



Guia de colaboração entre

o **Investimento Social Privado**
e a **Gestão Pública**



Guia de colaboração entre

**o Investimento Social
Privado
e a Gestão Pública**

São Paulo
2024



Conselho de Governança

2023 a 2025

Adriana Barbosa

Feira Preta

Beatriz Fiuza

Instituto de Música Jacques Klein

Eduardo Saron

Fundação Itaú para Educação
e Cultura

Flavia Constant

Fundação Vale

Gilberto Costa

Pacto pela Promoção
da Equidade Racial

Giovanni Harvey

Fundo Baobá

Inês Lafer

Instituto Betty e Jacob Lafer
(presidente)

Marina Feffer

Fundação Arymax

Pedro Abramovay

Open Society Foundations

Paulo Boneff

Gerdau

Renata Piazzon

Instituto Arapyáú

Ricardo Henriques

Instituto Unibanco

Conselho Fiscal

2022 a 2024

Flavia Regina de Souza Oliveira

Mattos Filho

Jair Resende de Almeida Silva

Fundação FEAC

Tatiana Zanotti

Instituto Clima e Sociedade

GIFE

Cassio França

Secretário-geral

Cassio França e Gustavo

Bernardino

Supervisão geral

**Pedro Bocca, Gabriela Moreira
e Ricardo Batista**

Coordenação Geral

Coordenação Técnica e Execução

Hugo Pedro Guornik

**Patrícia Maria Emerenciano
de Mendonça**

Iniciativa

**Rede temática de Gestão e
Políticas Públicas**

Coordenação: Glauca Macedo e
Rafael Gioielli

Projeto Gráfico e Diagramação

Victoria Vic

Estúdio Rubi

Resumo Executivo

O Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 17 – Parcerias e Meios de Implementação – enfatiza a importância de engajar e conectar diferentes atores para fortalecer as ações que sustentam todos os outros ODS. Este Guia aborda as colaborações público-privadas entre o Investimento Social Privado (ISP) e o setor público, apresentando elementos-chave e tipologias dessas experiências. Para exemplificar, são apresentados quatro casos obtidos da Rede Temática (RT) de Políticas Públicas do GIFE.

Neste Guia, utilizaremos sempre o termo colaborações público-privadas para nos referir a ações (projetos e articulações) que envolvem atores público e privados (empresas, ISP, OSCs) para, conjuntamente, produzir resultados que não seriam alcançados separadamente, visando a criação de valor público.

O setor público é composto por diferentes níveis de atuação, tanto verticais (União, estados e municípios), quanto horizontais, que incluem áreas-meio e áreas finalísticas, além de poderes executivo, legislativo, judiciário e instâncias de controle. Este ambiente político-institucional é complexo, com diferentes lógicas de atuação coexistindo, como as demandas de uma organização burocrática, gestões orientadas para resultados e parcerias com atores não estatais. Isso resulta em um espaço organizacional com múltiplas camadas, que podem estar mais ou menos coordenadas ou fragmentadas.

O ISP é definido como um conjunto de fundações, institutos e fundos filantrópicos, de origem empresarial, familiar ou independente, que aplicam seus próprios recursos ou os captam para direcionar ações planejadas e coordenadas visando à transformação da realidade social. O ISP se orienta por estratégias programáticas e atua como um complemento em questões de interesse público e coletivo. Sua atuação se dá em duas principais frentes:

1. Provisão de Serviços Públicos: Atuando diretamente em projetos que funcionam como pilotos, experimentos ou complementos, como programas de contraturno escolar, ou apoiando o Estado na qualificação de suas ações. As estratégias incluem: disponibilização de recursos financeiros e não financeiros, execução direta, teste e criação de soluções, disseminação e adaptação de tecnologias sociais, e formação/capacitação.

2. Diálogo e Incidência Política: Atuando diretamente ou apoiando OSCs em espaços de representação, como conselhos e fóruns, buscando monitorar, avaliar e contribuir com a formulação de políticas públicas. A incidência política também ocorre de forma estruturada em temas específicos (educação, cultura, esporte, saúde, fortalecimento de OSCs e/ou da gestão pública), em territórios específicos ou com públicos prioritários (primeira infância, raça, gênero, populações vulneráveis) em ações integradas de *advocacy*. As estratégias incluem: diagnósticos, estudos e pesquisas, formação e fortalecimento de redes, capacitação e *advocacy*.

As colaborações público-privadas são importantes para construir capacidades políticas (melhoria na tomada de decisões) e organizacionais (disponibilização de ferramentas para implementação de soluções). Há uma ampla gama de possibilidades para essas colaborações. O guia sugere quatro etapas e alguns pontos de atenção para a construção e sustentação dessas relações:

1. Antecedentes: Explora diferentes cenários e possibilidades de iniciação, como ações inéditas ou o aperfeiçoamento de ações anteriores, com o protagonismo variando entre agentes públicos e privados.

2. Desenvolvimento: Fase em que as colaborações se desdobram, exigindo atenção à gestão das atividades e à capacidade de liderança para resolver conflitos e realizar ajustes. O diálogo busca entendimentos comuns sobre problemas e soluções, além de envolver “*sponsors*” (provedores de recursos e suportes) e “*champions*” (coordenado-

res que alinham entendimentos e conectam culturas organizacionais).

3. Consolidação: Envolve a definição e funcionamento de processos de comunicação, planejamento, monitoramento e formação. É fundamental manter e identificar continuamente novos *sponsors* e *champions*, além de gerenciar conflitos que podem surgir.

4. Avaliação: Deve incluir a análise do valor público, efeitos de curto, médio e longo prazo, resiliência e reavaliação, e *accountability*.

O guia apresenta quatro casos da Rede Temática de Políticas Públicas do GIFE, baseados em documentos e entrevistas com gestores do ISP e do setor público. Os relatos destacam o percurso das colaborações público-privadas e seus pontos de atenção, classificando o tipo de colaboração e descrevendo suas estratégias.

Esses relatos não esgotam as possibilidades de parcerias, mas oferecem *insights* importantes, como:

- Colaborações podem começar com o compromisso de lideranças do ISP e governos, ou pelo envolvimento de técnicos. No entanto, para o sucesso, é necessário o alinhamento entre tomadores de decisão e gestores.
- A identificação de *champions* e *sponsors* não se limita à fase inicial, mas é contínua, especialmente na esfera governamental, para garantir a internalização das soluções.
- Soluções técnicas promissoras podem exigir ajustes para se adequarem às capacidades estatais e contextos políticos, considerando custo-efetividade e arranjos políticos.
- A definição clara dos papéis entre ISP, parceiros técnicos e setor público deve ser formalizada no início da colaboração. Nos casos relatados, isso foi feito através de Acordos de Cooperação Técnica, que evitam a necessidade de tramitação de recursos financeiros pela burocracia estatal.

Sumário

1. Contexto	9
2. Histórico das Colaborações Público-Privadas	11
3. Definições	15
3.1 GLÓSSÁRIO	15
4. O Setor Público e o ISP nas Colaborações	21
4.1 O SETOR PÚBLICO EM SUAS MÚLTIPLAS CAMADAS	21
4.2 A APROXIMAÇÃO DO ISP NO SETOR PÚBLICO	24
5. As Etapas nas Colaborações Público-Privadas	30
5.1 ANTECEDENTES	31
5.2 DESENVOLVIMENTO	33
5.3 CONSOLIDAÇÃO	39
5.4 AVALIAÇÃO	39
6. Casos	42
6.1 PARA ONDE VAI O DINHEIRO DE SÃO PAULO? Experiência da Tide Setubal na Territorialização do Orçamento	42
6.2 INSTRUMENTALIZAR PARA FORTALECER: A experiência entre Instituto Votorantim e Muriaé (MG) para a gestão em saúde no combate ao Covid-19	50

6.3	ATENÇÃO BÁSICA MERECE ATENÇÃO: Cooperação-técnica entre a Umane/IEPS e Recife para a qualificação do atendimento no SUS	56
6.4	SEMAS-PARÁ E A REDE DE PARCERIAS COM ISP: Transformação digital melhorando a regulação ambiental	65
7.	Destaques e Caminhos Futuros para construir Colaborações Público-Privadas	74
8.	Bibliografia	76

Guia de colaboração entre

**o Investimento Social
Privado
e a Gestão Pública**

Contexto

O Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 17 – Parcerias e Meios de Implementação – destaca que é necessário engajar e conectar diferentes atores para fortalecer os *meios* de implementação das ações que lidam com todos os outros ODS. É necessário garantir as condições para que estas parcerias aconteçam compartilhando recursos, conhecimentos, bem como garantindo um ambiente político e regulatório que preserve a autonomia e atuação de todas as organizações envolvidas. Uma das metas do ODS 17 (17.16) traz:

Reforçar a parceria global para o desenvolvimento sustentável, complementada por parcerias multissetoriais que mobilizem e compartilhem conhecimento, expertise, tecnologia e recursos financeiros, para apoiar a realização dos objetivos de desenvolvimento sustentável em todos os países, particularmente nos países em desenvolvimento

Há ainda uma conexão com o ODS 16 – Paz, Justiça e Instituições Eficazes – especialmente na meta relacionada a garantir tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa (16.7)¹.

1 Indicadores Meta 16.7:

16.7.1 - Proporções de cargos (por sexo, idade, pessoas com deficiência e grupos populacionais) em instituições públicas (legislativo nacional e locais, administração pública e tribunais) em relação às distribuições nacionais.

16.7.2 - Proporção da população que considera que os processos de tomada de decisão são inclusivos e adequados, por sexo, idade, deficiência e grupo populacional.

Ainda que as parcerias entre atores públicos e privados não sejam algo novo, a história recente demonstrou que os atores das diferentes esferas econômicas não tem condições, sozinhos, de endereçar problemas ou interesses de ordem pública e devem, cada vez mais, estar próximos e agirem conjuntamente nesse sentido – seja, por exemplo, pelo próprio advento da Agenda 2030 e sua operacionalização em organizações de todos os setores ou, também, situações de emergência global, como a COVID-19.

Este guia busca trazer propostas que respondam as seguintes questões:

- 1. Como o ISP pode buscar colaborar com o setor público?**
- 2. Como o Setor Público pode colaborar com, ou buscar a colaboração do ISP?**

Este trabalho foi elaborado com o intuito de destacar elementos comuns frente a grande variedade de colaborações público-privadas existentes e possíveis entre o ISP e o setor público. Apesar de destacarmos etapas, pontos de atenção, até mesmo vocabulários e modos de operar de cada setor, estamos tratando de organizações e pessoas que constroem relacionamentos a partir de diálogos e objetivos comuns.

O Guia foi elaborado a partir de trocas entre os seus apoiadores: Rede Temática de Políticas Públicas do GIFE; Fundação Abrinq; e Estratégia ODS. Entre 2022 e 2023 Foram realizadas duas oficinas para apresentar modelos e tipologias sobre colaborações público-privadas, buscando validar elementos-chave e agrupar diferentes experiências a partir de pontos de atenção comuns. Para dar concretude a este objeto dinâmico e contingente, trazemos o relato de 4 casos obtidos a partir da RT Políticas Públicas do GIFE.

Esperamos que este material seja inspiração para gestores públicos e do ISP que buscam aprender com experiências já em andamento ou imaginar caminhos para iniciar novas aproximações.

Histórico das Colaborações Público-Privadas

No Brasil, a partir do final da década de 1990, se expandem as colaborações público-privadas. Neste período, fenômeno conhecido como **Nova Gestão Pública** (ou Administração Pública Gerencial), leva para o setor público princípios como a gestão baseada em resultados e metas; otimização e reestruturação; priorização da ação direta em atividades estratégicas, amplamente utilizadas nos setores empresariais.

Mais adiante, já nos anos 2000, a ideia de uma **Governança Pública**, destaca o papel do Estado como ativador/coordenador de redes e iniciativas que concertassem múltiplos atores em torno de políticas públicas e ações visando o benefício coletivo.

Nesse sentido, as colaborações público-privadas se tornam um elemento cada vez mais presente em pesquisas e práticas sobre a gestão pública. Em paralelo, há ampliações de demandas da sociedade, e agendas que se tornam mais complexas de serem implementadas, incorporando desafios ambientais, sociais e econômicos.

Interdependência passa a ser uma palavra importante para lidar com problemas públicos complexos. O Estado, ou qualquer outro ator privado, agindo separadamente, sempre chegará a soluções incompletas. Limites intersetoriais e organizacionais se tornam mais porosos.

Foi também na década de 90, que atores empresariais e da filantropia passaram a se envolver intensamente com a **Responsabilidade Social Empresarial (RSE)**, que tinha relação com *stakeholders* e ações com a comunidade como alguns dos seus pilares.

Isto impulsiona um grupo de organizações a buscar uma forma de realizar filantropia de forma mais estratégica, o que leva a fundação do GIFE - Grupo de Institutos, Fundações e Empresas, em 1995:

“[o GIFE] nasce não como uma estrutura de representação de interesses privados. Mas justamente para dar mais qualidade, densidade, à essa contribuição privada para o interesse público... daquela ideia de que as empresas vão ser bem-sucedidas na medida em que a sociedade for bem-sucedida.” (Andre Degenszajn – Diretor-presidente do Instituto Ibirapitanga e Secretário-Geral do GIFE entre 2013 e 2017)

“Tinham algumas fundações corporativas até da década de 1960, só que elas estavam muito voltadas para seus colaboradores... era muito interno. Aí [a partir do processo histórico da redemocratização] esse entendimento de que essas fundações poderiam ter um trabalho mais voltado para o bem público, para melhorar a sociedade, para desenvolver o país, foi o que deu um *turning point* para ter essa organização [o GIFE].” (Beatriz Gerdau Johannpeter - Consultora Associada da Cambridge Family Enterprise Group-Brasil e Presidente do Conselho de Governança do GIFE entre 2013 e 2017)

Trechos transcritos do documentário:

“Em movimento: 20 anos de Investimento Social no Brasil”

O termo “Investimento Social Privado” (ISP) passa a ser utilizado por este grupo, “(...) para diferenciar a ação social honesta e consistente de muitas ONGs e fundações no país dos seguidos escândalos em relação ao mau uso de dinheiro público envolvendo a assistência social e a filantropia no começo dos anos 1990” (SCHOMMER; NOGUEIRA, 2009). Aos poucos a ideia de diferenciar a atuação vai ganhando corpo como um conceito para designar 3 aspectos definidores: (I) a origem dos recursos: privada e voluntária; (II) a forma de atuação: planejada, monitorada e sistemática; (III) a finalidade: projetos sociais, ambientais e culturais de interesse público.

Estes movimentos, da RSE e do ISP se cruzam e também ajudam a pavimentar o caminho para parcerias e colaborações público-privadas. Nesse mesmo sentido, há alguns marcos históricos que corroboraram o estabelecimento da aproximação e colaboração entre os setores público, privado e social para a geração

de **valor público** - alguns destes eventos de ordem pública e/ou privada, em nível institucional, são apresentados a seguir.

- 1988** Constituição Federal: o modelo democrático desenhado na Constituição de 1988 trouxe novas possibilidades de participação da sociedade civil para o ciclo de políticas públicas. Essa participação se dá conferindo o papel das OSCs enquanto atores relevantes na elaboração, aperfeiçoamento e controle social de políticas.
- 1990 / 1991** Criação da Fundação ABRINQ e ABONG, à luz do estabelecimento do estatuto da criança e do adolescente, também fruto da articulação da sociedade civil organizada junto as políticas públicas.
- 1992** Lei Rouanet, enquanto instrumento de facilitação para o benefício social às comunidades de cultura, e fiscal para as empresas.
- 1992** ECO 92 e Fórum Global: articulação em rede de atores de todos os setores, para edificação de uma agenda comum de enfrentamento a questões socioambientais.
- 1993** Programa Ação da Cidadania: a necessidade de enfrentamento à fome clarifica a necessidade de colaboração entre os múltiplos setores para o enfrentamento do cenário complexo que se apresenta.
- 1995** Comunidade Solidária: esfera de tomada de decisão multisetorial para a definição de ações sociais em nível federal (mas não somente).
- 1995** Criação oficial do GIFE (Grupo de Institutos e Fundações Empresariais).
- 1998** Criação do Instituto Ethos.
- 2001** 1ª edição do Fórum Social Mundial.

