

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

PEDRO DE LIMA MARIN

SISTEMAS DE GESTÃO PARA RESULTADOS NO SETOR PÚBLICO:
Intersecções entre política, governança e desempenho nas prefeituras de Rio de Janeiro
e São Paulo

SÃO PAULO
2016

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

PEDRO DE LIMA MARIN

SISTEMAS DE GESTÃO PARA RESULTADOS NO SETOR PÚBLICO:
Intersecções entre política, governança e desempenho nas prefeituras de Rio de Janeiro e
São Paulo

Tese apresentada à Escola de Administração de
Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas
(FGV-EAESP), em cumprimento aos requisitos para
obtenção do título de Doutor em Administração
Pública e Governo

Linha de Pesquisa: Transformações do Estado e
Políticas Públicas

Orientadora: Profa. Dra. Regina Sílvia Viotto
Monteiro Pacheco

SÃO PAULO
2016

Marin, Pedro de Lima.

Sistemas de gestão para resultados no setor público: intersecções entre política, governança e desempenho nas prefeituras de Rio de Janeiro e São Paulo/ Pedro de Lima Marin. - 2016.

234 f.

Orientador: Regina Sílva Viotto Monteiro Pacheco

Tese (CDAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Administração pública – São Paulo (SP). 2. Administração pública – Rio de Janeiro (RJ). 3. Planejamento estratégico. 4. Desempenho – Avaliação. 5. Eficiência organizacional. I. Pacheco, Regina Sílva Viotto Monteiro. II. Tese (CDAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

PEDRO DE LIMA MARIN

SISTEMAS DE GESTÃO PARA RESULTADOS NO SETOR PÚBLICO:

Intersecções entre política, governança e desempenho nas prefeituras de Rio de Janeiro e São Paulo

Tese apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV-EAESP), em cumprimento aos requisitos para obtenção do título de Doutor em Administração Pública e Governo

Linha de Pesquisa: Transformações do Estado e Políticas Públicas

Orientadora: Profa. Dra. Regina Sílvia Viotto Monteiro Pacheco

Data da aprovação: 26/02/2016

Banca examinadora:

Profa. Dra. Regina Sílvia Viotto Monteiro Pacheco
Orientadora/FGV-EAESP

Profa. Dra. Cibele Franzese
FGV-EAESP

Profa. Dra. Úrsula Dias Peres
EACH-USP

Prof. Dr. José Carlos Vaz
EACH-USP

Prof. Dr. Humberto Falcão Martins
EBAPE-FGV

*Dedicado à memória de meu pai,
José Maria Marin*

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, gostaria de agradecer a minha orientadora Regina Pacheco, pelo incentivo, pela atenção, pela torcida e, principalmente, pelas gostosas conversas e ideias trocadas.

Aos Professores Ciro Biderman e Cibele Franzese, pelas preciosas contribuições na banca de qualificação, sem as quais este trabalho não seria o mesmo.

Aos amigos e colegas da Prefeitura Municipal de São Paulo, cuja convivência e troca de experiências foi fundamental nesta jornada de reflexão.

A todos os entrevistados, em especial os da cidade do Rio de Janeiro, que encontraram espaço em suas disputadas agendas, me acolheram e contribuíram com depoimentos ricos e instigantes.

A Mariana Mazzini, pela inspiração, pela companhia e pela ajuda com a metodologia e com as revisões.

A Margareth Kang, pelas risadas e pela leveza, mesmo nos momentos de semi-desespero compartilhados.

A Daniela Bezerra, pela guarida e pelos *insights* sobre a mente carioca.

A Heloisa Prado Telles, pelo amparo nos momentos de inquietação.

A minha irmã Gabriela de Lima Marin, cuja disciplina e compromisso com o projeto de mestrado foram uma constante fonte de inspiração e companheirismo. Tenho muito orgulho de ser seu irmão. E obrigado mais uma vez pelo Gráfico 2!

A minha mãe Raquel de Lima, de quem nunca tive nada que não fossem palavras de acolhimento, conselhos de sabedoria e sorrisos de incentivo. Mãe, este trabalho também é para você.

Ao meu companheiro Niraldo Santos, pela paciência, por estar sempre lá, por saber sempre a coisa certa a dizer e por tudo o que jamais caberia aqui.

À CAPES, pela bolsa de estudos que viabilizou a realização do meu curso de doutorado.

RESUMO

A gestão para resultados (GpR) tem adquirido importância crescente nos municípios brasileiros, assumindo diferentes funções no interior das organizações públicas. No entanto, a implementação de sistemas de GpR no setor público pode vir acompanhada de novos problemas oriundos da complexidade da mensuração de resultados em ambientes expostos ao escrutínio social e político. Nesse contexto, o objetivo deste trabalho é analisar de forma crítica os sistemas de GpR implantados nas prefeituras de Rio de Janeiro e São Paulo, visando a estabelecer, com base na teoria, conexões entre as diferentes funções exercidas pelos sistemas de GpR e as disfunções vivenciadas pelos gestores públicos no cotidiano. Para tanto, foram mapeadas, com base na teoria, as diferentes funções desempenhadas pelos sistemas de GpR e separadas em três macrocategorias: desempenho, governança e política. A partir dessa categorização, foram delimitadas as possíveis disfunções da GpR relacionadas com as intersecções dessas diferentes macrocategorias. Com base nas categorias teóricas estabelecidas, foram coletados dados sobre a GpR nas duas prefeituras, com destaque para a entrevista de 12 gestores e 3 representantes da sociedade civil. Os achados de pesquisa permitiram demonstrar que a Prefeitura do Rio de Janeiro implementou um sistema de GpR voltado principalmente para a melhoria do desempenho, ao passo que São Paulo focou nas funções relacionadas à macrocategoria da governança. Em relação às disfunções, o Rio de Janeiro apresentou indícios de definição tecnocrática das metas e *gaming* interno, ao passo que a Prefeitura de São Paulo esteve marcada por *gaming* externo, miopia e *lock-in*. Os resultados permitiram identificar ainda outras variáveis relevantes para o estudo das disfunções da GpR, como a cultura política, o envolvimento do prefeito no sistema, a entrada na agenda do tema da GpR, o grau de institucionalização do sistema de GpR. Os resultados demonstram que as diferentes funções assumidas por esses sistemas estão correlacionadas com as disfunções. O capítulo final explora essas possibilidades de correlações.

Palavras-chave: gestão pública, gestão para resultados, mensuração de resultados, gestão municipal, programa de metas, plano estratégico.

ABSTRACT

Performance management has acquired an increasing importance in Brazilian municipalities, taking on different functions within public organizations. However, the implementation of performance management systems in the public sector may be followed by new problems related to the complexity of measuring results in environments subject to public and social scrutiny. In such context, this present work seeks to analyze the performance management systems put forth by the municipalities of Rio de Janeiro and São Paulo. It seeks to establish connections between the different functions played by performance management systems and the dysfunctions perceived by public managers in their daily work. With that goal in hand, we have mapped the different functions played by performance management systems in theory. These functions were separated in three macro categories: performance functions, governance functions and political functions. After this categorization, the possible dysfunctions of performance management were identified in relation to the intersections of these functional macro categories. Based on this theoretical framework, we collected data on the performance management systems of both municipalities, including interviewing 12 public managers and 3 representatives of civil society organizations. Our findings allow us to demonstrate that the municipality of Rio de Janeiro has implemented a performance management system geared towards performance improvement, while São Paulo has focused in the functions related to the macro category of governance. Concerning dysfunctions, Rio de Janeiro has showed traces of a technocratic definition of targets and internal gaming, while São Paulo has demonstrated external gaming, myopia and lock-in. Our results also allowed us to identify other relevant variables in the study of performance management dysfunctions, like the political context, the degree of the mayor's involvement in the system, how performance management became part of the public agenda and how institutionalized the performance management system is. These results show that different functions taken on by performance management systems are correlated to dysfunctions. The final chapter explores these possible correlations.

Keywords: public management, performance management, performance measurement, municipal management, target regimes, strategic management.

LISTA DE QUADROS, ILUSTRAÇÕES E GRÁFICOS

Quadros

Quadro 1. Questões de pesquisa, finalidade, método escolhido e dados	31
Quadro 2. Distribuição dos(as) entrevistados(as) por categoria.....	35
Quadro 3. Oito propósitos dos gestores públicos para mensurar o desempenho	42
Quadro 4. Metas, <i>rankings</i> e inteligência – comparados	55
Quadro 5. Quatro visões de mundo e suas características.....	57
Quadro 6. Macrocategorias e usuários das informações de desempenho e respectivas funções da GpR a serem analisadas.....	73
Quadro 7. Doenças da mensuração de resultados e suas características	75
Quadro 8. Consequências não-intencionais da mensuração no setor público	77
Quadro 9. Duas visões alternativas da cadeia da gestão para resultados	84
Quadro 10. Tipologia do <i>gaming</i> organizacional	89
Quadro 11. Resumo das disfunções da GpR, por intersecção.....	91
Quadro 12. Metas, Iniciativas Estratégicas e Metas anuais do Acordo de Resultados na Saúde.....	96
Quadro 13. Comparação entre as promessas do Programa de Governo, Plano Estratégico e Promessas da Campanha na área da saúde.....	99
Quadro 14. Fórmula de cálculo da remuneração variável em 2013	101
Quadro 15. Resultados da SMS no ano de 2014	103
Quadro 16. Comparação das funções assumidas pelos sistemas de GpR - municípios de Rio de Janeiro e São Paulo.....	146
Quadro 17. Comparação entre as disfunções detectadas – Rio de Janeiro e São Paulo	152

Ilustrações

Ilustração 1. Ciclo de transições na pesquisa	27
Ilustração 2. Funções da GpR segundo diferentes autores.....	47
Ilustração 3. Funções da GpR segundo a literatura, divididas por macrocategoria.....	50
Ilustração 4. Definições de eficiência e efetividade	53
Ilustração 5. O paradigma tradicional de <i>accountability</i> na administração pública.....	60
Ilustração 6. Gestão para Resultados: macrocategorias e funções	69
Ilustração 7. Macrocategorias de funções da GpR e suas zonas de intersecção.....	80
Ilustração 8. Representação gráfica do modelo de Gestão de Alto Desempenho na Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro.....	94
Ilustração 9. Exibição do andamento da meta 78 no portal "Agenda 2012"	120

Ilustração 10. "Termômetro" de execução das metas nos relatórios semestrais da Agenda 2012	121
Ilustração 11. A estrutura do Programa de Metas 2013-2016	124
Ilustração 12. Metas e indicadores do objetivo 4: “ampliar o acesso, aperfeiçoar a qualidade, reduzir as desigualdades regionais e o tempo de espera e fortalecer a atenção integral das ações e serviços da saúde”	125
Ilustração 13. Exibição de uma meta no portal "Planeja Sampa"	128
Ilustração 14. Exibição de um projeto no portal "Planeja Sampa" (Tipo: construção de um equipamento).....	129
Ilustração 15. Ciclo Participativo de Planejamento e Orçamento Participativos em 2015	133
Ilustração 16. O Programa de Metas e o PPA 2014-2017	138
Ilustração 17. <i>Gaming</i> e as relações Agente-Principal tradicionais do <i>accountability</i> democrático...	155

Gráficos

Gráfico 1. Percentual da população que confia na instituição "Prefeitura Municipal de São Paulo" .	116
Gráfico 2. Representação esquemática das principais funções assumidas pelos sistemas de GpR nos dois municípios analisados.....	149

LISTA DE ABREVIACÕES E SIGLAS

AGPM	Analista de Gerenciamento de Projetos e Metas
AR	Acordo de Resultados
CPOP	Conselho de Planejamento e Orçamento Participativos
CVL	Secretaria da Casa Civil da Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro
GpR	Gestão para Resultados
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IR	Indicador de Resultado Esperado
NGP	Nova Gestão Pública
PFL	Partido da Frente Liberal
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMSP	Prefeitura Municipal de São Paulo
PNRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PV	Partido Verde
RNSP	Rede Nossa São Paulo
SMS	Secretaria Municipal de Saúde
TCM	Tribunal de Contas do Município
URSI	Unidade de Referência da Saúde do Idoso

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1 CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS	22
1.1 Seleção dos casos	28
1.2 Coleta de dados	30
1.3 Entrevistas	33
1.4 Análise dos dados.....	36
1.5 Limitações do estudo.....	36
2 GERIR PARA QUAIS RESULTADOS? FUNÇÕES DO USO DE METAS E INDICADORES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	41
2.1 Classificação da gestão por resultados por funções: três abordagens conceituais	42
2.2 Em direção a uma teoria integrada das funções da gestão para resultados	45
2.3 Medir para melhorar: gestão para resultados como ferramenta propulsora do desempenho	51
2.4 Gestão para resultados e a governança pública: <i>accountability</i> , transparência e controle social	58
2.5 Política, metas e indicadores: qual a ligação?	65
2.6 Operacionalizando as variáveis	69
3 BUSCANDO RESULTADOS E ENCONTRANDO PROBLEMAS: DISFUNÇÕES DA MENSURAÇÃO POR RESULTADOS	75
3.1 Desempenho e governança: racionalidades semelhantes, perspectivas distintas	80
3.2 Desempenho e política: confronto de racionalidades	83
3.3 Funções de governança e funções políticas: disputas pelo protagonismo político.....	87
3.4 Operacionalizando as variáveis relacionadas às disfunções gerenciais	90
4 O PLANO ESTRATÉGICO DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO	92
4.1 Contexto	92
4.2 O Plano estratégico 2013-2016	97
4.3 GpR no Rio de Janeiro: desempenho em primeiro lugar	104
4.4 Governança: o novo desafio	107
4.5 O Plano Estratégico e a estratégia política do prefeito carioca	110
4.6 Problemas e disfunções	112
5 O PROGRAMA DE METAS DA CIDADE DE SÃO PAULO	115
5.1 Contexto	115
5.2 Gestão Haddad e o Programa de Metas 2013-2016	122
5.3 Metas como instrumentos de governança	130
5.4 Programa de Metas como ferramenta de gestão do desempenho.....	135

5.5	Usos políticos do Programa de Metas	139
5.6	Problemas e disfunções	140
6	DISCUSSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS	145
6.1	Comparando funções.....	145
6.2	Comparando as disfunções.....	150
6.3	Tentando dar um sentido às diferenças: um olhar para além das funções e disfunções	156
6.4	Conclusões: retomando as perguntas de pesquisa	161
6.5	Considerações finais.....	164
6.6	Outras considerações finais: a visão de um implementador.....	166
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	171
	APÊNDICE I – Roteiro de Entrevistas: gestores públicos.....	184
	APÊNDICE II – Roteiro de Entrevistas: representantes de organizações da sociedade civil	185
	ANEXO I - Metas e indicadores do Programa de Metas 2013-2016 da Prefeitura Municipal de São Paulo.....	186
	ANEXO II - Tabela de Metas do Plano Estratégico 2013-2016 da Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro.....	201
	ANEXO III - Emenda nº 30 de 26 de fevereiro de 2008 à Lei Orgânica Municipal de São Paulo.....	212
	ANEXO IV - Exemplo de Ficha de Identidade de meta do Programa de Metas 2013-2016 da Prefeitura Municipal de São Paulo - Meta 17.....	215
	ANEXO V - Metas e indicadores do Programa de Metas 2013-2016 da Prefeitura Municipal de São Paulo.....	218

INTRODUÇÃO

Mensurar resultados é a ordem do dia no campo da gestão pública brasileira. Em todos os níveis da federação, governos dos mais diversos espectros do campo político vêm implementando variadas formas de gestão com base em indicadores e metas, inspiradas direta ou indiretamente pelas experiências internacionais de reforma do setor público.

Muito embora a quantificação de resultados e o uso de indicadores de desempenho não sejam novidades na administração pública, tendo sido usados extensivamente na Grã-Bretanha e na extinta União Soviética ao longo de grande parte do século XX (Hood, 2007a), a literatura registra um ressurgimento do interesse no tema a partir da década de 1980. Este ressurgimento está diretamente relacionado ao avanço do movimento conhecido como Nova Gestão Pública (*New Public Management*), que vê na gestão para resultados (GpR) uma ferramenta imprescindível para a melhoria da gestão pública.

A GpR pode ser entendida como um conjunto heterogêneo de práticas adotada por governos no sentido de estabelecer mecanismos que possibilitem o atingimento de melhores resultados – ainda que o que se entenda por resultados varie muito dependendo de cada contexto (Talbot, 2009). Esses mecanismos frequentemente assumem a forma de sistemas de indicadores de desempenho, em que informações sobre o desempenho são coletadas, comparadas com metas previamente estabelecidas e disponibilizadas para diversos “consumidores” (secretários de estado, mandatários, parlamentares, organizações da sociedade civil, imprensa, público em geral) que as utilizam para diversos fins relacionados a seu papel institucional (Pollitt, 2006). Busca-se, dessa forma, encurtar a distância entre a administração pública e a administração privada com o objetivo de conferir maior eficiência à máquina estatal.

No Brasil, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) (Brasil, 1995) é considerado o marco inaugural de um debate mais amplo sobre a necessidade de uma reforma gerencial orientada para resultados no setor público. Partindo do diagnóstico de que o Estado brasileiro seria excessivamente centralizador e caracterizado pela rigidez dos procedimentos, o PDRAE propõe, entre outras medidas, a “reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua ‘governança’, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas” (Brasil, 1995, p. 11). Dentre as iniciativas preconizadas nessa

reforma está a transformação da administração pública em um aparato “gerencial, flexível e eficiente, voltado para o atendimento do cidadão” (Brasil, 1995, p. 12).

Embora o PDRAE tenha falhado em implementar uma reforma abrangente da administração pública federal, as ideias e mecanismos ali previstos foram aos poucos ganhando espaço em governos estaduais, com destaque para a gestão do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) no estado de Minas Gerais, que promoveu a partir de 2003 um extenso processo de reestruturação administrativa apelidado de “Choque de Gestão”, objeto de amplo estudo e discussão na literatura brasileira de gestão pública. Mais recentemente, o governo de Pernambuco, após a experiência inaugural do ex-governador Eduardo Campos, também vem se destacando pela adoção de mecanismos de um Plano Estratégico com forte orientação para resultados.

Hoje, vinte anos após o lançamento do PDRAE, uma “terceira onda gerencial” (Marini, 2009) tem como protagonistas os governos municipais brasileiros, como evidenciado em diversas experiências de GpR no plano municipal relatadas na série de publicações “Governança em Ação”, editada pelo Instituto Publix. A importância que a GpR adquiriu nas cidades brasileiras pôde ser observada também no painel “Governos Municipais: experiências exitosas”, parte do seminário “Reforma Gerencial 20 + 20” promovido pela Fundação Getúlio Vargas nos dias 26 e 27 de agosto de 2015. Neste painel, prefeitos representando municípios de diversos tamanhos e partidos de diferentes espectros do campo político fizeram um balanço majoritariamente positivo de suas experiências com ferramentas de GpR, destacando as melhorias obtidas no desempenho, transparência e *accountability* das organizações públicas.

Rio de Janeiro e São Paulo, as duas maiores metrópoles do país, também são exemplos do avanço da GpR nos governos municipais. Em 2009, a cidade de São Paulo institucionalizou, por meio da Emenda nº 30/2008 à sua Lei Orgânica, a exigência de que cada prefeito eleito apresente um Programa de Metas que inclua “ações estratégicas, os indicadores e metas quantitativas” baseadas no Programa de Governo apresentado durante sua campanha eleitoral. No mesmo ano, o município do Rio de Janeiro, que já possuía uma experiência anterior incipiente de planejamento estratégico, deu um salto qualitativo ao apresentar um complexo Plano Estratégico para o período 2009-2012, elaborado com a participação ativa de prestigiadas firmas de consultoria na área de gestão. Embora tenham sido implementadas em contextos sócio-políticos distintos, tendo o prefeito do Rio de Janeiro

garantido sua reeleição e o prefeito de São Paulo falhado em eleger seu sucessor, ambas as experiências tiveram sua continuidade garantida nos mandatos seguintes (2013-2016).

Os sistemas de GpR implantados em São Paulo e no Rio de Janeiro vêm se constituindo como modelos para diversos outros municípios. Em um movimento capitaneado pela Rede Nossa São Paulo¹, a chamada “Lei do Plano de Metas”, que institui a obrigatoriedade do Programa de Metas quadrienal, já foi implantada em pelo menos 40 municípios brasileiros e 4 municípios em outros países da América do Sul. Por sua vez, o Plano Estratégico do Rio de Janeiro tem servido de referência e inspiração para outros municípios como Salvador, Niterói e Osasco, em um processo característico de disseminação de práticas inovadoras no setor público (Farah, 2014).

Assim, este trabalho propõe-se a descrever e analisar as experiências de GpR em Rio de Janeiro e São Paulo à luz da teoria da mensuração de resultados, visando a identificar as funções que o uso de metas de desempenho assume em ambos os casos e a melhor compreender os problemas vivenciados pelos gestores públicos. Ter uma visão mais aprofundada acerca da experiência dessas duas grandes cidades brasileiras justifica-se nesse contexto de expansão do uso da GpR em municípios.

O entusiasmo generalizado pelas experiências municipais de GpR tem suas razões. Em um contexto em que as lideranças políticas e a administração pública enfrentam uma grave crise de legitimidade, objetivos como melhorar os serviços públicos e promover a transparência e *accountability* das organizações são legítimos e devem ser perseguidos por mandatários e gestores públicos em todos os níveis.

No entanto, o otimismo excessivo em relação a esses instrumentos pode levar acadêmicos e gestores a deixar de lado o rigor analítico em prol de avaliações excessivamente prescritivas e da adoção de soluções simplistas para problemas complexos. Vistas com essa lente, falhas no desenho de sistemas de GpR podem ser interpretadas como meras “falhas de

¹ A Rede Nossa São Paulo é uma rede de organizações composta por mais de 700 associações comunitárias, organizações não governamentais e entidades empresariais e que possui por objetivo “promover iniciativas que possam recuperar para a sociedade os valores do desenvolvimento sustentável, da ética e da democracia participativa” (Rede Nossa São Paulo, 2015b). A atuação em rede é uma forte característica do movimento, que possui interlocução com parceiros em diversas cidades no Brasil e no mundo.

implementação” de modelos prontos e acabados. Ao atacar o problema como uma falha de implementação, os gestores podem acabar aprofundando eventuais disfunções² existentes.

A literatura brasileira sobre a gestão por resultados ainda é um campo em formação, especialmente quando fazemos o recorte da gestão municipal. A maior parte da produção disponível é marcada por um caráter normativo e auto-referido, prevalecendo estudos de caso em que a preocupação dos autores parece estar muito mais em exaltar as virtudes do modelo implementado do que em problematizar eventuais falhas. Quando algum problema é detectado, este em geral é classificado como um “desafio” a ser superado com o aprofundamento da implementação do modelo. É importante ressaltar que as características apontadas acima não são exclusivas dos estudos sobre mensuração de resultados em municípios, mas sim reflexos de características intrínsecas do campo da Administração Pública no Brasil (Pacheco, 2003) e, de certa forma, no mundo (Lynn, 1994).

Não obstante a literatura internacional também ser afetada pelas características apresentadas, as últimas décadas têm visto surgir uma literatura crítica às visões simplistas e voluntaristas sobre a GpR, para quem os problemas observados em organizações públicas com a adoção de sistemas de GpR não são meras falhas de implementação, mas sim consequências não-intencionais da mensuração de resultados (Smith, 1995; van Thiel & Leeuw, 2002) possivelmente originárias de concepções e suposições equivocadas sobre como lidar com a complexidade e os impactos na organização da adoção da mensuração de resultados (Bouckaert & Balk, 1991; Radin, 2006). Tais problemas podem ainda ser agravados com os avanços tecnológicos e o cada vez mais preconizado uso do *Big Data* pela administração pública (Lavertu, 2015).

Outros autores apontam ainda como possíveis causas dos problemas observados com a implementação da GpR os conflitos entre diferentes funções assumidas pelos sistemas de GpR (Bento, 2003; McKevitt & Lawton, 1996). Isso porque a GpR normalmente não tem como único objetivo a promoção do melhor desempenho. Esses sistemas de mensuração de resultados e definição de metas também funcionam como instrumentos de promoção da governança (Peters, 2005; Pollitt, 2006) e de construção de narrativas e arranjos políticos (Hood & Dixon, 2010; Jackson, 2011; Moynihan, 2008).

² Ressalta-se que o uso da palavra disfunção no contexto desse trabalho não tem por objetivo remeter a uma leitura funcionalista da administração pública ou mesmo dos sistemas de gestão por resultados. A palavra é usada como sinônimo de “problema” ou “efeito adverso”, como forma de estabelecer par com o conceito de “função”, que aqui assume o sentido de “objetivo” ou “efeito desejado”.

Muito tem sido discutido sobre essas funções da GpR na gestão pública. De fato, a “melhoria da gestão pública” é um objetivo bastante amplo que pode comportar uma gama bastante diversa de significados. Afinal, existem diferentes visões sobre o que seria uma gestão pública “melhor”.

As narrativas teóricas associadas às práticas da Nova Gestão Pública (NGP) tendem a valorizar os aspectos relacionados ao desempenho. A boa gestão é compreendida como aquela que produz mais resultados, atendendo às demandas do “cidadão-cliente” consumindo o mínimo possível de recursos. Nesse contexto, mensurar resultados significa estabelecer indicadores de desempenho, metas e sistemas de monitoramento de forma a promover a constante melhoria dos índices de eficiência e efetividade das organizações públicas.

No entanto, seria injusto afirmar que o desempenho é a única preocupação da NGP. Diversos autores destacaram a importância da mensuração de resultados como instrumento de transparência e *accountability* (Coglianese, 2009; Hood, 2007b; Pollitt, 2006). Esses autores começaram a desvendar a importância que a mensuração de resultados passaria a adquirir não apenas como uma forma de o Estado entregar serviços públicos melhores e mais eficientes, mas também de forma mais aberta e democrática. Nessa visão, a mensuração de resultados deixa de estar associada a uma visão estritamente *gerencialista* da gestão pública, em que a eficiência e a eficácia são os principais valores, e passa a adentrar o campo da relação Estado-sociedade que seria posteriormente explorado de forma mais complexa pela literatura da Governança Pública (Klijn, 2012; Peters, 2005). Nesse contexto, a mensuração de resultados adquire ainda um novo sentido: ela serve como um dos elementos ordenadores de uma complexa rede de interações que define o próprio sentido da política pública e seus rumos. Isso pode ser observado, por exemplo, quando os diversos *stakeholders* são chamados a opinar sobre o que deve ser medido e para quem (Holzer & Yang, 2004; McKevitt, Millar & Keogan, 2000).

Essa dimensão dos sistemas de mensuração de resultado enquanto instrumentos de promoção da governança pública ganha ainda mais importância no contexto municipal, onde há maior proximidade com o cidadão e onde historicamente se verificaram importantes inovações no campo da participação social, como o orçamento participativo e a criação dos conselhos de políticas públicas.

Por fim, há uma dimensão política da mensuração de resultados que não pode ser ignorada. Afinal, a divulgação de indicadores de desempenho expõe não apenas as

organizações públicas, mas também seus líderes, que por sua vez têm interesses políticos, partidários e eleitorais bastante concretos. Não obstante todo o tecnicismo com o qual a mensuração de resultados é revestida por grande parte da literatura de gestão pública, ela também é um jogo político com ganhadores e perdedores (Johnsen, 2004), especialmente por operar em um ambiente em que o mau desempenho parece ter muito mais visibilidade que o bom (Johnsen, 2012). Assim, a importância da mensuração de resultados como elementos na construção de narrativas político-eleitorais não pode ser descartada.

Ainda no campo das relações políticas, os indicadores de desempenho também podem ser abordados como instrumentos de coordenação vertical e disciplina política (Bertelli & John, 2010). Ou seja, a definição de indicadores de desempenho permite que um ator localizado em um degrau superior da cadeia hierárquica acompanhe o desempenho das estruturas e funcionários subordinados a ele, buscando assegurar que as unidades responsáveis pela implementação de uma determinada política sigam as orientações superiores.

Como vemos, essas múltiplas funções da mensuração de resultados são amplamente discutidas pela literatura de gestão pública, embora de forma fragmentada: são abordadas por diferentes autores, de diversas tradições teóricas e metodológicas, muitas vezes de forma desconectada.

Vejamos, por exemplo, como a literatura discute a relação entre duas das principais funções da mensuração de resultados: a “melhoria do desempenho” e a “promoção do *accountability*”. Há aqueles que defendem que essas funções se reforçam mutuamente, na medida em que a exposição dos gestores à necessidade de mensurar resultados para a prestação de contas junto aos cidadãos servirá de incentivo à melhoria do desempenho. Ou seja, a performance pode ser “empurrada” pela exposição dos indicadores de desempenho em um conceito que se convencionou chamar *citizen-driven performance* (Carrizales, 2004; Holzer & Yang, 2004). Outro grupo de autores parece enxergar uma relação de maior tensão entre o *accountability* e desempenho. Afinal, não haveria embasamento teórico suficiente para assumir uma relação direta em que maior *accountability* leve necessariamente a maior performance (Aucoin & Heintzman, 2000; Dubnick, 2003). Ou seja, não parece haver um consenso sobre como essas duas funções se relacionam na prática.

A falta de consideração dessas múltiplas funções e de suas inter-relações no desenho e implementação de sistemas de GpR pode atrapalhar o desempenho (Aucoin & Heintzman, 2000; Glynn & Murphy, 1996; Halachmi, 2002), além de facilitar o surgimento de problemas

gerenciais como o *gaming* (Bevan & Hood, 2006; Radnor, 2008), a miopia e a ossificação (Smith, 1995), além de dar ensejo ao surgimento de problemas de governança como a construção tecnocrática de metas e objetivos, o *blame-avoidance* (Hood, 2010) e possivelmente reforçar o imediatismo característico dos políticos. Dizendo de outro modo, o fato de sistemas de GpR estarem servindo para atender a forma com que o sistema de GpR se estrutura para desempenhar essas múltiplas funções podem propiciar o surgimento e/ou agravamento de problemas gerenciais, políticos e de governança.

Com a intenção de desenvolver um marco teórico-conceitual para melhor explorar as questões apresentadas, esta pesquisa se debruça sobre as diferentes funções da GpR e suas intersecções a partir dos casos práticos das cidades de Rio de Janeiro e São Paulo. A escolha desses governos municipais se justifica pelas semelhanças e diferenças observados no processo de implementação da GpR nessas duas prefeituras, além de seu papel como referências em gestão pública para os demais municípios brasileiros.

As experiências de Rio de Janeiro e São Paulo apresentam alguns elementos em comum: ambas têm início no ano de 2009 com horizontes de planejamento de 4 anos, estando atualmente em seu segundo ciclo (2013-2016). Ambas estruturam-se tendo como base o estabelecimento de metas e sistemas de monitoramento que abarcam o conjunto da administração pública municipal.

No entanto, também possuem diferenças importantes: o Rio de Janeiro implementou, juntamente com o estabelecimento de metas e estruturas de monitoramento, uma série de ferramentas gerenciais dentre as quais se destaca o prêmio por desempenho na forma de um décimo quarto salário. A Prefeitura de São Paulo tem sido muito mais tímida na promoção de reformas gerenciais. Por outro lado, os gestores paulistanos têm inovado no uso das metas como instrumentos facilitadores da governança pública, dando transparência a uma grande quantidade de informações sobre o andamento das metas e utilizando-as para o desenvolvimento de novas metodologias de participação popular (Marcondes *et al.*, 2015; Marin, Guerrini & Assis, 2014).

Assim, o objetivo deste trabalho é analisar de forma crítica os sistemas de GpR implantados nessas duas grandes metrópoles, visando a estabelecer, com base na teoria, conexões entre os problemas identificados e as diferentes funções exercidas pelos sistemas de GpR. Para tanto, analisaremos os casos empíricos com as finalidades de:

- 1) Identificar as diferentes funções assumidas por esses instrumentos na prática;
- 2) Mapear eventuais problemas gerenciais e de governança relacionados à concepção, implantação e operação dos sistemas de GpR observados empiricamente nos municípios estudados;

Espera-se, com esses passos, construir um arcabouço conceitual que permita mapear as inter-relações entre as diversas funções da GpR, hoje descritas pela literatura de forma dispersa, dando origem a novas hipóteses que possam lastrear pesquisas futuras sobre o tema.

A pesquisa está estruturada em seis capítulos, além desta introdução. Inicialmente, abordaremos a metodologia adotada, detalhando o método a ser explorado, os critérios para a coleta de dados e as limitações do estudo. No segundo capítulo, discorreremos sobre as diversas funções assumidas pela mensuração de resultados nas organizações públicas. O terceiro capítulo abordará as disfunções dos sistemas de gestão conhecidas pela literatura e relacionadas de alguma forma às diferentes funções mapeadas. No quarto e quinto capítulos, procederemos à análise individual dos casos de Rio de Janeiro e São Paulo à luz dos insumos obtidos nas entrevistas. O sexto capítulo trará a análise comparada, a discussão e as considerações finais.

1 CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

De acordo com Patton (2015), as boas perguntas de pesquisa devem estar conectadas às grandes questões e preocupações do respectivo campo do saber. A Administração Pública, um campo de pesquisa relativamente recente e transdisciplinar por natureza, tem sido objeto de um rico debate epistemológico ao longo das últimas décadas (Behn, 1995; Kirlin, 1996; Lynn, 1994; Pacheco, 2003). As “grandes perguntas” do campo têm sido objeto de uma disputa intelectual que reflete, de certa forma, a multiplicidade de campos de formação original dos pesquisadores que passaram a dedicar-se à Administração Pública.

Em seu texto clássico “*The Big Questions of Public Management*”, Behn (1995) argumenta que as perguntas mais importantes do campo da Administração Pública seriam aquelas que permitiriam alimentar a prática, ou seja, contribuir para que o trabalho dos gestores públicos seja feito de forma melhor. De forma resumida, as grandes perguntas do autor são:

- a. Como os gestores públicos podem romper o ciclo de microgerenciamento oriundo do excesso de regras procedimentais?
- b. Como os gestores públicos podem melhor motivar as pessoas a trabalhar de forma enérgica e inteligente para atingir os objetivos públicos?
- c. Como os gestores públicos podem mensurar os resultados de suas organizações de forma a aumentar esses resultados?

Em resposta às perguntas propostas por Behn (1995), Kirlin (1996) publicou, no ano seguinte, o artigo “*The Big Questions of Public Administration in a Democracy*”, onde critica tanto o foco excessivo do autor no papel do gestor público quanto sua incapacidade de lidar com os problemas da Administração Pública em uma democracia. Com base nessa crítica, o autor propõe sua própria lista com sete perguntas:

- a. Quais são os instrumentos de ação coletiva que continuam responsivos tanto aos representantes eleitos como aos valores sociais básicos?
- b. Quais são os papéis das formas de ação coletiva não-governamental e como os papéis desejáveis devem ser protegidos e cultivados?
- c. Quais são os *trade-offs* aplicáveis às estruturas governamentais baseadas em suas funções (as quais costumam facilitar as tarefas organizacionais) e sua localização

geográfica (que costuma facilitar a cidadania, liderança política e aprendizado social)?

- d. Como devem ser resolvidas as tensões entre as arenas políticas locais e nacionais?
- e. Quais decisões devem ser “isoladas” dos processos normais da política para que outro tipo de racionalidade seja aplicada?
- f. Qual o equilíbrio que se deve buscar entre a competência neutra, a representatividade e a liderança?
- g. Como o processo de aprendizado social pode ser melhorado, incluindo o conhecimento das escolhas disponíveis, das consequências das alternativas e de como atingir os objetivos desejados e, mais importante, o cultivo e desenvolvimento de um ambiente institucional democrático?

Percebe-se que as questões propostas pelos autores refletem preocupações oriundas de campos epistemológicos distintos. Behn (1995) traz para o campo da Administração Pública preocupações oriundas originalmente do campo da Administração e sua relação com a eficiência e a otimização de processos. Já as preocupações de Kirlin (1996) parecem estar informadas pelo campo da Ciência Política, mais precisamente pela teoria democrática, que estuda os arranjos institucionais da democracia e está preocupada, entre outros assuntos, com a legitimidade da liderança política e dos processos de tomada de decisão.

A dicotomia política/gestão é antiga na Administração Pública e remonta aos intelectuais fundadores do campo: Max Weber e Woodrow Wilson. O fato é que a multidisciplinariedade característica da disciplina “Administração Pública”, impõe a este campo de estudo não apenas questões sobre os aspectos gerenciais (como tornar as organizações públicas mais eficientes?), mas também sobre os aspectos sócio-políticos inerentes à atuação na esfera pública (como garantir a legitimidade das decisões e do processo de implementação?).

De certa forma, as perguntas desta pesquisa conectam-se com estes dois grandes grupos de questões do campo da Administração Pública. Trata-se, afinal, de reconhecer as funções exercidas pela GpR, em toda a sua multiplicidade. E, como vimos no capítulo introdutório, essas funções também assumem ora contornos gerenciais, ora contornos sócio-políticos. Compreender melhor essas funções e suas inter-relações pode trazer novos elementos para o debate, de forma que futuros sistemas de GpR contribuam de forma mais

efetiva para a gestão de organizações públicas e também para a governanças dessas instituições.

Além de estarem conectadas às “grandes questões” de seu respectivo campo de saber, as perguntas de pesquisa em estudos qualitativos devem ser abertas, evitando-se perguntas dicotômicas do tipo sim/não (Patton, 2015). Longas listas de perguntas devem ser igualmente evitadas, de forma a garantir o foco do pesquisador. Seguindo essas recomendações, o ponto de partida para esta pesquisa é o seguinte rol de perguntas:

- a. Quais são as funções exercidas pelos sistemas de GpR?
- b. Quais problemas podem estar relacionados ao exercício simultâneo de diversas funções pelos sistemas de GpR?
- c. O exercício simultâneo de diferentes funções impacta o funcionamento dos sistemas de gestão para resultados? Como?

Definidas as questões de pesquisa, partiremos para a escolha do método de pesquisa mais adequado. As primeiras duas perguntas têm finalidade descritiva e exploratória. Perguntas desse tipo com enfoque em eventos contemporâneos são favorecidas pelos métodos de análise de arquivos e levantamento (Yin, 2005). Nesse caso, serão utilizados documentos oficiais, matérias jornalísticas e os dados oriundos da descrição dos eventos obtidas em entrevistas.

Com relação à terceira pergunta, trata-se de uma questão de pesquisa com finalidade explanatória que visa a elucidar um fenômeno social complexo e contemporâneo. Afinal, nos interessa estudar os sistemas de gestão atualmente em funcionamento nos municípios brasileiros. Além disso, os comportamentos relevantes não podem ser manipulados o que inviabiliza o uso do método experimental. Tendo em vista essas características, o método mais apropriado para responder à questão proposta é o estudo de casos (Yin, 2005) em abordagem comparada.

Três fatores principais foram levados em consideração ao optar-se pela abordagem comparada. Em primeiro lugar, a decisão da abordagem metodológica é fortemente dependente dos tipos de fenômenos estudados e como eles são concebidos (Collier, 1993). Abordagens comparativas podem ser úteis quando há relativamente poucas instâncias do

fenômeno considerado que exibem os atributos de interesse do analista (Collier, 1993). É o caso da adoção de sistemas de GpR nos municípios brasileiros. Embora tenhamos observado nos anos recentes um processo abrangente de disseminação dessas metodologias em diversos municípios, ainda há poucas experiências com um grau de maturidade um pouco mais elevado. Este contexto de grande variação no grau de maturidade dos sistemas de GpR impõe desafios à operacionalização das variáveis relevantes se considerarmos um n muito grande. Assim sendo, há vantagens metodológicas claras em trabalhar com o estudo detalhado de um número reduzido de casos.

A segunda consideração diz respeito à formulação de hipóteses analíticas. Parte-se dos pressupostos de que os sistemas de GpR podem assumir diversas funções nas organizações públicas e que, frequentemente, esses sistemas desempenham mais de uma função simultaneamente, sendo que a importância atribuída a cada uma dessas funções varia caso a caso. Assim, chega-se à hipótese de que diferentes combinações de funções assumidas pelos sistemas de GpR, ou seja, o fato de cada sistema privilegiar determinadas funções e não outras, está relacionado com o surgimento de diferentes disfunções (problemas).

Investigar essa hipótese faz parte do escopo desse trabalho, mas não é seu objetivo principal comprová-la. O objetivo principal, conforme disposto no capítulo introdutório, é identificar, ainda que de forma preliminar, correlações entre funções e disfunções que permitam uma análise dos sistemas de GpR no contexto municipal, o que poderá desembocar, no futuro, na elaboração e teste de hipóteses, bem como no desenvolvimento de teorias de maior alcance.

O fato de não tentarmos, neste trabalho, estabelecer *a priori* hipóteses mais robustas acerca de quais seriam essas possíveis correlações entre funções e disfunções é reflexo da complexidade e caráter relativamente recente do fenômeno a ser estudado. A complexidade está relacionada ao fato de não haver suficiente formulação teórica que permita estabelecer *a priori* relações causais entre a variável independente (diferentes conjuntos de funções que podem ser assumidas pela GpR) e a variável dependente (disfunções gerenciais e políticas), conforme demonstraremos com maior clareza nos capítulos seguintes. A literatura oferece apenas evidências esparsas e frequentemente contraditórias sobre as relações entre essas variáveis.

Assim, a proposta que baliza a presente pesquisa aproxima-se da lógica que Skocpol e Somers (1980) denominaram “demonstração paralela da teoria”. Para as autoras, a

metodologia comparativa opera segundo pelo menos três lógicas: a *análise macro-causal*, a *demonstração paralela de teorias* e o *contraste de contextos*, cada lógica com um propósito distinto para a comparação de processos históricos e sociais. Na análise *macro-causal*, trata-se de examinar, de forma sistemática, a covariação entre os casos de forma a identificar as relações causais existentes entre as variáveis (Collier, 1993). Na lógica do contraste de contextos, casos extremos são selecionados para demonstrar as particularidades de cada caso, muitas vezes para problematizar teorias existentes. Por fim, a lógica da “demonstração paralela da teoria” compreende o “exame de um número de casos com o objetivo de mostrar que um determinado modelo ou arcabouço conceitual consegue iluminar de forma útil esses casos” (Collier, 1993, p. 108)

Essas diferentes lógicas que orientam as pesquisas comparadas não são excludentes – pelo contrário, compõem juntas um “ciclo de transições na pesquisa³” (Skocpol & Somers, 1980), no qual os estudos do tipo “demonstração paralela da teoria” introduzem novas teorias e estruturas conceituais. A seguir, pesquisas de contraste de contextos poderiam mostrar as nuances de casos específicos, questionando a aplicabilidade geral da teoria desenvolvida, dando ensejo a análises “macro-causais” que busquem estabelecer as condições nas quais determinadas relações de causa e efeito são aplicáveis, potencialmente dando origem a novos vácuos explicativos que serão objeto de nova elaboração e demonstração teórica, dando início a um novo ciclo, conforme demonstrado na Ilustração 1, abaixo.

³ A ideia de um “ciclo de transições” da pesquisa comparada composto por três lógicas foi desenvolvida pelas autoras para argumentar sobre o papel da metodologia comparativa da História. Este conceito foi reapropriado por Collier (1993), que demonstra sua validade para o conjunto das ciências sociais.

Ilustração 1. Ciclo de transições na pesquisa



Fonte: Skocpol e Somers (1980, p. 197). Tradução livre⁴.

Dessa forma, a abordagem comparativa de demonstração paralela parece ser a mais adequada para a demonstração que se pretende fazer da aplicabilidade do arcabouço conceitual desenvolvido a uma diversidade de situações, compreendido o processo de construção do saber acadêmico como um ciclo de transições. Afinal, o objetivo da demonstração paralela é demonstrar como uma determinada teoria funciona “na prática” para explicar os fenômenos sociais. Espera-se, portanto, demonstrar ao leitor que a teoria desenvolvida neste estudo serve para ajudar a explicar a totalidade dos casos aos quais ela pretende alcançar (Skocpol & Somers, 1980).

O terceiro e último fator levado em conta para a escolha de uma abordagem comparada está relacionado a uma das limitações deste projeto de pesquisa. Trata-se da inserção do pesquisador como participante ativo da equipe responsável pela construção do Programa de Metas da Prefeitura Municipal de São Paulo no período 2013 a 2015. As estratégias adotadas no desenho de pesquisa para lidar com essa limitação serão melhor discutidas adiante, mas é importante ressaltar que a escolha de um segundo caso de estudo também foi influenciada pela compreensão de que a avaliação da aplicabilidade dos conceitos desenvolvidos em um outro contexto sem a interferência direta do pesquisador contribuiria

⁴ Todas as citações diretas a obras e conceitos na língua inglesa e espanhola neste trabalho foram livremente traduzidas à língua portuguesa pelo autor.

para garantir maior validade ao modelo teórico proposto e aos achados empíricos. Nesse contexto, o caso do Rio de Janeiro serve como uma espécie de “caso-controle”, convidando o pesquisador a transcender e problematizar seu papel como “observador-participante”, distanciando-se de seu próprio quintal e refletindo sobre a aplicabilidade dos conceitos em uma realidade distinta daquela em que esteve envolvido profissionalmente.

1.1 Seleção dos casos

Foram escolhidos dois casos que constituem as unidades de análise desta pesquisa: o Plano Estratégico da cidade do Rio de Janeiro (Período 2013-2016) e o Programa de Metas da cidade de São Paulo (Período 2013-2016).

Ao selecionar esses casos, estabelecemos como unidade de análise o sistema de GpR em si, com suas normas, estruturas e mecanismos próprios, assim como um recorte das estruturas diretamente afetadas por eles: nos debruçaremos principalmente sobre os órgãos centrais e finalísticos das respectivas prefeituras e sobre as organizações da sociedade civil que acompanham as metas.

A escolha dos casos foi orientada pela pergunta de pesquisa, pelas opções metodológicas pontuadas anteriormente e ainda pelos seguintes aspectos:

- a) Escolha de casos polares: diferentemente do método estatístico, em pesquisa qualitativa as amostras podem ser selecionadas de forma intencionalmente não aleatória, a partir de categorias estabelecidas teoricamente (Eisenhardt, 1989; Patton, 2015). Este tipo de estudo frequentemente inicia-se com levantamentos quantitativos e a construção de categorias como base para encontrar os critérios de comparação, em seguida partindo para estudos de caso detalhados com o objetivo de explicar as diferenças encontradas (Patton, 2015).

Neste estudo não estamos partindo de um levantamento quantitativo para estabelecer a posição dos casos em relação às categorias de comparação. Tendo em vista que a questão de pesquisa apresentada busca problematizar a relação entre os aspectos gerenciais, políticos e de governança dos sistemas de GpR, foram escolhidos dois casos polares em sua relação com esses aspectos. Como

abordamos no capítulo introdutório, São Paulo privilegiou, na construção de seu sistema de GpR, aspectos ligados à governança (Bonis, 2013; Freitas *et al.*, 2011) ao passo que o Rio de Janeiro privilegiou o desenvolvimento gerencial (Rio de Janeiro, 2012). Embora não tenha havido um levantamento quantitativo prévio, estas particularidades dos casos que lhes conferem as características de “casos polares” encontram-se fundamentadas nos estudos anteriores e documentos oficiais aqui citados. A relevância desse critério de polarização deriva do próprio objeto de estudo desse projeto, qual seja, as funções diferentes exercidas pelos sistemas de GpR. Assim, buscamos aproximarmo-nos do que Collier (1993) denominou “casos comparáveis”, ou seja, aqueles que são semelhantes em muitas variáveis que não são centrais para o estudo e diferem em termos das variáveis-chave.

Vale ressaltar que o objetivo desta pesquisa não é necessariamente explicar o porquê das diferenças entre os casos, embora a discussão sobre os casos aborde, ainda que de forma exploratória, possíveis explicações para a origem dessas diferenças. Aqui, a escolha de casos polares serve para demonstrar a aplicabilidade do modelo proposto ao longo de todo o espectro de possibilidades: parte-se do pressuposto que se o modelo for adequado para fornecer explicações para os casos nos extremos do espectro, também contribuirá para a análise de casos médios ou intermediários.

- b) Escolha de duas grandes cidades: a escolha de duas cidades de grande porte tem por objetivo tentar controlar a pesquisa para algumas das variáveis importantes que poderiam influenciar no resultado (Eisenhardt, 1989). São exemplos dessas variáveis: população, área do município, importância política no cenário nacional, volume de recursos disponíveis, entre outras. Obviamente, ainda há muitas diferenças entre as duas cidades escolhidas e não há como garantir que outras variáveis além das estudadas impactem o resultado encontrado. Mas espera-se que a escolha de duas cidades de grande porte mitigue a influência dos fatores externos apontados.
- c) Definição dos limites temporais: A delimitação dos limites específicos de tempo para definir o começo e o fim do caso é importante pois permite determinar o

escopo da coleta de dados, distinguindo o fenômeno em si e o contexto que o originou (Yin, 2005). Optamos por estudar o período de 2013-2016 dado que o interesse do estudo é compreender o fenômeno contemporâneo em toda sua complexidade, tendo acesso à percepção dos gestores sobre o cotidiano de sua atuação no interior do sistema de GpR. Dados e relatos sobre as experiências anteriores de mensuração de resultados nas respectivas prefeituras também poderão ser levados em conta para efeitos de demonstração do contexto.

- d) Definição dos limites geográfico-institucionais: ao estudar os impactos do sistema de GpR em dimensões tão amplas como o desempenho, a governança e a narrativa política, o escopo da pesquisa pode ser potencialmente ilimitado: poderíamos analisar a percepção da imprensa, do cidadão comum, dos comitês de campanhas eleitorais, entre outros. Assim, fez-se necessário estabelecer um recorte tendo em vista o tempo e recursos disponíveis: foi feita a opção por analisar, além dos mecanismos dos sistemas de gestão em si, seus reflexos na máquina pública municipal e para as organizações da sociedade civil que acompanham o cumprimento dessas metas, por entender que esses são dois ambientes institucionais que trarão maior riqueza tendo em vista a proposta deste estudo.
- e) Limitação do tempo e recursos disponíveis: é possível argumentar que o presente projeto de pesquisa se beneficiaria do estudo de casos adicionais. Há outras grandes cidades no país com sistemas de GpR em operação, como Curitiba, Belo Horizonte e Salvador. De fato, a inclusão de um terceiro ou quarto caso baseados nas experiências dessas cidades, seja como novos exemplos de casos polares ou como casos intermediários, provavelmente traria uma riqueza maior ao modelo em construção. No entanto, limitações de tempo (a coleta de dados se desenvolveu basicamente ao longo do ano de 2015) e recursos (por tratar-se de uma tese de doutorado, apenas um pesquisador esteve diretamente envolvido na coleta de dados) inviabilizaram a inclusão de mais casos.

1.2 Coleta de dados

Segundo Eisenhardt (1989), a especificação de construtos teóricos, ainda que preliminares, para balizar o processo de coleta de dados contribui para dar forma ao desenho inicial de um projeto de pesquisa que pretende contribuir com a construção de teorias. Sendo assim, esta pesquisa parte da definição de categorias conceituais que darão forma ao processo de coleta de dados. O processo de definição dessas categorias está descrito nos capítulos 2 e 3.

Apesar de estabelecer previamente categorias que serão trabalhadas no processo de coleta de dados, nada garante que as categorias desenvolvidas tenham um lugar assegurado na teoria resultante ou que novas categorias não sejam elaboradas a partir das observações empíricas.

Com base na pergunta de pesquisa e nas categorias conceituais estabelecidas, foi definida uma estratégia de coleta de dados que combina múltiplas fontes e instrumentos de coleta (Eisenhardt, 1989). Serão utilizados: análise de documentos oficiais, análise de pronunciamentos públicos de mandatários e gestores, matérias jornalísticas, observação e entrevistas. Esta multiplicidade de fontes e instrumentos deve permitir a triangulação dos dados, dando maior credibilidade aos achados de pesquisa.

Tendo em vista todas as considerações apresentadas até o momento, o Quadro 1 traz um resumo das opções metodológicas descritas anteriormente e dos respectivos dados que foram levantados.

Quadro 1. Questões de pesquisa, finalidade, método escolhido e dados

Questão de pesquisa	Finalidade	Método	Dados
Quais são as funções exercidas pelos sistemas de gestão para resultados? Quais os problemas oriundos da implantação de sistemas de gestão para resultados?	Aprofundar a compreensão dos casos (Exploratória)	Análise de arquivos, levantamento	Documentos oficiais, depoimentos públicos, matérias jornalísticas, descrição dos eventos por parte dos entrevistados, pesquisas anteriores

O exercício simultâneo de diferentes funções impacta o funcionamento dos sistemas de gestão para resultados? Como?	Desenvolver a questão de pesquisa (Explanatória)	Estudo de casos comparados	Entrevistas com gestores e representantes de organizações da sociedade civil; depoimentos públicos relevantes.
--	--	----------------------------	--

Fonte: elaboração própria segundo modelo de Yin (2005).

A seguir, detalharemos os dados que foram coletados:

- a) Documentos oficiais: em ambos os casos foram examinados os textos que estabelecem as metas, os relatórios sobre o cumprimento das metas (online e off-line), o Plano Plurianual, os Programas de Governo, as mensagens do projeto de lei orçamentária no período 2013-2015, os relatórios de reuniões de conselhos de representação da sociedade civil que atuam no âmbito do sistema de GpR (quando disponíveis).
- b) Depoimentos públicos: com o objetivo de ganhar acesso à percepção do alto escalão acerca do sistema de GpR, foram analisados depoimentos públicos do prefeito e seus secretários cujo assunto era relacionado aos sistemas de GpR e relevantes para o estudo em questão. Entende-se por depoimentos: artigos, entrevistas (impressas e em vídeo), participação em seminários com registro em vídeo, etc.
- c) Matérias jornalísticas: foram utilizadas matérias publicadas em jornais de grande circulação em cada cidade do período de julho de 2012 (campanhas eleitorais em ambas as cidades) até dezembro de 2015. No Rio de Janeiro, utilizaram-se os jornais O Globo e Extra. Em São Paulo, as publicações investigadas foram os jornais Folha de São Paulo, Estado de São Paulo e Valor Econômico. Para o levantamento dos dados, foi utilizado o mecanismo de busca dos portais dos respectivos jornais, utilizando-se palavras chaves como “metas”, “Programa de Metas”, “Plano de metas” e “Plano estratégico”.
- d) Entrevistas com gestores e representantes de organizações da sociedade civil: No Rio de Janeiro, foram entrevistados 5 gestores e 2 representantes de organizações da

sociedade civil que acompanham a execução das metas. Na cidade de São Paulo, foram entrevistados 7 gestores públicos e um representante de uma organização da sociedade civil que acompanha a execução do Programa de Metas. As entrevistas foram semiestruturadas e tiveram duração de 30 min a 1h20 min. Dada a importância desta etapa da pesquisa, mais detalhes sobre as entrevistas serão discutidos a seguir.

1.3 Entrevistas

Entrevistas qualitativas são importantes como estratégia de coleta de dados na medida em que permitem ao pesquisador ter acesso a eventos que não pode observar diretamente ou ainda para conseguir entender os fenômenos observados. O objetivo da entrevista é ter acesso à perspectiva do outro sobre os eventos relatados, partindo do pressuposto de que esta perspectiva é preenchida de significados que podem ser explicitados e conhecidos pelo pesquisador (Patton, 2015).

Assim, o objetivo das entrevistas é dar voz aos gestores e representantes da sociedade civil. O interesse do pesquisador é ter acesso à diversidade de experiências no âmbito do sistema de GpR, sem preocupação com a necessidade de minimizar a variação nas perguntas feitas aos entrevistados. Por isso, foi adotada a abordagem de entrevista semiestruturada, com a elaboração prévia de dois “guias de entrevista” (Patton, 2015): um guia para orientar as entrevistas com os gestores e outro para orientar as entrevistas com representantes da sociedade civil. O guia de entrevista estabelece uma lista de tópicos a serem abordados durante a entrevista, sem estabelecer *a priori* um roteiro único e detalhado de perguntas para os entrevistados. Essa abordagem permite ao pesquisador lidar melhor com a restrição do tempo de entrevista, ao mesmo tempo em que possibilita uma exploração mais sistemática e abrangente dos temas escolhidos (Patton, 2015).

Os tópicos constantes dos guias de entrevista estão relacionados às categorias teóricas estabelecidas nos capítulos 2 e 3: as funções e possíveis problemas do uso de sistemas de GpR. Com base nos tópicos, os entrevistados foram questionados tendo em vista as recomendações práticas de Patton (2015) para a condução de entrevistas, o que incluiu a formulação de perguntas abertas, únicas, claras e, dentro do possível, neutras. O objetivo das perguntas era obter acesso não apenas às experiências vividas pelo entrevistado, mas também a suas opiniões, sentimentos, conhecimentos e *background*. Foram elaborados dois diferentes guias

de pesquisa, sendo um para os gestores e outro para os representantes da sociedade civil. Os guias estão disponíveis para consulta nos Apêndices I e II.

Os critérios éticos e de proteção à reputação dos entrevistados guiaram todo o processo de condução das entrevistas. Uma vez que os(as) gestores(as) públicos(as) entrevistados(as) atuam em ambientes de exposição política, o anonimato dos depoimentos deve ser garantido. Os motivos e objetivos da pesquisa foram enunciados antes do início de cada entrevista. Foi solicitada permissão para gravação, sendo os entrevistados informados de que apenas o pesquisador teria acesso aos depoimentos e o anonimato seria preservado no texto final por meio do uso de descritivos genéricos como “um gestor de um órgão central da prefeitura de Rio de Janeiro/São Paulo” ou uma estrutura codificada. Esta permissão foi formalizada na própria gravação e também mediante o envio posterior, por e-mail, de um termo de consentimento informado. Por fim, todos os entrevistados receberam a versão final da tese com a indicação dos trechos em que eventuais falas suas estão transcritas.

A escolha dos entrevistados seguiu a abordagem da seleção intencional, que consiste na seleção estratégica de amostras ricas de informações relevantes, “que por sua natureza e substância vão iluminar a questão de pesquisa” (Patton, 2015, p. 256). O critério utilizado para esta seleção intencional dos entrevistados foi o da “bola-de-neve” (Miles & Huberman, 1994; Patton, 2015), em que em vez de selecionar previamente as pessoas que serão entrevistadas, os casos interessantes são descobertos através das indicações das “pessoas que conhecem as pessoas que conhecem quais casos são ricos em informação” (Miles & Huberman, 1994, p. 28). No caso dos sistemas de GpR de Rio de Janeiro e São Paulo, as “pessoas que conhecem as pessoas” são justamente aquelas que trabalham nos órgãos centrais de monitoramento e acompanhamento das metas: foi a partir das conversas com esses gestores que ocupam lugares privilegiados no sistema que o caminho da pesquisa foi se desenhando.

Uma das vantagens do critério da “bola-de-neve” é que cada entrevista subsequente serve a um propósito duplo: ao mesmo tempo em que permite obter novas informações e *insights*, possibilita ao pesquisador tentar replicar os achados dos dados coletados anteriormente (Steenhuis & Bruijn, 2006), oferecendo a possibilidade de triangulação destes achados. É também por meio da saturação desses critérios que o pesquisador define o momento de término das entrevistas: à medida em que um novo entrevistado não proporciona mais *insights* relevantes nem oportunidades inéditas de triangulação de informações, já é possível dar por encerrada esta etapa do processo de coleta de dados.

Tendo como base os critérios descritos acima, foram entrevistados um total de 15 pessoas. Essas pessoas foram divididas em 3 categorias e separadas por município. A primeira categoria foi denominada “Gestor – Órgão central” e abrange aqueles(as) gestores(as) públicos(as)⁵ que atuam em estruturas centrais de governo (Planejamento, Finanças, Gestão, Casa Civil, etc) e que estão responsáveis por algum aspecto relacionado à implantação do sistema de GpR ou ao monitoramento do cumprimento das metas. Por sua posição na estrutura organizacional, espera-se desses gestores uma visão transversal do sistema de GpR, que abarque o conjunto das áreas finalísticas. A segunda categoria foi denominada “Gestor – Órgão finalístico” e abarca aqueles gestores que desempenham suas funções em secretarias-fim (Educação, Saúde, Cultura, etc), seja no acompanhamento das metas ou gerenciando sua implementação de forma direta ou indireta. Por fim, a terceira categoria foi denominada “Representante da sociedade civil” e compreende representantes de organizações da sociedade civil que acompanham o andamento da implementação das metas.

O Quadro 2 mostra o detalhamento destas entrevistas. Uma vez que a pesquisa trabalhou com depoimentos confidenciais, cada entrevistado recebeu um código único, que o identificará nas menções diretas ou indiretas ao seu depoimento.

Quadro 2. Distribuição dos(as) entrevistados(as) por categoria

Posição do entrevistado	Rio de Janeiro	São Paulo
Gestor – Órgão central (responsável pela implementação do sistema e/ou monitoramento das metas)	3 entrevistados (códigos RJC1, RJC2, RJC3)	4 entrevistados (códigos SPC1, SPC2, SPC3, SPC4)
Gestor – Órgão finalístico (responsável pelo acompanhamento ou implementação direta das metas)	2 entrevistados (códigos RJF1, RJF2)	3 entrevistados (códigos SPF1, SPF2, SPF3)
Representante da sociedade civil	2 entrevistados (códigos RJSC1, RJSC2)	1 entrevistado (código SPSC1)

⁵ Muito embora tenham sido entrevistados gestores e representantes da sociedade civil do gênero masculino e feminino, as referências a seus depoimentos não fazem distinção de gênero. Trata-se de mais uma estratégia para proteger a identidade dos(as) entrevistados(as).

