Buarque  
CEP 01223-010 São Paulo SP  
11 3487-2526  
11 3496-0602  
11 3159-0537

Escritório em Brasília  
SGAS 905, Bloco E, conjunto 108  
Condomínio Central Park - Asa Sul  
CEP 70390-050 Brasília DF  
61 3879-0809

[contato@agendapublica.org.br](mailto:contato@agendapublica.org.br)  
skype agenda.publica  
[twitter.com/agenda\\_publica](https://twitter.com/agenda_publica)  
[www.facebook.com/agendapublica.org.br](https://www.facebook.com/agendapublica.org.br)