- 2001** Ano do Voluntariado.
- 2003** Criação do Programa Fome Zero.
- 2004** Criação do Programa Bolsa Família.
- 2005** Criação do Índice de Sustentabilidade Empresarial - ISE BM&FBOVESPA (B3).
- 2011** Inserção da pauta de parcerias público-privado na pesquisa Benchmarking do Investimento Social Corporativo (BISC), da Comunitas.
- 2012** RIO +20.
- 2015** Cúpula de Desenvolvimento Sustentável da ONU e estabelecimento dos ODS.
- 2019** Ampliação do debate sobre ESG no Brasil.
- 2020** Pandemia de SARS-CoV-2.

Cada um destes eventos chama atenção para a necessidade de amplos diálogos e maior efetividade no uso de recursos. As parcerias e colaborações passam a ser meios de construção de agenda e implementação de ações em diferentes níveis: do internacional ao local; em relações verticais do governo (União, estados e municípios); ou relações horizontais no mesmo nível de governo (saúde, educação, assistência, cultura). Colaborações e parcerias público-privadas podem, desta forma, conter múltiplos nexos e recortes.

Definições

Para se referir ao fenômeno de atores junto com o Estado se unindo para resolver problemas coletivos complexos, muitas expressões são usadas no dia a dia de forma intercambiável. Já em debates acadêmicos, podem existir pequenas especializações, em que os autores preferam se referir a “colaborações”, “parcerias”, “alianças” ou outros termos.

Neste guia utilizaremos sempre o termo **colaborações público-privadas** para nos referir a *ações (projetos, articulações) que envolvem atores público e privados (empresas, ISP, OSCs) para, conjuntamente, produzir resultados que não seriam alcançados separadamente, visando a criação de valor público.*

Estas ações podem ser projetos de curto prazo ou de longo prazo; restritos e mais orientados para interesses das partes, como ações específicas em comunidades no entorno de instalações, ou amplamente orientados para o interesse comum, como plataformas para *advocacy*. Para que ocorram necessitam de compartilhamento de informações, recursos, atividades e capacidades.

3.1 GLOSSÁRIO

Separamos abaixo um glossário de termos que o gestor pode se deparar ao adentrar no tema de colaborações e parcerias, seja teórico ou empiricamente.

QUADRO 1

GLOSSÁRIO DE TERMOS E CONCEITOS

Alianças	É um termo comumente utilizado para designar parcerias e colaborações envolvendo empresas. Quando há interesses mercadológicos envolvidos, o termo utilizado é "aliança estratégica".
Advocacy	Conjunto de esforços sistemáticos para promover metas políticas específicas. Indivíduos e organizações colaboram porque sozinhos enfrentam dificuldades maiores para influenciar as políticas públicas e creem que a ação coletiva por meio de organizações de <i>advocacy</i> é mais efetiva. Mais comumente realizado por movimentos sociais e ONGs, nos últimos anos passaram a ser exercidas no campo do ISP com o intuito de garantir a permanência das conquistas já alcançadas em termos de progresso social, conservação ambiental e desenvolvimento econômico e a confirmação de sua própria agenda.
Arranjos	É o <i>design</i> que compreende estruturas, atores e processos em parcerias e colaborações multissetoriais.
Burocracia	Modelo organizacional em que problemas, políticas e serviços são atribuídos a agências e unidades governamentais especializadas. A integração e a coordenação são realizadas por comando e controle, caracterizada pela diferenciação de tarefas e procedimentos. Também é um termo genérico que designa os profissionais do setor público (burocratas).
Ciclo de Políticas Públicas	O ciclo de políticas públicas é um esquema simplificado de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes: agenda, formulação, implementação e avaliação.
Colaborações	Envolvem relações entre diferentes organizações voltadas para obtenção de vantagens que beneficiem todos os envolvidos.
Contratualização	Formas do Estado instrumentalizar a prestação de serviços públicos de forma indireta. O País já conta com uma complexa gama de marcos jurídicos disciplinando processos de contratualização. A Lei das Concessões Públicas, de 1995; a Lei das PPPs, de 2004; a Lei das Organizações Sociais, de 1998; e o recente Marco Regulatório da Sociedade Civil, regulamentado via Lei 13.019/2014. Há ainda contratados com base na Lei nº 8.666/93, parcerias via convênios com o setor público, concessões, e Serviços Sociais Autônomos.



**Controle
Institucional**

O controle institucional, no caso da Administração Pública, é a maneira de controle exercida por órgãos que têm a competência legal para fiscalizar a aplicação dos recursos públicos, como é o caso do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União, por exemplo. Além da CGU e dos Controles Internos dos Estados e Municípios, o controle institucional também é exercido por órgãos como os Ministérios Públicos Federal e Estaduais, os Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios, a Polícia Federal, as Polícias Estaduais, o Poder Legislativo, o Poder Judiciário e determinadas organizações privadas.

Controle Social

O Controle Social é aquele exercido pela cidadania. Significa o entendimento, a participação e a fiscalização da sociedade sobre as ações do Estado. Este controle é viabilizado pela Constituição Federal de 1988 (conselhos e outras instâncias de participação), Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/ 2000); Lei da Transparência Pública (Lei complementar 131 de maio de 2009) e Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/ 2011)

Coprodução

A coprodução não é simplesmente participação; ela deve envolver a ação conjunta para que os bens ou serviços públicos sejam coproduzidos no momento do seu comissionamento (envolve etapas de escolhas e priorização, tem mais relação com voz ativa do que ação, mas jamais se iguala a simplesmente uma consulta), design, implementação ou avaliação. Envolve organizações ou indivíduos. A maior parte da literatura enfoca o envolvimento de cidadãos-usuários.

Discricionariedade

Num modelo burocrático, apesar da hierarquia e das regras, há espaços para decisões dos burocratas considerando sua autoridade delegada; eles realizam escolhas a partir do seu entendimento das regras e sua relevância.

**Governança
Pública**

Governança pública pode ser entendida como a inter-jurisdição de relações entre a administração pública e outras partes para a implementação de políticas públicas, incluindo atores do mercado/OSCs em diferentes combinações público-coletivas. Esta noção inclui a crescente dificuldade em diferenciar as fronteiras público-privadas, a emergência de formas multi-organizacionais e horizontais, e desconexão entre as formas jurídicas e a crescente complexidade social, tecnológica, política e econômica que envolvem os problemas e as demandas por soluções públicas.

Interdependência

A complexidade dos problemas contemporâneos faz com que governos, empresas e sociedade civil muitas vezes sejam incapazes de lidar com essas questões sozinhos, porque não têm recursos ou capacidades de resolução de problemas. A complexidade cria premissas de interdependência, uma noção derivada das teorias de sistemas complexos.



MROSC

O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) é uma agenda política ampla que tem o objetivo de aperfeiçoar o ambiente jurídico e institucional relacionado às Organizações da Sociedade Civil e suas relações de parceria com o Estado.

A Lei 13.019/2014 é um importante marco legal desta agenda, que institui o regime jurídico de parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil.

Em diversos campos da prática pública, das OSCs e jurídicos, o MROSC tem sido o termo usado de forma a se referir à Lei 13.019/2014.

Nova Gestão Pública

(New Public Management)

Conjunto de framework conceituais e práticas adotadas em diferentes países voltados para o funcionamento interno do governo e diferentes formas de gerenciar relações de contratualização, com o objetivo de melhorar a eficácia e eficiência das organizações públicas e prestação de serviços públicos. Se utiliza instrumentos de gestão, planejamento por resultados, estabelecimento de padrões e indicadores de qualidade, responsabilização e incentivos.

Organizações da Sociedade Civil

OSCs

As OSCs são regulamentadas pela Lei nº 13.019/2014, conhecida como Novo Marco Regulatório da Sociedade Civil (MROSC). Trata-se de denominação que pode ser concedida a entidades privadas sem fins lucrativos (fundações e associações), cooperativas de caráter social e organizações religiosas.

Organizações Não Governamentais

ONGs

ONG é termo muito frequente nos países em desenvolvimento, quase sempre para designar organizações que se dedicam a promover o desenvolvimento econômico e social, tipicamente no nível comunitário e de base. Na América Latina, o termo ONG foi adotado para designar organizações que surgiram dos movimentos sociais e das lutas contra as ditaduras que se instalaram no continente durante os anos 60 e 70. Isso faz com que o termo ONG tenha nessa região uma conotação muito mais politizada do que em outras partes do mundo.

Na Conferência do Clima Rio -92 as ONGs ganharam grande notoriedade. O emprego do termo ONG e Terceiro Setor muitas vezes é feito de forma equivalente, destacando as OSCs mais profissionalizadas.

Organizações Sociais

OSs

Organização Social (OS) é uma qualificação que pode ser concedida pelo Poder Executivo às entidades privadas sem fins lucrativos, destinadas ao exercício de atividades dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura ou à saúde, conforme estabelecido na Lei n.º 9.637 de 1998.

Cada estado e município pode instituir sua própria Lei de OS e detalhamentos em decretos, fazendo com que requisitos de qualificação da entidade, áreas de atuação e formas de realizar o contrato de gestão possam ser diferentes. equivalente, destacando as OSCs mais profissionalizadas.



OSCIPs Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) é uma qualificação concedida pelo poder público (Ministério da Justiça) a pessoas físicas de direito privado sem fins lucrativos, conforme regulado pela Lei Federal 9.790, de março de 1999.

Parcerias Geralmente referem-se a dois ou três parceiros, em ações com objetivos acordados e papéis definidos, tendência a um maior grau de formalização (DEHOOG, 2015).

Parcerias Público-Privadas 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 e regulado pela Lei nº 11.079/2004, cujo valor não seja inferior a vinte 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 dependerá de iniciativas de financiamento do setor privado e a remuneração do particular será fixada com base em padrões de performance e será devida somente quando o serviço estiver à disposição do Estado ou dos usuários.

Políticas Públicas Políticas públicas tratam do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas, e do processo de construção e atuação dessas decisões. São uma diretriz para a resolução de um problema público.

Redes São estruturas que envolvem múltiplos nós (indivíduos e organizações) com múltiplas ligações. São tipicamente intersetoriais e inter-governamentais, e baseadas funcionalmente numa área específica de política pública.

Redes de Políticas Públicas Interação entre indivíduos que movimentam fronteiras entre espaços estatais e a sociedade civil. O tecido estatal é constantemente modificado pelas pessoas e organizações, tanto dentro do próprio Estado quanto nos ambientes mais ampliados da política. Os contatos são ao mesmo tempo pessoais e institucionais, constantemente recriados, conduzem recursos, afetam preferências, restringem escolhas, estratégias e modificam resultados de políticas.

Sinergia O conceito de sinergia é utilizado para descrever o engajamento do Estado-Sociedade como uma forma de interação capaz de gerar benefícios mútuos. Esse engajamento é alcançado pela complementaridade das atividades e capacidades dos participantes.



Terceiro Setor

A expressão “Terceiro Setor” começou a ser usada nos anos 70 nos EUA para identificar um setor da sociedade no qual atuam organizações sem fins lucrativos, voltadas para a produção ou a distribuição de bens e serviços públicos. O projeto Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project popularizou o uso da expressão em boa parte do mundo nos anos mais recentes.

“Terceiro Setor” é termo que foi recortado no conjunto das ideias da economia clássica, para a qual a sociedade é dividida em setores, de acordo com as finalidades econômicas dos agentes sociais, entendidos como agentes de natureza jurídica pública e agentes de natureza jurídica privada. Assim, agentes de natureza pública que praticam ações que visam a fins públicos (bens públicos) podiam ser descritos como o “Segundo Setor”, setor ao qual corresponderia o Estado; agentes de natureza privada que praticam ações com fins privados (bens privados) podiam ser descritos como o “Segundo Setor”, setor ao qual corresponderia o Mercado; E, por via de consequência, agentes de natureza privada que praticam ações visando a fins públicos podiam ser descritos como o “Terceiro Setor”. A definição do que sejam organizações do Terceiro Setor se aplica aquelas que apresentem, em maior ou menor grau, as seguintes características: formalização; de natureza privada; não distribuem lucros; autogestão; e a participação voluntária quer seja em suas atividades, em sua gestão ou em sua direção.

Valor público

O valor público é a contribuição que uma organização pode gerar para a sociedade, para a geração de bens e ganhos públicos. A geração do valor público pode estar localizada no setor público, na sociedade civil ou no mercado, e frequentemente, também ocorre ao longo das suas interações. Manifesta-se na forma de serviços e bens tangíveis, em relação a sua abrangência, qualidade e eficiência; legitimidade e confiança, valorizando a transparência e melhorando a qualidade das interações e transparência. O valor gerado pode abranger dimensões econômicas, organizativas, sociais, ambientais ou políticas

O Setor Público e o ISP nas Colaborações

4.1 O SETOR PÚBLICO EM SUAS MÚLTIPLAS CAMADAS

Já sabemos que a natureza complexa dos nossos desafios políticos, sociais, econômicos e ambientais geram interdependência, criando um cenário em que colaborações público-privadas sejam desejáveis e muitas vezes necessárias. Mas isso por si só não determina que uma colaboração aconteça, nem são condições suficientes para sua sustentação.

A forma como olhamos para os problemas complexos é uma primeira etapa de aproximação. Nem sempre há uma definição objetiva do que seja o problema. Os atores constroem entendimentos sobre os problemas a partir de suas percepções e dos lugares que ocupam.

Por isso, em colaborações público-privadas envolvendo o ISP e o setor público, é importante primeiro compreender que elementos podem levá-los a perceber problemas e, conseqüentemente, atuar em situações complexas.

A percepção dos problemas, e conseqüentemente, o encaminhamento de soluções, depende da aproximação destes conhecimentos tácitos. Compreender que ISP e setor público tem modos de tomada de decisão, culturas, regras que sustentam diferentes lógicas de funcionamento (Wu, Ramesh & Howlett, 2015). Por isso, aportar apenas capacidades técnicas visando melhorias organizacionais para implementar soluções, ainda que tenham sido testadas em outros contextos, não garantem seu sucesso.

O ISP tem se definido como um conjunto de fundações, institutos e fundos filantrópicos, de origem empresarial, familiar ou independente, que podem tanto aplicar seus próprios recursos, como captá-los para direcionar ações de forma planejada e coordenada para a transformação da realidade social. Neste sentido, o ISP é fundamentalmente orientado por definições programáticas. Áreas específicas de atuação se desdobram no seu planejamento e avaliação.

A complementaridade como princípio de atuação tem sido defendida desde o momento em que o ISP se estrutura como campo organizado, em meados da década de 1990. Sua atuação não deve suplantar ou competir e sim adicionar ao Estado. O fortalecimento e profissionalização das entidades que trabalham por agendas sociais e coletivas também é um aspecto importante que organiza sua ação.

O ambiente político-institucional-organizacional do Estado, por sua vez, é muito diferente. Maior formalismo e atuação guiada por regras, controles e normas específicas organizam boa parte da sua atuação. Os processos decisórios encontram-se atrelados ao ambiente político-institucional em diferentes níveis verticais de governo (entre União, estado e municípios), muitas vezes podendo experimentar conflitos e desalinhamentos entre eles.

Nos níveis horizontais (no mesmo ente federado, ou num mesmo recorte territorial), há muitos espaços organizacionais diferentes: diferentes políticas públicas e seus requisitos técnicos, profissionais e lógicas; nas áreas meio e áreas finalísticas que muitas vezes apresentam carreiras e perfis da burocracia pública próprias. A formação profissional e destas carreiras públicas, podem influenciar no grau de discricionariedade que o gestor público possui acerca de questões similares. Isto faz com que **o espaço organizacional do Estado tenha muitas camadas**, que podem se encontrar mais ou menos coordenadas ou fragmentadas.

Por exemplo, as áreas meio ou a chamada “casa de máquinas” (finanças, RH, compras e contratos, comunicação, TI) e de controle interno e externo (controladorias, Tribunais de contas) são compostas por carreiras diferentes dos burocratas do “nível de rua” que interagem diretamente com os cidadãos na entrega dos serviços públicos. E mesmo entre os burocratas do nível de rua, há carreiras e perfis diferentes entre as áreas e setores das políticas públicas (professores, assistentes sociais, enfermeiras, médicos,

policiais, bombeiros). Há ainda os chamados burocratas de médio e alto escalão, os primeiros mais próximos a gerentes, que podem ter também papel estratégico/político. Os burocratas de médio escalão podem ser servidores públicos de carreira nomeados para cargos de direção e chefia, ou podem ainda ser nomeações externas. Já os burocratas de alto escalão são em geral nomeados pelo representante eleito (ministros e secretários).

Sobretudo em relação aos municípios menores, em que os processos não são plenamente informatizados, mas não apenas neles, há interação de burocratas das áreas de finanças e fazenda com cidadãos para coisas como regularização fiscal (IPTU, ITBI, ISS, etc.) e do cadastro da dívida pública.

