

2016



Guia de reaplicação do projeto Modernização da Gestão Pública Municipal

Bom Despacho/MG





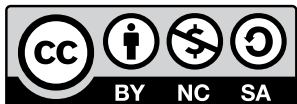
MuniCIÊNCIA

Experiências Inovadoras em Gestão Municipal

Guia de reaplicação do projeto Modernização da Gestão Pública Municipal

Bom Despacho/MG





Esta obra é disponibilizada nos termos da Licença Creative Commons: Atribuição – Uso não comercial – Compartilhamento pela mesma licença 4.0 Internacional. É permitida a reprodução parcial ou total desta obra, desde que citada a fonte. A reprodução não autorizada para fins comerciais constitui violação dos direitos autorais, conforme Lei 9.610/1998.

As publicações da Confederação Nacional de Municípios – CNM podem ser acessadas, na íntegra, na biblioteca *online* do Portal CNM: www.cnm.org.br.

Autores

Marcia Paterno Joppert
Denise Bocorny Messias
Tales Rocha

Supervisão Técnica e Editorial

Augusto Braun

Diretoria-Executiva

Gustavo de Lima Cezário

Revisão de textos

Carlos Faraco
Svendla Chaves

Diagramação

Themaz Comunicação

Ficha catalográfica:

Confederação Nacional de Municípios – CNM
Guia de reaplicação do projeto Modernização da Gestão Pública Municipal
Bom Despacho/MG. Coletânea MuniCiência – Brasília: CNM, 2016.

64 páginas.
ISBN 978-85-8418-052-3

1. Gestão pública. 2. Inovação municipal. 3. Modernização da gestão. *1. Título*



Diretoria CNM – 2015-2018

PRESIDENTE	Paulo Roberto Ziulkoski
VICE-PRESIDENTE	Glademir Aroldi
1º SECRETÁRIO	Eduardo Gonçalves Tabosa Júnior
2º SECRETÁRIO	Marcelo Beltrão Siqueira
1º TESOUREIRO	Hugo Lembeck
2º TESOUREIRO	Valdecir Luiz Colle
CONSELHO FISCAL	Mário Alves da Costa
CONSELHO FISCAL	Expedito José do Nascimento
CONSELHO FISCAL	Dalton Perim
CONSELHO FISCAL	Cleudes Bernardes da Costa
CONSELHO FISCAL	Djalma Carneiro Rios
REGIÃO SUL	Seger Luiz Menegaz
REGIÃO SUDESTE	Elder Cássio de Souza Oliva
REGIÃO NORTE	Valbetânio Barbosa Milhomem
REGIÃO NORDESTE	Maria Quitéria Mendes de Jesus
REGIÃO NORDESTE	Gilliano Fred Nascimento Cutrim
REGIÃO CENTRO-OESTE	Divino Alexandre da Silva

CARTA DO PRESIDENTE



Prezado(a) Municipalista,

Para a Confederação Nacional de Municípios (CNM), uma gestão municipal inovadora é aquela em que os recursos disponíveis são potencializados para atender às demandas da sociedade da melhor maneira possível. Para isso, é necessário liderança, estratégia, planejamento, coordenação, articulação, monitoramento e avaliação. Existem muitas experiências municipais de gestão inovadoras dignas de reconhecimento e é do interesse de todos os Municípios que elas sejam compartilhadas e replicadas. Desse modo, a inovação na gestão municipal passa a ser vista como ciência, ou seja, um conhecimento adquirido por meio do estudo e da prática.

Idealizado pela CNM, o projeto *MuniCiência – Municípios Inovadores* foi criado para identificar, analisar, promover e compartilhar iniciativas originais implementadas pelos prefeitos e prefeitas nas cinco regiões do Brasil, durante a gestão que se encerra (2013-2016), como inspiração aos novos gestores.

Essa obra, integrante da *Coletânea MuniCiência – Iniciativas inovadoras na gestão municipal*, sob o título *Guia de reaplicação do projeto Modernização da Gestão Pública Municipal*, apresenta os resultados do projeto de modernização e inovação da gestão pública municipal implementado pelo município de Bom Despacho, em Minas Gerais, com a instalação do Urbem, modelo informatizado e gratuito de gestão desenvolvido pela CNM. O Urbem modernizou os sistemas internos da prefeitura, aumentando a eficiência e a receita municipal.

Boa leitura e uma excelente gestão!

Paulo Ziulkoski

Presidente da CNM

Sumário

INTRODUÇÃO	11
A iniciativa MuniCiência	11
A importância para a CNM de difundir as práticas	13
A quem se destina este guia e como utilizá-lo	13
INOVAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL	15
Conceitos diretamente associados ao tema	15
ANTES DE COMEÇAR	16
Teste de viabilidade	16
O PROJETO DE INOVAÇÃO E MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL	18
O Município de Bom Despacho (MG)	19
Ficha da cidade	20
A INICIATIVA A SER REAPLICADA	22
O que é	22
PASSO A PASSO	25
Compreenda a sua realidade	25
Defina sua estratégia e suas áreas de resultados	25
Desenhe sua estrutura de governo	26
Descubra o seu ponto de partida	26
Defina metas e inclua-as no seu plano de governo	26

Crie mecanismos de monitoramento e avaliação	26
Escolha as ferramentas adequadas	27
DIFICULDADES QUE VOCÊ PODE EVITAR COM AÇÕES PRÉ- VIAS OU CONCOMITANTES À EXECUÇÃO DO PROJETO	28
FATORES DE SUCESSO	34
A ação terá maior possibilidade de dar certo <i>se...</i>	34
A EXPERIÊNCIA	35
A Reforma Administrativa	35
Contexto do Município no início da gestão	35
A visão de futuro e os instrumentos de planejamento e orça- mento	37
O investimento na qualificação dos servidores	40
Programa de Valorização dos Servidores: avaliação e reco- nhecimento	41
O sistema Urbem e outras ferramentas	41
Modernização dos procedimentos licitatórios e de compras	46
O Escritório de Projetos	50
Programa Desperdício Zero	51
Comunicação com a população	53
Parceiros e instrumentos institucionais requeridos	54
Cronologia Básica	55
Desdobramentos	57
CURIOSIDADES	58
ÍNDICE REMISSIVO	59
AGRADECIMENTOS	60

INTRODUÇÃO

A iniciativa MuniCiência



MuniCiência – Municípios Inovadores é uma iniciativa pioneira da Confederação Nacional de Municípios (CNM), destinada a gestores(as) municipais e criada para identificar, analisar, promover e compartilhar experiências inovadoras implementadas pelos prefeitos e prefeitas nas cinco regiões do Brasil.

Essas experiências, para serem inovadoras, têm de ser consideradas práticas que tenham contribuído de forma significativa para a melhoria da gestão municipal e não tenham sido aplicadas naquele Município anteriormente.

Na fase-piloto, a CNM identificou, avaliou e selecionou cinco experiências, uma de cada região do país, apresentadas durante a XVIII Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios, no mês de maio de 2015, em Brasília (DF).

Em seguida, foi lançado um chamado para a seleção de iniciativas inovadoras que recebeu a candidatura de outras 57 experiências, classificou dez, que somadas às cinco da fase-piloto chegaram a 15, as quais foram submetidas a um processo de votação nacional pelo *site* da CNM e

Saiba um pouco mais sobre os Municípios finalistas e seus projetos no *site* <<http://www.municipiencia.cnm.org.br/>> e conheça a descrição detalhada de cada uma das iniciativas.



durante os diálogos municipalistas que ocorreram nas cinco regiões brasileiras.

As iniciativas mais votadas foram apresentadas em seminário de experiências inovadoras ocorrido em Brasília, em 10 de dezembro de 2015.

Conheça acessando os Anais do Seminário sobre iniciativas inovadoras na gestão municipal disponível em <<http://www.cnm.org.br/biblioteca>>.

“O projeto MuniCiência funcionará como um farol para os outros Municípios. Nós precisamos aprender uns com os outros”.

Fernando Cabral, Prefeito de Bom Despacho (MG)

Os 15 Municípios finalistas e seus projetos inovadores com impacto positivo na gestão municipal são:

- *Afogados da Ingazeira (PE) – **Monitoramento de ações estratégicas para melhores resultados***
- *Astorga (PR) – **Calçada para Todos***
- *Bom Despacho (MG) – **Inovação e modernização da gestão pública municipal***
- *Criciúma (SC) – **Aumento de 55% da cobrança de dívida ativa de um ano para outro***
- *Forquethinha (RS) – **Programa Saúde em Sua Casa***
- *Jaboatão dos Guararapes (PE) – **Projeto digital de governança e gestão estratégica***
- *Lucas do Rio Verde (MT) – **Desafios de uma educação de qualidade***
- *Nova Ipixuna (PA) – **Reforma administrativa para uma gestão participativa***
- *Paranavaí (PR) – **Construindo uma gestão plena através de programas municipais***
- *Pompéu (MG) – **Políticas públicas sustentáveis***
- *Ponta Porã (MS) – **Agente cidadão***



- *Rio Largo (AL) – Juntos pela segurança*
- *São Jose do Egito (PE) – Agência de Desenvolvimento Econômico de São José do Egito*
- *Sete Lagoas (MG) – Merenda escolar enriquecida por leite do pequeno produtor*
- *Ubatuba (SP) – E-Empreende Fácil*

A importância para a CNM de difundir as práticas

A partir da identificação, análise e reconhecimento dessas experiências, a CNM espera disponibilizar para os Municípios (por meio de guias como este) um leque de alternativas adaptáveis e acessíveis, compartilhar informações e fomentar a implementação de boas práticas na gestão municipal.