(membro de organização que acompanha as metas)		
TOTAL	7 entrevistados	8 entrevistados

Fonte: elaboração própria.

1.4 Análise dos dados

No método qualitativo, o papel do pesquisador é conseguir extrair sentido de um conjunto enorme de dados fazendo uso da análise dedutiva e indutiva, ou seja, buscando temas e padrões nos dados com base na literatura (análise dedutiva) e procurando temas e padrões que possam levar ao questionamento ao preenchimento de buracos na teoria existente (análise indutiva) (Patton, 2015). Além disso, a etapa de descrição do caso deve ser privilegiada, de forma a proporcionar ao leitor sua própria leitura sobre a realidade descrita.

Utilizando as recomendações práticas de Patton (2015), as entrevistas foram transcritas pelo pesquisador. Os dados coletados foram codificados no software de análise qualitativa com interface web Dedoose (Dedoose, 2015). Cada categoria de funções do sistema de GpR, conforme estabelecidas no capítulo 2, recebeu um código próprio, assim como menções aos problemas do sistema de GpR descritos no capítulo 3. O software permite, após a codificação, o acesso fácil ao conjunto de dados codificados como pertencentes à mesma categoria, o que facilita o processo de identificação dos temas e padrões.

Uma vez codificados, procedeu-se à descrição e análise de cada caso em separado, com o objetivo de capturar a essência e os aspectos únicos de cada caso. O resultado desta etapa da análise está disposto no capítulo 4. Por fim, com base nas categorias estabelecidas, procedemos à análise comparativa no capítulo final.

1.5 Limitações do estudo

“Nenhuma organização é mais saliente ou importante para mim do que minha própria organização, o que ajuda a explicar porque eu às vezes estudo minha própria universidade” (Gioia, 2004, p. 118). Esta frase de Gioia, em sua reflexão sobre como um pesquisador pode manter-se constantemente revitalizado, aponta para um fato banal, embora frequentemente

esquecido, da vida acadêmica: as questões que nos motivam a pesquisar frequentemente derivam de nossa experiência cotidiana da realidade. Se nem toda a boa teoria precisa brotar “do chão”, como prega a *grounded theory* da qual Gioia é um dos expoentes, é o pisar a cada dia neste chão que nos traz inquietações e nos incita a formular perguntas, hipóteses e métodos.

É o caso deste estudo, cujas perguntas são consequência direta de dois anos de envolvimento do pesquisador com a concepção, implementação e acompanhamento do Programa de Metas da Prefeitura Municipal de São Paulo no biênio 2013-2014⁶. Atuando como membro da equipe responsável pela coordenação do processo de elaboração e acompanhamento das metas, o pesquisador exerceu influência considerável sobre o desenho do sistema que agora pretende estudar.

Se por um lado este “duplo papel” do pesquisador enquanto de observador-participante de sua própria obra pode potencialmente trazer uma maior riqueza na formulação dos problemas de pesquisa, na descrição do caso e na problematização dos achados, por outro ele traz desafios metodológicos consideráveis, uma vez que a proximidade excessiva do objeto de estudo pode acarretar em grave prejuízo para a necessária “vigilância epistemológica” do pesquisador.

Para lidar com esses desafios, optou-se pelo caminho de reconhecer o pesquisador enquanto sujeito não-neutro ao campo de estudo. Trata-se de, ao invés de abraçar uma tentativa de uma postura “isenta” em relação aos dados coletados, reconhecer que a visão e as opiniões do pesquisador carregam em si uma riqueza que pode levar a um processo de coleta de dados mais rico e “orgânico”.

Esta opção foi de fundamental importância nas entrevistas realizadas na cidade de São Paulo, onde pela natureza do lugar ocupado até então pelo pesquisador e dos assuntos abordados, entrevistador e entrevistado frequentemente mantinham prévias relações

⁶ Em fevereiro de 2013, o pesquisador foi convidado pela titular da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão a compor a equipe da Coordenadoria de Planejamento (COPLAN) da referida pasta. O convite se deu em grande parte por conta do envolvimento deste em um trabalho prévio sobre o Programa de Metas da gestão anterior (Freitas *et al.*, 2011). À época, a COPLAN foi responsável pela elaboração do Programa de Metas e por sua posterior revisão participativa. Em junho de 2014, alguns meses após o lançamento do portal online de acompanhamento das metas, o autor assumiu a chefia da COPLAN. O envolvimento do pesquisador com o Programa de Metas continuou até março de 2015, quando uma reestruturação administrativa deslocou a COPLAN de seu lugar original no organograma, colocando-a na Secretaria de Finanças e retirando dela a atribuição de acompanhar as metas. A partir desse momento o pesquisador passa a dedicar-se mais à gestão orçamentária, ficando o acompanhamento das metas sob a responsabilidade da Secretaria do Governo Municipal (SGM).

profissionais e até mesmo afetivas que inviabilizariam uma tentativa de buscar estabelecer uma suposta neutralidade dos lugares de fala. O que não significa abrir mão de estabelecer uma relação característica de uma entrevista qualitativa, em que entrevistador e entrevistado são iguais, embora com responsabilidades diferentes (Patton, 2015). Para que essa relação pudesse se estabelecer, os novos “lugares de fala” tiveram que ser pactuados no início de cada entrevista. Um exemplo desse processo de “pactuação” pode ser visto no trecho abaixo:

Entrevistador: Vou te falar mais ou menos como a entrevista vai funcionar. No meu trabalho estou olhando o uso de metas no Rio de Janeiro e em São Paulo, comparando como o uso de metas se dá nessas duas Prefeituras. A ideia não é ver quem é melhor ou quem é pior, não é nada disso... mas é entender que funções as metas assumem e que problemas aparecem para os gestores quando a gente começa a trabalhar com metas em municípios. [...] A gente está em um contexto engraçado, mas como eu escolhi estudar São Paulo não tenho como fugir. Eu conheço bastante tanto do Programa de Metas quanto do seu papel aqui, do trabalho que você fez [...] então eu vou te fazer umas perguntas que talvez pareçam meio bestas. [Você pode pensar] “uai, ele tá perguntando o que ele já sabe...” (risos). Mas é para ver como você mesmo descreve a sua experiência e o que você viu [...]. Apesar de a gente já ter falado sobre isso de uma forma mais informal, eu preciso saber como você mesmo vê o seu papel em relação às coisas que estão colocadas aqui. Com certeza vai ser muito útil para mim!

Entrevistado (SPC1): Tá... eu imaginei mesmo.

É importante relatar que em pelo menos um aspecto a familiaridade entre entrevistados e entrevistador parece ter favorecido o processo de levantamento de dados e beneficiado a pesquisa como um todo. Ao reconhecer no interlocutor alguém que conheciam e com quem possuíam uma relação de confiança profissional, os entrevistados expressaram em seus depoimentos um grau muito grande de franqueza, expondo impressões que possivelmente não seriam relatadas a um “estranho”.

Este ponto relaciona-se com outra possível limitação desta pesquisa, qual seja o diferente grau de “acesso” do pesquisador aos dados e à percepção dos gestores nos dois casos estudados. Seja pela familiaridade, seja pela maior abertura dos depoimentos, o caso de São Paulo se mostra ao pesquisador de forma muito mais acessível do que o do Rio de Janeiro. Embora os depoimentos dos gestores cariocas carreguem uma grande riqueza de detalhes e contribuam de forma decisiva para a análise do caso, a impressão do pesquisador é que esses entrevistados se mostraram mais relutantes ao serem perguntados sobre os problemas do que seus pares paulistanos. Este fator, embora não seja necessariamente explicado apenas pela questão da relação de confiança entre entrevistador e entrevistado, contribui para que menos dados sobre essa dimensão do sistema de GpR daquele município se façam disponíveis.

Pesa também para que o caso do Rio de Janeiro tenha se mostrado menos acessível o fato de não ter sido possível encontrar estudos acadêmicos prévios sobre a experiência carioca recente com a gestão para resultados. Embora a produção acadêmica sobre São Paulo ainda esteja em um estágio preliminar, é possível encontrar dissertações de mestrado (Costa, 2015; Fiabane, 2011; Freitas *et al.*, 2011) e artigos apresentados em congressos de Administração Pública (Bonis, 2013; Guerrini, Marin & Matielo, 2014; Marcondes *et al.*, 2015; Marin, Guerrini & Assis, 2014) que de alguma forma se debruçaram sobre o caso com uma perspectiva analítica⁷. Este problema é parcialmente mitigado por conta do excelente manual “Gestão de Alto Desempenho” (Rio de Janeiro, 2012). Elaborado pela equipe da Casa Civil da Prefeitura do Rio de Janeiro com o objetivo de facilitar a disseminação da experiência em outros municípios, o manual traz uma rica descrição do processo de implantação do sistema de gestão por resultados, ainda que sem pretensões crítico-analíticas.

Outra limitação relevante dessa pesquisa diz respeito à não incorporação da variável “burocracia”, ou seja, o conjunto dos corpos de funcionários do Estado responsáveis direta ou indiretamente pela implementação das políticas públicas, o que permitiria analisar outros aspectos relevantes para os sistemas de GpR, como o seu grau de capilaridade e assimilação pela máquina pública. A escolha por não incluir essa variável na análise se deu por conta da necessidade de estabelecer um recorte analítico devido às limitações de recursos e tempo disponíveis. A operacionalização da variável “burocracia”, embora relevante, exigiria a realização de um número muito maior de entrevistas para obter uma amostra representativa, dada a heterogeneidade características desses atores. Entendemos que o contato com os gestores e representantes da sociedade civil já é suficiente para abordar de forma analítica as possíveis inter-relações entre funções e disfunções nos sistemas de GpR.

Uma última limitação desta pesquisa está relacionada à não participação de entrevistados de perfil político-partidário, ou mesmo dos mandatários de ambas as prefeituras, nas entrevistas. Foram realizadas algumas tentativas de agendar entrevistas com pessoas desse perfil em ambas as prefeituras, mas a dificuldade em obter retorno e o pouco tempo disponível para a conclusão do estudo foram fatores que contribuíram para que este caminho de pesquisa fosse abandonado.

⁷ Aventa-se como hipótese para explicar a maior presença de estudos sobre a cidade de São Paulo na comparação com o Rio de Janeiro a concentração na capital paulista das escolas com tradição de pesquisa no campo da administração pública. Além dos autores vinculados à Fundação Getúlio Vargas, que se envolveram na maior parte dos artigos e dissertações mencionados, o pesquisador tem percebido um interesse cada vez maior de alunos da EACH-USP na experiência da Prefeitura de São Paulo, que vêm abordando o tema em TCCs.

Uma vez que uma das dimensões que se pretende explorar é justamente a função política das metas enquanto elemento para a construção de narrativas e disciplina política, obviamente a ausência de depoimentos de pessoas envolvidas com a construção da política partidária faz com que as conclusões sobre esse aspecto sejam tentativas e preliminares, uma vez que levarão em conta apenas os dados obtidos nos levantamentos de documentos, nas entrevistas com gestores e sociedade civil e nas observações do pesquisador.

2 GERIR PARA QUAIS RESULTADOS? FUNÇÕES DO USO DE METAS E INDICADORES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

“Diferentes objetivos requerem diferentes medidas”. Em seu texto clássico, Robert Behn (2003) aponta para o fato que a mensuração de resultados no governo pode cumprir diversas funções.

Paralelamente ao texto de Behn, a literatura sobre mensuração de resultados tem avançado para incluir uma série de funções que não eram, a princípio, óbvias. Em especial, destaca-se as funções relacionadas a temas tradicionalmente estudados pelas ciências sociais, como a disciplina política, o *accountability* eleitoral e a construção de narrativas políticas.

Tendo em vista os objetivos propostos no presente estudo, torna-se importante retomar o esforço de listar, a partir da literatura, as principais funções assumidas pelos sistemas de mensuração de resultados contemporâneos. Entende-se por função da GpR o conjunto de usos, explícitos ou implícitos, que são esperados com a implantação de sistemas de gestão por resultados. Ou seja, as funções estão inerentemente ligadas às expectativas dos atores participantes em relação aos objetivos que se espera alcançar com tais sistemas. Um secretário municipal de Educação pode esperar que a implantação de um sistema de GpR crie incentivos que levem as equipes subordinadas a ele a trabalharem de forma mais eficiente, impactando de forma positiva os resultados da política municipal de educação. Um representante de uma ONG que acompanha a mesma política municipal de educação pode ter a expectativa de que o sistema de GpR produza indicadores mais confiáveis sobre a política educacional, influenciando de forma positiva sua capacidade de cobrar a Prefeitura por determinadas melhorias. Por fim, um Prefeito preocupado com a sua reeleição pode ter a esperança de que o sistema de GpR projete junto a seu eleitorado uma imagem de modernidade e que produza bons números para serem usados na próxima campanha eleitoral.

Cada uma dessas expectativas distintas está vinculada a uma função diferente. Provavelmente, essas diferentes funções darão origem a distintas estruturas e processos internos de coleta e tratamento da informação: os indicadores utilizados para a melhoria de desempenho dificilmente serão os mesmos ou terão o mesmo tratamento daqueles usados para a construção de narrativas político-eleitorais. Afinal, “diferentes objetivos requerem diferentes medidas” (Behn, 2003). Assim, a construção de um marco conceitual sobre as funções dos sistemas de gestão por resultados e seus respectivos processos internos é fundamental para

orientar a análise dedutiva dos casos estudados e para a posterior investigação sobre as possíveis tensões e disfunções observadas quando essas múltiplas funções passam a interagir no cotidiano das instituições.

Obviamente, tentar categorizar essas funções não é um exercício inédito. Tampouco podemos crer que exista apenas uma forma de categorizar as funções da gestão por resultados. Diversos autores já se ocuparam desse esforço: o que aqui chamamos de “funções”, palavra originalmente utilizada por Kanter e Summers (1994), foi tratado por outros como “propósitos” (Behn, 2003) ou ainda como “argumentos” em prol da GpR (Talbot, 2009). A seguir, analisaremos como cada um desses três autores classificou as funções dos sistemas de gestão por resultados para, em seguida, fazer um esforço de síntese dos conceitos abordados no sentido de propor uma classificação própria dessas funções e discorrer sobre elas com base na literatura disponível.

2.1 Classificação da gestão por resultados por funções: três abordagens conceituais

Como já visto, um dos principais autores a problematizar as diferentes abordagens possíveis para a GpR e as prováveis relações entre as diferentes abordagens e os processos de coleta e processamento de informações de desempenho é Behn (2003). Para este autor, os gestores públicos possuem oito propósitos principais para mensurar o desempenho de suas organizações. O Quadro 3 mostra, de forma resumida, quais são esses propósitos:

Quadro 3. Oito propósitos dos gestores públicos para mensurar o desempenho

Propósito	A pergunta do gestor público que a mensuração de performance pode ajudar a responder
Avaliar	Quão bom é o desempenho da minha agência pública?
Controlar	Como posso garantir que meus subordinados estão fazendo a coisa certa?
Orçar	Em que programas, pessoas ou projetos minha agência deve gastar o dinheiro dos contribuintes?

Motivar	Como posso motivar os funcionários na ponta, os gestores intermediários, os colaboradores individuais e voluntários, <i>stakeholders</i> , e cidadãos para fazerem as coisas necessárias para melhorar a performance?
Promover	Como posso convencer os superiores políticos, legisladores, <i>stakeholders</i> , jornalistas e cidadãos que minha agência está fazendo um bom trabalho?
Celebrar	Quais conquistas são dignas do importante rito organizacional de celebrar os sucessos?
Aprender	Por que algo funciona ou não funciona?
Melhorar	O que exatamente deve ser feito por quem de forma diferente para melhorar a performance?

Fonte: Behn (2003, p. 588).

Behn (2003) argumenta ainda que estes diferentes propósitos para a mensuração de resultados devem ser acompanhados da implementação de sistemas de GpR com características distintas. Entre os elementos que podem variar de acordo com o propósito adotado para a GpR estão: tipos e complexidade dos indicadores, nível de agregação dos dados, frequência de atualização e uso ou não de dados qualitativos em complemento à mensuração de resultados. Por exemplo, se o propósito é “avaliar”, o autor argumenta que os gestores públicos deverão estabelecer “indicadores de resultados combinados com indicadores de insumos, levando em conta ainda os efeitos de fatores exógenos” (Behn, 2003, p. 593). Se o objetivo for “aprender”, recomenda-se o uso de dados desagregados que revelem desvios dos resultados esperados.

Trata-se, portanto, de reconhecer que as diferentes funções exercidas pelo sistema de GpR impõem regras e condicionantes aos processos de levantamento, processamento e uso das informações sobre o desempenho das organizações no setor público. Este argumento é de extrema importância para o presente estudo, e foi central na coleta e análise dos dados.

Assim como em seu texto sobre as grandes perguntas da Administração Pública (Behn, 1995), o autor desenvolve seus conceitos tendo como referência a figura do gestor público. No entanto, é perfeitamente possível conceber que pelo menos parte dos propósitos propostos

por Behn sejam aplicáveis a outros atores interessados, internos e externos ao aparelho do Estado, na mensuração de resultados. O membro de uma ONG que atua no tema da educação poderia se perguntar “Quão bom é o desempenho de determinada agência” ou ainda “o que poderia ser feito de diferente para que essa política funcione melhor?”.

No mesmo sentido, Kanter e Summers (1994) desenvolveram uma tipologia de funções da GpR que compreende três grandes grupos de funções: institucionais, gerenciais e técnicas. Embora originalmente tenha sido desenvolvida para problematizar o uso de ferramentas de GpR no terceiro setor, a tipologia também tem sido aplicada ao setor público (McKevitt & Lawton, 1996).

As funções institucionais são aquelas referentes à renovação da legitimidade da organização e à atração de recursos. Busca identificar se a organização está atendendo às expectativas dos *stakeholders* externos. As funções gerenciais são aquelas centradas na detecção e prevenção de problemas, na estruturação e correção de processos administrativos e na alocação interna de recursos (definição de orçamentos). Por fim, as funções técnicas estão preocupadas com a eficiência e qualidade dos serviços e produtos gerados pela organização, com o objetivo principal de informar os clientes da organização.

Esta classificação foi baseada na percepção de que, diferentemente das empresas, em que o lucro é o objetivo mais importante, as organizações do terceiro setor frequentemente apresentam uma multiplicidade de objetivos, muitas vezes conflitantes entre si, no que se aproximam das organizações públicas. McKevitt e Lawton (1996) aplicam essa tipologia ao setor público, ressaltando que diferentes *stakeholders* possuem diferentes expectativas em relação à GpR, o que frequentemente dá origem a conflitos. Segundo estes autores, as funções institucionais tendem a prevalecer na implantação de sistemas de GpR no setor público – ou seja, esses sistemas visam, em geral, a legitimação perante os requisitos de *stakeholders* externos, como políticos, legisladores e órgãos governamentais de planejamento e finanças. A consequência desse processo é a insatisfação dos demais atores, como gestores intermediários e clientes da organização, com o sistema de GpR. Este argumento – de que os diferentes usos da GpR podem gerar conflitos entre diferentes atores – também é central para este estudo e será retomado adiante.

Por fim, Talbot (2009) discorre sobre a existência de cinco principais argumentos na literatura que justificariam a adoção de sistemas de GpR no setor público. Esses argumentos podem ser interpretados como mais uma tentativa de classificar as funções exercidas por esses

sistemas, também desenvolvida a partir da ótica de múltiplos *stakeholders*. Os argumentos são:

- Desempenho como *accountability*: diz respeito à necessidade de que os cidadãos possuam informações realistas sobre o andamento das políticas públicas como forma de garantir o bom funcionamento da democracia.
- Desempenho como *informação para o usuário*: a disponibilização de informações sobre o desempenho de cada provedor de serviços públicos, proporcionando ao “cidadão-cliente” poder de escolha e promovendo a competição entre os provedores de serviços, estimulando a formação de um quase-mercado.
- Desempenho como *serviço ao consumidor*: compreende a divulgação de informações relativas aos padrões de atendimento a serem observados pelos serviços públicos com o objetivo de propiciar ao usuário parâmetros de qualidade.
- Desempenho como *eficiência*: o uso de indicadores de desempenho permite a avaliação de eficiência ou efetividade no setor público, permitindo buscar melhorias gerenciais.
- Desempenho como *resultados*: promove o foco no uso de indicadores de resultados (impactos) em substituição ao foco excessivo nos *inputs* e processos internos, permitindo planejar a partir do impacto observado da ação da organização na sociedade.

2.2 Em direção a uma teoria integrada das funções da gestão para resultados

Como vimos, há uma diversidade bastante grande de olhares sobre as funções exercidas pela GpR nas organizações públicas. Embora haja diferenças marcantes entre as abordagens dos autores mencionados, é possível encontrar alguns pontos em comum que possibilitam a construção de um “mapa” teórico-conceitual sobre essas funções que oriente a análise dos casos e permita iluminar possíveis tensões e disfunções que surgem na interação entre elas.

No entanto, antes de prosseguir diretamente a esse esforço de sistematização dos conceitos vistos até aqui, torna-se necessário complementar o repertório de conceitos abordados pelos autores com um conjunto de novos temas abordados pela literatura.

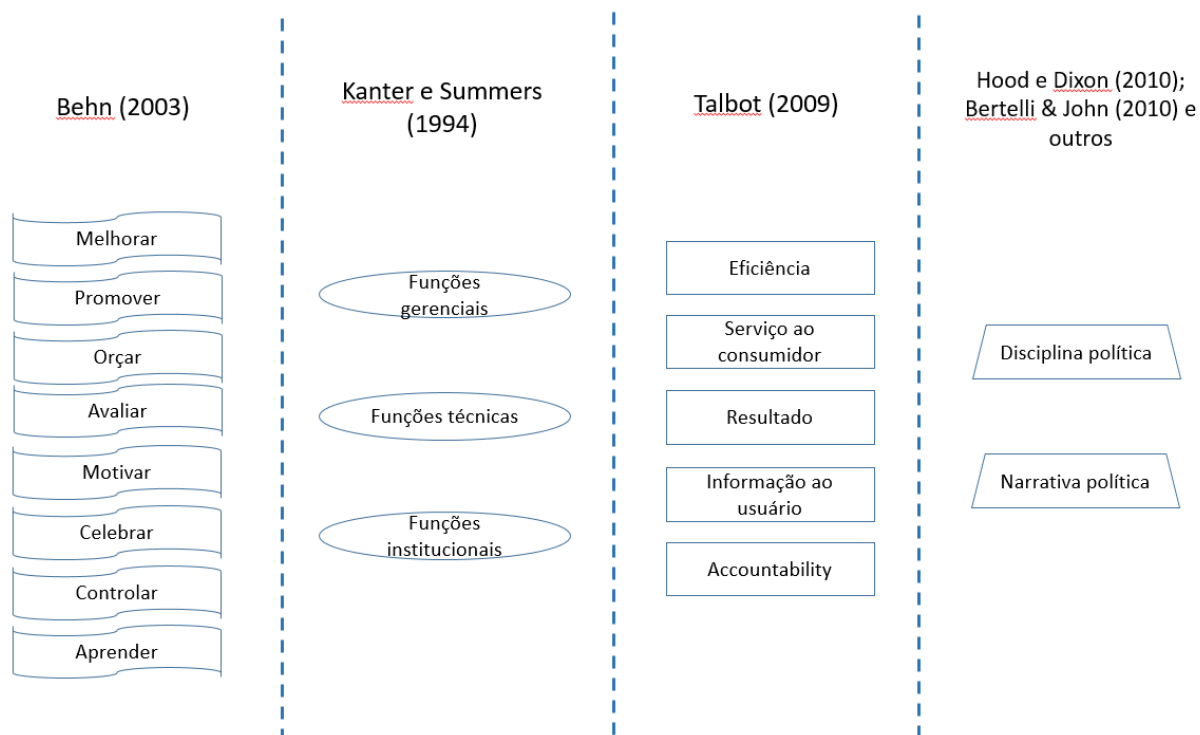
As diversas tentativas de catalogar as funções da GpR vistas acima não incorporam desdobramentos contemporâneos da teoria de administração pública, que em sua recente aproximação com a ciência política tem passado a debruçar-se sobre as funções políticas da GpR.

Nesse sentido, duas funções se destacam na literatura: em primeiro lugar, indicadores e metas são frequentemente utilizados por políticos postulantes a cargos eletivos na construção de discursos e narrativas político-eleitorais, seja utilizando-os para expor o mau desempenho dos rivais e exaltar o seu próprio (Jackson, 2011), seja declamando seu apoio à adoção de ferramentas de gestão modernas no setor público, buscando conquistar o apoio dos formadores de opinião (Hood & Dixon, 2010; James & John, 2007; Moynihan, 2008). Em segundo lugar, meta e indicadores podem constituir mecanismos de disciplina político-partidária (Bertelli & John, 2010; Bevan & Hood, 2006; Lewis, 2015). Este papel pode mostrar-se especialmente relevante ao nos debruçarmos sobre uma administração pública como a brasileira, marcada pela necessidade de formação de coalizões partidárias heterogêneas.

Ainda considerando que as funções político-eleitorais dos sistemas de GpR serão abordadas em maior profundidade mais adiante, sua menção aqui é fundamental para o esforço de construção de um marco teórico-conceitual abrangente para a análise das funções dos sistemas de GpR. Dessa forma, os conceitos apresentados (gestão para resultado como elemento na construção de narrativas políticas e como instrumento de disciplina política) vêm somar-se às sistematizações propostas por Behn (2003), Kanter e Summers (1994) e Talbot (2009) na tentativa de construção de um mapa teórico próprio e atualizado dessas funções.

Feitas essas considerações, passaremos ao esforço de sistematização da literatura sobre as funções da GpR abordada até aqui. A Ilustração 2 traz, de forma resumida, os conceitos abordados distribuídos de acordo com os autores responsáveis por sua elaboração:

Ilustração 2. Funções da GpR segundo diferentes autores



Fonte: elaboração própria.

Podemos observar que há uma diversidade bastante grande de visões. Behn (2003) elabora sua categorização com base na visão do gestor público, buscando responder à pergunta: “como a mensuração de resultados pode ajudar esses gestores”? Por esse motivo, a classificação elaborada por ele é caracterizada por um nível relativamente maior de desagregação e detalhamento do que a abordagem dos demais autores, que parecem estar preocupados em descrever essas funções em um nível maior de agregação.

Muito embora a multiplicidade de abordagens sobre a questão das funções da GpR traga uma diversidade de elementos que enriquece a análise teórica sobre esta questão, a possível sobreposição dos conceitos abordados pode dificultar a operacionalização das variáveis de pesquisa. Por esse motivo, torna-se importante identificar os pontos de contato e sobreposição dessas abordagens para identificar marcos conceituais úteis e operacionalizáveis para o pesquisador, ou seja, que ofereçam um mapa teórico que oriente a análise de casos concretos.

Nesse sentido, é possível extrair das visões dos autores alguns pontos de contato significativos. O primeiro ponto de contato é a visão segundo a qual a GpR possui funções relacionadas à busca pela *melhoria de desempenho*. Ou seja, a definição de indicadores e metas para a administração pública possibilita a organização de processos de coleta e processamento de informações no sentido de orientar a tomada de decisões de gestores, aumentar a eficiência e a efetividade da máquina pública, permitir uma melhor alocação de recursos, motivar servidores, entre outras funções internas ao aparelho do Estado que têm como fim último a melhoria do desempenho – entendido aqui como o nível de eficácia, eficiência e efetividade⁸ das organizações públicas.

Uma segunda linha de análise comum aos autores diz respeito ao papel assumido pela GpR enquanto elemento facilitador da prestação de contas, *accountability* e legitimação da ação das organizações públicas. Ou seja, as metas e indicadores não são utilizados apenas para organizar processos internos de coleta e processamento de informações, embora esses também sejam necessários. Elas também organizam processos orientados para fora das organizações públicas: produção de relatórios de prestações de contas, audiências e consultas públicas, respostas a órgãos de controle, responder à participação popular, etc. Trata-se, portanto, de utilizar os sistemas de GpR para dar maior organicidade às relações entre Estado e sociedade, atuando como elementos de *fomento da governança pública* (Klijn, 2012; Peters, 2005).

Por fim, os novos trabalhos que visam a identificar as funções políticas da GpR compõem uma terceira macrocategoria de análise: as metas e indicadores como *elementos inerentes ao jogo político-partidário*. Aqui os números são utilizados para garantir a fidelidade política no interior e conquistar corações e mentes dos eleitores. Nesse eixo, metas e indicadores dão ensejo à construção de processos tanto internos quanto orientados de dentro para fora das organizações públicas. No entanto, os atores e elementos constitutivos desses processos são distintos daqueles das funções de governança. Mandatários, secretários e cidadãos são despidos de seus papéis institucionais e assumem seus papéis “políticos”. O

⁸ Embora a menção aos conceitos de eficácia, eficiência e efetividade seja constante nos trabalhos de administração pública, há certa variação na forma como esses conceitos são entendidos por cada autor. De modo que se faz necessário esclarecer a definição considerada neste trabalho. Entende-se por eficácia a capacidade da organização de atingir os objetivos declarados. Por eficiência, a relação entre o atingimento desses objetivos e o nível de recursos utilizados – quanto menos recursos são utilizados para atingir os mesmos objetivos declarados, mais eficiente é a organização. Por fim, efetividade é a relação entre o atingimento dos objetivos declarados e a resolução dos problemas originais que motivaram a formulação desses objetivos – se é efetivo quando o atingimento dos objetivos declarados traz benefícios reais a população e a melhoria dos indicadores de resultados da política pública. Para uma discussão mais aprofundada sobre esses conceitos, ver Castro (2006).

chefe do Executivo assume o papel de candidato à reeleição – ou apoiador de seu candidato sucessor – e buscará garantir que seu secretariado siga as suas preferências políticas na condução de suas pastas. Por sua vez, os cidadãos – que na esfera da governança atuam no sentido de controlar a administração – assumem aqui o papel de eleitores em busca de um candidato em quem depositar seu voto e sua confiança.

Assim, identificamos três macrocategorias principais que abrigam as principais funções da GpR conforme identificadas pela literatura. São elas: a GpR como ferramenta de *melhoria do desempenho*, instrumento de promoção da *governança pública* e elemento constitutivo das *disputas políticas*.

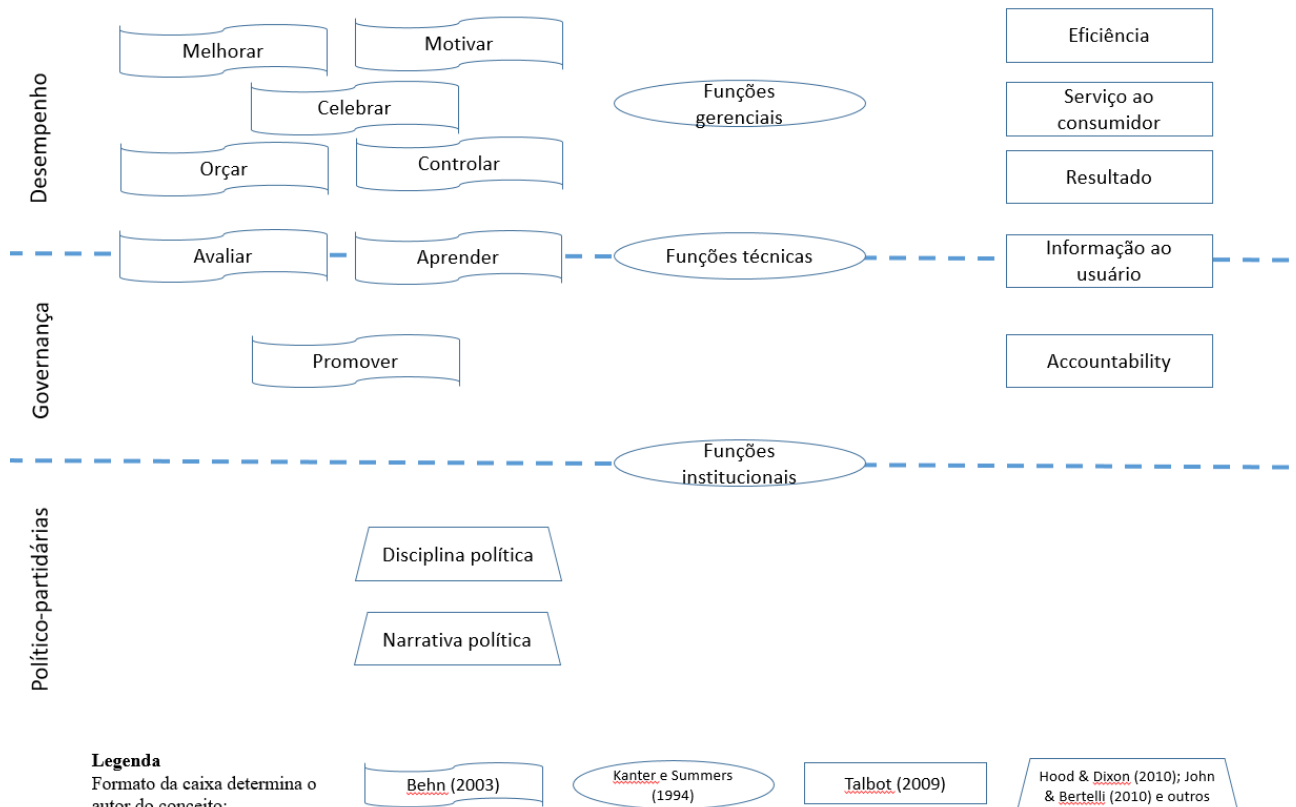
Parece claro, desde o princípio, que essas categorias se relacionam entre si de forma bastante intrincada, sendo possível até mesmo imaginar camadas de sobreposições entre elas. Por esse motivo, essas macrocategorias não podem ser consideradas como unidades de análise absolutamente apartadas e irreconciliáveis. Por vivermos em uma sociedade democrática em que a transparência é vista como elemento fundamental para o funcionamento do sistema, mesmo o sistema de GpR mais orientado para o desempenho apresentará elementos mínimos de transparência e prestação de contas. De modo análogo, sistemas de GpR construídos com o intuito de conferir legitimidade às decisões públicas provavelmente implicarão em mudanças de práticas gerenciais, ainda que de curto alcance.

Porém, no esforço de estabelecer um recorte teórico-analítico que possibilite o mapeamento de processos e a operacionalização das variáveis nos casos ora analisados, opta-se por abrir mão de parte da complexidade dos fenômenos estudados. Isso porque, é possível observar que, na prática, essas diferentes funções ganham algum grau de autonomia relativa entre si e o olhar sobre cada grupo de funções e sobre suas intersecções revela preocupações únicas e relevantes. Nesse sentido, as macrocategorias aqui estabelecidas aproximam-se mais da noção de tipos ideais, conforme proposta por Weber (1979), em que o que se busca não é uma compreensão absolutamente fidedigna da realidade, mas sim estabelecer marcos analíticos de certa forma idealizados mas que auxiliam em sua compreensão.

De fato, uma parte das funções descritas pelos atores citados anteriormente ultrapassa as fronteiras do que foi caracterizado como cada uma das macrocategorias. A ideia das “funções institucionais” da GpR (Kanter & Summers, 1994), por exemplo, aparenta transitar entre as macrocategorias “governança” e “política”. A Ilustração 3 retoma o mapa conceitual das funções da GpR descrita pelos autores citados, desta vez separados de acordo com as

macrocategorias propostas. Como vemos, parte dos conceitos foi alocado nas zonas de

Ilustração 3. Funções da GpR segundo a literatura, divididas por macrocategoria



“fronteira” entre as três macrocategorias propostas, representadas pela linha tracejada.

Fonte: elaboração própria.

Mais do que tentar dar solução a esses aparentes conflitos conceituais, adotando a postura de uma classificação arbitrária e forçada, a proposta é assumir a “porosidade” entre as fronteiras analíticas como um dado do mapa teórico aqui estabelecido, assumindo que a divisão de macrocategorias proposta auxilia a análise dos casos e a caracterização dos processos e atores que compõem os sistemas de GpR. A seguir, trataremos de caracterizar melhor cada uma das macrocategorias a partir de subsídios encontrados na literatura.

2.3 Medir para melhorar: gestão para resultados como ferramenta propulsora do desempenho

A melhoria do desempenho das organizações públicas é, frequentemente, o principal objetivo declarado da GpR. Este grande foco na melhoria do desempenho pode ser compreendido à luz das crescentes demandas dos cidadãos por melhores serviços públicos em um contexto de escassez de recursos. Também pode ser visto como uma das consequências do ‘gerencialismo’ disseminado pela Nova Gestão Pública, ou seja, a introdução de técnicas e da linguagem do setor privado no âmbito governamental (Hood, 1991; Jackson, 2011).

Grande parte da literatura (Behn, 2003; Heinrich, 2002; Hood, 2012; Jackson, 2011; Kettl, 2009; Manning *et al.*, 2008; Osborne & Ted Gaebler, 1992) lida com os aspectos gerenciais da GpR, ou seja, seu papel enquanto elemento impulsionador do desempenho nas organizações públicas. De acordo com essa visão, a mensuração do desempenho serve para informar a tomada de decisões por parte de agentes públicos, melhorar a comunicação no interior das organizações, além de fornecer subsídios para o estabelecimento de estruturas de motivação, incentivo e progresso nas carreiras profissionais (Nõmm & Randma-Liiv, 2012).

O significado do conceito de “desempenho” no setor público ou a compreensão sobre o que é necessário fazer para melhorá-lo são temas inerentemente complexos. Embora em sua fase inicial a NGP propusesse a troca de indicadores de *inputs* (insumos) para indicadores de *outputs* (produtos) e *outcomes* (resultados) como a chave para alcançar um governo mais efetivo e orientado para resultados (Osborne & Ted Gaebler, 1992), a literatura logo passou a problematizar a aparente simplicidade da formulação inicial. Afinal, diferentemente das empresas que podem contar com o “lucro” como o indicador-chave para avaliar seu desempenho, os serviços no setor público têm um forte aspecto coletivo e social, além de não serem regulados com bases em preços de mercado (Bouckaert & Balk, 1991). Nesse sentido, alguns dos aspectos abordados pelos autores incluem:

- A impossibilidade de os indicadores cumprirem seu papel na melhoria do desempenho na ausência de uma estrutura adequada de sanções e premiações que estimule os comportamentos adequados (Smith, 1990)⁹;

⁹ Na linha do argumento de Smith (1990), a importância da existência de mecanismos de autonomia gerencial para promoção do desempenho no caso brasileiro foi argumentada por Pacheco (2011), para quem a experiência recente do governo federal ilustra um caso de “gestão para resultados sem concessão de flexibilidades”.

- A percepção de que os instrumentos de mensuração não são neutros (Bouckaert & Balk, 1991), ou seja, interferem nas funções de produção, de forma que os atores aprendem e passam a antecipar como serão definidas suas metas (Smith, 1995) e adaptar seu comportamento de acordo com esse aprendizado (Bevan & Hood, 2006; Hood, 2006a; Radnor, 2008);

- O fato de que indicadores são um retrato da realidade, e não a realidade em si, o que significa que seu uso demanda expressiva capacidade de interpretação por parte dos usuários (Smith, 1990);

- A ideia de que o foco excessivo em melhoria do desempenho, definido como eficiência e efetividade, muitas vezes se dá em detrimento de outros valores importantes para o setor público possivelmente mais difíceis de serem medidos, como equidade e justiça (Radin, 2006);

- A visão segundo a qual o processo de implementação do sistema de GpR é tão importante quanto sua concepção (Johnsen, 2004): a introdução de sistemas de GpR de cima para baixo pode alienar os gestores intermediários, levando ao fracasso da iniciativa (McKevitt & Lawton, 1996);

- A existência de múltiplos *stakeholders*, dentro e fora do governo, com suas definições próprias para o que significa o “desempenho” em cada contexto, o que por sua vez reflete seus próprios interesses no âmbito das organizações públicas (Jackson, 2011).

A questão da multiplicidade de *stakeholders* interferindo no processo de definição dos objetivos do setor público é central para a literatura de mensuração de resultados preocupada com a performance (Holzer & Yang, 2004; Jackson, 2011; Radin, 2006; Smith, 1995). Políticos eleitos para ocupar cargos públicos são frequentemente os destinatários de elaborados relatórios de performance criados no âmbito dos sistemas de GpR (Pollitt, 2006). No modelo racionalista tradicional da NGP, são estes atores que, municiados dos indicadores de resultados, estariam incumbidos de tomar decisões racionalmente informadas ao estabelecer os grandes rumos das políticas públicas, embora a literatura aponte que os políticos tendem a usar essas informações mais como elementos discursivos do que para orientar a tomada de decisão¹⁰ (Jackson, 2011; Pollitt, 2006). Além dos políticos, usuários e

¹⁰ Ver seção 2.5

grupos de interesse podem utilizar dos dados de desempenho para pressionar o governo a obter melhores resultados (Yang & Holzer, 2006) e exercer o controle social¹¹.

Segundo Jackson (2011), são três os principais atores que efetivamente fazem uso das informações de performance para incidir sobre os processos gerenciais e buscar melhorias gerenciais no interior das organizações públicas:

- Os *departamentos centrais do governo* utilizam os indicadores de desempenho para tomar decisões de alocação de recursos;

- Os *auditores e controladores* usam esses indicadores para realizar análises de custo benefício, com o objetivo de melhorar a eficiência e promover o *accountability* e a legitimação das ações das organizações públicas¹²;

- Os *gestores públicos* usam os dados sobre o desempenho para “motivar os funcionários a melhorar seu desempenho; disparar ações corretivas; comparar, identificar e encorajar ‘boas práticas’ para planejar e orçar” (Jackson, 2011, p. 14).

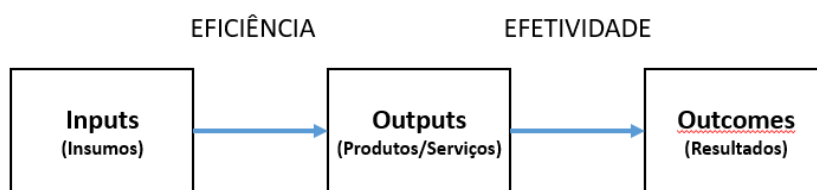
Nas mãos desses atores, as informações sobre o desempenho das organizações e unidades são utilizadas com o intuito de atingir a eficiência e efetividade¹³, definidas respectivamente como a relação entre *inputs* e *outputs* e entre *outputs* e *outcomes*, conforme demonstrado pela Ilustração 4.

Ilustração 4. Definições de eficiência e efetividade

¹¹ Ver seção 2.4

¹² Embora na experiência internacional os órgãos de controle estejam caminhando na direção de privilegiar o controle de resultados em detrimento de controles de procedimentos, no Brasil ainda há poucos avanços nesse sentido (ver Pacheco, 2011).

¹³ Para Jackson (2011), o conceito de efetividade também pode ser compreendido como “eficiência alocativa”, ao passo que o que comumente é referido pela literatura como “eficiência” (a relação entre *inputs* e *outputs*) também pode ser batizado de “eficiência técnica”.



Fonte: adaptado de Jackson (2011).

A experiência internacional demonstra que a mensuração de resultados na dimensão da eficiência tem evoluído bastante na administração pública (Jackson, 2011; Melkers & Willoughby, 2005). Não obstante a existência de fortes críticas da literatura de gestão pública à GpR (Johnsen, 2004; Hood, 1991), a definição de indicadores e metas tem trazido melhoras gerenciais para as organizações públicas, como demonstram estudos recentes de *n*-grande realizados por pesquisadores ligados à Universidade de Cardiff (Boyne & Chen, 2008; Meier *et al.*, 2008).

Nesse sentido, a adoção de regimes de mensuração de resultados e definição de metas de desempenho tem se sobressaído em relação a alguns dos instrumentos utilizados no início das reformas gerenciais como os *rankings* de desempenho (Jackson, 2011), também conhecidos na literatura internacional como *league-tables* (tabelas do campeonato). Os *rankings* comparam diversos prestadores do mesmo tipo de serviço público (ex.: escolas ou hospitais) com o intuito de fornecer informações para orientar a escolha dos cidadãos, simulando um sistema de *quase*-mercado, além de incentivar as organizações que compõem o ranking a buscar uma posição cada vez melhor. Nos países anglo-saxões que primeiro adotaram reformas inspiradas na NGP, esses instrumentos têm sido abandonados em favor de regimes de mensuração de resultados e definição de metas para cada organização (Jackson, 2011). Isso porque, muito embora eles possam ser úteis sob as condições corretas (Hood, 2012), o estabelecimento de hierarquias entre diferentes prestadores de serviços públicos tem sido visto como uma metodologia que gera distorções e consequências indesejadas (Jackson, 2011), como a ideia de que professores passam a ensinar com o objetivo único de fazer os alunos tirarem melhores notas nos testes.

Já no que tange à mensuração da dimensão da efetividade das políticas públicas, a evolução tem sido mais lenta, sendo necessária uma nova agenda de pesquisa com o objetivo de apurar as relações entre gestão e melhoria de indicadores sociais (Jackson, 2011; Lowe,

2013). Os dilemas impostos aos tomadores de decisão pelo “tempo político” de desenvolvimento da ação pública e a racionalidade limitada dos atores envolvidos dificultam a “concertação dos interesses em torno de objetivos comuns e claramente definidos e a alocação meritória dos recursos para atingi-los” (Gomes, 2009). Indicadores de resultado frequentemente têm ciclo muito longo, sendo que pode levar anos para que algumas políticas públicas possam ter seus efeitos demonstráveis. Além disso, variáveis exógenas podem ser tão ou mais determinantes nos resultados do que a ação pública em si: por exemplo, fatores econômicos podem impactar os indicadores de resultado da política educacional, sem que isso reflita necessariamente a adequação da política.

Se a GpR no setor público é assunto complexo e sua efetividade como instrumento promotor de resultados para o cidadão é disputada pela literatura, torna-se importante tentar compreender em que situações e sob quais condições o uso de indicadores e metas pode contribuir efetivamente para a melhoria do desempenho. Hood (2012) apresenta duas hipóteses não conclusivas que buscam explicar porque em determinados casos a GpR parece render bons frutos, ao menos em termos da promoção de melhor desempenho, e em outros não.

A primeira hipótese do autor é a de que “como o desempenho é promovido ou obstruído depende como a gestão pública baseada em números toma forma” (Hood, 2012, p. 586). Ou seja, a estrutura do sistema de GpR importa para compreendermos seus efeitos como elemento promotor ou obstrutor do melhor desempenho. O Quadro 4 traz os principais argumentos do autor sobre 3 formas de sistema de GpR (metas, rankings e inteligência), com exemplos e tentativas de analisar como eles podem melhorar ou obstruir o desempenho:

Quadro 4. Metas, *rankings* e inteligência – comparados

Tipo de aplicação	O que envolve?	Exemplo	Como busca melhorar o desempenho	Como pode obstruir o desempenho
Metas	Usar números para estabelecer e	Metas de redução das emissões de	Concentra a atenção em melhorar o	Pode produzir efeitos de catraca ¹⁴ , efeitos de

¹⁴ Efeitos de catraca (*ratchet effects*) referem-se à dificuldade em reverter certos processos a partir do momento em que determinado fenômeno ocorre. A metáfora da catraca é utilizada para ilustrar essa dificuldade: uma vez

	monitorar parâmetros mínimos de desempenho	CO ²	desempenho em um número limitado de áreas prioritárias	trincheira ¹⁵ e distorção de <i>outputs</i> ¹⁶ (produtos)
Rankings	Usa os números para comparar o desempenho de diversas unidades	Ranking de escolas por notas em testes e indicadores compostos	Encoraja esforço continuado para aumentar a performance geral, evita os efeitos de catraca ao focar na performance relativa entre rivais	Pode produzir efeitos de trincheira (onde o ranking for categórico) e distorção de <i>outputs</i> (produtos)
Inteligência organizacional	Usa os números como informações sobre o contexto para orientar a tomada de decisão de usuários, <i>policymakers</i> e gestores	Relatos anônimos de “quase acidentes” nas áreas de medicina e aviação	Encoraja a escolha informada ou o desenvolvimento de capacidade de aprendizado e diagnóstico ao adicionar conhecimento sobre o desempenho, evitando efeitos de catraca, efeitos de trincheira e distorção do <i>output</i> por conta de <i>gaming</i>	Pode produzir ambiguidade, complexidade e fragilidade. Pode ainda ser ignorado por atores-chaves, em especial os usuários dos serviços

Fonte: Hood (2012, p. 586)

A segunda hipótese do autor é de que “a forma como o desempenho é melhorado ou obstruído pela gestão por números depende da cultura na qual essa gestão se desenrola” (Hood, 2012, p. 589). Com base no trabalho da antropóloga Mary Douglas (1990), Hood (2012) define quatro formas basilares de “visão de mundo” que podem ser adotados para explicar o fenômeno da variação cultural, batizadas de hierarquista, igualitária (ou sectária),

girada, não há como voltar pelo mesmo caminho. No contexto da administração pública, o termo é utilizado para explicar a tendência dos gestores em posições centrais de governo de estabelecer as metas para o próximo ano com base no ano anterior. Como sabem dessa tendência, os gestores que recebem as metas têm um incentivo perverso para não excedê-las (Bevan & Hood, 2006).

¹⁵ O conceito de efeitos de trincheira (*threshold effects*) refere-se “à tendência a desincentivar o desempenho excelente” (Hood, 2012, p. 587) na medida em que a meta estabelecida passa a ser vista como um resultado perfeitamente aceitável, constituindo dessa forma uma “trincheira” para a performance.

¹⁶ Distorção de *outputs* refere-se ao foco excessivo na produção apenas daquilo que está sendo mensurado, em detrimento de outros aspectos importantes (Hood, 2012).

individualista e fatalista. É importante ressaltar que a classificação do autor refere-se à cultura organizacional e não à cultura da sociedade em que a organização está inserida.

O Quadro 5 traz as quatro visões de mundo e suas principais características:

Quadro 5. Quatro visões de mundo e suas características

Visão de mundo	Características
Hierarquista	Marcada pela fé na ciência e em outras formas de autoridade estabelecida, com foco em regras bem definidas de interação social e na importância dos grupos e unidades coletivas.
Igualitária (ou sectária)	Crença nos processos em grupo, rejeição das distinções sociais. Foco na importância de proteger aqueles vistos como vulneráveis
Individualista	Crença no esforço e nas habilidades individuais, na competição e na rivalidade. Foco na importância de permitir que os indivíduos façam suas próprias decisões e erros e vivam com as consequências.
Fatalista	Ceticismo em relação a quaisquer receitas prontas para a correta organização dos seres humanos. Preferência pelo isolamento e distanciamento social. Foco na importância dos eventos imprevisíveis.

Fonte: Elaboração própria, baseado em Hood (2012, p. 589)

Essas diferentes visões de mundo favorecem determinados tipos de aplicação da gestão por números (Hood, 2012), ou seja, a combinação entre algumas formas de GpR e visões de mundo contribuem para que a GpR traga benefícios do ponto de vista da promoção do desempenho. O uso de gestão por metas é favorecido por formas de cultura “hierárquica”, na medida em que o respeito pela autoridade pode mitigar os efeitos disfuncionais como *gaming* e efeitos de catraca. Rankings favorecem a competição e, portanto, estão alinhados com a cultura individualista. A cultura igualitária, por sua vez, favorece a cooperação e, portanto, o uso de indicadores para desenvolvimento da inteligência organizacional. Há outras boas combinações em potencial entre as diversas formas de cultura e de mensuração de resultados. No entanto, em uma cultura em que prevalece a visão “fatalista”, o ceticismo generalizado em relação às fórmulas gerenciais fará com que seja muito difícil convencer os atores de que os números de fato significam alguma coisa. Inclusive, é possível argumentar que, em alguns casos, a visão fatalista pode ser um subproduto de tentativas anteriores frustradas de implantação de sistemas de gestão mal concebidos.

2.4 Gestão para resultados e a governança pública: *accountability*, transparência e controle social

A discussão das funções da GpR encontra importantes implicações quando olhadas à luz da discussão sobre a questão da expansão do conceito de *accountability* democrático nas democracias contemporâneas. Afinal, uma das principais forças propulsoras das reformas gerenciais é justamente a crescente percepção, por parte dos cidadãos, de que as instituições não estão indo tão bem quanto deveriam e que os gestores e políticos culpados por essa baixa performance devem ser responsabilizados de alguma forma (Lewis, 2015; Radin, 2006). Essas implicações ajudam a esclarecer algumas das opções de recortes na definição destas macrocategorias, em especial o porquê de as esferas da “política” e da “governança” serem abordadas de forma separada, uma vez que à primeira vista possuem muitos pontos em comum.

A macrocategoria das funções de governança abarca aquelas funções da GpR relacionadas à participação dos cidadãos na formulação e implementação de políticas públicas (Bento, 2003) ou ainda aos mecanismos de controle que garantem a responsabilidade e responsividade dos gestores públicos para com a cidadania. Esta macrocategoria está recheada de conceitos polissêmicos. *Accountability*, transparência, participação social, controle social, entre outros, são conceitos que adquirem múltiplos significados, sendo usado de formas

distintas pelos vários autores e comunidades epistêmicas. De modo que, para nos aprofundarmos na construção de um modelo teórico para analisar os sistemas de GpR com base nesses conceitos, é necessário “limpar o terreno” conceitual e usar os termos com o devido rigor teórico.

Iniciaremos pelo conceito de *accountability*, provavelmente o mais polissêmico dos conceitos que abordaremos, visto que seu uso cada vez mais disseminado tem ocorrido no sentido de conferir cada vez maior elasticidade a seu significado, muitas vezes em prejuízo de seu poder explicativo (Medeiros, Crantschaninov & Silva, 2013; Mulgan, 2000). De forma geral, o termo *accountability* é usado para caracterizar relações em que um agente é convocado a responsabilizar-se por suas ações perante outro (Mulgan, 2000). As democracias modernas foram construídas sobre um edifício de regras de freios e contrapesos (*checks and balances*) de forma a garantir que nenhum poder ou organização possa atuar de forma plenamente independente. Nesse sentido, o Poder Público está estruturado de forma que as instituições mantenham frequentes relações de *accountability* entre si.

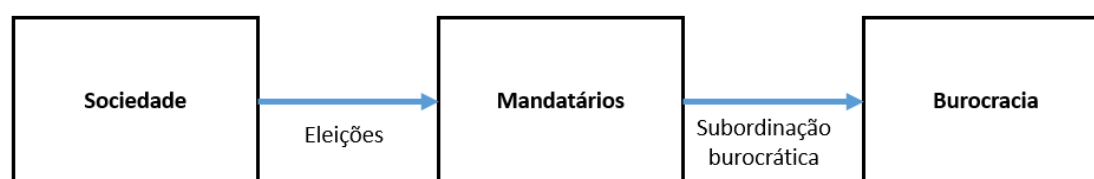
Esta é uma definição bastante abrangente do termo, que possibilitaria abarcar fenômenos tão distintos quanto a atuação do Poder Judiciário frente ao Poder Executivo e o papel fiscalizador de um conselheiro de políticas públicas. Por esse motivo, trabalharemos apenas com aquelas que foram caracterizadas como as relações de *accountability* fundamentais nas democracias modernas (Mulgan, 2000). Trata-se da relação de responsabilização dos governantes eleitos perante a sociedade e das burocracias públicas perante os governantes eleitos.

Estas duas relações fundamentais de *accountability* estão profundamente vinculadas. Os representantes eleitos pela sociedade são constantemente responsabilizados por suas ações mediante o voto e formas cada vez mais sofisticadas de sistematização e sinalização das preferências por parte da sociedade civil. Essa é a relação denominada pela ciência política de “*accountability* democrática” (Abrucio & Loureiro, 2004) ou “*accountability* vertical” (O’Donnell, 2007). Uma das mais clássicas concepções do processo de *accountability* democrática nas democracias modernas é a definição procedimental de *accountability* consagrada por Przeworski (1998). Para este autor, o *accountability* em um regime democrático requer que o cidadão seja capaz de identificar o responsável pelo bom ou mau desempenho governamental para premiá-lo ou puni-lo com seu voto no momento das eleições.

No entanto, os políticos eleitos não possuem a capacidade de implementar sozinhos as políticas públicas: necessitam das burocracias e dos funcionários públicos para tal. Por esse motivo, essas organizações e seu pessoal também devem ser convocados a se responsabilizarem perante os políticos eleitos.

Esta concepção do *accountability* democrático é compatível com o chamado “paradigma tradicional” do *accountability* na administração pública (Behn, 1998). Ao sentenciar que “questões administrativas não são questões políticas”, Woodrow Wilson (2005) separa burocracia e política e consolida uma visão linear sobre o *accountability* na administração pública que pode ser representada como uma relação agente-principal¹⁷ conforme demonstrado na Ilustração 5:

Ilustração 5. O paradigma tradicional de *accountability* na administração pública



Fonte: elaboração Própria, com base em Behn (1998).

Na seção anterior, abordamos alguns aspectos da relação entre mandatários e burocracia, ao tratarmos do papel da GpR na promoção do desempenho. Nos deteremos agora sobre a relação entre a sociedade e os mandatários e entre a sociedade e as burocracias.

Nesse modelo, a relação de *accountability* fundamental entre o setor público e a sociedade se dá no momento das eleições. O *accountability* democrático é compreendido fundamentalmente como *accountability* eleitoral. Como demonstrado anteriormente, a GpR cumpre um papel fundamental nessa relação de *accountability* eleitoral quando assume a sua função enquanto elemento redutor da assimetria de informações entre candidatos e eleitores.

¹⁷ As relações agente-principal são utilizadas na economia para descrever relações em que um ator (principal) necessita delegar a outro (agente) a execução de alguma tarefa de seu interesse (Przeworski, 1998). Neste tipo de relação, verifica-se um clássico dilema de assimetria de informações: por seu conhecimento especializado e por estar envolvido diretamente na execução da tarefa, o Agente dispõe de informações que não estão disponíveis para o Principal, o que permite ao Agente certa margem de manobra. Cabe ao Principal, portanto, estabelecer incentivos para que o agente aja de acordo com o seu interesse.

Uma vez que nas democracias contemporâneas cada eleição tende a assumir a forma de uma espécie de plebiscito que referenda ou não o atual mandatário (Przeworski, 1998), as informações do desempenho são fartamente utilizadas por eleitores e candidatos: os primeiros para avaliar os governantes na decisão de seu voto e os segundos para tentar convencer os eleitores de que é o candidato mais apropriado para ocupar o posto em disputa.

À primeira vista, os sistemas de GpR podem contribuir para dar operabilidade àquilo que Przeworski, Stokes e Manin (1999) chamaram de *mandate responsiveness* (responsividade frente à plataforma de governo), em que o mandatário é convocado a ser responsivo, ou seja, implementar as políticas assinaladas pelos eleitores como as de sua preferência ao eleger determinado programa de governo. Nesse contexto, a introdução dos sistemas de GpR reduziria a assimetria de informações entre eleitores e candidatos, introduzindo uma espécie de “*accountability* eleitoral por resultados”, em que o eleitor confronta promessas e resultados obtidos e “o grau de consistência entre ‘metas’ e ‘resultados’ gere a informação requerida para aproximar o nível de desempenho do governo e dos governantes” (Quirós, 2006, p. 166).

Há três grandes problemas com essa visão. O primeiro problema é oriundo da vasta tradição literária da ciência política que se dedicou a estudar o fenômeno da definição do voto. O que leva um eleitor a escolher determinado candidato? A ideia segundo a qual um eleitor decide seu voto após realizar um cálculo da eficiência e efetividade gerencial de um determinado mandatário parece refletir uma leitura contemporânea e exacerbada da ideia de que a escolha do eleitor é um cálculo basicamente racional que visa a maximizar a utilidade individual do eleitor (Downs, 1998). Essa tradição da “escolha racional” na política vem sendo amplamente criticada por autores estrangeiros e brasileiros, e elementos como a imagem e características pessoais dos candidatos, assim como a influência das campanhas políticas vêm sendo utilizados como elementos explicativos mais determinantes para a definição do voto nas eleições brasileiras (Telles, Lourenço & Tiago, 2009).

O segundo problema é assumir que a informação de performance disponibilizada para o eleitor é “neutra”, no sentido de que por um lado retrataria fielmente o desempenho do governante frente às promessas feitas e por outro é pronta e racionalmente assimilada pelo eleitor, que saberá a quem atribuir a responsabilidade. Ambas as afirmações são problemáticas: do ponto de vista do mandatário político, é de se esperar que o conhecimento de que suas promessas e os dados sobre seu cumprimento serão potencialmente usados como

instrumento de avaliação pelos eleitores condicionem tanto o conteúdo das promessas como a forma com que é reportada, dando origem a conhecidos problemas como o foco excessivo no curto prazo, *gaming* e *blame-avoidance*, os quais serão abordados em maior profundidade no próximo capítulo. Do ponto de vista do eleitor, o modelo parecer partir de uma visão maximalista do eleitorado, segundo a qual o eleitor médio não só se interessa por assuntos político-administrativas, como também busca ativamente por informação sobre eles e possui as habilidades necessárias de interpretação e avaliação para dar significado a elas. Não é o que vem demonstrando a literatura (Pollitt, 2006), que ressalta o papel de intermediadores como os partidos, as organizações da sociedade civil a imprensa e de outras formas de “proxies políticos” (Warren, 2009) na significação desses dados sobre o desempenho do governo.