Para além do **modelo burocrático**, que tende a ser predominante como forma de coordenação pública, outros paradigmas podem estar presentes no setor público, como o **gerencial** e o de **redes/governança pública**:

QUADRO 2

PARADIGMAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BUROCRÁTICA	GERENCIALISMO	NOVA GOVERNANÇA PÚBLICA
	(Pós II Guerra até década de 70)	(anos 80 até início dos 90)	(final do séc. XX até período atual)
SISTEMA DE CRENÇAS	Governo desenha e implementa políticas.	Governo é catalisador, media forças do mercado, cria modelos e incentivos.	Governo atua como mediador de interesses entre cidadãos e grupos organizados.
(objetivos e valores a serem seguidos)	Provisão de serviços públicos são meios de implementar decisões feitas pelos políticos. OSCs têm um papel residual na operacionalização das políticas públicas.	Provisão de serviços públicos envolve a gestão intraorganizacional de insumos, processos e resultados para criar eficiência. OSCs participam da provisão de serviços públicos na medida em que promovem mais eficiência do que a atuação direta do Estado.	Provisão de serviços públicos envolve a coprodução por meio de diversas articulações interorganizacionais. OSCs são parceiros do Estado na, elaboração, provisão e melhoria de políticas e serviços públicos.



PRÁTICAS ASSOCIADAS

(meios para atingir objetivos e valores)

Inovações em legislações, governo como principal provedor.

OSCs provêm serviços suplementares quando a provisão estatal falha.

Parâmetros de mercado usados para alocar recursos.

OSCs focam em inovação ou serviços alternativos para conseguirem recursos.

Serviços e resultados são obtidos através de coalizões interseoriais para satisfazer necessidades mutuamente acordadas.

Há maior especialização e melhorias contínuas. Formas tradicionais se sobrepõem à inovação.

FONTE: Adaptado de [Coule & Patmore \(2013\)](#) e [Secchi \(2009\)](#)

Isto implica em diferentes capacidades estatais nos contextos específicos em que as parcerias e colaborações público-privadas ocorrem.

4.2 A APROXIMAÇÃO DO ISP NO SETOR PÚBLICO

A Agenda 2030 pressupõe ações coletivas multisetoriais em todos os níveis. Parte da orientação programática do ISP está alinhada com esta agenda, assim como tem sido foco de muitos Estados e Municípios em seus planos e ações transversais. Os ODSs podem funcionar como uma ponte que conecta o ISP e o setor público na construção de parcerias e colaborações.

Entre os respondentes do [Censo GIFE](#), 76% consideram os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) como referência para definir seus focos de atuação, sendo que a maioria (69%) já havia, em 2020, incorporado essa perspectiva em sua estratégia de atuação, enquanto uma pequena parte (8%) pretendia fazê-lo a partir de 2021.

Além da Agenda 2030 e dos ODS, outros mecanismos que orientam o ISP e a ação empresarial que podem ajudar a guiar a aproximação com o setor Público são o ESG e agendas de Diretos Humanos, que passam a ser cada vez mais exigidas por mercados e investidores econômicos, bem como produzem impactos na sua legitimidade e reputação.

Portanto, é neste contexto que os fatores de sustentabilidade ESG têm sido pauta das principais organizações do mundo. Os ESG são fatores criados a partir dos Princípios para o Investimento Responsável da Organização das Nações Unidas (ONU) - um conjunto de estratégias de investimento que consideram, para além da variável econômica, questões ambientais, sociais e de governança, a fim de medir/avaliar os negócios nestes aspectos. Nesse sentido, em termos sociais a materialização das ações ESG também está contida na prática de investimento social privado.

Tanto a pesquisa BISC (2021; 2020; 2019; 2018; 2017) quanto o Censo GIFE (2020; 2018), já apontaram em diversas de suas edições, o alinhamento do investimento social corporativo às políticas públicas enquanto uma tendência nas empresas e institutos/ fundações empresariais. Ainda em 2017, o BISC (COMUNITAS, 2018) apresentava a informação de que todas as empresas respondentes da pesquisa e 89% dos institutos/fundações empresariais respondentes alinhavam ao menos uma parte de seus projetos sociais às políticas públicas. De lá para cá, este cenário se fortaleceu, conforme apontam as entrevistas realizadas com gestores sociais no BISC 2020. No Censo GIFE de 2020 (GIFE. 2021) 75% de todos os respondentes tiveram estratégia de aproximação ou alinhamento com políticas públicas.

O Censo GIFE e o BISC possuem séries históricas que vem captando a realização de parcerias e colaborações do ISP com os diferentes níveis de governo. As seguintes iniciativas aparecem nas duas pesquisas como exemplo de alinhamento a políticas públicas:

QUADRO 3

CLASSIFICAÇÃO DE INICIATIVAS ISP NA APROXIMAÇÃO COM SETOR PÚBLICO

EXEMPLOS DE INICIATIVAS DE ALINHAMENTO DO ISP ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS	TIPIFICAÇÃO
Atuar no controle social de políticas públicas ou apoiar terceiros que o faça	Diálogo e incidência política



Considerar políticas públicas setoriais ou dirigidas a segmentos populacionais específicos como referência para a estruturação de iniciativas próprias ou de terceiros	Diálogo e incidência política
Contribuir com a articulação e mobilização de atores para elaboração, execução e monitoramento de políticas públicas ou apoiar terceiros que o faça	Diálogo e incidência política
Contribuir com a produção de conhecimento para auxiliar a elaboração de políticas ou a gestão pública (ex.: análise de dados governamentais, produção de diagnósticos socioterritoriais) ou apoiar terceiros que o faça	Diálogo e incidência política
Contribuir com a sensibilização e disseminação de políticas e dados produzidos pelo poder público (ex.: produção de guias, cartilhas, estudos, etc.) ou apoiar terceiros que o faça	Diálogo e incidência política
Participação direta na articulação de parcerias público-privadas para o desenvolvimento de ações de cunho social	Diálogo e incidência política
Participação direta na formulação de políticas públicas	Diálogo e incidência política
Participação em Conselhos, Comitês, e outros espaços que endereçam políticas públicas	Diálogo e incidência política
Participação indireta por meio do apoio e fortalecimento de organizações sociais ou das comunidades para que elas influenciem as políticas públicas	Diálogo e incidência política
Participação no processo de elaboração/encaminhamento de legislação pertinente à área social	Diálogo e incidência política
Participar de conselhos ou outros órgãos colegiados de participação social (ex.: conferências, audiências, consultas públicas, etc.) ou apoiar terceiros que o faça	Diálogo e incidência política
Promoção de conhecimento e de debates públicos	Diálogo e incidência política
Realizar ações de <i>advocacy</i> para influenciar políticas públicas ou apoiar terceiros que o faça	Diálogo e incidência política



Contribuir com a avaliação de políticas públicas ou apoiar terceiros que o faça	Provisão de serviços públicos
Dar apoio financeiro direto a equipamentos públicos (ex.: escolas, creches, hospitais) ou apoiar terceiros que o faça	Provisão de serviços públicos
Dar apoio/suporte a consórcios ou arranjos de cooperação em políticas públicas ou apoiar terceiros que o faça	Provisão de serviços públicos
Desenvolver ações de formação/ capacitação de gestores ou servidores públicos, incluindo participação em eventos formativos e formação técnica e/ ou preparação emocional ou apoiar terceiros que o façam	Provisão de serviços públicos
Desenvolver métodos/tecnologias sociais para serem incorporados às políticas públicas ou apoiar terceiros que o faça	Provisão de serviços públicos
Disponibilizar plataformas digitais e/ ou aplicativos de gestão da informação a órgãos ou equipamentos sociais do poder público ou apoiar terceiros que o faça	Provisão de serviços públicos
Doar máquinas, ferramentas, aparelhos ou materiais para execução de políticas públicas ou ampliação de capacidade de atendimento ou apoiar terceiros que o faça	Provisão de serviços públicos
Fornecer apoio técnico especializado para elaboração, execução e monitoramento de iniciativas governamentais ou apoiar terceiros que o faça	Provisão de serviços públicos
Gerar e executar projetos sociais do poder público ou apoiar terceiros que o faça	Provisão de serviços públicos
Gerar equipamentos públicos ou apoiar terceiros que o faça	Provisão de serviços públicos
Oferecer infraestrutura para execução de políticas públicas ou ampliação de capacidade de atendimento (ex.: disponibiliza transporte, local para encontros, etc.) ou apoiar terceiros que o faça	Provisão de serviços públicos
Participação direta na execução de políticas públicas	Provisão de serviços públicos



Participação direta no apoio à gestão de políticas públicas	Provisão de serviços públicos
Participação no processo de elaboração de instrumentos governamentais de estímulo a parcerias público-privadas (ex.: editais de compras, de cessão de espaços públicos, etc)	Provisão de serviços públicos
Priorizar o desenvolvimento de iniciativas inovadoras com foco na solução de desafios de políticas públicas (ex.: escala, redução de custo, etc.) ou apoiar terceiros que o faça	Provisão de serviços públicos

Conforme a tabela acima, podemos classificar estas ações em duas principais frentes:

(I) Provisão de Serviços Públicos: aqui o ISP busca atuar na provisão dos serviços públicos, seja por via direta, operacionalizando projetos que podem funcionar como pilotos, experimentos, ou complementos como, por exemplo, programas de contraturno escolar; ou ainda apoiando o Estado nesta provisão qualificando suas ações.

- Dentre as estratégias utilizadas estão: disponibilização de recursos financeiros e não financeiros; execução direta; teste e criação de soluções; disseminação e adaptação de soluções e tecnologias sociais; formação/ capacitação.

(II) Diálogo e Incidência Política: nestas ações o ISP busca participar diretamente ou apoiar OSCs em espaços de representação como conselhos, comissões, fóruns, etc., buscando monitorar, avaliar, ou contribuir com a formulação de políticas públicas. Há ainda outra forma de incidência política que tende a ocorrer de forma mais estruturada, quase sempre em temas específicos (educação, cultura, esporte, saúde, fortalecimento das OSCs e/ou da gestão pública), em territórios específicos (áreas rurais/ urbanas, comunidades do entorno, biomas/ áreas de preservação), ou com públicos prioritários (primeira

infância, raça, gênero, populações vulneráveis) em ações integradas de *advocacy*.

- Dentre as estratégias utilizadas estão: diagnósticos, estudos e pesquisas; formação e fortalecimento de redes; formação/capacitação; *advocacy*.

A seguir apresentamos a tipologia para classificar a atuação do ISP com o setor público, considerando: a) iniciativa ou maior proximidade com a lógica de atuação do ISP ou do Estado; b) voltadas para a provisão direta de serviços ou o diálogo/incidência política:

FIGURA 1
TIPOLOGIA DE COLABORAÇÕES PÚBLICO-PRIVADAS

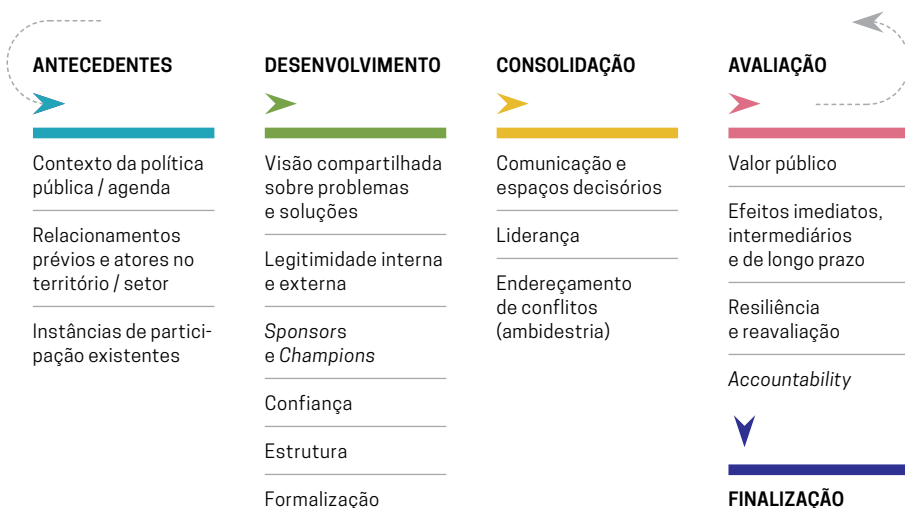


5.

As Etapas nas Colaborações Público-Privadas

Podemos enxergar as colaborações público-privadas enquanto um sistema, inserido e interagindo, com o ambiente em seus diferentes níveis. Sua existência pode ser pontual, ou passar por diversos ciclos, que incorporam elementos e resultados anteriores.

FIGURA 2
ETAPAS NAS COLABORAÇÕES PÚBLICO-PRIVADAS



5.1 ANTECEDENTES

Diversos pontos de partida são possíveis para se iniciar uma colaboração. Podem se basear em relacionamentos prévios ou construir novos, podem ser ações inéditas no território/contexto em questão, ou aperfeiçoamentos de ações anteriores, ter um protagonismo maior por parte de agentes públicos, ou de agentes privados (e estas posições podem ser modificadas ao longo de ciclos).

É neste espectro, antecedente a colaboração, onde o gestor pode também avaliar se a colaboração é (I) desejável, (II) necessária e (III) possível. Se ela é desejável ou necessária, o macro cenário, vinculado ao desafio a ser enfrentado, pode trazer respostas – um exemplo disto é o enfrentamento à COVID-19 em 2020. No que se refere à possibilidade da colaboração existir, ou seja, sua exequibilidade, pode-se adentrar nos tópicos discorridos abaixo que ajudam o gestor na reflexão sobre a factibilidade da colaboração.

CONTEXTO DA POLÍTICA PÚBLICA / AGENDA

Os sistemas de políticas públicas são compostos por níveis verticais, com definições de papéis entre os entes federados, bem como regulações e definições técnicas específicas (saúde, assistência, educação, cultura, esportes, etc). Em muitas políticas públicas podem já existir procedimentos e referências específicas para auxiliar nos processos administrativos e na gestão para sua implementação. Pode haver necessidade de maior integração e desenvolvimento de capacidades locais para que este sistema seja plenamente ativado na implementação.

Há diferentes tipos de políticas públicas:

- Políticas públicas distributivas: distribuir serviços, bens a uma parcela da população (ex. Previdência, SUS, etc.).
- Políticas públicas redistributivas: redistribuir bens, serviços ou recursos para uma parcela da população, mobilizando o dinheiro do orçamento de todos (ex. Bolsa Família)

- Políticas públicas regulatórias: estabelecem regras para padrões de comportamento (ex. MROSC).
- Políticas públicas constitutivas: estabelecem as “regras do jogo” e dizem como, por quem e quando as políticas públicas podem ser criadas.

Em cada área de política pública também estão ocorrendo debates e disputas sobre sua agenda e formulação, visando mudanças ou inovações que podem acontecer em regras e procedimentos ou em um programa.

Há eventos que podem demandar/ser catalizadores para as parcerias e colaborações. Por exemplo, períodos de crise e turbulência, como desastres naturais, podem funcionar como gatilhos importantes para as essas aproximações e atuação conjunta entre os diferentes setores econômicos.

RELACIONAMENTOS PRÉVIOS E ATORES NO TERRITÓRIO / SETOR

Já vimos que o setor público é composto por organizações em múltiplos níveis verticais e horizontais, bem como possui perfis de burocratas. É importante identificar quais as organizações públicas e perfis da burocracia implicados na colaboração ou parceria.

Tanto no caso de relacionamentos prévios, como em novas conversações, a razão de existir uma parceria ou colaboração é o fato de que há problemas complexos, que necessitam de recursos financeiros, tecnologia. *Já há um relacionamento prévio com eles? Ou é uma conversa que precisa ser iniciada?*

Nos relacionamentos prévios experiências positivas e negativas podem ter ocorrido. É importante fazer uma avaliação sobre erros e acertos e ser franco ao retomar conversações, considerando e assumindo as diferenças ou continuidades entre os momentos passados e o que se espera do futuro, expertise, acesso a redes, que são fundamentais para que se avance em sua solução.

É importante também saber quem mais podemos chamar para a conversa, sempre buscando agregar novos recursos

ou diminuindo barreias para que uma solução seja construída. Isto nos leva ao próximo ponto.

Por vezes, além do próprio setor público, podemos encontrar aliados e espaços de diálogo em instâncias de participação social existentes para discutir problemas e soluções, e buscar apoios. Além dos conselhos de políticas públicas, podem existir outros mecanismos de participação envolvendo a sociedade civil como: audiências públicas/ consultas públicas; mesas de diálogos e reuniões com os movimentos sociais; conferências, fóruns, comissões, câmaras, comissões e ouvidorias, e orçamentos participativos.