Desse modo, a CNM colabora de forma efetiva para que a *inovação* na gestão municipal possa ser vista como ciência, ou seja, um conhecimento adquirido por meio do estudo e da prática, não como uma casualidade cujo bom resultado decorra simplesmente da sorte.

Por meio desta iniciativa, parte de seu papel de entidade municipalista, a CNM organiza *informações* para uso de gestores municipais. Essas informações têm um caráter específico: não são teóricas, já que se originam das práticas dos próprios colegas, prefeitos e prefeitas.

Dessa ampla interlocução mediada pela CNM, pode-se esperar a formação de um sólido corpo de conhecimentos que enriqueçam a Muni-Ciência e sejam úteis para os(as) gestores(as) municipais.

A quem se destina este guia e como utilizá-lo

Esta coletânea destina-se a todos os(as) prefeitos(as) interessados(as) em inovar sua gestão, incorporando a ela práticas consideradas eficazes, já implantadas em outras cidades. Ele deve ser consultado por toda a equipe da prefeitura envolvida na iniciativa, para garantir êxito na reaplicação da prática.



O guia oferece uma descrição detalhada do projeto selecionado, suas características inovadoras, o passo a passo de sua execução no Município em que foi introduzido, um balanço geral das despesas envolvidas em sua implantação, sua eficácia, e uma síntese dos mecanismos de manutenção (quando for o caso), além de informações periféricas relacionadas à prática selecionada e à sua implantação. Cada guia trata de uma única prática.

O guia pretende fornecer subsídios para inspirar o gestor na *reaplicação* – não a simples *replicação* – do projeto, uma vez que se considera cada Município como uma realidade única, especial, com características socioeconômicas e culturais ímpares. Em resumo, não se pode comparar um Município com o outro na base do conceito falso de que “é tudo a mesma coisa”. Por isso, prefere-se o termo *reaplicar* ao termo *replicar*.

Caso o(a) prefeito(a) considere que a prática pode ser reaplicada em seu Município, e necessite de informações complementares, pode recorrer ao material audiovisual que complementa este livreto, disponível no site da CNM.

Nas páginas finais, o guia apresenta um índice remissivo, para que o interessado possa rever assuntos que tenham lhe despertado maior interesse ou informações que exijam uma segunda leitura.

Assista o vídeo que ilustra este guia em <www.municipiencia.cnm.org/coletaneabomdespacho>.



INOVAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

Conceitos diretamente associados ao tema

Uma gestão municipal inovadora também pode ser interpretada como aquela em que os recursos disponíveis para melhor atender às demandas de uma sociedade sejam potencializados. Nesse sentido, olhar para as boas práticas reaplicáveis em vez de “partir do zero” é um caminho natural, que incentiva esforços e reformas e, sobretudo, oferece perspectivas para o desenvolvimento. Ao lado de boas ideias, a gestão inovadora requer estratégia, liderança, planejamento, coordenação, articulação, monitoramento e avaliação. Ela nos fornece, sistematicamente, novos conhecimentos.

Quando destacamos uma prática reaplicável no contexto da gestão pública também é necessário cautela, em especial na descrição daquilo que muitos chamam de “melhor prática”. Uma “prática” quando destacada como “melhor” é imediatamente classificada como oposição a todas as outras boas ideias, em nível nacional ou internacional. Isso implicaria dizer que existe forma única e melhor de se fazer as coisas quando existem, sabemos, diversas formas de se implementar ideias inovadoras. Por isso, ao tratar do tema neste guia é preferível se referir às práticas selecionadas como inovadoras, porém não como “as melhores”. Expressões como “opção inteligente”, “boa prática” ou mesmo “prática de sucesso”, já que sua assertividade é comprovada, se encaixam de forma mais precisa ao contexto do MuniCiência.

Fato é que existem muitas experiências municipais inovadoras dignas de reconhecimento, e é do interesse de todos os Municípios que elas sejam compartilhadas e reaplicadas. A nossa contribuição começa aqui.



ANTES DE COMEÇAR

Teste de viabilidade

Responda às perguntas abaixo e anote quantas vezes você respondeu “sim”. Cada “sim” representa, hipoteticamente falando, 10% de possibilidade de o projeto ser bem-sucedido também em sua cidade.

1. Você acha possível, no seu Município, modernizar os processos de forma a aumentar a eficiência?
2. Você acredita que é possível implantar uma cultura de gestão para resultados junto aos servidores públicos municipais?
3. Você acredita que um processo de formação de servidores públicos no Município pode ter reflexos positivos em sua motivação e na qualidade do seu trabalho?
4. Você acredita que é possível reduzir custos com serviços de tecnologia da informação, utilizando um **software aberto** de gestão integrada?
5. O seu Município está desatualizado ou não possui ferramentas tecnológicas de apoio à gestão?
6. Você acredita possuir base suficientemente forte para enfrentar eventuais oposições e críticas ao projeto?
7. Você acredita que bons exemplos de austeridade e boa gestão podem conquistar apoio dos servidores e da população?

Software de computador com o seu código fonte disponibilizado e licenciado, permitindo sua distribuição gratuita.



8. Você acredita que é possível amenizar os efeitos de uma crise financeira com uma gestão fiscal eficiente?
9. Você entende que o manual de reaplicação da experiência de Bom Despacho (MG) é uma referência de uma prática inovadora e não necessariamente uma receita?
10. Embora o projeto não seja inédito, você considera que ele pode causar impacto positivo na realidade de seu Município?



O PROJETO DE INOVAÇÃO E MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

Inspiração

A biografia profissional de Fernando Cabral, prefeito recém-eleito, advogado e auditor do Tribunal de Contas da União (TCU), e sua experiência em Tecnologia da Informação (TI) são fatores fundamentais na sua compreensão de que a ineficácia da administração municipal pública decorre principalmente de dois fatores: corrupção e má gestão. Juntas, essas circunstâncias impedem que o cidadão receba os resultados que espera em troca dos tributos que paga.

Em janeiro de 2013, ao assumir a Prefeitura Municipal, o prefeito verificou que:

- a dívida vencida correspondia a cerca de 30% da arrecadação;
- a frota de serviço da prefeitura estava com 80% do seu total destruído;
- havia lixo acumulado nas ruas;
- as escolas estavam em frangalhos;
- as estradas municipais eram intransitáveis.

Um cálculo realizado na ocasião demonstrou que, juntas, corrupção e ineficiência consumiam entre 15% e 40% da receita municipal. Com tanto recurso desperdiçado, não havia como obter resultados.

Essa foi a motivação para que fosse realizada uma transformação na administração. Em sua visão, isso tinha que acontecer sob dois aspectos:



o primeiro visou ao investimento no servidor como verdadeiro instrumento de mudança. Para tanto:

- foi criada a escola de formação de servidores;
- definiu-se uma política de valorização de resultados; e
- deu-se início à construção de uma política de remuneração baseada em produtividade.

No segundo aspecto, os gestores foram estimulados a conjugar, em todos os tempos e modos, os verbos medir, pesar, contar e comparar, sem os quais não existe gestão. Mas, para isso, são necessárias ferramentas informatizadas. E várias delas foram adotadas. A mais fundamental foi o Urbem (programa de gestão integrada que automatiza os processos). Com ele foram integrados contabilidade, folha de pagamento, cadastro imobiliário, cobrança de tributos, execução orçamentária e financeira, LOA, PPA, dentre outros. O Urbem passou a controlar a arrecadação e os gastos, o que aumentou a produtividade. Ganhou-se também um poderoso instrumento de formulação estratégica, que possibilitou a obtenção de informações gerenciais fundamentais para detectar e estancar desperdícios.

Administrar a prefeitura é uma atribuição de qualquer prefeito. Transformar a gestão a partir de uma direção, capacitar as pessoas e perseguir metas para alcançar eficiência, modernizando processos e gerando economia real de recursos públicos preciosos para o desenvolvimento do Município está além da atuação comum: é, sem dúvida, inovador.

O Município de Bom Despacho (MG)

Foi um português chamado Manuel Picão quem primeiro se internou nas terras que constituem o atual Município de Bom Despacho, por volta de 1730. Em 1775, outros povoadores, também portugueses, ali chegaram e foram apossando-se das terras que lhes pareciam mais propícias à criação de gado e à lavoura de subsistência.



Esses portugueses e seus descendentes edificaram, por volta de 1790, uma ermida dedicada a Nossa Senhora do Bom Despacho. Então os devotos dessa santa fizeram súplicas e orações pedindo chuva. Certos de que suas preces foram ouvidas, pois a chuva não demorou a chegar, ergueram a capela em honra a Nossa Senhora do Bom Despacho. Foi entre 1801 e 1831 que o arraial começou a desenvolver seu potencial.

Mais tarde, a velha capela de capim cedia lugar a outra, coberta de telhas, que passou a constituir o mais importante instrumento de sociabilidade, ligação e intercâmbio da população. A criação e a pecuária deram bases estáveis para a ocupação do território, e sobre elas se pôde fixar a economia do arraial.