Por fim, há de se problematizar a própria relação entre os conceitos de *responsividade* (fazer o que é demandado pela população), *responsabilidade* (fazer o que é correto) e *accountability* (responsabilização política), que vai para além do momento eleitoral e deve ser permanentemente construída por meio da criação de canais institucionais adequados (Przeworski, Stokes & Manin, 1999).

É exatamente nesse sentido que a teoria da nova governança pública intervém no debate. A valorização de aspectos técnicos na promoção do desempenho, a remoção dos controles por procedimentos e a descentralização administrativa trazidos pelas reformas inspiradas pela NGP podem colocar em cheque os mecanismos tradicionais de *accountability* democrático linear. À medida em que aspectos supostamente técnicos como a definição de instrumentos de mensuração de desempenho ganham importância, perguntas como “quem define qual o desempenho que deve ser mensurado?” ou “quem deve ser responsabilizado pelo mau desempenho?” trazem à tona a demanda por novas formas de *accountability* por resultados que não estão necessariamente construídas (Behn, 1998).

A literatura sobre a governança pública, com seu foco no envolvimento de um conjunto ampliado de *stakeholders*, traz a importância das redes e dos novos arranjos para legitimação das decisões na esfera pública como uma tentativa de dar respostas a questões como essas (Klijn, 2012; Peters & Pierre, 1998; Peters, 2005). Trata-se de estabelecer mecanismos que tornem o Estado “mais permeável à influência da sociedade” (Bento, 2003, p. 219), buscando assegurar o *accountability* e a responsividade continuada do poder público como um todo, não apenas no momento eleitoral. O uso de indicadores tem um papel importante nesse processo, na medida em que substitui as formas tradicionais de controle de

procedimento que não permitem o acompanhamento, por parte do público, da relação entre o desempenho organizacional e as demandas ou a satisfação dos cidadãos (Peters & Pierre, 1998).

Esses mecanismos assumem duas formas principais. A primeira está relacionada ao que O'Donnell (2007) batizou de “*accountability* horizontal”, compreendendo as instituições pertencentes ao aparelho do Estado responsáveis pela realização do controle interno e externo dos atos do poder Executivo. Este grupo abrange instituições como o Poder Legislativo, Judiciário, Ministério Público e Tribunais de Contas.

Um outro grupo abrange formas nascentes de inclusão de novos atores e *stakeholders* nos processos de tomada de decisão e fiscalização. Inspiradas em formas de democracia direta, esse grupo refere-se à ação movida por ONGs, movimentos sociais, associações de bairro e outras organizações no sentido de fiscalizar e tentar influenciar as políticas públicas. Esse conjunto de ações foi batizado de *accountability* social (Smulovitz & Peruzzotti, 2000) ou *controle social* (Abrucio & Loureiro, 2004).

As iniciativas recentes de ampliação do leque de atores participantes do controle da atuação do estado são marcadas por um grau bastante variado de formalização institucional. Compreendem desde iniciativas como o orçamento participativo, a instituição de conselhos e conferências de políticas públicas até o chamado *advocacy*, atuação de entidades do terceiro setor junto a autoridades públicas com poder decisório ou de influência no sentido de convencê-las da necessidade de mudança nos rumos de determinada política pública.

Uma vez que um conjunto cada vez maior de decisões que impactam as políticas públicas são tomados por burocratas (Behn, 1998), esses novos mecanismos acabam se constituindo como novas formas de controle da ação não apenas dos mandatários, mas também da burocracia. Muito embora os mecanismos de controle social não se encontrem plenamente institucionalizados e a maior parte deles não preveja a possibilidade de sanções, condição *sine qua nom* para a constituição de um instrumento de *accountability stricto sensu* (Franzese & Pedroti, 2005), é inegável que eles representam um avanço no sentido da criação de novos arranjos de governança.

Outro avanço muito significativo no mesmo sentido é a agenda da transparência, que tem ganhado cada vez mais espaço no Brasil e no mundo. O maior símbolo do avanço dessa agenda foi a aprovação, em 2011, da versão brasileira da Lei de Acesso à Informação (LAI), a

exemplo de leis implantadas anteriormente em outros países como o Reino Unido. Assim, o Brasil segue a experiência de outros países onde a disponibilização de informações sobre o desempenho dos órgãos governamentais vem aumentando de forma monstruosa ao longo das últimas duas décadas (Pollitt, 2006).

Muito embora sejam usados por alguns autores de forma intercambiável, *accountability* e transparência são conceitos diferentes. De acordo com Hood:

Accountability, de forma geral, denota a obrigação de um indivíduo ou organização de responder de alguma forma pela condução de seus afazeres. Transparência, de forma geral, significa a conduta dos afazeres de forma que torne as decisões, regras e outras informações visíveis a partir de fora [da organização] (Hood, 2010, p. 989).

A importância do conceito de transparência para a gestão pública remonta ao século XVIII, sendo as primeiras menções ao termo encontradas nas obras de Jean-Jacques Rousseau e Jeremy Bentham (Hood, 2006b). Para Hood (2007b), o conceito de transparência pode abarcar fenômenos bastante distintos, como nos demonstram as diversas ‘escolas’ de pensamento sobre o tema. A recente onda de promoção da transparência no setor público advoga a adoção de dois tipos específicos de transparência: a primeira é a ampliação da “observabilidade” das organizações pública pelos indivíduos em geral, o que frequentemente assume a forma de leis de acesso à informação ou a criação de novos “fóruns” virtuais e presenciais de consulta pública. A segunda forma de transparência que vem ganhando cada vez maior espaço no setor público é a chamada “transparência burocrática”, que engloba o aumento da “observabilidade” das ações dos agentes públicos por parte de outros agentes públicos e/ou especialistas, como órgãos de controle e conselhos de profissionais.

Os benefícios esperados com o aumento dessas modalidades de transparência na administração pública incluem:

- Facilitar processos de controle e participação social como os descritos anteriormente, à medida em que as informações sobre as políticas públicas estão facilmente disponíveis, o que facilita a entrada dos cidadãos nos debates (Coglianese, 2009);
- Aumentar a confiança nas organizações públicas (Pollitt, 2006; Yang & Holzer, 2006);

- Promover melhorias no desempenho, à medida em que os cidadãos passarão a fiscalizar e exigir uma performance cada vez melhor das organizações públicas (Hyndman & Anderson, 1998; Yang & Holzer, 2006)

- Prevenir abusos e erros de servidores e mandatários públicos, na medida em que “estes sabem que cidadãos comuns, grupos organizados, a mídia e outros órgãos governamentais podem monitorar facilmente suas atividades” (Coglianese, 2009).

Ao analisarmos especificamente a transparência de dados sobre o desempenho, a principal conclusão da literatura parece ser que muito embora a maioria dos cidadãos se declare a favor da existência de relatórios minuciosos sobre o desempenho dos governos, são poucos os que realmente os consomem. Segundo Pollitt:

(...) se os políticos e os cidadãos raramente usam as informações sobre o desempenho, então essa informação não pode exercer seu suposto papel de fomentar a transparência e a confiança nos programas e serviços públicos. Assim, a avaliação, mensuração e auditoria de performance continuará como conversas entre experts, tecnocratas e gestores, e não como um aspecto da governança moderna (Pollitt, 2006, p. 52).

Não obstante o pessimismo do autor, a produção de relatórios sobre desempenho para consumo externo pode cumprir um papel importante na medida em que a necessidade de reportar mantém os servidores públicos “honestos” (Pollitt, 2006).

Independente das críticas teóricas à categoria “transparência” enquanto fomentadora da governança, o fato é que a retórica cada vez mais consistente em torno do tema faz com que ele ganhe espaço e importância na agenda dos implementadores de sistemas de GpR, especialmente no Brasil em que o tema ganha relevância de forma paralela à onda reformista no setor público.

2.5 Política, metas e indicadores: qual a ligação?

Políticos frequentemente fazem uso de informações relacionadas ao desempenho do governo para “tornar visíveis as entranhas do governo” (Jackson, 2011) na busca por apoio político e eleitoral. É comum que os membros do executivo divulguem resultados positivos na esperança de conquistar o apoio político dos eleitores. Por sua vez, candidatos da oposição podem explorar números negativos, denunciando a performance fracassada dos mandatários.

Para além do uso político dos resultados, os ocupantes de cargos eletivos podem desejar implantar sistemas de metas para buscar benefícios político-eleitorais, na esperança de serem recompensados pela opinião pública e pelas urnas por suas capacidades gerenciais e ambição administrativa.

Hood e Dixon (2010) identificam três tipos de benefícios políticos que podem ser almejados por políticos ocupantes de cargos eletivos na implementação de sistemas de GpR. Os benefícios programáticos ou ideológicos referem-se aos ganhos obtidos pelo político com a satisfação de alcançar suas preferências em termos dos objetivos da política pública, que pode ou não estar relacionada com a preferência dos eleitores.

O segundo tipo de benefícios são os benefícios simbólicos: estão relacionados com a capacidade de sinalizar aos eleitores que o governo está sendo conduzido de forma racional e moderna, qualificando a imagem do mandatário perante a mídia e a opinião pública¹⁸ (Moynihan, 2008). Outros autores já haviam dado importância ao papel simbólico do uso da mensuração de resultados em um contexto social contemporâneo de necessidade de afirmação constante da ideologia racional ocidental da “escolha inteligente” (Feldman & March, 1981; Johnsen, 2004).

Por fim, os políticos podem implementar sistemas de gestão por resultados buscando obter benefícios eleitorais diretos. Este tipo de benefício envolve a geração de “melhores chances de reeleição para os mandatários a partir de políticas de gestão pública que forneçam benefícios para eleitores-chave ou que moldem a agenda de políticas públicas de forma a trazer benefícios eleitorais” (Hood & Dixon, 2010, p. 1282).

No entanto, apostar no uso da GpR com objetivos políticos eleitorais pode mostrar-se uma estratégia arriscada. Alguns autores argumentam que há um ‘viés negativo’ na avaliação do desempenho governamental por parte dos eleitores: ou seja, “há uma tendência de que a insatisfação produza níveis proporcionalmente maiores de atividade e mudanças de afinidade do que níveis correspondentes de satisfação” (Hood, 2007b). Em outras palavras, os eleitores tendem a punir os mandatários que demonstrem mau desempenho, mas não necessariamente recompensam na mesma medida os que têm bom desempenho (James & John, 2007; Johnsen, 2012).

¹⁸ A campanha eleitoral de Aécio Neves para presidente em 2014, com frequentes menções ao chamado “choque de gestão” implementado pelo candidato em sua gestão à frente de Minas Gerais pode ser considerado um exemplo de tentativa de obter benefícios eleitorais simbólicos com uma experiência de gestão para resultados (Neves, 2014).

Além de dar mais peso para o mau desempenho do que para o bom, os eleitores parecem ser sensíveis apenas a grandes saltos de performance, ignorando pequenas variações, o que pode ser explicado pela necessidade de que algo suficientemente impactante ocorra para dirigir sua atenção a questões relacionadas ao desempenho governamental (Boyne *et al.*, 2009).

Muito embora a literatura internacional tenha demonstrado a pouca eficácia do uso político-eleitoral da adoção de sistemas de GpR, alguns políticos brasileiros, como Aécio Neves e Eduardo Campos adotaram essa estratégia de forma aparentemente bem-sucedida. Por exemplo, parte da imprensa creditou a eleição de Anastasia (PSDB) como sucessor de Aécio em Minas Gerais à boa recepção, por parte do eleitorado, do “choque de gestão” implementado pelo governador (Portal G1 MG, 2010; Portal UOL, 2010). Essa aparente dissonância entre a experiência brasileira e os achados da literatura anglo-saxã faz com que a investigação sobre a função político-eleitoral dos sistemas de GpR ganhe ainda mais relevância no contexto brasileiro.

Assim como a ideia do uso do sistema de GpR como estratégia eleitoral, o conceito de *accountability* democrático, abarcado pela macrocategoria da governança, também se refere ao processo eleitoral. No entanto, o prisma de análise é significativamente distinto. Enquanto o *accountability* democrático diz de uma relação de controle do eleito pelo eleitor, marcada pelos conceitos de responsabilização e responsividade, o uso de metas para o convencimento eleitoral opera em um registro distinto em dois aspectos: primeiro, ele se dá no sentido inverso da relação de *accountability* tradicionalmente concebida – enquanto o primeiro é caracterizado pela imposição do controle do principal (eleitor) sobre o agente (mandatário), o uso das metas para convencimento eleitoral parte do agente para o principal. Ou seja, ele é justamente uma das estratégias empregadas pelo agente para utilizar a seu favor a assimetria de informações característica da relação de delegação.

O segundo aspecto é que não se trata de uma relação de controle, mas sim de persuasão e convencimento, em que as estratégias discursivas e retóricas são fundamentais. Do ponto de vista da informação sobre desempenho, isso tem consequências diretas sobre a forma que a informação é tratada e apresentada: a governança, do ponto de vista do cidadão, requer informação que retrate de forma mais fidedigna possível o desempenho do governo. Já a lógica político-eleitoral frequentemente requer o oposto: promessas vagas e retórica ambígua (Lewis, 2015; Pollitt, 2006), além de algum nível de opacidade (no sentido de falta

de transparência) que crie um ambiente propício à formação de soluções de consenso e que detenha o surgimento de novos conflitos (Schedler, 2003). “Nunca coloque uma data e um número na mesma frase”, teria dito um governador americano para seus atônitos chefes de departamento (Behn, 2004, p. 15).

Estamos diante, portanto, de uma racionalidade política que frequentemente se encontra em conflito com a racionalidade ‘gerencial’ que orienta as reformas baseadas na Nova Gestão Pública, onde a clareza de objetivos e a responsabilização do agente por seus resultados é fundamental (Schedler, 2003). Assim, ao analisarmos as funções dos sistemas de GpR, partimos do pressuposto de que é justificável abordarmos de forma separada as macrocategorias de governança e política. São categorias que captam olhares distintos sobre os sistemas de GpR e podem ajudar a elucidar parte dos conflitos observados nas organizações que implementaram esses sistemas.

Há outro fenômeno que também justifica a definição de uma categoria específica para as funções políticas. Muito embora prefiram situações onde os objetivos da ação pública não estejam absolutamente claros, os políticos também podem fazer uso de metas e indicadores para buscar controlar o comportamento da base aliada que compõe o primeiro escalão de seu governo: uma vez definida uma meta, os secretários devem cumpri-la sob pena de sofrerem sanções por parte da população. Assim, metas e indicadores de performances são instalados para estabelecer uma relação vertical de controle político (Lewis, 2015).

No contexto brasileiro do presidencialismo de coalizão, metas podem ser usadas como mecanismo de coordenação vertical para contrabalancear a necessidade de entregar postos importantes da administração pública a representantes de partidos aliados que não necessariamente devem fidelidade programática ao chefe do executivo. Daí a importância de instrumentos como a contratualização de resultados nesse contexto. Não apenas no Brasil - no Reino Unido, Estados Unidos e na União Europeia a mensuração de resultados também é usada como instrumento de disciplina política, em que esferas superiores de governo fazem uso de metas e indicadores para impor às esferas inferiores determinados objetivos políticos (Bertelli & John, 2010).

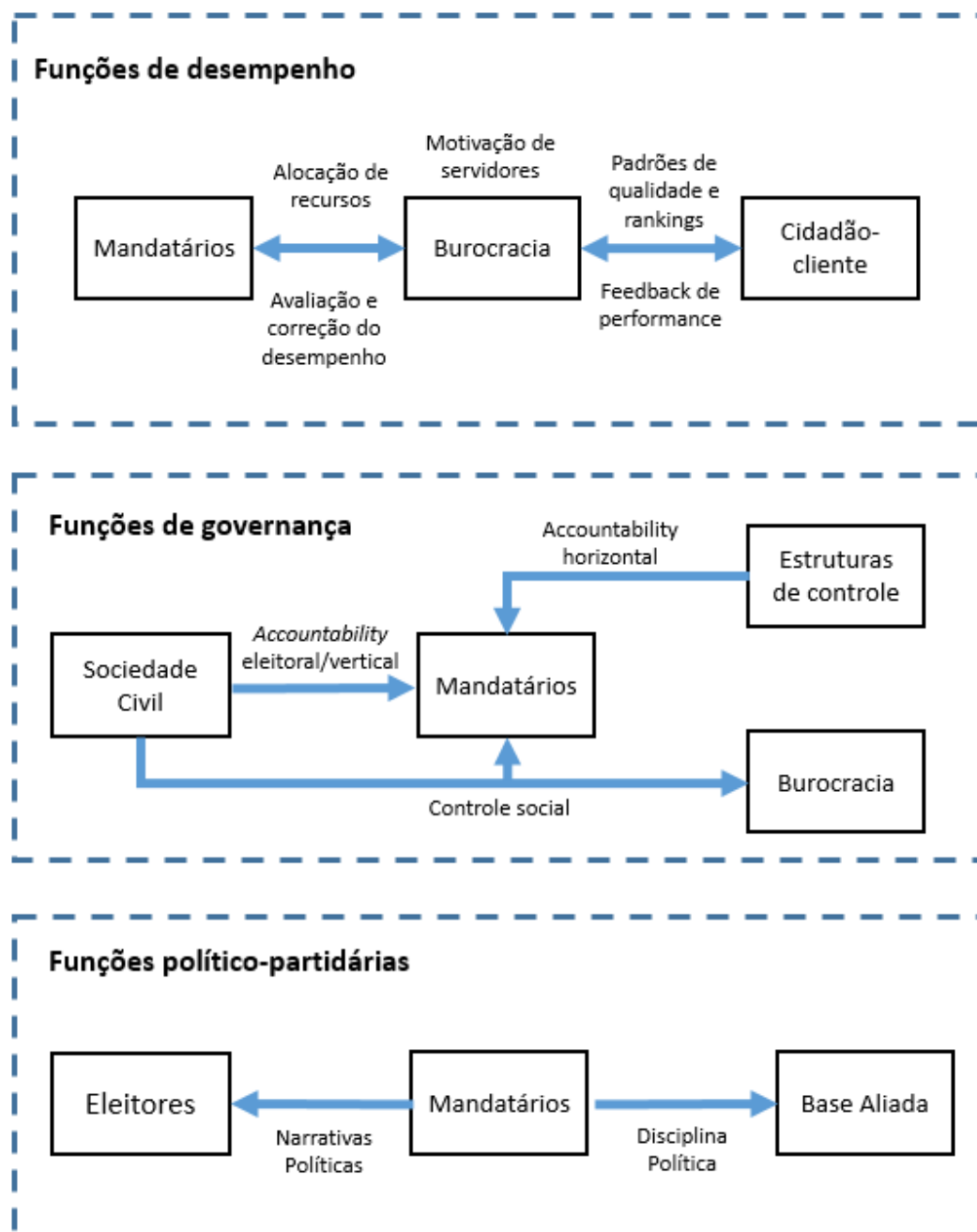
Também nesse caso a abordagem agente principal pode ajudar a ilustrar o fenômeno. Entendendo a relação entre mandatário e secretários como uma relação entre Agente (secretários) e Principal (mandatários), as metas garantem clareza de propósitos: o Agente sabe exatamente quais resultados são esperados pelo seu Principal e este sabe exatamente

quais resultados cobrar. Com isso, o Principal busca moldar a estrutura de incentivos para que as preferências do agente em termos de implementação de políticas públicas não desviem das suas, uma vez que isso poderá trazer sanções administrativas, como a diminuição do orçamento da pasta ou o não pagamento de remuneração associada à performance, além de sanções políticas, como percepção de que o secretário é um mau gestor, ou que não tem compromisso com as metas do chefe do Executivo.

2.6 Operacionalizando as variáveis

Na seção anterior, caracterizamos uma série de aspectos relacionados às funções exercidas pelos sistemas de GpR nos casos estudados. A Ilustração 6 representa um esforço de síntese das macrocategorias e respectivas funções mapeadas:

Ilustração 6. Gestão para Resultados: macrocategorias e funções



Fonte: elaboração própria.

Definido o mapa conceitual, foi necessário traçar uma estratégia de coleta de dados que possibilite caracterizar as funções exercidas pelos sistemas de GpR no Rio de Janeiro e em São Paulo, para posteriormente analisarmos os possíveis conflitos e disfunções oriundos da intersecção entre essas funções.

Para tanto, partimos da constatação que os sistemas de GpR se estabelecem nas organizações públicas por meio da criação de estruturas, rotinas e procedimentos que têm por objetivo, ao fim e ao cabo, coletar, processar e disseminar informações sobre o desempenho das diversas unidades que compõem o sistema. Essas estruturas e práticas compõem um conjunto de processos de coleta e processamento de informações que organizam a rotina de trabalho dos atores que participam desses sistemas.

Uma vez estabelecido que há diferentes funções para a GpR no âmbito das organizações públicas, é razoável supor que funções diferentes darão origem a processos diferentes. Sistemas de GpR orientados para a promoção do desempenho serão compostos de processos em que as informações sobre o desempenho das unidades são tratadas com o objetivo de identificar problemas de implementação, esclarecer *trade-offs* de alocação de recursos e facilitar a tomada de decisão. Já os sistemas orientados para a facilitação da governança, darão origem a processos em que a informação é sistematizada de modo a possibilitar um melhor controle por parte de entidades do terceiro setor e demais atores interessados. A preocupação é semelhante no caso do uso das metas como ferramentas de construção de discursos político-eleitorais, porém pode ser interessante que a informação seja apresentada de forma a melhor representar a visão política do mandatário ou de forma a promove-lo ou protege-lo, de acordo com a avaliação política.

Portanto, os processos originados com a implantação dos sistemas de GpR podem constituir-se como poderosas chaves analíticas para compreendermos as diferentes funções, de que formas elas afetam as organizações e que possíveis problemas podem ser observados quando um mesmo sistema busca abarcar mais de uma função ao mesmo tempo.

Para dar início à caracterização desses processos de forma analiticamente apropriada, assinalamos de forma sucinta os atores-chave que os compõem. Dois critérios foram levados em conta ao dar-se destaque a esses atores em detrimento de outros que por ventura poderiam figurar no esquema ora proposto. Em primeiro lugar, ocupam papel proeminente na condução do cotidiano dos sistemas de GpR. São esses atores os principais produtores, manuseadores, ou clientes finais das informações sobre o desempenho das organizações públicas. O segundo critério diz respeito às motivações e funções que orientam a atuação desses atores no contexto do sistema de GpR: ao mesmo tempo em que ocupam posições-chave nos processos, independente da função que caracteriza o sistema de GpR, as motivações e comportamentos

desses atores são dependentes das funções exercidas pelo sistema, ou seja, mudam de acordo com elas.

Os atores destacados para a caracterização de processos aqui proposta são:

- As *unidades finalísticas*¹⁹, responsáveis pela implementação das metas sob sua responsabilidade, bem como pela elaboração primária dos dados referentes ao andamento das mesmas. No plano municipal, correspondem às secretarias responsáveis pela execução das metas, reunindo tanto as equipes técnicas como os secretários;

- As *estruturas centrais de monitoramento*, unidades responsáveis por coletar, centralizar, avaliar e formatar as informações coletadas do conjunto das unidades finalísticas participantes do sistema, contribuir com a elaboração das metas, bem como estabelecer as regras e periodicidade desse processo de coleta;

- Os *mandatários*, quais sejam, chefes do poder Executivo, responsáveis últimos pelas decisões referentes à alocação de recursos e esforços, alternativas de implementação e eventuais correções de rumos, bem como por assumir o compromisso com as metas e as diretrizes gerais do sistema de GpR;

- As *organizações da sociedade civil que acompanham a implementação das metas*, que assumem para si parte do papel de controle social dos atos do Poder Executivo mediante o acompanhamento sistemático do andamento da implementação das metas.

Como argumentamos anteriormente, diferentes funções da GpR deverão desembocar em diferentes processos o que por sua vez terá como consequência a existência de diferentes padrões de interação entre os atores destacados. Em um sistema de GpR orientado para a melhoria do desempenho “ideal”, as metas são validadas pelo mandatário com base nas informações prestadas pelas unidades finalísticas e pelo núcleo central de monitoramento. Espera-se das secretarias finalísticas que persigam o atingimento de suas metas, utilizando-as para definir as prioridades das equipes e motivar seus servidores. Espera-se também que

¹⁹ Aqui, o termo “finalístico” não necessariamente designa uma diferenciação entre “unidades-meio” gerenciais e “unidades-fins” responsáveis pelas políticas públicas que impactam diretamente a vida do cidadão. Na medida em que o sistema de gestão para resultados estabelece metas para áreas que tradicionalmente são “meio”, elas podem ser compreendidas para efeitos da caracterização de processos de gestão para resultados como “unidades finalísticas” na medida em que também se convertem em implementadores de políticas. Por exemplo: a Prefeitura do Rio de Janeiro estabeleceu como meta “reduzir em até 10% o valor real unitário de aquisição das principais famílias de compras (serviços e insumos) até 2016” (Rio de Janeiro, 2013).

produzam e forneçam periodicamente ao núcleo central de monitoramento dados referentes ao andamento das metas estabelecidas.

O núcleo central de monitoramento, por sua vez, deve ser capaz de analisar as informações recebidas e avalia-las a partir de um prisma gerencial. Ele deverá atuar junto às unidades finalísticas no sentido de identificar entraves e gargalos, *trade-offs* na aplicação de recursos públicos e eventuais pendências que devam ser levadas aos níveis hierárquicos competentes para decisão e encaminhamento.

Assim, o núcleo central de monitoramento funciona como uma espécie de elemento redutor da assimetria de informações em uma típica relação agente-principal em que o mandatário define as prioridades e metas e as unidades finalísticas as implementam.

No caso dos sistemas de GpR orientados para a promoção da governança, o objetivo do sistema é produzir informações que tragam à luz questões relacionadas ao desempenho possibilitando o controle social. E no caso de sistemas orientados para a disputa política, espera-se que um alto adensamento do uso das informações de performance na figura do mandatário: elas devem aparecer nos seus discursos e falas públicas, além de serem utilizadas na relação com os secretários.

Para identificar a existência desses padrões nos casos estudados, o processo de levantamento de dados deve guiar-se pelas questões teóricas apresentadas anteriormente. O Quadro 6 traz um resumo das questões importantes que balizaram tanto a coleta de dados primários quanto o processo de entrevistas. O resultado desse levantamento foi a construção da primeira parte dos guias de entrevistas²⁰, que lida com o mapeamento das funções da GpR. Devido à particularidade de cada ator, foi elaborado um guia para gestores e outro distinto para representantes de organizações da sociedade civil.

Quadro 6. Macrocategorias e usuários das informações de desempenho e respectivas funções da GpR a serem analisadas

	Macrocategoria	Macrocategoria	Macrocategoria
--	----------------	----------------	----------------

²⁰ Ver Apêndices I e II.

	DESEMPENHO	GOVERNANÇA	POLÍTICA
Principal usuário das informações de desempenho	Unidades centrais de monitoramento; unidades finalísticas	Sociedade	Mandatário (Político)
Categorias a serem analisadas	<p>Uso da GpR para alocação de recursos</p> <p>Uso da GpR para motivação de funcionários</p> <p>Uso da GpR para promover aumento de outputs e para promover a eficiência e/ou efetividade (Jackson, 2011)</p> <p>Existência de ferramentas de premiação/ sanção de comportamentos (Smith, 1990)</p> <p>Tipo de aplicação da GpR (metas, rankings, inteligência) (Hood, 2012)</p> <p>Elementos da cultura organizacional (Hood, 2012)</p>	<p>Uso das metas para o accountability vertical (O'Donnell, 2007)</p> <p>Uso das metas para o accountability horizontal (O'Donnell, 2007)</p> <p>Uso das metas para o controle social (Abrucio & Loureiro, 2004)</p> <p>Nível de transparência das informações de desempenho</p>	<p>Uso das metas na construção de narrativas políticas sobre o bom ou mau desempenho, incluindo estratégia de comunicação para justificar o desempenho governamental</p> <p>Uso das metas na construção de narrativas políticas para sinalizar “modernidade” (Hood & Dixon, 2010)</p> <p>Uso das metas como instrumento de disciplina política (Bertelli & John, 2010)</p>

Fonte: elaboração própria.

3 BUSCANDO RESULTADOS E ENCONTRANDO PROBLEMAS: DISFUNÇÕES DA MENSURAÇÃO POR RESULTADOS

Há uma longa tradição na literatura sobre gestão pública que discute as disfunções da gestão por resultados. Entende-se por “disfunções” os problemas e efeitos adversos encontrados quando da introdução de sistemas de GpR nas organizações públicas. As complexidades inerentes aos serviços públicos, a ausência de um indicador definitivo para o desempenho como a taxa de lucro nos negócios privados e a natureza política dos atores fazem com que a simples transposição de metodologias gerenciais do setor privado para o setor público nem sempre leve aos resultados desejados e, no pior dos casos, leve ao surgimento de problemas gerenciais.

Bouckaert e Balk (1991) discorreram sobre 13 doenças da mensuração de resultados no setor público e suas respectivas curas. O Quadro 7 traz as doenças identificadas pelos autores:

Quadro 7. Doenças da mensuração de resultados e suas características

Grupo	Doenças	Características
Doenças relacionadas à atitude para com o conceito de mensuração	Doença de Pangloss ²¹	Reflete a “insistência em não medir algo por acreditar que aquilo não existe” (Pacheco, 2009, p. 157)
	Doença da impossibilidade	Refere-se à alegação de que seria impossível medir o desempenho no setor público devido ao complexo caráter social e coletivo dos serviços públicos e ao fato de não haver preços de mercado. Contexto em constante mudança impossibilitaria a comparação de serviços semelhantes ao longo do tempo
	Hipocondria	Refere-se ao sentimento generalizado de inferioridade dos gestores no serviço público
Doenças relacionadas à percepção sobre os números e volumes	Doença do côncavo/convexo	A mensuração nos dá a impressão de que os fenômenos mensurados são maiores ou menores do que a realidade. Ex.: se usamos o critério de “número de citações” para medir o impacto de um acadêmico, autores podem entrar em conluio para que um cite o outro

²¹ Refere-se ao personagem da obra “Cândido”, de Voltaire.

	Hipertrofia	A mensuração de determinados produtos estimula a produção indesejada dos mesmos. Ex.: se mensuramos o “custo por unidade”, aumentar o número de unidades produzidas pode melhorar o indicador, mesmo que a produção de unidades adicionais não seja desejada.
	Atrofia	O oposto de hipertrofia – a mensuração de determinado produto pode fazer diminuir sua produção. Ex.: mensuração exclusiva de “número de unidades produzidas” pode levar os responsáveis a ignorar outros aspectos dos produtos, por exemplo a qualidade
	Doença de Mandelbrot	As características da régua influenciam o resultado mensurado. Ex.: quanto mais centros de direitos humanos, mais denúncias de violações tendem a aparecer.
Doenças relacionadas às medidas em si (conteúdo, posição e quantidade)	Poluição	Confundir elementos do processo em sua mensuração. Ex.: misturar quantidades de <i>inputs</i> com quantidade qualidade e efeitos do <i>output</i> no mesmo indicador
	Inflação	Aumentos subsequentes e desnecessários no número de indicadores utilizados. Necessidade de abarcar todos os aspectos do desempenho levam à introdução de um número cada vez maior de medidas
	Síndrome dos iluminados (ou top-down)	Mensuração é imposta por consultores externos ou pela alta administração, levando à perda de motivação dos funcionários de níveis mais baixos da organização
	Encurtamento temporal	Foco no curto prazo, normalmente por conta de pressões orçamentárias
	Miragem	Medir algo diferente do que achamos que estamos medindo
	Inconstância	A medida não está alinhada aos objetivos da organização. Ex.: mensurar o desempenho de hospitais pela taxa de mortalidade pode fazer com que hospitais se recusem a atender pacientes em situação crítica

Fonte: elaboração própria a partir de Bouckaert e Balk (1991).

Já Smith (1995) catalogou o que chamou de “as consequências não-intencionais da publicação de dados de desempenho no setor público”. Segundo o autor, todos esses fenômenos são oriundos da falta de congruência entre os objetivos dos principais (controladores) e dos agentes (controlados):

Quadro 8. Consequências não-intencionais da mensuração no setor público

Tipos de fenômenos não intencionais	Descrição
Visão de túnel	Ênfase apenas nos aspectos que são quantificados pelo sistema de mensuração de resultados, em detrimento de outros aspectos (quantificáveis ou não) e que afetam o desempenho
Subotimização	Reflete a busca de objetivos estreitos pelos gestores das unidades que compõem a organização em detrimento dos objetivos da organização como um todo
Miopia	O uso de indicadores de desempenho pode levar os gestores a privilegiar a busca de resultados no curto prazo em detrimento de objetivos legítimos de longo prazo
Fixação na mensuração	Gestores podem ser encorajados a adotar estratégias que aumentem os resultados reportados sem necessariamente avançar no atingimento dos objetivos estabelecidos
Deturpação (<i>Misrepresentation</i>)	É a manipulação deliberada dos dados, de forma que os resultados reportados se diferenciem dos resultados efetivos.
Interpretações equivocadas (<i>Misinterpretation</i>)	Mesmo que os dados reflitam de forma fidedigna a realidade, a racionalidade limitada pode fazer com que o controlador sistematicamente interprete-a de forma equivocada.
<i>Gaming</i> (Jogando com as regras do jogo)	Conhecendo as “regras do jogo” da mensuração de resultados, os gestores podem manipular deliberadamente seu próprio comportamento para garantir uma vantagem estratégica.
Ossificação	Esquemas de mensuração de resultados excessivamente burocráticos podem inibir inovações.

Fonte: adaptado de Smith (1995).

Na visão de ambos os autores, os efeitos negativos descritos podem ser eliminados ou mitigados se os gestores que implementam o sistema de GpR reconhecerem a possibilidade da existência de problemas e se dedicarem ao desenho de indicadores que combatam as doenças e disfunções. Por exemplo, a doença da “miragem” pode ser evitada investindo em critérios de validação e inter-relação entre os indicadores que compõem o sistema (Bouckaert & Balk, 1991), de forma a assegurar que o que está sendo medido representa de fato algum aspecto da realidade. O fenômeno da visão de túnel pode ser combatido adotando-se algum critério que permita quantificar todos os aspectos relevantes para o desempenho, ou ainda diminuindo a importância do sistema de GpR e valorizando um sentido de valores compartilhados com os funcionários da organização, de forma que os objetivos e percepções destes também sejam levados em conta nas avaliações de desempenho (Smith, 1995).

No entanto, nem sempre estão disponíveis estratégias que permitam mitigar algum efeito disfuncional sem fomentar o surgimento de outro (Smith, 1995): há *trade-offs* que devem ser levados em conta pelos gestores no desenho de cada sistema.

Outros possíveis efeitos disfuncionais são apontados pela literatura. A proliferação da mensuração e avaliação de desempenho tem aumentado os custos dos Estados com estruturas de monitoramento e auditorias, muito embora seja questionável até que ponto esse monitoramento não é apenas uma forma de comportamento simbólico por parte dos atores (van Thiel & Leeuw, 2002).

Além disso, de acordo com Meyer e Gupta (1994 *apud* van Thiel & Leeuw, 2002), a capacidade de um indicador de realmente mensurar algum aspecto relevante do desempenho tende a deteriorar-se com o tempo, devido a quatro processos: o primeiro processo é chamado de “aprendizado positivo”, e refere-se à tendência dos indicadores de perderem a sensibilidade de detecção de mau desempenho à medida em que o conjunto dos atores apresenta um desempenho cada vez melhor. Se todos são bons no que fazem, o indicador passa a não ajudar mais. O segundo processo é chamado de “aprendizado perverso” e refere-se ao fato dos atores que têm seu desempenho controlado aprenderem com o tempo quais aspectos são mensurados e modelarem e manipularem seu próprio comportamento de acordo com essas expectativas, resultando em *gaming* ou no fenômeno da visão de túnel. O terceiro processo,

chamado “seleção”, está relacionado ao fato de, com o tempo, aqueles elementos do sistema que possuem mau desempenho são gradativamente eliminados, sobrando apenas os elementos com bom desempenho. Quando só os elementos excelentes ficaram, o indicador perde seu papel como instrumento de discriminação. Por último, a “supressão” ocorre quando as diferenças de desempenho são ignoradas, ou seja, o aspecto da realidade que o indicador buscava mensurar torna-se mais complexo e passa a demonstrar diferenciações internas ao longo do tempo²².

Todos esses autores discutem as disfunções da GpR em função da relação entre a implantação de indicadores e metas e o comportamento dos diversos atores que são afetados por essa implantação, seja na condição de controlador ou de controlado. Nenhum desses autores concentra sua análise sobre a questão das funções dos sistemas de GpR e como as diferentes funções poderiam impactar o comportamento dos atores, favorecendo ou dificultando o surgimento dessas disfunções: em geral, os autores que trataram das disfunções estão preocupados com as funções relacionadas à melhoria do desempenho. Há poucas menções a outras funções da mensuração de resultados: a promoção de instrumentos de *accountability* é visto por alguns deles como um elemento que poderia mitigar ou coibir o surgimento de alguns tipos de disfunções (Smith, 1995; van Thiel & Leeuw, 2002). Nenhuma consideração especial é feita em relação às funções políticas.

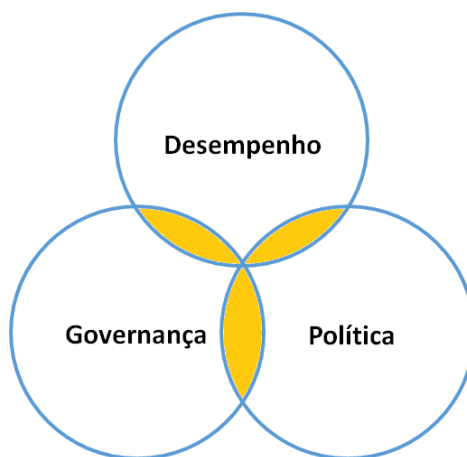
No entanto, alguns autores vêm se dedicando a estudar problemas que parecem surgir justamente na intersecção das diferentes funções, ou seja, quando um mesmo sistema de GpR tenta desempenhar mais de uma função ao mesmo tempo. A multiplicidade de objetivos potencialmente conflitantes já foi apontada como um dos fatores que levam reformas gerenciais a falharem (Rezende, 2002).

Afinal, como discutimos, a GpR dificilmente assume apenas uma função: é possível argumentar que, de alguma forma, os sistemas de GpR em geral desempenharão múltiplas funções ao mesmo tempo. Reconhecer isso não nega a possibilidade de a interação entre as diversas funções ser justamente a causa da exacerbação de certos problemas. Se cada macrocategoria de funções da GpR engendra determinados processos e padrões de interação entre os atores, o que acontece quando o sistema tem que lidar com diferentes expectativas a

²² A título de exemplificar um processo de “supressão”, van Thiel & Leeuw (2002) citam o caso da diminuição da porcentagem de crimes solucionados por parte do departamento de polícia holandês (Wiebrens & Essers, 1999). Neste caso, o indicador original não previa diferenciação entre crimes violentos e não violentos e entre crimes praticados em grupo ou por apenas um indivíduo, o que criou uma ilusão de que a performance da polícia estava deteriorando-se quando, na verdade, era o fenômeno mensurado que ganhava complexidade.

respeito do papel que deve desempenhar no âmbito das organizações? As mudanças repentinas de fluxo processual e de padrões de interação entre os atores podem trazer problemas? A Ilustração 7 traz uma representação das três macrocategorias e das respectivas áreas de intersecção:

Ilustração 7. Macrocategorias de funções da GpR e suas zonas de intersecção



Fonte: elaboração própria.

Ao olhar para problemas abordados pela literatura que aparentemente se desenvolvem no âmbito dessas intersecções, podemos teorizar sobre as relações entre as funções exercidas pela GpR no âmbito das diversas organizações públicas e nas disfunções discutidas pela literatura. A seguir abordaremos os aspectos individuais de cada uma das três intersecções.

3.1 Desempenho e governança: racionalidades semelhantes, perspectivas distintas

A promoção do desempenho e da governança possuem muitos aspectos em comum. Não é à toa, portanto, que para muitos autores melhoria do desempenho, transparência, *accountability* e controle social parecem caminhar de mãos dadas, como conceitos que se reforçam naturalmente. Segundo essa visão, a exposição dos gestores à necessidade de mensurar resultados para a prestação de contas junto aos cidadãos servirá de incentivo à

melhoria do desempenho. Ou seja, a performance pode ser “empurrada” pela participação e controle da cidadania (*citizen-driven performance*) (Carrizales, 2004; Holzer & Yang, 2004). Por outro lado, a disponibilidade de informações de desempenho para consulta dos cidadãos compõe um elemento fundamental do *accountability* eleitoral (Quirós, 2006) e para a construção de novas formas de *accountability* por resultado (Behn, 2004).

De fato, tanto as funções de promoção de desempenho quanto as funções de facilitação da governança parecem estar sustentadas pela mesma estrutura de pensamento que compõe a chamada “racionalidade gerencial” (Schedler, 2003) que caracteriza grande parte dos proponentes e executores das reformas gerenciais semeadas pela NGP. Esta racionalidade é oriunda do setor privado. Mesmo que haja adaptações no seu funcionamento no setor público, este tipo de racionalidade sustenta a importância da eficiência e da efetividade, da definição de objetivos claros, da instituição de mecanismos de controle, de promover a confiança dos usuários nas organizações. Todos esses aspectos podem ser considerados tão importantes para o desempenho quanto para a governança.

No entanto, há divergências relevantes entre essas esferas que apontam para a existência de pontos de maior tensão entre as esferas da governança e do desempenho (Bento, 2003). Grande parte das tentativas de estabelecer relações causais absolutas no campo da Administração Pública encontra resistência de parte dos autores. Aqui também este é o caso. Não parece haver embasamento teórico suficiente para assumir uma relação direta em que maior *accountability* social leve necessariamente a maior performance (Aucoin & Heintzman, 2000; Dubnick, 2003; Propper & Wilson, 2003) e há poucas evidências de que os cidadãos façam real uso da quantidade cada vez maior de informações produzidas e disponibilizadas pelos governos (Pollitt, 2006).

Os autores que problematizam a suposta relação direta entre as várias modalidades de *accountability* e a melhoria da performance fazem uso de dois argumentos principais. O primeiro desses argumentos sustenta que *mensurações para o accountability e para a melhoria do desempenho podem não ser compatíveis entre si*. Ainda que isso não signifique que maior *accountability* e melhorias gerenciais sejam conceitos mutuamente excludentes, o fato é que perspectivas divergentes requerem a produção de diferentes informações (Kravchuk & Schack, 1996): bom desempenho envolve a capacidade de autoexame e inovação, exigindo mudanças de rota enquanto que *accountability* envolve escrutínio externo, a aderência relativamente rígida a normas e procedimentos legais e “seguir o plano estabelecido”

(Halachmi, 2002, 2011). Além disso, dado o ‘viés negativo’ na reação dos atores externos ao desempenho governamental (Hood, 2007b; Johnsen, 2012), os requerimentos de *accountability* e *transparência* podem aumentar a aversão dos gestores a riscos, o que inibe a inovação e consequentemente a melhoria no desempenho nos órgãos públicos (Hood, 2007b). Seriam estes mecanismos que poderiam reforçar a tendência dos sistemas de GpR à ossificação (Smith, 1995)?

Mesmo se considerarmos a possibilidade de deslocamento de um *accountability* por processos para algum modelo de *accountability* gerencial por resultados (Glynn & Murphy, 1996), ainda é possível argumentar que, a depender da forma em que as metas e objetivos são estabelecidos, o sistema de GpR pode contribuir negativamente para performance. Segundo Halachmi (2002), enquanto a mensuração de performance para o *accountability* busca responder à questão “foi feito corretamente?”, a mensuração para desempenho busca responder à questão “foi feita a coisa correta?”. Disso decorre que:

Quando a mensuração de resultados é introduzida para melhorar o *accountability*, os gestores e seus subordinados têm desincentivos para desviar dos planos já aprovados, mesmo quando este desvio se daria em benefício do interesse público. (...) Esses reforços negativos provavelmente desencorajam os funcionários públicos de tomar iniciativa e fazer as adaptações necessárias a situações de mudança repentina ou em circunstâncias imprevistas (Halachmi, 2002, p. 373).

Assim, mensuração para performance e *accountability* requerem métricas e medidas distintas. Métricas interessantes do ponto de vista do *accountability* são aquelas em que objetivos e prioridades governamentais politicamente estabelecidos são decompostos em resultados esperados e entregas a serem realizadas pelas organizações públicas. Já mensuração para performance requer a capacidade de usar os dados para identificar o que está dando certo ou errado e eventualmente corrigir rumos, inclusive alterando metas e compromissos pré-estabelecidos.

O segundo argumento que se contrapõe à tese de que maior *accountability* daria origem à melhoria de desempenho está relacionado, ainda que indiretamente, com a questão das diferentes métricas da mensuração de resultados. Dito de forma genérica, este argumento sustenta que os aparatos institucionais dos sistemas de GpR produzem incentivos que condicionam o comportamento de gestores e políticos, induzindo-os a comportamentos que podem ser úteis do ponto de vista do *accountability*, mas prejudiciais do ponto de vista gerencial e vice-versa.

A GpR pode implicar em uma exposição maior dos gestores à cobrança dos usuários dos serviços públicos e demais *stakeholders*. Em outras palavras, as mudanças recentes têm como consequência o fato que o *accountability* político tradicional passa a ser suplementado pelo *accountability* gerencial (Aucoin & Heintzman, 2000; Glynn & Murphy, 1996). Em determinadas circunstâncias, a exposição dos gestores a esta cobrança externa pode desencadear processos cognitivos que levarão à adoção de comportamentos profissionais que nada contribuem para melhorar o desempenho (Ossege, 2012) ou ainda levar os políticos responsáveis a adotar estratégias diversas de *blame-avoidance* (Hood, 2007b). Compreender de que forma os gestores reagem a diferentes arranjos de sistemas de GpR pode ajudar a compreender se há, de fato, uma tensão entre os conceitos de *accountability* e desempenho na implementação dos sistemas de GpR.

Por outro lado, o foco no desempenho e na remoção dos controles por procedimentos trazidos pelas reformas inspiradas pela Nova Gestão Pública pode colocar em cheque os mecanismos tradicionais de *accountability* democrático linear e trazer à tona a demanda por novas formas de *accountability* por resultados que não estão necessariamente construídas (Behn, 1998). Na visão de Behn (1998), o desenho dos SGPR deverá incorporar a participação dos *stakeholders* na definição e acompanhamento das metas estabelecidas para o governo de forma a implantar este novo modelo de *accountability* por resultados.

Indicadores de performance não são neutros: são medidas contestadas e disputadas entre políticos, gestores e a sociedade civil que refletem prioridades de políticas públicas (van Thiel & Leeuw, 2002). É de se esperar que sistemas de GpR orientados para resultados estejam acoplados a mecanismos de gestão caracterizados pela flexibilização gerencial e pelo empoderamento dos gestores públicos—contratualização de resultados, remuneração por desempenho, terceirização, parcerias com organizações sociais, etc. A implantação desses instrumentos de GpR pode dar origem a déficits de *accountability*, caso não haja desenho de novos mecanismos de mensuração orientados para a prestação de contas e para o engajamento das redes de governança. Na ausência desses mecanismos, a definição e implantação das metas pode converter-se em um processo tecnocrático e pouco legítimo, que pode eventualmente exacerbar problemas de coordenação governamental (Peters, 2005).

3.2 Desempenho e política: confronto de racionalidades

Quando falamos da melhoria do desempenho e das funções políticas da gestão de resultados, entramos em terrenos regidos por racionalidades e lógicas orientadoras da ação distintas entre si (Lewis, 2015; Schedler, 2003). Os fundadores do campo da Administração Pública, Max Weber e Woodrow Wilson, trataram de separar os campos da política e da administração no interior da máquina pública. Nesse modelo clássico, políticos operam de acordo com uma lógica política própria e a burocracia opera seguindo a lógica racional-administrativa. Embora essa separação tenha caído em desuso à medida em que os pesquisadores se dão conta de que burocratas frequentemente agem de forma política e vice-versa, nos últimos anos ela vem sendo retomada como tentativa de explicar determinados fenômenos que surgiram com a implantação das reformas inspiradas na NGP.

Visto isso, uma melhor compreensão sobre o funcionamento de ambas essas lógicas é fundamental para a discussão sobre a intersecção entre as funções de melhoria do desempenho e políticas dos sistemas de GpR. No sentido de melhor descrever essas lógicas, Lewis (2015) propõe duas visões alternativas da cadeia de GpR, batizadas pela autora de “racional-científica” (gerencial) e “realístico-política”. O Quadro 9 traz as principais características dessas visões:

Quadro 9. Duas visões alternativas da cadeia da gestão para resultados

	Racional-científica	Realístico-política
Contexto	Estrutura	Estrutura, cultura e disputa política
Estratégia para a política pública	Afirmações claras	Retórica ambígua
Critério	Tradução direta das afirmações para formas de mensuração	Disputas em torno da mensuração, múltiplos valores
Regras	Regras são comunicadas de forma perfeita	Regras são comunicadas de forma imperfeita e desigual
Entendimentos	Aplicação direta das regras	Diversas e concorrentes crenças, percepções e conhecimento das regras
Ações	Respostas baseadas em mensurações e regras	Respostas baseadas em entendimentos imperfeitos

Outputs	O que conta é aquilo relacionado com o que é desejado	O que conta é aquilo que pode facilmente ser contado
Consequências	Consequências desejáveis e almejadas	Consequências almejadas/não-almejadas, desejadas/não desejadas

Fonte: Lewis (2015, p. 10).

Depreende-se do diagrama elaborado pela autora que a cadeia realístico-política, conceito equivalente ao de racionalidade política proposto por Schedler, é um universo marcado por um grau muito maior de fluidez e incerteza, no qual prevalecem aqueles atores que sabem jogar com a ambiguidade, formar coalizões, criar e ativar redes informais e formar e manipular a opinião pública (Schedler, 2003). Não significa dizer que os políticos não desejam o bom desempenho da mesma forma que os gestores: em muitos casos eles podem desejar-lo ainda mais, especialmente quando consideramos que o mau desempenho recebe muito mais atenção da opinião pública do que o bom (Johnsen, 2012). A questão é a diferente forma que esses atores lidam com os dados e os sistemas de gestão de desempenho: valores caros aos gestores públicos, como os expressos pela célebre frase “só se administra o que se mede”, muitas vezes entram em choque com a visão de mundo e as ambições políticas dos mandatários.

Quais as consequências disso em termos do funcionamento dos sistemas de GpR? Em primeiro lugar, significa que os políticos tenderão a ser muito mais apáticos aos chamados e alertas dos gestores públicos do que gostariam os gestores. Relatórios perfeitamente formatados com bolinhas verdes, amarelas e vermelhas dificilmente conseguirão sua atenção e frequentemente precisarão ser ‘traduzidos’ em termos políticos para alcançar alguma eficácia (Schedler, 2003). Isso pode fazer com que eventuais decisões necessárias para a alocação de recursos e/ou correção de rumos levem mais tempo do que o desejado para a melhoria do desempenho. Como vimos anteriormente, mesmo quando exercem a liderança na implantação de sistemas de GpR, os políticos podem estar mais interessados em seus efeitos simbólicos como sinalizadores de “modernidade” (Feldman & March, 1981), nos seus possíveis dividendos eleitorais (Hood & Dixon, 2010) ou ainda em seu potencial como instrumento de controle (Bertelli & John, 2010).

Outra consequência desse confronto de racionalidades está relacionada às particularidades da racionalidade política ao lidar com promessas estabelecidas. Como já afirmamos, a racionalidade política tende a evitar fazer afirmações claras e precisas e a

estabelecer compromissos bem articulados e definidos. Isso porque, uma vez que um político assumiu um compromisso inequívoco, há um custo político inerente ao não cumprimento deste compromisso. Sistemas de GpR que busquem a melhoria do desempenho podem vencer a resistência e estabelecer uma série de objetivos de detalhados. Porém, a busca por desempenho entendido como efetividade das políticas públicas às vezes requer mudanças no planejamento inicialmente estabelecido à medida que o contexto muda. Assumindo um grau mínimo de transparência dos objetivos, o mandatário pode avaliar que realizar mudanças no planejamento inicial, como a revisão de uma meta para baixo, pode implicar críticas e prejuízos políticos com os quais ele não está disposto a arcar. Assim, políticas com baixa efetividade podem ser implementadas como forma de evitar com os riscos políticos associados com a percepção pública sobre a mudança do planejamento inicial. Colocando em outros termos, é como se o mandatário experimentasse uma situação de *lock-in* oriundo da dependência da trajetória anterior²³.

Embora não tenha sido possível encontrar referências na literatura internacional sobre esse fenômeno, ele constituiu um dos achados de uma pesquisa anterior sobre o Programa de Metas da Prefeitura Municipal de São Paulo no período 2009-2012 (Freitas *et al.*, 2011). Nesse trabalho, verificou-se resistência do prefeito e do secretário responsável de mudar a meta de implantação de Pontos de Entrega Voluntárias, muito embora ela fosse vista pela equipe técnica como pouco efetiva dada a falta de infraestrutura de processamento de materiais recicláveis na cidade. A indisposição da Alta Administração de arcar com os custos políticos de abandonar essa meta foi apontada como um dos fatores que levaram à sua execução sem produzir resultados, apesar dos alertas.

Um terceiro problema observável na intersecção entre as funções gerenciais e políticas da GpR tem a ver com o imediatismo característico da racionalidade política. Devido à influência do ciclo eleitoral, políticos frequentemente privilegiam a busca por resultados no curto prazo, mesmo em detrimento de políticas que seriam mais sustentáveis no longo prazo. Somado à tendência dos gestores públicos de privilegiar aspectos mensuráveis do desempenho e que esses aspectos frequentemente assumem a forma de metas de eficiência de curto prazo, a interação entre as funções gerenciais e políticas da GpR pode reforçar a

²³ O conceito econômico da dependência da trajetória (*path dependence*) ajuda a explicar como “as decisões a serem tomadas por um determinado ator estão condicionadas por decisões tomadas no passado, mesmo que as circunstâncias passadas não sejam mais relevantes” (Praeger, 2007). Em certas condições, a dependência da trajetória produz situações em que os atores se veem “presos” (*locked-in*), ou seja, obrigados a tomar determinadas decisões que não necessariamente seriam as mais racionais em condições ideais.

tendência à miopia, ou seja, a fixação excessiva no curto prazo (Smith, 1995). Talvez neste aspecto a racionalidade gerencial e a racionalidade política encontrem um ponto de proximidade.

3.3 Funções de governança e funções políticas: disputas pelo protagonismo político

A intersecção entre as funções de governança e as funções políticas também é caracterizada pelo conflito de racionalidades apontado na seção anterior. Como vimos, muitos dos valores caros aos gestores públicos que buscam a melhoria do desempenho também são importantes para dar efetividade às funções que fazem parte da esfera da governança. O *accountability* vertical e horizontal depende da disponibilidade informações fidedignas sobre o desempenho da administração, o que é facilitado pela existência de metas bem definidas e regras claras. Não se pode falar em transparência pública se as informações sobre o desempenho disponíveis para consulta não estão organizadas de forma inteligível para permitir a avaliação dos resultados alcançados. Já discorremos sobre o porquê de os políticos nem sempre favorecerem a existência dessas pré-condições.

No entanto, apesar de compartilhar valores com a esfera da melhoria do desempenho, a esfera da governança também é regida por narrativas próprias que vão desencadear em seus próprios pontos de conflito com a racionalidade política. Afinal, o conceito de governança disputa com a democracia tradicional a própria essência do que é a legitimidade na esfera pública (Peters, 2005). Enquanto no modelo tradicional de democracia a legitimidade deriva do voto, a narrativa que dá substância ao conceito de governança pública relega a autoridade eleitoralmente estabelecida à condição de ‘apenas mais um ator’, com mais ou menos poder dependendo da abordagem conceitual. Ao fazê-lo, busca legitimar a ação de novos atores que frequentemente constroem seu poder em contraste ou mesmo em oposição aos políticos eleitos: conselheiros, empresários, representantes da sociedade civil, a imprensa, etc. A intersecção entre as funções de governança e política é, portanto, terreno de disputas concretas pelo poder e pela influência sobre as políticas públicas.

Nesse terreno, há grande potencial para o surgimento ou aprofundamento de disfunções na GpR, na medida em que as diferentes funções impõem suas formas de uso

características sobre os dados do desempenho. Quanto mais submetido aos requisitos de transparência e controle social, mais os mandatários e burocratas terão estímulos para recorrer a estratégias para ‘esquivar-se’ quando houver a possibilidade de ter atribuída a si a culpa pelo mau desempenho (*blame-avoidance*). A necessidade de esquivar-se da culpa pelo mau desempenho está intrinsicamente relacionada à percepção de que existe um ‘viés negativo’²⁴ na avaliação do desempenho dos políticos pela opinião pública (Hood, 2007b; Johnsen, 2012).

Segundo Hood (2007b), a adoção progressiva de formas de transparência que ampliem a “observabilidade”²⁵ do desempenho governamental pelos indivíduos em geral aliada à propensão dos agentes a adotarem estratégias para esquivar-se da culpa pode anular os efeitos benéficos da transparência para a governança. Isso ocorre na medida em que estes agentes podem buscar alterar o status institucional para evitar a necessidade de divulgar informações sob leis de acesso à informação, adotando as ressalvas de sigilo previstas nessas leis mesmo sem justificativas adequadas. Outra estratégia de *blame-avoidance* é evitar a produção de dados que possam demonstrar a culpabilidade de agentes ou, na contramão, produzir uma quantidade tão grande de dados que prejudique a interpretação e consequentemente a efetividade da abertura dos dados. Por fim, os atores podem adotar a estratégia de centralizar a gestão da informação como forma de defesa e diminuição do risco político. Em casos extremos, os agentes podem até mesmo optar por cessar a prestação de serviços públicos cujo nível de desempenho possa ser questionado a partir dos dados disponíveis.

Ao serem expostos à transparência do tipo “burocrática” (observabilidade por especialistas e outros agentes), associada à ideia de facilitação do *accountability* horizontal, os agentes podem adotar estratégias de explorar a ambiguidade prevista nos contratos gerenciais, turvando a linha de divisão de responsabilidades. Outra estratégia utilizada é a adoção de mudanças no sentido de “emburrecer” o sistema de GpR, reduzindo-o a rotinas de *check-lists* não sensíveis à variação de contextos, assim diminuindo o risco de produção de informações politicamente sensíveis. A adoção desse conjunto de estratégias de *blame-avoidance* tem sido apontada como um dos motivos para que a implementação de leis de acesso a informação não represente contribuição tão efetiva para a melhoria da governança quanto inicialmente suposto (Alasdair, 2006).

²⁴ O conceito de viés negativo foi definido na seção 2.5.

²⁵ O conceito de “observabilidade” por indivíduos e pela burocracia foi definido na seção 2.4.

Por fim, uma outra estratégia frequentemente adotada pelos atores quando estão submetidos às diversas formas de *accountability* é o *gaming*. *Gaming* pode ser definido como uma subversão reativa dos agentes controlados às formas de mensuração estabelecidas (Bevan & Hood, 2006). Ou seja, os agentes aprendem as regras do jogo e as manipulam deliberadamente de forma a mascarar sua verdadeira performance. Para Hood (2006a), o conceito de *gaming* abarca três fenômenos distintos que prejudicam a GpR: os efeitos trincheira, os efeitos de catraca e as distorções de *outputs*²⁶. O *gaming* pode ocorrer tanto na relação de prestação de contas do governo para com a sociedade quanto na relação entre os implementadores das políticas e os órgãos responsáveis por monitorar seu desempenho. No entanto, como estamos abordando o *gaming* nas esferas da política e da governança, nos interessa menos o *gaming* como fenômeno intra-organizacional relacionado à questão do desempenho e mais como o *gaming* se dá na relação entre Estado e sociedade.

Radnor (2008) estabelece quatro categorias de *gaming* organizadas em torno de dois eixos: o nível de *gaming* no interior da organização (alto ou baixo) e o impacto do *gaming* (ele afeta apenas o interior da organização ou também compromete a prestação do serviço). O Quadro 10 demonstra essas categorias:

Quadro 10. Tipologia do *gaming* organizacional

	Impacto interno	Impacto externo
Baixo	Turvar	Massagear
Alto	Manobrar	Fraudar

Fonte: Radnor (2008, p. 324). Tradução de Regina Pacheco.