5.2 DESENVOLVIMENTO

O desenvolvimento são as fases de desdobramento das colaborações, onde a maior parte das ações conjuntas se desenrolam. Nesta fase é exigida mais atenção aos processos de gestão que irão garantir a operação das atividades, bem como as capacidades integradoras da liderança para resolver conflitos e realizar ajustes.

CONSTRUÇÃO DA VISÃO COMPARTILHADA SOBRE PROBLEMAS E SOLUÇÕES

Quando falamos de problemas públicos e sociais, dificilmente poderemos identificar uma tradução objetiva que contemple plenamente a soma das perspectivas de todos os atores. Todos os problemas complexos, e conseqüentemente suas soluções, se formam a partir de percepções, sejam elas individuais ou coletivas.

E mesmo quando estão cientes das diferenças, é possível que os atores envolvidos não reconheçam sua interdependência, podendo resultar em negligenciar as percepções de outros.

Um primeiro passo é reconhecer as diferentes percepções, valorizando a relevância da pluralidade de valores para o desenvolvimento de políticas e serviços públicos adequados, para que então possam tentar alinhá-las. O alinhamento da percepção visa chegar a um consenso ou percepção de meta-problema que integre vários pontos de vista (KLINJ; KOPPENJAM, 2015).

Neste exercício de alinhar percepções é interessante envolver outras partes, ampliando as conversações para além do núcleo inicial de interlocutores. É possível se utilizar da figura de um mediador das conversas, ou facilitador das pontes de contatos e trocas entre os atores.

Evidências disponíveis como indicadores (ou a própria ausência deles), podem servir de expediente de sistematização objetiva dos problemas. Pode-se citar como exemplo: (I) índice de inadimplência do IPTU ou baixa incidência do imposto em bairros e territórios urbanos com maiores índices de vulnerabilidade social; (II) problema da regularização fiscal e imobiliária e de arrecadação correlacionados aos problemas sociais e de oferta de infraestrutura.

Nas políticas e serviços públicos, muitas vezes problemas são rapidamente elencados, agrupados, ou priorizados, mas geralmente verifica-se uma notável falta de soluções. É comum verificar isso em reuniões de conselhos de políticas públicas, em que os participantes, do governo e sociedade civil, apresentam suas demandas, que muitas vezes passam por melhorar ou ampliar acesso algum serviço. Porém, são muitos os meios para tornar estas demandas em soluções que aconteçam concretamente na vida diária, e envolvem múltiplos processos.

Alguns erros comuns são pensar em soluções que já foram empregadas com uma “nova roupagem”, ou mesmo estabelecer soluções “prontas” a partir de uma percepção única ou de caráter unilateral, sem ter considerado outras vezes e visões dos atores implicados.

Ocorre ainda a situação de pensar em metas que requeiram soluções que ainda não foram desenvolvidas, ou cujos recursos não estão no controle dos participantes da parceria/colaboração. Ao invés de metas fixas e uma solução única, pensar em cenários, prioridades, combinações, pode ser uma alternativa mais viável, dada a natureza complexa dos problemas e a característica volátil dos jogos políticos.

QUADRO 4

UM CAMINHO PARA PERCEPÇÕES BASEADAS EM EVIDÊNCIAS

Ainda que as percepções orbitem um espectro subjetivo e individual, sejam atores ou instituições, as mesmas podem ser construídas a partir de evidências da realidade onde se quer incidir. Nesse sentido, alguns instrumentos públicos que têm potencial para fomentar a construção de uma percepção qualificada – assim como os gestores públicos podem buscar os relatórios de sustentabilidade e correlatos, para obter um panorama histórico, cenário atual e indicativos de futuro da estratégia socioambiental e econômica das empresas privadas.

Um dos principais (se não o principal) instrumentos são os Planos. Eles são instrumentos estratégicos de pactuação e positivação de intenções da gestão pública junto às políticas públicas, amplamente utilizados pelos municípios, uma vez que acabam sendo condição necessária para o acesso a recursos da União ou estaduais.

De modo geral, os planos garantem, por meio de sua estrutura, o acompanhamento de metas estabelecidas e das ações / projetos / políticas públicas etc. necessárias para alcançá-las, em data período de tempo. Os planos são elaborados na estrutura de projeto, são apresentados à população em audiências públicas, onde debate-se o que está proposto e realizam-se considerações. Alguns exemplos são:

SETOR / PASTA	OBRIGATÓRIO?	REGIMENTO	* OBSERVAÇÕES
Assistência Social	SIM	<ul style="list-style-type: none">▪ Lei <u>8.742/93</u>, art. 30.▪ Resolução <u>33/12</u>, art.12 do Conselho Nacional de Assistência Social	
Defesa Civil	NÃO *	<ul style="list-style-type: none">▪ Lei <u>12.608/2012</u>, art. 8	Caso o município demande recursos do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC), será necessário esse tipo de instrumento.
Educação	SIM	<ul style="list-style-type: none">▪ CF 1988, art. <u>214</u>▪ Lei <u>13.005/14</u> (PNE 2014-2024)	
Habitação	NÃO *	<ul style="list-style-type: none">▪ Lei <u>11.124/05</u>▪ Resolução <u>48/11</u> do Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social	Apenas para aqueles municípios que aderirem ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social.



Plano Diretor	DEPENDE *	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Lei <u>10.257/01</u>, art. 41* ▪ Lei <u>10.257/01</u>, art. 42 ▪ Resolução 34/2005 do Conselho Nacional das Cidades 	Há especificidades quanto aos municípios. Demanda aprovação da Câmara Municipal.
Saneamento / Meio Ambiente	NÃO *	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Lei <u>12.305/10</u>, art. 19 ▪ Decreto <u>10.936/22</u> ▪ Lei <u>14.026/20</u> 	Caso o município queira acessar recursos da União para essa agenda, se fazem necessários.
Saúde	SIM	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Lei <u>8080/90</u> ▪ Decreto <u>7.508/11</u> ▪ LC <u>141/12</u> ▪ Portaria <u>2.135/13</u> 	

Não existe um padrão para a publicização dos planos e respectivo acesso. Geralmente constam junto às secretarias municipais e seus respectivos temas / objetos de trabalho. Aos gestores públicos, encorajamos a cada vez mais planejar, positivar e publicizar suas intenções junto às políticas públicas para que, dessa forma, existam insumos para que colaborações surjam a partir do reconhecimento de sinergias entre o ente público e o ISP.

As colaborações público-privadas são importantes meios na construção de capacidades políticas para os governos: que englobam capacidade para reunir multiplicidade de atores e promover melhor tomada de decisão, bem como capacidades organizacionais. A identificação de problemas e implementação de soluções demanda a combinação das duas, envolvendo conhecimento técnicos e tácitos (Wu, Ramesh & Howlett, 2015).

LEGITIMIDADE INTERNA E EXTERNA

A definição inicial de problema e da solução é uma primeira etapa para construir a legitimidade interna, que abarca aqueles diretamente envolvidos na colaboração: atores do ISP e atores do setor público, e seus eventuais parceiros técnicos. Todos devem estar de acordo com a forma como foram realizadas as conversações. Aqui é possível que se estabeleça diferentes estruturas para a implementação futura, que podem ser baseadas em delegar uma autoridade mais hierárquica a um dos parceiros ou

construir um modelo de tomada de decisão mais compartilhado em todas as etapas.

Nesta etapa é importante algum instrumento que estabeleça esta estrutura, seja um contrato formal, carta de intenções ou outro instrumento. Frequentemente são utilizados os Acordos ou Termos de Cooperação Técnica. Há diferentes normas que tratam deste temas (pareceres e portarias de diferentes órgãos, sendo a mais abrangente a Lei 13.019/ 2014 - o MROSC - e no Decreto n 8.726/2016. Este instrumento é utilizado numa cooperação mútua para consecução de interesses públicos, através de planos de trabalho, projetos ou atividades, que não envolvam a transferência de recursos financeiros. Cada partícipe é responsável pelos seus gastos, não havendo transferência entre eles.

Os interesses, recursos aportados, limitações e papéis de cada membro precisam ser claramente estabelecidos. A legitimidade externa envolve a percepção do público mais amplo: mídia, beneficiários diretos e indiretos, representantes locais, e lideranças sociais, acerca da ação conjunta.

QUADRO 5

APOIADORES (SPONSORS) E INOVADORES (CHAMPIONS)

PAPÉIS / AMBIENTE	INTERNO	EXTERNO
SPONSORS	<p>Quem fornece recursos para a parceria / colaboração? E quais?</p> <p>Quem fornece as principais orientações e suporte administrativo e técnico?</p>	<p>Quem pode ajudar a comunicar os esforços e resultados da ação conjunta para um público mais amplo?</p>
CHAMPIONS	<p>Quem está à frente da coordenação das ações?</p> <p>Quem consegue impulsionar acordos e colaborações?</p> <p>Precisam conectar diferentes culturas organizacionais e práticas.</p>	<p>Atores de ligação que podem promover pontes entre redes diferentes.</p>

CONFIANÇA

A confiança é um dos fatores mais críticos para o sucesso das colaborações. No entanto, é um conceito difícil de aplicar porque pode ser um resultado ou um ingrediente de esforços colaborativos entre parceiros, facilitando o fluxo de informações e o compartilhamento de recursos.

Pode haver confiança antes da colaboração ser iniciada, e também pode ser desenvolvida ao longo da sua realização. Quando está presente pode facilitar diversos processos, inclusive promovendo uma estrutura mais informal e com menos controles nas ações conjuntas. A construção da confiança antes da colaboração acontecer pode requerer maiores investimentos dos participantes na ação conjunta.

Várias pesquisas apontam que a evolução da desconfiança para a confiança também é consequência da colaboração, desenvolvida em interações repetidas ao longo do tempo. O contrário também é possível e tem sido repetidamente identificado na literatura: uma colaboração se inicia com alto grau de confiança, que vai sendo constantemente minada quando a relação se burocratiza.

A confiança tem dimensões interpessoais e interorganizacionais. A confiança interpessoal é definida como a crença de um indivíduo de que outro indivíduo tenta cumprir compromissos, é honesto nas negociações, não se aproveitará dele e está preocupado com seu bem-estar. Em colaborações, a confiança interpessoal refere-se à confiança de um membro da organização em sua contraparte na organização parceira.

A confiança interorganizacional não é uma construção aditiva composta de confiança interpessoal. Em vez disso, depende de todos os membros de uma determinada organização, suas normas e processos e as instituições a que pertencem. Elementos de confiança interorganizacional geralmente estão ligados a altos níveis de alinhamento de metas, processos de comunicação transparente e alcance de significados compartilhados sobre problemas e soluções. A reputação é outra dimensão importante da confiança interorganizacional, estando relacionada às experiências anteriores e ao reconhecimento de competências e expertise do parceiro (PECI; OQUENDO; MENDONÇA, 2018).

As interações organizacionais nem sempre precisam ser positivas, não conflitantes ou não competitivas para que a confiança surja. O mais importante é que se gere um acúmulo de interações substantivas, em que os parceiros adquiram mais conhecimentos uns sobre os outros.

5.3 CONSOLIDAÇÃO

Na consolidação da colaboração, processos de comunicação, planejamento e monitoramento e formação devem estar definidos e em funcionamento.

A comunicação entre os membros deve ter uma periodicidade, e ocorrer pelos meios acordados (encontros presenciais ou online; de ampla participação ou por em grupos menores). Dentro do possível, todos os participantes devem contribuir para construir a memória das comunicações.

Além de processos de comunicação frequentes e claros, criação de GTs ou comitês para que questões específicas possam ser aprofundadas, permitindo incorporar novos participantes (*champions*) e aumentando a legitimidade interna e externa.

Aqui, diferentes estruturas podem estar sobrepostas, mais rígidas e hierárquicas, competitivas, e mais horizontais e participativas. É fundamental que as lideranças possam identificar os pontos de interseção e realizar um trabalho integrativo.

A liderança integrativa também será importante para continuar mediando as percepções e conflitos que inevitavelmente irão emergir. Aqui, os processos informais ganham relevância para construção de ajustes mútuos entre os membros.

Os conflitos podem surgir em torno de percepções acerca da colaboração e seus desdobramentos; bem como entre áreas diferentes de uma organização parceira.

5.4 AVALIAÇÃO

Bryson, Crosby & Stone (2015) destacam 4 formas de avaliar resultados de parcerias ou colaborações: (I) Valor público; (II)

Efeitos imediatos, intermediários e de longo prazo; (IV). Resiliência e reavaliação; (IV). *Accountability*.

(I) Valor Público

O valor público é a contribuição que uma organização pode gerar para a sociedade, para a geração de bens e ganhos públicos. A geração do valor público pode estar localizada no setor público, na sociedade civil ou no mercado, e frequentemente, também ocorre ao longo das suas interações. Manifesta-se na forma de serviços e bens tangíveis, em relação a sua abrangência, qualidade e eficiência; legitimidade e confiança, valorizando a transparência e melhorando a qualidade das interações e transparência. O valor gerado pode abranger dimensões econômicas, organizativas, sociais, ambientais ou políticas.

O valor público se sobrepõe a ideias de valores racionais e maximização econômica, passando a incluir procedimentos democráticos, justiça, equidade e confiança. Ainda que a literatura possa apresentar definições mais normativas, é possível também compreender que o valor público é criado em cada contexto social.

(II) Efeitos imediatos, intermediários e de longo prazo

Os resultados de parcerias ou colaborações podem ser de primeira (imediatos), segunda (intermediários) e terceira ordem (de longo prazo).

Os efeitos de primeira ordem são resultados diretos do processo de colaboração e seu planejamento, com indicadores mensuráveis. Efeitos intermediários frequentemente ocorrem como *spin offs* quando a colaboração está bem encaminhada, ou podem ocorrer fora dos limites da colaboração. Isso pode incluir novas parcerias, novas instalações físicas, coordenação e ação conjunta, aprendizagem conjunta que vai além da colaboração, implementação de acordos, mudanças nas práticas e mudanças de percepções.

Efeitos de longo prazo podem por vezes não ser evidentes. Podem se manifestar em evolução de relacionamen-

tos mais equilibrados entre os participantes, inovações, escalabilidade de experiências, novos discursos para lidar com problemas e soluções.

(III) Resiliência e reavaliação

A aprendizagem contínua é um resultado comum percebido em parcerias que obtém sucesso. É obtida com combinações entre planejamento por objetivo e emergente, governança em rede, desenvolvimento de competências e resolução adequada de conflitos que ocorrem nas fronteiras das organizações que estão em colaboração.

O aprendizado contínuo pode ajudar na definição de objetivos e indicadores das parcerias quando estes ainda não são totalmente claros aos participantes, ou quando não podem ser determinados com antecedência. Assumir uma postura de aprendizado com erros e dificuldades também promove a confiança e aumenta as chances de continuidade e novos ciclos da parceria ou colaboração.

(IV) *Accountability*

Nas parcerias e colaborações pode não estar claro os papéis e responsabilidades nas ações conjuntas. Sistemas de *accountability* diferentes entre as organizações participantes são adotados nos espaços de interação, podendo gerar competições por um ou outro. A adoção de um sistema de *accountability* pode se dar por entradas, processos, saídas ou resultados, buscando combinar necessidades e capacidades dos participantes.

6.

Casos

Durante a primeira Oficina realizada em 2022 para obter as primeiras validações e sugestões para este Guia, também surgiram sugestões para narrar experiências que acontecem entre os participantes da RT Políticas Públicas do GIFE. Os 4 casos a seguir foram elaborados a partir da consulta de relatórios, sites das organizações envolvidas, matérias na mídia, bem como com entrevistas realizadas com gestores do ISP e do setor público envolvidos nas experiências.

6.1 PARA ONDE VAI O DINHEIRO DE SÃO PAULO? Experiência da Tide Setubal na Territorialização do Orçamento

Este caso, enquanto diálogo/incidência política para o desenvolvimento de boas práticas, tem particular atenção para o aspecto das relações entre os envolvidos. A Fundação Tide Setubal (FTAS) se apoiou fortemente na construção e disseminação de conhecimento técnico-científico para se posicionar enquanto ator relevante na agenda de territorialização do orçamento público. A mudança estrutural e assumida no planejamento estratégico da Fundação na frente de Planejamento e Orçamento Público, edificou o terreno necessário para que fosse possível articular e aglutinar outros atores em torno de uma agenda comum nesse tema.