A principal atividade econômica era criação de gado, secundada pela produção de rapadura e aguardente, bem como as culturas de arroz, milho, mandioca e algodão. Em 1812, o arraial constituído ao redor da Capela de Bom Despacho, por meio da carta régia, atingiu a condição de instituição civil.

O Município só foi criado em 1911, em 30 de agosto, e a vila foi efetivamente instalada em 1º de junho de 1912, contando com dois distritos: Bom Despacho e Engenho do Ribeiro.

O IDH de Bom Despacho é de 0,750 – 41º no ranking estadual. Informações detalhadas sobre a cidade podem ser obtidas no endereço <<http://www.bomdespacho.mg.gov.br/sobre-a-cidade/>>.

Ficha da cidade

- População estimada (2015): sede com 49.236 habitantes.
- Área da Unidade Territorial (2015): 1.213,546 km²
- Altitude: 768 metros
- Latitude: 19º 44' 11" S
- Longitude: 45º 15' 08" W
- Denominação dos habitantes: bom-despachense
- Fundação do Município: 1º de junho de 1912
- Data de comemoração do aniversário: 1º de junho



- Padroeira da cidade: Nossa Senhora do Bom Despacho
- Principal festa: Carnaval popular
- Índice de Desenvolvimento Humano (IDH – 2010): 0,750
- Pontos turísticos principais: Igreja Nossa Senhora do Bom Despacho, Museu Ferroviário, Santuário de São José Operário, Museu da Cidade, Fonte Biquinha e Estátua do Cristo

Localização de Bom Despacho/MG



A INICIATIVA A SER REAPLICADA

O que é

Quando se fala em MuniCiência, estamos falando em gestão pública. Todo mundo sabe que nós temos um *déficit* enorme de gestão pública no Brasil em todas as áreas. A gestão se dá com 3 pilares básicos: a governança, as ferramentas e as pessoas.

Fernando Cabral, Prefeito de Bom Despacho

O projeto de Modernização da Gestão Pública Municipal consiste em um conjunto de iniciativas implementadas nas várias áreas da prefeitura, com o objetivo de estabelecer uma administração focada em resultados, guiada por planejamento estratégico realista, sintonizada com as necessidades do Município e plenamente integrada ao orçamento, de forma a alcançar ganhos efetivos, concretos e mensuráveis para a população de Bom Despacho (MG).

Figura 1: Áreas estratégicas da gestão municipal



Fonte: produção própria.



Processos e sistemas foram introduzidos com o objetivo de tornar a administração municipal eficiente e moderna, com foco em resultados que atendessem às demandas da população.

O modelo de gestão implantado teve como marco inicial a Reforma Administrativa, que reorganizou toda a estrutura administrativa da prefeitura de Bom Despacho. Em seguida, a equipe constituída pelo prefeito, que assumiu o governo em 2013, trabalhou no planejamento municipal por meio da elaboração das três peças que o corporificam, isto é, o Plano Plurianual (PPA) 2014-2017, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). A diferença entre esses instrumentos e os da gestão anterior é que, agora, o plano está representado por programas e ações vinculadas a uma estratégia, enquanto antes era formado por ações de caráter mais operacional. Sua elaboração contou com a participação de todas as Secretarias, descentralizou o processo e gerou capacidades e comprometimento. Como estratégia de suporte, criou-se o Escritório de Projetos, cujo objetivo é gerenciar os projetos prioritários da prefeitura.

Além disso, foi implementado, desde 2013, um processo de capacitação permanente dos servidores aos novos conceitos de gestão implantados, por meio da criação da Escola dos Servidores.

Uma solução para os problemas de defasagem dos servidores envolve reeducar essas pessoas e prepará-las para o exercício da administração pública. Temos instruído os servidores dia a dia em todas as áreas da administração pública, na busca por mais eficiência, economicidade, transparência e procurando o que realmente interessa, que é entregar resultados para a população.

Fernando Cabral, Prefeito de Bom Despacho

Uma outra estratégia foi implementar um *software*, o Urbem, que entrou em Bom Despacho como uma das ferramentas para apoiar a gestão. Pela primeira vez o planejamento municipal foi integrado a um *software*.



Na área de governança, que é também decorrência dessa reciclagem contínua dos servidores, a prefeitura estabeleceu regras de produtividade, de eficiência, de economia, para evitar desperdício e principalmente para trabalhar com metas bem definidas e parâmetros verificáveis. Estabeleceram-se indicadores capazes de mostrar claramente o que está dando certo e o que não está funcionando.



PASSO A PASSO

Compreenda a sua realidade

Em primeiro lugar, assim que iniciar o seu mandato, ou ainda no período de transição, analise a sua estrutura de governo: as secretarias existentes (em quantidade de pessoal e com relação a divisão de setores) estão adequadas? As estruturas estão alinhadas com uma estratégia e desenhadas para produzir resultados?

É também importante obter um diagnóstico da situação do Município, um perfil socioeconômico que mostre aspectos logísticos, dinâmica populacional, dados sobre educação, saúde, infraestrutura urbana, pobreza e desigualdade, emprego, renda, atividade econômica e finanças municipais.

Defina sua estratégia e suas áreas de resultados

É muito importante que o prefeito defina, de preferência em conjunto com sua equipe de líderes, sua “visão de futuro”, ou seja, o que quer alcançar na gestão e que resultados e efeitos de longo prazo se tornarão um legado. Em poucas palavras: que Município se quer ver no futuro?

Essa visão de futuro e os resultados a ela associados se consegue por meio de um exercício de “planejamento estratégico”, baseado em diversas metodologias disponíveis na literatura e no mercado.

Desenhe sua estrutura de governo para responder às áreas de resultado e crie mecanismos de qualificação e motivação da força de trabalho

Com base nas áreas de resultados definidas do plano estratégico, faça um desenho de sua estrutura organizacional. Quais secretarias serão



criadas ou mantidas, seus objetivos e suas gerências.

Dimensione a força de trabalho, combinando funções gratificadas e pessoas do quadro, de acordo com o tamanho do desafio de cada área. Essa não é uma tarefa fácil e depende também do tamanho e dos recursos de que o Município dispõe. As áreas técnicas das associações de Municípios e outros prefeitos podem eventualmente auxiliar nesse desafio.

Descubra o seu ponto de partida

Ainda com base nas áreas de resultados, defina indicadores e faça uma medida do ponto inicial, ou seja, qual a situação desses indicadores no início do seu mandato.

Defina metas e inclua-as no seu plano de governo, articulando-as com o orçamento

É importante trabalhar com metas bem definidas e parâmetros identificáveis. Os indicadores podem funcionar como parâmetros e irão mostrar, ao longo do caminho, o que está dando certo e o que não está dando certo.

Crie mecanismos de monitoramento e avaliação

A partir de indicadores, definidos com base em áreas de resultado, defina uma frequência para monitorá-los. Envolve sua equipe de líderes nesse monitoramento. Crie, para a equipe, incentivos baseados nos bons resultados aferidos. Peça sugestões de ideias e soluções para os resultados insatisfatórios.

Escolha as ferramentas adequadas

Uma boa ferramenta de Tecnologia da Informação pode ser fundamental no sucesso desse projeto. O uso do Urbem tem sido bastan-



te recomendado pela CNM e pela prefeitura de Bom Despacho, por ser um *software* livre e de baixo custo, que permite padronizações, capaz de emitir relatórios gerenciais importantes para o bom monitoramento da estratégia definida.

Além da Tecnologia da Informação, ferramentas de comunicação devem ser adotadas para que a população tenha conhecimento, de forma simples, sobre o que está sendo feito com os recursos.



DIFICULDADES QUE VOCÊ PODE EVITAR COM AÇÕES PRÉVIAS OU CONCOMITANTES À EXECUÇÃO DO PROJETO

O prefeito Fernando Cabral e os gestores entrevistados para a produção deste guia apontaram problemas que enfrentaram e que conseguiram contornar no início da implantação do projeto. Para evitá-los, eles aconselham:

- **Tenha coragem e faça o que precisa ser feito**

Ainda que em um primeiro momento haja reações negativas da população, é preciso mirar nos resultados finais de médio e longo prazos. Em todas as organizações públicas há vários problemas crônicos e antigos que ninguém tem coragem de enfrentar. Um exemplo é a previdência, que vem se agravando sucessivamente.

Hoje, em Bom Despacho, temos dois servidores “pagando” por um aposentado. É óbvio que isso não tem futuro, e estamos vendo a derrocada da previdência municipal. Precisávamos ter, no mínimo, quatro servidores na ativa bancando a aposentadoria de um. Se nada for feito, entre 10 e 20 anos estaremos falidos, mas os servidores não querem as medidas necessárias, o Legislativo prefere esperar o desastre acontecer. Isso é um exemplo de má gestão de origem demagógica. Os políticos querem dar a entender que os problemas nunca vão explodir. Temos que ter coragem de fazer essas coisas desagradáveis.

Fernando Cabral, Prefeito de Bom Despacho



■ **Exerça a liderança que lhe foi confiada**

Os secretários e demais servidores são os músicos e o prefeito é o maestro desta grande orquestra que é a prefeitura. Muitas funções, como as da Secretaria de Fazenda, responsável pelo trabalho de arrecadação tributária e cobranças, recebem críticas da população.