Gaming do tipo “turvar” ocorre quando indicadores mal desenhados abrem brechas para interpretações criativas de seu significado e/ou a moldagem da métrica reportada. A autora ilustra o conceito com o exemplo de um museu que conta como visitantes todas as pessoas que não são funcionários e que entraram no prédio, incluindo fornecedores, pessoal de manutenção, etc. “Massagear” é quando a meta ou o indicador é compreendido, mas os dados não estão disponíveis, ou não foram registrados deliberadamente com o objetivo de

²⁶ Ver definições nas notas de rodapé da seção 2.3.

atingir a meta. Ocorre, por exemplo, quando um hospital inicia a contagem do relógio em diferentes momentos de forma a garantir o atingimento da meta de tempo de atendimento da ambulância em urgências e emergências. As “manobras” ocorrem quando os indicadores e metas são claros e compreendidos, mas as atividades são desenvolvidas de forma criativa de forma a garantir o atingimento da meta. Como exemplo, um hospital pode passar a considerar que uma maca é um leito de hospital para fins de contagem do tempo de espera para internação. Por fim, a “fraude” é o foco absoluto no atingimento da meta em detrimento do próprio sentido da prestação do serviço público. Um exemplo de fraude é quando um operador de um *call-center* desliga uma chamada no meio para inflar o número de “ligações atendidas” e assim atingir sua meta.

Embora Radnor (2008) classifique o impacto de certas categorias de *gaming* como “interno”, pois não afetam a prestação de serviço, quando falamos de informações de performance para funções de governança ou políticas, certamente há impacto no exterior da organização, mesmo que a prestação de serviços não seja afetada. Isso porque a informação de desempenho produzida por um turvamento ou por uma manobra afeta a fidedignidade no processo de prestação de contas ou pode ser mais facilmente utilizada para o convencimento político, embora sempre haja o risco de que o mandatário seja “pego no ato” e tenha que arcar com a pecha de mentiroso.

3.4 Operacionalizando as variáveis relacionadas às disfunções gerenciais

Como vimos, as intersecções entre as diferentes funções são territórios férteis para a investigação sobre as disfunções da GpR. No entanto, disfunções gerenciais são questões difíceis de serem abordadas em pesquisas, uma vez que dificilmente podem ser observadas diretamente e que os atores entrevistados frequentemente se mostram relutantes em abordá-las durante as entrevistas.

Tendo isso em vista, optou-se pela estratégia de entrevistar gestores de múltiplos níveis hierárquicos, tanto do núcleo central de monitoramento quanto das unidades finalísticas. Espera-se, com essa estratégia aliada à coleta de outras fontes de dados (as matérias de imprensa podem fornecer dados sobre as intersecções com as esferas de governança e política) conseguir detectar elementos que permitam identificar algumas das disfunções aqui caracterizadas, além de outras que eventualmente se façam notar.

O Quadro 11 traz um resumo das disfunções que foram discutidas neste capítulo e que foram a base para a construção da segunda parte dos guias de entrevistas (Apêndices I e II):

Quadro 11. Resumo das disfunções da GpR, por intersecção

Intersecções			
	Desempenho x Governança	Desempenho x Política	Governança x Política
Principais atores	Gestores; Sociedade Civil	Gestores; Mandatários	Sociedade Civil; Mandatários
Principais questões	<p>Exposição ao escrutínio público incentiva ou inibe o desempenho dos gestores? (Aucoin & Heintzman, 2000; Yang & Holzer, 2006)</p> <p>Há lógicas inerentemente incompatíveis na GpR para <i>accountability</i> e desempenho? (Halachmi, 2002)</p> <p>Processo de definição e implementação das metas é tecnocrático ou participativo? (Peters, 2005)</p>	<p>Há elementos que permitam confirmar a existência de um confronto de racionalidades? (Lewis, 2015)</p> <p>Há indícios de dependência da trajetória e <i>lock-in</i> por motivações políticas?</p> <p>Há indícios de miopia – foco no curto prazo (Smith, 1995)?</p>	<p>Há relação entre maior transparência e estratégias de <i>blame-avoidance</i>? (Hood, 2007b)</p> <p>Há <i>gaming</i>? De que tipos? (Radnor, 2008)</p>

Fonte: elaboração própria.

4 O PLANO ESTRATÉGICO DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

4.1 Contexto

O município do Rio de Janeiro, segunda maior cidade brasileira com população de cerca de 6,3 milhões, amargou ao longo da segunda metade do século XX um longo e acentuado processo de declínio político, social e econômico. Com a mudança da capital para Brasília e com a consolidação de São Paulo como referência principal para o setor industrial e de serviços do país, a cidade do Rio de Janeiro viu diminuir a sua participação no PIB nacional de 12,4% em 1960 para 5% em 2010, fato que veio acompanhado de declínio em um conjunto importante de indicadores sociais (Hermann, 2014).

A partir dos anos 2000, a cidade do Rio de Janeiro vem experimentando uma inflexão nesse processo de declínio. Segundo Hermann (2014), a retomada do crescimento econômico do Rio de Janeiro se dá na esteira do avanço da exploração de petróleo e gás e da melhoria do ambiente de negócios da cidade, o que seria consequência de melhorias gerenciais e do saneamento das finanças públicas observadas nos níveis municipal e estadual. Conta também para essa nova onda de crescimento o anúncio de investimentos maciços por parte do governo federal na cidade, movimento que ganha ainda mais força com a escolha do Rio como cidade-sede da Copa do Mundo de 2014 e das Olimpíadas de 2016. Esta melhoria na situação econômica da cidade e a retomada da capacidade da ação governamental se reflete em ganhos sociais importantes, dentre os quais destaca-se a queda da taxa de homicídios na cidade, de 61,5 mortes para cada 100 mil habitantes em 1995 para 26,2 em 2009 (Hermann, 2014).

Esse movimento de inflexão veio acompanhado de um novo clima de otimismo vivido pelos habitantes da cidade. Se outrora a atmosfera era de desânimo e nostalgia por um passado supostamente idílico em que a cidade era a capital nacional e centro da vida econômica e política do país, nos últimos anos o carioca tem olhado mais para o futuro, o que também implica refletir e debater qual o futuro desejado para a cidade. Esse otimismo é tangível para quem visitou o Rio de Janeiro nos últimos anos e também aparece nas falas dos entrevistados neste projeto. De acordo com o entrevistado RJSC1, trata-se de uma “retomada” da ideia de que há um futuro para a cidade e que esse futuro será objeto de disputa pelas diversas forças políticas e sociais que atuam na cidade.

Nesse contexto, no ano de 2008 os eleitores do Rio de Janeiro elegeram Eduardo Paes (PMDB) como prefeito. Eduardo Paes iniciara sua carreira política em 1993, quando foi

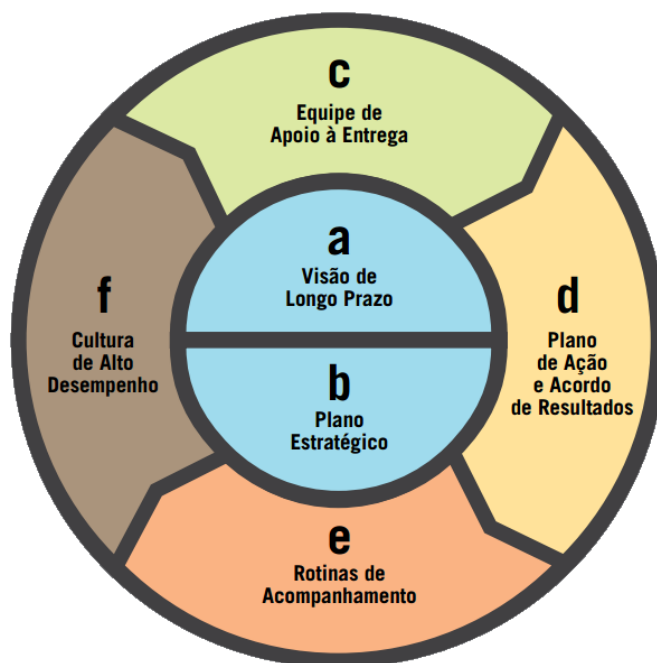
subprefeito da Zona Oeste I na administração do então prefeito César Maia, a quem Eduardo esteve politicamente vinculado até o ano de 2002. De 1998 a 2006 foi deputado federal, inicialmente pelo PFL e posteriormente pelo PSDB. Em 2007 é lançado pelo PMDB como candidato à prefeitura do Rio de Janeiro, vencendo em segundo turno contra Fernando Gabeira (PV) com 50,8% dos votos válidos.

Eduardo Paes nomeia Pedro Paulo como seu secretário da Casa Civil (CVL). Pedro Paulo é economista com experiência no mercado financeiro e já trabalhava com Paes há alguns anos. Durante o primeiro ano do mandato de Paes, Pedro Paulo criou no gabinete da CVL um “Escritório de Soluções” formado por diversos profissionais com experiência em planejamento estratégico e gestão com o objetivo de encontrar soluções criativas para novos e antigos problemas do município. Grande parte dos profissionais que compunha essa equipe era oriunda ou tinha passagem pelo setor privado.

Parte dessa equipe dedicou-se à tarefa de confecção de um Plano Estratégico. De acordo com o gestor RJC1, “a encomenda do secretário Pedro Paulo era clara: implantar um modelo de gestão por desempenho na Prefeitura do Rio de Janeiro”. O esforço de elaboração contou ainda com o apoio da consultoria McKinsey & Company.

Não era a primeira vez que a Prefeitura do Rio de Janeiro propunha-se a estabelecer um planejamento de médio e longo prazo. Em 1995, na administração de César Maia, a PMRJ publicou o plano “Rio sempre Rio”. Novamente à frente da Prefeitura em 2001, César Maia lança o “Plano Estratégico II – As cidades da Cidade” (Rio de Janeiro, 2004), com foco em um diagnóstico e na definição de ações de forma regionalizada para cada uma das 12 regiões da cidade. Ao avaliar essas experiências antecedentes, a equipe da CVL chegou à conclusão que os planos não foram bem-sucedidos pois não conseguiram transformar as ideias em ações de real impacto para a população, além de não estarem acompanhados da institucionalização de sistemas de monitoramento e controle (Rio de Janeiro, 2012). Assim, o novo plano estratégico foi concebido como um elemento propulsor de uma cultura de Gestão de Alto Desempenho composta por outros elementos que têm por objetivo dar efetividade à GpR. A Ilustração 8 traz uma representação gráfica do modelo de Gestão de Alto Desempenho implementado pela CVL:

Ilustração 8. Representação gráfica do modelo de Gestão de Alto Desempenho na Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro



Fonte: Secretaria da Casa Civil (Rio de Janeiro, 2012)

O Plano Estratégico 2009-2012 recebeu o nome fantasia de “Pós 2016 – O Rio mais integrado e competitivo”. O nome “Pós 2016” se justifica pois, embora as metas tenham horizonte de 04 anos – coincidindo com o mandato do prefeito – elas estão calcadas em uma visão de longo prazo para o ano de 2020. A visão estabelece aspirações ambiciosas, como: “ser a capital com a melhor educação pública do país”, “o maior polo turístico do hemisfério sul” ou ainda “a capital do Sudeste com a menor taxa de emissão de CO²” (Rio de Janeiro, 2009).

O Plano compreendeu 46 metas a serem cumpridas até 2012 em dez áreas de resultado: Saúde, Educação, Ordem Pública, Emprego e Renda, Infraestrutura Urbana, Meio Ambiente, Transporte, Cultura, Esporte e Lazer, Assistência Social e Gestão e Finanças Públicas. A maioria das metas foi estabelecida para indicadores de resultado (*outcomes*), embora algumas metas também se refiram a indicadores de produto (*output*). Para alcançar essas metas, a Prefeitura desenvolveu 37 iniciativas prioritárias, que compreendem grandes projetos e programas que têm por objetivo melhorar os indicadores mensurados. Cada iniciativa prioritária pode ser composta de um ou mais projetos, que têm sua execução

desdobrada em cronogramas na forma de Estruturas Analíticas de Projeto (EAP) elaboradas pelas pastas em conjunto com a CVL. Uma vez estabelecida a estrutura e cronograma dos projetos, estes passam a ser objeto de monitoramento regular por parte da CVL.

Além disso, a cada ano as metas quadrienais do Plano Estratégico foram desdobradas em Acordos de Resultado (AR). Trata-se de um documento no formato de um “contrato” assinado pelo titular da pasta, pelo prefeito e pelo secretário da Casa Civil que estabelece metas anuais de desempenho para a pasta²⁷. De acordo com as informações da CVL, os objetivos do ARs são:

- (i) garantir um maior comprometimento de toda a máquina pública municipal com os resultados da Prefeitura; (ii) institucionalizar uma nova cultura que privilegie o planejamento com metas claras; (iii) motivar a participação dos servidores com um modelo de meritocracia que avalie e premie aqueles que atingirem bons resultados e; (iv) antecipar problemas e apontar soluções através do acompanhamento formal dos resultados obtidos. (Rio de Janeiro, 2015)

Para cumprir com o objetivo de motivar os servidores, a Prefeitura associou o cumprimento das metas anuais estabelecidas nos ARs a uma estratégia de remuneração variável – caso as metas da secretaria fossem cumpridas, os servidores daquela secretaria teriam direito inicialmente a um adicional de remuneração no valor máximo de meio salário. Para garantir o monitoramento das metas, foram criadas unidades de gerenciamento de projetos em cada órgão responsável pela implementação das metas, além de duas subsecretarias na CVL: a Subsecretaria de Monitoramento de Resultados e o Escritório de Gerenciamento de Projetos. Além disso, a prefeitura passou a investir intensamente na adoção de novas formas de relação com o terceiro setor e com o setor privado: o uso de contratos de gestão com organizações sociais foi expandido e a prefeitura do Rio de Janeiro contratou as duas maiores parcerias público-privadas do país (a revitalização da Zona Portuária e a construção do Parque Olímpico).

Com o objetivo de ilustrar a estrutura do primeiro Plano Estratégico do Rio de Janeiro, o Quadro 12 traz as metas estabelecidas para a Área de Resultado da saúde, as respectivas iniciativas estratégicas e o acordo de resultados para o ano de 2011 (o primeiro disponível no site da CVL):

²⁷ Como referência, um exemplo de Acordo de Resultados celebrado com as diversas secretarias, incluindo o detalhamento das metas da Secretaria de Saúde no ano de 2014 encontra-se disponível para consulta no Anexo I.

Quadro 12. Metas, Iniciativas Estratégicas e Metas anuais do Acordo de Resultados na Saúde

Metas	Iniciativas Estratégicas	Metas do Acordo de resultado (ano de 2010)
<ul style="list-style-type: none"> - Reduzir a taxa de mortalidade infantil em pelo menos 11% até 2012, tendo como referência o ano de 2008. -Reduzir a taxa de mortalidade materna em pelo menos 19% até 2012, tendo como referência o ano de 2007. -Reduzir em pelo menos 20% o tempo de espera nas emergências dos quatro grandes hospitais públicos municipais até 2012, tendo como referência o ano de 2009. -Aumentar em 10 vezes a cobertura do Saúde da Família no município até 2012, tendo como referência o ano de 2008. -Criação do PADI (Programa de Atendimento Domiciliar ao Idoso) com 36 mil atendimentos por ano até 2012. -Construir 20 novas UPAs até 2012. 	<ul style="list-style-type: none"> - Saúde Presente (TEIAS) - Reestruturação do Atendimento de Emergência - Programa de Atendimento Domiciliar ao Idoso (PADI) - Criação de UPAs 	<ul style="list-style-type: none"> - Reduzir a taxa de mortalidade infantil em pelo menos 7,3% até 2011, tendo como referência o ano de 2008 -Reduzir a taxa de mortalidade materna em pelo menos 12,2% até 2011, tendo como referência o ano de 2007 -Reduzir em, pelo menos, 15% o tempo de espera nas emergências dos hospitais públicos até 2010, tendo como referência o ano de 2009 -Aumentar em 10 vezes a cobertura do Programa Saúde da Família no município até 2012, tendo como referência o ano de 2008 (25% em 2010) -Criação do PADI (Programa de Atendimento Domiciliar ao Idoso) com 45 mil atendimentos por ano até 2011 -Aumentar a quantidade de pacientes em atendimento domiciliar Construir 13 novas UPAs até 2011 -Aumentar as contratações por pregão e reduzir contratações por emergência, elevando o índice de excelência de contratação em 35% até 2011, tendo como referência o ano de 2008 -Aumentar a cobertura populacional do programa Saúde da Família de 6,9% para 20% no Complexo do Alemão / Penha em 2011.

Fonte: Secretaria da Casa Civil (Rio de Janeiro, 2009, 2015)

Nos primeiros anos de implementação, os ARs apresentaram um número relativamente grande de metas não cumpridas. Segundo o relato do gestor RJF2, também houve casos de órgãos de “perdão” de metas – ou seja, mesmo os servidores de órgãos que não cumpriram suas metas receberam remuneração extra ao final do ano. Segundo o relato do gestor, tanto o fato de as metas inicialmente estabelecidas serem ambiciosas demais como o fato de alguns órgãos terem recebido o “perdão” são reflexos da complexidade de se implantar um sistema desse tipo no setor público – trata-se de um processo de aprendizado e mudança cultural.

Não está disponível para consulta o balanço final da execução do Plano 2009-2012, apenas os resultados anuais dos ARs. Questionado sobre esse ponto, o gestor RJC1 argumentou que o jornal O Globo fez um balanço do Plano com base em dados cedidos ao jornal pela Prefeitura. De fato, O Globo publicou em 23/09/2012 um balanço das promessas de campanha de Paes, em que apontava o cumprimento de 67% das promessas, enquanto a administração dizia ter cumprido 87% (O Globo, 2012a).

No entanto, a referida reportagem não equivale exatamente a um balanço do Plano Estratégico, uma vez que as promessas de campanha compõem um conjunto de compromissos significativamente diferente daqueles estabelecidos no Plano Estratégico. Na área da saúde, por exemplo, uma das promessas de campanha era “construir cinco centros de reabilitação de deficientes”, compromisso cumprido pela administração, mas que não consta de forma explícita no Plano Estratégico ou nos ARs.

O gestor RJF1 comentou sobre as diferenças entre o Plano Estratégico e as promessas de campanha no primeiro Plano Estratégico. Segundo seu depoimento, tanto o Plano Estratégico como as promessas de campanha são acompanhados e monitorados. No entanto, as promessas de campanha englobam um conjunto abrangente de ações concretas, como “construir tantas escolas ou construir tantas Clínicas da Família”, ao passo que as metas do Plano Estratégico “de alguma forma dão uma flexibilidade maior para a gente modelar ou escolher ações que venham a atingir os resultados”. Com base nesse depoimento e nos dados oriundos do material de campanha de Eduardo Paes e de seu Plano Estratégico depreendemos que em suas promessas como candidato a seu primeiro mandato, Eduardo Paes privilegiou compromissos na forma de produtos, ao passo que o Plano Estratégico tentou privilegiar a adoção de indicadores de resultado quando esses estavam disponíveis (RJC1). Este ponto será retomado a seguir, ao analisarmos o Plano Estratégico 2013-2016.

4.2 O Plano estratégico 2013-2016

A nova edição do Plano Estratégico “Rio Pós-2016”, abrangendo período de 2013 a 2016, ou seja: o segundo mandato do prefeito Eduardo Paes, foi lançado em abril de 2012, trazendo uma revisão da visão de futuro para o Rio de Janeiro e expandindo o horizonte de planejamento de longo prazo para o ano de 2030, quando o Rio pretende consolidar-se como “a melhor cidade do Hemisfério Sul para viver, trabalhar e conhecer” (Rio de Janeiro, 2013).

O plano abrange um conjunto de 56 metas, contra 46 do primeiro plano, e 58 iniciativas estratégicas, contra 37 do primeiro (Rio de Janeiro, 2009). Para referência, o Anexo II traz o detalhamento de todas as metas do Plano 2013-2016.

Na comparação com o Plano do mandato anterior, uma série de inovações metodológicas podem ser observadas. Em primeiro lugar, percebe-se um esforço maior por parte da Prefeitura de envolver a população no debate sobre as metas. Uma das etapas iniciais do processo de elaboração do plano foi a encomenda ao IBOPE de uma pesquisa, envolvendo cerca de 1.000 munícipes, sobre os principais desafios da cidade. O tema da saúde foi o mais mencionado, preocupando cerca de 54% da população da cidade do Rio (Rio de Janeiro, 2012).

Ainda com o objetivo de integrar a população ao processo de formulação, foi criado em dezembro de 2011 o Conselho da Cidade, composto por 150 personalidades cariocas selecionadas pela Prefeitura por conta de seu conhecimento sobre a realidade do município ou por sua contribuição à cidade. A seleção inclui artistas como Regina Casé e Fernanda Montenegro, intelectuais como Ferreira Gullar e Lucia Hipolito, além de outras figuras importantes da sociedade e da política carioca. Em janeiro de 2012, o Conselho da Cidade foi convocado para duas oficinas de trabalho, com duração de quatro horas cada, onde foram discutidos os resultados da primeira edição do Plano Estratégico e as metas para o próximo Plano. As sugestões foram analisadas pela equipe da CVL e incorporadas ao Plano (Rio de Janeiro, 2012), embora não haja clareza de que critério tenha sido utilizado nesse processo. Além de ter participado do processo de formulação das metas, o Conselho da Cidade reúne-se semestralmente para acompanhar seu andamento.

Outra inovação importante diz respeito à maior integração entre o Plano Estratégico apresentado e as promessas de campanhas do candidato. Isso porque o Plano 2013-2016 foi elaborado antes mesmo do início do período eleitoral, o que permitiu que o Programa de Governo de Eduardo Paes e suas promessas de campanha estivessem mais alinhados às metas estabelecidas.

Pode-se observar essa maior integração retomando o exemplo da área da saúde e comparando o conjunto de compromissos previstos no Programa de Governo “Somos mais Rio” (Campanha - Eduardo Paes, 2012a), no Plano Estratégico 2013-2016 e nas promessas de campanha do candidato, conforme apuradas pelo jornal O Globo (2012b). O resultado desse exercício de comparação pode ser verificado no Quadro 13, e demonstra um grau de

consistência relativamente grande entre os três conjuntos de compromissos, apesar de alguma variação ainda ser observada.

Quadro 13. Comparação entre as promessas do Programa de Governo, Plano Estratégico e Promessas da Campanha na área da saúde

Compromisso	O compromisso está previsto?		
	Prog. de Governo	Plan. Est. 2013-2016	Promessas Campanha
Garantir atendimento preventivo de saúde a toda população que precisa, construindo mais 62 Clínicas da Família e reformando 54 unidades.	X	X ²⁸	X ²⁹
Atingir 70% de cobertura do PADI (Programa de Atendimento Domiciliar ao Idoso), chegando a 46 equipes.	X	X	X
Reduzir o tempo de espera para consultas médicas nos hospitais da prefeitura, contratando mais 2 mil médicos.	X		X
Reduzir em pelo menos 25% o tempo de espera nas emergências municipais (CER – Coordenação de Emergência Regional), tendo como referência o ano de 2011.	X	X	
Garantir que não haja pacientes em leitos não cadastrados em nenhuma das unidades da rede hospitalar municipal	X	X	X
Atingir a mortalidade infantil inferior a 10 por 1.000 nascidos vivos.	X	X	X ³⁰
Atingir a mortalidade materna inferior a 41 por 100.000 nascidos vivos.	X	X	X ³¹
Manter a gestão de unidades com o sistema de Organizações Sociais.			X
Municipalizar os hospitais estaduais Albert Schweitzer, em Realengo, e Rocha Faria, em Campo Grande.			X
Atingir o tempo adequado de espera para 90% das consultas médicas eletivas, por tipo de consulta, até 2016, tendo como referência o ano de 2012		X	

Fonte: elaboração própria com dados de Rio de Janeiro (2013), O Globo (2012b) e Campanha – Eduardo Paes(2012a)

²⁸ O detalhamento da iniciativa estratégica prevê uma meta mais otimista (79 novas clínicas, reforma de 64).

²⁹ A promessa de campanha é mais ambiciosa (Construir 70 clínicas da família).

³⁰ A promessa de campanha é menos ambiciosa (12,2 mortes por mil nascidos vivos)

³¹ A promessa de campanha é menos ambiciosa (50,4 mortes por 100 mil nascidos vivos)

Outro avanço na metodologia é a melhor definição da previsão de recursos orçamentários. Na primeira edição do Plano, havia uma estimativa global de valor para cada iniciativa estratégica. Na edição 2013-2016, este custo foi desdobrado em fontes internas (recursos do tesouro municipal) e externas, englobando principalmente os repasses previstos pelos governos estaduais e federais.

No campo gerencial, o novo Plano traz ainda inovações na estrutura de governança das iniciativas estratégicas. Anteriormente, apenas um gestor era designado para liderar cada um dos projetos. No entanto, a equipe da CVL percebeu que a execução de cada projeto dependia também de gestores de outras secretarias e órgãos públicos (por exemplo, da RioUrbe – empresa municipal responsável pela execução de obras públicas). Dessa forma, esses interlocutores passaram a ser identificados ainda na etapa de formulação das iniciativas com o objetivo de solucionar possíveis gargalos (Rio de Janeiro, 2012). Foram formados Comitês de Liderança da Área de Resultados e Comitê Gestores das Iniciativas, com a participação de gestores de primeiro e segundo escalão. De acordo com a CVL, “este novo modelo permite maior fluidez de informação desde o início do projeto e cria um ambiente colaborativo para que as pendências ou entraves burocráticos sejam solucionados com maior facilidade” (Rio de Janeiro, 2012, p. 103).

Para garantir recursos humanos suficientes para compor essas novas estruturas de governança e reforçar a capacidade de monitoramento das metas, a prefeitura criou a nova carreira de Analista de Gerenciamento de Projetos e Metas (AGPM). Em dezembro de 2013, tomaram posse os primeiros 50 AGPMs.

O modelo de remuneração variável por desempenho também sofreu mudanças significativas ao longo do tempo. Até 2013, a remuneração variável era calculada com base no desempenho de cada secretaria no atingimento de sua meta. Dependendo da nota final obtida pela secretaria, o valor global destinado à secretaria para o 14º salário é distinto: quanto maior a nota, maior o valor. Do valor global destinado a cada secretaria, 50% é distribuído igualmente entre os servidores do órgão e 50% é distribuído segundo critério definido por cada secretário. O Quadro 14 ilustra o modelo:

Quadro 14. Fórmula de cálculo da remuneração variável em 2013

Nota Final	Bônus (% da folha salarial)	=	Remuneração fixa Todos os servidores ganham (referente ao salário)	+	Remuneração variável Distribuída a critério do Secretário (referente a folha salarial)
10	100%		50%		50%
9	80%		40%		40%
8	60%		30%		30%
7	40%		20%		20%
6	20%		10%		10%
0	0%	} Sem recebimento de bônus			

* É vedado o pagamento a qualquer servidor de bonificação (remuneração fixa + variável) com valor superior a 2 vezes o valor de sua remuneração mensal.

Fonte: Secretaria da Casa Civil (Rio de Janeiro, 2015)

As notas são atribuídas pela CVL. O parâmetro para o atingimento de cada nota é estabelecido no AR a partir dos seguintes critérios (Rio de Janeiro, 2012):

- Nota 2: quando um indicador se mantém no nível em que estava ou piora;
- Nota 4: quando um indicador obtém uma melhora insignificante;
- Nota 6: caso o indicador tenha uma melhora significativa, no entanto, a meta não foi cumprida;
- Nota 8: reflete o cumprimento da meta pela secretaria;
- Nota 10: quando se supera em pelo menos 20% a meta estabelecida ou se alcança o prometido para o ano seguinte.

A partir de 2014, o sistema de cálculo mudou, tornando-se mais complexo. Ao invés de “notas”, cada meta cumprida soma um número de “pontos” para o órgão. Esses pontos, por sua vez, são somados para calcular a pontuação total da secretaria. As metas são ranqueadas

(estrela, ouro e prata). Ao atingir um número pré-definido de metas de um determinado ranking, o órgão passa a ter direito de ter contabilizadas os pontos ganhos no ranking inferior. Além disso, o último ranking é composto por uma “meta de performance”, referente à capacidade do órgão de cumprir com os cronogramas de envio de informações para a CVL e demais órgãos centrais do governo. O objetivo de um sistema como esse é direcionar a atenção dos órgãos a algumas metas chave para a administração, ao mesmo tempo em que garante a permanência de outros desafios relevantes.

Para ilustrar este novo modelo, o Quadro 15 traz as metas e os respectivos resultados da Secretaria Municipal da Saúde para o ano de 2014. Neste exemplo, o atingimento de 3 metas ouro permite à SMS ter contabilizado seus resultados na meta prata. Além disso, por ter atingido a nota 6, a secretaria garantiu a contabilização de seu resultado na meta de performance, que constitui no cumprimento de uma série de itens previstos no AR relacionados à colaboração da SMS com outros órgãos, como “colaboração com os demais órgãos, com entrega de informações de acordo com o requisitado pelos órgãos IPP, CGM e EGP/EGM da CVL, dentro do prazo combinado e sem imprecisões significativas” (Rio de Janeiro, 2015).

Quadro 15. Resultados da SMS no ano de 2014

SMS			8								
Nº	Descrição	Fonte	Unidade de medida	Valor de Referência	Data de Referência	2014		Resultado	Pontuação	Regras	
						Tipo	Meta				
1	Atingir mortalidade infantil de 11 por 1.000 nascidos vivos em 2014	SMS SIM SINASC	Um por mil nascidos vivos	13,3	2008	Ouro	11	11,3	7	Nº de Metas → Nota - % Bônus 2 → 6 (20%) 4 → 7 (40%) 6 → 8 (60%)	
2	Atingir mortalidade materna de 56,7 por 100.000 nascidos vivos em 2014	SMS SIM SINASC	Um por cem mil nascidos vivos	72,29	2009	Ouro	56,7	72,8			
3	Garantir que até 2016 não haja pacientes em leitos não cadastrados no CNES em nenhuma das unidades da rede hospitalar municipal, tendo como referência o ano de 2011	SMS CNES e Censo Hospitalar	unidades acima da capacidade	7 unidades acima da capacidade	2011	Ouro	2	1			
4	Garantir que até 2016 não haja pacientes em leitos não cadastrados no CNES em nenhuma das unidades da rede hospitalar municipal, tendo como referência o ano de 2011	SMS CNES e Censo Hospitalar	% acima da capacidade	29,4% acima da capacidade na unidade mais saturada (Hospital Lourenço Jorge)	2011	Ouro	105%	97,3%			
5	Garantir que 90% de população com cobertura do Programa Saúde Presente (Clínica da Família) tenha cadastro definitivo completo	SMS	%	75%	2013	Ouro	90%	94,3%			
6	Ampliar a disponibilidade de vagas para garantir o tempo de espera adequado para consultas médicas eletivas por meio da melhoria da relação entre o número de horas agendadas no SISREG e do número de horas ambulatoriais existentes no CNES pela Rede Municipal	SISREG/ CNES	%	17%	2013	Ouro	135.837	105.055			
Se atingir 3 ouros, considerar meta abaixo:											
7	Reduzir para 6,5% a relação entre as contratações por emergência e as contratações por pregão em 2014	SMA	%	26,6%	2013	Prata	6,5%	31,1%	0	Ponto Adicional – % Bônus Adicional 1 → (20%)	
Se atingir nota 6, considerar meta abaixo:											
8	Meta de performance	CVL	itens a cumprir	-	-	Performance	itens cumpridos	Meta cumprida	1	Ponto Adicional – % Bônus Adicional 1 → (20%)	
NOTA									8		

Fonte: Secretaria da Casa Civil (Rio de Janeiro, 2015).

Em 2013, primeiro ano do novo Plano, a nota “média” da Prefeitura foi 8,3 (excluindo o resultado da SME, que foi publicado separadamente). Em 2014, esse número foi de 8,1 (Rio de Janeiro, 2015). Esses resultados dos Acordos de Resultados, ao menos em termos do atingimento das metas, têm sido bem avaliados pelos gestores entrevistados, tanto nas áreas fins como nas áreas meio, sendo as altas taxas de cumprimento das metas vistas como exemplo do sucesso do modelo implementado na cidade (RJC1).

4.3 GpR no Rio de Janeiro: desempenho em primeiro lugar

No capítulo 1, justificamos a escolha do Rio de Janeiro como um dos casos para análise devido à constatação de que este sistema seria mais orientado para o desempenho na comparação com São Paulo. De fato, a primeira constatação a partir da análise dos dados primários e das entrevistas é que a busca por melhor desempenho é a principal motivação dos gestores envolvidos no dia-a-dia do Plano Estratégico do Rio de Janeiro. Quando incitados a falar de forma espontânea sobre o Plano Estratégico, era às diversas funções que compõem a categoria “desempenho” que os entrevistados se referiam. Até mesmo os atores da Sociedade Civil reconhecem que essa é a principal dimensão abarcada do Plano Estratégico, embora esse reconhecimento tenha se dado de forma mais ou menos crítica, dependendo do entrevistado.

De forma geral, o tom dos depoimentos dos gestores é bastante otimista: o Plano Estratégico é visto como uma ferramenta bem-sucedida para a melhoria do desempenho, tanto pelos gestores centrais quanto por aqueles das áreas finalísticas. O Plano Estratégico ajuda os gestores a “empurrar as coisas” no interior das secretarias (RJF1) e vem contribuindo para uma mudança cultural significativa (RJF1, RJF2). As metas contribuem para motivar os servidores (RJF2), que por sua vez “abraçaram a remuneração por desempenho” (RJC2) e conseguem focar suas atividades diárias no cumprimento das metas. Os gestores finalísticos têm uma avaliação positiva do trabalho da equipe da CVL e vice-versa. Embora os gestores da CVL relatem que algumas pastas são mais comprometidas que outras, descrevem um processo de evolução, em que mesmo as pastas inicialmente pouco comprometidas têm se mostrado mais colaborativas e entusiasmadas ao longo do tempo.

As principais funções gerenciais das metas no sistema de GpR da cidade do Rio de Janeiro, de acordo com os depoimentos dos gestores, são a promoção da eficiência e efetividade e a motivação de servidores públicos. Para alcançar esses objetivos, os instrumentos mais importantes são o sistema de remuneração variável e o sistema de monitoramento de resultados centralizado na CVL. Percebe-se nitidamente a preocupação com a criação e com a manutenção de instrumentos de premiação e sanção como forma de impulsionar o desempenho (Smith, 1990).

A criação de mecanismos de premiação e sanção com o intuito de promover o desempenho no âmbito da administração municipal do Rio de Janeiro muitas vezes ultrapassa o escopo do próprio Plano Estratégico. Em 2012, a Prefeitura lançou o Programa Líderes

Cariocas, coordenado pela Fundação João Goulart e que tem como objetivo “identificar e desenvolver as lideranças na administração municipal” (Rio de Janeiro, 2012, p. 86) e, mais recentemente, “propiciar oportunidades de promoção profissional para aquelas pessoas que claramente têm não só a propensão à liderança como também a ambição de liderança” (RJC3). Após passar por um processo seletivo rigoroso, o Líder Carioca passa a contar com metas anuais de desempenho individual, que se cumpridas podem render-lhe um bônus de remuneração de até dois salários adicionais (acumuláveis com os bônus recebidos pelo cumprimento das metas da secretaria). Com o objetivo de expor os Líderes Cariocas a oportunidades de promoção, a Fundação João Goulart atua como uma espécie de “*headhunter*” interno da prefeitura, identificando e recomendando-os para ocupar cargos estratégicos e críticos nos diversos órgãos. Por fim, a partir de 2015, os Líderes Cariocas passaram a participar em Grupos Temáticos Transversais, espécies de grupos de consultoria interna *ad hoc* formados por servidores de no mínimo três órgãos diferentes e que têm por objetivo atacar problemas identificados pelos titulares dos diversos órgãos promover a criação de uma rede de relacionamento transversal. Existem 46 Grupos entre entregues e em andamento. Segundo o relato do gestor RJC3, este programa tem colaborado significativamente para a motivação dos servidores com perfil de liderança, além de contribuir para um maior clima de integração horizontal entre os servidores das diversas pastas. Um dos principais desafios identificados pelo gestor é conseguir maior integração entre as metas individuais dos Líderes Cariocas e as metas de desempenho institucional do Plano Estratégico.

Além dos mecanismos estabelecidos de forma centralizada para o conjunto da administração pública municipal, o fato de cada secretaria ter autonomia para estabelecer critérios de alocação para 50% do montante destinado à remuneração variável tem incentivado a adoção de mecanismos descentralizados de incentivo aos servidores. A Secretaria Municipal de Saúde, por exemplo, estabeleceu um concurso anual para eleger o servidor que mais se destacou nos esforços para cumprir as metas. Os 10 primeiros colocados no concurso são premiados com um décimo quinto salário (RJF1).

Os entrevistados fizeram poucas menções ao papel do Plano Estratégico enquanto instrumento auxiliar do planejamento da alocação de recursos. Quando essa função foi mencionada (RJF1 e RJC1), em geral foi para ressaltar o papel do Prefeito como árbitro por excelência das disputas orçamentárias. Em dois contextos diferentes, os gestores mencionaram situações em que o Prefeito decide “diminuir o ritmo” de uma meta para privilegiar a execução de outra (não necessariamente da mesma secretaria), em uma estratégia

que parece ser desenhada “de cima para baixo”. Nesses casos, quando a decisão de paralisar uma meta para poupar recursos é tomada pelo próprio Prefeito, a meta definida no AR pode até mesmo ser revista (RJC1).

A dificuldade de trabalhar com metas de resultado também foi reportada por gestores de áreas finalísticas (RJF1). Indicadores como a taxa de mortalidade materna, cujo resultado não depende exclusivamente da ação da secretaria, representam uma preocupação para os gestores, especialmente em um contexto de crise em que a recessão econômica pode representar um impacto negativo nesses resultados, sem possibilidade de ação por parte da secretaria, refletindo a problemática levantada por Jackson (2011) sobre o uso de indicadores de resultados no setor público³².

Retomando a tipologia de Hood (2012), é possível argumentar que a GpR no RJ assume a forma de um sistema de metas e também de um sistema de inteligência, uma vez que os indicadores são utilizados não apenas para estabelecer limiares mínimos de performance, mas também para balizar cenários de planejamento e revisão de objetivos. Em relação à cultura organizacional, a ênfase em estruturas de regras bem definidas e em sistemas rígidos de monitoramento, expressa na adoção de instrumentos como os Acordos de Resultados, parece indicar elementos de uma visão de mundo hierarquista, o que na visão do autor seria uma boa combinação para a promoção do desempenho. Aventa-se até mesmo a hipótese que, dadas as menções frequentes pelos gestores à ideia de uma “mudança cultural” que estaria em curso, o Plano Estratégico poderia representar uma tentativa de mudança cultural de segunda ordem (Hood, 2012). Outras iniciativas nesse sentido como o Programa Líder Carioca, a implantação de uma nova central de atendimento³³, as parcerias público-privadas e a expansão do modelo de Organizações Sociais, parecem ser indicativos de que se trata de uma mudança não apenas de valores superficiais, mas que se pretende mais profunda, com vistas a alterar a própria visão de mundo dos membros da organização.

Foram identificados dois aspectos amplamente mencionados nas entrevistas e que não estavam contemplados na formulação teórica inicial. O primeiro é o protagonismo do prefeito na formulação e na condução do sistema de GpR, fator mencionado explicitamente como fundamental para o sucesso do modelo por todos os gestores, com exceção de RJF1. Segundo relatos, a reunião semanal do prefeito com a equipe da CVL foi cancelada pouquíssimas vezes nos últimos anos (RJC1 e RJC2). A partir do momento em que o sistema de remuneração

³² Ver capítulo 2.

³³ Ver <http://www.1746.rio.gov.br>.

variável “decolou” e que o sistema de GpR conquistou a confiança do prefeito, este tem agido no sentido de empoderar tanto a equipe da CVL (RJC1) como os gestores responsáveis pelas metas mais estratégicas. Este é o caso do gestor RJF2, que afirma que “o prefeito deu muita autonomia. Agora falo diretamente com os secretários quando preciso resolver algum problema”.

O segundo aspecto diz respeito ao papel das metas como instrumentos não apenas de disciplina política e coordenação vertical, mas também de coordenação horizontal. Segundo RJF1 e RJF2, as metas contribuem para que os diversos órgãos da prefeitura alinhem sua atuação e caminhem na mesma direção, qual seja, o cumprimento da meta estabelecida. Esse fator seria especialmente importante nas metas que envolvem obras, pois requerem capacidade de coordenação com a RioUrbe (empresa de obras públicas).

4.4 Governança: o novo desafio

Com o objetivo de apurar as funções de governança do Plano Estratégico, os gestores foram estimulados a falar sobre temas como participação social, transparência, campanha eleitoral e relação com a imprensa. Uma vez provocados a falar sobre essas funções das metas, os gestores reconheciam que as metas cumpriam um papel nesse sentido e forneceram algumas informações a respeito. Para o gestor RJC2, trabalhar com engajamento é um objetivo importante do Plano que impõe desafios próprios para a dinâmica da GpR.

Além de gestores, foram entrevistados representantes de duas organizações da sociedade civil que fazem o acompanhamento das metas do Plano Estratégico. A primeira delas, chamada ‘Rio Como Vamos’, nasceu em agosto de 2007, inspirada na organização colombiana ‘Bogotá Cómo Vamos’, que por sua vez vem se constituindo como importante referência para a sociedade civil no monitoramento social da gestão pública. De acordo com seus representantes, “o ‘Rio Como Vamos’ defende um modelo de gestão pública objetivo e transparente, baseado em metas claras e mensuráveis e na apresentação regular de resultados através de indicadores de desempenho” (Rio Como Vamos, 2015). Atualmente, as principais atividades da organização incluem a manutenção de um sistema de indicadores sobre a cidade com atualização trimestral, a produção de *releases* e material jornalístico sobre diversos aspectos da qualidade de vida na cidade, a coordenação de Grupos de Trabalho com a sociedade civil para debater os resultados da gestão municipal e a realização, a cada dois anos,

de uma pesquisa de percepção em que o cidadão avalia diversos aspectos da vida no Rio de Janeiro (RJSC2). Em 2015 a pesquisa se encontrava em sua 5ª edição.

Outra organização entrevistada e que também possui relação, ainda que mais distante, com as metas do Plano Estratégico é a ‘Casa Fluminense’. Formalizada em 2013, a Casa propõe-se a constituir-se como uma rede de organizações unidas em torno do objetivo da “construção coletiva de políticas e ações públicas para o Rio de Janeiro”. A proposta da Casa é compreender a cidade e suas dinâmicas para além do município do Rio de Janeiro, incorporando ao debate as complexidades oriundas da constituição do Rio de Janeiro como metrópole do qual fazem parte 21 municípios. Para atingir esses objetivos, a Casa Fluminense mobilizou a rede de organizações para estabelecer uma declaração de princípios intitulada ‘Agenda 2017’. O nome é uma espécie de provocação a pensar o futuro do Rio após a realização das Olimpíadas de 2016 (RJSC1). Embora a organização não tenha se dedicado a acompanhar as metas do Plano Estratégico do município do Rio de Janeiro até o momento, um dos eixos de atuação estabelecidos na Agenda 2017 é justamente a “adoção pelo Governo do Estado e por todos os municípios da região da exigência legal de apresentação de planos de metas no início das respectivas gestões e prestação de contas regular sobre o seu cumprimento” (Casa Fluminense, [s.d.]), movimento inspirado na experiência do Programa de Metas de São Paulo (RJSC1).

A adoção do instrumento de plano de metas como forma de avaliar a gestão dos governantes corresponde, como já vimos, ao conceito de *accountability* vertical (O’Donnell, 2007; Quirós, 2006). A importância do Plano Estratégico como instrumento de *accountability* vertical foi destacada pela representante do Rio Como Vamos (RJSC2), para quem o Plano Estratégico é consequência direta da apresentação de uma carta da organização a todos os candidatos à eleição municipal do Rio em 2008 demandando um sistema de monitoramento das promessas de campanha. Na visão do entrevistado, a população “já se acostumou” a usar o Plano Estratégico e os balanços e informes divulgados pela organização para avaliar as promessas de campanha do prefeito eleito. Outros entrevistados, do grupo dos gestores públicos, destacaram o alcance e a importância do acompanhamento sistemático das promessas de campanha pelo jornal O Globo (RJSC1, RJSC2, RJF1, RJC2). No entanto, é importante fazer duas ressalvas ao acompanhamento feito pelo jornal. Em primeiro lugar, ele está focado nas promessas de campanha, conjunto de compromissos que embora venha se tornando mais alinhado com o Plano Estratégico, o que possivelmente reforça o argumento de sua importância enquanto instrumento de *accountability* vertical, não coincide completamente

com o Plano Estratégico. A segunda ressalva diz respeito ao fato de o acompanhamento do jornal estar focado nas metas quadrienais – quase não há cobertura sobre as metas anuais estabelecidas nos ARs, o que pôde ser verificado tanto no depoimento da representante da RCV (RJSC2) e na busca por notícias sobre o Plano Estratégico no portal do jornal.

Não obstante o entusiasmo no depoimento do representante da ‘Rio Como Vamos’, o entrevistado da ‘Casa Fluminense’ (RJSC1) não se mostrou tão otimista com o uso efetivo por parte da população das informações do Plano Estratégico para realização do *accountability vertical*. Isso porque, segundo o entrevistado, o Rio não apresenta um debate público muito aprofundado sobre as metas da administração pública, o que faz com que para o conjunto da população carioca o Plano Estratégico “não se constitua como uma referência” nem para o *accountability vertical*, nem para o *accountability social*. Outra crítica levantada foi o baixo detalhamento regional do Plano Estratégico, que não permite saber onde os equipamentos serão construídos.

Perguntado sobre os motivos que explicariam as deficiências do Plano Estratégico no que se refere ao *accountability*, o entrevistado reconheceu a importância dos esforços da administração, como a criação do Conselho da Cidade, apontado ainda por outros gestores como o principal instrumento de *accountability social* do Plano Estratégico (RJC1, RJC2, RJF2). Mas o representante RJSC1 apontou para a existência de uma limitação natural desse espaço, uma vez que os interlocutores são selecionados diretamente pela prefeitura e que não há mecanismos claros de *feedback*, ou seja, um retorno à sociedade civil por parte da prefeitura esclarecendo, uma vez coletadas as opiniões, quais foram as alternativas adotadas e porquê. Mas o principal motivo para a não consolidação do Plano Estratégico como instrumento de *accountability* seria o fato da sociedade civil carioca não ter, até o momento, se mobilizado de fato em torno do acompanhamento sistemático de políticas públicas por meio de indicadores, fato que a recém-estabelecida ‘Casa Fluminense’ buscaria mudar.

Em relação ao *accountability horizontal*, os relatos dos gestores da cidade do Rio de Janeiro parecem confirmar a dificuldade dos órgãos de controle brasileiros de trabalhar de forma mais sistemática com o conceito de controle por resultados (Pacheco, 2011). Ao serem questionados sobre a atuação dos tribunais de contas em relação ao Plano Estratégico, a única experiência relatada (RJC1) foi uma auditoria para verificar se o processo de pagamento da

remuneração por desempenho tinha alguma irregularidade processual³⁴. Em relação à atuação da Câmara Municipal, os vereadores seguem considerando o Plano Plurianual como o instrumento mais importante (RJC1), embora os vereadores de oposição frequentemente utilizem as metas não cumpridas para atacar o prefeito na tribuna.

Por fim, o último aspecto da categoria da governança a ser avaliado é a *transparência*. Embora o representante da ‘Rio Como Vamos’ avalie positivamente o grau de transparência da PMRJ (RJSC2), a transparência é vista como um dos pontos fracos do modelo por parte dos gestores (RJC1 e RJC2). Todos os ARs e Balanços anuais de execução das metas de cada pasta são divulgados no Diário Oficial do município. No site da Casa Civil é possível ter acesso aos ARs dos anos anteriores e seus respectivos balanços finais³⁵ em formato fechado (pdf), embora não esteja divulgado no site o AR do ano atual. O site da ‘Rio Como Vamos’ traz as mesmas informações de forma um pouco mais organizada, inclusive o Acordo de Resultados do ano atual, extraído diretamente do Diário Oficial. Como já relatamos, não foi divulgado um balanço final do Plano 2009-2012 e nem é possível acompanhar em nenhum site oficial o andamento das metas quadrienais do Plano atual. Segundo parte dos gestores (RJC1 e RJC2) há um esforço no sentido de aumentar a acessibilidade a essas informações, inclusive inspirado pelo portal de monitoramento de metas da cidade de São Paulo. Entretanto, não há nada de concreto sendo desenvolvido nesse momento.

4.5 O Plano Estratégico e a estratégia política do prefeito carioca

Dos depoimentos dos gestores e representantes da sociedade civil, foi possível depreender alguns elementos sobre como as metas são usadas com objetivos políticos. No caso de Eduardo Paes, o trabalho de análise é facilitado uma vez tratar-se de seu segundo mandato: sua bem-sucedida campanha para reeleição em 2012³⁶ traz uma série de elementos fundamentais para a análise.

Em primeiro lugar, analisando seus vídeos de campanha (Campanha - Eduardo Paes, 2012b), foi possível constatar que Paes fez uso de metas cumpridas e indicadores positivos de

³⁴ Segundo o relato do entrevistado, a auditoria não encontrou nenhum problema e o TCM-RJ ficou positivamente surpreso com o modelo.

³⁵ Por algum motivo desconhecido, o balanço final de 2014 foi retirado do ar entre os meses de setembro e dezembro de 2015.

³⁶ Paes foi reeleito no primeiro turno com 64,6% dos votos válidos, a maior votação de um candidato a prefeito na história do Rio de Janeiro.

seu governo para colocar-se na disputa pela reeleição, embora essa característica das campanhas políticas não necessariamente está relacionada com a existência ou não de sistemas de GpR..

Em segundo lugar, parece claro que, em sua campanha para a reeleição, o Prefeito fez uso político do fato de ter implementado o sistema de GpR na administração municipal, colocando esse fato como um dos pilares de sua campanha, tentando disputar o eleitorado formador de opinião e tentando colocar-se no “lugar político do portador da eficiência na gestão e da capacidade de entrega” (RJSC1). Corroborando os depoimentos dos entrevistados, os primeiros parágrafos de seu programa de governo dizem:

Este Plano apresenta as principais propostas do candidato Eduardo Paes para a administração municipal no período 2013-2016. O conteúdo programático das propostas foi desenvolvido a partir da experiência adquirida ao longo dos quatro anos de mandato do candidato como Prefeito da cidade do Rio de Janeiro. Neste período o candidato implementou um novo Modelo de Gestão na administração municipal, propondo e executando projetos estruturantes em serviços críticos para a população, com resultados altamente positivos nas diversas áreas de atuação do Governo.

O Modelo de Gestão implantado, com foco em instrumentos de planejamento e rigoroso acompanhamento de metas, e igualmente sustentado sobre uma forte disciplina de execução e meritocracia, também possibilitou a coleta e análise de informações preciosas para a concepção de novas soluções para a cidade no médio e longo prazos, soluções que levarão a cidade a atingir um posicionamento compatível com a sua importância no País e no mundo. (Campanha - Eduardo Paes, 2012a, p. 3)

Com isso concluímos que as metas tiveram um uso importante na comunicação de Paes com seu eleitorado. Embora seja temerário tentar estimar o quanto da expressiva vitória eleitoral de Paes em 2012 deve-se ao sucesso em sua tentativa de se projetar enquanto gestor público moderno e “antenado” e quanto se deve a outros fatores político-sociais, os depoimentos colhidos permitem supor que o prefeito tem sido bem-sucedido em influenciar ao menos parte do eleitorado formador de opinião.

Em relação ao uso das metas como instrumento de disciplina política, este uso foi apontado pelos depoimentos dos gestores (RJC1 e RJC2): de fato, o prefeito faz uso das metas na coordenação vertical de seu gabinete e na cobrança dos secretários. No entanto, quando questionados se havia diferença de tratamento entre secretários do próprio partido do prefeito ou da base aliada, os gestores não identificaram nenhuma diferença no tratamento.

4.6 Problemas e disfunções

Como exposto anteriormente, os relatos de gestores e da sociedade civil sobre o Plano Estratégico são marcados por uma percepção bastante positiva sobre o processo. Foram poucos os relatos espontâneos sobre eventuais problemas ou disfunções no cotidiano desses atores. Obviamente, a baixa frequência de relatos sobre problemas do modelo não quer dizer necessariamente que esses problemas não existam: apenas indicam que os(as) entrevistados(as) não sentiram a necessidade de abordá-los em profundidade durante a entrevista, o que pode ter ocorrido por um sentimento de desconfiança em relação ao entrevistador ou – hipótese que nos parece mais provável com base em nossa observação pessoal – por um entusiasmo genuíno pelo modelo. Uma característica que transpassa o conjunto das entrevistas é que gestores e representantes da sociedade civil realmente acreditam e defendem o modelo do Plano Estratégico do Rio de Janeiro. Os problemas, se existirem, não são tão perceptíveis para esses atores, ou ainda são pequenos se comparados aos benefícios obtidos.

De qualquer forma, é possível depreender das falas dos entrevistados alguns elementos que permitem problematizar a experiência do Plano Estratégico do Rio de Janeiro a partir das intersecções das diferentes funções da GpR.

Tendo em mente a intersecção entre os campos do desempenho e da governança, um primeiro elemento que salta aos olhos é o grau relativamente baixo de envolvimento da população na definição e no acompanhamento das metas do Plano. O representante da Casa Fluminense, ao mesmo tempo em que elogia a administração por implementar o Plano Estratégico e o Conselho da Cidade, descreve o processo de formulação e acompanhamento das metas como excessivamente “centralizado” (RJSC1). De fato, o Conselho da Cidade e as pesquisas de opinião realizadas previamente ao estabelecimento das metas do Plano Estratégico parecem ser os únicos mecanismos mais institucionalizados de *accountability social*. Ao ser questionado sobre como o *input* de organizações sociais e associações de bairro são levados em conta na definição da localização dos terrenos para implantação de equipamentos públicos previstos no Plano Estratégico, um gestor (RJF2) destacou que essa definição foi feita seguindo critérios técnicos e que ter sido assim foi bastante importante para conseguir se livrar das pressões de vereadores que demandavam esses equipamentos em suas regiões de origem. Todos esses elementos parecem apontar para uma abordagem

relativamente tecnocrática na condução das políticas públicas, distanciando-se da perspectiva da governança pública.

Neste ponto, é importante ressaltar que os gestores da CVL compreendem as manifestações de junho de 2013 como um ponto de virada, a partir do qual a prefeitura passou a dedicar-se mais à criação de mecanismos de engajamento social, como a criação, em 2014, do LabRio (Laboratório de Participação da Prefeitura do Rio de Janeiro) – focado em pensar metodologias de “participação 2.0” - e o lançamento, em 2015, do Conselho da Juventude (RJC2). Além disso, a prefeitura prepara agora um novo Plano Estratégico de longo prazo, batizado de “Visão Rio 500” (www.visaorio500.rio) que tem como eixo central a questão da participação social.

Em relação a outros aspectos na intersecção das esferas do desempenho e da governança, não parece haver elementos para caracterizar uma relação de tensão entre essas esferas. Com relação à questão colocada por Aucoin e Heintzmann (2000) – se a exposição ao escrutínio público não inibiria o desempenho dos gestores - a visão dos gestores é que a exposição ao escrutínio público pode até ter tido algum impacto negativo no início da implementação do Plano, na medida em que os gestores ficavam muito nervosos com a perspectiva de terem seu mau desempenho julgado publicamente (RJC1), mas logo em seguida isso deixou de ser um problema. O escrutínio externo foi apontado como um elemento propulsor do desempenho para um gestor (RJF1), aproximando-se da argumentação de Yang e Holzer (2006), segundo os quais a relação entre governança e desempenho é de reforço mútuo, e não de conflito.

Com relação à intersecção das esferas do desempenho e da política, o alto grau de envolvimento do prefeito na definição das metas e na tradução de seus compromissos políticos em metas quantificáveis deixam pouco espaço para identificar um “conflito de racionalidades” na forma proposta por Lewis (2015). Talvez porque, no caso do Rio de Janeiro, o prefeito Eduardo Paes tem apostado justamente em uma inserção política pautada em suas características pessoais de gestor competente.

Em relação à ideia de que as preocupações políticas levariam o gestor a estar “*locked-in*” a determinadas alternativas de política pública em alguns casos em prejuízo de alternativas mais adequadas, tampouco foi possível verificar nenhum dado que indique a ocorrência de tal fenômeno. Características próprias do sistema de GpR no Rio de Janeiro, como o uso de indicadores de resultado para uma parte significativa das metas, o fato das

metas anuais mudarem constantemente entre um ano e outro e a ausência de um acompanhamento mais sistemático das metas anuais (e a consequente ausência da possibilidade de sanção política pela mudança da meta) talvez inibam o surgimento desse problema.

Por fim, faltam elementos para avaliar se o Plano Estratégico tem reforçado a miopia gerencial (Smith, 1995), ou seja, a tendência a privilegiar o curto prazo. Perguntado sobre isso, o representante da ‘Casa Fluminense’ (RJSC1) argumentou que o ‘curtoprazismo’ é um problema nacional, associado aos ciclos eleitorais, e que não acredita que o Plano Estratégico reforce essa tendência. Além do mais, visto que a prefeitura está se dedicando à elaboração do plano ‘Visão Rio 500’, que tem como referência o ano de 2065, não parece adequado argumentar que o Plano Estratégico tem levado a Prefeitura a privilegiar o planejamento de curto prazo em detrimento do longo.

Por fim, na intersecção entre governança e política, houve relatos tímidos sobre *gaming* e *blame-avoidance*. A principal evidência nesse sentido é a divergência do dado final sobre o cumprimento das promessas de campanha (67% conforme levantada pelo Globo e 87% de acordo com a Prefeitura) (O Globo, 2012a). Não foi possível apurar exatamente onde se encontra a divergência. De acordo com o gestor RJC1, a divergência se deu “por exemplo em uma meta de revitalização de determinada região”. Nem tudo o que estava prometido foi feito – a prefeitura entende que a área foi revitalizada, o jornal entende que não. Esse tipo de divergência parece apontar muito mais para um *gaming* do tipo “turvar” (Radnor, 2008) do que algo que esteja efetivamente impactando a execução dos serviços.

O *gaming* interno, em que as pastas tentam turvar os resultados reportados para enganar a equipe da CVL, é uma estratégia de *blame-avoidance* que acontece com relativa frequência, de acordo com os gestores centrais (RJC1 e RJC2). Para combatê-la, a equipe da CVL tem investido em auditorias capitaneadas em parceria com a Controladoria Gral do Município com checagem em loco, na adoção de indicadores externos (como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB) – que por não serem elaborados pela própria prefeitura são mais resistentes a tentativas de manipulação (RJC2), bem como na realização de pesquisas de opinião com os usuários e no monitoramento intensivo por parte dos AGPMs. De acordo com o relato dos entrevistados, essas iniciativas têm feito reduzir o número de ocorrências de *gaming*.

5 O PROGRAMA DE METAS DA CIDADE DE SÃO PAULO

5.1 Contexto

São Paulo, maior cidade da América do Sul com cerca de 12 milhões de habitantes (IBGE/2015), foi palco, ao longo da segunda metade do século XX, de um processo relativamente acelerado de crescimento econômico impulsionado pela consolidação da cidade como principal centro industrial e, posteriormente, de serviços do país. No entanto, o processo de crescimento econômico não foi acompanhado de um planejamento adequado, resultando em um processo de desenvolvimento urbano caótico e desordenado. Por esse motivo, apesar da pujança econômica, a cidade convive com problemas de infraestrutura urbana tão ou mais graves do que as outras grandes metrópoles do país.

Contribui para as dificuldades enfrentadas pelo município de São Paulo a deterioração das finanças públicas observada a partir da década de 90, com o aumento gradual da participação dos juros da dívida pública e do pagamento de precatórios no orçamento da cidade. A pressão desses grupos de despesa diminuiu o espaço para investimentos. Em 2013, o endividamento bruto do município de São Paulo correspondia a 211,78% da receita corrente líquida, frente a 60,33% do Rio de Janeiro e 39,73% de Belo Horizonte³⁷. Esse nível de endividamento tornava inviável a contratação de novas operações de crédito, impactando a capacidade da Prefeitura de realizar os investimentos necessários para melhorar a qualidade dos serviços públicos. Em 2013, São Paulo investiu R\$326,83 per capita, frente a R\$528,98 em Belo Horizonte e R\$437,07 no Rio de Janeiro.