O CASO

São Paulo é a maior metrópole da América Latina, onde se concentra uma fatia considerável do capital financeiro, humano e cultural do país. Mas como boa parte das grandes metrópoles latino americanas, é também um espaço onde se manifestam enormes desigualdades. Percorrendo seus 96 distritos, é possível ir de locais com IDH 0,961 em Moema, que se aproxima ao de países como Suíça ou Noruega, e IDH 0,701, em Marsilac, um índice mais próximo de países como Gabão ou Líbia.

Diversas dimensões destas desigualdades são demonstradas em pesquisas realizadas pela Rede Nossa São Paulo (RNSP), entre elas a publicação anual Mapa das Desigualdades, que apresenta o desempenho de uma série de indicadores em todos os distritos que compõem o município de São Paulo.

Segundo o Mapa das Desigualdades, por exemplo, enquanto a idade média ao morrer na Cidade Tiradentes, distrito periférico da zona leste de São Paulo, é de 59,4 anos, no Jardim Paulista, distrito de alta renda localizado na região centro-sul do município, é de 80 anos. De modo geral, dentre os 10 distritos com maior número populacional, 10 são periféricos, 8 têm mais de 50% da sua população composta por pessoas pretas ou pardas e em 3 deles (Cidade Tiradentes, Grajaú e Jardim Ângela) a idade média ao morrer é inferior a 61 anos.

A Fundação Tide Setubal (FTAS) atuou desde seu início com ações de desenvolvimento territorial na Zona Leste de São Paulo, particularmente na região do distrito de São Miguel Paulista. Este é um território de alta vulnerabilidade e o trabalho da Fundação se concentra em ações de educação, desenvolvimento comunitário, arte e cultura, comunicação e fomento às políticas públicas. Nesta última frente, uma mobilização com a comunidade e lideranças locais chamou a atenção para a dificuldade em se atrelar a melhora da qualidade e a eficácia dos serviços públicos com a disponibilização de recursos do orçamento público no território.

Em paralelo, a FTAS também buscou, nos últimos anos, fortalecer sua área de pesquisas e produção de conhecimento para avaliar o resultado de suas intervenções e mobilizar a sociedade e agentes públicos em temas como fortalecimento da sociedade civil periférica e investimento social privado voltado para estes grupos.

A produção de conhecimento é uma das principais estratégias de *advocacy* utilizadas para promover ações, projetos, programas e agendas temáticas, sejam de origem privada ou pública, que objetivem incidir nas desigualdades socioespaciais, sendo a territorialização do orçamento público uma das causas centrais defendidas pelas FTAS.

O tema do Orçamento Público e como ele se distribui nos territórios de uma grande cidade como São Paulo ganha força diante das práticas vivenciadas e conhecimento produzido. Em 2017 se inicia uma frente de atuação específica sobre a territorialização, com a pesquisa diagnóstica “Gasto público no território e o território do gasto na política pública: um estudo sobre a territorialização do gasto público na cidade de São Paulo”.

O trabalho demonstra que no período estudado, entre 2014 e 2017, não estavam disponíveis informações sobre a localização de 75% dos gastos públicos na cidade. Identificado o problema, era necessário levar o tema a uma audiência maior, para que ele também fosse conhecido e reconhecido como uma questão a ser enfrentada.

Em 2018, o tema e os resultados do estudo foram apresentados para alguns gestores públicos da Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP) e alguns acadêmicos especialistas. O primeiro retorno dos gestores públicos foi de que o tema era relevante, porém de difícil operacionalização.

Para tentar dar mais concretude e instrumentalizar o endereçamento do tema, no ano seguinte, 2019, a FTAS lança o “Indicador de Territorialização do Orçamento Municipal”. Essa publicação tinha como objetivo oferecer uma ferramenta que facilitasse a identificação do percentual de orçamento que é regionalizado no município. Outra publicação disponibilizada no mesmo ano foi “Regionalização do Orçamento em Grandes Cidades – O Estado da Arte”, com a intenção de legitimar a demanda colocada pela Fundação sobre a territorialização do orçamento, a partir da perspectiva comparada com outras cidades do mundo que estavam mais avançadas nesta questão.

Nesse mesmo ano, os gestores da PMSP que haviam tido contato com o tema nos momentos de debate que a FTAS oportunizou, levaram para a Secretaria de Governo e a Secretaria da Fazenda a temática para discussão e disseminação de conhecimento. Os gestores e líderes técnicos da Secretaria da Fazenda, ainda que preliminarmente, já dedicavam certa atenção a essa pauta e são

reconhecidos enquanto a esfera patrocinadora (*sponsor*) do tema na gestão pública municipal.

No final de 2019 a Fundação realiza em São Paulo o evento “Para onde vai o dinheiro? Gastos públicos nas grandes cidades”, onde lançou a pesquisa com indicadores de territorialização e debateu com gestores públicos e pesquisadores² o tema.

Os gestores públicos questionaram a utilização prática do indicador desenvolvido, bem como de quais formas os dados gerados poderiam apoiar a PMSP a tomar decisões alocativas de orçamento que fossem mais eficientes e eficazes junto aos territórios. Essa provocação e as pesquisas anteriores, contribuíram para que a Fundação Tide Setubal criasse um Grupo de Trabalho (GT) técnico para discutir a ideia de um índice de distribuição territorial do gasto público.

Destaca-se que parte dos colaboradores da FTAS já tinham relações prévias com atores da gestão pública e experiências profissionais anteriores na gestão orçamentária municipal, fatores considerados muito relevantes para a aproximação, diálogo e desenvolvimento de ações. Ambos os aspectos incidem positivamente na construção da confiança e da visão compartilhada de problemas e soluções entre os envolvidos no início e no desenvolvimento da colaboração.

O GT esteve ativo entre 2019 e 2020 e envolvia gestores públicos de caráter técnico vinculados à Secretaria da Fazenda (SF) da PMSP, gestores da Fundação Tide Setubal e pesquisadores/docentes universitários.

Além de angariar a legitimidade interna na PMSP, era preciso também buscar legitimidade externa. A Rede Nossa São Paulo se mostrou um parceiro importante, com ações para promoção da equidade na cidade, e com grande alcance de público e mídia.

Assim, juntos, FTAS e RNSP, lançam no contexto da campanha eleitoral de 2020 a plataforma (Re)age SP – Virando o Jogo das Desigualdades, enquanto uma estratégia conjunta de *advocacy*

2 A mesa debatedora contou com Laura Carvalho, professora livre docente do Departamento de Economia da FEA-USP; Fabiano Martins de Oliveira, subsecretário de Planejamento e Orçamento da Secretaria Municipal da Fazenda de São Paulo e Cilair Rodrigues de Abreu, coordenador-geral de Orçamento e Finanças da Escola Nacional de Administração Pública – Enap. A mediação foi realizada por Gabriela Mendes Chaves, economista e fundadora da NoFront - Empoderamento Financeiro.

com 50 metas para “virar o jogo das desigualdades” até 2030 – com *ponto de controle* em 2024 para averiguação de avanços. A plataforma também previa a regionalização do orçamento como uma estratégia central ao propor a criação de um Índice de Distribuição Territorial do Gasto Público, segundo o qual os recursos de investimento da cidade seriam direcionados obrigatoriamente para os territórios mais vulneráveis.

O objetivo da plataforma (Re)age SP era engajar os candidatos a prefeito em torno de uma agenda voltada para a redução das desigualdades. Nesse sentido, a Rede seria uma organização apoiadora e defensora (*champion*) da agenda, capaz de colaborar na articulação e operacionalização do processo de convencimento de atores relevantes (técnicos e/ou políticos).

Contudo, a pandemia de Sars-Cov-2, COVID-19, apesar de ter representado uma janela de oportunidade ao jogar mais luz aos problemas das desigualdades urbanas, dificultou o engajamento dos candidatos a prefeito. Com toda a atenção direcionada para o enfrentamento do cenário pandêmico, a iniciativa não consegue a adesão formal de nenhum dos candidatos. No entanto, o debate no tema da regionalização volta a tomar força no começo de 2021.

A chapa eleita em 2020, de Bruno Covas (PSDB) e Ricardo Nunes (MDB), precisou apresentar em 2021 o Programa de Metas, bem como elaborar o Plano Plurianual (PPA), instrumentos de planejamento obrigatórios para todos os novos prefeitos. Esse momento é compreendido pelos gestores públicos enquanto a janela de oportunidade para inserir a pauta da territorialização do orçamento na agenda.

É assim que, para a elaboração do PPA, um grupo de gestores da Prefeitura, mobilizados pelas ações desenvolvidas ao longo de 2019 e 2020, apresentam uma proposta mais estruturada à Secretaria de Fazenda e Secretaria de Governo para o avanço da regionalização e sugere-se uma cooperação técnica com a FTAS.

A Secretaria da Fazenda, na figura da Coordenadoria de Planejamento e Orçamento (COPLAN), elabora uma nota técnica com um parecer favorável à cooperação entre a PMSP e FTAS, ressaltando a conveniência da iniciativa conjunta e, dentre outros pontos, o conhecimento técnico da organização e a cooperação com a Rede Nossa São Paulo.

Assim, a colaboração entre a PMSP e FTAS foi formalizada por meio de Acordo de Cooperação Técnica junto a SGM. Para o en-

dereçamento das ações, foi criado um grupo de trabalho envolvendo técnicos da FTAS, da Secretaria da Fazenda e da Secretaria de Governo, que trabalharam juntos na implementação de um índice similar àquele proposto no âmbito da plataforma (Re)Age SP.

A proposta e os resultados obtidos pelo GT são levados pelas lideranças das secretarias envolvidas para o então Prefeito Ricardo Nunes. O prefeito solicitou alterações que, por sua vez, foram acolhidas pelos técnicos das secretarias e pelo GT. A proposta é aprovada para ser implementada, mas não no escopo completo que a FTAS pretendia - ao invés de aplicar o índice ao valor total do investimento municipal, o prefeito concordou em aplicá-lo a um valor limitado. Mas houve o entendimento de que o processo precisaria ser incremental, e a FTAS optou por continuar e ampliar o diálogo.

Nesse momento, as lideranças técnicas e políticas do executivo municipal passam a se figurar enquanto *sponsors* internos da colaboração, que é direcionada ao legislativo para a aprovação, onde todos os *sponsors e champions* (lideranças técnicas das secretarias e RNSP) anteriores também participam da mobilização. Com a aprovação, a FTAS enquanto organização da sociedade civil, passa a fazer parte do controle social, acompanhando a implementação da ação pública de territorialização do orçamento.

Além disso, a organização segue apoiando os esforços da PMSP no sentido de regionalizar o orçamento público. Uma das ações nesse sentido é o Desafio Gasto Público tem Endereço. Construído pela FTAS em parceria com a Secretaria de Governo Municipal (SGM), Secretaria da Fazenda e Escola de Contas do Tribunal de Contas do Município, tem por objetivo reconhecer as equipes de servidores públicos responsáveis pelo planejamento e execução orçamentária das secretarias e entidades da administração indireta, fundamentais para a inserção de dados regionalizados nos sistemas de gestão orçamentária. Como prêmio para a equipe da secretaria que mais avançar na regionalização de seu orçamento, o Desafio previu uma viagem técnica para conhecer a experiência de uma das cidades apontadas no levantamento "Regionalização do Orçamento em Grandes Cidades – O estado da arte".

O valor público se dá na distribuição dos recursos públicos de forma mais equânime e proporcional às vulnerabilidades dos diversos territórios da cidade de São Paulo, capturadas no índice desenvolvido.

A implementação do PPA regionalizado está sendo monitorada e pelo menos R\$5 bi do PPA vigente (2022-2025) serão alocados com índice de distribuição territorial do gasto público desenvolvido pelo GT.

FIGURA 3 LINHA DO TEMPO DA COLABORAÇÃO FTAS

PESQUISA 1

Gasto público no território e o território do gasto na política pública: um estudo sobre a territorialização do gasto público na cidade de São Paulo

2017

Priorização estratégica do tema de Territorialização do Orçamento Público na FTAS

Sensibilização das lideranças comunitárias/ comunidades onde a FTAS tem atuação

FTAS publica **PESQUISA 1**

2018

FTAS faz articulações pontuais com Gestores Públicos para apresentação / divulgação da PESQUISA 1

FTAS faz articulações pontuais com pesquisadores / acadêmicos para apresentação / divulgação da PESQUISA 1

PESQUISA 2

Indicador de Territorialização do Orçamento Municipal

2019

FTAS publica a **PESQUISA 2**

Evento de lançamento da PESQUISA 2

Gestores Públicos questionam a utilização prática do Indicador (PESQUISA 2)

FTAS cria Grupo de Trabalho (GT) com Secretaria da Fazenda (SF) e acadêmicos

PESQUISA 3

Regionalização do Orçamento em Grandes Cidades - O Estado da Arte

FTAS articula com RNSP

FTAS e RNSP estabelecem cooperação

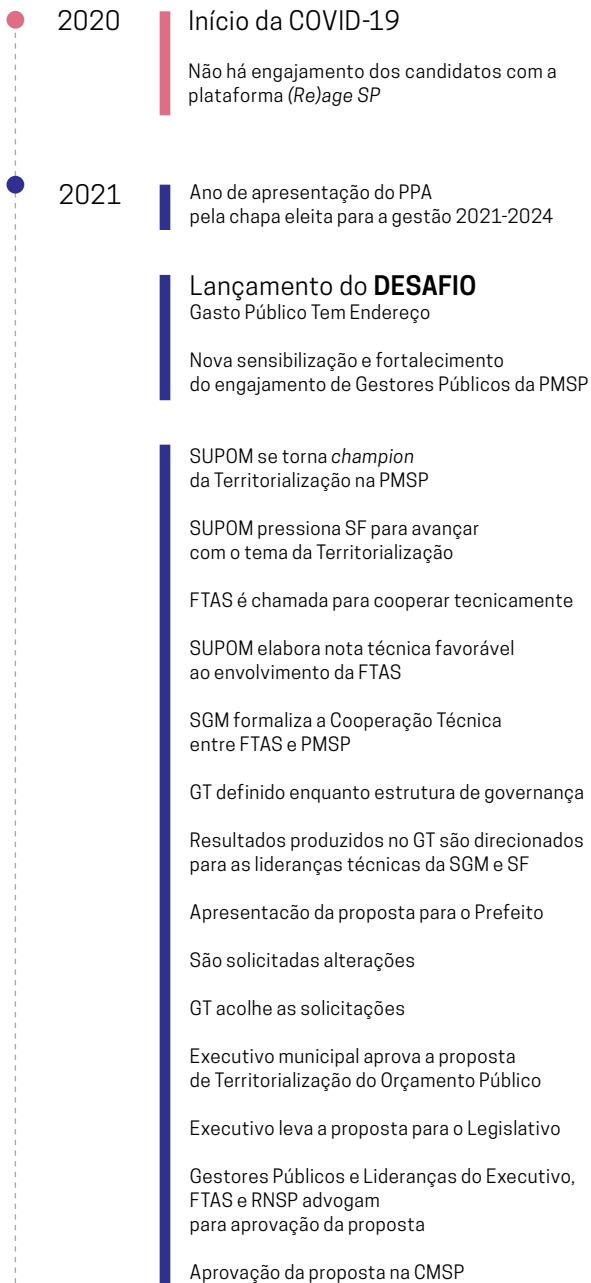
Lançamento do programa *(Re)age SP - Virando o Jogo das Desigualdades*

FTAS publica a **PESQUISA 3**



DESAFIO

Gasto Público Tem
Endereço



6.2 INSTRUMENTALIZAR PARA FORTALECER: A experiência entre Instituto Votorantim e Muriaé (MG) para a gestão em saúde no combate ao Covid-19

Este caso se enquadra enquanto provisão de serviços públicos, especificamente na qualificação das ações estatais. O Instituto Votorantim, por meio do programa AGP Saúde, ofereceu um conjunto de ferramentas de gestão e as personalizou, a partir da demanda dos municípios, durante (mas não só) o período crítico de enfrentamento a COVID-19.

O CASO

O Instituto Votorantim (IV), é braço de inteligência social da Votorantim S.A., possui atuação em todos os municípios onde a holding possui negócios. Atua com diversas organizações parceiras que colaboram na implementação/ operacionalização de ações e contam, também, com interlocutores locais das empresas investidas que, muitas vezes, agem como facilitadores do Instituto nos municípios.

O IV atua em temas estruturantes, capazes de fomentar o desenvolvimento local, territorial e comunitário dos municípios onde os negócios estão inseridos. Dentre esses temas consta a gestão pública e seus desafios.