...mas a resistência pessoal se dissolve com o trabalho em equipe – não temos um chefe, mas temos um líder. E nessa hora é disso que precisamos.

Daniela Moreira Rocha, secretária de Fazenda

■ **Não tenha medo dos órgãos de controle**

Muitas vezes, os órgãos de controle se comportam de maneira conservadora e atrasada, valorizando mais as aparências do que os resultados. Existe atualmente uma divergência instalada nos órgãos de controle, em especial nos Tribunais de Conta dos Estados: alguns defendem que o gestor deve ser avaliado pelos seus resultados e outros acham que deve ser avaliado pelos papéis que apresenta. Todos sabem que papéis podem ser fabricados, fraudados, mudados – muitas vezes podem não indicar o que realmente está sendo feito.

Quando implantamos o Urbem aqui, tivemos dificuldade no sistema de comunicação com o Tribunal de Contas do Estado. Isso é normal, porque cada tribunal tem suas regras (não deveria, mas é assim). Foi uma atividade árdua fazer a adaptação. Com isso, tivemos atrasos de até dez dias na entrega das prestações de conta, e eu fui castigado quatro vezes por isso (estou pagando multa) e nem sequer fui ouvido. Mas o que interessa ao cidadão? Ter um sistema como o Urbem funcionando ou ter um atraso de uma semana em um papel? Nós aumentamos a capacidade de gestão, reduzimos custos. O *software* antigo era caro, ineficiente e apresentava fragilidades em relação à segurança dos dados e das operações. Estou pagando as multas com muito orgulho, a despeito disso sair todos os dias no jornal.

Fernando Cabral, Prefeito de Bom Despacho



Muitas vezes os próprios órgãos de controle (Tribunal de Contas e Ministério Público) impõem ônus, inclusive impedindo o uso estratégico dos escassos recursos municipais (por exemplo: o “fura fila” muitas vezes prioriza pacientes que não precisam do atendimento e altera todo o planejamento do Município).

Temos que ter coragem, senão não seremos governados por prefeitos eleitos pelo povo e sim pelos representantes do Ministério Público e da Justiça. Esse não é o papel da justiça. Governar o Município é papel do prefeito que foi eleito para isso.

Fernando Cabral, Prefeito de Bom Despacho

■ **Não tenha medo das resistências internas**

Um projeto dessa magnitude, que envolve uma mudança cultural complexa, enfrentará, com certeza, resistências da própria equipe de governo. “*Isso é utopia!*”, “*Por que mudar se sempre foi feito assim?*”, “*Isso não funciona aqui!*” são frases e questões que surgirão pelos corredores. A resistência é natural e, muitas vezes, se deve à falta de informação. A insegurança do “*será que vamos dar conta?*” sempre surge. Muitos já praticam determinados processos há muitos anos. Em geral, há muitos anos não existem investimentos em qualificação profissional. Não é fácil, mas sempre haverá pessoas que compartilham das novas ideias. Quando se decide implementar uma mudança dessa natureza, que envolve cultura organizacional, é preciso ter persistência e paciência.

■ **Não se perca em detalhes do dia a dia**

O prefeito frequentemente se perde em pequenos detalhes do dia a dia e deixa de ter uma visão estratégica da sua administração. Os procedimentos diários, de gestão do patrimônio a folha de pagamento, passando pelos diferentes setores da prefeitura, demandam esforço e, se não foram mapeados e organizados, consomem todo o tempo do gestor sem, com isso, serem propriamente eficientes. Nesse cenário, o Urbem foi implementado em Bom Despacho como uma ferramenta que com o uso



apresenta excelentes resultados. Além de integrar em um único sistema os processos de folha de pagamento, IPTU, execução orçamentária e financeira e controle de estoque, permite extrair informações estratégicas, o que é muito importante para o gestor dar transparência aos processos e prestar contas ao cidadão. O sistema Urbem faz com que a gestão diária da administração municipal seja mais eficiente e transparente, otimizando pessoal e recursos com a modernização dos processos, o que impacta, inclusive, a economia de papel e espaço de depósito.

- **Crie uma visão de futuro: que Município queremos?**

A partir do exercício do planejamento estratégico, constrói-se a visão de futuro, as áreas de resultado, os indicadores e as estratégias de monitoramento e avaliação.

- **Adote metas bem definidas e parâmetros identificáveis**

Algumas regras de governança devem ser estabelecidas. Indicadores e metas de produtividade, eficiência e economicidade devem ser definidos para mostrar o que está dando certo e o que não está funcionando.

- **Tenha um ouvido atento ao que espera a população**

Diversos governos, em todas as instâncias, têm buscado valorizar e incentivar a participação popular, mas é preciso ter cuidado para não transformar essa valiosa tarefa em mera demagogia. A população nem sempre consegue identificar seus reais problemas e as verdadeiras soluções, optando muitas vezes por benefícios ilusórios

- **Transforme inadimplência em receita**

No início da gestão, as contas do Município acusavam 70% de inadimplência no IPTU. Hoje esse índice é menor do que 30%. Um dos motivos foi a intensificação da cobrança, e outro foi a segurança que a população passou a ter a respeito de o imposto pago transformar-se em benefícios, pois no carnê do IPTU o prefeito informa em que foram aplicados os recursos.



■ **Prepare sua equipe e reconheça o seu trabalho**

A partir da visão de que era importante preparar as pessoas para o exercício da administração pública, foi criada a Escola do Servidor, voltada à atualização profissional e instrução em todas as áreas da administração pública. Em complemento, foi criado o Programa de Valorização do Servidor. Os objetivos do programa são promover a capacitação permanente como requisito de valorização; contribuir para o desenvolvimento do pensamento crítico acerca do papel da instituição, de seu papel como profissional e cidadão; subsidiar a superação do processo de alienação do trabalho; permitir o desenvolvimento e aquisição de novas competências; elevar os níveis de qualidade buscando a eficiência, eficácia e efetividade dos serviços prestados à comunidade; permitir a iniciação profissional no serviço público por meio de estágios e outros. As ações incluem qualificação e capacitação do servidor, implantação de planos de carreira, iniciação profissional, provisão de recursos humanos e avaliação de desempenho.

■ **Demonstre compromisso e austeridade com o uso dos recursos públicos**

Para o prefeito Fernando Cabral:

[...] ter salas, ar condicionado e computadores modernos só é justo se for melhorar o atendimento ao cidadão – para que o prefeito tem de ter um carro de R\$ 150 mil? Que benefícios isso traz à população? Em Bom Despacho o prefeito não tem carro. É uma questão simbólica. Segundo o prefeito, o cidadão tem de ver que você não está gastando desnecessariamente dinheiro que poderia ser economizado. O dinheiro tem de ser usado nas atividades-fim e economizado de todas as formas, porque o que interessa é o resultado do que se entrega para a população.



- **Procure uma boa articulação com a Câmara de Vereadores**

Muitas mudanças deverão passar pela aprovação da Câmara, que geralmente não domina determinados assuntos e termos técnicos, como os geralmente incluídos nos projetos de lei dos Planos Plurianuais, Leis de Diretrizes Orçamentárias e Leis Orçamentárias Anuais. Mas esse é realmente um ponto importante da atuação do Legislativo: compreender onde e para que serão usados os recursos do Município. É importante, portanto, que os instrumentos de gestão municipal e suas ações sejam transparentes, prevendo e adotando mecanismos eficientes de comunicação com a população e com os diferentes parceiros.

- **Comunique-se com a população**

Adote meios simples de comunicar à população o que está sendo feito com os recursos derivados dos impostos. Faça valer a transparência e divulgue suas ações!

FATORES DE SUCESSO

A ação terá maior possibilidade de dar certo se...

1. [...] o prefeito tiver um perfil de liderança que prioriza os resultados para a população e um poder de convencimento, especialmente dos servidores, da Câmara Legislativa e da população local.
2. [...] o prefeito atrair para o seu quadro de secretários pessoas que tenham tido experiência num processo de modernização da administração pública (não necessariamente municipal).
3. [...] os servidores acreditarem que a mudança é possível e participarem do processo, se apropriando do novo.
4. [...] as secretarias trabalhem de forma integrada, especialmente a partir da adoção do Urbem.
5. [...] a implementação do sistema Urbem ocorrer em um contexto em que estejam claras as regras de prestação de contas do Tribunal de Contas do seu Estado e em que sejam acompanhadas as suas mudanças.
6. [...] na implementação do Urbem, pelo menos um membro da equipe da prefeitura conhecer muito bem as “regras de negócio”, ou seja, os fluxos de trabalho das áreas de administração, orçamento e finanças.

Um fator determinante é ter a firme posição de não voltar atrás. Essa questão é bem problemática. Levaríamos mais de um ano para mapear os processos. Muitas coisas vão sendo corrigidas durante a implantação.

Wallace Campos Rodrigues, assessor de Inovação Tecnológica de Bom Despacho

7. [...] os dados inseridos no sistema Urbem forem confiáveis.



A EXPERIÊNCIA

A Reforma Administrativa

A Reforma Administrativa já começou a ser desenhada no período de transição e, nos primeiros dias de governo, foi aprovada pela Câmara. Nessa reforma foram revisadas todas as secretarias, com os objetivos de cada área e definidas as gerências, transformando assim um desenho antes burocrático em um desenho gerencial, ou seja, voltado para resultados. Foi definido logo no início como seriam as funções gratificadas e quais os cargos que a administração teria. Essa foi basicamente a Reforma Administrativa.