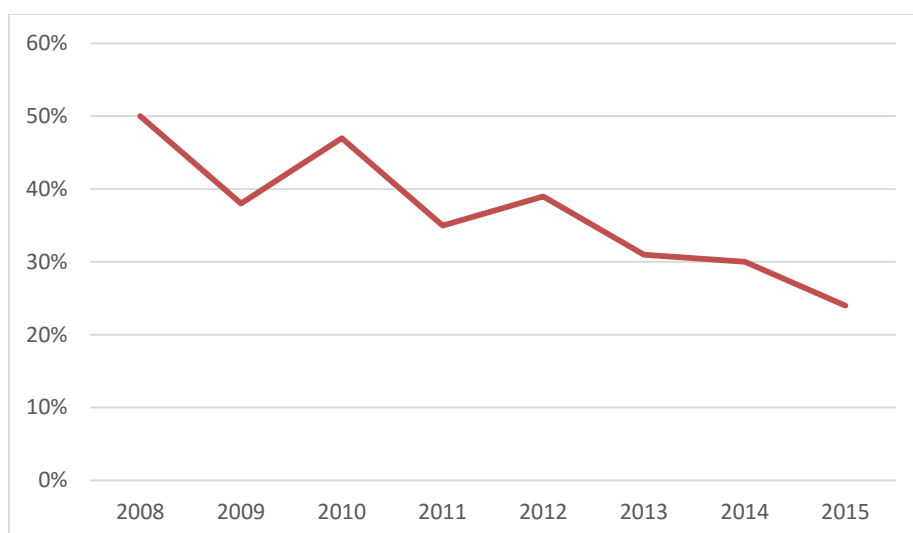
Não foi apenas o alto grau de endividamento que impactou negativamente a capacidade da Prefeitura de realizar obras públicas na última década. Diferentemente do Rio de Janeiro e Belo Horizonte, São Paulo apresentou poucos projetos para serem financiados pelo governo federal por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Um gestor da prefeitura (SPC3) ressaltou a importância da variável política nesse caso, uma vez que durante grande parte da última década a prefeitura esteve comandada por partidos de oposição ao governo do PT no plano federal.

O caótico processo de desenvolvimento urbano, as más condições de vida de grande parte da população e a dificuldade do poder público em articular respostas a esses problemas

³⁷ Fonte: <http://www.meumunicipio.org.br>.

impõem desafios monumentais aos gestores públicos e políticos paulistanos e incutem uma sensação de desconfiança que permeia a relação da população com o poder público municipal. De acordo com levantamento realizado anualmente pela Rede Nossa São Paulo, o “índice de confiança” da população na prefeitura municipal de São Paulo nunca ultrapassou 50%, tendo iniciado uma trajetória de queda acentuada a partir de 2013, provavelmente como reflexo da deterioração do ambiente político nacional, conforme demonstrado no Gráfico 1.

Gráfico 1. Percentual da população que confia na instituição "Prefeitura Municipal de São Paulo"



Fonte: Rede Nossa São Paulo (2015a).

Nesse contexto de considerável suspeita do paulistano em relação ao poder público municipal, as eleições majoritárias municipais ao longo das duas últimas décadas têm sido caracterizadas por um grau relativamente alto de competitividade política: desde 1992, quando as eleições passaram a se realizar em dois turnos, todas as eleições municipais em São Paulo tiveram um segundo turno. Um outro aspecto relevante em relação à cultura eleitoral paulistana diz respeito à forte polarização política observada na cidade. Todas as eleições realizadas no período mencionado tiveram um candidato do PT no segundo turno, disputando com o PP de Paulo Maluf na década de 90 e, posteriormente, com o PSDB e DEM nas décadas de 2000 e 2010. As eleições municipais parecem seguir, dessa forma, a polarização

partidária observada em plano nacional, o que não necessariamente ocorre em outras capitais importantes, como vimos no caso do Rio de Janeiro.

Logo após a redemocratização, São Paulo teve como prefeitos Jânio Quadros (PTB - 1986-1988) e Luiza Erundina (PT - 1989-1992). Após esse período, a década de 1990 foi marcada pela hegemonia de Paulo Maluf (PP – 1993-1996), que elegeu seu sucessor Celso Pitta (PP – 1997-2000). Marta Suplicy (PT) é a primeira candidata a derrotar o “malufismo” nas eleições de 2000. Em 2004, a prefeita petista é derrotada por José Serra (PSDB), que abandona o cargo em 2006 para disputar o governo estadual. Com isso, o vice-prefeito Gilberto Kassab (DEM) assume a Prefeitura Municipal de São Paulo.

Formado em engenharia e economia, Kassab ocupou seu primeiro cargo eletivo em 1992, quando foi eleito vereador de São Paulo pelo Partido Liberal (PL). Em 1994, foi eleito deputado estadual. No ano seguinte, Kassab filia-se ao PFL (atual DEM) e ocupa, no período 1997-1998, a Secretaria de Planejamento da Prefeitura de São Paulo durante a gestão Celso Pitta (PP). Em 1998, elege-se deputado federal, conquistando a reeleição em 2002, tendo sido indicado a compor a chapa da candidatura de José Serra como vice-prefeito em 2004.

A primeira gestão de Kassab (2006-2008) teve como principal vitrine a promulgação da chamada ‘Lei Cidade Limpa’, que visava diminuir o nível de poluição visual na cidade ao regulamentar a exibição de anúncios nas fachadas de imóveis. A recepção positiva dessa medida, somada a uma vitoriosa estratégia de articulação política que garantiu o apoio de diversos partidos no segundo turno, garantiu a vitória de Kassab nas eleições de 2008.

No entanto, a Câmara Municipal de São Paulo (CMSP) havia introduzido uma novidade institucional que passaria a vigorar no início do segundo mandato de Gilberto Kassab: trata-se da então recém-criada obrigatoriedade de o prefeito eleito apresentar à sociedade o ‘Programa de Metas’ de sua gestão.

A aprovação da Emenda 30/2008³⁸ à Lei Orgânica Municipal, tornando obrigatória a apresentação do Programa de Metas, insere-se no âmbito de uma intensa movimentação da sociedade civil organizada, capitaneada pelo movimento Rede Nossa São Paulo (RNSP), que criou um forte movimento de pressão pela introdução de mecanismos legais que forçassem o

³⁸ Disponível para consulta no Anexo III.

chefe do Poder Executivo a elaborar um plano de gestão para seu mandato, dando ampla publicidade às metas estabelecidas e comprometendo-se com sua execução³⁹.

De acordo com Fiabane (2011) e com o entrevistado SPSC1, a ideia de formar a Rede e de propor a criação do Programa de Metas teria surgido a partir da visita de lideranças da RNSP à cidade de Bogotá. Dois aspectos da realidade institucional da Colômbia e, particularmente, da cidade de Bogotá chamaram a atenção da RNSP. Em primeiro lugar, a constituição daquele país prevê o chamado “voto programático”, que obriga candidatos eleitos em cargos majoritários em todos os níveis federativos a traduzir suas promessas de campanha em um Plano de Desenvolvimento que passará a ser monitorado pela sociedade.

Na mesma visita, a delegação paulistana conheceu também a organização “Bogotá Como Vamos”. Mantida pela Câmara de Comércio e pela imprensa local, a organização faz o monitoramento dos indicadores municipais de qualidade de vida e das ações empreendidas pela prefeitura daquela cidade, além de manter Grupos de Trabalho para debater e elaborar propostas de políticas públicas.

Buscando replicar os principais aspectos da experiência colombiana, a RNSP promoveu um intenso trabalho de mobilização social e política em torno da proposta da criação do ‘Programa de Metas’, envolvendo personalidades, esportistas, artistas e lideranças políticas. De acordo com Fiabane (2011) e com relatos de entrevistados (SPSC1, SPF2), o próprio prefeito Kassab manifestou-se favoravelmente à proposta, inclusive como forma de legitimar-se junto aos atores da RNSP em um ano eleitoral.

Movida por esta pressão originária da sociedade civil, a Câmara Municipal de São Paulo aprovou, em 19/02/08, a Emenda nº 30 à Lei Orgânica do Município. Esta emenda dispõe que o prefeito eleito deve apresentar o Programa de Metas de sua gestão, de forma regionalizada, em até 90 dias após sua posse. Este Programa deve ter suas ações baseadas no plano de governo apresentado pelo candidato a prefeito durante as eleições e deve estar alinhada ao Plano Diretor Municipal, PPA e demais instrumentos de planejamento. A lei estabelece ainda que o Executivo deve divulgar o andamento das metas estabelecidas, pelo menos, a cada 6 meses.

Como vimos, Kassab foi o primeiro prefeito eleito a criar um programa de metas, batizado de Agenda 2012. A Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão (SEMPA) foi

³⁹ Para um relato pormenorizado sobre o surgimento da Rede Nossa São Paulo e seu esforço concentrado de articulação política e institucional em torno do conceito de controle social e da proposta do ‘Programa de Metas’, ver Fiabane (2011).

a responsável pela construção das metas e de seu sistema de monitoramento e divulgação de resultados. A construção do sistema de metas se deu a partir de cinco eixos estruturantes (Cidade de Direitos, Cidade Sustentável, Cidade Criativa, Cidade de Oportunidades, Cidade Eficiente) e um eixo transversal, a Cidade Inclusiva, que tem como foco a articulação territorial das políticas públicas. Para cada eixo, foram identificadas ações estratégicas e prioridades da gestão. Tais ações estratégicas culminaram na criação de 223 metas. A maior parte das metas estabelecidas refere-se a produtos, embora seja possível identificar três metas referentes a resultados⁴⁰. Além disso, cada eixo estruturante pode envolver várias secretarias e setores do governo.

No início de 2010, a prefeitura disponibilizou um portal (www.agenda2012.com.br)⁴¹ no qual era possível acompanhar o andamento de cada meta. As metas foram divididas em etapas necessárias para seu cumprimento ou ainda em número de entregas concluídas, a depender da característica de meta. A atualização dos dados do portal era mensal. A Ilustração 9 traz um exemplo de como o andamento das metas era exibido no referido portal, tendo como referência a meta nº 78 (implantar 2 centros de capacitação para cooperados de reciclagem de lixo):

⁴⁰ As metas que foram consideradas como de resultados são: “Reduzir em 30% as emissões de gases de efeito estufa”, “Reduzir 8% do consumo de energia do sistema de iluminação pública” e “Transformar áreas degradadas e ociosas em novos polos de atração de investimento”.

⁴¹ O site encontra-se fora do ar desde dezembro de 2012.

Ilustração 9. Exibição do andamento da meta 78 no portal "Agenda 2012"

Cidade Sustentável

78

2 centros de capacitação para cooperados de reciclagem de lixo

Selecione aqui outra meta

Implantar 2 centros de capacitação para cooperados de reciclagem de lixo.
Secretaria responsável: Serviços.
Locais: 1 definido(s) e 1 a definir.
Meta concluída: Centro de capacitação em funcionamento.
Dados atualizados até: julho de 2011.

<

Fonte: São Paulo (2011) apud Freitas et. al (2011).

Além do portal, a prefeitura publicava relatórios semestrais em que avaliava o andamento da execução de cada meta. Para tanto, foi elaborada uma ferramenta apelidada de “termômetro”. Cada etapa concluída representava determinada porcentagem de avanço para o cumprimento da meta. Por exemplo: se a meta tinha 5 etapas, cada etapa representa 20% para seu cumprimento. À medida em que avançava o cumprimento dessas etapas, o percentual de execução da meta como um todo (chamado de “índice de eficácia”) crescia proporcionalmente. O termômetro era calculado levando-se em conta o percentual de execução da meta até a publicação do relatório comparado ao tempo de mandato transcorrido até então. Por exemplo, em junho de 2012, transcorridos 3 anos e meio (87,5% do tempo do mandato), qualquer meta com execução acima de 87,5% recebia o selo de “adequado”, na cor verde. Abaixo disso, a meta poderia receber o selo de “atenção”, com cor amarela, ou ainda o selo “cuidado” de cor vermelha caso o percentual de execução estivesse muito abaixo do previsto. A Ilustração 10 traz um exemplo de como o termômetro era exibido nos relatórios semestrais:

Ilustração 10. "Termômetro" de execução das metas nos relatórios semestrais da Agenda 2012

Cidade Sustentável (continuação)								
Nº Meta	Eixo, Objetivo e Meta	Secretaria Responsável	2011			1º semestre de 2012		
			Fases concluídas ou produtos entregues	Total de fases ou produtos	Indica- dor de eficácia	Fases concluídas ou produtos entregues	Total de fases ou produtos	Indica- dor de eficácia
Gestão adequada dos resíduos sólidos								
77	61 novos Ecopontos	SES/LIM- PURB	383	671	57%	421	671	63%
78	2 centros de capacitação para coopera- dos de reciclagem de lixo	SES/LIM- PURB	11	28	39%	11	28	39%
79	9 centrais de triagem de material reci- clável	SES/LIM- PURB	63	104	61%	63	104	61%
80	1.000 Postos de Coleta Voluntária de Material Reciclável	SES/LIM- PURB	0	1.000	0%	294	1.000	29%
82	Financiar 18 projetos com recursos provenientes da venda de crédito de carbono	SVMA	119	126	94%	119	126	94%
Subtotal					50%	57%		

Fonte: São Paulo (2011) apud Freitas et. al (2011).

Os relatórios semestrais traziam ainda uma relação de indicadores de impacto relacionados a cada eixo estruturante da Agenda 2012 com os números mais atualizados. Uma maior integração entre as metas estabelecidas e os indicadores de resultado era um desejo da equipe da SEMPLA durante a gestão de Kassab. A consultoria Falconi foi contratada para realizar um diagnóstico e elaborar propostas de como essa integração poderia se dar.

Vimos, portanto, que a Agenda 2012 representou avanços consideráveis na transparência dos dados referentes à execução das metas. No entanto, o programa implicou poucas mudanças institucionais. A equipe que realizava o monitoramento das metas era diminuta, com cerca de 3 funcionários, e seu papel era muito mais de cobrar as secretarias sobre a atualização das metas no portal do que de identificar gargalos e facilitar a busca por soluções no processo de implementação das metas. Não houve tentativas de se estabelecerem sanções positivas ou negativas pelo atingimento ou não das metas em cada secretaria, nem remuneração variável para os funcionários condicionado ao cumprimento das mesmas. No entanto, a cobrança intensa por parte da sociedade civil e da imprensa deram origem a uma cultura de compromisso irrestrito com o cumprimento das metas. Estudos anteriores (Freitas et al., 2011) sugerem que as metas eram de fato encaradas como prioridade absoluta pelos secretários e pelos gestores e eventuais tentativas de revisão das metas eram encaradas como

problemas que atrairiam cobertura negativa da imprensa. De fato, a Agenda 2012 recebeu ampla cobertura da imprensa ao longo do mandato de Kassab. O tom das matérias era crítico e o instrumento era usado, em geral, para apontar as promessas não cumpridas pelo candidato. Ao final do mandato, o “índice de eficácia” atingiu 81%, mas apenas 55% das metas foram plenamente atingidas, conforme noticiado pela imprensa na época (Folha de São Paulo, 2012). O descompasso entre o prometido e o cumprido foi abordado algumas vezes pelos opositores na campanha de 2012, em que Kassab tentou eleger José Serra como seu sucessor, mas o Agenda 2012 não chegou a ocupar um lugar de destaque na disputa eleitoral.

5.2 Gestão Haddad e o Programa de Metas 2013-2016

Em 2012, as eleições municipais foram vencidas por Fernando Haddad (PT), após um disputado segundo turno contra José Serra (PSDB). Haddad é formado em direito pela USP, tendo seguido carreira acadêmica na mesma universidade. Fez mestrado na área de Economia e doutorado em Filosofia. Entre 2001 e 2003, na gestão Marta, Haddad assumiu a função de chefe de gabinete da Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico. Após esse período, foi convidado a trabalhar no Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, onde foi um dos idealizadores do ProUni, programa de concessão de bolsas em universidades privadas para alunos de baixa renda. O relativo sucesso do programa contribuiu para que o então presidente Lula o indicasse para ocupar o cargo de Ministro da Educação a partir de 2005. Em 2012, foi indicado por Lula para disputar a prefeitura de São Paulo pelo PT.

Assim como seu antecessor, uma de suas primeiras tarefas como prefeito eleito foi a elaboração de um Programa de Metas, de acordo com o estabelecido na emenda 30 à Lei Orgânica Municipal. Mais uma vez, a tarefa de elaboração do Programa foi delegada à SEMPLA. Para ocupar essa pasta, Haddad indicou Leda Paulani, professora de Economia da FEA-USP. Leda foi orientadora de Haddad durante seu mestrado em economia e também trabalhou com ele na Secretaria de Finanças durante a gestão Marta.

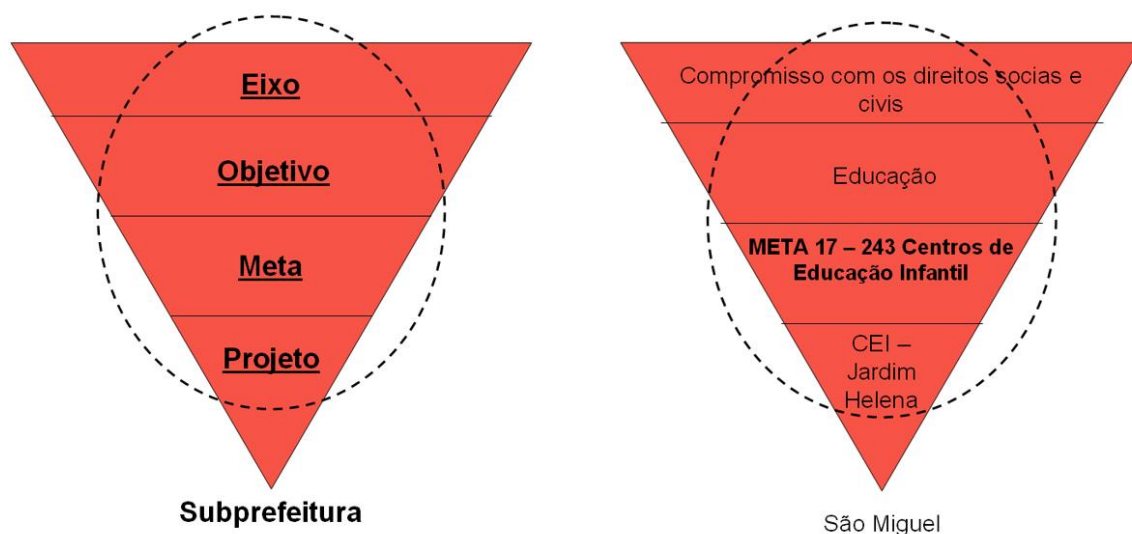
O processo de elaboração do novo Programa de Metas partiu das percepções e diagnósticos de Paulani e sua equipe sobre as virtudes e problemas da ‘Agenda 2012’, programa elaborado pelo antecessor Kassab. Em primeiro lugar, havia a percepção de que a Agenda 2012 tinha metas demais (223 metas), o que prejudicava o foco no monitoramento e divulgação das informações. Em segundo lugar, havia uma compreensão de que todo o

sistema de monitoramento e divulgação de resultados era pouco rigoroso do ponto de vista conceitual e técnico. Um dos indicativos desse problema era a separação pouco clara entre indicadores de *outputs* e *outcomes*. Além disso, a forma de divulgação do andamento das metas, sem padronização de fases entre as diversas metas, abria caminho para mudanças *ad hoc* na maneira de divulgação dos resultados de forma a turvar e/ou manobrar (Radnor, 2008) o percentual final de execução – prática esta que havia sido criticada pela mídia e por membros do PT durante o processo eleitoral.

Assim, o novo Programa de Metas foi desenvolvido de forma a lidar com os problemas identificados no mandato anterior. O perfil acadêmico da titular da SEMPLA também contribuiu para que o Programa de Metas elaborado em 2013 fosse marcado pelo que foi chamado por alguns dos entrevistados como “rigor técnico” ou “conceitual” (SPC1, SPC2 e SPC3) em sua elaboração. Uma vez que o objetivo do Programa de Metas era traduzir as promessas de campanha e que estas tenderam a privilegiar, em geral, promessas de “entregas” de obras ou novos serviços à população, o Programa de Metas teria como foco principal esses compromissos de entregas (*outputs*). Essas metas de entregas, por sua vez, podem abranger mais de uma obra ou intervenção, denominadas pelo Programa como “projetos”. O desdobramento em projetos permite a regionalização das entregas, ou seja, sua delimitação em um território (subprefeitura ou região da cidade) específico.

As metas foram agrupadas em torno de “objetivos”, cujo atingimento é mensurado por meio de indicadores de resultado. Esses objetivos, por sua vez, foram agrupados em 3 grandes eixos temáticos: “compromissos com os direitos sociais e civis”, “desenvolvimento econômico sustentável com redução das desigualdades” e “gestão descentralizada, participativa e transparente”. A Ilustração 11 ilustra a hierarquia entre essas diferentes categorias.

Ilustração 11. A estrutura do Programa de Metas 2013-2016



Fonte: Prefeitura Municipal de São Paulo (2015).

Ao construir a proposta das metas, um dos problemas iniciais enfrentados pela equipe foi o de conciliar a diretriz de manter-se fiel ao programa de governo do prefeito eleito ao mesmo tempo com a ideia de comprometer-se com um número reduzido de metas. Isso porque o programa de governo de Haddad mostrou-se extenso, superando 700 compromissos de campanha (Campanha - Fernando Haddad, 2012). A solução dada foi focar nas principais promessas compreendidas como aquelas que tiveram maior peso durante o processo eleitoral, com o próprio prefeito dando a última palavra sobre o que viraria ou não meta.

Em março de 2013, a PMSP apresentou o “Programa de Metas da Prefeitura de São Paulo 2013-2016”, com 100 metas e 21 objetivos (São Paulo, 2013a), embora esta versão do Programa de Metas ainda não incluísse os indicadores de resultados associados a esses objetivos ou tampouco a regionalização dos projetos por subprefeitura. A publicação do Programa veio acompanhada de 100 “fichas de identidade” das metas⁴², cujo objetivo era traduzir termos técnicos para a população e delimitar o escopo das entregas, buscando prevenir *gaming* futuro na divulgação dos resultados auferidos.

Seguindo o roteiro estabelecido pela própria emenda 30 à Lei Orgânica Municipal, o próximo passo foi realizar, em um prazo de 30 dias, audiências públicas regionalizadas para

⁴² Um exemplo de “Ficha de Identidade” encontra-se disponível para consulta e referência no Anexo IV.

apresentar o novo Programa de Metas. Embora a gestão Kassab tenha usado as audiências meramente para informar o público sobre as metas, a nova gestão optou por utilizá-las como um instrumento para dar início a um processo participativo. As sugestões coletadas durante as audiências foram compiladas e levaram a mudanças no Programa. Por exemplo, a forte mobilização de movimentos representantes da população idosa nas audiências públicas fez com que o novo objetivo “promover a inclusão e a garantia dos direitos da população idosa”, com 4 metas vinculadas, fosse incorporado ao Programa de Metas. O resultado desse processo foi a publicação, em agosto de 2013, do “Programa de Metas da Cidade de São Paulo 2013-2016: versão final participativa”, com 20 objetivos e 123 metas (São Paulo, 2013b)⁴³.

Além das mudanças oriundas da escuta à população, a nova versão do Programa de Metas trouxe novos dados à ficha de identidade de cada meta: o custo total previsto para execução da meta e a regionalização por subprefeitura. Foram incluídos, também, os indicadores de resultados associados aos objetivos. Esses indicadores foram classificados em 3 tipos: os indicadores de resultado esperado (IR) são aqueles que possuem uma meta a ser atingida até o final do período 2013-2016; os indicadores de acompanhamento (IA) são aqueles que servem apenas como referência e não possuem meta para o período, uma vez que frequentemente refletem situações fora da governabilidade imediata da PMSP.

Observa-se que a maior parte dos indicadores de resultado apresentados na publicação apresentam os seus “resultados esperados” (a meta para 2016) como “em construção”, refletindo a dificuldade das equipes responsáveis em trabalhar com metas de resultados. Para melhor ilustrar a estrutura do Programa, a Ilustração 12 traz as metas e os indicadores do objetivo 4:

Ilustração 12. Metas e indicadores do objetivo 4: “ampliar o acesso, aperfeiçoar a qualidade, reduzir as desigualdades regionais e o tempo de espera e fortalecer a atenção integral das ações e serviços da saúde”

⁴³ Todas as metas e indicadores da versão final do Programa de Metas 2013-2016 encontram-se disponíveis para consulta no Anexo V.

Metas – Objetivo 4				
<p><i>Meta 20:</i> Instalar 32 unidades da rede Hora Certa distribuídas em cada uma das subprefeituras</p> <p><i>Meta 21.</i> Desenvolver o processo de inclusão do módulo do prontuário eletrônico do paciente (PE) na rede municipal de saúde, integrada ao Sistema SIGA</p> <p><i>Meta 22.</i> Obter terrenos, projetar, licitar, licenciar, garantir a fonte de financiamento e construir 3 hospitais, ampliando em 750 o número de leitos do sistema municipal de saúde</p> <p><i>Meta 23.</i> Recuperar e adequar 16 hospitais municipais, com a ativação de 250 leitos</p> <p><i>Meta 24.</i> Obter terrenos, projetar, licitar, licenciar, garantir a fonte de financiamento, construir e instalar 43 Unidades Básicas de Saúde – segundo o modelo da UBS Integral</p> <p><i>Meta 25.</i> Reformar e melhorar 20 pronto-socorros utilizando o modelo conceitual da Unidade de Pronto Atendimento (UPA) e implantar 5 novas UPAS</p> <p><i>Meta 26.</i> Implantar 30 Centros de Atenção Psicossocial (CAPS) (meta adicionada após as audiências públicas de apresentação do programa de metas)</p>				
Indicadores – Objetivo 4 (exemplos)⁴⁴				
Indicador	Tipo	Índice	Data	Resultado Esperado 2016
Razão de consultas médicas básicas SUS, realizadas em UBS, para cada 100 habitantes	IR ⁴⁵	65,50	12/2012	Em construção
Razão de leitos para cada 1.000 habitantes	IR	2,55	12/2012	Em construção
Taxa de mortalidade infantil (por 1.000 nascidos vivos)	IR	11,30	12/2012	Em construção
Tempo médio entre a solicitação e a realização de consultas médicas especializadas	IR	Em construção	-	Em construção

Fonte: Prefeitura Municipal de São Paulo (São Paulo, 2013b).

⁴⁴ O objetivo 4 possui um total de 29 indicadores. A relação completa pode ser consultada no caderno do Programa de Metas (São Paulo, 2013b).

⁴⁵ A sigla IR refere-se a indicadores de “resultado esperado”, ou seja, que possuem meta para o ano de 2016.

Uma vez apresentada a versão final do programa, as funções de monitoramento foram divididas: a SEMPLA ficou responsável pelo acompanhamento e divulgação do resultado das metas e dos indicadores, assim como pelo vínculo dessas com o processo de definição das prioridades orçamentárias. Dentro da pasta, duas equipes estariam envolvidas com o andamento do Programa de Metas: a Coordenadoria de Planejamento, que mediu o processo de elaboração do programa, ficou responsável pelo que foi chamado de “monitoramento público” das metas, o que envolveu a construção e manutenção de um portal de acompanhamento das metas, o qual abordaremos em detalhes adiante. Esta equipe também passou a atuar compilando informações para subsidiar a tomada de decisões sobre movimentações orçamentárias pela Junta-Orçamentário Financeira, composta pelos secretários de Planejamento, Governo, Finanças e Negócios Jurídicos.

Uma segunda equipe da SEMPLA ficou responsável por coordenar um esforço de integração e qualificação do uso de indicadores de resultados pelas diversas secretarias, trabalho que culminou com o lançamento do Observatório de Indicadores da Cidade de São Paulo “Observa Sampa” (<http://observasampa.prefeitura.sp.gov.br/>).

Outra estrutura relacionada ao Programa de Metas foi montada na Secretaria de Governo. Ali, foi constituído um núcleo de monitoramento gerencial das obras prioritárias do governo, que não acompanhava todas as metas do Programa, apenas as consideradas mais estratégicas do ponto de vista político e de dificuldade de execução. Essa equipe, composta de cerca de 4 pessoas e coordenada pelo então Secretário-Adjunto Roberto Garibe, conduzia uma dinâmica de levantamento de informações e identificação de gargalos para execução das metas que posteriormente eram debatidos em salas de situação com interlocutores de todas as áreas envolvidas na execução da meta. Nas salas de situação eram identificados problemas que necessitariam de encaminhamento pelos secretários ou mesmo pelo próprio prefeito.

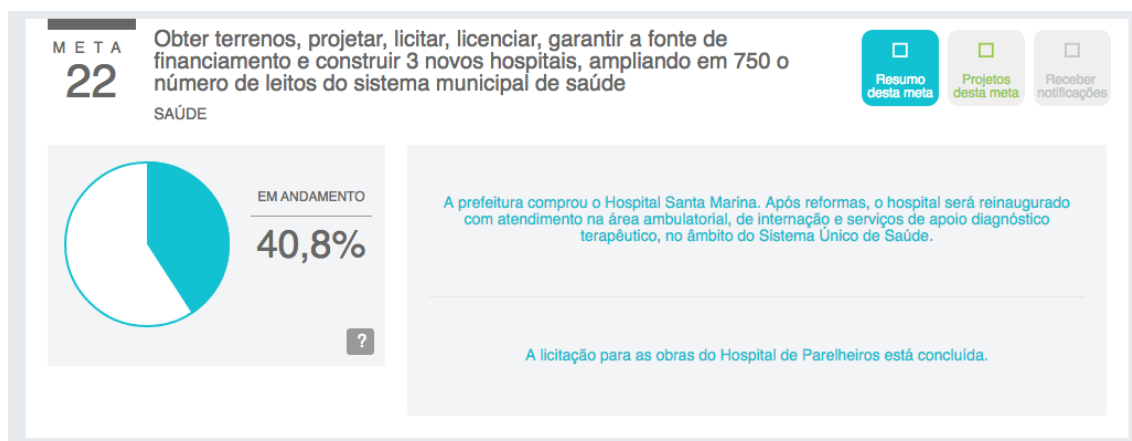
Com o tempo, uma série de mudanças políticas e administrativas foi alterando as estruturas inicialmente estabelecidas. No início de 2014, Garibe é chamado para tomar posse como Secretário de Infraestrutura Urbana e Obras e o “monitoramento gerencial” estabelecido na Secretaria de Governo vai deixando de ser realizado de forma sistemática. No início de 2015, a Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão é extinta para dar lugar a uma nova secretaria dedicada exclusivamente ao tema da Gestão: as equipes de monitoramento das metas e dos indicadores são alocadas na Secretaria de Governo, que passa a concentrar as

funções de monitoramento gerencial e público, embora sem metodologia de monitoramento gerencial estabelecida.

O principal instrumento de divulgação do andamento das metas é o portal “Planeja Sampa” (<http://planejasampa.prefeitura.sp.gov.br/metlas>). O portal foi lançado em março de 2014 e permite aos cidadãos interessados acompanharem o andamento das metas e de cada projeto individualmente. Inicialmente, as informações do portal eram atualizadas a cada quatro meses. No entanto, a partir do momento em que a Secretaria de Governo assumiu sua gestão, há uma tentativa de exibir os dados em “tempo real”, de forma a garantir que os avanços na execução das metas sejam exibidos.

Para a exibição no portal e cálculo dos percentuais de cumprimento das metas, os distintos projetos que compõem as metas foram classificados em oito tipos, de acordo com as etapas necessárias para sua execução. Esses tipos incluem “construção de equipamento”, “obras de infraestrutura” e “readequação de equipamentos”, entre outros. Cada etapa vencida representa uma porcentagem distinta na execução da meta, refletindo a dificuldade de sua execução. Fases “em andamento” contam 50%. A Ilustração 13 traz um exemplo de como o portal exibe a execução de cada meta e a Ilustração 14 traz a exibição de um projeto que a compõe.

Ilustração 13. Exibição de uma meta no portal "Planeja Sampa"



Fonte: Prefeitura Municipal de São Paulo (2015).

Ilustração 14. Exibição de um projeto no portal "Planeja Sampa" (Tipo: construção de um equipamento)



Fonte: Prefeitura Municipal de São Paulo (2015).

O percentual de execução de uma meta é calculado tirando uma média do percentual de execução dos projetos que fazem parte dela. De forma análoga, o índice geral de execução do programa de metas pode ser calculado tirando a média da execução das 123 metas, embora

a administração municipal tenha optado por não mostrar esse índice no site a partir do final de 2015. Em 10/01/2016, havia 46 metas concluídas, dentre as quais 12 tiveram o resultado previsto superado.

5.3 Metas como instrumentos de governança

Os depoimentos dos diversos entrevistados permitem concluir que as funções de governança estão no centro do sistema de GpR elaborado e mantido pela gestão Haddad na Prefeitura Municipal de São Paulo. Preocupações com a transparência das informações, a repercussão na imprensa, com a legitimação das ações do governo municipal e o uso das metas nos espaços de participação social permearam o conjunto das entrevistas, especialmente as dos gestores vinculados a órgãos centrais do governo.

Pode-se argumentar que a premissa inicial que balizou a proposta da Emenda 30/2008 por parte da RNSP, de que o Programa de Metas deveria emular o “voto programado” colombiano e converter-se em uma ferramenta de *accountability* vertical democrático, foi absorvida pelos gestores, que demonstraram estar conscientes e preocupados com as cobranças que sofrerão no próximo período eleitoral, quando Haddad tentará sua reeleição. Um deles chegou a caracterizar o Programa de Metas como “uma releitura mais detalhada e objetivada do programa de governo” (SPC3).

O representante da Rede Nossa São Paulo (SPSC1) entrevistado afirmou que uma das consequências do Programa de Metas é “civilizar” o processo eleitoral, fazendo com que os candidatos apresentem “propostas concretas, realistas e que caibam no orçamento”. Nas palavras do entrevistado:

(...) aquilo que vai ser cobrado depois, vai tomar uma forma de um fluxo de gestão que o cara [prefeito] vai ter que prestar contas, então se ele faz promessas demagógicas, genéricas, na época da eleição e depois vai ter que virar meta, ele vai se complicar. Então você antecipa, digamos assim, um pouco mais de civilidade, realismo. Claro, cada candidato coloca a ênfase segundo suas preferências ideológicas, programáticas, partidárias e etc (...) (SPSC1)

De acordo com o gestor SPC3, a clareza de que as metas seriam utilizadas para avaliar o desempenho da gestão do prefeito impôs ao processo de elaboração do Programa de Metas 2013-2016 um “dilema” relacionado ao grau de ambição das metas a serem estabelecidas. Isso porque, muito embora as metas fossem derivadas dos compromissos assumidos no

programa de governo apresentado em campanha, seu detalhamento poderia implicar grau maior ou menor de ambição⁴⁶. Quanto mais ambiciosas as metas, maior o risco de não cumprimento e de arcar com as decorrentes consequências eleitorais. Por outro lado, metas menos ambiciosas poderiam levar à acomodação das várias secretarias e a um desempenho abaixo do desejado. Ainda de acordo com o gestor, a opção foi estabelecer metas ambiciosas, assim como previstas no Programa de Governo, como forma de tentar imprimir um desafio maior e assim “empurrar a máquina pública”. O atingimento dessas metas, em especial as mais custosas, como a instalação de corredores de ônibus e as obras de drenagem de córregos, dependeria do sucesso ainda em 2013 de tentativas de saneamento das contas públicas, em especial a renegociação da dívida pública e a transferência de recursos federais por meio do PAC. Hoje, até mesmo o prefeito reconhece que parte dessas metas não será cumprida na integralidade devido à falta de recursos (Valor Econômico, 2016).

Uma das estratégias delineadas para lidar com o problema do possível não cumprimento das metas foi investir em mecanismos de participação popular onde fosse possível prestar contas sobre o andamento das metas de forma mais qualificada, esclarecendo aos interlocutores os motivos dos insucessos (SPC1, SPC2, SPC4). Em 16 de janeiro de 2013, em discurso proferido em um evento promovido pela RNSP, Fernando Haddad afirmou que pretendia “anualmente fazer uma discussão sobre as metas de São Paulo, independentemente de seu andamento. O mínimo [que posso fazer] é explicar para a população sobre o que está acontecendo” (Portal Terra, 2013).

Essa proposta de prestação de contas “qualificada” e periódica se materializou na criação do Conselho de Planejamento e Orçamento Participativos (CPOP) e do Ciclo Participativo de Planejamento e Orçamento (CPPO)⁴⁷. Além de permitir um diálogo mais qualificado com a sociedade civil, esses instrumentos representam para os gestores uma retomada da tradição participativa dos governos petistas, atualizando metodologias adotadas no passado, em especial o orçamento participativo (SPC3, SPC4). Ainda segundo os

⁴⁶ Um exemplo de caso em que o detalhamento da meta implicou maior ambição em relação ao compromisso eleitoral é a meta de construção de novas creches. Embora o programa de governo estabeleça a promessa de “construir 172 creches em parceria com o governo federal”, a meta do Programa de Metas prevê a construção de 243 creches. Isso porque já havia a previsão de construção de 71 creches com o governo do Estado, fato que não era conhecido à época da elaboração do programa de governo.

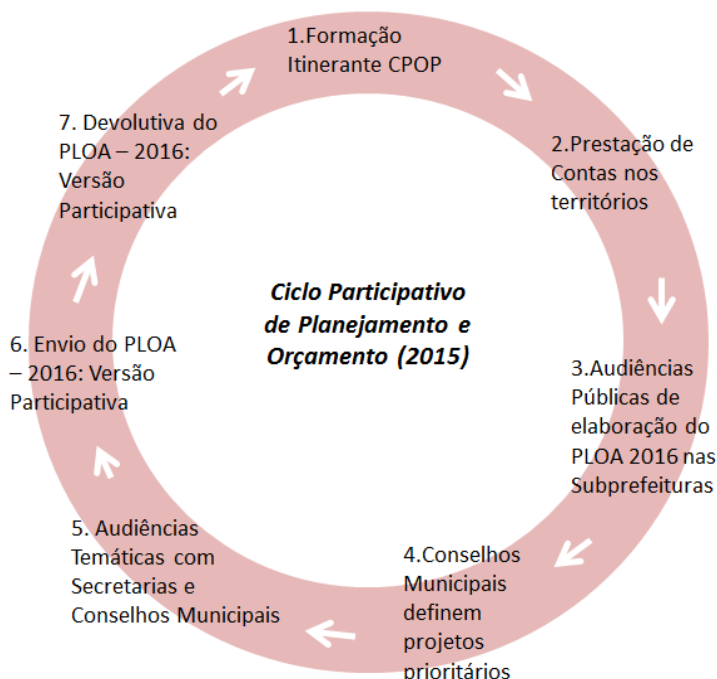
⁴⁷ Haddad também implantou um “Conselho da Cidade” em moldes semelhantes aos do implementado no Rio de Janeiro. No entanto, o Conselho da Cidade paulistano não tem como atribuição expressa acompanhar o Programa de Metas. A agenda do Conselho frequentemente é destinada à discussão aprofundadas acerca de grandes temas da cidade, como questões do acesso à água e mobilidade. Embora as metas sejam levadas em consideração, os debates não estão focados no seu acompanhamento.

implementadores, estes novos mecanismos de participação popular representariam uma evolução em relação ao orçamento participativo na medida em que possibilitariam a participação não apenas na definição das prioridades, mas também em seu monitoramento (Paulani, Teixeira & Marcondes, 2014). A nova metodologia permitiria também que a participação popular incidisse sobre o conjunto do planejamento da prefeitura, e não apenas sobre um espaço reservado (e limitado) do orçamento municipal, como era o caso do Orçamento Participativo.

Instituído pelo Decreto Municipal nº 54.837/ 2014, o CPOP é um “órgão colegiado de caráter propositivo e participativo em questões relacionadas à elaboração, execução, monitoramento e avaliação do ciclo de planejamento e orçamento da Prefeitura do Município de São Paulo” (São Paulo, 2014), o que inclui a elaboração e acompanhamento do Programa de Metas. Cabe ao CPOP estabelecer as metodologias que garantirão a participação no processo de planejamento e monitoramento das metas. O CPOP é composto pelos seguintes representantes: 64 representantes dos conselhos participativos municipais das 32 subprefeituras, 27 membros dos conselhos setoriais do município, 2 representantes temáticos da sociedade civil (mulheres e imigrantes) e 13 membros do poder público de diferentes secretarias e do Legislativo Municipal (São Paulo, 2016).

A sequência anual de atividades de participação desenvolvidas pela prefeitura com base nas diretrizes estabelecidas pelo CPOP compõe o Ciclo Participativo de Planejamento e Orçamento. No ano de 2015, por exemplo, o Ciclo englobou atividades de formação, prestação de contas em cada subprefeitura, audiências públicas, além do monitoramento participativo (Marcondes *et al.*, 2015) dos chamados projetos prioritários, em que os conselhos participativos de cada uma das subprefeituras foram convidados a eleger 3 projetos que seriam objeto de “monitoramento privilegiado”, com acesso facilitado e mais abrangente às informações sobre seu andamento.

Ilustração 15. Ciclo Participativo de Planejamento e Orçamento Participativos em 2015



Fonte e elaboração: Secretariado-executivo do CPOP (2015)

De acordo com Marcondes et. al (2015), as experiências do Conselho e do Ciclo representam inovações no debate sobre planejamento e participação social no Brasil por partirem da compreensão de que a etapa de implementação não é estanque, como faria supor o pensamento tradicional (ou racionalista) sobre as políticas públicas. Pelo contrário, à medida em que obstáculos são encontrados e novos atores são envolvidos nas negociações e barganhas, essa fase é marcada por processos contínuos de redesenho de alternativas que frequentemente implicam algum nível de transformação em relação ao planejamento estabelecido inicialmente. Em São Paulo, isso é facilmente exemplificado pelo histórico problema de obtenção de terrenos para a construção de novos equipamentos: a dificuldade em identificar terras públicas ou terrenos viáveis para desapropriação em determinadas regiões frequentemente implica desvios de rota em relação ao planejamento estabelecido.

Nesse contexto, além de contribuir para o controle social, os espaços e mecanismos de participação criados contribuem ao estabelecer fluxos de informação de mão dupla, possibilitando ao governo cumprir uma função pedagógica, ao disseminar informações sobre o andamento, gargalos e limitações que impactam o andamento das metas, além de receber informações privilegiadas por parte dos conselheiros, que frequentemente têm maior

conhecimento sobre a realidade local do que os próprios gestores, inclusive sobre possíveis terrenos para a instalação de equipamentos. Além disso, as instâncias de participação também se constituem como espaços permanentes de renegociação, possibilitando que o processo de implementação das metas seja pactuado politicamente com diversas forças locais, o que embora não impacte necessariamente a etapa de formulação da meta (por exemplo: implantar 43 UBSs), certamente impacta a etapa de implementação, seja alterando o cronograma de obras estabelecido inicialmente, seja impondo prioridades regionais distintas das estabelecidas inicialmente a partir de critérios técnicos e/ou políticos.

De acordo com o gestor SPC4, o Programa de Metas realmente foi apropriado pelos conselheiros participativos no diálogo com o governo, embora haja variações: algumas regiões da cidade se envolveram mais na discussão do que outras. No entanto, o fato de uma parte significativa dos compromissos assumidos, que haviam gerado enorme expectativa nas diversas regiões da cidade, não ter previsão de entrega no prazo previsto no Programa de Metas gerou frustração por parte dos conselheiros. Embora esses espaços participativos buscassem exercer a “função pedagógica” de explicar os problemas orçamentários e operacionais que inviabilizaram a execução de determinados projetos no prazo, o gestor avalia que não houve um compromisso mais amplo do governo em dar respostas transparentes aos envolvidos nesses espaços. A razão aventada pelo entrevistado nesse caso diz respeito à cultura política de boa parte dos secretários, que tem dificuldade em assumir os problemas e prefere continuar fazendo promessas vagas de que os projetos serão entregues. Por fim, o entrevistado avalia que os secretários adotariam essa postura mesmo sabendo que o prefeito seria a favor de uma atuação mais transparente e pedagógica (SPC4).

Para além do CPOP e do Ciclo Participativo, o instrumento de transparência que visa a fornecer informações à população em geral e à imprensa é o sistema de monitoramento público do Programa de Metas, hospedado no portal Planeja Sampa. Como vimos, inicialmente a divulgação das informações era quadrimestral, mas a partir do fim de 2015 o portal passou a ser atualizado diariamente. Em levantamento realizado pelo autor nos meses seguintes ao lançamento do portal em 2014, o portal contava com média de 200 acessos diários, com picos de 300 acessos diários nas segundas-feiras ou quando grandes jornais publicavam notícias que faziam menções ao Programa de Metas. À época, entre 70 a 80% dos acessos eram de computadores da própria rede da Prefeitura Municipal de São Paulo. Este levantamento permite especular que, embora a mídia frequentemente faça uso das informações divulgadas no sistema de monitoramento para a publicação de matérias, são

poucos os cidadãos comuns que acessam o sistema com alguma regularidade. Segundo Marcondes et al. (2015), os conselheiros do CPOP afirmam fazer uso frequente do sistema de monitoramento. Entretanto, mostraram-se críticos à periodicidade de atualização das informações – segundo parte dos conselheiros, a atualização apenas a cada 4 meses tornava inócuo o acompanhamento online dos projetos⁴⁸.

Ainda referente ao aspecto da transparência, é importante ressaltar que a RNSP criou seu próprio sistema online de monitoramento das metas da prefeitura, chamado “De olho nas metas” (<http://deolhonasmetas.org.br>). O site cruza os dados fornecidos no portal “Planeja Sampa” com dados fornecidos pelo Tribunal de Contas do Município (TCM), permitindo detalhar a execução financeira das metas.

Por fim, o único aspecto das funções de governança que se mostrou ausente das falas dos entrevistados é o *accountability* horizontal. Embora a atuação dos órgãos de controle não tenha sido mencionada, o TCM elaborou, em 2014, um relatório avaliando a execução das metas, comparando a execução física e financeira e questionando a ausência de metas para os indicadores de resultados, o que representa uma mudança inicial no padrão de fiscalização do órgão⁴⁹.

Outro aspecto relevante referente à função de *accountability* horizontal da GpR ilustrado no caso paulistano diz respeito à atuação do Poder Judiciário. Após a petição do Grupo de Trabalho Interinstitucional Sobre Educação Infantil, liderado pelo Ministério Público estadual, a PMSP foi condenada judicialmente, em dezembro de 2013, a implementar 150 mil vagas de creche até 2016 (Portal UOL, 2013) – o que significa, na prática, que a Prefeitura foi condenada a cumprir sua própria meta. Este caso, embora pontual, provoca questionamentos sobre as consequências potenciais da judicialização de um instrumento como o Programa de Metas, criado com o objetivo de propiciar a possibilidade de sanções políticas (e não jurídicas) ao mandatário municipal.

5.4 Programa de Metas como ferramenta de gestão do desempenho

⁴⁸ O estudo de Marcondes et. al (2015) foi conduzido ao longo do ano de 2015, antes da periodicidade de atualização do sistema de monitoramento ser acelerada.

⁴⁹ Não foi possível obter acesso ao relatório mencionado.

Menções ao papel das metas enquanto impulsionadoras do desempenho foram comparativamente menos frequentes do que as falas relacionadas aos aspectos de governança. De forma geral, muitos gestores fizeram menção a uma ideia genérica de que as metas contribuem para que as diversas unidades que compõem a PMSP tenham maior clareza das prioridades. Os entrevistados fizeram uso de diferentes expressões para se referir a essa função genérica de coordenação governamental: o Programa de Metas ajudaria a gestão a “se organizar em torno de projetos determinados” (SPC1), deixando claro “o que vai e o que não vai ser feito” (SPF1). Teria ainda um “papel organizador da ação” (SPF1), contribuindo para “organizar o governo” (SPF2).

No entanto, são poucos os momentos em que essas descrições genéricas sobre o papel gerencial do Programa de Metas ganham alguma concretude. O gestor SPC2 afirmou que, inicialmente, o Programa de Metas havia sido concebido como uma ferramenta não apenas de prestação de contas, mas também de gestão. No entanto, avalia que os órgãos centrais do governo nunca “compraram a ideia” de ter o Programa de Metas como ferramenta de gestão. No início do governo, houve uma tentativa de estabelecer uma estrutura de monitoramento com base na realização de salas de situação. Nelas, a Secretaria de Governo esteve responsável pelo monitoramento gerencial dos projetos mais importantes e a SEMPLA pelo monitoramento público e pela relação com a gestão orçamentária, ambas atuando de forma coordenada. Durante esse período, houve a tentativa de implantar um sistema informatizado e integrado de gerenciamento de projetos para facilitar o acompanhamento dos mesmos pelo prefeito, mas problemas no contrato com a empresa responsável por implementar o sistema e as mudanças de secretariado ocorridas no final de 2013 enterraram o projeto e desestruturaram a metodologia de monitoramento gerencial construída anteriormente. É importante ressaltar que, mesmo quando a estrutura de monitoramento esteve em funcionamento, não havia nenhum instrumento formal de premiação ou sanção de comportamentos como aqueles descritos por Smith (1990).

Para o gestor SPF3, um dos motivos que teria levado ao fracasso da estratégia de monitoramento desenhada inicialmente seria o baixo nível de institucionalização alcançado por ele, além da ausência de um arranjo em que o monitoramento fosse visto pelas diversas pastas como caminho natural do processo de tomada de decisões. O diálogo e o processo de tomada de decisões referente à implantação das metas frequentemente ocorria fora da estrutura de monitoramento estabelecida, uma vez que o prefeito parecia favorecer o diálogo direto e a resolução dos problemas diretamente com cada secretário, sem a intermediação das

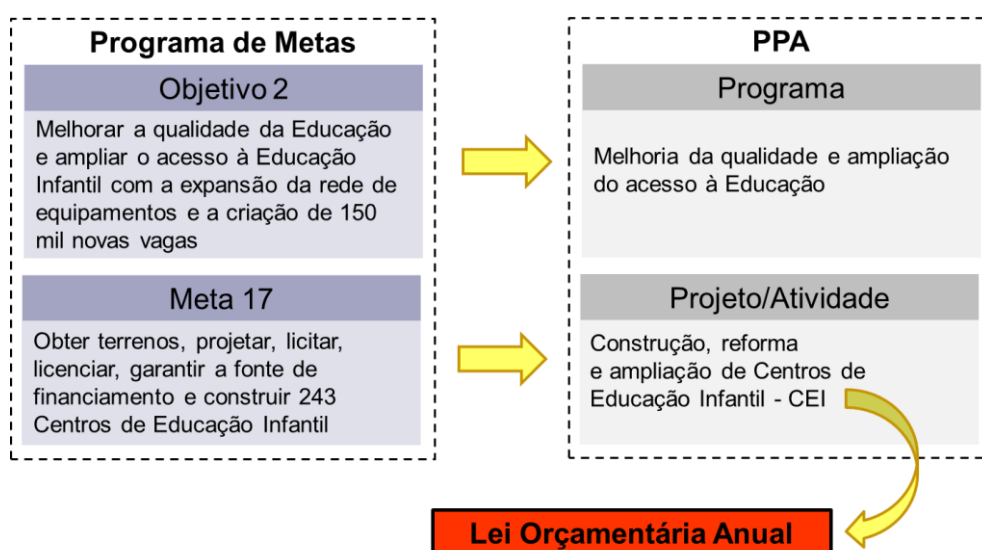
equipes da Secretaria de Governo ou da SEMPLA. Outros gestores centrais também apontaram a provável falta de interesse do prefeito na estrutura de monitoramento construída em torno do Programa de Metas como elementos explicativos do enfraquecimento das funções gerenciais do Programa (SPC1, SPC2, SPC3).

Retomando a tipologia de Hood (2012) sobre as modalidades de aplicação da GpR, detectamos que o Programa de Metas possui elementos dos tipos “metas”, uma vez que estabelece padrões mínimos de performance para *outputs*, e de “inteligência organizacional”, ao estabelecer indicadores de resultado para o acompanhamento do impacto das políticas públicas. No entanto, os depoimentos revelam que a atenção dos gestores envolvidos no Programa está quase que exclusivamente focada nas metas, com pouca atenção para os indicadores de resultado. A dissociação entre a gestão por metas e o acompanhamento dos indicadores que contribuem para a formação de uma inteligência sobre as políticas públicas foi apontada por parte dos gestores como uma das fragilidades do sistema (SPC1, SPC2). Em relação à cultura organizacional, os depoimentos dos gestores parecem apontar para um cenário com elementos da visão de mundo igualitária, como a retórica “participacionista” e pró-controle social, mas também da visão de mundo fatalista, que se reflete na descrição de parte dos gestores de seu entorno organizacional, que estaria contaminado pela descrença em relação a regras e estruturas pré-definidas como aspectos importantes da gestão pública. Segundo Hood, a visão fatalista não é propícia ao desenvolvimento pleno de sistemas de GpR.

Foi possível detectar duas grandes exceções à sensação generalizada de fragilidade da dimensão gerencial do Programa de Metas presente nos depoimentos. A primeira diz respeito ao papel do Programa de Metas como instrumento norteador da gestão orçamentária, aspecto que foi relatado como positivo por parte considerável dos entrevistados (SPC1, SPC2, SPC3), sugerindo que a função da GpR como ferramenta para auxiliar a alocação de recursos faz parte do repertório de preocupações dos gestores paulistanos. Houve um grande esforço por parte da equipe da SEMPLA de vincular a estrutura orçamentária definida pelo PPA 2014-2017 com as metas definidas no Programa de Metas. Na nova estrutura, os objetivos do Programa de Metas foram transformados em Programas do PPA e as metas foram transformadas em projetos ou atividades orçamentárias, conforme ilustrado pela Ilustração 16. Foi criado um novo nível de detalhamento orçamentário, batizado de “Detalhamento da Ação” que passou a permitir o controle dos empenhos no nível equivalente ao do “projeto” do Programa de Metas, possibilitando saber em qual intervenção específica cada recurso era aplicado. Graças ao Detalhamento da Ação, o PPA 2014-2017 foi o primeiro instrumento de

planejamento orçamentário com os investimentos regionalizados por subprefeitura. Essa maior integração permitiu um acompanhamento mais próximo da destinação dos recursos, oferecendo maior grau de controle na execução orçamentário/financeira das metas. Além disso, possibilitou à população acompanhar tanto no “Planeja Sampa” como no portal de transparência da PMSP os valores investidos na execução de cada meta.

Ilustração 16. O Programa de Metas e o PPA 2014-2017



Fonte: Prefeitura Municipal de São Paulo (São Paulo, 2013b)

No entanto, muito embora reconheça os avanços no modelo orçamentário, o gestor SPF3 ressaltou que a nova estrutura orçamentária não veio acompanhada de um processo mais racional de alocação de recursos. Para o gestor, as decisões de liberação de recursos pareciam estar sendo tomadas caso a caso, na medida em que as demandas iam aparecendo, sem uma visão mais estratégica de quais eram as prioridades de fato. Dado o cenário de escassez de recursos e a consciência de que nem todos os projetos poderiam ser entregues no prazo do mandato 2013-2016, a liberação de verbas sem uma estratégia político-gerencial pré-definida deixava as diversas pastas sem uma visão clara dos seus limites na perseguição das metas estabelecidas.

A segunda exceção detectada à sensação de fragilidade das estruturas gerenciais foi o depoimento do gestor SPF1. Ocupante de um cargo diretivo em uma secretaria de grande

porte, o entrevistado afirmou que as metas estabelecidas para sua secretaria foram fundamentais para repensar a estrutura organizacional da secretaria, que estava desatualizada:

(...) a gente chegou, fez uma avaliação preliminar e percebeu: a organização administrativa da Secretaria não define responsabilidades, não atribui competências específicas e não define habilidades para você conduzir uma administração que seja gerencial. Nós chegamos à conclusão que o plano de metas exigia um conjunto de mudanças na organização administrativa da secretaria; então nós conduzimos, num primeiro momento, uma agenda de desconcentração de competências. (...) A agenda de metas, todas as metas, apontou para a secretaria a necessidade de uma atualização do organograma. (SPF1)

A avaliação do gestor é de que a reforma administrativa conduzida com base nas metas estabelecidas para a secretaria tem sido bem-sucedida em garantir maior eficiência e efetividade na atuação da pasta. Este gestor também foi o único a mencionar que as metas ajudaram na tarefa de motivar as equipes em torno de um objetivo comum. De forma geral, o depoimento do gestor contrasta com o enfraquecimento das funções gerenciais das metas nas secretarias da coordenação central do governo e permite indagar se as secretarias finalísticas estão fazendo um uso mais sofisticado do potencial gerencial das metas, o que não foi possível comprovar durante este estudo devido ao baixo número de funcionários de secretarias finalísticas entrevistados.

5.5 Usos políticos do Programa de Metas

A maior parte das referências às funções políticas da GpR na Prefeitura de São Paulo, nas falas dos entrevistados, diz respeito à necessidade de construir uma narrativa própria de governo para se contrapor às reiteradas matérias jornalísticas críticas ao andamento das metas.

De acordo com o gestor SPC2, a partir do momento em que a Secretaria de Governo assume a gestão do sistema online de monitoramento de metas, o portal passa a ganhar uma função mais clara de “propaganda do governo, de veicular as realizações da gestão”. Nesse sentido, o Programa de Metas e a estrutura institucional de levantamento de informações construída em torno dele passam a ocupar um espaço central na articulação de um “discurso de defesa do governo” (SPF3). A construção desse discurso tem por objetivo não só mostrar o que foi feito, como também justificar o que não foi feito.

Uma vez que Haddad ainda não disputou sua reeleição, é impossível imaginar como sua campanha fará uso político do fato de sua gestão ter implementado um sistema de GpR.

Até o momento, o prefeito tem feito poucas menções ao Programa de Metas como ferramenta de GpR: em geral, as metas são mencionadas principalmente de forma defensiva, apenas quando o prefeito é questionado sobre seu cumprimento⁵⁰. Isso parece indicar que, embora Haddad preze a imagem política de gestor moderno e “antenado”, o fato de ter implementado um sistema de GpR não vem e não deve ser explorado politicamente no futuro.

Em relação ao uso das metas como instrumento de disciplina política, há elementos no discurso dos entrevistados que parecem indicar que esse é um aspecto importante do uso de metas na cidade de São Paulo. Para o gestor SPC1, é relativamente comum que os secretários estabeleçam sua própria agenda de ações prioritárias, mesmo que estas não estejam previstas no Programa de Metas. Isso ocorre principalmente nos casos de secretários que assumiram seus cargos em algum momento posterior à elaboração das metas em 2013, como no caso de trocas de secretários ocorridas por motivações políticas. Mesmo que os secretários estabeleçam agenda própria, o fato de as metas permanecerem as mesmas possibilita que a secretaria seja “enquadrada” e obrigada a dar alguma atenção aos compromissos assumidos previamente. O depoimento de um gestor finalístico (SPF1) leva a conclusão semelhante, ao ponderar que as principais metas estabelecidas para sua área acabam roubando energia e recursos de outras ações que seriam tão ou mais importantes que as metas. Em uma prefeitura “sem metas”, é possível supor que esse gestor se sentiria mais à vontade para perseguir suas próprias prioridades. O depoimento do gestor SPC4, por sua vez, esclarece que o uso das metas para cumprir a função de disciplina política não é feito diretamente pelo prefeito, que de forma geral não cobra os seus secretários de todas as metas, mas sim pelas equipes de monitoramento do Programa de Metas que, por meio da pressão do monitoramento público, acabam trazendo as metas novamente para a agenda.

Importante ressaltar que, de acordo com o depoimento dos gestores (SPC1, SPC2, SPC3), a variável partidária não parece interferir na função de disciplina política exercida pelas metas. Ou seja, a forma em que as metas são cobradas pelo prefeito e pelo governo central independe do partido a que o secretário é filiado.

5.6 Problemas e disfunções

⁵⁰ Um exemplo de resposta do prefeito Haddad sobre as metas pode ser visto em entrevista dada ao Valor Econômico (2016) em 15/01/2016.

Os diversos depoimentos coletados permitem depreender e analisar alguns dos problemas enfrentados pelos gestores paulistanos na condução cotidiana da GpR. Novamente, vamos retomar a análise desses problemas a partir das intersecções entre as três grandes macrocategorias definidas no segundo capítulo.

Na intersecção entre as esferas do desempenho e da governança, a primeira questão colocada pelo arcabouço teórico diz respeito à relação entre a exposição ao escrutínio público e o desempenho. Os depoimentos permitem extrair algumas evidências a esse respeito. A maior parte dos depoimentos afirma que o fato de que as informações serão tornadas públicas ajuda a criar uma pressão saudável sobre as unidades responsáveis pela execução direta das metas (SPF3, SPF1). Outros aspectos que apontam para uma correlação positiva entre governança e desempenho são o fluxo de informações sobre as regiões e possíveis localizações de terrenos oriundos dos processos participativos (Marcondes *et al.*, 2015), além da possibilidade de se construir coalizões políticas de defesa de determinados projetos, o que ajudaria a destravar sua execução nas diferentes instâncias responsáveis por sua implementação, sejam elas municipais ou não⁵¹ (SPC4). Esse esforço constante de envolver a sociedade civil organizada na elaboração e monitoramento das metas também contribui para afastar a hipótese de que a GpR esteja reforçando aspectos tecnocráticos da gestão pública.

Embora as macrocategorias de desempenho e governança pareçam estar trabalhando em relativa harmonia no caso paulistano, problemas um pouco mais acentuados podem ser percebidos quando nos debruçamos sobre as relações entre esses aspectos e as funções políticas.