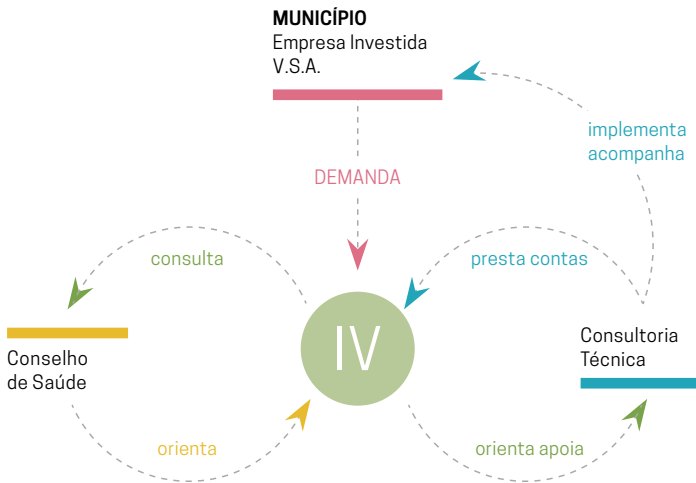
O tempo em que a Votorantim S.A. e suas investidas estão com seus negócios ativos em muitos municípios é um fator considerável para a atuação com o poder público. A confiança é construída a partir das relações que são estabelecidas com gestores e lideranças técnicas/políticas nos municípios. A consistência relacional é um predicado para o bom desenvolvimento de colaborações público-privadas.

O tema da saúde não estava tão presente no cotidiano do Instituto, mas passa a ser a partir da pandemia de COVID-19 no início de 2020. Assim, para fomentar sua própria capacidade técnica e institucional, criou um Conselho de Saúde, formado por organizações e especialistas em saúde pública e para assessorar e a gestão de crise sanitária. Além disso, contratou duas consultorias técnicas distintas para co-construir estratégias de atuação

capazes de serem executadas à distância, online, tendo em vista o isolamento físico imposto.

É desenhado, então, o Programa de Apoio à Gestão Pública em Saúde (AGP Saúde), que oferece acesso a recursos/ferramentas técnicas para a área da saúde que podem levar a melhoria da gestão. O contexto que leva a criação do AGP Saúde, além da pandemia, possui ligação com a realidade de grande parte dos municípios de pequeno e médio porte no Brasil. Onde as infraestruturas de indústrias ligadas ao Grupo Votorantim atuam, há um considerável efeito dinamizador da economia, porém também maior demanda de serviços públicos que exigem maior respaldo técnico e gerencial.

FIGURA 4
DESENHO DO AGP SAÚDE COVID-19



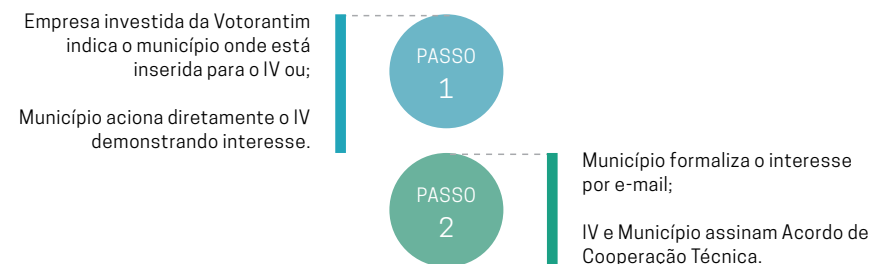
O AGP Saúde foi realizado de duas formas, com a mesma metodologia. Uma das formas, operacionalizada num segundo momento, foi realizada pelo IV junto ao BNDES e ampliada para diversos municípios. Este caso olha para a primeira experiência do AGP Saúde, desenvolvida pelo IV com apoio das consultorias, que se dedicou a atender apenas os municípios onde a Votorantim S. A. atua. As duas lidam com desafios trazidos pela pandemia, mas a primeira mais nos quesitos de rastreio e produção de dados, e o segundo momento passa a integrar estratégias de vacinação.

Junto às consultorias, o IV criou uma matriz de competências com régua de maturidade para aplicação de um *checklist* com perguntas e respostas para cada uma das competências. Essa matriz é capaz de apontar a maturidade dos municípios em determinadas competências, evidenciar fragilidades e, portanto, apoiar a priorização de intervenções e a instrumentação/ferramentas personalizadas para cada município.

Os municípios souberam do AGP a partir da indicação das empresas locais investidas pela Votorantim e por meio de edital específico elaborado pelo IV para dar publicidade ao projeto. Estes municípios adentraram no programa de modo direto, acionando o IV e compartilhando suas necessidades. Após esta vinculação, o IV passou a promover webinários coletivos ao longo da implementação da iniciativa, com o objetivo de promover a troca de conhecimentos e experiências entre os municípios participantes.

A partir disso, os passos de implementação do AGP no município seguem o seguinte fluxo:

FIGURA 5
ETAPAS E DESDOBRAMENTOS DO AGP SAÚDE





Ainda que o escopo geral do AGP seja o mesmo, os fluxos, processos e estruturas de cada município para operacionalização das ações têm suas particularidades. Assim, a fim de materializar a implementação, este caso lança mão da experiência vivida pelo município de Muriaé, localizado na região da Zona da Mata no estado de Minas Gerais.

Com cerca de 103.649 habitantes (CENSO, 2022), grande parte do dinamismo econômico do município está ligado à mineração e, ainda que seja referência para outros municípios circunvizinhos no oferecimento de serviços públicos, apresenta déficits estruturais e acessos limitados - algo comum a grande parte dos municípios brasileiros.

A empresa CBA, investida da Votorantim S.A.³, mineradora e produtora de alumínio, está no município há muitos anos e foi a interlocutora e facilitadora interna do IV em nível local. Esse histórico e intermediação também gerou confiança aos Gestores Públicos para que se engajassem.

O município participou em três edições do AGP Saúde – 2020, 2021 e 2022 – e, em cada ano, as ferramentas mobilizadas foram dedicadas a atender diferentes aspectos e temas da gestão pública. Por exemplo, no início da pandemia, em 2020, as ferramentas mobilizadas foram dedicadas a colaborar na estruturação de governança, fluxo e monitoramento de dados, protocolos de atendimento e comunicação.

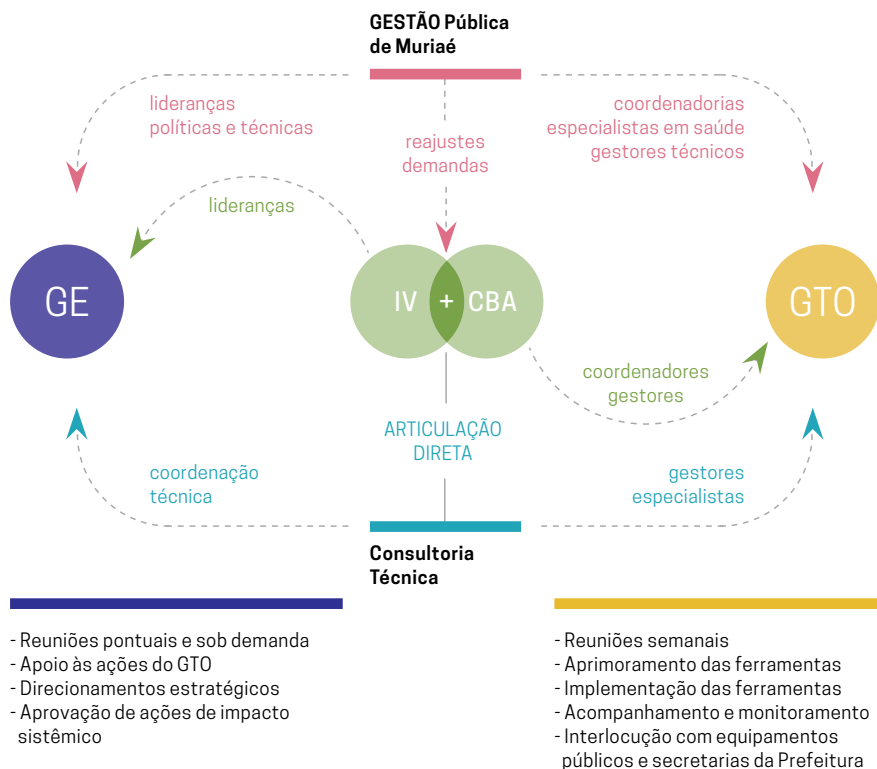
Após a Reunião de Ativação ocorrer, foi celebrado um Acordo de Cooperação Técnica entre Instituto Votorantim e município de Muriaé. Já com a colaboração oficializada e toda a estrutura definida, após a Reunião Diagnóstica para compartilhamento dos resultados da Matriz desenvolvida, foi elaborado um plano de trabalho a ser implementado pela gestão pública.

A governança estabelecida permitiu que houvesse mudanças incrementais e reajustes de rota sempre que necessário e, mesmo em cenário pandêmico, respeitou os tempos e movimentos da gestão pública, bem como a autonomia do município em de fato usar ferramentas que fossem úteis não só a realidade dos seus desafios, mas também a capacidade de absorção e utilização perene das mesmas.

A separação da estrutura de governança em dois espaços de decisão, Grupo Estratégico (GE) e o Grupo Tático-Operacional (GTO) oportunizou que a ativação das lideranças políticas não fosse tão recorrente. Dessa forma, quando ativados, os líderes se engajaram intensamente aos desafios endereçados a eles. O IV e as consultorias técnicas participavam de ambas as esferas. Existia um grupo de Whatsapp para facilitar a interação entre as partes e dar celeridade ao processo. As decisões tomadas nesse espaço eram formalizadas nos e-mails institucionais.

3 A Votorantim S.A. possui uma participação de 68% na CBA.

FIGURA 6
ESTRUTURA DE GOVERNANÇA DA COLABORAÇÃO
E ATRIBUIÇÕES AGP SAÚDE



Os gestores públicos e parte das lideranças públicas que foram envolvidas no processo colaborativo eram servidores públicos de carreira, o que contribuiu para a contínua utilização das ferramentas e o engajamento, particularmente no que se refere à disponibilidade de tempo e patrocínio das lideranças às ações.

Dentre os impactos gerados pela colaboração, na percepção da gestão pública, para além do valor agregado pelas ferra-

mentas disponibilizadas, que permanecem em uso até hoje, o município passou a ter acesso a novas formas de atuar, justamente pela troca e intercâmbio de conhecimentos entre os envolvidos. A entrega de serviços públicos ligados a assistência social e saúde pública se tornou mais adequada às demandas e desafios do território durante a pandemia.

O AGP Saúde colaborou para a construção de ferramentas para mapeamento de oportunidades relacionadas a carteira de serviços da atenção primária e eventual expansão da estrutura de saúde municipal; ferramenta de estimativa da população para organização do processo de imunização municipal e eventuais iniciativas estratégicas baseadas na faixa etária a ser vacinada; adaptação do painel epidemiológico e melhoria do processo de registro; atuação completa na temática de Previnha Brasil, novo sistema de financiamento da saúde instituído em 2019, para fortalecer as práticas de conhecimento e gestão das equipes de saúde do município etc.

6.3 ATENÇÃO BÁSICA MERECE ATENÇÃO: Cooperação-técnica entre a Umane / IEPS e Recife para a qualificação do atendimento no SUS

Este é um caso que trata de uma experiência de qualificação dos serviços públicos, operacionalizando um projeto de cooperação técnica que desenvolveu um sistema de monitoramento e avaliação de qualidade dos serviços de atenção primária em Saúde.

O CASO

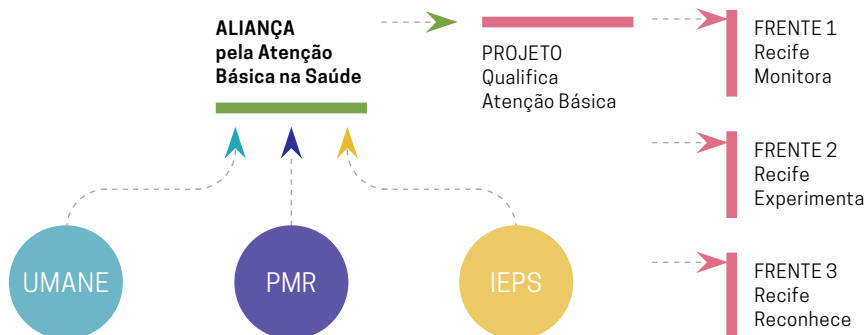
A pandemia de Covid-19 amplificou o reconhecimento do SUS (Sistema Único de Saúde) como fundamental para combater as desigualdades brasileiras. Também atraiu a atenção do ISP para a saúde pública, que até então não angariava a atenção que vimos durante e pós-pandemia.

Por parte do setor público, a pandemia aprofunda o problema de subfinanciamento do SUS, agora tendo que lidar com um legado negativo de atendimentos represados, equipes exau-

ridas e desmotivadas, por conta do intenso trabalho durante a pandemia, e pela suspensão de diversos atendimentos eletivos durante este período, que agora pressionam a APS.

A Umane é uma associação isenta e sem fins lucrativos que apoia iniciativas no âmbito da saúde pública. Em 2020 se une ao IEPS (Instituto de Estudos para Políticas de Saúde) para fomentar a Aliança pela Atenção Básica na Saúde, buscando a melhoria da Atenção Primária à Saúde (APS) aprimorando a gestão do SUS e as carreiras dos profissionais; promovendo mudanças e inovações que reduzam a prevalência de fatores de risco e promovam a criação de ambientes mais saudáveis.

FIGURA 7
DESENHO DE IMPLEMENTAÇÃO QUALIFICA ATENÇÃO BÁSICA



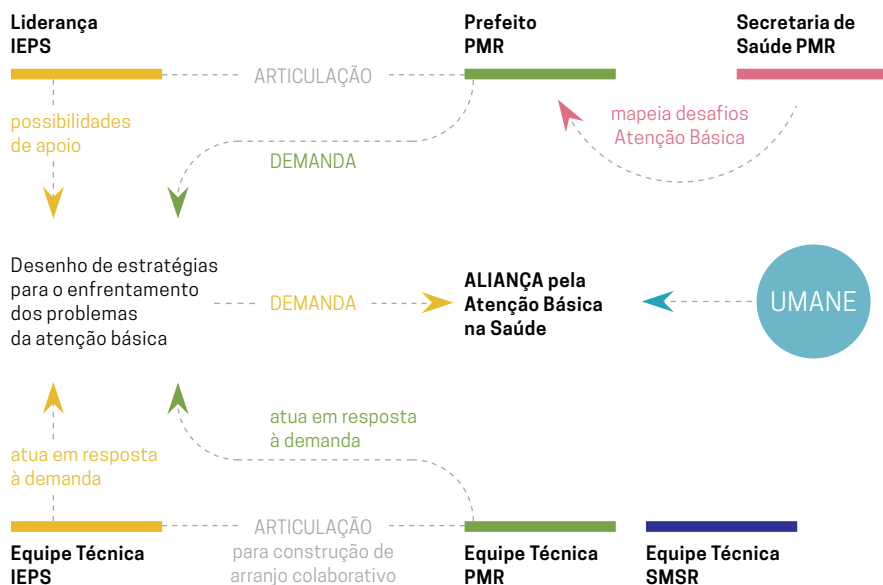
Um dos projetos de destaque desta iniciativa é o Qualifica Atenção Básica (Qualifica AB) em Recife (PE). O projeto é composto pelas frentes Recife Monitora, Recife Experimenta e Recife Reconhece.

O projeto se inicia com conversas entre as lideranças do IEPS, Arminio Fraga, e o Prefeito do Recife, João Campos, em 2021. Temos aqui um projeto iniciado com a anuência das

principais lideranças das duas organizações, que atuam diretamente como seus *sponsors*. Desta interação inicial, surge um interesse comum na melhoria da qualidade de atenção básica em saúde. A partir daí as duas equipes, da Prefeitura do Recife e do IEPS, iniciam contato para alinhar um possível escopo de colaboração. Desde o início esta proposta foi construída de forma customizada, conforme detalhamos a seguir.