Contexto do Município no início da gestão

Já no período de transição, a equipe do prefeito Fernando percebeu que a prefeitura de Bom Despacho tinha uma estrutura muito burocrática, voltada para os processos (por exemplo, as questões de prestação de contas) e não de resultados. A prefeitura era toda compartimentada: superintendências, diretorias, sessões, divisões. E não tinha uma estrutura de cargos, fazendo com que as posições fossem sendo decididas pelo prefeito sem nenhum critério (isso é conhecido como “personograma”).

Não havia também na prefeitura uma visão de planejamento, ou seja, era uma prefeitura que não pensava em médio e longo prazos, era voltada ao “imediatismo”. Não se identificava também nenhum marco estratégico e nenhuma relação entre os instrumentos de planejamento (PPA) e de orçamento (Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual) .

Além de não guardar relação com o planejamento, o orçamento era definido de forma centralizada, as secretarias não participavam. Era elaborado sempre com base no anterior, ao qual se aplicava um reajuste.

Uma medida importante para conhecer a realidade foi elaborar um perfil socioeconômico do Município, que foi feito internamente¹. Apesar de terem sido utilizados dados secundários (ou seja, de bases oficiais), geralmente defasados, esse perfil forneceu uma visão geral do Município.

Nós não sabíamos onde estávamos, como era nossa população, como estavam a saúde e a educação, quais eram os nossos principais indicadores naquela época. Fazendo o diagnóstico descobrimos muitas coisas: que Bom Despacho era mais voltada para a área de serviços, que a prefeitura era a maior empregadora da cidade...

María de Fátima Rodrigues, secretária de Planejamento, Orçamento e Gestão de Bom Despacho

Era também importante realizar um levantamento da situação financeira do Município. No início da gestão, foram identificadas dívidas imensas, que deixavam o Município em uma situação muito precária, pendências de prestações de contas, pendências de recursos de convênios que não eram depositados. Enfim, tudo isso teve de ser levantado para que a situação pudesse ser regularizada. Mas, logo de início, a equipe sabia que havia um limite em relação às finanças.

Com relação às ferramentas tecnológicas, o sistema de gestão que existia na prefeitura tinha 20 anos, era totalmente obsoleto e apresentava fragilidades operacionais e em relação à segurança da informação. Também não havia como introduzir nesse sistema o orçamento baseado em resultados. Portanto, ao mesmo tempo em que a prefeitura trabalhava com um planejamento e um orçamento baseados em resultados, a ferramenta tecnológica disponível não era adequada. O sistema também não permitia integração com a área de compras. O usuário não sabia onde fazer a requisição.

¹ O documento resultante pode ser acessado por meio do *link*: <<http://www.bomdespacho.mg.gov.br/wp-content/uploads/2013/12/Perfil-de-Bom-Despacho1.pdf>>.



A ferramenta também não permitia a emissão de relatórios com informações confiáveis para análises gerenciais.

A visão de futuro e os instrumentos de planejamento e orçamento

Figura 2: mapa estratégico de Bom Despacho: objetivos



Fonte: Prefeitura Municipal de Bom Despacho

Para alcançar essa visão de futuro, foram definidas, no início da gestão, as 12 áreas de resultados. Para cada área de resultados foram fixados os resultados esperados e os indicadores.

Foram definidas também as diretrizes estratégicas e os programas chamados “estruturantes”, ou seja, os de maior prioridade para atingir essa visão de futuro.

Quando tudo é prioridade, nada é prioridade.

Maria de Fátima Rodrigues, secretária de Planejamento, Orçamento e Gestão de Bom Despacho

Figura 3: mapa estratégico de Bom Despacho: áreas de resultados e resultados esperados



Fonte: Prefeitura Municipal de Bom Despacho

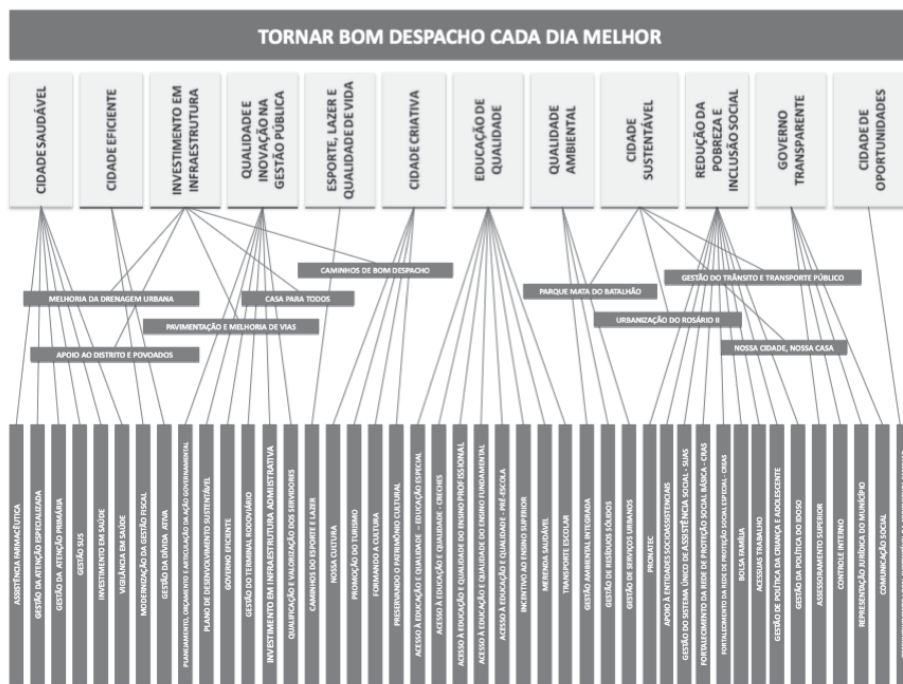
Esses programas estruturantes, detalhados em ações, foram incorporados ao novo PPA, e foi estabelecida a relação entre os programas e ações e o orçamento municipal, pois, só assim, se poderia chegar a melhores resultados.

A cada ano, o plano, que representa um instrumento gerencial, é revisto com a participação de todas as secretarias e, a partir da aferição dos indicadores definidos, verificam-se quais avanços estão sendo alcançados em cada área de resultados. Cada secretaria hoje tem visão de suas ações e de seu orçamento.

A figura abaixo mostra todos os programas relacionados às 12 áreas de resultados.



Figura 4: programas e ações de Bom Despacho



Fonte: Prefeitura Municipal de Bom Despacho

Os indicadores (gráfico a seguir) são os instrumentos que permitem ver se está ocorrendo progresso ou não. Anualmente, todos são monitorados e os resultados mostram progressos em quase todos.



Foi inaugurada uma nova era no planejamento de Bom Despacho. Uma coisa que nunca tinha acontecido aqui. Nós realmente investimos muito nesse planejamento.

Maria de Fátima Rodrigues, secretária de Planejamento, Orçamento e Gestão de Bom Despacho

O investimento na qualificação dos servidores

A partir da alteração do modelo de planejamento e orçamento, foi necessário realizar um investimento maciço na qualificação dos servidores para adoção dos conceitos de programa, ações, indicadores e de uma metodologia de implementação dos programas formulados. Além disso, foi estabelecido um grau de exigência maior nos concursos e passou a ser obrigatório, para todos os servidores recém-ingressados, um curso de formação de dois a três meses.

Essa qualificação foi estendida a aproximadamente 20 prefeituras da região, que enviaram seus técnicos para que também fossem qualificados nessa metodologia.

O processo de formação proposto revelou-se muito importante para os servidores, que passaram a ver melhor o sentido de sua atuação: passar de uma cultura burocrática para uma cultura de resultados e saber realmente o que está sendo feito.



Exemplificam bem o processo os profissionais de contabilidade e tesouraria, que há muito tempo não passavam por nenhum processo de atualização. Implantou-se o sistema e, paralelamente, mostrou-se que havia formas novas de fazer as coisas, mais produtivas. A partir do curso sobre Mercado de Capitais, os tesoureiros entenderam que havia um grande montante de recursos na prefeitura sendo desperdiçado, por não estar sendo aplicado.

O resultado dessa estratégia foi a criação da Escola de Servidores de Bom Despacho, que pretende tornar constante esse processo de atualização e qualificação de servidores.

Não adianta termos as ferramentas se não temos as pessoas qualificadas.

Maria de Fátima Rodrigues, secretária de Planejamento, Orçamento e Gestão de Bom Despacho

Programa de Valorização dos Servidores: avaliação e reconhecimento

Com o objetivo de reconhecer o trabalho dos servidores e cidadãos que mais contribuem para o sucesso do projeto de modernização da gestão e, ainda, de reter os servidores efetivos, foi formulado o Programa de Valorização dos Servidores.

Por meio dele, foram adotados critérios de avaliação transparentes ligados a reconhecimentos pelos resultados.

...estamos apertados nesse momento de crise financeira, mas podemos dizer que, com as economias que temos feito juntos, a austeridade do prefeito e o envolvimento da equipe nesse processo de economia, temos atingido o equilíbrio das contas financeiras. O maior resultado é a quebra de paradigma e a mudança de comportamento – temos a missão de, em cada Município, colocar isso na cabeça das

peças – temos que mudar a visão em relação à administração pública, que não é um guarda-chuva de empregos – temos que prestar um serviço de qualidade.