A ideia de que o Programa de Metas está permeado por um conflito de racionalidades (Lewis, 2015) entre um pensamento político-eleitoral e outro técnico-burocrático está extremamente presente nas falas dos entrevistados (SPC2, SPC3, SPF1, SPF2, SPSC1). De certa forma, a proposta da Lei de Metas articulada pela RNSP foi concebida como uma forma de incidir sobre esse conflito, garantindo maior espaço para a racionalidade técnica na relação entre Estado e sociedade. É o que se pode depreender, por exemplo, das seguintes falas do representante da sociedade civil:

[Quando um político fala do] resultado da gestão, aqui no Brasil, o discurso é o seguinte: ‘construí 100 mil casas populares’. Ninguém fala: ‘construí

⁵¹ Como exemplos de instâncias não-municipais envolvidas na implementação das metas podemos citar o Poder Judiciário, responsável por parte das etapas dos processos de desapropriação, ou ainda a CETESB, órgão estadual responsável por algumas etapas do licenciamento ambiental de obras mais complexas.

10% do que a cidade precisa, mas pelo menos eu construí 10%’! Não, o cara vai lá e fala o número cheio, o que não diz nada. O discurso da política é esse, o cara não quer falar quantos por cento.

(...) Ninguém quer correr risco de ser obrigado a apresentar um plano de governo e ter que cumpri-lo, ou pelo menos parcialmente cumpri-lo e prestar contas para a sociedade e etc; não faz parte da nossa cultura política, a cultura político-partidária no Brasil é do imediatismo, da política de balcão. O prefeito fica atendendo lá um monte de gente todo dia e “vou fazer então, aquele vereador ali vai me apoiar na próxima eleição, então eu vou fazer lá a ponte que ele está me pedindo no bairro dele, na base eleitoral dele”; os caras gostam de governar assim, é essa política de balcão, de troca o tempo todo. (SPSC1)

Nesse sentido, o fato de o Programa de Metas ter sido construído com base no programa de governo, que por sua vez tem como substrato a racionalidade política e as promessas de campanha, parece escancarar esse conflito de racionalidades. Isso porque o programa de governo tem como característica a incorporação de um conjunto muito grande e heterogêneo de demandas, que dificilmente serão cumpridas em sua integralidade em um único mandato. A “promessa de campanha” é parte integral do jogo político, pelo menos como vem sendo jogado até o momento. Nas palavras de um dos entrevistados, “quem não vende ilusão, não ganha eleição”. Embora a aposta da RNSP seja a de que, com o tempo, o processo eleitoral ganhe racionalidade à medida em que os candidatos passem a se dar conta de que terão de prestar contas de suas promessas caso vençam a eleição, o fato é que no momento atual os gestores têm que lidar com o fato de estarem trabalhando com metas que podem ser irrealistas ou inadequadas e de serem obrigados a prestar contas sobre elas, o que pode levar a um sentimento de frustração das equipes envolvidas (SPF1, SPC4).

Uma das maiores dificuldades enfrentadas pelos gestores nesse contexto é justamente conseguir alterar metas que julgam inadequadas (SPF1, SPC2). Um dos gestores entrevistados (SPF1) relatou, por exemplo, que a meta de “ampliar em 20 mil o número de matrículas na Educação de Jovens e Adultos” foi mal formulada: à medida em que se aumenta o número de matrículas para a educação de jovens e adultos, diminui o “estoque” anual de pessoas que necessitam desse tipo de curso o que torna inviável (e no limite indesejável) a meta de ampliar o número de matrículas. O principal desafio nessa modalidade de educação seria, segundo o gestor, garantir que as pessoas que se matriculam concluam o curso, o que não está refletido na meta estabelecida. Segundo o gestor, não houve nenhum “espaço” para que a meta fosse revista.

Para os gestores centrais, a manutenção do enunciado original das metas é tida como fundamental para garantir a aderência contínua do Programa de Metas ao programa de

governo (SPC1). Embora tenha havido uma discussão sobre uma possível “repactuação” do conjunto de metas após dois anos de governo, avaliou-se que o risco de isso ser interpretado como um “recuo” em relação às promessas originais superava os possíveis benefícios a serem obtidos com o reajuste de um conjunto tido como pequeno de metas inadequadas. Esses relatos parecem reforçar a ideia de que essa configuração do Programa de Metas seja propícia a fenômenos de dependência da trajetória e de *lock-in*.

Outro problema vinculado à relativa rigidez das metas estabelecidas diz respeito à necessidade de garantir o cumprimento das metas no curto prazo, em detrimento de uma reflexão mais aprofundada de seus benefícios de médio e longo prazo. Um episódio relatado (SPC2) diz respeito à instalação de Centros-Dia para a pessoa idosa, equipamentos da rede de Assistência Social voltados à atenção diurna para idosos em situação de dependência. A meta estabelecida é de instalar 15 Centros-Dia até 2016. Ocorre que o projeto original do Centro-Dia requer que o equipamento esteja localizado próximo a uma Unidade de Referência da Saúde de Idosos (URSI) que possa servir de apoio, de forma a garantir a atenção médica aos idosos que convivem no Centro, caso necessária. Entretanto, não foi possível localizar imóveis para instalação de todos os Centro-Dia próximos às URSIs existentes. Embora haja uma meta de instalação de novas URSIs, a implantação dessa meta está comprometida pela falta de recursos. Ao se deparar com esse problema, a gestão optou por implantar Centros-Dia sem URSIs de referência, para garantir o atendimento da população idosa e não correr o risco de ter mais uma meta não cumprida. Ainda segundo o relato do gestor, não houve uma avaliação mais aprofundada sobre se essa era a melhor alternativa no médio e longo prazo, o que pode ser interpretado como um indício de miopia, ou seja, foco excessivo no curto prazo (Smith, 1995).

Também parece haver indícios de uso do *gaming* como estratégia de *blame-avoidance*, como na denúncia⁵² elaborada pelo Estadão sobre a contagem das vagas em creche (Estadão, 2015). Um dos gestores entrevistados chegou a relatar que uma das funções da estrutura montada para alimentar o portal online de monitoramento é justamente garantir que os números sejam apresentados de forma mais favorável, quando possível (SPC1). Outro gestor declarou que uma vez que foi atribuída ao sistema online a função de fazer “propaganda” do governo, o monitoramento realizado pela equipe passou a buscar “o que está dando certo” no

⁵² Segundo matéria do Estadão publicada em 16 de dezembro de 2013, a PMSP estaria contabilizando vagas em prédios ainda em obra e substituições de convênios como novas vagas (Estadão, 2015).

âmbito da execução de cada meta para divulgação, ao invés de buscar os problemas e gargalos, o que seria esperado de uma equipe de monitoramento gerencial (SPC2).

Outra evidência relacionada ao *gaming*, desta vez na relação entre as secretarias finalística e as secretarias centrais, diz respeito às tentativas de turvar (Radnor, 2008) os dados de execução das metas de uma forma inusitada. Segundo relatos de um dos gestores (SPC1), é comum que secretarias que possuem metas com um escopo menos delimitado (como, por exemplo, “implantar uma política para migrantes”) reportem uma porcentagem de execução baixa como estratégia para conseguir mais recursos para aquela política. Essa porcentagem de execução baixa pode ser “fabricada” reinterpretando o escopo da meta como algo mais abrangente do que o necessário para que a meta seja considerada como cumprida. A lógica que guia essa espécie de “*gaming* às avessas” parece ser de que, enquanto a meta não estiver totalmente cumprida, há espaço para barganhar mais recursos, dado o interesse do prefeito e dos órgãos centrais em ter o maior número possível de metas cumpridas.

6 DISCUSSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS

6.1 Comparando funções

Como pudemos ver, muito embora as cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo estejam desenvolvendo experiências de GpR paralelamente durante o mesmo período cronológico, a questão do tempo de implementação não é a única semelhança detectada entre os dois casos: esses sistemas de GpR apresentam algumas outras características em comum merecedoras de destaque.

Ainda que isso tenha sido um pressuposto considerado na etapa de seleção dos casos (ver capítulo 1), é importante ressaltar que ambas as cidades optaram por modelos de GpR que abarcam o conjunto da administração pública municipal, com regras e estruturas de monitoramento estabelecidas de forma centralizada. Apesar de esta ser a forma mais comum assumida pela GpR de acordo com a literatura (Jackson, 2011), é possível conceber a existência de outro modelo em que cada unidade é liberada para desenvolver um sistema próprio de GpR. O fato de as cidades estudadas terem desenvolvido esses sistemas de forma centralizada demonstra que o interesse e a iniciativa da implantação da GpR é principalmente do governo central, seja por iniciativa própria (Rio de Janeiro) ou devido a demandas externas (São Paulo). A centralidade do processo de concepção desses sistemas tem como consequência um processo de implementação de cima para baixo, com as diversas unidades sendo paulatinamente “enquadradas” nas regras definidas.

Outro aspecto em comum entre os dois modelos é que ambos fazem uso, de alguma forma, de indicadores de produtos (*outputs*) e de resultados (*outcomes*), embora em intensidades distintas. Pelo menos no caso dessas duas grandes metrópoles, a clássica dicotomia entre medir *outputs* ou medir *outcomes* (Pacheco, 2009) parece ter sido superada lançando mão de um sistema misto.

Por fim, cabe destacar entre os aspectos semelhantes de ambos os modelos os complexos processos de disseminação nacional e internacional de práticas inovadoras na área da gestão pública (Farah, 2014) dos quais ambos os modelos implementados são parte. Como vimos, a experiência da cidade colombiana de Bogotá é, de alguma forma, referência em ambas as cidades, seja inspirando o próprio modelo de GpR implementado (no caso de São Paulo), seja influenciando a forma com que a sociedade civil faz o acompanhamento da ação governamental, o que ocorreu em ambas as cidades. Mas essas cidades não são apenas polos

receptores nesse processo de disseminação de práticas exitosas: seu tamanho e importância econômica e política garantem que os modelos gerenciais implantados nessas cidades captem o interesse de municípios do Brasil e América Latina⁵³ afora.

Mas, não obstante as semelhanças destacadas, parece haver mais diferenças do que aspectos em comum entre os sistemas de GpR implementados nas duas cidades. Essas diferenças ficam claras quando analisamos esses dois casos concretos individualmente a partir dos conceitos das funções e disfunções derivadas da literatura internacional sobre GpR, trabalho desenvolvido ao longo dos capítulos 4 e 5. Descritos os casos individualmente, nos debruçamos sobre a análise comparada dos achados de pesquisa, o que possibilitou realçar as diferenças e explicitar as reflexões relevantes surgidas a partir dessas comparações.

Para facilitar a comparação entre as funções exercidas pelos sistemas de GpR em Rio de Janeiro e São Paulo, foi elaborado o Quadro 16. Em sua primeira coluna, o Quadro 16 traz as macrocategorias de funções desenvolvidas no capítulo 2. Na segunda coluna estão as principais funções exercidas pela GpR dentro de cada macrocategoria, assim como outros aspectos relevantes relacionados depreendidos da revisão teórica⁵⁴. A terceira e a quarta coluna trazem os principais achados empíricos dentro de cada uma dessas funções.

Quadro 16. Comparação das funções assumidas pelos sistemas de GpR - municípios de Rio de Janeiro e São Paulo

⁵³ Cidades argentinas como Rosário e Mendoza já implementaram sua própria versão do “Programa de Metas”, inclusive com a aprovação de legislação específica semelhante à paulistana. Rosário recebeu delegação da cidade de São Paulo para troca de experiências no ano de 2013.

⁵⁴ As funções e aspectos relevantes foram retomados do Quadro 6 (capítulo 2).

Macro cate- goria	Função/ Aspectos relevantes	Rio de Janeiro	São Paulo
Desempenho	Alocação de recursos	<ul style="list-style-type: none"> - Alto grau de centralização das decisões orçamentárias na figura do prefeito; - Decisões do prefeito sobre alocação de recursos podem implicar em alterações nas metas 	<ul style="list-style-type: none"> - Foco em aproximar as peças de planejamento orçamentário da GpR, mas sem desdobramento no processo de execução orçamentária.
	Motivação de equipes	<ul style="list-style-type: none"> - Motivação das equipes é central na concepção da GpR; - Remuneração variável; - Líderes Cariocas 	<ul style="list-style-type: none"> - Ausência de política central para motivação de servidores vinculada à GpR - Iniciativas de uso das metas para motivação nas secretarias finalísticas
	Promover eficácia/eficiência/efetividade	<ul style="list-style-type: none"> - Desenho da GpR prevê indicadores de <i>outputs</i> e <i>outcomes</i>; - Metas anuais de outputs podem ser revistas dependendo do resultado dos <i>outcomes</i>. 	<ul style="list-style-type: none"> - Desenho da GpR prevê indicadores de <i>outputs</i> e <i>outcomes</i>; - Não há esforço sistemático de monitoramento dos indicadores de <i>outcomes</i>, nem de sua relação com os <i>outputs</i>.
	Mecanismos de premiação/sanção de comportamentos	<ul style="list-style-type: none"> - Remuneração variável condicionada ao atingimento das metas pactuadas em Acordo de Resultados 	<ul style="list-style-type: none"> - Ausência de mecanismos de premiação/sanção de comportamentos
	Tipo de aplicação do GpR (metas, <i>rankings</i> , inteligência organizacional)	<ul style="list-style-type: none"> - Metas e inteligência organizacional 	<ul style="list-style-type: none"> - Metas e inteligência organizacional, embora de forma desconectada
	Cultura organizacional	<ul style="list-style-type: none"> - Visão de mundo hierarquista 	<ul style="list-style-type: none"> - Visão de mundo com elementos igualitários e fatalistas
Governança	<i>Accountability</i> vertical	<ul style="list-style-type: none"> - Relação próxima entre as promessas de campanha e as metas da GpR; - Prefeitura não disponibiliza mecanismo para acompanhar o andamento das promessas 	<ul style="list-style-type: none"> - Relação próxima entre as promessas de campanha e as metas da GpR; - Andamento da execução das metas pode ser acompanhado em um portal online
	<i>Accountability</i> horizontal	<ul style="list-style-type: none"> - Não há acompanhamento próximo das metas por parte do aparato de controle e outros poderes 	<ul style="list-style-type: none"> - Acompanhamento tímido por parte do TCM; - Atuação pontual do Poder Judiciário

	- Acompanhamento por parte do Conselho da Cidade e da Rio Como Vamos;	- Acompanhamento sistemático por parte do Conselho de Planejamento e Orçamento Participativos;
Controle social	- Imprensa faz o acompanhamento das promessas de campanha. Matérias são divulgadas no início e fim do mandato	- Imprensa faz o acompanhamento das metas, com balanços relativamente frequentes ao longo de todo o mandato.
Nível de transparência	- Balanços da execução das metas anuais do Acordo de Resultados são divulgados anualmente, em formato fechado e frequentemente com atraso. - Não há ferramenta que possibilite acompanhar o andamento das metas quadrienais do Plano	- Andamento das metas é divulgado online em formato aberto e atualizado a cada 4 meses; - Andamento dos objetivos (<i>outcomes</i>) pode ser acompanhado no observatório dos indicadores, com atualização anual.
Política	Construção de narrativas políticas	- Indicadores do Plano Estratégico com bons resultados são explorados politicamente; - Preocupação em se contrapor à cobertura negativa da imprensa
	Sinalizar "modernidade"	- Paes faz uso do fato de ter implantado o Plano Estratégico no Rio de Janeiro para projetar a imagem de um gestor moderno e comprometido - Posição defensiva de Haddad em relação ao Programa de Metas
	Disciplina política	- Prefeito faz uso das metas para garantir que os secretários se comprometam com o programa de governo - Secretaria de Governo faz uso das metas para garantir que os secretários se comprometam com o programa de governo. Prefeito não se envolve diretamente.

Fonte: elaboração própria.

A comparação nos permite observar que o caso carioca privilegia diversos aspectos das funções da macrocategoria do desempenho, em especial a motivação de equipes, a implementação de ferramentas de premiação e a implantação de mecanismos de premiação de comportamentos relacionados ao desempenho almejado. Por sua vez, o modelo paulistano pouco explora as funções de melhoria do desempenho. Houve uma tentativa de avançar no vínculo das metas com a gestão orçamentária, mas com resultados modestos.

Por outro lado, no que se refere às funções de governança, a experiência de São Paulo traz mais inovações no sentido de buscar envolver uma quantidade maior de atores na

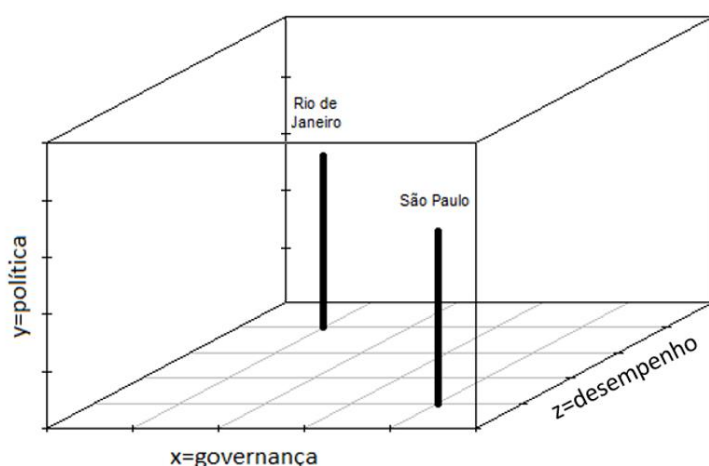
definição e acompanhamento das metas do que a prefeitura do Rio de Janeiro, onde o investimento em transparência e controle social é mais limitado.

Esses resultados confirmam os pressupostos que orientaram a escolha dos casos. Afinal, buscamos casos que privilegiassem cada uma dessas macrocategorias. Mas como se dá a relação dos casos com a dimensão política da GpR?

De modo geral, ambos os casos exploram as funções políticas da GpR, embora de formas distintas. No Rio de Janeiro, o prefeito Paes faz uso de seu plano estratégico para posicionar-se como um líder político diferenciado. Já em São Paulo, há uma preocupação muito grande em construir narrativas de governo que permitam contrapor-se às constantes críticas da imprensa. Em ambos os casos a função das metas como instrumento de disciplina política parece significativa, sinalizando um campo fértil e pouco explorado para estudos futuros no campo da ciência política.

Embora este estudo não tenha a pretensão de estabelecer uma escala que permitisse “medir” de forma precisa o quanto cada sistema de GpR faz uso de cada categoria de funções, o Gráfico 2 traz uma representação esquemática da posição aproximada de cada caso em um gráfico em três dimensões em que cada eixo representa uma das macrocategorias abordadas.

Gráfico 2. Representação esquemática das principais funções assumidas pelos sistemas de GpR nos dois municípios analisados



Fonte: elaboração própria.

De forma geral, o uso das metas no Rio de Janeiro revela um sistema de GpR alinhado ao receituário clássico da NGP. A ambição de produzir melhores resultados e de entregar serviços públicos de qualidade à população parece ter movido os políticos e gestores a tentar “reinventar” (Osborne & Ted Gaebler, 1992) o governo municipal através da adaptação de metodologias de gestão oriundas do setor privado. De acordo com essas características, a cidade foi representada no Gráfico 2 distante do eixo “x” e próxima ao eixo “z”.

Já em São Paulo a agenda da governança pública é que foi imperativa para a implementação de uma metodologia de GpR. No caso deste município, a sociedade civil foi protagonista ao pressionar pela aprovação de uma lei obrigando que cada prefeito eleito estabeleça suas metas e preste contas periódicas de seu andamento. De forma a refletir essas características, o Gráfico 2 traz a cidade próxima do eixo “x” e distante do eixo “z”. Por fim, ambas as cidades dão um peso semelhante para a dimensão política, o que é visualizado no Gráfico como a altura idêntica das linhas que representam ambas as cidades (eixo “y”).

A opção por um plano tridimensional com um eixo representando cada macrocategoria, além de permitir a comparação visual dos casos, busca representar uma determinada visão sobre as inter-relações dessas macrocategorias. Isso porque, ao adotar o modelo de eixos cartesianos, parte-se do pressuposto de que as relações entre essas macrocategorias não são antagônicas, ou seja, não há uma relação de *trade-off* entre elas, em que assumir mais funções de governança significaria abrir mão de parte das funções de desempenho ou políticas. Por exemplo, se o Rio de Janeiro conseguir implementar a ambição de ampliar as funções de governança no seu sistema de GpR, é de se esperar que sua representação no gráfico se desloque para a direita, sem necessariamente incorrer em perdas nas funções gerenciais, o que implicaria um deslocamento para baixo no gráfico. Assim, o Gráfico 2 permite vislumbrar a possibilidade da existência de “casos completos”, em que o sistema de GpR seria caracterizado pela grande importância dada às três macrocategorias funcionais.

6.2 Comparando as disfunções

A análise comparada do uso das diferentes funções da GpR, permitiu detectar diferenças significativas que demonstram a heterogeneidade de práticas e experiências no uso dessa metodologia de gestão pelos municípios.

Porém, além de tentar delimitar as funções exercidas em cada caso, este estudo também dedicou-se a buscar diagnosticar os diferentes problemas, ou disfunções, enfrentados pelos gestores no dia-a-dia de um sistema de GpR, a partir de sua localização na intersecção entre as diferentes funções desempenhadas. A comparação entre os problemas diagnosticados nos dois casos é um ponto de partida para estabelecer hipóteses sobre como esses problemas acometem esses sistemas e em quais condições, tarefa sobre a qual nos debruçaremos na próxima seção deste capítulo.

Aqui, é importante ressaltar que talvez a palavra “diagnóstico” seja imprecisa para caracterizar a delimitação dos problemas encontrados no campo. Isso porque a metodologia definida e o volume de dados coletados não permitem atuar no campo da certeza científica: a maior parte dos problemas apontados é suposição do autor, frequentemente derivadas de trechos de depoimentos que nem sempre passaram pelo devido processo de triangulação para confirmar sua validade. De qualquer forma, essas suposições foram construídas com base na revisão teórica desenvolvida nos capítulos 2 e 3, dialogando, portanto, com a literatura utilizada. Assim, o contraste dos diferentes problemas detectados pode contribuir com a formulação de hipóteses em estudos futuros.

Assim como foi feito com as funções, o Quadro 17 traz as principais conclusões acerca dos problemas relacionados à intersecção das diferentes funções detectados nos dois casos, o que permite uma tentativa de comparação direta.

Quadro 17. Comparação entre as disfunções detectadas – Rio de Janeiro e São Paulo

Problemas	Rio de Janeiro	São Paulo
Exposição ao escrutínio público pode inibir o desempenho	- Após um período inicial de adaptação, pressão social pode ajudar a motivar as equipes	- Controle social cria uma "pressão saudável" que ajuda as equipes a buscarem resultados
Accountability e desempenho: lógicas incompatíveis	- Sem indícios	- Atuação do TCM sinaliza que o modelo de <i>accountability</i> horizontal pode ser flexibilizado e abarcar dimensões do desempenho
Definição tecnocrática das metas	- As limitações dos instrumentos de governança parece favorecer o insulamento da tomada de decisões e de implementação	- Múltiplos mecanismos de controle social visando a construir a legitimidade das decisões tomadas
Políticos e técnicos: racionalidades em conflito?	- "Casamento" entre as racionalidades técnica e política	- Metas definidas politicamente no momento eleitoral podem ser vistas como inadequadas pelos gestores
Dependência da trajetória e lock-in?	- Sem evidências de <i>lock-in</i> , talvez em decorrência da possibilidade de mudança anual das metas de <i>outputs</i>	- Indícios de que os custos políticos de desviar da trajetória previamente estabelecida podem comprometer a efetividade das políticas
Miopia (foco no curto prazo)	- Sem indícios de miopia	- Indícios de miopia em função do risco político atribuído ao não cumprimento de metas possivelmente inadequadas
Relação entre maior transparência e blame-avoidance	- Dados de cumprimento das metas divulgados publicamente podem estar sendo objeto de <i>gaming</i> do tipo "turvar".	- <i>Gaming</i> como estratégia de <i>blame-avoidance</i> na relação dos governantes com a imprensa.
Gaming	- Secretarias finalísticas podem praticar gaming do tipo manipulação para demonstrar o cumprimento do Acordo de Resultados;	- Evidências de que as equipes de monitoramento central engajam-se em Gaming do tipo manipulação para possibilitar a divulgação de resultados mais favoráveis. - "Gaming às avessas" como estratégia de barganha de recursos

Fonte: elaboração própria

Como podemos ver, assim como no caso das funções, os problemas detectados em cada um dos casos apresentam algumas semelhanças e muitas diferenças. A principal semelhança digna de nota diz respeito à percepção dos gestores frente à relação entre as macrocategorias da governança e desempenho. Afinal, governança e desempenho são objetivos conflitantes entre si? Como vimos no segundo capítulo, a literatura não tem um consenso sobre esse assunto. Entretanto, o depoimento dos entrevistados parece estar de acordo com a hipótese de que uma maior exposição do setor público ao escrutínio externo (conceito semelhante à dimensão de governança aqui estudada) é benéfica para o desempenho, e não o contrário. Obviamente isso não permite chegar a nenhuma afirmação conclusiva, pois diz respeito apenas à percepção dos gestores envolvidos. Esta percepção poderia sucumbir diante de levantamentos empíricos mais aprofundados. No entanto, já constitui um elemento relevante a ser levado em conta nesse debate.

Uma primeira diferença importante diz respeito à crítica da teoria da governança às reformas inspiradas pela NGP, segundo a qual o foco excessivo na definição de metas rígidas e na instituição de mecanismos de controle gerencial baseados em critérios técnicos poderia empoderar de forma excessiva a burocracia e gerar insulamento, blindando o corpo técnico da influência e opiniões dos diversos *stakeholders* impactados pela política. Aqui também estamos lidando com assunto complexo, que mereceria um estudo próprio. Mas, com base nas limitadas evidências disponíveis, foi possível perceber que a preocupação em incorporar *inputs* de diferentes grupos sociais na formulação e acompanhamento das metas é maior na cidade de São Paulo do que no Rio de Janeiro, o que pode ser atribuído às preocupações que deram origem à implementação de um sistema de GpR naquele governo municipal e às opções políticas do prefeito e parte de seus secretários.

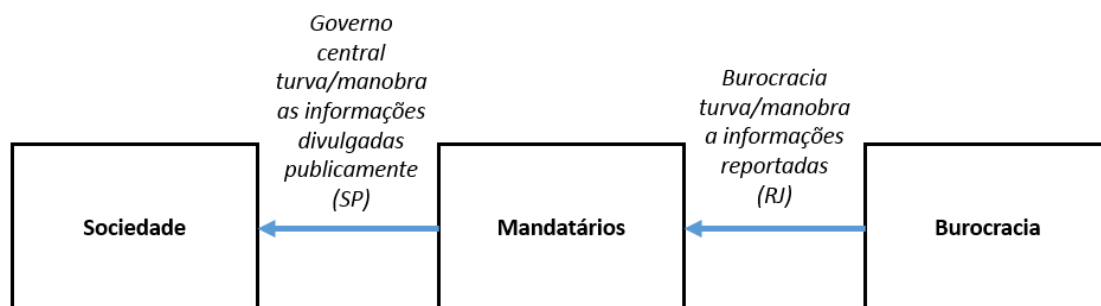
Outra possível disfunção dos sistemas de GpR em que os casos aparentam divergir diz respeito à possibilidade de esses sistemas engendrarem conflitos de racionalidade (Lewis, 2015) que contraponham os sistemas de crenças de gestores e políticos. Em São Paulo, o processo de definição das metas de desempenho excessivamente vinculado ao momento eleitoral indica que pelo menos a definição de objetivos públicos durante a campanha não necessariamente forneceu os subsídios mais adequados para a construção de um sistema de GpR, o que demonstra um conflito entre as duas racionalidades descritas por Lewis (2015), embora esse conflito não necessariamente se traduza em um conflito aberto entre gestores e políticos. Já no Rio de Janeiro, o fato de o próprio prefeito ser um dos principais empreendedores do modelo de GpR e fazer considerável uso político-eleitoral desse sistema,

como vimos, afasta a hipótese de um conflito de racionalidades. A campanha eleitoral de Paes à reeleição em 2012 também se mostrou marcada por um “casamento” dessas duas racionalidades, uma vez que esteve fortemente baseada no Plano Estratégico elaborado por sua própria gestão. Talvez, nesse caso, o contexto político marcado pela ausência de concorrentes viáveis tenha favorecido uma campanha mais sóbria, com menos promessas irrealizáveis.

O fato de as metas de São Paulo estarem baseadas em um programa de governo que se mostrou inexecutável no período de quatro anos também parece ser responsável por mais uma das diferenças entre as disfunções detectadas nos dois casos. Trata-se do fenômeno do *lock-in*, que foi observado em São Paulo, mas não no Rio de Janeiro. A indisposição em arcar com os custos políticos de mudar compromissos previamente assumidos pode fazer com que o fenômeno da dependência da trajetória se dê com mais força no caso paulistano. Além disso, o fato de as principais metas de *output* serem definidas a cada ano nos acordos de resultados parece favorecer eventuais revisões de rota.

Já em relação ao fenômeno do *gaming*, um fato curioso chama a atenção. No Rio de Janeiro, o principal problema de *gaming* relatado está na relação das secretarias finalísticas (responsáveis pela implementação das metas) com a unidade central responsável pelo monitoramento (no caso, a CVL). Foi possível perceber que a CVL despende considerável esforço e energia em tentar prevenir o *gaming* das unidades finalísticas. Por outro lado, no caso de São Paulo, é a unidade central de monitoramento que está preocupada em mostrar os melhores dados possíveis no portal online de monitoramento. Retomando o paradigma tradicional de *accountability* na administração pública de Behn (1998), conforme ilustrado na Ilustração 5 (Capítulo 2), isso significa que o *gaming* pode incidir tanto na relação de delegação política entre mandatários e a burocracia como na relação entre a sociedade e os mandatários, conforme a Ilustração 17:

Ilustração 17. *Gaming* e as relações Agente-Principal tradicionais do *accountability* democrático



Fonte: elaboração própria, com base em Behn (1998).

É importante fazer uma ressalva a este argumento. Não é possível afirmar que as práticas de *gaming* caracterizadas sejam as únicas que ocorrem nos dois casos, uma vez que, como vimos, também há divergências no acompanhamento da imprensa do cumprimento das metas no caso do Rio de Janeiro e que as secretarias finalísticas também podem tentar enganar as secretarias centrais para obter mais recursos no caso de São Paulo. No entanto, essas foram as práticas apontadas como problemáticas pelos próprios gestores.

Não obstante essa ressalva, a análise comparada das evidências empíricas parece sugerir que as diferentes funções assumidas pela GpR em cada caso impactam as regras do jogo, ou seja, influenciam quem joga (faz *gaming*) e de que forma o jogo é jogado. Dado o uso político das metas, se o sistema de GpR assume mais funções de governança, como proporcionar dados para subsidiar ações transparência e participação, a tendência parece ser que mais *gaming* “externo” ocorra na “cúpula”, com as estruturas de monitoramento do sistema tentando mostrar dados favoráveis à opinião pública. Por outro lado, se as principais funções estão relacionadas à melhoria do desempenho, este *gaming* deve ser do tipo “interno”, com as unidades executoras das metas turvando seus dados de desempenho de forma a enganar as unidades de monitoramento.

6.3 Tentando dar um sentido às diferenças: um olhar para além das funções e disfunções

O modelo teórico das funções e disfunções dos sistemas de GpR contribui para mapear os verdadeiros objetivos, a estrutura de funcionamento e os problemas enfrentados pelos gestores durante a implementação e operação desses sistemas. No entanto, não ajuda a explicar o porquê dessas diferenças. Assim, antes de retomarmos as perguntas de pesquisa em busca das respostas, nos debruçaremos sobre alguns achados de pesquisa que ajudam a compreender as diferenças entre os casos e que de uma forma ou de outra escapam à formulação teórica original.

Durante as entrevistas, os gestores e representantes da sociedade civil apresentaram em seus depoimentos suas versões particulares sobre a realidade em que desenvolvem seus trabalhos, que ajudam a formular hipóteses do por que as coisas são como são. Em alguns casos, ao ouvirem que o interesse do pesquisador era comparar Rio de Janeiro e São Paulo, forneceram suas próprias narrativas sobre as diferenças entre as cidades, tanto do ponto de vista do contexto sócio-econômico quanto gerencial. Apoiado nesses depoimentos e em referências teóricas que não necessariamente foram incorporadas no modelo descrito nos capítulos 2 e 3 e que de alguma forma surpreenderam o autor, identificamos quatro grandes grupos de variáveis exógenas ao modelo e que incidem sobre o processo de formulação e implementação do sistema de GpR. Levar em conta essas variáveis pode ajudar a elucidar as diferenças entre as duas cidades. São elas: a cultura política, a formação da agenda, o envolvimento do líder e a institucionalização do modelo. Abaixo, faremos algumas considerações sobre essas variáveis, antes de partirmos para as considerações finais.

a) Cultura política

“Minha impressão é que tem um pacto social pelo Rio de Janeiro. A Copa e a Olimpíada impuseram isso à cidade” (SPSC1). Esta frase de um dos entrevistados paulistanos aponta para um elemento importante e que escapa à formulação inicial do modelo analítico que orientou este estudo. Trata-se da cultura política em que cada administração municipal está inserida. Este entrevistado relatou que sua impressão era de que devido aos grandes eventos a serem realizados na cidade e ao momento de otimismo vivido pelo Rio formou-se uma espécie de “consenso social” em torno da administração de Eduardo Paes, o que

explicaria a relativa ausência de forças sociais que emplaquem um discurso crítico à administração daquele prefeito.

Essa sensação de consenso político estaria evidenciada, por exemplo, na forma com que a imprensa faz a cobertura da atuação da prefeitura do Rio de Janeiro. Em seu balanço das promessas de campanha do primeiro mandato de Paes, o jornal “O Globo” (2012a) é cauteloso e lança mão de frases que relativizam compromissos não atingidos. Por exemplo, o jornal afirma que “nem sempre honrar uma promessa realmente é algo positivo ou deixar de cumprir é negativo” ou ainda que “uma promessa muito inflada esconde bons resultados”.

O depoimento de um dos representantes da sociedade civil carioca corrobora com a visão do autor de que há um contexto político que dá mais liberdade para o chefe do Executivo manejar suas metas. Este entrevistado (RJSC1) traz outro componente à análise: a ausência de um histórico mais incisivo de mobilização e atuação da sociedade civil da cidade do Rio de Janeiro em torno do acompanhamento sistemático de políticas públicas por meio de indicadores e metas, agravado pela existência de mecanismos de controle social ainda pouco eficazes no governo municipal. A avaliação do entrevistado é que, em São Paulo, as forças da sociedade civil adotaram como estratégia organizar-se em torno da RNSP, o que explicaria o fato de o Programa de Metas ser mais utilizado como instrumento de controle social nessa cidade.

Ambos os entrevistados (SPC1, RJSC1) concordam que o mesmo cenário político não se verifica na cidade de São Paulo, onde tanto a imprensa como a sociedade civil mostram-se bastante críticos à administração de Haddad. Os altos índices de rejeição ao prefeito e a sensação de polarização política em torno de sua figura seriam sintomas de um contexto político bastante adverso ao prefeito, especialmente em um momento em que a rejeição ao PT cresce nacionalmente. Embora o antipetismo seja um componente importante desse contexto turbulento, é importante lembrar que Kassab, o primeiro prefeito a implementar o Programa de Metas, também tinha suas metas cobradas de forma bastante contundente pela imprensa, o que parece indicar que uma certa sensação de desconfiança em relação ao governo municipal é característica anterior da cultura política de São Paulo.

Mas como a cultura política pode afetar o funcionamento do sistema de GpR? Dadas as funções política e de governança, um contexto adverso pode tornar o mandatário mais avesso ao risco de ser visto como um gestor incompetente, o que pode aumentar a propensão à adoção de estratégias de *blame-avoidance* e *gaming* no âmbito do sistema de GpR, além de

favorecer fenômenos do tipo *lock-in*. De fato, os gestores cariocas relataram uma relativa liberdade na mudança de compromissos previamente estabelecidos, ao passo que a dificuldade em promover mudanças nesses compromissos constitui-se como um dos principais problemas identificados pelos gestores de São Paulo.

Por outro lado, é possível argumentar que se o Programa de Metas tem funcionado como um instrumento de *accountability* vertical na cidade de São Paulo, recebendo cobertura constante da imprensa e pautando campanhas políticas, talvez seja menos por méritos próprios do modelo de GpR e mais por conta do ambiente político específico da cidade e pela própria cobrança constante da RNSP. Afinal, o próprio representante da Rede admite que a experiência do programa de metas não tem demonstrado tão bons resultados quando implementada em municípios sem movimentos sociais e imprensa tão atuantes como em São Paulo.

b) A formação da agenda: como a GpR entra na prefeitura?

Como vimos anteriormente, o processo de formulação e implementação do modelo de GpR é bem diferente em cada caso. No Rio de Janeiro, o processo é encabeçado pelo titular da CVL que, convencido da importância da iniciativa e ocupando lugar privilegiado na administração pública municipal, mobilizou esforços e recursos no sentido de implementar o Plano Estratégico, agindo como uma espécie de “empreendedor de políticas” (Kingdon, 2003). Já em São Paulo, o papel de empreendedor foi desempenhado pela RNSP, que fez aprovar na Câmara Municipal uma emenda à Lei Orgânica que obrigará a implantação do Programa de Metas e a prestação de contas por todos os prefeitos eleitos desde 2008.

Assim, estamos diante de dois casos em que o processo de formação da agenda em torno do tema da GpR se desse de formas distintas. Ou seja, o processo decisório que levou à adoção da solução “gestão por resultados” varia caso a caso, fenômeno esse que foi estudado em profundidade por Perdicaris (2009), que analisou os fatores e atores que influenciaram a entrada do tema da GpR na agenda do governo municipal nos casos de Curitiba, Porto Alegre e Joinville.

O que a análise dos casos de Rio de Janeiro e São Paulo nos permite compreender é que não só o tema da GpR pode entrar na agenda pública por diferentes caminhos, mas

também que esses diferentes caminhos percorridos influenciam o tipo de GpR que será implantada, ou seja, quais funções serão assumidas por esse sistema.

A essa altura do estudo, esse argumento é praticamente auto evidente. O sistema de GpR implantado em São Paulo privilegia os aspectos de governança devido à sua história e às expectativas dos atores que empreenderam sua adoção por parte da PMSP. O mesmo raciocínio pode ser aplicado ao Rio de Janeiro: o desempenho é a principal função assumida pelo sistema pois assim foi moldado por seu principal empreendedor.

O tema da formação de agenda pode ajudar ainda a responder uma das “novas questões” da literatura sobre mensuração de resultados formuladas por Johnsen. O autor pergunta: “há diferenças na implementação, uso e resultados de sistemas de GpR exigidos por lei na comparação com aqueles não exigidos por lei?” (Johnsen, 2004, p. 6). Os resultados do presente estudo sugerem que sim, e que essas diferenças podem ser bastante significativas, impactando os resultados esperados do uso de sistemas de GpR.

c) Envolvimento do chefe do Executivo

A participação direta do chefe do Executivo nos processos do sistema de GpR aparece espontaneamente como um fator determinante no sucesso ou no fracasso do sistema de GpR nas falas da maior parte dos gestores entrevistados (SPC1, SPC2, SPC3, SPF2, SPF3, RJC1, RJC2, RJF2). Levando-se em conta que essa não era uma variável que fazia parte do modelo e que, portanto, não constava do roteiro de entrevistas, a ampla incidência de menções a este tema sugere que talvez este seja um fator que mereça mais atenção por parte da teoria.

Não se trata de aqui de analisar aspectos da personalidade ou adequação ou não do mandatário ao papel de líder “inspirador”, mas sim do quanto esse mandatário está disposto a se envolver no processo de formulação e implementação e em apostar na GpR como um método de governo que pode ajudá-lo na condução de sua gestão em pelo menos parte das múltiplas funções assumidas por esse método: melhorando o desempenho, legitimando a ação do governo ou fazendo política. De certa forma, trata-se de analisar o quanto os prefeitos em pauta assumem para si o papel de empreendedores das políticas de GpR (Kingdom, 2003).

Eduardo Paes parece enxergar o Plano Estratégico como uma oportunidade de buscar melhorias para o desempenho do governo e receber dividendos políticos, seja pela melhoria

da percepção popular sobre a qualidade dos serviços públicos, seja pelo Plano Estratégico ajudá-lo a se posicionar politicamente como um bom gestor público. Para tanto, deu poder a uma estrutura de monitoramento que recolhe, analisa e reporta periodicamente informações que, a julgar pelos relatos dos gestores, é bastante levada em conta na tomada de decisões.

Por outro lado, Haddad parece não ver o Programa de Metas com os mesmos olhos. Apesar de um ensaio inicial no começo da gestão, atualmente não há uma estrutura de monitoramento sistemático baseada em indicadores de performance que reporte diretamente a ele, preferindo o diálogo direto com os secretários e uma equipe de gabinete que recolhe e processa informações a partir de demandas *ad hoc*. A relutância do prefeito Haddad em dar mais importância ao Programa de Metas como instrumento de gestão contrasta com o interesse e empenho demonstrados no caso de outros instrumentos de planejamento da ação pública, como o Plano Diretor e o Plano Municipal de Mobilidade. Talvez o perfil acadêmico deste prefeito contribua para um maior interesse pelo planejamento, em detrimento do monitoramento e outras metodologias gerenciais.

Seria difícil especular os motivos que levam os gestores a abraçarem ou não a GpR como método de governo. Talvez aspectos como a formação, histórico de atuação profissional e visão de mundo tenham alguma influência sobre isso. Mas o fato é que este foi, provavelmente, o principal fator apontado pelos gestores entrevistados como responsável pelos sucessos e/ou fracassos na implementação do sistema de GpR. Entre outros fatores, o envolvimento ou não do prefeito é tido como fator de motivação/desmotivação das equipes (RJF2, SPC2), legitimação/deslegitimação das decisões tomadas (RJF2, SPC3) e empoderamento ou desempoderamento da estrutura de monitoramento e dos responsáveis pela coordenação da implementação das metas (RJC1, RJF2, SPF3, SPC1, SPC2).

d) Institucionalização do sistema de GpR

Por fim, há uma variável que está, de certa forma, relacionada às citadas anteriormente, pois pode ser compreendida como consequência delas. Trata-se do grau de institucionalização do sistema de GpR. Ou seja, até que medida as regras que condicionam os processos de definição, monitoramento e divulgação das metas e respectivos resultados estão institucionalizadas.

Na avaliação de parte dos gestores (SPF3, RJC1, RJF1), a institucionalização é fundamental para que o sistema opere de forma eficaz e para que os avanços conquistados ao longo de uma gestão não se percam. Essa institucionalização é compreendida pelos gestores como a vinculação concreta dos processos referentes ao sistema de GpR com processos vitais para a ação pública, como por exemplo o processo de tomada de decisões ou o processo de alocação de recursos.

Nesse sentido, a institucionalização é quase que uma consequência da importância que as funções da GpR assumem nas organizações públicas. À medida que o sistema vai adquirindo novas funções, novas regras vão sendo necessárias para reger seu funcionamento. É o caso das leis, decretos e práticas que regulamentam a estrutura de remuneração variável no Rio de Janeiro, ou ainda os processos participativos em São Paulo. Na ausência dessas regras, o sistema pode até funcionar, mas tende a produzir informações inúteis, que não estarão vinculadas a processos vitais para o funcionamento das organizações. Assim, o grau de institucionalização pode ser usado quase como um termômetro de quais funções estão sendo exercidas pelo sistema de GpR em cada caso.

A não-institucionalização das regras pode gerar retrabalho e uma sensação de “falta de clareza” dos objetivos no âmbito do sistema de GpR, consideração que foi reportada por pelo menos um gestor no caso de São Paulo (SPC2).

No entanto, o termo “institucionalização”, nesse contexto, pode se referir não apenas ao quanto as regras do sistema de GpR foram incorporadas ao marco legal que rege a administração pública municipal, mas também a quanto essas normas se tornaram práticas reiteradas e legitimadas no âmbito das instituições. Nesse aspecto, a institucionalização relaciona-se com a questão da cultura organizacional e do quanto as organizações absorveram os valores e a mentalidade que favorecem a busca por melhor desempenho. A adoção parcial e isolada da mensuração de resultados, sem um processo mais abrangente de tentativa “mudança cultural de segunda ordem” (Hood, 2012), como o que parece estar em curso no Rio de Janeiro, pode ser interpretada como uma das origens do fracasso da implantação da GpR para melhoria do desempenho na administração pública (Pacheco, 2009).

6.4 Conclusões: retomando as perguntas de pesquisa

No capítulo 1, foram estabelecidas três perguntas que guiaram o desenvolvimento desta pesquisa. Essas perguntas funcionaram como linhas-mestre que orientaram o processo de elaboração do modelo teórico e a coleta e análise dos dados. Retomá-las neste capítulo final contribuirá com o esforço de síntese dos diversos achados da pesquisa. As perguntas de pesquisa são: “Quais são as funções exercidas pelos sistemas de GpR?”; “Quais problemas podem estar relacionados ao exercício simultâneo de diversas funções pelos sistemas de GpR?” e “O exercício simultâneo de diferentes funções impacta o funcionamento dos sistemas de GpR? Como?”.

Para buscar responder à primeira pergunta de pesquisa, que visa a identificar as diversas funções assumidas pela GpR nas organizações públicas, definimos essas funções a partir da literatura no Capítulo 2 e as agrupamos em torno de 3 macrocategorias. A classificação mostrou-se útil do ponto de vista analítico: grande parte das funções identificadas pôde ser verificada empiricamente em pelo menos um dos casos. A partir desses achados, podemos concluir, em resposta a essa pergunta, que os sistemas de GpR assumem diversas funções simultaneamente, embora em profundidades distintas. Essas funções estão vinculadas à melhoria do desempenho (como motivação de equipes, alocação de recursos e aumento de *outputs*), à governança pública (como transparência e *accountability* vertical e social) e à política (como a disciplina política e a construção de narrativas eleitorais).

Em relação à segunda pergunta, que trata de demarcar as disfunções relacionadas ao exercício de mais de uma função, o Capítulo 3 traz um levantamento de diversas disfunções mapeadas pela literatura de forma dispersa. O levantamento de dados sobre os casos permitiu verificar que a maior parte dos problemas apontados a partir da teoria são vivenciados pelos gestores na prática. O Quadro 17, na seção 6.2, traz um bom resumo de quais problemas foram encontrados.

Por fim, a terceira questão visa a explicitar correlações entre as disfunções encontradas e o exercício simultâneo de diversas funções. Os achados de pesquisa permitem demonstrar a validade da hipótese-base⁵⁵ ao verificarmos que dois sistemas de GpR que atendem a diferentes funções apresentaram distintas disfunções. A análise dos casos permite avançar em relação a essa hipótese inicial e estabelecer, ainda que de forma tentativa, conexões entre os

⁵⁵ A hipótese-base é a de que “diferentes combinações de funções assumidas pelos sistemas de GpR, ou seja, o fato de cada sistema privilegiar determinadas funções e não outras, está relacionado com o surgimento de diferentes disfunções (problemas)”, conforme estabelecida no Capítulo 1, página 25.

campos das “funções” e das “disfunções”, que poderão ser exploradas futuramente como hipóteses para novas pesquisas.

Começando com as funções relacionadas à melhoria do desempenho, a análise dos casos fornece elementos que permitem sustentar a hipótese de que o foco na definição tecnocrática das metas e, conseqüentemente, do que é considerado o desempenho adequado, pode levar ao insulamento burocrático e a maior distanciamento do Estado em relação à sociedade. Trata-se, em linhas gerais, de uma das principais críticas dos teóricos da “Nova Governança Pública” às reformas voltadas para o desempenho inspiradas na NGP (Bento, 2003; Peters, 2005). Além do insulamento burocrático, o foco excessivo no desempenho pode impactar outras dimensões importantes da GpR no setor público, como a transparência dos dados de desempenho, dimensão que deixa a desejar na experiência do Rio de Janeiro.

Por fim, as funções de melhoria do desempenho também parecem estar relacionadas com *gaming* “interno”, ou seja, a tentativa das unidades responsáveis pela execução das metas de turvarem dados e manipular as expectativas das equipes de monitoramento (Hood, 2006a; Radnor, 2008). A literatura é rica na descrição sobre o *gaming* “interno”, em que as unidades executoras das metas tentam escapar da responsabilidade pelo mau desempenho. Mas este trabalho identificou que o *gaming*, às vezes, pode assumir uma natureza bastante distinta quando o sistema de GpR cumpre a função de planejamento da alocação de recursos, com as unidades executoras tentando demonstrar um desempenho pior do que o real como estratégia de barganha de recursos, fenômeno que apelidamos “*gaming* às avessas”.

Em relação à macrocategoria da governança, identificamos possíveis correlações com problemas como a miopia (Smith, 1995) e o *lock-in*. Ao assumir a função de *accountability* vertical baseada nos programas de governo, os sistemas de GpR parecem ampliar os custos políticos de desvios de rota e do planejamento de longo prazo, aumentando os incentivos para que os tomadores de decisão sejam responsivos e demonstrem cumprir os compromissos assumidos mesmo que essa não seja a alternativa mais responsável, o que seria prejudicial aos valores democráticos (Przeworski, Stokes & Manin, 1999). O estudo demonstrou também que a função de transparência, quando assumida pelos sistemas de GpR, também cria incentivos ao *gaming* como estratégia de *blame-avoidance* na comunicação dos políticos com a sociedade, o que está alinhado ao argumento de Hood (2007b).

Por fim, o uso de sistemas de GpR para desempenhar as funções da macrocategoria “política” pode engendrar o surgimento ou aprofundamento de conflitos de racionalidade

entre gestores e políticos. Também pode favorecer o surgimento do “*gaming* de cúpula”, em que as unidades responsáveis pelo monitoramento têm interesse em turvar os dados de desempenho para favorecer a construção de narrativas políticas.

Porém, como vimos na seção anterior, não apenas as funções estão relacionadas com o surgimento de disfunções. Outros achados de pesquisa permitiram estabelecer a cultura política, a questão da formação da agenda, o envolvimento do líder e o grau de institucionalização como variáveis-chave para a compreensão desses problemas. Essas variáveis condicionam a inserção dos sistemas de GpR no âmbito das organizações públicas e podem ser determinantes para as funções assumidas por esses sistemas, bem como originar, agravar ou mitigar o surgimento de problemas.

6.5 Considerações finais

A implantação de sistemas de GpR nas prefeituras de Rio de Janeiro e São Paulo é sinal dos tempos vindouros: tudo indica que a gestão baseada em indicadores veio para ficar. Há grande probabilidade de que a GpR continuará a ganhar espaço nos municípios brasileiros, empurrada pela disseminação de experiências exitosas e pela pressão cada vez maior da sociedade civil organizada por novos instrumentos de governança pública. Uma proposta de emenda à constituição apoiada pela RNSP que tramita no Congresso Nacional pode, se aprovada, obrigar todos os entes federativos a implementar o instrumento do Programa de Metas nos mesmos moldes da emenda aprovada à Lei Orgânica do município de São Paulo.

Este trabalho teve por objetivo estabelecer conexões entre os problemas vivenciados pelos gestores e as diferentes funções exercidas pelos sistemas de GpR. Pudemos ver que, ao nos debruçarmos sobre essas relações a partir de elementos empíricos, foi possível encontrar uma série de subsídios preciosos para aprofundar nossa compreensão sobre o funcionamento desses sistemas.

Os resultados demonstraram que os sistemas de GpR implementados nas prefeituras de Rio de Janeiro e São Paulo diferem de forma significativa em termos das funções que assumem, muito embora as três grandes categorias de funções da GpR estejam presentes de alguma forma nos dois casos. Vimos que a cidade de São Paulo implementou um sistema voltado principalmente para as funções de governança, como transparência e controle social, ao passo que o Rio de Janeiro privilegiou as funções relacionadas à melhoria do desempenho

na prestação dos serviços públicos. Percebemos que a forma como essas diferentes funções são assumidas pelos sistemas de GpR em cada caso pode propiciar o surgimento de disfunções. Essas disfunções são percebidas pelos gestores como problemas na condução do sistema de GpR que podem prejudicar sua capacidade de fazer atingir os objetivos inicialmente propostos, por exemplo: *gaming*, miopia e insulamento burocrático. Por último, analisamos alguns aspectos que poderiam explicar as diferenças observadas nos dois casos.

Acreditamos que uma das maiores contribuições desta pesquisa é abordar os sistemas de GpR para além da dimensão da melhoria do desempenho. A questão do desempenho tem sido, sem dúvida, a maior preocupação da literatura sobre gestão pública no Brasil e no mundo, o que é legítimo e justificável tendo em vista as crescentes pressões para que o Estado forneça mais e melhores serviços públicos, mesmo em contexto de significativa limitação fiscal.

Porém, a análise exclusiva da dimensão do desempenho frequentemente ignora uma parte significativa da experiência da GpR vivida pelos gestores. O resgate das dimensões política e de governança em que estão inseridos esses sistemas permite olhar para problemas conhecidos dos acadêmicos e gestores como o *gaming*, a miopia e a dependência da trajetória a partir de novas perspectivas. Esperamos que o trabalho tenha ilustrado esse argumento de forma satisfatória.

Avaliamos que uma característica importante deste trabalho foi a de tentar estabelecer uma quantidade relativamente grande de conexões entre diversas variáveis que podem incidir sobre o funcionamento de sistemas de GpR. Temos consciência de que essa aspiração de estabelecer um grande mapa conceitual de variáveis inter-relacionadas se deu, muitas vezes, em prejuízo da capacidade de aprofundar o entendimento sobre a maioria dessas conexões: a maior parte dos achados permite no máximo estabelecer suposições e hipóteses, mas não conclusões definitivas.

Assim sendo, este estudo contém um conjunto bastante abrangente e heterogêneo de pistas que podem dar origem a novas pesquisas. Um dos temas que foi abordado de forma insuficiente aqui é compreender como, quando e que tipo de uso os políticos fazem das informações de desempenho. Apesar de termos chegado a algumas explicações preliminares nesse sentido, o fato de nenhum político ter sido entrevistado nesta pesquisa deixa evidentes as limitações dos achados desta pesquisa e demonstra que ainda há muito a ser investigado nesse sentido.

Outra questão digna de maior investigação é: “quais são os fatores que fazem com que os sistemas de GpR assumam uma ou outra função como mais importante”? Na seção anterior, levantamos alguns fatores que poderiam explicar as diferenças, como a cultura política, a formação da agenda e o envolvimento do líder no processo. Esses fatores são suficientes para explicar as diferenças? Que outros fatores devem ser levados em conta? Outra questão vinculada a esta surge da análise do caso de São Paulo, em que as metas parecem desempenhar funções diferentes nas unidades finalísticas na comparação com as unidades responsáveis pelo monitoramento⁵⁶. Deste achado depreendem perguntas como: “dentro de um mesmo sistema, de que formas variam os usos da GpR nas diferentes unidades participantes? Qual a amplitude dessas variações?”.

Há duas variáveis em particular que merecem uma reflexão mais aprofundada. Se a entrada na agenda e o envolvimento direto do prefeito são fatores importantes para o sucesso dos sistemas de GpR, qual deles é mais determinante? Pensando no caso de São Paulo, uma vez que a agenda da GpR como instrumento de governança tenha se consolidado, um prefeito que deseje implementar um sistema mais voltado para o desempenho será bem-sucedido? O Gráfico 2 da seção 6.1 sugere que não há nenhum *trade-off* entre essas duas macrocategorias, indicando que seria possível incorporar mais funções de desempenho sem abrir mão das funções de governança. Ficaremos no aguardo de novas pesquisas que possam testar a validade dessa hipótese.

Por fim, a questão das disfunções, em especial o fenômeno do *gaming*, também merece maior consideração por parte dos pesquisadores, dada a multiplicidade de formas que ele assume nesses dois casos (*gaming* interno, *gaming* de cúpula, *gaming* às avessas). A relação entre o *gaming* e as diferentes funções assumidas pela GpR merece maior aprofundamento.

6.6 Outras considerações finais: a visão de um implementador

“Mas agora que você está estudando isso.... o que você faria de diferente”? Esta pergunta me foi feita por um dos entrevistados da Prefeitura de São Paulo, um companheiro de trabalho que acompanhou comigo todo o processo de formulação e implementação do Programa de Metas ao longo dos anos de 2013 e 2014. Provocado por esta pergunta e

⁵⁶ Ver depoimento do gestor SPF1 na página 136.

incentivado por minha orientadora, decidi escrever aqui algumas linhas com um conjunto de reflexões e inquietudes de um pesquisador-gestor que resolveu investigar o sistema de metas que implementou.

Gostaria de começar deixando claro que, apesar das críticas e dos pontos negativos apontados na avaliação sobre o funcionamento do Programa de Metas na Prefeitura de São Paulo, reconheço a importância e o valor da gestão de Fernando Haddad. Acredito que essa gestão tem avançado em agendas fundamentais para a cidade, como a de mobilidade, de ocupação do espaço público e de retomada da capacidade de investimento municipal. Para mim foi uma honra contribuir como pude com esse esforço, principalmente sob a direção da Profa. Leda Paulani, a quem admiro não só como profissional, mas também como pessoa.

Tendo participado do processo de implementação do Programa de Metas, sou testemunha da preocupação de todos os envolvidos em corrigir os problemas percebidos nas metas da gestão anterior. O resultado final foi um programa mais enxuto e focado, que traduz a essência do programa de governo do Prefeito, que permite um entendimento mais fácil por parte da população. O desenvolvimento do sistema online de monitoramento, projeto que coordenei, prezou pela precisão conceitual, definindo de antemão uma tipologia de monitoramento que caracterizasse as fases de cada projeto, de forma que fosse mais difícil turvar as etapas de execução da meta *ad hoc* e inflar artificialmente as porcentagens de cumprimento.

A grande importância dada pela SEMPLA às funções de governança sofreu resistências consideráveis dentro do governo, especialmente de secretários mais vinculados ao mundo político-partidário. Fomos acusados de estar criando um teto de vidro para a gestão. Para parte do secretariado, abrir o planejamento e a execução das metas de forma tão detalhada seria uma forma de “sincericídio”. Apesar das visões críticas desses secretários, o prefeito sempre pareceu dar apoio ao trabalho, ainda que a certa distância. Uma de suas únicas falas públicas sobre o modelo de Programa de Metas que desejava implantar, em um evento da RNSP logo no início de sua gestão, dizia que esse seria um instrumento de transparência e diálogo com a sociedade. Mesmo mantendo-se distante do dia-a-dia do Programa, o prefeito nunca nos desautorizou, o que permitiu que o trabalho seguisse de forma relativamente tranquila.

Aos poucos fui me dando conta do quanto a preocupação dos envolvidos diretamente com o monitoramento das metas estava voltada para a relação com a sociedade: a

transparência, a cobertura da imprensa, os processos participativos, as audiências públicas. E do quão distantes fomos ficando do mundo da gestão e do desempenho, principalmente a partir do segundo ano de governo, quando o ensaio da construção de uma equipe e de um sistema de monitoramento gerencial das metas com centro na Secretaria de Governo foi abortado.

Paralelamente a isso, mergulhava na literatura sobre GpR e discutia com minha orientadora o escopo do projeto de tese. Ao longo desse processo, fui me dando conta do quanto essa preocupação com o que agora nomeio como as dimensões política e de governança da GpR destoavam dos aspectos que eram abordados pela maior parte da literatura e do debate público sobre GpR no Brasil. De alguma maneira que ainda não compreendia bem, minha experiência (e a experiência da maior cidade do Brasil) tinha algo de único. Como essas diferentes preocupações podem coexistir na prática? De certa forma, essa é a pergunta que me motivou a realizar essa pesquisa.

Credito a elaboração dessa fórmula de “gestão para resultados à paulistana” à Rede Nossa São Paulo. Olhando em retrospecto, não acho que nosso Programa de Metas foi tão diferente assim do implementado pela gestão Kassab. Há avanços, mas a estrutura é basicamente a mesma: ambos os modelos investem pesadamente na prestação de contas sobre o andamento do programa de governo. Visto dessa forma, o sucesso obtido pela Rede em impor uma agenda de controle social à administração pública é estrondoso. Duas gestões municipais, de lados opostos do espectro político, implementaram sistemas abrangentes e complexos de transparência sobre seus programas de governo. Tenho procurado nas grandes cidades do mundo, mas ainda não encontrei, sistemas de indicadores que exponham tanto os gestores públicos em relação a suas próprias promessas. Penso que esse sucesso é fruto de uma conjuntura muito particular da cidade de São Paulo e que é bastante difícil de replicar. A “Lei de Metas” pode ter ajudado, mas é o ambiente político de constante cobrança que faz o Programa de Metas vingar enquanto instrumento de governança. Sem esse ambiente, nada impediria deste instrumento virar mais um documento inócuo, como acontece com o PPA na maior parte das cidades.

Não obstante os grandes avanços, fica uma sensação de oportunidade perdida. Toda a energia, recursos e tempo de trabalho dedicados para construir esse instrumento que, ao fim e ao cabo, poderia ser muito melhor utilizado para ajudar a pensar inovações gerenciais e promover a melhoria do desempenho no governo.