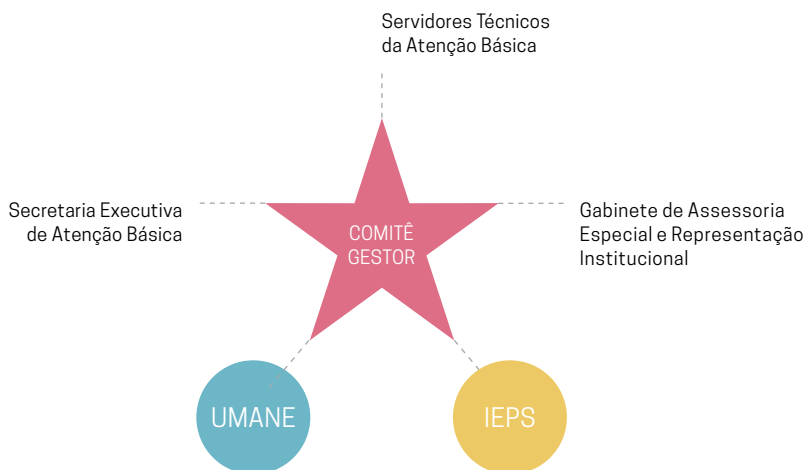
A Secretaria de Saúde de Recife já tinha preocupações com a atenção básica. A avaliação da qualidade dos serviços era uma das preocupações centrais. Os problemas já estavam em boa parte mapeados, mas as estratégias para seu enfrentamento não. Era necessário detalhar o escopo desta visão compartilhada das soluções, de modo que se chegasse a sua metodologia de implementação.

FIGURA 8
CONDIÇÕES INICIAIS DA COLABORAÇÃO



A governança do projeto é feita por um Comitê Gestor, com participação da Secretária Executiva de Atenção Básica e de duas técnicas que depois passam a integrar a equipe de implementação do projeto, Gabinete de Assessoria Especial e Representação Institucional; IEPS e UMANE. A Assessoria Especial ajuda a modelar institucionalmente o projeto, e destaca que foi um fator crítico para o seu sucesso a complementaridade das ações, bem como o fato de a prefeitura não precisar mobilizar ou lidar com a gestão de recursos financeiros diretamente. Foi assinado um acordo de cooperação técnica com papéis bem definidos e a contribuição de cada um dos parceiros no projeto.

FIGURA 9
ESTRUTURA DE GOVERNANÇA DA COLABORAÇÃO QUALIFICA AB



Os primeiros alinhamentos ocorrem com a Secretaria Executiva de Atenção Básica (SEAB) e os distritos sanitários, que juntamente com o IEPS mergulham em estudos sobre modelos de avaliação em saúde. A equipe do IEPS também veio munida de

exemplos de outras experiências, inclusive os próprios indicadores de desempenho, tais como:

- WEMS para avaliação da experiência de trabalho;
- PCATool, PMAQ e PROADESS para avaliação das ações e processos e estrutura das UBS;
- PDRQ e NPS Score para avaliação dos usuários;
- Previne e outros indicadores cocriados com a gestão para monitorar o desempenho dos serviços;

Em conjunto, estas frentes subsidiam a montagem das perguntas avaliativas. Dos 11 indicadores utilizados, há alguns desenvolvidos pelo município para atender suas necessidades. Nesse momento, há convergência sobre criar e aprimorar políticas voltadas para o monitoramento e avaliação da qualidade em saúde da rede.

Em seguida o IEPS realiza 17 oficinas com 250 pessoas, entre elas, gestores de diferentes áreas da atenção básica, trabalhadores da saúde (médicos, enfermeiros, técnicos em enfermagem, agentes comunitários de saúde, dentistas, auxiliares e técnicos em saúde bucal, e profissionais que compõem núcleos de apoio à saúde da família da rede), além de representações de usuários. O objetivo é avaliar se há convergência entre as ideias iniciais e a perspectiva da rede, como um todo. No relato sobre estas oficinas, foi produzida uma nuvem de palavras que mostravam as prioridades dos gestores locais de atenção básica do Recife.

IMAGEM 1

PRIORIZAÇÃO DE PROBLEMAS DE GESTORES LOCAIS DA ATENÇÃO BÁSICA RECIFE



O IEPS produz, então, um documento com os 10 principais problemas mapeados segundo estas oficinas, que usam metodologias ativas de definição de problemas. O documento é apresentado à gestão e ao prefeito.

A SEAB e IEPS criam as 3 frentes de trabalho: Reconhece, Monitora e Experimenta.

O Recife Monitora é um sistema de gestão da qualidade no atendimento na APS, e está dividido em 3 Eixos:

1. Autoavaliação pelas equipes da estrutura da unidade de saúde; e das relações interpessoais de trabalho e ações e processos de trabalho executados;
2. Desempenho das equipes coletado pela secretaria;
3. Satisfação do usuário.

O item de satisfação do usuário também passa a integrar o sistema de monitoramento a partir do interesse da Prefeitura do Recife. Esta dimensão é operacionalizada no sistema de monitoramento a partir de uma sinergia interna não planejada. Os usuários recebem o link da pesquisa de satisfação diretamente no WhatsApp, todas as vezes que realizam qualquer atendimento na atenção básica. Isto foi possível devido a plataforma Conecta Recife disponibilizada durante a vacinação de Covid-19. A pesquisa atingiu mais de 20 mil respostas, um retorno de mais de 5% de todos os disparos, o que garante uma amostragem satisfatória para a avaliação. Hoje, Recife é a cidade que possui maior base de interação por aplicativos de mensagens em governos locais.

IMAGEM 2

COLETA NA PESQUISA DE SATISFAÇÃO DO USUÁRIO



FONTE: Prefeitura do Recife

Além de construir as soluções de forma integrada entre o IEPS e o parceiro público, foi importante na metodologia envolver e co-responsabilizar os gestores e profissionais da saúde no desenho do sistema de avaliação do Recife Monitora.

De fevereiro a julho, 29 mil interações de usuários haviam sido recebidas. Estavam envolvidas no Recife Monitora um total de 132 unidades básicas de saúde, que contaram com 282 equipes de saúde da família.

Dois técnicos do IEPS passaram a residir no Recife no período de maior intensidade do projeto. Esta equipe do ISP traz metodologias de intervenção e de trabalho em grupo, que possibilitam promover envolvimento e desenhar soluções de baixo para cima. Isto ajudou a construir a legitimidade interna bem como a confiança no projeto. Várias demandas mais pontuais apresentadas nas oficinas foram sendo incorporadas em outras frentes.

O Recife Reconhece - I Exposição Integrada de Boas Práticas na Atenção Básica à Saúde - buscou trabalhar diretamente com a valorização dos profissionais da saúde e sua motivação. Trata-se de um edital de premiação que catalogou 46 experiências de experiências na APS, e selecionou 4 finalistas por votação da rede de saúde. Os finalistas foram apresentados em evento de lançamento e integraram uma publicação.

IMAGEM 3

CHAMADA PARA RECIFE RECONHECE



FONTE: Prefeitura do Recife

No *Recife Experimental*, foram realizados 10 pilotos em unidades da APS juntamente com a equipe do IEPS na cocriação de práticas inovadoras para aprimorar o acesso dos usuários, o nível de acolhimento e os processos de trabalho. A partir destes testes e

de ajustes, as soluções poderão ser disseminadas para o restante da rede. As unidades piloto foram selecionadas considerando a diversidade geográfica e de volume de atendimento.

Além da utilização de metodologias ágeis, que permitem a priorização de problemas, a equipe do IEPS também contribuiu com a escrita e organização das informações do projeto. Algo que os gestores públicos quase nunca conseguem desempenhar devido a intensidade das demandas diárias. A legitimidade externa e aceitação dos parceiros na rede passa também pelo fato da equipe do IEPS ser formada por profissionais com experiência no setor público, que conhecem o SUS e a forma que a gestão em saúde pública opera.

A construção da confiança que possibilitou um trabalho muito próximo e alinhado entre as equipes do IEPS e da administração pública é um dos destaques nesta experiência. Nenhuma solução pronta foi apresentada, tudo foi fruto de um trabalho conjunto. O que acabou abrindo portas para outras parcerias. O próprio projeto em questão foi estendido para outra fase, que deve incluir acompanhamento de algumas ações e avaliação de impacto.

O valor público gerado foi diretamente vinculado à melhoria da atenção básica em saúde. Não se tratou de uma atividade focada em linhas de atendimento ou programas específicos, mas melhorias estruturais do sistema, com impactos duradouros, uma vez que foram criadas, testadas e implementadas sistemas e ferramentas de avaliação visando a qualidade e melhoria contínua do atendimento.

O que se sabia no começo, que se priorizaria a melhoria da qualidade na atenção primária, empregando melhores práticas e referenciais que já existiam no Governo Federal (mas que haviam sido descontinuados), acaba se expandindo em ações inovadoras a que se concretizam a partir de demandas do município. O projeto teve diferentes níveis de aprendizagem ao longo do seu ciclo, bem como altos e baixos de resultados, especialmente até que o envolvimento e confiança das equipes de saúde fossem conquistados. O ISP também precisou compreender e trabalhar com a temporalidade diferenciada do setor público, bem como com demandas que surgem ao longo do tempo, que necessitam de atenção imediata do governo, e precisam ser incorporadas nos tempos e agendas do projeto.

Por fim, em 2022, IEPS e UMANE lançam a Agenda Mais SUS, uma plataforma que traz evidências e propostas para subsidiar agendas e formulação de políticas públicas para o aprimora-

mento do Sistema Único de Saúde (SUS). A produção de conhecimento e laboratórios de projetos, como o aqui relatado neste caso, subsidiam esta ação de *advocacy*.

6.4. SEMAS-PARÁ E A REDE DE PARCERIAS COM ISP: Transformação digital melhorando a regulação ambiental

Este é um caso que trata de uma experiência de desenvolvimento de novas tecnologias e processos para a administração pública visando a melhoria da eficiência dos processos de regulação ambiental.

O CASO

A forma como a vegetação é tratada determina o equilíbrio do meio ambiente, a fertilidade do solo, a qualidade do ar, a abundância e qualidade da água, além de contribuir para um clima estável e favorável à produção agrícola. Uma legislação fundamental para garantir estes aspectos no território brasileiro é a Lei Nº 12.651/2012, o código florestal.

Ele estabelece as normas gerais sobre a proteção da vegetação em propriedades rurais privadas, e também em Áreas de Preservação Permanente (APPs) e as áreas de Reserva Legal (RL). Também detalha como deve ser a exploração florestal, o suprimento de matéria-prima florestal, o controle da origem dos produtos florestais e o controle e prevenção dos incêndios florestais, e prevê instrumentos econômicos e financeiros para o alcance de seus objetivos.

Para se adequar à Lei, os imóveis rurais com déficit de Reserva Legal e APP e que desmataram até 2008, precisam cumprir algumas regras de transição e aderir a um programa de regularização ambiental. Um dos instrumentos para que isto seja realizado é o CAR-Cadastro Ambiental Rural. O CAR é um sistema de registro eletrônico, instituído pelo código florestal e regulamentado no Decreto no 7.830/2012. Lá devem ser lançadas informações das propriedades compondo uma base de dados para o controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento.

As informações do cadastro são declaratórias, de responsabilidade do proprietário rural, que responde por sanções penais e administrativas em caso de declaração falsa, enganosa ou omissa. Enquanto não houver manifestação do órgão ambiental acerca de pendências ou inconsistências nos dados fornecidos, a inscrição no CAR será considerada efetivada para todos os efeitos da lei. É aí que está o problema, os órgãos ambientais estaduais não têm conseguido dar celeridade a esta validação.

No Brasil há mais de quatro milhões de cadastros pendentes, ao mesmo tempo, estima-se que cerca de 80% dos imóveis rurais possuam algum tipo de passivo ambiental a regularizar. A validação envolve checar muitas informações sobre registro de imóveis, terras indígenas, unidades de conservação, e áreas embargadas, e além de cadastros envolve checagem de informações georreferenciadas. Um trabalho quase impossível de ser realizado somente por humanos.

IMAGEM 4

TRABALHO DE VALIDAÇÃO MANUAL DO CAR



FONTE: SEMAS-PA

Além do enorme volume de trabalho, a validação do CAR requer que os órgãos ambientais estaduais tenham disponibilidade de bases de dados georreferenciadas consistentes e atualizadas, como mostra a Fig. 14.

FIGURA 10
REQUISITOS PARA VALIDAÇÃO DO CAR

1. Limites claros entre os diferentes biomas	2. Fronteiras bem definidas entre os municípios	3. Base do Zoneamento Ecológico Econômico - ZEE do estado	7. Malha fundiária estadual aperfeiçoada a partir da comunicação com órgãos de terra do estado e do governo federal - reduzindo dúvidas quanto à sobreposição entre imóveis
4. Base de rede de drenagem (hidrografia) de alta precisão e com devido encaixe nas imagens utilizadas	5. Obtenção de bases de dados complementares e cuidado com a qualidade e escala das mesmas	6. Categorização anual das imagens, identificando os polígonos desmatados ou restaurados dentro das propriedades e posse	

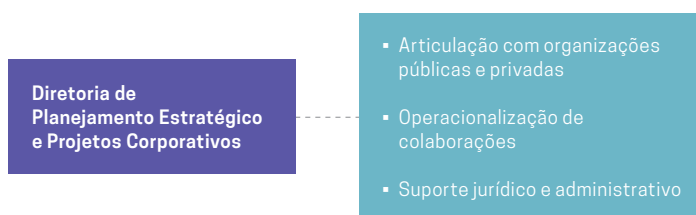
É dentro deste contexto e problemas a serem enfrentados que a Secretaria do Meio Ambiente e Sustentabilidade (SEMAS) do estado do Pará lançou o projeto CAR 2.0. Em 2019, assume o secretário José Mauro O' de Almeida, advogado, concursado da carreira da AGU (Advocacia Geral da União), com larga experiência na administração pública no Pará e na área ambiental.

A economia do estado do Pará é bastante dependente da indústria extrativa mineral e da agropecuária. Em razão do modelo produtivo do estado, tanto a área desmatada, como as taxas anuais de desmatamento são as mais altas da região amazônica. Ao mesmo tempo, a agenda ambiental torna o Pará foco de atenção de muitos setores: cooperação internacional, universidades, setor produtivo, investidores etc. A necessidade de demonstrar resultados na área ambiental é um requisito para acessar mercados e outros recursos.

Em 2020, é lançado o Plano Estadual Amazônia Agora (PEAA) visando a neutralidade climática na área de “uso da terra e florestas” antes de 2036. O programa tornou-se a principal plataforma de busca por parcerias e recursos capitaneada pela SEMAS. O PEAA conta com respaldo da SEMAS, mas também é um projeto apoiado pelo governador Helder Barbalho, que visa colocar o estado na liderança das políticas pelo clima. A legitimidade interna

inicia com o apoio das principais lideranças e é disseminada com explicitos até as equipes. O PEAA traz metas e estratégias detalhadas em diversas frentes, o que faz com que necessidades de recursos ligadas a ações e resultados estejam identificadas. O fato de ter problemas e soluções bem mapeadas fortalece a legitimidade externa, juntamente com a própria urgência da agenda ambiental.

FIGURA 11
ESTRUTURA DA SEMAS VOLTADA A COLABORAÇÕES



Dentro da SEMAS é criada uma estrutura responsável para articular com entidades públicas e privadas para assinatura de convênios, parcerias e colaborações, a Diretoria de Planejamento Estratégico e Projetos Corporativos, que além de facilitar os encaminhamentos, oferece o suporte jurídico e administrativo dos termos de cooperação realizados. De fato, a SEMAS consegue atrair uma grande quantidade de parceiros, todas estão descritas no portal: [Rede Institucional de Parcerias](#).

Um dos itens do PEAA é o combate a crimes ambientais e aceleração da regularização fundiária, ambiental e sanitária, organizadas dentro do Programa Regulariza Pará, onde se encontra o projeto do CAR 2.0. A regularização ambiental envolve:

1. Ampliação da análise e validação do Cadastro Ambiental Rural (CAR);
2. Investimento em capacidades institucionais, tecnológica e técnica para análise do CAR;

3. Integração da agenda de projetos para incremento da análise do CAR;
4. Municipalização do CAR;
5. Apoio à realização dos CAR pequenos produtores e fortalecimento de territorialidades coletivas;
6. Integração CAR com cadastro fundiário e monitoramento do trânsito pecuário;
7. PRA (Programa de Regularização Ambiental), PRADA (Plano de Recomposição de Áreas Degradadas e Alteradas) e desembargo de áreas com desmatamento;
8. Licenciamento agrossilvipastoril;
9. Atualização da base normativa para regularização de imóveis e atividades rurais.