Fernando Cabral, Prefeito de Bom Despacho

O sistema Urbem e outras ferramentas

O Urbem é um *software* livre, desenvolvido pela CNM, que proporcionou para Bom Despacho uma economia anual de R\$ 150 mil no erário municipal (valor anual gasto anteriormente com empresa de tecnologia para manutenção). O *software* atende às normas da Contabilidade Aplicada ao Setor Público (Casp), sendo Bom Despacho uma das poucas cidades mineiras que obedecem a esses critérios desde 2013. As áreas de planejamento, orçamento e compras foram totalmente integradas no novo *software*, com excelentes resultados. O programa permitiu à prefeitura integrar em um sistema, paulatinamente, planejamento, folha de pagamentos, IPTU, execução orçamentária-financeira, enfim, uma série de processos necessários à boa gestão do Município.

O sistema permite também extrair informações estratégicas, extremamente necessárias aos prefeitos, para uma gestão eficiente das receitas e das despesas e avaliação de resultados. À medida que o Urbem integra os processos e coloca relatórios de gestão à disposição do prefeito, permite que ele trabalhe com foco mais estratégico, ou seja, nos resultados que mais interessam à população. As quatro principais vantagens de adoção do Urbem são:

- i. é um *software aberto*: nós sabemos o que está dentro dele. Qualquer pessoa pode examiná-lo, saber como funciona. Está nas mãos da prefeitura, o que é extremamente poderoso para o administrador;
- ii. é gratuito, ou seja, não tem custo de manutenção;
- iii. permite a padronização e o compartilhamento de recursos entre os Municípios;



- iv. tem uma estrutura que permite a sua expansão e seu avanço ao longo do tempo.

Hoje as prefeituras de um modo geral estão na mão dos prestadores de serviço. Se uma empresa amanhã resolver “sabotar” a prefeitura, em dois dias você não consegue mais nada. Esse é um dos motivos pelos quais nós temos sido obrigados a renovar ano após ano contratos com os mesmos provedores de serviço, porque quem manda na prefeitura são eles! Não são os contadores, não são os tesseiros, não são os prefeitos, são os provedores desses *softwares*. Enquanto for assim, as prefeituras continuarão tendo problemas.

Imaginem se todos os Municípios do Brasil adotassem o Urbem. Quantos bilhões de reais deixariam de ir para essas várias empresas e ficariam disponíveis para o uso do cidadão? Aqui nós economizamos por ano cerca de R\$ 150 mil, só com o custo de manutenção do *software*... Isso pode ser multiplicado pelo Brasil inteiro.

A falta de padronização tem um custo enorme para o Brasil. O Brasil é um país sem padrões. Por exemplo: imagine se cada fabricante de lâmpadas fabricasse uma rosca diferente... você seria obrigado a comprar a sua lâmpada de um único fornecedor. Se todos os Municípios adotassem regras padronizadas e utilizassem um *software* aberto, seria uma grande economia.

Fernando Cabral, Prefeito de Bom Despacho

Segundo a secretária de Planejamento, com toda essa estratégia metodológica, se o Município não tivesse uma ferramenta que lhe desse condições de implementar, nada disso teria sido possível.

Graças à coragem do prefeito, introduzimos o Urbem, que foi a nossa salvação, pois pudemos introduzir nele o novo PPA. Trabalhamos dia e noite para isso. A LOA está tam-

bém totalmente integrada ao sistema. O Urbem realmente foi a grande ferramenta.

Maria de Fátima Rodrigues, secretária de Planejamento, Orçamento e Gestão de Bom Despacho

O Urbem não estava preparado para atender às regras do Tribunal de Contas do Estado de MG – relatórios e exportações. Em 2014, para começar a usar o sistema era imperativa a implantação do PCASP (Plano de Contas Aplicado ao Setor Público – elaborado pela União), que já estava em fase de implantação.

A implantação do Urbem em Bom Despacho seguiu a seguinte sequência.

- i) Decisão de substituir pelo Urbem o *software* de gestão até então utilizado (final de 2013).

Fizemos uma análise dos problemas do *software* anterior, buscamos entender as necessidades de um *software* futuro nas áreas, e avaliar os ganhos reais. O Urbem atendia a tudo que precisávamos em um primeiro momento, mas não era apenas trocar o velho pelo novo – a troca tinha que trazer ganhos reais. Não apenas eficiência, eficácia, mas ganhos efetivos para o cidadão. Melhorar os nossos processos e baixar os nossos custos operacionais.

Wallace Campos Rodrigues, assessor de Inovação Tecnológica de Bom Despacho

- ii) Migração de dados e informações. As regras de negócios, os modelos de migração e as bibliotecas de dados foram montados pelos técnicos da prefeitura. Por exemplo: migrar todo o PPA, LOA e LDO (que já estavam inseridos no sistema e-cidades).

O problema mais sério da migração de dados foi a qualidade dos bancos de dados, pois estavam em sistemas



que não verificavam qualidade. O trabalho de higienizar esses bancos de dados é hercúleo e fadado ao fracasso. Por exemplo: não há uma chave única, às vezes há duas pessoas cadastradas. Temos nomes de ruas grafados de 16 formas diferentes.”

Wallace Campos Rodrigues, assessor de Inovação Tecnológica de Bom Despacho

- iii) Migração das informações contábeis (saldos).
- iv) Início dos empenhos (treinamento dos servidores durante a operação). Nesse momento, toda a execução financeira passou a ser feita pelo Urbem – o sistema anterior foi abandonado (janeiro de 2014).

Quando tínhamos dificuldades, entrávamos em contato com a equipe da CNM, que nos fornecia suporte de relacionamento. Migração, treinamento e mapeamento de processos correm por conta do Município.

Wallace Campos Rodrigues, assessor de Inovação Tecnológica de Bom Despacho

- v) Implantação por etapas: o bloco dos processos de execução orçamentária, patrimônio e financeiro não apresentam grandes dificuldades e devem ser implementados de uma vez. A folha de pagamentos também tem baixo grau de dificuldade, pois tem um processo menos sujeito a variações (pode-se começar por ela). Os processos mais complexos são os tributários, pois dependem da qualidade das informações. O maior gargalo é o processo de compras e licitações, pois o Urbem ainda não está preparado para o Registro de Preços, por meio do qual se realiza cerca de 90% das compras dos Municípios.

vi) Extração de informações estratégicas para tomada de decisão.

Software novo, com modelo de gestão novo, com adoção de novas regras para sistemas contábeis: isso foi o terror. Contadores acham que sistema bom é aquele que entrega relatórios para o Tribunal de Contas. Mas um sistema tem de ser também uma ferramenta que forneça dados para tomada de decisão – e foi isso que o Urbem começou a fazer para nós. Apoiar a gestão não somente nos aspectos legais, mas também estratégicos.

Fernando Cabral, Prefeito de Bom Despacho

Com isso, o ciclo de execução orçamentária já está “rodando” dentro do Urbem. Hoje conseguimos extrair relatórios com informações confiáveis, em um ambiente amigável e transparente, com visualização mais moderna, e analisá-las. Apesar das dificuldades de implementação, valeu a pena, inclusive pelo baixo custo da solução. Outra funcionalidade importante é a integração com o setor de compras. Hoje, quando a secretaria vai fazer a requisição de compras, tem de realizar uma série de procedimentos no sistema, para que este processo se integre com o orçamento.

Outro benefício do uso do Urbem, a partir das análises de informações geradas, foi a descoberta de que muitos recursos ficavam parados na conta da prefeitura sem aplicação. Ao passar a aplicar, a prefeitura ganhou receitas adicionais, procurando melhores taxas e melhores bancos.

Hoje temos uma visão exata de cada receita e do seu uso. Recursos da educação e da saúde, principalmente, que estavam parados, hoje são aplicados no que é efetivamente necessário.

Caso uma prefeitura queira implementar o Urbem, é interessante saber que Bom Despacho já avançou bastante, principalmente nessa conversa com os órgãos de controle. Segundo os técnicos que trabalharam na implementação, o Urbem atenderia perfeitamente a Municípios abaixo de 25 mil habitantes (que estão gastando mensalmente R\$15 mil a R\$30 mil com manutenção de *software*).



Outras ferramentas que estão sendo utilizadas em complemento ao Urbem são o sistema Alfresco (sistema para gestão eletrônica de documentos) e o sistema Cidade Compras.

A implementação do Urbem em Bom Despacho foi feita por três funcionários: um deles diretamente envolvido com a migração de dados, um contador – que conhecia bastante as “regras de negócio” – e um técnico com conhecimento em programação.

Modernização dos procedimentos licitatórios e de compras

Geralmente a área de licitações chama bastante a atenção da mídia: há muitos casos de corrupção nesses processos, o que fragiliza a gestão da prefeitura.

As principais premissas de processos de compras e licitações de Bom Despacho, conhecidas do público em geral (fornecedores e cidadãos), são:

- **segurança jurídica:** há um arcabouço de leis federais e municipais que devem ser seguidas, como: Lei 8.666/1993, regulamentação do pregão eletrônico, lei geral das micro e pequenas empresas. Um decreto importante que foi criado no Município e trouxe ganhos de resultados estabeleceu como se processa e quais são as diretrizes a serem alcançadas no orçamento público (Decreto Municipal nº 5.697/2013, que dispõe sobre a obrigatoriedade de especificação de preço máximo nos editais de licitação da administração municipal);
- **alcance efetivo de resultados:** toda compra pública tem de ser vantajosa quanto a alcançar os produtos e serviços pretendidos com qualidade e bom preço;
- **transparência** quanto a verificação e prestação de contas – todos os documentos que possam trazer informações sobre o processo são anexados.