Acredito que, para que o Programa de Metas possa adquirir uma importância maior do ponto de vista gerencial, o sistema precisa operar com um nível maior de institucionalização, mas também de flexibilidade. A experiência do Rio de Janeiro traz lições valiosas nesse sentido. Reconhecer erros, alterar rumos e buscar novas alternativas é uma dimensão fundamental da gestão para o desempenho, mas pode ser mortal no mundo da política, especialmente em um ambiente político desfavorável, em que ninguém quer ser apontado como “culpado” pelo mau desempenho. O programa de governo é importante, mas não pode ser a única régua para se medir um bom governante. E, francamente, a ideia de que com o tempo o programa de metas conseguirá “civilizar” o processo político e trazer as propostas dos candidatos para o mundo real me parece algo ingênua e descabida. A etapa de elaboração de um programa de governo tem uma lógica política própria que é fundamental na medida em que busca estabelecer consensos em torno de propostas para a cidade. Promessas impossíveis não são necessariamente tentativas de manipulação deliberada da opinião pública, mas sim tentativas de pautar e colocar na agenda determinados temas. Outra limitação a essa visão é a questão da assimetria de informações: como estabelecer propostas realistas sem conhecer as limitações não apenas de recursos, mas também de capacidade da máquina pública?

“O que eu faria de diferente”? Começaria por reconhecer essa dimensão essencialmente política do programa de governo. Se acompanhar o andamento das promessas é importante, um pé na realidade também é. Talvez trabalhar de partida com métricas de comparação com realizações das gestões anteriores ajude a mitigar esse problema. Comparar as realizações de uma gestão com as de outra pode contribuir para explicitar o grau de ambição embutido nas metas e a relativizar o argumento de que o não-cumprimento é reflexo de incompetência gerencial.

Um segundo aspecto seria retomar a ideia de repactuação periódica das metas. Tentamos implantar isso, mas o receio das repercussões políticas negativas falou mais alto. Não se trata de divulgar: “não vai dar mais para fazer 150 km de corredores de ônibus”, mas sim de pactuar, ainda que sem divulgação pública, um novo patamar mínimo aceitável de performance. Se depois de dois anos de governo chegou-se à conclusão que a meta de 150 km é inviável por questões financeiras, qual o novo objetivo a ser perseguido? Sem esse tipo de repactuação um sistema de desempenho simplesmente não pode funcionar.

Em terceiro lugar, seria importante investir mais recursos nos indicadores de resultado. A experiência do Rio mostra que é o monitoramento desse tipo de indicador e a inteligência

organizacional decorrente que permite o desenvolvimento de inovações reais na prestação de serviços públicos. Os indicadores de *outputs* são bastante interessantes para a dimensão da governança, mas são limitados se utilizados sem o acompanhamento sistemático dos resultados.

Por último, tentaria encontrar maneiras de convencer o prefeito de que um sistema independente de monitoramento pode ajudá-lo a manter as secretarias convergentes e a identificar gargalos e propostas de solução. Como vimos ao longo da pesquisa, esse parece ser um fator fundamental para que os eventuais conflitos entre as diferentes funções da GpR sejam transpostos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Finanças públicas, democracia e accountability. *In*: ARVATE, P. R.; BIDERMAN, C. (Eds.). **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier; Campus, 2004. .

ALASDAIR, R. Dashed expectations: Governmental Adaptation to Transparency Rules. *In*: HOOD, C.; HEALD, D. (Eds.). . **Transparency: The Key to Better Governance?** New York: Oxford University Press, 2006. p. 107–126.

AUCOIN, P.; HEINTZMAN, R. The Dialectics of Accountability for Performance in Public Management Reform. **International Review of Administrative Sciences**, v. 66, n. 1, p. 45–55, 2000.

BEHN, R. D. The Big Questions of Public Management. **Public administration review**, v. 55, n. 4, p. 313–324, 1995.

____. O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática. **Revista do Serviço Público**, v. 49, n. 4, 1998.

____. Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures. **Public Administration Review**, v. 63, n. 5, p. 586–606, 2003.

____. **Rethinking democratic accountability**. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2004.

BENTO, L. V. **Governança e governabilidade na reforma do Estado**. Barueri, SP: Editora Manoele Ltda., 2003.

BERTELLI, A.; JOHN, P. Performance Measurement as a Political Discipline Mechanism. **USC Law Legal Studies Paper Nº 10-5**, v. September, 2010.

BEVAN, G.; HOOD, C. What's measured is what matters: Targets and gaming in the English public health care system. **Public Administration**, v. 84, n. 3, p. 517–538, 2006.

BONIS, D. F. DE. **Accountability por resultados no nível subnacional: o caso do Plano de Metas do Município de São Paulo (2009-2012)**. Congresso CONSAD de Gestão Pública. **Anais**. Brasília/DF, 2013

BOUCKAERT, G.; BALK, W. Public Productivity Measurement: Diseases and Cures. **Public Productivity & Management Review**, v. 15, n. 2, p. 229–235, 1991.

BOYNE, G. A. *et al.* Democracy and Government Performance: Holding Incumbents Accountable in English Local Governments. **The Journal of Politics**, v. 71, n. 04, p. 1273–1284, 2009.

BOYNE, G. A.; CHEN, A. A. Performance targets and public service improvement. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 17, n. 3, p. 455–477, 2008.

BRASIL, Presidência. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995.

CAMPANHA - EDUARDO PAES. **Somos um Rio - Programa de Governo 2013-2016**. Rio de Janeiro, RJ, 2012a.

____. **Mãos à obra | Programa Eleitoral | Eduardo Paes 15**. Rio de Janeiro, RJ, 2012b.

Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=vIHpHByw6TM>>. Acesso em: 23 dez. 2015b.

CAMPANHA - FERNANDO HADDAD. **Um tempo novo para São Paulo - Programa de Governo**. São Paulo SP, 2012.

CARRIZALES, T. Citizen-Driven Government Performance. **Public Performance & Management Review**, v. 28, n. 1, p. 123–129, 2004.

CASA FLUMINENSE. **Agenda Rio 2017**. Rio de Janeiro, RJ: [s.n.].

CASTRO, R. B. DE. **Eficácia, eficiência e efetividade na administração pública**^{30º}

Encontro da Anpad. **Anais**. 2006

COGLIANESE, C. The Transparency President? The Obama Administration and Open Government. **Governance**, v. 22, n. 4, p. 529–544, 2009.

COLLIER, D. The Comparative Method. In: FINIFTER, A. W. (Ed.). **Political Science The State of the Discipline II**, v. 9, p. 105–119, 1993.

COSTA, C. DE M. **Um sistema de metas como ferramenta de gestão pública: “O Programa de Metas da Cidade de São Paulo 2013-2016” sob a perspectiva de seus implementadores [dissertação de mestrado]**. São Paulo: Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, 2015.

DEDOOSE. **Dedoose Version 6.1.18, web application for managing, analyzing, and presenting qualitative and mixed method research data** Los Angeles, CA, SocioCultural Research Consultants, LLC, 2015. Disponível em: <www.dedoose.com>

DOUGLAS, M. Risk as a Forensic Resource. **Daedalus**, v. 119, n. 4, p. 1–16, 1990.

DOWNS, A. **Uma teoria econômica da democracia**. São Paulo: Edusp, 1998.

DUBNICK, M. J. **Accountability and the Promise of Performance: In Search of the Mechanisms**. Annual Meeting of the American Political Science Association. **Anais**. Philadelphia, PA, 2003

EISENHARDT, K. M. Building theories from case study research. **Academy of Management Review**, v. 14, n. 4, p. 532–550, 1989.

ESTADÃO. **Prefeitura infla número de vagas em creches e conta criança duas vezes**. 13 de jan. de 2015. Disponível em: <<http://educacao.estadao.com.br/noticias/geral,prefeitura-infla-numero-de-vagas-em-creches-e-conta-crianca-2-vezes,1618983>>. Acesso em: 22 jan. 2016.

FARAH, M. F. S. Disseminação de inovações e políticas públicas e espaço local. **Organizações & Sociedade**, v. 15, n. 45, 2014.

FELDMAN, M. S.; MARCH, J. G. Information in Organizations as Signal and Symbol. **Administrative Science Quarterly**, v. 26, n. 2, 1981.

FIABANE, D. F. **Controle social: um novo frame nos movimentos sociais [dissertação de mestrado]**. São Paulo: Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 2011.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Kassab cumpre metade das metas, mas fala em 81% de “eficácia”**. 26 de dez. de 2012. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2012/12/1206568-kassab-cumpre-metade-das-metas-mas-fala-em-81-de-eficacia.shtml>>. Acesso em: 19 jan. 2016.

FRANZESE, C.; PEDROTI, P. M. Limites e Possibilidades do Orçamento Participativo (para além da retórica). **Revista de Administração Pública**, v. 39, n. 2, 2005.

FREITAS, J. P. N.; MARIN, P. de L.; PRADO, F. V.; ZAFO, M. F. **Propostas para aceleração de duas metas em atraso da agenda 2012 : Programa de Metas do Município de São Paulo [trabalho de conclusão de curso]**. São Paulo: Escola de Administração de Empresas de São Paulo - Fundação Getulio Vargas, 2011.

GIOIA, D. A. A renaissance self: Prompting personal and professional revitalization. *In*: STABLEIN, R. E.; FROST, P. J. (Eds.). **Renewing research practice**. Stanford, CA: Standford University Press, 2004. p. 99–114.

GLYNN, J. J.; MURPHY, M. P. Public management: Failing accountabilities and failing performance review. **International Journal of Public Sector Management**, v. 9, p. 125–137, 1996.

GOMES, E. G. M. **Gestão por Resultados e eficiência na Administração Pública: uma análise à luz da experiência de Minas Gerais [tese de doutorado]**. São Paulo: Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, 2009.

GUERRINI, A. W.; MARIN, P. DE L.; MATIELO, D. **e-feedback mechanisms: Vital for Government Survival?** 23h World Congress of Political Science - IPSA. **Anais**. Montreal, Canadá: 2014

HALACHMI, A. Performance Measurement, Accountability, and Improved Performance. **Public Performance & Management Review**, v. 25, n. 4, p. 370–374, 2002.

_____. Imagined promises versus real challenges to public performance management. **International Journal of Productivity and Performance Management**, v. 60, n. 1, p. 24–40, 2011.

HEINRICH, C. J. Outcomes–Based Performance Management in the Public Sector: Implications for Government Accountability and Effectiveness. **Public Administration Review**, v. 62, n. 6, p. 712–725, 2002.

HERMANN, B. M. **Formação, declínio e inflexão: reflexões sobre a centralidade da cidade do Rio de Janeiro [tese de doutorado]**. Belo Horizonte: UFMG, 2014.

HOLZER, M.; YANG, K. Performance Measurement and Improvement: an Assessment of the State of the Art. **International Review of Administrative Sciences**, v. 70, n. 1, p. 15–31, 2004.

HOOD, C. A Public Management for all Seasons? **Public Administration**, v. 69, p. 3–19, 1991.

____. Gaming in targetworld: The targets approach to managing british public services. **Public Administration Review**, v. 66, n. 4, p. 515–521, 2006a.

____. A Historical Perspective on Transparency. *In*: HOOD, C.; HEALD, D. A. (Eds.). . **Transparency: The Key to Better Governance?** British Academy/Oxford: Oxford University Press, 2006b.

____. Public Service Management by Numbers: Why Does it Vary? Where Has it Come From? What Are the Gaps and the Puzzles? **Public Money & Management**, v. 27, n. 2, p. 95–102, 2007a.

____. What happens when transparency meets blame-avoidance? **Public Management Review**, v. 9, n. 2, p. 191–210, 2007b.

____. Accountability and Transparency: Siamese Twins, Matching Parts, Awkward Couple? **West European Politics**, v. 33, n. 5, p. 989–1009, 2010.

____. Public Management by Numbers as a Performance-Enhancing Drug: Two Hypotheses. **Public Administration Review**, v. 72, n. s1, p. S85–S92, 2012.

HOOD, C.; DIXON, R. The political payoff from performance target systems: No-brainer or no-gainer? **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 20, 2010.

HYNDMAN, N. S.; ANDERSON, R. Performance Information, Accountability and Executive Agencies. **Public Money & Management**, v. 18, n. 3, p. 23–30, 1 jul. 1998.

JACKSON, P. M. Governance by numbers: what have we learned over the past 30 years? **Public Money & Management**, v. 31, n. 1, p. 13–26, 1 jan. 2011.

JAMES, O.; JOHN, P. Public Management at the Ballot Box: Performance Information and Electoral Support for Incumbent English Local Governments. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 17, n. 4, p. 567–580, out. 2007.

JOHNSEN, A. **The politics of performance measurement: what does 25 years of experience tell us about the state of performance measurment in public management?** Study Group on Productivity and Quality in the Public Sector of the European Group of

Public Administration (EGPA) Conference. **Anais**. Ljubljana, Slovenia: 2004

____. Why does poor performance get so much attention in public policy? **Financial Accountability & Management**, v. 28, n. 2, 2012.

KANTER, R. .; SUMMERS, D. V. Doing well, while doing good: dilemmas of performance measurement in non-profit organizations and the need for a multiple-constituency approach. *In*: MCKEVITT, D.; LAWTON, A. (Eds.). . **Public Sector Management: Theory, Critique and Practice**. London: SAGE Publications, 1994. p. 220–237.

KETTL, D. F. The Global in Public Revolution Management : Themes , Driving Links Missing. **Journal of Policy Analysis and Management**, v. 16, n. 3, p. 446–462, 2009.

KINGDON, J. **Agendas, alternatives, and public policies**. 2nd. ed. U.S.A.: Longman, 2003.

KIRLIN, J. J. The Big Questions of Public Administration in a Democracy. **Public Administration Review**, v. 56, n. 5, p. 416–424, 1996.

KLIJN, E.-H. New Public Management and Governance: A Comparison. *In*: LEVI-FAUR, D. (Ed.). **The Oxford Handbook of Governance (Online edition)**. [s.l.] Oxford Handbooks Online, 2012. p. 1–11.

KRAVCHUK, R.; SCHACK, R. Designing effective performance-measurement systems under the Government Performance and Results Act of 1993. **Public Administration Review**, v. 56, p. 348–358, 1996.

LAVERTU, S. We All Need Help: “Big Data” and the Mismeasure of Public Administration. **Public Administration Review**, 1 ago, 2015.

LEWIS, J. M. The politics and consequences of performance measurement. **Policy and Society**, v. 34, n. 1, p. 1–12, 2015.

LOWE, T. New development: The paradox of outcomes—the more we measure, the less we understand. **Public Money & Management**, v. 33, n. 3, p. 213–216, 1 maio 2013.

LYNN, L. E. Public management research: The triumph of art over science. **Journal of Policy Analysis and Management**, v. 13, n. 2, p. 231–259, 1 mar. 1994.

MANNING, N. *et al.* **Reformas de Gestão Pública: o que a América Latina tem a aprender com a OCDE?** I Congresso CONSAD de Gestão Pública. **Anais**. Brasília: 2008

- MARCONDES, M. M. *et al.* **O monitoramento participativo de políticas públicas: a experiência de São Paulo** I Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa no Campo de Públicas (ENEPCP). **Anais**. Brasília/DF: 2015
- MARIN, P. DE L.; GUERRINI, A. W.; ASSIS, M. C. A. **Do Orçamento Participativo ao Programa de Metas: implicações dos instrumentos de participação popular e transparência no planejamento governamental** VII Congresso da Associação Portuguesa de Ciência Política. **Anais**. Coimbra, Portugal: 2014
- MARINI, C. A terceira onda das reformas gerenciais no Brasil: estariam os contratos de gestão desembarcando nas administrações municipais? **Revista FONAC - Fórum Nacional de Secretários Municipais de Administração das Capitais**, v. III, n. 07, 2009.
- MCKEVITT, D.; LAWTON, A. The manager, the citizen, the politician and performance measures. **Public Money & Management**, v. 16, n. 3, p. 49–54, 1996.
- MCKEVITT, D.; MILLAR, M.; KEOGAN, J. F. The Role of the Citizen-Client in Performance Measurement: The Case of the Street Level Public Organization (SLPO). **International Review of Administrative Sciences** , v. 66 , n. 4 , p. 619–636, 1 dez. 2000.
- MEDEIROS, A. K. DE; CRANTSCHANINOV, T. I.; SILVA, F. C. DA. Estudos sobre accountability no Brasil: meta-análise de periódicos brasileiros das áreas de administração, administração pública, ciência política e ciências sociais. **Revista de Administração Pública**, v. 47, nº 3, p. 745-775, maio/jun, 2013.
- MEIER, K. J. *et al.* Strategic management and the performance of public organizations: Testing venerable ideas against recent theories. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 17, n. 3, p. 357–377, 2008.
- MELKERS, J.; WILLOUGHBY, K. Models of Performance-Measurement Use in Local Governments: Understanding Budgeting, Communication, and Lasting Effects. **Public Administration Review**, v. 65, n. 2, p. 180–190, 2005.
- MEYER, M. W.; GUPTA, V. The performance paradox. **Research in organizational behaviour**, v. 16, 1994.
- MILES, M. B.; HUBERMAN, M. A. **Qualitative data analysis: An expanded sourcebook (2nd ed.)**. SAGE Publications, 1994.

MOYNIHAN, D. **The dynamics of performance management**. Washington, DC: Georgetown University Press, 2008.

MULGAN, R. “Accountability”: An Ever-Expanding Concept? **Public Administration**, v. 78, n. 3, p. 555–573, 2000.

NEVES, C. A. **Realizações - Aécio Neves Presidente**. 2014. Disponível em: <http://campanha2014.aecioneves.com.br/realizacoes.html?utm_source=portal-aecio-neves&utm_medium=home_realizacoes&utm_campaign=home-terceira-semana-setembro&utm_content=aecio-criou-metas-para-avaliar-o-servico-publico?utm_source=portal-aecio-neves&utm_medium=>. Acesso em: 18 jun. 2015.

NÖMM, K.; RANDMA-LIIV, T. Performance Measurement and Performance Information in New Democracies. **Public Management Review**, v. 14, n. 7, p. 859–879, 2012.

O GLOBO. **O Globo faz balanço das promessas de Eduardo Paes**. 2012. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/o-globo-faz-balanco-das-promessas-de-eduardo-paes-6173531>>. Acesso em: 17 dez. 2015a.

_____. **Promessas para cobrar de Eduardo Paes até 2016**. 2013. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/promessas-para-cobrar-de-eduardo-paes-ate-2016-6326997>>. Acesso em: 17 dez. 2015b.

O’DONNELL, G. **Disonancias: críticas democráticas a la democracia**. Buenos Aires: Prometeu libros, 2007.

OSBORNE, D.; TED GAEBLER. **Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector**. Addison-Wesley, 1992.

OSSEGE, C. Accountability – are We Better off Without It? **Public Management Review**, v. 14, n. 5, p. 585–607, 2012.

PACHECO, R. S. Administração pública nas revistas especializadas: Brasil, 1995-2002. **Revista de Administração de Empresas**, v. 43, p. 63–71, 2003.

_____. Mensuração de desempenho no setor público: os termos do debate. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 14, n. 55, 2009.

_____. **Uma agenda incompleta no Brasil: gestão por resultado sem concessão de**

flexibilidades aos dirigentes públicos. XVI Congresso Internacional do CLAD sobre Reforma do Estado e da Administração Pública. **Anais.** 2011. Disponível em: <https://www.academia.edu/8707346/Autonomias_e_flexibilidades_panorama_na_gest%C3%A3o_p%C3%ABlica_brasileira_e_internacional>

PATTON, M. **Qualitative Research & Evaluation Methods: Integrating Theory and Practice**, 4th. ed [ebook edition]. SAGE Publications. 2015.

PAULANI, L. M.; TEIXEIRA, R. A.; MARCONDES, M. M. O Ciclo Participativo de Planejamento e Orçamento: uma experiência recente de democracia participativa na Prefeitura de São Paulo. *In*: PALHARES, J. E. (Ed.). **Participação Social e Democracia**, p. 127–132. São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2014.

PERDICARIS, P. R. **Gestão para resultados como política pública: Uma análise da Formação da Agenda e Formulação de Alternativas em Municípios Brasileiros [dissertação de mestrado]**. São Paulo: Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, 2009.

PETERS, B. Gobernanza y burocracia pública: ¿nuevas formas de democracia o nuevas formas de control? **Foro Internacional**, v. XLV, n. 182, p. 585–598, 2005.

PETERS, B.; PIERRE, J. Governance without government? Rethinking public administration. **Journal of public administration research and theory**, v. 8, n. 2, p. 223–243, 1998.

POLLITT, C. Performance Information for Democracy: The Missing Link? **Evaluation**, v. 12, n. 1, p. 38–55, 2006.

PORTAL G1 MG. **G1 - Antonio Anastasia é reeleito governador de MG.** 2010. Disponível em: <<http://g1.globo.com/especiais/eleicoes-2010/noticia/2010/10/antonio-anastasia-e-reeleito-governador-de-minas-gerais.html>>. Acesso em: 18 jun. 2015.

PORTAL TERRA. **Haddad quer ouvir povo para sobreviver a “cemitério de políticos”.** 2013. Disponível em: <<http://noticias.terra.com.br/brasil/cidades/haddad-quer-ouvir-povo-para-sobreviver-a-cemiterio-de-politicos,e225f0f30294c310VgnVCM4000009bcceb0aRCRD.html>>. Acesso em: 19 jun. 2015.

PORTAL UOL. **“Professor” e novato em eleições, Anastasia tem “choque de gestão” como bandeira.** 2010. Disponível em: <<http://eleicoes.uol.com.br/2010/minas-gerais/ultimas->

noticias/2010/10/03/professor-e-novato-em-eleicoes-anastasia-tem-choque-de-gestao-como-bandeira.jhtm>. Acesso em: 18 jun. 2015.

_____. **Prefeitura de SP é condenada a abrir 150 mil vagas na educação infantil.** 16 de dezembro de 2013. Disponível em: <<http://educacao.uol.com.br/noticias/2013/12/16/prefeitura-de-sp-e-condenada-a-abrir-150-mil-vagas-na-educacao-infantil.htm>>. Acesso em: 09 de fev. 2016.

PRAEGER, D. **Our Love Of Sewers: A Lesson in Path Dependence.** Disponível em: <<http://www.dailykos.com/story/2007/06/15/346883/-Our-Love-Of-Sewers-A-Lesson-in-Path-Dependence>>. Acesso em: 5 dez. 2015.

PROPPER, C.; WILSON, D. The Use and Usefulness of Performance Measures in the Public Sector. **Oxford Review of Economic Policy**, v. 19, n. 2, p. 250–267, 2003.

PRZEWORSKI, A. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal. *In*: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Eds.). . **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998.

PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. C.; MANIN, B. **Democracy, Accountability, and Representation.** Cambridge University Press, 1999.

QUIRÓS, M. M. Responsabilização pelo controle de resultados. *In*: BRESSER-PEREIRA, L. C.; GRAU, N. C. (Eds.). **Responsabilização na Administração Pública.** São Paulo: CLAD/FUNDAP, 2006.

RADIN, B. A. **Challenging the performance movement: Accountability, complexity and democratic values.** Washington DC, Georgetown University Press, 2006.

RADNOR, Z. Muddled, massaging, manœuvring or manipulated? **International Journal of Productivity and Performance Management**, v. 57, n. 4, p. 316–328, 2008.

REDE NOSSA SÃO PAULO. **Pesquisas Nossa São Paulo/IBOPE.** 2015. Disponível em: <<http://www.nossasaopaulo.org.br/pesquisas-nossasp>>. Acesso em: 19 jan. 2016a.

_____. **Quem Somos.** Disponível em: <<http://www.nossasaopaulo.org.br/institucional>>. Acesso em: 11 nov. 2015.

REZENDE, F. DA C. Por que reformas administrativas falham? **Revista Brasileira de**

Ciências Sociais, v. 17, p. 123–142, 2002.

RIO COMO VAMOS. **Nosso Trablho**. Disponível em:

<<http://www.riocomovamos.org.br/portal/content.php?cc=35&mn=1>>. Acesso em: 19 dez. 2015.

RIO DE JANEIRO, Município. **Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro - As cidades da Cidade**. Rio de Janeiro, RJ, 2004.

____. **Pós 2016 - O Rio mais integrado e Competitivo. 2009-2012 - Plano Estratégico da Prefeitura do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, RJ, 2009.

____. **Gestão de Alto Desempenho: Prefeitura do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, RJ, 2012.

____. **Pós 2016 - O Rio mais integrado e Competitivo. 2013-2016 - Plano Estratégico da Prefeitura do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, RJ, 2013.

____. **Acordo de Resultados - rio.rj.gov.br**. Disponível em:

<<http://www.rio.rj.gov.br/web/cvl/acordo-de-resultados>>. Acesso em: 17 dez. 2015.

SÃO PAULO, Município. **Portal Agenda 2012**. Disponível em: <www.agenda2012.com.br>. Acesso em: 29 jun. 2011.

____. **Programa de Metas da Prefeitura de São Paulo 2013-2016**. São Paulo, SP, 2013a.

____. **Programa de Metas da Cidade de São Paulo 2013-2016**. São Paulo, SP, 2013b.

____. Decreto Municipal nº 54.837 de fevereiro de 2014.

____. **Planeja Sampa - Conselho de Planejamento e Orçamento Participativos**. Disponível em: <<http://planejasampa.prefeitura.sp.gov.br/conselho-de-planejamento-e-orcamento-participativo/>>. Acesso em: 20 jan. 2016.

SCHEDLER, K. “. . . AND POLITICS?” Public management developments in the light of two rationalities. **Public Management Review**, v. 5, n. 4, p. 533–550, 2003.

SKOCPOL, T.; SOMERS, M. The Uses of Comparative History in Macrosocial Inquiry. **Comparative Studies in Society and History**, v. 22, n. 02, p. 174, 1980.

SMITH, P. The Use of Performance Indicators in the Public Sector. **Journal of the Royal Statistical Society. Series A (Statistics in Society)**, v. 153, n. 1, p. 53–72, 1990.

____. On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector. **International Journal of Public Administration**, v. 15, n. 2, 1995.

SMULOVITZ, C.; PERUZZOTTI, E. Societal Accountability in Latin America. **Journal of Democracy**, v. 11, n. 4, p. 147–158, 2000.

STEENHUIS, H.-J.; BRUIJN, E. J. DE. **Building theories from case study research: the progressive case study**. POMS: Production and Operations Management Society, 2006.
Disponível em: <<http://doc.utwente.nl/73615/>>

TALBOT, C. **Performance Management**. Oxford Handbooks Online. Oxford University Press, , 2009. Disponível em:
<<http://www.oxfordhandbooks.com/10.1093/oxfordhb/9780199226443.001.0001/oxfordhb-9780199226443-e-22>>

TELLES, H. S.; LOURENÇO, L. C.; TIAGO, P. L. S. Partidos, campanhas e voto: como o eleitor decide nas municipais. **Sociedade e Cultura**, v. 12, n. 1, p. 91–116, 2009.

THIEL, S. VAN; LEEUW, F. L. The Performance Paradox in the Public Sector. **Public Performance & Management Review**, v. 25, n. 3, p. 267–281, 2002.

VALOR ECONÔMICO. “**Passe Livre total custaria R\$ 8 bi por ano**”. Disponível em:
<<http://www.valor.com.br/politica/4393298/passe-livre-total-custaria-r-8-bi-por-ano>>. Acesso em: 20 jan. 2016.

WARREN, M. E. Citizen Participation and Democratic Deficits: Considerations from the Perspective of Democratic Theory. *In*: PAMMET, J. D. A. J. (Ed.). . **Activating the Citizen: Dilemmas of Participation in Europe and Canada**. Palgrave Macmillan, 2009.

WEBER, M. **Ensaio de sociologia**. Rio de Janeiro, RJ: Zahar Edições, 1979.

WIEBRENS, C.; ESSERS, S. Schaf het ophelderingspercentage af [Abolish the percentage of solved crimes]. **Her Tijdschrift voor de Politie**, v. 61, p. 27–34, 1999.

WILSON, W. O estudo da administração. **Revista do Serviço Público**, v. 56, n. 3, p. 349–366, 2005.

YANG, K.; HOLZER, M. The Performance–Trust Link: Implications for Performance Measurement. **Public Administration Review**, v. 66, n. 1, p. 114–126, 1 jan. 2006.

YIN, R. K. **Estudo de Caso: Planejamento e métodos**. 4^a edição ed. São Paulo: Bookman, 2005.

APÊNDICE I – Roteiro de Entrevistas: gestores públicos

Guia de entrevistas

Gestores

1) **Envolvimento do entrevistado com o sistema de metas**

2) **Funções das metas:** Na sua opinião, para que serve o sistema de metas?

Gerenciais	Legitimação	Político-Eleitorais
<ul style="list-style-type: none">• Avaliação e melhoria do desempenho;	<ul style="list-style-type: none">• Participação e governança	<ul style="list-style-type: none">• Narrativa político-eleitoral
<ul style="list-style-type: none">• Motivação de funcionários;	<ul style="list-style-type: none">• Accountability	<ul style="list-style-type: none">• Disciplina política
<ul style="list-style-type: none">• Alocação de recursos;	<ul style="list-style-type: none">• Transparência	

3) **Problemas:** Que problemas você enxerga no uso das metas pela Prefeitura?

a. **Gestão Tecnocrática**

- i. Participação na definição das metas?

b. **Legitimidade comprometendo a gestão**

- i. O que acontece quando um gestor encontra uma forma melhor/mais eficiente de lidar com o problema que a meta buscava resolver?

c. **Target lockdown**

- i. Mudança nas metas x repercussões na sociedade

d. **Gaming**

- i. Indícios de que as áreas fins tentam mascarar o desempenho?
ii. O que é feito para prevenir o *gaming*?
iii. Por que mascarar o desempenho?

APÊNDICE II – Roteiro de Entrevistas: representantes de organizações da sociedade civil

Guia de entrevistas

Sociedade Civil

4) Envolvimento do entrevistado com o sistema de metas

5) Funções das metas: Na sua opinião, para que serve o sistema de metas?

Gerenciais	Legitimação	Político-Eleitorais
<ul style="list-style-type: none">• Avaliação e melhoria do desempenho;	<ul style="list-style-type: none">• Participação e governança	<ul style="list-style-type: none">• Narrativa político-eleitoral
<ul style="list-style-type: none">• Motivação de funcionários;	<ul style="list-style-type: none">• Accountability	<ul style="list-style-type: none">• Disciplina política
<ul style="list-style-type: none">• Alocação de recursos;	<ul style="list-style-type: none">• Transparência	

6) Problemas: Que problemas você enxerga no uso das metas pela Prefeitura?

a. Gestão tecnocrática

- Participação na definição das metas
- Papel da sociedade no acompanhamento das metas
- Resposta do governo às demandas da sociedade

b. Responsividade x Responsabilidade

- Como vê quando o governo resolve alterar uma meta

c. Gaming

- Indícios de que o governo tenta mascarar o desempenho?

ANEXO I

Acordo de Resultados 2014 da Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, com destaque para as metas da Secretaria Municipal de Saúde

(14 páginas)

Versão completa disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/web/cvl/>

**ACORDO DE RESULTADOS QUE ENTRE SI
CELEBRAM O MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO E OS
ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA DO
MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, COM A
INTERVENIÊNCIA DA SECRETARIA DA CASA CIVIL,
OBJETIVANDO PROMOVER UMA ADMINISTRAÇÃO
POR RESULTADOS E ATENDER ÀS DIRETRIZES DO
PLANO DE GOVERNO PARA A GESTÃO 2014.**

ACORDO DE RESULTADOS GBP nº

/2014

O **MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO**, representado pelo Excelentíssimo Senhor Prefeito, **EDUARDO DA COSTA PAES**, brasileiro, portador da carteira de identidade nº. 05.841.605-8, expedida pelo DETRAN-RJ, CPF nº. 014.751.897-02, com domicílio legal na Rua Afonso Cavalcanti, nº. 455, 13º Andar, na Cidade Nova, no Rio de Janeiro, doravante denominado **MUNICÍPIO**, com a interveniência da **SECRETARIA MUNICIPAL DA CASA CIVIL**, representada por seu Secretário-Chefe, Sr **GUILHERME NOGUEIRA SCHLEDER**, brasileiro, portador da carteira de identidade nº. 098681067 IFP/RJ e inscrito no CPF nº. 016.831.977-20, com domicílio legal, na Rua Afonso Cavalcanti, 455, 13º andar, na Cidade Nova, Rio de Janeiro, doravante denominada **CASA CIVIL**, firmam, nesta data de 06/08/2014, conforme autorização da autoridade competente na fl._____ do processo nº 01/002572/14, o presente

ACORDO DE RESULTADOS

com os seguintes órgãos abaixo relacionados:

- **SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE**, representada pelo Secretário Sr. **DANIEL RICARDO SORANZ PINTO**, brasileiro, médico, portador da carteira de identidade nº. 52.76285-7, expedida pelo Conselho Regional de Medicina CPF nº. 290210958-07, com domicílio legal na Rua Afonso Cavalcanti, nº. 455, 7º Andar, na Cidade Nova, nesta Cidade, doravante denominada **SMS**;
- **SECRETARIA MUNICIPAL DE TRANSPORTES**, representada pelo Secretário, Sr. **ALEXANDRE SANSÃO FONTES**, brasileiro, engenheiro civil, portador da carteira de identidade nº. 081.38771-4, expedida pela IFP, CPF nº. 025.459.887-07, com domicílio legal na Rua Dona Mariana, 48/ 7º andar, Botafogo, nesta Cidade, doravante denominada **SMTR**;
- **SECRETARIA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE**, representada pelo Sr. Secretário, **CARLOS ALBERTO VIEIRA MUNIZ**, brasileiro, engenheiro, portador da carteira de identidade nº. 1922337, expedida pelo Instituto Félix Pacheco, CPF nº. 666.126.917-00, com domicílio legal na Rua Afonso Cavalcanti, 455, 12º Andar, Cidade Nova, Rio de Janeiro, doravante denominada **SMAC**;
- **SECRETARIA ESPECIAL DA ORDEM PÚBLICA**, representada pelo Sr. Secretário, **LEANDRO MATIELI GONÇALVES**, brasileiro, Policial Militar, portador da Carteira de Identidade 77.544- PMERJ e inscrito no CPF 084.696.347-71, com domicílio legal na Rua Afonso Cavalcanti, 7º andar, na Cidade Nova, nesta Cidade, doravante denominada **SEOP**;

- **SECRETARIA MUNICIPAL DE CULTURA**, representada pelo Secretário, Sr. **SÉRGIO HENRIQUE SÁ LEITÃO FILHO**, brasileiro, jornalista, portador da Carteira de Identidade nº 04346735-6, e o CPF 929010857-68, com domicílio legal na Rua Marques de Olinda 38, bloco 1 aptº 304, Botafogo, nesta cidade, doravante denominada **SMC**;
- **SECRETARIA MUNICIPAL DE OBRAS**, representada pelo Secretário, Sr. **ALEXANDRE PINTO DA SILVA**, brasileiro, engenheiro, portador da carteira de identidade nº. 063592141, expedida pela CREA-RJ, CPF nº. 994.492.697-34, com domicílio legal na Rua Afonso Cavalcanti, 455 9º Andar, Cidade Nova nesta Cidade, doravante denominada **SMO**;
- **SECRETARIA MUNICIPAL DA CASA CIVIL**, representada por seu Secretário-Chefe, Sr. **GUILHERME NOGUEIRA SCHLEDER**, (já qualificado) doravante denominada **Casa Civil**,
- **GABINETE DO PREFEITO**, representado por seu Chefe de Gabinete Dr. **LUIZ HENRIQUE DAVID DE SANSON**, brasileiro, advogado, portador da carteira de identidade nº. 11828397 – ISP/RJ e inscrito no CPF nº.078.010.887-60, com domicílio legal, na Rua Afonso Cavalcanti, 455/ 13º Andar, Cidade Nova, nesta cidade, doravante denominado **GBP**
- **SECRETARIA MUNICIPAL DE GOVERNO** representada por seu Secretário Chefe, Sr. **DAVID CARLOS PEREIRA NETO**, brasileiro, solteiro, portador da carteira de identidade nº.11.447.659-1 - DETRAN, CPF nº. 080.205.417 – 05, com domicílio legal na Rua Afonso Cavalcanti, 455/ 13º andar, sala 1335, Cidade Nova, nesta cidade, doravante denominada **SMG**
- **SECRETARIA ESPECIAL DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS**, representada por seu Secretário Chefe Sr. **JORGE LUIZ DE SOUZA ARRAES**, brasileiro, engenheiro civil, portador da carteira de identidade nº 052851 – CREA/RJ, CPF nº 545.270.587-20, com domicílio legal na Rua Sacadura Cabral, 133/4º andar, Saúde, nesta cidade, doravante denominada **SECPAR**
- **SECRETARIO MUNICIPAL DE FAZENDA**, representada pelo Secretário, Sr. **MARCO AURÉLIO SANTOS CARDOSO**, brasileiro, economista, portador da carteira de identidade nº. 08607044-8, expedida pelo Instituto Felix Pacheco/RJ, CPF nº. 024765277-69, com domicílio legal na Rua Afonso Cavalcanti, 455 – Anexo, sl. 506 Ala A, Cidade Nova, nesta Cidade, doravante denominada **SMF**;
- **SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO**, representada pelo Sr. Secretário **PAULO JOBIM FILHO**, brasileiro, economista, portador da Carteira de Identidade 257.684, e o CPF 032.213.937-68, com domicílio legal Rua Afonso Cavalcanti 455, anexo, 9º andar, ala A, Cidade Nova, nesta cidade, doravante denominada **SMA**;
- **SECRETARIA MUNICIPAL DE CONSERVAÇÃO E SERVIÇOS PÚBLICOS**, representada pelo Secretário Sr. **MARCUS BELCHIOR CORRÊA BENTO**, brasileiro, portador da Carteira de Identidade nº 19.205 CBMERJ e inscrito no CPF nº 070.770.487-13, com domicílio legal Rua Araguaia, 1150, bloco 1, aptº 204 – Freguesia, nesta cidade, doravante denominada **SECONSERVA**;

- **SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO**, representada pela Secretária, Sr^a **MARIA MADALENA SAINT MARTIN DE ASTACIO**, brasileira, arquiteta, portadora da carteira de identidade nº. 289.890-6 expedida pelo IFP, Nº CPF - 408.653.987-04, com domicílio legal na Rua Humberto de Campos, 974/403 – Leblon, nesta Cidade, doravante denominada **SMU**;
- **PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**, representada pelo Procurador-Geral do Município, Sr. **FERNANDO DOS SANTOS DIONÍSIO**, brasileiro, advogado, portador da carteira de identidade nº. 35.124, expedida pela OAB/RJ, CPF nº. 495.463.847/04, com domicílio legal na Travessa do Ouvidor, 4 – 23º. andar - Centro, nesta Cidade, doravante denominada **PGM**;
- **CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO**, representada pelo Sr. Controlador **ANTONIO CESAR LINS CAVALCANTI**, brasileiro, contador, portador da Carteira de Identidade nº 073693-3, e CPF nº 018739097-56, com domicílio legal na rua Afonso Cavalcanti, 455/ 14º andar, Cidade Nova, nesta Cidade, doravante denominada **CGM**;
- **SECRETARIA ESPECIAL DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA**, representada pelo Sr. Secretário, **FRANKLIN DIAS COELHO**, brasileiro, professor universitário, portador da Carteira de Identidade 2 148 120 IFP-RJ, e o CPF 289.080.077-68 , com domicílio legal na Praça Pio X, nº 119/ 4º andar, Centro, nesta cidade, doravante denominada **SECT**;
- **SECRETARIA EXTRAORDINÁRIA DE PROTEÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR**, representada por sua Secretária Chefe, Sr^a. **SOLANGE AMARAL**, brasileira, psicóloga, portadora da carteira de identidade nº 02422719-1 e CPF nº 55314341700, com domicílio legal na rua Maia de Lacerda, 167 / 3º andar, Estácio, nesta cidade, doravante denominada **SEDECON**,
- **SECRETARIA MUNICIPAL DE TRABALHO E EMPREGO**, representada pelo Secretário Sr. **AUGUSTO LOPES DE ALMEIDA RIBEIRO**, brasileiro, advogado e administrador de empresas, portador da carteira de identidade nº. 142547, expedida pela OAB-RJ, CPF nº. 010.427.017-92, com domicílio legal na Praça. Pio X, 119 - 5º andar - Centro, nesta Cidade, doravante denominada **SMTE**;
- **SECRETARIA MUNICIPAL DE PESSOAS COM DEFICIÊNCIA**, representada pela Secretária Sr^a. **GEORGETTE VIDOR MELLO** , brasileira, professora de educação física, portadora da carteira de identidade nº. 04111087-5, CPF nº. 702635237-72, com domicílio legal na Av. Presidente Vargas, 1997 – 2º andar - Centro, nesta Cidade, doravante denominada **SMPD**;
- **SECRETARIA ESPECIAL DE PROMOÇÃO E DEFESA DOS ANIMAIS**, representada por seu Secretário Chefe, Sr. **RAFAEL ALOISIO FREITAS**, brasileiro, dentista, , portador da Carteira de Identidade nº 099652653 – ISP/RJ, e inscrito no CPF nº 082.494.957.99, com domicílio legal na Rua Afonso Cavalcanti, 455/ 3º andar, sala 348, Cidade Nova, nesta cidade, doravante denominada **SEPDA**;
- **SECRETARIA ESPECIAL DE EVELHECIMENTO SAUDÁVEL E QUALIDADE DE VIDA**, representada pelo Sr. Secretário, **ADELMO FELICIANO DA SILVA**, brasileiro,

contador, portador da Carteira de Identidade nº 06365486-7, e do CPF nº 871.605.107-63, com domicílio legal na Rua Afonso Cavalcanti, 455, 5º. Andar, Cidade Nova, nesta cidade, doravante denominada **SESQV**;

- **INSTITUTO RIO PATRIMONIO DA HUMANIDADE**, representado pelo Presidente Sr. **WASHINGTON MENEZES FAJARDO**, brasileiro, arquiteto e urbanista, portador da Carteira de Identidade nº 24.852.215-2 SSP/SP e inscrito no CPF nº 163.086.418-80, com domicílio legal na Rua Senador Euzébio, nº 10, aptº 4, Flamengo, nesta Cidade, doravante denominado **IRPH**, tendo como interveniente, além da **Casa Civil**, o **GABINETE DO PREFEITO**, representado por seu Chefe de Gabinete Sr. **LUIZ HENRIQUE DAVID DE SANSON**, (já qualificado);

fundamentado na legislação vigente, observado o disposto no artigo 37, §8º, da Constituição, no artigo 116, *caput*, da Lei Federal nº. 8.666/1993 (e alterações), no que couber, na Lei Complementar Federal nº 101/2000, nas leis orçamentárias municipais, no Código de Administração Financeira do Município do Rio de Janeiro (CAF), veiculado pela Lei Municipal nº. 207/1980, e respectivo Regulamento - RGCAF (Decreto nº. 3221/1981 e alterações), na Lei Municipal 5.595/1913, no Decreto nº 39.040/2014, e mediante as seguintes cláusulas e condições:

CLÁUSULA PRIMEIRA (DO OBJETO E DA FINALIDADE) - O presente ajuste tem por finalidade pactuar as metas a serem realizadas pelos órgãos da Administração Direta acima citados em sua gestão 2014, baseadas nas diretrizes definidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, no Plano Plurianual da Cidade do Rio de Janeiro e nos programas de trabalho decorrentes da Lei Orçamentária Anual, mantidas as atividades necessárias ao cumprimento de suas missões sócio-institucionais.

PARÁGRAFO ÚNICO - Compõem este ajuste, para fins de fixação de metas e avaliação de desempenho dos órgãos da Administração Direta supraditos, os seguintes anexos:

ANEXO I – Quadros de Resultados com Metas e respectivos Indicadores de Desempenhos (para cada órgão da Administração Direta signatário do presente Acordo); e critérios dos cálculos dos desempenhos

ANEXO II – Detalhamentos dos Indicadores de Desempenhos (para cada órgão da Administração Direta signatário do presente Acordo)

ANEXO III – Mecanismos de Premiação (único, referente a todos os órgãos da Administração Direta signatários do presente Acordo);.

CLÁUSULA SEGUNDA (DAS OBRIGAÇÕES DOS ÓRGÃOS) - Obrigam-se os órgãos a:

I – empenharem os melhores esforços para realizar com excelência as metas fixadas e os programas previsto no **ANEXO I** deste Acordo de Resultados, a fim de alcançar os objetivos acordados, sem prejuízo de suas obrigações legais e regulamentares;

II – zelarem pela fiel utilização dos recursos disponíveis;

III – observarem, na execução de suas atividades, as diretrizes governamentais, respeitadas as competências dos respectivos órgãos públicos;

IV – aperfeiçoarem a gestão de forma necessária ao cumprimento das metas previstas, inclusive mediante edição de ato normativo destinado à distribuição da parcela variável da premiação, de cunho meritocrático;

V – prestarem o devido apoio às atividades que dependam de ação própria em projetos coordenados por outros órgãos do **MUNICÍPIO**;

VI – participarem das atividades de acompanhamento deste acordo junto ao Escritório de Gerenciamento de Metas da **CASA CIVIL**, sujeitando-se a seus mecanismos de monitoramento;

VII – zelarem pelo cumprimento de prazos e pela precisão e veracidade das informações apresentadas;

VIII – prestarem as informações adicionais solicitadas pelo Escritório de Gerenciamento de Metas da **CASA CIVIL**, disponibilizando os respectivos documentos comprobatórios, sempre que solicitados;

IX – implantarem plano de ação para coleta e processamento de novos indicadores acordados com o Escritório de Gerenciamento de Metas da **CASA CIVIL**, com vistas a permitir a inclusão desses novos indicadores quando da eventual prorrogação ou renovação deste acordo.

CLÁUSULA TERCEIRA (DAS OBRIGAÇÕES DO MUNICÍPIO) - Obriga-se o **MUNICÍPIO** a:

I – zelar pela pertinência, razoabilidade e viabilidade dos resultados acordados;

II – supervisionar e avaliar a execução deste acordo;

III – apoiar as ações e demais iniciativas necessárias à obtenção dos resultados pactuados, provendo os meios e os recursos financeiros necessários;

IV – dar publicidade ao relatório anual deste acordo e suas consequências;

V – participar das atividades de acompanhamento e avaliação dos resultados, quando reputar necessário.

CLÁUSULA QUARTA (DOS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS E FINANCEIROS) O valor do presente Acordo de Resultados é estimado em R\$ 115.380.904,00 (cento e quinze milhões, trezentos e oitenta mil e novecentos e quatro reais), e os respectivos recursos orçamentários para os órgãos da Administração Direta correrão à conta do Programa de Trabalho 31010412203892389 – GASTOS COM PESSOAL – OBRIGAÇÕES PATRONAIS E OUTROS BENEFÍCIOS, Código de Despesa 319016 – Outras Despesas Variáveis – Pessoal Civil, Fonte 100 – Ordinários não Vinculados, de acordo com o quadro abaixo. Com apropriação no primeiro semestre do ano de 2015, segundo critérios definidos no ato normativo em vigor e no que deverá ser editado pelos próprios órgãos da Administração Direta.

ÓRGÃOS/ENTIDADES	PROGRAMA DE TRABALHO	CÓDIGO DE DESPESA	FONTE
1. SMTE	31010412203892389	319016	100
2. SMTR	31010412203892389	319016	100

3. SMAC	31010412203892389	319016	100
4. SMC	31010412203892389	319016	100
5. SMS	18011030203802380	319016	100
6. SMA	31010412203892389	319016	100
7. SMF	31010412203892389	319016	100
8. SEOP	31010412203892389	319016	100
9. SEDECON	31010412203892389	319016	100
10. SMU	31010412203892389	319016	100
11. SMO	31010412203892389	319016	100
12. SECONSERVA	31010412203892389	319016	100
13. SMPD	31010412203892389	319016	100
14. SESQV	31010412203892389	319016	100
15. SMG	31010412203892389	319016	100
16. SECT	31010412203892389	319016	100
17. PGM	31010412203892389	319016	100
18. CGM	31010412203892389	319016	100
19. CVL	31010412203892389	319016	100
20. GBP	31010412203892389	319016	100
21. SEPDA	31010412203892389	319016	100
22. SECPAR	31010412203892389	319016	100
23. IRPH	31010412203892389	319016	100

CLÁUSULA QUINTA (DAS OBRIGAÇÕES E DAS COMPETÊNCIAS DA CASA CIVIL) – O acompanhamento, a supervisão e a avaliação dos resultados serão feitos pela **CASA CIVIL**, através do Escritório de Gerenciamento de Metas, na qualidade de interveniente neste acordo de resultados, à qual competirá:

I – Monitorar a execução do acordo, bem como acompanhar, supervisionar e avaliar os resultados alcançados pelo órgãos da Administração Direta, considerando as metas e os indicadores de desempenho, através de Relatórios Mensais de Progresso, Reuniões Trimestrais de Progresso e um Relatório de Avaliação Anual, cuja alimentação de dados será feita pelos órgãos, sob responsabilidade de seu Titular;

II - recomendar, com a devida justificativa, a prorrogação, rescisão ou revisão do Acordo de Resultados, principalmente, neste caso, quando se tratar de necessidade de alinhamento de

indicadores, metas e resultados, sempre mediante autorização prévia do **MUNICÍPIO** e através de termo aditivo;

III - recomendar a premiação dos órgãos, de acordo com o desempenho calculado na Avaliação Anual;

IV - convocar reuniões extraordinárias, sempre que estas se fizerem necessárias;

V – providenciar a publicação da Avaliação Anual do Acordo de Resultados e de seus eventuais aditamentos no Diário Oficial do Município;

VI – garantir a presença e participação de seus representantes nas atividades de avaliação e acompanhamento das metas de desempenho;

PARÁGRAFO PRIMEIRO - Para fins do Relatório de Avaliação Anual, serão consideradas diferentes faixas de desempenho, conforme quadro abaixo e normas a seguir articuladas:

Desempenho	Nota
Excelente	10,0
Muito bom	De 8,0 a 9,9
Bom	De 6,0 a 7,9

1ª) O detalhamento dos critérios de cálculo se encontra descrito no **ANEXO I**;

2ª) O cálculo da nota obtida pelos órgãos será feito pelo Escritório de Gerenciamento de Metas da **CASA CIVIL**.

PARÁGRAFO SEGUNDO - O Relatório de Avaliação Anual observará o modelo disponibilizado pelo Escritório de Gerenciamento de Metas da **CASA CIVIL**, que deverá indicar a nota atribuída a cada meta avaliada e a nota total atribuída aos órgãos.

PARÁGRAFO TERCEIRO – A inveracidade de informações alimentadas pelos órgãos no modelo de que trata o Parágrafo Segundo desta Cláusula, por ser considerada falta disciplinar de valimento do cargo para obtenção de vantagem indevida, para si ou terceiros, deverá ser apurada, se verificados vestígios de irregularidade.

CLÁUSULA SEXTA (DA VIGÊNCIA) - O presente acordo vigorará no exercício financeiro de 2014.

CLÁUSULA SÉTIMA (DA REVISÃO) - A necessidade de revisão do acordo poderá ser analisada nas seguintes hipóteses:

I – expressa recomendação para sua revisão, constante de relatório do Escritório de Gerenciamento de Metas da **CASA CIVIL**, com aval do **MUNICÍPIO** ou da **INTERVENIENTE**;

II – sob solicitação dos órgãos, com recomendação do Escritório de Gerenciamento de Metas da **CASA CIVIL**, com aval da **INTERVENIENTE** ou do **MUNICÍPIO**, no caso de surgimento de demandas relacionadas às políticas governamentais que inviabilizem a execução do acordo nas condições pactuadas;

III – ocorrência de *externalidades* que promovam alterações relevantes de ordem orçamentário-financeira, principalmente na hipótese de contingenciamento motivado por alterações do quadro macroeconômico que possam vir a ameaçar a observância dos preceitos da Lei Complementar Federal n.º 101/2000 (“Lei de Responsabilidade Fiscal”).

PARÁGRAFO ÚNICO- A revisão do presente acordo será formalizada por meio de Termo Aditivo, celebrado entre os partícipes, com interveniência da **CASA CIVIL**, uma vez acatada, pela autoridade competente, recomendação justificada por parte do Escritório de Gerenciamento de Metas.

CLÁUSULA OITAVA (DA PREMIAÇÃO) - O **MUNICÍPIO** reconhecerá os órgãos pelo alcance dos resultados pactuados neste instrumento através da concessão de gratificação pelo exercício de encargos especiais, tal como disciplinada pelo Decreto nº 39.040/14;

CLÁUSULA NONA (DO INADIMPLEMENTO) - Na hipótese de não serem alcançadas as metas pactuadas de acordo com as regras descritas no Anexo I o órgão não fará jus a qualquer tipo de premiação.

CLÁUSULA DÉCIMA (RESCISÃO) - Este acordo poderá ser rescindido por consenso entre as partes ou por ato unilateral e escrito do **MUNICÍPIO**, na forma disposta no Decreto nº 39.040/14

PARÁGRAFO ÚNICO - A rescisão contratual implicará cancelamento imediato das medidas disciplinadas na CLÁUSULA OITAVA.

CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA (DA PUBLICIDADE E DO CONTROLE) – A **CASA CIVIL** promoverá a publicação do extrato deste instrumento no Diário Oficial do Município no prazo de 20 (vinte) dias contados de sua assinatura, às suas expensas.

PARÁGRAFO PRIMEIRO – A **CASA CIVIL** providenciará a remessa de cópias autênticas do presente instrumento à Controladoria Geral do Município, no prazo de 5 (cinco) dias contados de sua assinatura e ao Tribunal de Contas do Município, no prazo de 10 (dez dias), contados de sua publicação.

PARÁGRAFO SEGUNDO - A Avaliação Anual do presente Acordo e seus respectivos aditamentos, bem como as avaliações de resultados realizadas, serão objeto de publicidade interna e externa em fóruns, portais e eventos, conforme orientação do Escritório de Gerenciamento de Metas da **CASA CIVIL**.

E, por estarem assim justas e acordadas, firmam o presente:

Eduardo da Costa Paes
Prefeito do Rio de Janeiro

Luiz Henrique David de Sanson
Chefe do Gabinete do Prefeito

Guilherme Nogueira Schleder
Secretário Chefe da Casa Civil

Daniel Ricardo Soranz Pinto
Secretário – SMS

Alexandre Pinto da Silva
Secretário - SMO

Jorge Luiz de Souza Arraes
Secretário - SECPAR

Antônio Cesar Lins Cavalcanti
Controlador - CGM

Marco Aurélio Santos Cardoso
Secretário - SMF

Augusto Lopes de A. Ribeiro
Secretário - SMTE

Marcus Belchior Correa Bento
Secretário - SECONSERVA

Carlos Alberto Vieira Muniz
Secretário - SMAC

Maria Madalena S.M. de Astacio
Secretária - SMU

Alexandre Sansão Fontes
Secretário - SMTR

Paulo Jobim Filho
Secretário - SMA

Rafael Aloisio Freitas
Secretario – SEPDA

Leandro Matieli Gonçalves
Secretário - SEOP

Adelmo Feliciano da Silva
Secretário – SESQV

David Carlos Pereira Neto
Secretário - SMG

Fernando dos Santos Dionísio
Procurador - PGM

Sérgio Henrique Sá Leitão Filho
Secretário - SMC

Franklin Dias Coelho
Secretário – SECT

Solange Amaral
Secretaria - SEDECON

Georgette Vidor Mello
Secretária - SMPD

Washington Menezes Fajardo
Presidente - IRPH

ANEXOS I E II

**REFERENTES A CADA ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA
SIGNATÁRIO DO PRESENTE ACORDO**

Anexo I - A – SMS: Quadro de Resultados com metas e respectivos indicadores de desempenho

Nº	Descrição	Fonte	Unidade de medida	Valor de Referência	Data de Referência	2014		Regras
						Tipo	Meta	
1	Atingir mortalidade infantil de 11 por 1.000 nascidos vivos em 2014.	SMS SIM SINASC	Um por mil nascidos vivos	13,3	2008	Ouro	11	Nº de Metas → Nota - % Bônus 2 → 6 (20%) 4 → 7 (40%) 6 → 8 (60%)
2	Atingir mortalidade materna de 67,41 por 100.000 nascidos vivos em 2014.	SMS SIM SINASC	Um por cem mil nascidos vivos	70,9	2013	Ouro	67,41	
3	Garantir que até 2016 não haja pacientes em leitos não cadastrados no CNES em nenhuma das unidades da rede hospitalar municipal, tendo como referência o ano de 2011.	SMS CNES e Censo Hospitalar	unidades acima da capacidade	7 unidades acima da capacidade	2011	Ouro	2	
4	Garantir que até 2016 não haja pacientes em leitos não cadastrados no CNES em nenhuma das unidades da rede hospitalar municipal, tendo como referência o ano de 2011.	SMS CNES e Censo Hospitalar	% acima da capacidade	29,4% acima da capacidade na unidade mais saturada (H. Lourenço Jorge)	2011	Ouro	5%	
5	Garantir que 90% de população com cobertura do Programa Saúde Presente (Clínica da Família) tenha cadastro definitivo completo.	SMS	%	75%	2013	Ouro	90%	
6	Ampliar a disponibilidade de vagas para garantir o tempo de espera adequado para consultas médicas eletivas por meio da melhoria da relação entre o número de horas agendadas no SISREG e do número de horas ambulatoriais existentes no CNES pela Rede Municipal.	SISREG/ CNES	Número de pessoas na fila	150.930	2013	Ouro	135.837	
Se atingir 3 ouros, considerar meta abaixo:								
7	Reduzir para 6,5% a relação entre as contratações por emergência e as contratações por pregão em 2014.	SMA	%	25,1%	2013	Prata	6,5%	Ponto Adicional – % Bônus Adicional 1 → (20%)
Se atingir nota 6, considerar meta abaixo:								
8	Meta de performance	CVL	itens a cumprir	-	-	Performance	itens cumpridos	Ponto Adicional – % Bônus Adicional 1 → (20%)

Anexo II - A – SMS: Detalhamento dos indicadores de desempenho

- 1. Atingir mortalidade infantil de 11 por 1.000 nascidos vivos em 2014.**
 - a. Indicador: Ouro
 - b. Tendência: Redução
 - c. Fórmula de cálculo:
 - Numerador: Número de óbitos de residentes com menos de um ano de vida
 - Denominador: Número de nascidos vivos de mães residentes
 - Fator de multiplicação: 1.000
 - d. Processo de medição: Cálculo mensal, utilizando a técnica de média móvel dos últimos 12 meses.
 - e. Fonte: SIM e SINASC

- 2. Atingir mortalidade materna de 67,41 por 100.000 nascidos vivos em 2014.**
 - a. Indicador: Ouro
 - b. Tendência: Redução
 - c. Fórmula de cálculo:
 - Numerador: Número de óbitos de mulheres residentes, declarados como maternos na DO, por causas e condições consideradas de morte materna, com pelos menos 75% de investigação.
 - Denominador: Número de nascidos vivos de mães residentes
 - Fator de multiplicação: 100.000
 - d. Processo de medição: Cálculo mensal, utilizando a técnica de média móvel dos últimos 12 meses.
 - e. Fonte: SIM e SINASC

- 3. Garantir que até 2016 não haja pacientes em leitos não cadastrados no CNES em nenhuma das unidades da rede hospitalar municipal, tendo como referência o ano de 2011.**
 - a. Indicador: Ouro
 - b. Tendência: Redução
 - c. Fórmula de cálculo:
 - Número de unidades hospitalares de emergência operando acima da capacidade ≤ 2 unidades, em 2014
 - d. Processo de medição: Consolidado dos macroindicadores dos hospitais de emergência da rede municipal (HMSA, HMSF, HMMC, HMLJ, HMPJI e HMEF), informado mensalmente pela Superintendência de Regulação Controle e Auditoria (SURCA)
 - e. Fonte: SMS

- 4. Garantir que até 2016 não haja pacientes em leitos não cadastrados no CNES em nenhuma das unidades da rede hospitalar municipal, tendo como referência o ano de 2011.**
 - a. Indicador: Ouro
 - b. Tendência: Redução
 - c. Fórmula de cálculo:
 - Numerador: Número de pacientes/dia.
 - Denominador: Número de leitos/dia.

- Fator de Multiplicação: 100
 - d. Processo de medição: Consolidado das médias das taxas de ocupação de todos hospitais.
 - e. Fonte: SURCA/SMS
- 5. Garantir que 90% de população com cobertura do Programa Saúde Presente (Clínica da Família) tenha cadastro definitivo completo.**
- a. Indicador: Ouro
 - b. Tendência: Ampliação
 - c. Fórmula de cálculo:
 - Numerador: Número de beneficiários do Programa Saúde Presente (Clínicas da Família) com cadastro definitivo completo
 - Denominador: Número de equipes da Estratégia Saúde da Família completas, com no mínimo seis meses de implantação X 3.000 habitantes.
 - Fator de Multiplicação: 100
 - d. Processo de medição: Monitoramento mensal número de beneficiários do Programa Saúde Presente (Clínicas da Família) com cadastro definitivo completo pela SUBPAV/SMS.
 - e. Fonte: CNES e SMS
- 6. Ampliar a disponibilidade de vagas, para garantir o tempo de espera adequado para consultas médicas eletivas, por meio da melhoria da relação entre o número de horas agendadas no SISREG e do número de horas ambulatoriais existentes no CNES pela Rede Municipal.**
- a. Indicador: Ouro
 - b. Tendência: Ampliação
 - c. Fórmula de cálculo:
 - Numerador: Fila de espera do SISREG Ambulatorial em dezembro de 2014
 - Denominador: Fila de espera do SISREG Ambulatorial em dezembro de 2013
 - d. Processo de medição: Monitoramento da redução da fila de espera do SISREG Ambulatorial em 10%, considerando que em dezembro de 2013 haviam 150.930 pessoas aguardando.
 - e. Fator de Multiplicação: 100
 - f. Fonte: CNES e SISREG
- 7. Reduzir para 6,5% a relação entre as contratações por emergência e as contratações por pregão em 2014.**
- a. Indicador: Prata
 - b. Tendência: Redução
 - c. Fórmula de cálculo:
 - Numerador: Número de contratações por emergência que poderiam ser feitas por pregão
 - Denominador: Número de contratações por pregão
 - Fator de Multiplicação: 100
 - d. Processo de medição: Cálculo mensal realizado pela CGM
 - e. Fator de Multiplicação: 100
 - f. Fonte: CGM.