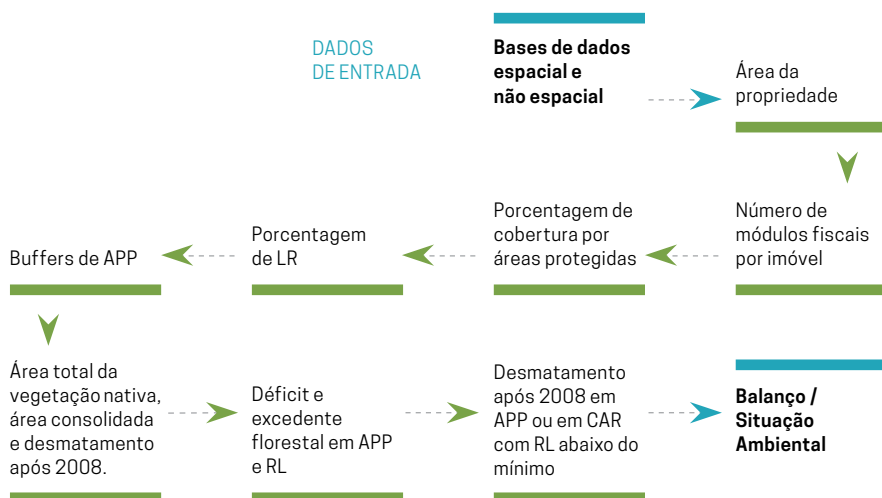
Antes da realização de diversas parcerias com ISP e o início do projeto CAR 2.0, a SEMAS tinha custos anuais da ordem de mais de R\$ 4 milhões com compra de imagens de satélite. Com as parcerias com INPE e parceiros internacionais foi possível acessar imagens diárias (antes eram contratadas semestralmente) sem custo, contando ainda com capacitação e assessoria técnica.

Mas apenas a estrutura de apoio não basta se as equipes não participarem ativamente e não tiverem clareza sobre o papel da SEMAS e de cada parceiro. A Secretaria investe na capacitação de servidores, bem como em novas contratações. Além disso, o exercício da liderança na secretaria passa confiança e clareza acerca da importância das colaborações, internalizando uma cultura de abertura maior na administração pública.

O projeto CAR 2.0 utiliza a inteligência artificial para realizar a análise e validação automatizada do cadastro, bem como disponibilizar informações sobre o *status* dos cadastros de forma online. A construção conceitual desta ferramenta foi desenvolvida pelo Centro de Inteligência Territorial (CIT), que também desenvolveu outra ferramenta para a SEMAS, o SELO VERDE, que

possibilita o rastreamento da produção pecuária. Houve muitas resistências locais com relação ao SELO VERDE, que associam esta ferramenta à grilagem de terras. O que na prática, com a melhoria da ferramenta, se mostrou exatamente o contrário, sendo fundamental para o monitoramento.

FIGURA 12
DIAGNÓSTICO AMBIENTAL AUTOMÁTICO



FONTE: Apresentação Plataforma Selo Verde Pará

O CAR 2.0 funciona de modo semelhante à malha fina do IR, são validados automaticamente todos os CAR cadastrados no SICAR/PA, e casos como sobreposição com outro CAR, sobreposição com terras indígenas, territórios quilombolas, florestas públicas não destinadas, assentamentos, desmatamento pós 2008, entre outros filtros, saem deste processo e são priorizados para a análise manual realizada por técnicos. Foram criados 16 filtros que são aplicados em um conjunto de bases de dados. Nesta primeira etapa, agosto de 2023, foram analisados e validados 43 mil cadastros de forma automática.

No entanto, aplicações e interfaces para tornar este módulo tecnológico mais operacional eram ainda necessárias, e neste sentido a SEMAS contou com alguns apoios do ISP.

O Instituto Humanize apoiou o pré-projeto da SEMAS para a transformação digital para a regulação ambiental, iniciativa que serviu como base para viabilizar a implementação do CAR 2.0. Este apoio alavancou as ações da SEMAS para consolidar a sua rede de parcerias e colaborações para esse desafio.

O Instituto humanize acredita que investir na capacidade da gestão pública de construir suas próprias soluções, de uma forma inovadora, é uma forma importante de colaborar com mudanças estruturais para o processo de regulação ambiental com o uso da tecnologia.

Até 2018, a SEMAS realizava em média apenas 125 análises de CAR por mês. Em 2020, a média foi para 3,5 mil análises de CAR/mês e já alcança, em 2022, uma média de 6 mil análises de CAR/mês.

Esse avanço se deu em razão de iniciativas de destaque, como (i) os mutirões de atendimento aos proprietários/possuidores de imóveis rurais, responsáveis técnicos e gestores ambientais envolvidos no processo de regularidade ambiental; (ii) a habilitação de municípios e capacitação de técnicos para analisar o CAR; e (iii) o banco de servidão ambiental. No entanto, outras ações são estratégicas para avançar na análise do CAR, sendo importante ampliá-las e conseguir maior engajamento dos produtores rurais.

Todas as ações que envolvem a regularização ambiental se pautam por princípios de construção coletiva e integração. O Pará foi o primeiro estado brasileiro a municipalizar o CAR. A SEMAS tem feito capacitações com prefeituras, que passam a contribuir com as análises e validação dos cadastros em seus territórios, atuando em conjunto com o estado.

Há também ações específicas para a regularização de propriedade de agricultura familiar, ribeirinhos e demais comunidades tradicionais, como forma de priorizar o desenvolvimento dessas áreas. A regularização ambiental é importante para acesso a crédito, aposentadoria rural, fornecimento de alimentos da agricultura familiar para a merenda escolar. Em conjunto com a estratégia de regularização há capacitações de organizações e entidades representativas das comunidades como sindicatos, federações e associações, para que eles possam inscrever o seu cadastro coletivo no sistema SICAR, além de consolidar ações em parcerias com a Emater/PA.

Por fim, existe a integração da regularização ambiental com a regularização fundiária. As soluções tecnológicas desenvolvidas permitem a integração de bases de dados dos órgãos ligados à regularização ambiental e fundiária. Isto traz segurança jurídica a toda a cadeia produtiva o qual os imóveis com suas atividades estão inseridos, diminuindo assim a especulações de grandes áreas e a grilagem de terras que culminam no aumento das taxas de desmatamento no Estado. Isto é importante, por exemplo, para a pecuária, e a integração de bases permite a partir da análise do CAR identificar e qualificar passivos ambientais, a situação da regularização ambiental do imóvel e cruzar principalmente com os dados de guias de transporte animal, e outras informações sobre o rebanho.

- Os resultados do Programa Regulariza Pará foram apresentados pela SEMAS em diversos fóruns importantes, como na COP-27 e na Cúpula da Amazônia. Em Maio de 2023, o secretário Mauro apresentou números atualizados no 1º Seminário Estadual de Regularização Ambiental: A Municipalização da Análise do CAR;
- Há 61 municípios habilitados para análise do CAR, com 6.305 cadastros analisados;
- O Pará tem 308.830 imóveis rurais cadastrados no SI-CAR/PA, alcançando 83% da área cadastrável;
- 157.059 análises técnicas, até 01 de agosto de 2023;
- Nos esforços de simplificação e apoio a regularização de terras de Povos e Comunidades Tradicionais, 16 CARs quilombolas e 11 CARs de projetos extrativistas foram validados;
- Em agosto de 2023, foram validados de forma automática, sem pendências, 43,3 mil CAR. Sem a ferramenta, o processo manual levaria mais de 20 anos.
- Também foi integrado ao CAR o “Selo Verde”, uma iniciativa do Governo do Pará para dar rastreabilidade da atividade pecuária. Esta junção integra mais de 30 bases de

dados de 12 instituições estaduais e federais, fornecendo um diagnóstico mais completo e atualizado que abrange tanto a conformidade ao Código Florestal quanto o Protocolo de Monitoramento de Fornecedores de Gado na Amazônia do Ministério Público Federal (MPF).

A SEMAS construiu uma extensa rede de colaborações com ISP, entidades públicas, universidades e setor privado, dialogando a partir de um plano sólido, com objetivos e metas claros, mantendo uma estrutura de suporte para a sua execução, além de ter preparado sua equipe para absorver esta cultura colaborativa. Isto permitiu acesso a recursos extras, no caso da regularização ambiental, centrados na transformação digital e descentralização, com envolvimento dos municípios e outros órgãos públicos.

O Valor Público gerado engloba as vantagens colaborativas geradas por esta rede, possibilitada por uma clareza dos problemas e soluções, avançando para estratégias de ação e metas claras. A construção conjunta de metodologias e ferramentas para endereçá-las permite acelerar, tornando mais eficiente e efetiva a concretização da política ambiental. Isto tudo acompanhado de processos transparentes, que reforçam eles mesmos a legitimidade e dão força para a continuidade destes projetos.

IMAGEM 5 PORTAL CAR



FONTE: SEMAS-PA

7.

Destaques e caminhos futuros para construir colaborações Público-Privadas

- As colaborações público-privadas são importantes meios na construção de capacidades políticas para os governos: que englobam capacidade para reunir multiplicidade de atores e promover melhor tomada de decisão, bem como capacidades organizacionais.
- Nem sempre atores de diferentes setores reconhecem os problemas da mesma forma, e nem sempre reconhecem sua interdependência.
- Construir percepções compartilhadas sobre problemas e sua interdependência requerem capacidades analíticas, políticas e técnicas, tanto nos níveis individuais, organizacionais e sistêmicos.
- Conhecimentos tácitos sobre diferenças entre os parceiros da colaboração, suas regras, culturas e ambientes, são importantes e necessárias em todas as etapas da colaboração. É preciso ser capaz de reconhecer *trade offs* e construir compensações.
- A noção de Valor Público ajuda a conectar as expectativas que antecedem a colaboração, e a avaliação dos seus resultados.

- No desenvolvimento das colaborações público-privadas um dos requisitos da estrutura de governança é manter sempre, ainda que em graus diferentes, os tomadores de decisão e o corpo técnico executivo em constante troca.
- O ISP em sua trajetória sempre se colocou como um agente que complementa a ação Estatal. Esta clareza de papéis e sua posterior formalização no desenvolvimento da colaboração são condições necessárias para sua viabilidade.
- Há grande diversidade de contextos e capacidades no setor público. Algumas colaborações poderão aplicar metodologias e soluções já testadas, escalando sua aplicação e aumentando seu impacto. Porém, outros modelos deverão se concentrar em construir caminhos customizados, visando aprendizados sistêmicos.

8.

Bibliografia

ALVES, Mário Aquino. Terceiro setor: as origens do conceito. **ENANPAD**, **XXVII**, 2002.

Brasil. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Censo brasileiro de 2022.

BRITO, Barbara Moreira Barbosa de; SILVEIRA, Antonio Henrique Pinheiro. Parceria público-privada: compreendendo o modelo brasileiro. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.56, n.1, p.7-21, jan./mar. 2005.

BRYSON, John M.; CROSBY, Barbara C.; STONE, Melissa Middleton. Designing and implementing cross-sector collaborations: Needed and challenging. **Public administration review**, v. 75, n. 5, p. 647-663, 2015.

BORGES, Agata Eleone; RABELO, Caio Leite. Construindo capacidade de avaliação da qualidade na atenção básica: a experiência do Recife Monitora. **APS EM REVISTA**, v. 5, n. 1, p. 34-44, 2023.

COELHO, Fernando de Souza et al. A Casa de Máquinas da administração pública no enfrentamento à COVID-19. **Revista de Administração Pública**, v. 54, p. 839-859, 2020.

COMUNITAS. Benchmarking do Investimento Social Corporativo (BISC). 2021. Disponível em < <https://bisc.org.br/>>.

COULE, Tracey; PATMORE, Beth. Institutional logics, institutional work, and public service innovation in non profit organizations. **Public administration**, v. 91, n. 4, p. 980-997, 2013.

DEHOOG, Ruth Hoogland. Collaborations and partnerships across sectors: Preparing the next generation for governance. **Journal of Public Affairs Education**, v. 21, n. 3, p. 401-416, 2015.

EVANS, Peter. **State-society synergy: government and social capital in development**. Berkeley, CA: Univ. Calif. Press. 1997.

FUNDAÇÃO TIDE SETUBAL. **Relatório Anual de 2016**. 2016 Disponível: < <https://relatorio2016.fundacaotidesetubal.org.br/acoes/index/acaol>>.

_____. **Relatório Anual de 2019: Influência na criação de políticas públicas de equidade**. 2019. Disponível em: < <https://relatorio2019.fundacaotidesetubal.org.br/advocacy-e-politicas-publicas>>.

GADELHA, Sergio Ricardo de Brito. **Controle Institucional e Social dos Gastos Públicos**. 2017. Disponível em: < <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3161/1/M%C3%B3dulo%201%20PDF.pdf>>.

GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ. **Plano Estadual Amazônia Agora – elementos conceituais**. 2020. Disponível em: < http://portal.iterpa.pa.gov.br/wp-content/uploads/2021/01/plano_estadual_amazonia_agora.pdf>.

GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ. **Plataforma Selo Verde Pará**. 2021. Disponível em: < http://www.lagesa.org/wp-content/uploads/documents/Rajao_SeloVerde_Lancamento2.pdf>.

GRUPO DE INSTITUTOS, FUNDAÇÕES E EMPRESAS (GIFE). **Em movimento: 20 anos de Investimento Social no Brasil**. Documento. Disponível em: < https://www.youtube.com/watch?v=0_1H-zzK11vs>.

_____. **Censo GIFE 2020**. Disponível em: < <https://mosaico.gife.org.br/censo-gife/2020>>.

KLIJN, Erik Hans; KOPPENJAN, Joop. **Governance networks in the public sector**. Routledge, 2015.

LIPSKY, Michael. **Burocracia em nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos**. Brasília: Enap, 2019.

MAPA da contratualização de serviços públicos no Brasil. Brasília: Enap, 2021. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/blogs/>>

blog/wp-content/uploads/sites/57/2021/10/mapadacontratualizacao-versaofinal_061020214928.pdf>.

MARIN, Pedro de Lima. Regionalização do orçamento em grandes cidades: o estado da arte. **São Paulo: Fundação Tide Setúbal**, 2019.

MARQUES, Eduardo Cesar. Redes sociais e instituições na construção do Estado e da sua permeabilidade. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 14, p. 45-67, 1999.

MOORE, Mark H. **Recognizing public value**. Harvard University Press, 2012.

NOGUEIRA, Fernando A.; SCHOMMER, Paula Chies. Quinze anos de investimento social privado no Brasil: conceito e práticas em construção. **ENANPAD, XXXIII**, 2009.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **ODS 17: Parcerias e meios de implementação**. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/17>>.

REDE NOSSA SÃO PAULO. **Mapa da Desigualdade 2022**. Disponível em: <https://www.nossasaopaulo.org.br/wp-content/uploads/2022/11/Mapa-da-Desigualdade-2022_Tabelas.pdf>.

REDE NOSSA SÃO PAULO; FUNDAÇÃO TIDE SETUBAL. (Re)age SP – Virando o Jogo das Desigualdades na Cidade. 2020. Disponível em: <<https://fundacaotidesetubal.org.br/publicacoes/reage-sp-virando-o-jogo-das-desigualdades-em-sao-paulo/#boletim-modal>>.

PAGOTTO, Livia Menezes. Advocacy em rede: em busca de maior impacto do investimento social privado no Brasil. **Artigos Gife**, n. 2, vol 1, 2019.

PECI, Alketa; OQUENDO, Mirtha Iris; MENDONÇA, Patricia. Collaboration,(dis) trust and control in Brazilian manufactured public/non-profit partnerships. **VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations**, v. 31, p. 375-389, 2020.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de administração pública**, v. 43, p. 347-369, 2009.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

WISSENBACH, Tomás. Gasto público no território e território do gasto na política pública. **São Paulo: Fundação Tide Setúbal**, 2018. Disponível em: < <https://fundacaotidesetubal.org.br/publicacoes/gasto-publico-no-territorio-e-o-territorio-do-gasto-na-politica-publica/#boletim-modal>>.

WISSENBACH, Tomás. Indicador de regionalização do orçamento municipal. **São Paulo: Fundação Tide Setúbal**, 2019. Disponível em: < https://fundacaotidesetubal.org.br/midia/publicacao_2984.pdf>.

WU, Xun; RAMESH, Michael; HOWLETT, Michael. Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. **Policy and Society**, v. 34, n. 3-4, p. 165-171, 2015.

APOIO
INSTITUCIONAL



FORD
FOUNDATION



Fundação
bradesco



FUNDAÇÃO
José Luiz
Egydio Setúbal



GALO DA MANHÃ

IBIRAPITANGA



imaginable
futures™



MOVIMENTO
BEMMAIOR



PORTICUS

REALIZAÇÃO



Rede Temática
GESTÃO E
POLÍTICAS PÚBLICAS

APOIO



União Europeia