Uma mudança operacional importante é que antes a área de licitações centralizava os levantamentos de preços em um único setor. Após a publicação do Decreto 5.697/2013, foi feita uma transferência de competências dessa tarefa, com a possibilidade de que cada área converse com os fornecedores. Essa mudança trouxe um ganho de produtividade e proporcionou aos vários setores alcançar o máximo de conhecimento sobre os produtos e serviços a serem adquiridos previamente.

Outra grande mudança foi a integração entre áreas, a partir da ferramenta Urbem. Foram integradas as áreas de planejamento e orçamento, licitações e compras; e tesouraria e contabilidade. Todo documento que definia o quanto seria gasto (requisições, certidões de contadores, declaração da Secretaria de Fazenda sobre disponibilidade financeira etc.) era feito no papel e agora é feito eletronicamente, da mesma forma que as liquidações e pagamentos.

O processo de uma compra pública se dá a partir dos seguintes passos.

– Solicitação pela secretaria:

- a) a área detecta uma necessidade e determina o objeto. Quando um produto é solicitado, todas as secretarias são informadas sobre aquela demanda. Uma secretaria não demandante pode ter interesse no mesmo produto e pode aderir ao processo. Constroem-se então mapas e gera-se um processo que atenda a mais de uma área;
- b) a área demandante justifica a compra ou contratação;
- c) a área demandante estabelece as dotações orçamentárias com saldo suficiente para a compra ou contratação (exceto Sistema de Registro de Preços – SRP);
- d) a área demandante especifica e quantifica itens (projeto básico, quantidades físicas, orçamento de referência).



– **Processamento pela gerência de Licitações e Compras:**

- a) vincula compra ou contratação à unidade gestora;
- b) estabelece modalidade licitatória (menor preço, melhor técnica etc.);
- c) escolhe critério de contratação;
- d) define documentação exigida;
- e) inclui e gera edital, informações relevantes (como parecer jurídico, dados dos licitantes, lances de cada empresa) e resultados do certame;
- f) emite autorização de empenho (exceto SRP, que prevê compras parceladas);
- g) indica responsáveis pelo processo de compra e contratação de suas respectivas fases;
- h) insere dados contratuais;
- i) gera ordem de fornecimento e serviço.

Todo esse processo é integrado ao Urbem, que armazena todas as informações registradas. O uso do Urbem melhorou a produtividade dos processos, com ele ganhou-se escala e melhorou-se a segurança dos dados e informações.

Com relação ao pregão presencial, usa-se outro *software*, o Cidade Compras, que trabalha com o pregão tanto presencial quanto eletrônico. Lançam-se nesse sistema os resultados do que foi feito presencialmente.

Está sendo trabalhada a integração entre o Cidade Compras e o Urbem.

Com relação à integração das micro e pequenas empresas, está em andamento uma integração entre a Rede SIM e o Urbem.

Para profissionalizar ainda mais os processos e garantir qualidade, foi confeccionado um manual de qualidade, com base nos princípios da norma ISO 9001.

Alguns resultados desse componente começaram a aparecer nos custos dos investimentos e na gestão dos contratos:

“... o maior ganho é o seguinte: todas as nossas obras de construção civil são as mais baratas de toda região. Por exemplo: nosso asfalto custa R\$ 400 mil/km – ninguém faz isso no Brasil, nem Municípios, nem Estados, nem governo federal. E por quê? Porque não admitimos licitação direcionada, fraudada de qualquer forma. Isso aumenta o interesse das empresas. Não colocamos nos termos de referência exigências descabidas. Apenas o que é estritamente essencial para possibilitar participação de todos. Pagamos em dia: fez a obra, mediu, recebeu – a gordura que o empresário coloca no orçamento pelo risco de que vai receber atrasado, em Bom Despacho, pode tirar. Quando damos ordem de serviço, temos o dinheiro em caixa ou o fluxo já previsto. Conseguimos fazer várias obras economizando.

Fernando Cabral, Prefeito de Bom Despacho

O Escritório de Projetos

A prefeitura destacou uma pequena equipe para se dedicar ao acompanhamento dos projetos prioritários com uma sistemática de resultados, o que se dá a partir da extração de informações do Urbem. Os principais projetos acompanhados são três a quatro projetos grandes, eleitos pelos prefeito, que nomeia um gerente da secretaria finalística. A função do escritório é planejar e monitorar o projeto desde o início, nas seguintes etapas:

- termo de abertura do projeto;
- planejamento executivo;
- orçamento;
- contratações e gestão de contratos; e
- monitoramento físico e financeiro.

É gerado um relatório bimestral que se chama *status report* (relatório de situação) com os percentuais de avanço físico (ou seja, de cum-



primento de metas) e financeiro (de aplicação de recursos financeiros): o que foi feito no período, o que está emperrando. Essa é uma ferramenta de comunicação que permite ao prefeito tomar decisões.

O prefeito só se reúne quando o problema é muito grande. Ele se reúne com todos os projetos dependendo das necessidades. Quanto menos, melhor.

Maria de Fátima Rodrigues, secretária de Planejamento, Orçamento e Gestão de Bom Despacho

Além das funções elencadas acima, o Escritório de Projetos tem o papel de captar recursos para a prefeitura e aferir os indicadores relacionados a todas as áreas de resultado e aos programas do PPA.

Programa Desperdício Zero

Esse foi um programa concebido a partir das ações de modernização da gestão, baseado na diretriz de gastar menos com a máquina pública e mais com ações finalísticas, voltadas aos cidadãos. As despesas meio, ou seja, as de manutenção com água, luz, telefone, combustível, são monitoradas detalhadamente. Esse foi um grande avanço na gestão, por conseguir reservar mais recursos para investimentos.

Dar valor ao recurso arrecadado no Município. Nossas transferências diminuem cada vez mais, praticamente não temos mais emendas parlamentares, são poucos os convênios, ou seja, a gente sobrevive mais com recursos próprios. Então temos realmente que fazer mais com menos. É cuidar dessa despesa de custeio para investir para a população. Escolas foram reformadas e equipadas. Eu fico me perguntando: se temos que gastar 25% do orçamento em educação, e comprovávamos isso nas prestações de contas, por que estávamos nessas condições? Gastávamos mal!

Maria de Fátima Rodrigues, secretária de Planejamento, Orçamento e Gestão de Bom Despacho



A ordem é economizar cada centavo e cuidar de cada segundo perdido na administração pública.

Fernando Cabral, Prefeito de Bom Despacho

O projeto envolveu algumas iniciativas emblemáticas para a economia de recursos: por exemplo, redução no uso do papel.

Esta é uma batalha extremamente difícil. Tínhamos cópias de documentos armazenadas durante anos. O burocrata tem paixão pelo papel e isso tem de acabar. Estamos prontos e caminhando para eliminar todos os papéis da contabilidade e do setor de compras. Será uma economia não só de papel, mas de *tonner*, de armazenamento e do tempo dos servidores no processamento disso.

Fernando Cabral, Prefeito de Bom Despacho

Atuou também na redução de custos com veículos

Uma das ações tomadas foi com relação à locação de veículos: em 2013, 60% da frota estavam sucateados e sem condições de uso – por orientação do prefeito, leilamos todos os carros e máquinas (velhos, gerando custos de manutenção). Não conseguíamos naquele momento recursos para comprar. A locação teve uma vantagem: depois de dois anos, estamos substituindo todos os veículos por novos.

Fernando Cabral, Prefeito de Bom Despacho

Implementado e regulamentado em 2014 – por meio dos Decretos municipais 6258 e 6259/2014



Comunicação com a população

Toda grande empresa tem assessoria de comunicação, porque as empresas privadas sabem da importância de se comunicar com o seu público, seus clientes. No caso da administração pública, a comunicação é um requisito legal, pois ela tem de dar transparência aos seus dados, organizar material e informações e difundir entre a população. A prefeitura de Bom Despacho utiliza mídias sociais, página eletrônica da prefeitura, jornal impresso (Boa Notícia) e o Diário Oficial Eletrônico do Município (Dome²).

Em Bom Despacho, a população sabe que cobramos impostos, mas que estamos fazendo coisas com esses recursos. Nós temos o cuidado de informar. Por exemplo, este ano, no carnê de IPTU que seguiu para o cidadão, eu informei onde foi aplicado o recurso. Essa estrada, por exemplo, que é a maior obra viária da cidade, são 5 quilômetros, de primeiríssima qualidade, é uma obra extremamente barata, é o asfalto mais barato do Brasil. Mostro para o cidadão que fizemos uma obra extremamente necessária para a cidade usando o dinheiro do IPTU. Quando o cidadão vê isso, ele se dispõe a pagar. Esse é um dos motivos pelos quais temos diminuído tanto a inadimplência. Há reconhecimento.
Fernando Cabral, Prefeito de Bom Despacho

No caso de Bom Despacho, algumas características locais facilitaram a execução do projeto:

- a) liderança e envolvimento pessoal do prefeito em todas as etapas do projeto;
- b) envolvimento da equipe de servidores efetivos em todos os processos de mudança;

2 Disponível em <<http://www.bomdespacho.mg.gov.br/dome/>>.

- c) qualificação da equipe de TI e suporte de relacionamento da CNM para trabalhar nas customizações necessárias à implementação do Urbem;
- d) experiência prévia da secretária de Planejamento na reforma administrativa do governo de Minas Gerais e no modelo de Gestão para Resultados implementados entre 2003 e 2010.

Parceiros e instrumentos institucionais requeridos

O projeto executa-se por meio de uma parceira que envolve:

1. a prefeitura, como líder da implementação do conjunto de iniciativas;
2. a Câmara Legislativa, com a qual muitas vezes é necessário ter um diálogo intenso, pois vários instrumentos legais têm de ser aprovados;
3. a CNM, responsável pelo desenvolvimento do *software* Urbem e pelo apoio técnico durante a sua implementação pela prefeitura de Bom Despacho;
4. os servidores municipais, que compram a ideia e implementam cada mudança;
5. a população, que se sente mais estimulada a contribuir com os impostos.



Cronologia Básica

- No período de transição³: concepção do redesenho da estrutura administrativa, com base no plano de governo.
- Janeiro de 2013: publicação da nova estrutura administrativa do Município (Lei Complementar 25/2013).
- Primeiro semestre de 2013: elaboração do novo PPA (2014-2017).
- Setembro de 2013: criação da Escola de Formação do Servidor Público Municipal de Bom Despacho (Lei 2.345/2013) e do Escritório de Gerenciamento de Projetos (Decreto 5.708/2013).
- Novembro de 2013: Decisão de implementar o Urbem, sistematização dos modelos de negócio (fluxos de trabalho) e início de migração de dados.
- Dezembro de 2013: publicação da lei que dispõe sobre o Plano Plurianual (PPA) para o período 2014/2017 (Lei 2.384/2013).
- Dezembro de 2013: fim da migração dos dados.
- Janeiro de 2014: primeiros empenhos realizados via Urbem e início da execução contábil, financeira e patrimonial.
- Março de 2014: formalização da adoção do sistema Urbem (Decreto 6.012/2014).
- Junho de 2014: primeiro processo de revisão do PPA (concluído em agosto de 2014).
- Setembro de 2014: instituição do Programa de Melhoria do Gasto Público – Desperdício Zero e Criação do Comitê de Qualidade e Controle da Gestão Pública Municipal.
- Janeiro de 2015: primeiras nomeações a partir de novos concursos públicos.

³ O período de transição ocorre desde o momento em que o candidato teve proclamada sua eleição pelo órgão competente até o dia da posse

Números do projeto

R\$ 150 mil
foi o quanto se
economizou por ano
com manutenção do
software de gestão

O **nível de
inadimplência**
relativo ao IPTU
caiu de 70%, no
início da gestão,
para cerca de

25%

O preço do quilômetro
de asfalto praticado
em Bom Despacho é
de R\$ 400 mil – **o mais
barato do Brasil** e de
alta qualidade. Uma das
estradas, executada
pela prefeitura, foi feita
totalmente com recursos
próprios: é uma estrada
de 5 quilômetros, na qual
foram investidos

R\$ 2 milhões

A prefeitura mantinha
um saldo médio de
R\$ 20 milhões parado
em contas poupança
do Banco do Brasil e
da Caixa Econômica
Federal, que não
tinham retorno.

O dinheiro passou
a ser investido. Em
2014, arrecadaram-se
mais de

R\$ 2 milhões
só de juros, sem tirar
nada do contribuinte

A prefeitura
conseguiu
**reduzir
em 2/3 o
uso de
papel**

apenas
racionalizando
processos

Em 2014, a prefeitura
conseguiu catalogar
cerca de 200 publicações
espontâneas na mídia
(matérias de mídia
digital, rádio e TV). Em
2015, esse número subiu
para 760, sendo que
85% eram elogiosas
à prefeitura ou a Bom
Despacho. Foram
priorizados meios sem
custo (redes sociais),
e em 2014 os acessos
apenas pela *fanpage* do
Facebook foram

74 mil



Desdobramentos

O projeto de inovação e modernização tecnológica descrito gerou várias consequências positivas para o Município. Sem corrupção e com ganhos de eficiência, os resultados melhoraram significativamente.

Graças a essas ações, mesmo em um período de crise:

- a arrecadação própria triplicou;
- a frota de veículos foi modernizada;
- todas as escolas municipais foram reformadas;
- estradas e pontes foram recuperadas;
- servidores tiveram aumentos reais;
- todas as contas foram colocadas em dia;
- ampliaram-se as equipes de saúde da família de 8 para 18.

Esses resultados só foram possíveis com a melhora da gestão.

Para melhorar os resultados de sua administração, os prefeitos não podem ter medo de inovar. Inovar na arrecadação, pois sem dinheiro não há obras. Inovar na aplicação de recursos, pois sem boa aplicação não há bons resultados. Inovar na valorização do servidor, pois é ele quem impulsiona as mudanças. E inovar na adoção de ferramentas e *softwares*, como o Urbem, pois sem ferramentas apropriadas as boas intenções se perdem.

O que a população deseja não é parar de pagar tributos, mas sim vê-los bem transformados em resultados. E, para isso, é preciso coragem e determinação para fazer o que tem de ser feito.

CURIOSIDADES

1. Um depoimento sobre como foi a reação dos funcionários com algumas mudanças:

Quando o prefeito foi entrar, houve um pronunciamento na rádio informando que o horário ia passar a ser das 8h às 18h – e era das 12h às 18h. Houve uma ameaça de boicote, mas no primeiro dia de mandato estavam todos às 8h. Já sabíamos do profissionalismo e da austeridade dele.

Daniela Moreira Rocha, secretária de Fazenda

2. Falando sobre os efeitos de ter implantado o Urbem, o prefeito contou que uma das tesoureiras um dia entrou na sala dele chorando e disse: “Pela primeira vez na vida, liguei um credor para mim e perguntou que dia vocês vão pagar? E eu respondi: Já está creditado!. Então o fornecedor elogiou e agradeceu. Eu nunca havia sido elogiada no meu trabalho em 30 anos. Isso mudou a minha vida”.



ÍNDICE REMISSIVO

CNM 7, 11, 13, 14, 27, 42, 45, 54, 60
Comunicação 27, 29, 33, 51, 53,
Cultura 16, 20, 30, 40
Custo(s) 16, 27, 29, 42, 43, 44, 46, 49, 52, 56
Dados 25, 29, 34, 36, 44, 45, 46, 47, 49, 53, 55
Desperdício Zero 51, 55
Dificuldade(s) 28, 29, 45, 46
Equipe(s) 13, 23, 25, 26, 29, 30, 32, 34, 35, 36, 45, 50, 53, 54, 57, 60
Estratégia(s) 11, 15, 23, 25, 31, 41, 43
Experiência(s) 11, 15, 17, 34, 35, 54
Ferramenta(s) 16, 19, 23, 26, 27, 30, 36, 37, 41, 42, 43, 44, 46, 47, 51, 57
Formação 13, 16, 19, 40, 55
Gestor (a)(es) 11, 13, 14, 19, 28, 29, 30, 31, 49
IDH 20, 21
Implementação 13, 34, 40, 46, 47, 54
Informações 13, 14, 31, 42, 44, 45, 46, 47, 49, 50, 53, 60
Integração 36, 37, 46, 48, 49
LDO 23, 44, 45, 48
LOA 19, 23, 43, 44,
Meta(s) 19, 24, 26, 31, 51
Migração 44, 45, 47, 55
Monitoramento 11, 12, 15, 26, 27, 31, 50
MuniCiência 11, 12, 14, 15, 22
Orçamento 22, 26, 34, 35, 36, 37, 38, 40, 42, 46, 47, 48, 50, 51,
PPA 19, 23, 35, 38, 43, 44, 51, 55
Servidor(es) 16, 19, 23, 28, 29, 32, 34, 40, 41, 45, 52, 53, 54, 56, 57,
Reforma(s) 12, 15, 23, 35, 51, 54
Segurança 12, 29, 30, 31, 36, 47, 49
Software 16, 23, 27, 29, 42, 43, 44, 46,
Tecnologia 18, 26, 27, 42
Transição 25, 55
Urbem 10, 19, 23, 26, 29, 30, 31, 34, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 54, 55, 58

AGRADECIMENTOS

Agradecemos à prefeitura de Bom Despacho, em especial ao prefeito Fernando Cabral, por ter recebido a equipe de técnicos da CNM e ter disponibilizado todas as informações e imagens para a elaboração deste material.









Sede (nova)

SGAN 601 – Módulo N
CEP: 70830-010
Asa Norte – Brasília/DF
Tel/Fax: (61) 2101-6000

Sede (antiga)

SCRS 505, Bl. C
Lt. 01 – 3º Andar
CEP: 70350-530
Asa Sul – Brasília/DF

Escritório Regional

Rua Marcílio Dias, 574
Bairro Menino Deus
CEP: 90130-000
Porto Alegre/RS
Tel/Fax: (51) 3232-3330

www.cnm.org.br

 /PortalCNM

 @portalcnm

 /TVPortalCNM

 /PortalCNM