8. Meta de Performance

a. Itens compreendidos dentro da meta de performance:

- Colaboração com os demais órgãos, com entrega de informações de acordo com o requisitado pelos órgãos IPP, CGM e EGP/EGM da CVL, dentro do prazo combinado e sem imprecisões significativas.
- Entrega de cronogramas atualizados para o EGP da CVL, de acordo com periodicidade e abrangência previamente estipulados, e inclusão dos AGPMs nas atividades e reuniões internas e de plataforma dos órgãos.
- Limitação de aditivos a contratos e contratações por emergência ao mínimo necessário, de forma a não configurar falta de planejamento do órgão.
- Colaboração com a SMA, CGM e CVL para a implantação do Projeto de Gestão Estratégica de Compras e Racionalização de Gastos Correntes – GEC-RIO e com SMA no Projeto de redução dos gastos com combustível.

b. Processo de medição:

- Haverá uma comissão formada por representantes da CVL, CGM, SMA, PGM, CODESP e IPP para avaliar cada um dos itens acima mencionados para cada um dos órgãos participantes do Acordo de Resultados de 2014. A importância de cada item pode variar entre os órgãos e caberá à comissão definir o que será preponderantemente avaliado em cada órgão. A decisão final sobre a meta de performance passará pelo aval do Prefeito.

ANEXO II

Tabela de Metas do Plano Estratégico 2013-2016 da Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro

(10 páginas)

Corresponde ao “Anexo – Tabela de Metas” da publicação completa.

Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/publicacoes>

01. Saúde

Nº	Metas	VALOR DE REFERÊNCIA	DATA DE REFERÊNCIA	12	13	14	15	16	FONTE	FÓRMULA DE CÁLCULO
1	Atingir mortalidade infantil inferior a 10 por 1.000 nascidos vivos até 2016	13,7 por 1.000 nascidos vivos	2008	12,2	11,6	11,0	10,5	9,8	SMSDC/SIM/SINASC	(Óbitos de menores de 1 ano / total de nascidos vivos) x 1.000
2	Atingir mortalidade materna inferior a 41 por 100.000 nascidos vivos até 2016	62,2 por 100.000 nascidos vivos	2007	50,4	49,0	46,7	43,9	40,8	SMSDC/SIM/SINASC	(Óbitos de mulheres em idade reprodutiva de 15-49 anos mortas até 40 dias após o parto / total de nascidos vivos) x 100.000
3	Reduzir em pelo menos 25% até 2016 o tempo de espera nas emergências municipais (CORE), tendo como referência o ano de 2011	69 minutos	2011	10%	15%	20%	23%	25%	SMSDC	(Tempo de espera nas emergências públicas no ano de medição - Tempo de espera nas emergências públicas no ano referência)/Tempo de espera nas emergências públicas no ano referência
4	Atingir 70% de cobertura do Saúde da Família no município até 2016	3,5%	2008	35%	43%	54%	62%	70%	CNES / IBGE	Número de equipes x 3450/ total da população
5	Atingir o tempo adequado de espera para 90 % das consultas médicas eletivas, por tipo de consulta*, até 2016, tendo como referência o ano de 2012	A definir	2012	-	25%	50%	75%	90%	SMSDC	(Tempo de espera na marcação de consultas eletivas no ano de medição - Tempo de espera na marcação de consultas eletivas no ano referência)/Tempo de espera na marcação de consultas eletivas no ano de referência
6	Garantir que até 2016 não haja pacientes em leitos não cadastrados no CNES em nenhuma das unidades da rede hospitalar municipal, tendo como referência o ano de 2011	6 unidades acima da capacidade	2011	4	3	2	1	0	SMSDC / CNES	Número de unidades operando acima da capacidade de leitos
		29,4% acima da capacidade na unidade mais saturada (Hospital Lourenço Jorge)	2011	10%	7%	5%	3%	0%	SMSDC / CNES	[(Ocupação no ano de medição)/ (Capacidade no ano de medição)]-1

* Desdobramento por tipo de consulta a ser definido e mensurado em 2012.

02. Educação

Nº	Metas	VALOR DE REFERÊNCIA	DATA DE REFERÊNCIA	12	13	14	15	16	FONTE	FÓRMULA DE CÁLCULO
1	Obter uma nota média entre as escolas públicas municipais igual ou superior a 6,0 para os anos iniciais e igual ou superior a 5,0 para os anos finais do IDEB em 2015	Anos iniciais: 5,1	2009	-	5,7	-	6,0	-	MEC/INEP/IDEB	Ponderação entre o resultado da Prova Brasil e a taxa de aprovação
		Anos finais: 3,6	2009	-	4,5	-	5,0	-	MEC/INEP/IDEB	Ponderação entre o resultado da Prova Brasil e a taxa de aprovação
2	Garantir que, pelo menos, 95% das crianças com 7 anos de idade ao final do ano de 2016 estejam alfabetizadas	73%	2008	95%	95%	95%	95%	95%	MEC/INEP	Número de alunos do 2º ano com nota 4 e 5 (nota máx. é 5) na Provinha Brasil / Número total de alunos do 2º ano
3	Reduzir para menos de 5% a taxa de analfabetismo funcional entre os alunos do 4º ao 6º ano em 2016	15,0%	2009	<5%	<5%	<5%	<5%	<5%	IAS/Avaliação	Número de alunos do 4º, 5º e 6º ano do ensino fundamental público que não alcançam uma proficiência mínima na avaliação de leitura e escrita / Número total de alunos do 4º, 5º e 6º ano do ensino fundamental público municipal
4	Ter pelo menos 35% dos alunos da rede municipal em tempo integral até 2016	16%	2011	18%	23%	26%	31%	35%	SME	Número de alunos da rede municipal em tempo integral / Número de alunos da rede municipal
5	Garantir que 96% dos alunos da rede municipal se formem no 2º segmento até os 16 anos	92,5%	2011	93,2%	93,9%	94,6%	95,3%	96,0%	SME	Número de alunos formados no 2º segmento com até 16 anos / Número de alunos formados no 2º segmento
6	Criar 60 mil vagas para educação infantil entre 2009 e 2016	15,0 mil	2009 a 2011	30,0 mil	37,4 mil	44,8 mil	52,4 mil	60,0 mil	SME	Número de vagas em creches públicas ou conveniadas no ano de medição - número de vagas em creches públicas ou conveniadas no ano de referência

03. Transportes

Nº	Metas	VALOR DE REFERÊNCIA	DATA DE REFERÊNCIA	12	13	14	15	16	FONTE	FÓRMULA DE CÁLCULO
1	Reduzir pela metade o tempo médio de deslocamento dos ônibus nos principais percursos da cidade em sistemas Ligeirão e em pelo menos 20% em sistemas BRS no ano de inauguração de cada sistema, mantendo a redução nos anos subsequentes	Ligeirões¹	NA	50%	50%	50%	50%	50%	CET-Rio	Média do tempo de viagem dos percursos seleccionados no ano de medição/Média do tempo de viagem dos percursos seleccionados no ano de referência
		BRSs²	NA	20%	20%	20%	20%	20%	CET-Rio	Média do tempo de viagem dos percursos seleccionados no ano de medição/Média do tempo de viagem dos percursos seleccionados no ano de referência
2	Reduzir a taxa de acidentes com vítima no trânsito em, pelo menos, 15% até 2016, tendo como referência o ano de 2008	803 acidentes/ cem mil veículos licenciados	2008	10%	11%	12%	13%	15%	CET-Rio	(Número de acidentes com vítimas por 100 mil veículos licenciados no ano de medição - Número de acidentes com vítimas por 100 mil veículos licenciados no ano de referência)/Número acidentes com vítimas por 100 mil veículos licenciados no ano de referência
3	Integrar todos os meios de transporte público ao sistema tarifário do Bilhete Único Carioca, até 2016	Ônibus-ônibus e ônibus-trem	2011	TransOeste	TransCarioca, metrô e STPL	Barcas	-	TransOlimpica TransBrasil	SMTR	Não se aplica
4	Alcançar 60% dos usuários de transporte público no Município do Rio de Janeiro que usam pelo menos um meio de transporte de alta capacidade (trem, metrô, ou Ligeirão) até 2016	18% (1,19 milhão de pessoas)	2011	18% (1,19 milhão)	25% (1,66 milhão)	40% (2,59 milhões)	40% (2,59 milhões)	60% (4,05 milhões)	SMTR	Número de pessoas que usam pelo menos um transporte de alta capacidade / População da cidade
5	Concluir as obras e iniciar as operações da TransOeste, TransCarioca, TransOlimpica e TransBrasil	-	NA	TransOeste	TransCarioca	-	TransOlimpica	TransBrasil	SMO	Não se aplica
6	Modernizar 100% da frota de ônibus até 2016, adotando ônibus modernos com ar condicionado, motor traseiro, combustível verde e recursos de acessibilidade	1%	2011	3%	5%	30%	60%	100%	SMTR	Número de ônibus com as condições estipuladas/ Número total de ônibus circulando no Município (exclui ônibus intermunicipais)
7	Garantir que 100% dos táxis estarão dentro dos padrões de qualidade exigidos pelo Rio Boa Praça até 2016	0%	2011	0%	5%	30%	60%	100%	SMTR	Número de táxis adequados ao Rio Boa Praça/Número total de táxis no Município

1 Ligeirões considerados: 2012 - TransOeste; 2013 - TransOeste e TransCarioca; 2014 - TransOeste e TransCarioca; 2015 - TransOeste e TransCarioca; e 2016 - TransOeste, TransCarioca e TransOlimpica.

2 Pendente definição dos BRSs a serem inaugurados entre 2013 e 2016.

04. Habitação e Urbanização

Nº	Metas	VALOR DE REFERÊNCIA	DATA DE REFERÊNCIA	12	13	14	15	16	FONTE	FÓRMULA DE CÁLCULO
1	Promover, até o final de 2016, a contratação de 100 mil novas unidades habitacionais, com um mínimo de 30% de novas unidades voltadas para a faixa de 0 a 3 salários mínimos, através de parcerias com setor privado e outras esferas do governo, tendo como referência o ano de 2008	35 mil	2009 a 2011	50 mil	65 mil	80 mil	90 mil	100 mil	CEF / SMH	Número acumulado de novas unidades habitacionais construídas
2	Alcançar pelo menos 5% de redução de áreas ocupadas por favelas na cidade até 2016, tendo como referência o ano de 2008	1,80%	2009 a 2011	3,5%	3,8%	4,2%	4,5%	5,0%	IPP	[Área de favela construída no ano de medição - Área de favela construída no ano de referência] / Área de favela construída no ano de referência
3	Garantir que até o final de 2016 não haverá mais famílias vivendo em áreas de alto risco (encostas)	25 mil famílias *	2011	21 mil	15 mil	10 mil	5 mil	0	Geo Rio e SMH	Numero de famílias em alto risco em encostas
4	Expandir o Programa Bairro Maravilha nas Zonas Norte e Oeste, recuperando 582 km e implantando 173 km de vias públicas, respectivamente até 2016	290,8 km (Zona Norte)	2009 a 2011	365,0	454,2	482,6	525,2	582,0	SMO/ CGO	Quilômetros de vias públicas recuperadas e com entorno revitalizado
		41,0 km (Zona Oeste)	2009 a 2011	93,0	102,5	118,5	142,5	173,0	SMO/ CGO	Quilômetros de vias públicas recuperadas e com entorno revitalizado
5	Concluir, até o final de 2016, as obras de requalificação urbana do projeto Porto Maravilha	-	NA	Conclusão do Museu de Arte do Rio e requalificação urbana de diversas vias	Inauguração do binário	Conclusão do Museu do Amanhã	Conclusão do túnel da via expressa	Conclusão da requalificação urbana e da via expressa	CDURP	NA
6	Levar urbanização - água, tratamento de esgoto, drenagem, iluminação pública, coleta de lixo, contenção, e pavimentação - a 156 mil domicílios até 2016, no âmbito da iniciativa Morar Carioca	70 mil	2010-2012 (ciclo 1)	70 mil	97 mil	127 mil	141 mil	156 mil	SMH	Domicílios em área urbanizada acumulado no ano desde 2009
7	Implantar UPP Social em todas as áreas pacificadas ¹		NA	11	**	**	**	**	IPP	Territórios com pacote básico de serviços implantado

¹ Considera-se área pacificada como área com a UPP propriamente dita instalada, não apenas ocupação policial inicial realizada.

* Levantamento da Geo Rio para Maciço da Tijuca (17.000) e estimativa para Pedra Branca (8.000).

** Territórios com pacote básico de serviços (Iluminação pública e coleta de lixo) implantado em até dois meses após a instalação de UPP.

05. Ordem Pública e Conservação

Nº	Metas	VALOR DE REFERÊNCIA	DATA DE REFERÊNCIA	12	13	14	15	16	FONTE	FÓRMULA DE CÁLCULO
1	Ter 14 UOPs implantadas, todas com cobertura de vigilância eletrônica, ¹ e um efetivo de pelo menos 3,3 mil guardas municipais operando diariamente nas ruas até 2016	5 (Nº UOPs)	2011	8	11	14	14	14	SEOP	Número acumulado de UOPs implantadas
		1,7 mil (Guardas Municipais operando diariamente nas ruas)	2009	3,0 mil	3,2 mil	3,3 mil	3,3 mil	3,3 mil	SEOP/ DOP	Média do número de guardas na rua por mês
2	Recapear 1,7 mil km de vias primárias (asfalto liso) e 1,0 mil km de vias secundárias da cidade entre 2009 e 2016	668 km (vias primárias)	2009 a 2011	780	956	1.216	1.521	1.738	SMO	Quilometragem acumulada de vias primárias recapadas
		90 km (vias secundárias)	2009 a 2011	246	402	558	792	1.026	SECONSERVA	Quilometragem acumulada de vias secundárias recapadas
3	Revitalizar 700 mil m² de calçadas e 5 mil rampas no âmbito da iniciativa Rio Acessível entre 2013 e 2016	-	-	0	152.300	304.600	507.600	700.000	SECONSERVA	Área de calçadas revitalizadas acumulada
		-	-	0	1.350	2.700	4.050	5.000	SECONSERVA	Número acumulado de rampas revitalizadas
4	Manter um índice de apagamento dentro dos padrões internacionais (inferior a 2%)	2%	2011	2%	2%	2%	2%	2%	SECONSERVA	Número de unidades apagadas/total de unidades

¹ Instalação de câmeras (20 a 30 por UOP) em áreas de maior propensão a concentração de desordem, como em cruzamentos movimentados, locais com grande fluxos de pessoas, praças públicas, áreas de feiras e assentamentos de comércio ambulante.

06. Gestão e Finanças Públicas

Nº	Metas	VALOR DE REFERÊNCIA	DATA DE REFERÊNCIA	12	13	14	15	16	FONTE	FÓRMULA DE CÁLCULO
1	Manter a capacidade de investimento da Prefeitura em uma média de 15% do orçamento total entre 2012 e 2016	8,4%	2008	17%	15%	15%	15%	13%	SMF/FSOR	Soma dos valores liquidados de investimento e inversões financeiras / Soma de receitas totais
2	Aumentar o número de atendimentos do 1746 por ano para 3,5 milhões de atendimentos em 2016, aumentando para 85% os serviços entregues classificados como satisfeito/muito satisfeito em pesquisa de opinião	1,6 milhão de atendimentos	2011	2 milhões	2,3 milhões	2,7 milhões	3,1 milhões	3,5 milhões	CVL	Número de atendimentos realizados pelo 1746
		75% serviços entregues classificados como satisfeito/muito satisfeito	2011	78%	82%	83%	84%	85%	CVL	[Serviços entregues classificados como satisfeito/ muito satisfeito] / Serviços entregues total
3	Reduzir em até 10% o valor real unitário de aquisição das principais famílias de compras (serviços e insumos) até 2016, tendo como referência o ano de 2012	Será aferido em 2012	2012	-	3%	6%	8%	10%	CVL/ SMA/ SMF	[Valor real unitário de aquisição das principais famílias de compras (serviços e insumos) no ano de medição - valor real unitário de aquisição das principais famílias de compras (serviços e insumos) no ano de referência] / Valor real unitário de aquisição das principais famílias de compras (serviços e insumos) no ano de referência
4	Manter um crescimento nominal médio anual da receita tributária própria de pelo menos 15,5% entre 2012 e 2016	R\$ 6,15 bilhão [14% em relação ao ano anterior]	2011	15,5%	15,5%	15,5%	15,5%	15,5%	SMF	Crescimento de arrecadação do ISS - Crescimento da Inflação
5	Prover conectividade com alto padrão de eficiência para todas as unidades da Prefeitura e garantir alta disponibilidade para os sistemas críticos (24x7) até 2016	17,7% de unidades com conectividade	2011	20%	40%	50%	80%	100%	IPLAN	Número de unidades com conectividade / Número total de unidades
6	Tornar as 33 unidades de administração regional em centros de atendimento presencial ao cidadão dotadas de tecnologia de autosserviço até 2016	0 unidades convertidas	2011	0	3	13	23	33	CVL	Número de Unidades Convertidas
7	Instituir o "Sistema Municipal de Gerenciamento de Projetos e Monitoramento de Metas" (SMGPM)	NA	NA						CVL	

07. Meio Ambiente e Sustentabilidade

Nº	Metas	VALOR DE REFERÊNCIA	DATA DE REFERÊNCIA	12	13	14	15	16	FONTE	FÓRMULA DE CÁLCULO
1	Aumentar para 55% a taxa de cobertura da rede coletora de esgoto com tratamento na AP 5 até 2016	5%	2008	30%	36%	42%	48%	55%	SMAC/ Rio Águas/SISARC	População da AP 5 atendidas por esgoto com tratamento / População da AP 5
2	Reflorestar 1.700 hectares em novas áreas entre 2009 e 2016, garantindo o manejo das áreas já reflorestadas	600 ha	2009-2011	1.100	1.250	1.400	1.550	1.700	SMAC	Extensão acumulada de área reflorestada
3	Plantar 500 mil novas árvores em parques, praças ou unidades de conservação até 2016	30 mil	2011	60 mil	125 mil	250 mil	375 mil	500 mil	SMAC	Número acumulado de árvores plantadas
4	Alcançar 450 km de malha cicloviária entre 2009 e 2016, integrando-a aos modais da cidade	150 km	2008	300	330	370	420	450	SMAC	Extensão acumulada de ciclovia construída
5	Coletar 25% de todo o lixo reciclável produzido na cidade até 2016	0,6% (Taxa de material recolhido para coleta seletiva)	2008	2%	5%	10%	17%	25%	SMAC	Lixo reciclável coletado / Lixo reciclável produzido na cidade
6	Reduzir em 16% os gases causadores do efeito estufa até o final de 2016, tendo como referência o inventário de emissões de 2005 ¹	13.269 mil toneladas de CO ₂ equivalentes	2005	8%	NA	NA	NA	16%	SMAC	(Emissão no ano de medição - Emissão no ano de 2005)/ Emissão no ano de 2005

¹ Em cumprimento à lei municipal de mudanças climáticas.

08. Desenvolvimento Econômico

Nº	Metas	VALOR DE REFERÊNCIA	DATA DE REFERÊNCIA	12	13	14	15	16	FONTE	FÓRMULA DE CÁLCULO
1	Garantir que todos os alvarás e licenças concedidos pela Prefeitura sejam emitidos por meio eletrônico, com 100% dos alvarás de baixo risco em até 3 dias, até 2016	2% (alvarás e licenças concedidos por meio eletrônico)	2011	2%	2%	20%	70%	100%	SMF/CLF	Número de solicitações de emissão de alvará e licenças da Prefeitura concedidos por meio eletrônico / Número de solicitações de emissão de alvará e licenças da Prefeitura
		80% (alvarás de baixo risco emitidos em até 3 dias)	2011	88%	90%	95%	100%	100%	SMF/CLF	Número de solicitações de emissão de alvará para atividades de baixo risco (ambiental e sanitário) concedidas em 3 dias úteis/ Número total de solicitações de emissão de alvará para atividades de baixo risco (ambiental e sanitário)
2	Atrair pelo menos R\$ 1 bilhão de investimentos em novas empresas do setor de Energia e Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) até 2016	R\$ 158 milhões	2011	110 milhões	280 milhões	480 milhões	710 milhões	1 bilhão	Rio Negócios	Volume financeiro de investimentos em novas empresas do setor de energia e P&D atraído
3	Aumentar a oferta de quartos em, pelo menos, 7 mil unidades até 2016, mantendo a taxa de ocupação hoteleira acima de 80%	20.000 quartos	2011	20.500	21.100	23.100	26.100	27.000	ABIH	Número de quartos de hotel com ocupação maior que 80%
4	Elevar de 2,2% para 2,75% o total de pessoas empregadas em atividades da economia criativa, sobre o total de empregados na cidade até 2016	2,2% do total de empregados da cidade dedicados a atividades da Economia Criativa	2010	*	2,40%	2,50%	2,60%	2,75%	RAIS/Firjan	Número de pessoas empregadas em atividades da economia criativa / Número de pessoas empregadas na cidade

* Remodelagem da metodologia de aferição.

09. Cultura

Nº	Metas	VALOR DE REFERÊNCIA	DATA DE REFERÊNCIA	12	13	14	15	16	FONTE	FÓRMULA DE CÁLCULO
1	Expandir a oferta de cultura da cidade através do fomento à atividade cultural, alcançando 350 produções beneficiadas por ano em 2016	216	2011	220	240	280	310	350	SMC	Número de produções beneficiadas
2	Dobrar a frequência nos equipamentos municipais de cultura até 2016, tendo como referência o ano de 2011	841.033 pessoas	2011	15%	35%	55%	75%	100%	SMC	Número de pessoas que frequentaram equipamentos municipais de cultura
3	Consolidar a região do Porto Maravilha como local de fomento à cultura, através da promoção de pelo menos 15 importantes iniciativas culturais até 2016	NA	NA	Centro de Referência Afro-Brasileiro; Circuito Histórico e Arqueológico da Celebração da Memória Africana; + 3 iniciativas a definir	Cidade do Teatro; + 1 iniciativa a definir	2 iniciativas a definir	2 iniciativas a definir	4 iniciativas a definir	SMC	Número de iniciativas culturais implantadas por ano na região do Porto Maravilha
4	Valorizar a paisagem urbana e o patrimônio cultural do centro histórico através da recuperação e requalificação de áreas relevantes como a Praça Tiradentes e a Lapa	0	2011	0	0	5	10	20	SUBPC	Número acumulado de imóveis recuperados e requalificados nas áreas da Praça Tiradentes e Lapa

10. Desenvolvimento Social

Nº	Metas	VALOR DE REFERÊNCIA	DATA DE REFERÊNCIA	12	13	14	15	16	FONTE	FÓRMULA DE CÁLCULO
1	Reduzir em pelo menos 50% a população carioca abaixo da linha de pobreza mais alta da 1ª Meta do Milênio da ONU até o final de 2015, tendo como referência o ano de 2007	4,54%	2007	-40,0%	-43,0%	-46,0%	-50,0%	-	IBGE/ FGV	% da população que vive com renda domiciliar per capita até 108 reais/mês [corresponde a 2US\$/dia PPC -Paridade Poder de Compra]
2	Reduzir em pelo menos 100% a pobreza na população beneficiária do Bolsa Família Federal e do Cartão Família Carioca até o final de 2016, tendo como referência o ano de 2010	4,38%	Jun/10	-80,0%	-85,0%	-90,0%	-95,0%	-100,0%	MDS/FGV	Severidade da pobreza [P2 - que da mais peso aos mais pobres] na população beneficiária do Bolsa Família e Cartão Família Carioca usando a renda domiciliar per capita permanente* até 108 reais/mês [corresponde a 2US\$/dia PPC -Paridade Poder de Compra]
3	Atingir 60% de cobertura de atenção em saúde mental (Centros de Atenção Psicossocial e Residências Terapêuticas) até 2016, priorizando a atenção ao usuário infantil de álcool e crack	40%	2011	40%	46%	53%	58%	60%	SMAS	[Número de CAPS * 200.000]/ Total de habitantes da cidade
4	Garantir que 100% dos beneficiários do Cartão Família Carioca habitantes de áreas cobertas pelo Programa Saúde da Família sejam atendidos pelo programa	NA	NA	NA	50%	80%	90%	100%	SMAS	Número de famílias beneficiadas pelo programa Saúde da Família que são elegíveis para o Cartão Família Carioca, beneficiadas pelo Cartão Família Carioca
5	Garantir que 100% das Escolas do Amanhã estejam cobertas pelo programa Rio em Forma até 2016	0%	2011	NA	20%	60%	80%	100%	SMEL	Número de Escolas do Amanhã cobertas pelo Rio em Forma/ Número Total de Escolas do Amanhã

*Renda estimada a partir do Cadastro Único usando os ativos da família e os benefícios do Bolsa Família Federal.

ANEXO III

Emenda nº 30 de 26 de fevereiro de 2008 à Lei Orgânica Municipal de São Paulo

(2 páginas)

Disponível em: <http://www.camara.sp.gov.br>

EMENDA Nº 30 À LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

(PROJETO DE EMENDA À L.O.M. Nº 08/07)

(LIDERANÇAS PARTIDÁRIAS)

Acrescenta dispositivo à Lei Orgânica do Município de São Paulo, instituindo a obrigatoriedade de elaboração e cumprimento do Programa de Metas pelo Poder Executivo.

A CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO promulga:

Art. 1º Fica acrescentado ao art. 69 da Lei Orgânica do Município de São Paulo o artigo 69-A, com a seguinte redação:

"Art. 69-A. O Prefeito, eleito ou reeleito, apresentará o Programa de Metas de sua gestão, até noventa dias após sua posse, que conterà as prioridades: as ações estratégicas, os indicadores e metas quantitativas para cada um dos setores da Administração Pública Municipal, Subprefeituras e Distritos da cidade, observando, no mínimo, as diretrizes de sua campanha eleitoral e os objetivos, as diretrizes, as ações estratégicas e as demais normas da lei do Plano Diretor Estratégico.

§ 1º O Programa de Metas será amplamente divulgado, por meio eletrônico, pela mídia impressa, radiofônica e televisiva e publicado no Diário Oficial da Cidade no dia imediatamente seguinte ao do término do prazo a que se refere o "caput" deste artigo.

§ 2º O Poder Executivo promoverá, dentro de trinta dias após o término do prazo a que se refere este artigo, o debate público sobre o Programa de Metas mediante audiências públicas gerais, temáticas e regionais, inclusive nas Subprefeituras.

§ 3º O Poder Executivo divulgará semestralmente os indicadores de desempenho relativos à execução dos diversos itens do Programa de Metas.

§ 4º O Prefeito poderá proceder a alterações programáticas no Programa de Metas sempre em conformidade com a lei do Plano Diretor Estratégico, justificando-as por escrito e divulgando-as amplamente pelos meios de comunicação previstos neste artigo.

§ 5º Os indicadores de desempenho serão elaborados e fixados conforme os seguintes critérios:

- a)** promoção do desenvolvimento ambientalmente, socialmente e economicamente sustentável;
- b)** inclusão social, com redução das desigualdades regionais e sociais;
- c)** atendimento das funções sociais da cidade com melhoria da qualidade de vida urbana;
- d)** promoção do cumprimento da função social da propriedade;
- e)** promoção e defesa dos direitos fundamentais individuais e sociais de toda pessoa humana;
- f)** promoção de meio ambiente ecologicamente equilibrado e combate à poluição sob todas as suas formas;
- g)** universalização do atendimento dos serviços públicos municipais com observância das condições de regularidade; continuidade; eficiência, rapidez e cortesia no atendimento ao cidadão; segurança; atualidade com as melhores técnicas, métodos, processos e equipamentos; e modicidade das tarifas e preços públicos que considerem diferentemente as condições econômicas da população.

§ 6º Ao final de cada ano, o Prefeito divulgará o relatório da execução do Programa de Metas, o qual será disponibilizado integralmente pelos meios de comunicação previstos neste artigo."

Art. 2º Ficam acrescentados ao art. 137 da Lei Orgânica Municipal os §§ 9º e 10, com as seguintes redações:

"§ 9º As leis orçamentárias a que se refere este artigo deverão incorporar as prioridades e ações estratégicas do Programa de Metas e da lei do Plano Diretor Estratégico.

§ 10. As diretrizes do Programa de Metas serão incorporadas ao projeto de lei que visar à instituição do plano plurianual dentro do prazo legal definido para a sua apresentação à Câmara Municipal."

Art. 3º Esta emenda à Lei Orgânica do Município de São Paulo entra em vigor na data de sua publicação.

Publicada na Secretaria Geral Parlamentar da Câmara Municipal de São Paulo, em 26 de fevereiro de 2008.

ANEXO IV

Exemplo de Ficha de Identidade de meta do Programa de Metas 2013-2016 da Prefeitura Municipal de São Paulo - Meta 17

(2 páginas)

Fichas de identidade das metas disponíveis em:

http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/gestao/programa_de_metas/index.php?p=149999

PROGRAMA DE METAS 2013-2016

Ficha de Identidade



META 17

Eixo Temático 1. Compromisso com os Direitos Sociais e Cívicos

Texto da Meta 17

Obter terrenos, projetar, licitar, licenciar, garantir a fonte de financiamento e construir 243 Centros de Educação Infantil

Objetivo Temático Associado

Objetivo 2. Melhorar a qualidade da Educação e ampliar o acesso à Educação Infantil com a expansão da rede de equipamentos e a criação de 150 mil novas vagas

Secretaria Responsável

Secretaria Municipal de Educação

Articulação Territorial Associada

Resgate da cidadania nos territórios mais vulneráveis

Detalhamento da Meta

Definições de termos técnicos

Centro de Educação Infantil: unidade de educação municipal para crianças de 0 a 3 anos de idade

O que vai ser entregue?

• 243 CEIs implantados

Custo Total da Meta: R\$ 1.280.547.630,00

Cronograma de Entrega

2013 - 2014

31 creches

2015 - 2016

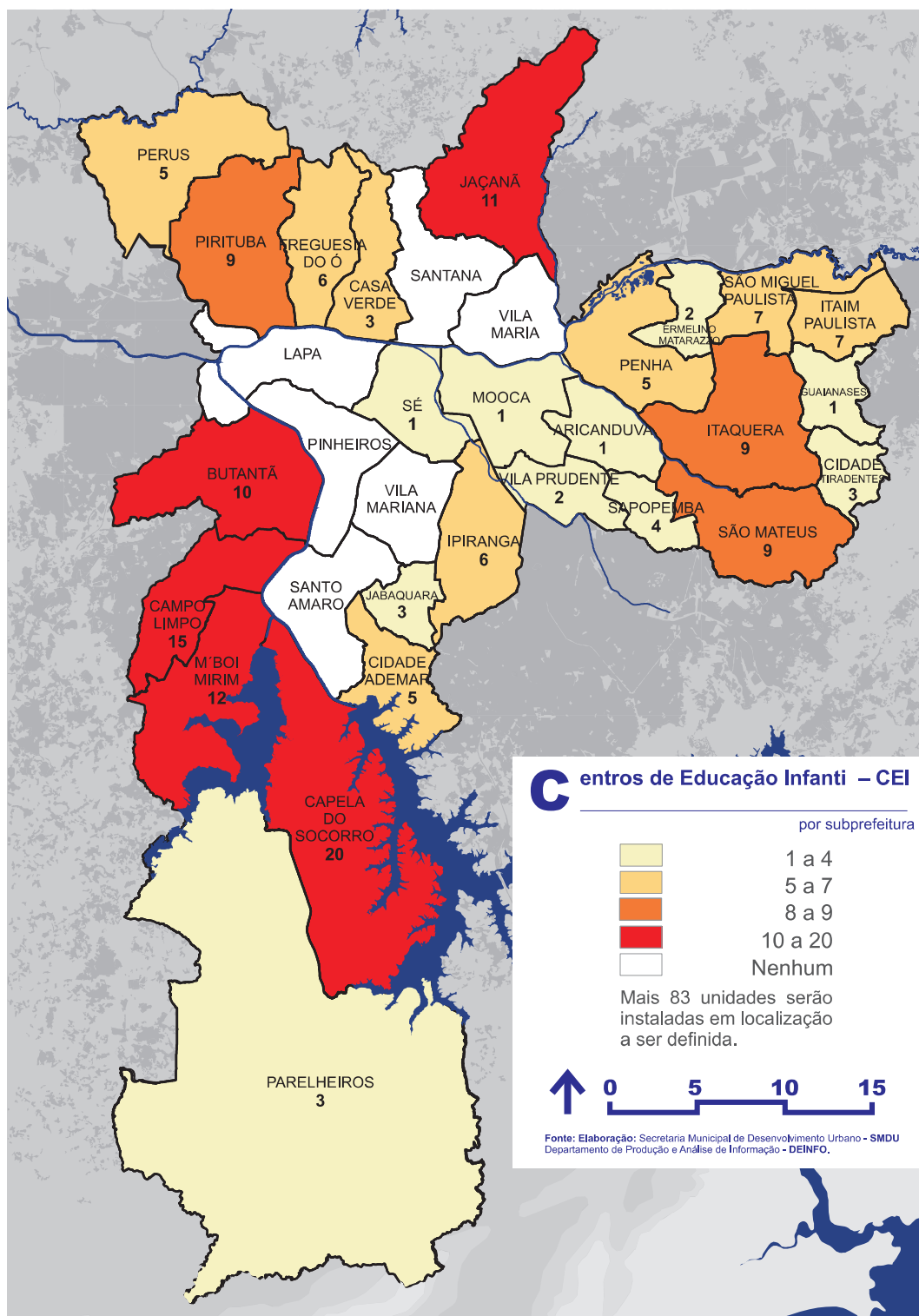
212 creches

Observações

A meta será atingida com a construção de novos equipamentos com recursos do município e de parcerias com o Governo do Estado de São Paulo e com o Governo Federal. A política de expansão de vagas em creches é estruturada como um direito das crianças e das mulheres, articulada ao Programa Brasil Carinhoso e a um projeto educacional comprometido com uma educação não-sexista, não-racista e não-homofóbica. O cumprimento da meta gerará aproximadamente 53 mil novas vagas.

META 17

Obter terrenos, projetar, licitar, licenciar,
garantir a fonte de financiamento e construir
243 Centros de Educação Infantil



ANEXO V

Metas e indicadores do Programa de Metas 2013-2016 da Prefeitura Municipal de São Paulo

(16 páginas)

Corresponde às páginas 30-45 da publicação Programa de Metas 2013-2016 da Cidade de São Paulo.

Versão completa disponível em:
<http://planejasampa.prefeitura.sp.gov.br>

Os Eixos Temáticos

Além de uma estratégia territorial, o Programa de Metas 2013–2016 também estabelece diretrizes de execução para as iniciativas do poder público que buscam unificar as ações nos diversos territórios, funcionando como eixos integradores. Tais diretrizes estão organizadas em três eixos temáticos:

- 1. Compromisso com os direitos sociais e civis;**
- 2. Desenvolvimento econômico sustentável com redução das desigualdades;**
- 3. Gestão descentralizada, participativa e transparente.**

Cada eixo apresenta um conjunto de objetivos estratégicos que apontam aspectos importantes para a melhoria da vida na cidade de São Paulo. As metas são algumas das iniciativas que possibilitarão o alcance desses objetivos, sendo possível seu monitoramento através dos indicadores referentes a cada um deles.

Eixo 1

Compromisso com os direitos sociais e civis

Como já deve ter ficado claro por conta da explanação sobre as articulações territoriais que devem organizar as ações e iniciativas do poder público municipal nos próximos quatro anos, na visão de cidade aqui presente não é concebível imaginar uma reestruturação do espaço urbano e uma reordenação de seu desenvolvimento que não passe por um forte compromisso com os direitos sociais e civis da totalidade da população. Foi precisamente a ausência desse compromisso que produziu o cenário desolador do ponto de vista humano e social que é necessário reverter. Foi com essa convicção em mente que os 11 objetivos estratégicos a seguir foram formulados, bem como foram definidas as metas a cada um deles associadas.

Legenda Indicadores

IR – Indicador de Resultado Esperado

IA – Indicador de Acompanhamento

EC – Indicador em Construção

Objetivo 1: Superar a extrema pobreza na cidade de São Paulo, elevando a renda, promovendo a inclusão produtiva e o acesso a serviços públicos para todos

INDICADORES	Unidade de Medida	Tipo	Referência			Resultado 2016
			Data	Fonte	Índice	
Quantidade de famílias em situação de extrema pobreza não cadastradas no Cadastro Único(até 1/4 salário mínimo)	unidade	IR; R	31/12/2012	IBGE – CENSO 2010; Projeção SMADS	228.000	0
População em situação de rua	unidade	IA	31/12/2011	SMADS	14.478	
Percentual da população em situação de rua em centros de acolhida	%	IA	31/12/2011	SMADS	53,27	
Volume de microcrédito concedido	R\$	IA	31/12/2012	ADE Sampa – SDTE	EC	

Metas atuais:

1. Inserir aproximadamente 280 mil famílias com renda de até meio salário mínimo no Cadastro Único para atingir 773 mil famílias cadastradas
2. Beneficiar 228 mil novas famílias com o Programa Bolsa Família
3. Implantar 60 Centros de Referência de Assistência Social (CRAS)
4. Implantar 7 Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS)
5. Garantir 100.000 vagas do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC)
6. Formalizar aproximadamente 22.500 microempreendedores individuais
7. Ampliar em 20 mil o número de matrículas na Educação de Jovens e Adultos (EJA) e implantar 3 novos Centros Integrados (CIEJA)
8. Implantar 5 Centros de Referência Especializados para a população em situação de rua (Centros POP)
9. Implantar 2 restaurantes comunitários
10. Implantar 22 Serviços de Acolhimento Institucional à população em situação de rua
11. Implantar 12 novos Consultórios na Rua com tratamentos odontológicos e relacionados ao abuso de álcool e outras drogas
12. Promover ações para a inclusão social e econômica da população em situação de rua
13. Implementar 4 Centros de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional e desenvolver ações de apoio à agricultura urbana e periurbana

Objetivo 2: Melhorar a qualidade da educação e ampliar o acesso à educação infantil com a expansão da rede de equipamentos e a criação de 150 mil vagas

INDICADORES	Unidade de Medida	Tipo	Referência			Resultado 2016
			Data	Fonte	Índice	
Nota do IDEB dos anos iniciais (Ciclo I)	unidade	IR	31/12/2011	MEC	4,80	5,70
Nota do IDEB dos anos finais (Ciclo II)	unidade	IR	31/12/2011	MEC	4,30	5,60
Percentual de alunos alfabetizados na idade certa	%	IR		MEC	EC	EC
Percentual de crianças atendidas na educação infantil pública	%	IR	01/01/2013	SME	40,80	56,20
Percentual de crianças atendidas na pré-escola pública**	%	IR	01/01/2013	SME	42,40	EC
Percentual de crianças atendidas na creche**	%	IR	01/01/2013	SME	39,50	EC

* Em construção – Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA)

** Considerando como base o total de crianças de 0 a 6 anos na cidade de São Paulo

Considerando a demanda declarada, os índices atuais seriam, respectivamente: 79,9% (educação infantil), 98,6% (pré-escola) e 68,8% (creche) – resultado total esperado 110,1%

Metas atuais:

14. Valorizar o profissional da educação por meio da implantação de 31 polos da Universidade Aberta do Brasil (UAB)
15. Ampliar a jornada escolar de 100 mil alunos da Rede Municipal de Ensino
16. Ampliar a Rede CEU em 20 unidades, expandindo a oferta de vagas para a educação infantil
17. Obter terrenos, projetar, licitar, licenciar, garantir

a fonte de financiamento e construir 243 Centros de Educação Infantil

18. Construir 65 Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEI) e um Centro Municipal de Educação Infantil (CEMEI)
19. Expandir a oferta de vagas para educação infantil por meio da rede conveniada e outras modalidades de parcerias

Objetivo 3: Ampliar o acesso, aperfeiçoar a qualidade, reduzir as desigualdades regionais e o tempo de espera e fortalecer a atenção integral das ações e serviços de saúde

INDICADORES	Unidade de Medida	Tipo	Referência			Resultado 2016
			Data	Fonte	Índice	
Razão de consultas médicas básicas SUS, realizadas em UBS, para cada 100 habitantes	razão	IR; R	31/12/2012	SIASUS e SEADE	65,50	EC
Razão de consultas médicas básicas em urgência SUS, realizadas em UBS, para cada 100 habitantes	razão	IR; R	31/12/2012	SIASUS e SEADE	0,94	EC
Razão de habitantes por cirurgião-dentista SUS (40h semanais)	razão	IR; R	31/12/2012	SCNES e SEADE	15460,00	EC
Razão de leitos para cada 1.000 habitantes	razão	IR; R	31/12/2012	CNES/SMS/SES/SMDU/Ceinfo	2,55	EC
Razão de exames citopatológicos do colo do útero em mulheres de 25 a 59 anos e um terço da população da mesma faixa etária	razão	IR; R	31/12/2012	SISCOLO e SEADE	0,53	EC
Número de consultas médicas básicas SUS na população com 60 anos ou mais, realizadas por UBS, para cada 100 habitantes	razão	IR; R	31/12/2012	SIASUS e SEADE	105,60	EC
Cobertura de centros de Atenção Psicossocial (CAPS) por 100 mil habitantes	razão	IR; R	30/06/2013	SCNES e SEADE	0,79	EC
Percentual da população coberta pelo Serviço Móvel de Urgência (SAMU)	%	IA	31/08/2013	SCNES e SEADE	EC	EC
Razão de consultas médicas de urgência SUS, realizadas em AMA 24h, UPA, PA, PS e serviços de urgência hospitalares SUS por 100 habitantes	razão	IR; R	31/12/2012	SIASUS e SEADE	84,90	EC
Razão de consultas médicas especializadas SUS, por 100 habitantes	razão	IR; R	31/12/2012	SIASUS e SEADE	77,37	EC
Razão de procedimentos ambulatoriais de alta complexidade SUS e população	razão	IA	31/12/2012	SIASUS e SEADE	10,90	EC
Razão de mamografias SUS em mulheres de 50 a 69 anos em relação à metade da população da mesma faixa etária	razão	IA; R	31/12/2012	SISMAMA e SEADE	0,28	EC
Razão de internações clínico-cirúrgicas de média complexidade SUS, para cada 100 habitantes	razão	IR	31/12/2012	SIHSUS e SEADE	3,27	EC
Razão de internações clínico-cirúrgicas de alta complexidade SUS, para cada 100 habitantes	razão	IA	31/12/2012	SIHSUS e SEADE	0,34	EC
Taxa de internações SUS, padronizado por idade, por causas sensíveis à atenção básica, para cada 1.000 habitantes	razão	IA	31/12/2012	SIHSUS e SEADE	6,64	EC
Percentual de exames anti-HIV realizados nos casos novos de tuberculose, para cada 100 habitantes	%	IA; R	31/12/2012	TbWeb	79,70	EC
Percentual de casos novos de tuberculose pulmonar bacilífera curados por residentes, para cada 100 habitantes	%	IA; R	31/12/2012	TbWeb	79,10	EC
Percentual de mulheres com filhos nascidos vivos, com sete ou mais consultas de pré-natal e com partos ocorridos na rede SUS do MSP, para cada 100 habitantes	%	IA; R	31/12/2012	SINASC	67,90	EC
Número de NIR/NISA habilitados como Centro Especializado em Reabilitação	unidade	IA; R	30/06/2013	SCNES	51,00	EC
Tempo médio entre a solicitação e a realização de consultas médicas especializadas	dias	IA	31/08/2013	SIGA	EC	EC
Tempo médio entre a solicitação e a realização de exames de ultrassonografia	dias	IA	31/08/2013	SIGA	EC	EC
Razão de procedimentos cirúrgicos ambulatoriais em relação às cirurgias hospitalares eletivas	razão	IA	31/12/2012	SIGA e SIHSUS	4,63	EC
Porcentagem de leitos psiquiátricos nos hospitais municipais gerais	%	IA; R	30/04/2012	SCNES	4,60	EC
Percentual de óbitos ocorridos nas internações por infarto agudo no miocárdio (IAM) por residente acima de 20 anos	%	IA	31/12/2012	SIHSUS	12,60	EC
Percentual de internações de cirurgias eletivas dentro o total de cirurgias	%	IA	31/12/2012	SIHSUS	44,80	EC
Taxa de mortalidade infantil (por 1.000 nascidos vivos)	%	IA; R	31/12/2012	SIM e SINASC	11,30	EC
Proporção de absenteísmo de vagas ocupadas (consultas, exames ou procedimentos)	%	IA; R	31/05/2013	SIGA-SAÚDE	21,10	EC
Percentual de nascimentos ocorridos na referência de baixo risco estabelecida pelo SUS	%	IA	31/12/2012	SINASC	33,60	EC
Razão entre consultas médicas básicas (incluindo urgência) realizadas em UBS e consultas médicas de urgência realizadas em UPA, PA, PS, AMA 24h e serviços de urgências hospitalares	razão	IA; R	31/12/2012	SIASUS	0,78	EC

Metas atuais:

20. Instalar 32 unidades da Rede Hora Certa distribuídas em cada uma das subprefeituras
21. Desenvolver o processo de inclusão do módulo do prontuário eletrônico do paciente (PE) na rede municipal de saúde, integrada ao Sistema SIGA
22. Obter terrenos, projetar, licitar, licenciar, garantir a fonte de financiamento e construir 3 hospitais, ampliando em 750 o número de leitos do sistema municipal de saúde
23. Recuperar e adequar 16 hospitais municipais, com a ativação de 250 leitos
24. Obter terrenos, projetar, licitar, licenciar, garantir a fonte de financiamento, construir e instalar 43 Unidades Básicas de Saúde – segundo o modelo da UBS Integral
25. Reformar e melhorar 20 prontos-socorros utilizando o modelo conceitual da Unidade de Pronto Atendimento (UPA) e implantar 5 novas UPAs
26. Implantar 30 Centros de Atenção Psicossocial (CAPS)

Objetivo 4: Ampliar o acesso da população à cultura, por meio de equipamentos e ações, a partir da sua descentralização no território

INDICADORES	Unidade de Medida	Tipo	Referência			Resultado 2016
			Data	Fonte	Índice	
Equipamentos de cultura disponíveis/100 mil habitantes	razão	IR; R	31/12/2012	SMC e IBGE/SMDU-Ceinfo	2,05	
Número de projetos inscritos em programas de fomento	unidade	IA	31/12/2012	SMC	353,00	
Acervo disponível nas bibliotecas/habitante	razão	IA; R	31/12/2012	SMC e IBGE/SMDU-Ceinfo	0,22	
Vagas disponíveis em programas de formação/100 mil habitantes	razão	IA	31/12/2012	SMC	59,76	

Metas atuais:

27. Construir, requalificar ou reformar 16 equipamentos culturais
28. Alcançar um calendário anual de programação cultural que inclua uma virada cultural no centro, duas descentralizadas e outros pequenos e médios eventos em diferentes temáticas e regiões da cidade
29. Viabilizar três Centros Culturais de Referência
30. Criar o Programa Cultura Viva Municipal com a ativação de 300 Pontos de Cultura
31. Adaptar e consolidar o Fundo Municipal de Cultura
32. Conceder 300 Bolsas Cultura para agentes culturais da cidade
33. Atingir 160 projetos anuais de fomento às linguagens artísticas
34. Atingir 500 projetos fomentados pelo Programa para a Valorização de Iniciativas Culturais (VAI), nas modalidades 1 e 2.

Objetivo 5: Garantir acesso a Moradia Adequada

INDICADORES	Unidade de Medida	Tipo	Referência			Resultado 2016
			Data	Fonte	Índice	
Déficit habitacional	unidade	IR	31/12/2009	HABISP	227.000	EC
"Domicílios com inadequação habitacional urbanística (água, esgoto, eletricidade)	unidade	IR	31/12/2009	HABISP	609.278	EC
Domicílios com inadequação por falta de regularização fundiária	undidade	IR	31/12/2009	HABISP	809.419	EC

Metas atuais:

35. Obter terrenos, projetar, licitar, licenciar, garantir a fonte de financiamento e produzir 55 mil Unidades Habitacionais

36. Beneficiar 70 mil famílias no Programa de Urbanização de Favelas

37. Beneficiar 200 mil famílias no Programa de Regularização Fundiária

Objetivo 6: Implantar um programa territorializado de prevenção e proteção às vítimas da violência

INDICADORES	Unidade de Medida	Tipo	Referência			Resultado 2016
			Data	Fonte	Índice	
Taxa de ocorrências de homicídio doloso registradas, por 100 mil habitantes	razão	IA	31/12/12	SSP e IBGE/SMDU-Dipro	12,05	
Taxa de ocorrências de roubos registradas, por 100 mil habitantes	razão	IA	31/12/12	SSP e IBGE/SMDU Dipro	994,73	
Taxa de ocorrências de furtos registradas, por 100 mil habitantes	razão	IA	31/12/12	SSP e IBGE/SMDU-Dipro	1.756,49	
Taxa de ocorrências de furto e roubo de veículos registradas por 100 mil habitantes	razão	IA	31/12/12	SSP e IBGE/SMDU-Dipro	765,78	
Taxa de Vitimização de Homicídios por Raça/Cor na população de 15 a 24 anos	%	IA	31/12/10	SIM/SVS/MS e IBGE E MAPA DA VIOLÊNCIA 2012	83,7	
Total de ocorrências de estupro registradas	unidade	IA	31/12/12	SSP	3197	
Taxa de atendimento pelo SUS de crianças e adolescentes (< 1 a 19 anos) por violência sexual	razão	IA	31/12/11	Sinan/SVS/MS e IBGE E MAPA DA VIOLÊNCIA 2012	0,63	
Número de ocorrências de desordem reportadas pela GCM	unidade	IA		SMSU	EC	
Número de atendimentos referente à mediação de conflitos - GCM	unidade	IA	31/12/12	SMSU	202	

Metas atuais:

38. Ampliar o efetivo da Guarda Civil Metropolitana em 2 mil novos integrantes
39. Capacitar 6.000 agentes da Guarda Civil Metropolitana em Direitos Humanos e 2.000 em Mediação de Conflitos
40. Instalar 1 Casa da Mulher Brasileira em São Paulo
41. Instalar 1 Casa Abrigo e 1 Casa de Passagem para ampliar a capacidade de atendimento de proteção às mulheres vítimas de violência
42. Reestruturar as Casas de Mediação nas 31 inspetorias regionais da Guarda Civil Metropolitana para promover a cultura de mediação e a solução pacífica de conflitos
43. Implementar as ações do Plano Juventude Viva como estratégia de prevenção à violência, ao racismo e à exclusão da juventude negra e de periferia.
44. Implementar 2 novos espaços de convivência e 8 novos Serviços de Proteção Social às Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência

Objetivo 7: Promover a prática de atividades esportivas, recreativas e de lazer

INDICADORES	Unidade de Medida	Tipo	Referência			Resultado 2016
			Data	Fonte	Índice	
Equipamentos esportivos, por 100 mil habitantes	razão	IA; R	31/12/12	SEME	4,35	

Metas atuais:

- 45. Ampliar e modernizar 1 Centro Olímpico de Treinamento e Pesquisa e construir 1 Centro Olímpico de Iniciação e Formação
- 46. Criar 1 Parque de Esportes Radicais

- 47. Promover a prática de atividades esportivas, recreativas e de lazer por 24 horas aos fins de semana nas 32 subprefeituras
- 48. Requalificar 50 equipamentos esportivos entre Centros Desportivos da Comunidade (CDC)
- 49. Construir 5 Centros de Iniciação Esportiva (CIE)

Objetivo 8: Promover, ampliar e qualificar ações voltadas à efetivação dos direitos das pessoas com deficiência

INDICADORES	Unidade de Medida	Tipo	Referência			Resultado 2016
			Data	Fonte	Índice	
Percentual da frota de ônibus com acessibilidade para pessoas com deficiência	%	IR	31/12/12	SMPED; SPTTrans	59,20	100,00
Percentual de equipamentos públicos acessíveis na PMSP	%	IA		Pesquisa PMSP - SMPED	EC	

Metas atuais:

- 50. Tornar acessíveis 850 mil m² de passeios públicos
- 51. Garantir a acessibilidade para pessoas com mobilidade reduzida em 100% da frota de ônibus
- 52. Garantir a oferta de vagas a todas as crianças beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC) e seu acompanhamento nos moldes do BPC Escola
- 53. Efetivar o funcionamento da Central de Libras

- 54. Revitalizar os Centros de Formação e Acompanhamento à Inclusão (CEFAI), assegurando a formação de professores e o acompanhamento aos alunos com deficiência matriculados na Rede Municipal de Ensino
- 55. Implantação de 10 residências inclusivas para pessoas com deficiência
- 56. Implantação de 5 Centros Especializados de Reabilitação (CER)

Objetivo 9: Promover uma cultura de cidadania e valorização da diversidade, reduzindo as manifestações de discriminação de todas as naturezas

INDICADORES	Unidade de Medida	Tipo	Referência			Resultado 2016
			Data	Fonte	Índice	
Taxa de óbitos de mulheres por agressão, por 100 mil mulheres	razão	IA	21/12/2010*	Sinan/SVS/MS e Seade	2,75	
Relação da renda do trabalho entre homens e mulheres	razão	IA	30/11/2012	PED (RMSP)	1,46	
Incidência da variável " cor não declarada" no Censo Cor/raça da Educação Infantil	%	IR		SMPIR	EC	0,01
Relação da renda do trabalho entre negro/a(s) e não negro/a(s)	razão	IA	30/11/2012	PED (RMSP)	1,58	
Número de atendimentos nos Centros de Referência de Combate ao Racismo	unidade	IR		SMPIR	EC	4.500
Taxas de Vitimização Negra de Homicídios	%	IA	31/12/2010	SIM/SVS/MS e IBGE E MAPA DA VIOLÊNCIA 2012	70,00	
Violações de homofobia denunciadas ao poder público federal	unidade	IA	31/12/2012	SDH	817	
Taxa de mortalidade de crianças e adolescentes (<0 a 19 anos) por agressão, por 100 mil habitantes	razão	IA	31/12/11	SIM/SVS/MS e SEADE	5,4	
Taxa de mortalidade de crianças e adolescentes (<0 a 19 anos) por outras causas externas, por 100 mil habitantes	razão	IA	31/12/11	SIM/SVS/MS e SEADE	19,33	
Casos de violência doméstica (agressões física, psicológica, maus-tratos e abandono) em crianças e adolescentes (<0 a 17 anos)	unidade	IA	31/12/12	SIVVA/MS	1744	

Metas atuais:

57. Criar e efetivar a Secretaria Municipal de Promoção da Igualdade Racial
58. Viabilizar a implementação das Leis Federais nº 10.639/2003 e nº 11.645/2008 que incluem no currículo oficial da rede de ensino a temática da História e Cultura Afro-Brasileira e Indígena
59. Criar e efetivar a Secretaria Municipal de Políticas para as Mulheres
60. Reestruturar os 5 Centros de Cidadania da Mulher, redefinindo suas diretrizes de atuação
61. Desenvolver ações permanentes de combate à homofobia e respeito à diversidade sexual
62. Implantar a Ouvidoria Municipal de Direitos Humanos
63. Implementar a Educação em Direitos Humanos na Rede Municipal de Ensino
64. Criar a Comissão Municipal da Verdade, da Memória e da Justiça
65. Criar e implantar a Política Municipal para Migrantes e de Combate à Xenofobia.
66. Fortalecer os Conselhos Tutelares, dotando-os de infraestrutura adequada e oferecendo política permanente de formação

Objetivo 10: Promover a inclusão e a garantia dos direitos da população idosa

INDICADORES	Unidade de Medida	Tipo	Referência			Resultado 2016
			Data	Fonte	Índice	
Taxa de mortalidade da população acima de 60 anos por causas externas (agressões), por 100 mil habitantes idosos	razão	IA	31/12/11	SIM/SVS/MS e SEADE	4,92	
Taxa de mortalidade da população acima de 60 anos por causas externas, por 100 mil habitantes idosos	razão	IA	31/12/11	SIM/SVS/MS e SEADE	103,06	
Casos de violência contra idosos (agressões física, psicológica, maus-tratos e abandono)	Unidade	IA	31/12/12	SIVVA/MS	854	
Taxa de mortalidade precoce de idosos	%	IA; R	2010	SIM/DH. F. SEADE; SES; SMS. Base Unificada de Nascimentos e Óbitos.	24,45	

Metas novas:

- 67. Implantar 8 novas Unidades de Referência à Saúde do Idoso (URSI)
- 68. Implantar 15 Centros-dia destinados à população idosa
- 69. Desenvolver campanha de conscientização sobre a violência contra a pessoa idosa
- 70. Implantar 5 unidades de Instituições de Longa Permanência do Idoso (ILPI)
- 71. Criar a Universidade Aberta da Pessoa Idosa (UAPI)

Objetivo 11: Requalificar e promover a ocupação dos espaços públicos

INDICADORES	Unidade de Medida	Tipo	Referência			Resultado 2016
			Data	Fonte	Índice	
Número médio de acessos nas localidades atendidas pelo WiFi aberto, por 100 mil hab	razão	IA		SES	EC	
Percentual de pontos de iluminação pública eficiente	%	IA	01/01/13	SES	EC	

Metas atuais:

- 72. Requalificar a infraestrutura e os espaços públicos do Centro
- 73. Implantar 42 áreas de conexão Wi-Fi aberta, com qualidade e estabilidade de sinal
- 74. Implantar 18.000 novos pontos de iluminação pública eficiente
- 75. Realizar as obras previstas no âmbito da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada (com exceção do túnel da Av. Roberto Marinho, criticado pela população)
- 76. Criar 32 programas de requalificação do espaço público e melhoria de bairro

Eixo 2

Desenvolvimento econômico sustentável com redução das desigualdades

Há hoje praticamente um consenso em torno da ideia de que o desenvolvimento econômico não pode mais ser pensado como puro e simples crescimento do produto e da renda. A forma como se dá esse crescimento torna-se cada vez mais importante, pois um crescimento desordenado pode gerar consequências danosas de vários pontos de vista, independentemente de elas serem ou não capturadas pelas estatísticas de valor adicionado. Assim, se é importante que o poder público atue como agente fomentador

do desenvolvimento econômico local, buscando a criação de empregos e a adequação tecnológica do município, é, por sua vez, imprescindível que ele atue igualmente como o elemento que monitora esse crescimento, evitando resultados que perpetuem as desigualdades sociais e espaciais, aprofundem os problemas de drenagem e de mobilidade urbana e desequilibrem o meio ambiente. Ao mesmo tempo, o executivo municipal deve tomar iniciativas não só para impedir a continuidade desse crescimento contraditório, como também para reverter decisivamente esses processos. Foi esse o espírito que guiou a elaboração dos 6 objetivos estratégicos que se seguem, bem como das metas a eles associadas.

Objetivo 12: Promover o crescimento econômico e a geração de postos de trabalho na cidade de São Paulo

INDICADORES	Unidade de Medida	Tipo	Referência			Resultado 2016
			Data	Fonte	Índice	
Número de empregos formais/População em Idade Ativa	razão	IA	31/12/10	RAIS e IBGE/Censo	0,41	
Número de empregos formais fora do centro expandido/População em Idade Ativa fora do centro expandido	razão	IA; R	31/12/10	RAIS, SMDU e IBGE/Censo	0,19	

Metas atuais:

- 77. Criar e efetivar a Agência São Paulo de Desenvolvimento
- 78. Criar uma agência de promoção de investimentos

- para a cidade de São Paulo a partir da expansão da atuação da Companhia São Paulo de Parcerias (SPP)
- 79. Criar e efetivar o Programa de Incentivos Fiscais na zona leste e extremo sul

Objetivo 13: Promover a cidade de São Paulo como centro de tecnologia e inovação

INDICADORES	Unidade de Medida	Tipo	Referência			Resultado 2016
			Data	Fonte	Índice	
Emprego em setores de média e alta intensidade tecnológica e de conhecimento	%	IA	12/31/2005	RAIS/MTE CEBRAP	26,3	

Metas atuais:

80. Criar 1 Parque Tecnológico Municipal na Zona Leste e apoiar e criação do Parque Tecnológico Estadual do Jaguaré

81. Implantar o Programa Vai TEC para o incentivo de desenvolvedores de tecnologias inovadoras, abertas e colaborativas
82. Apoiar a implantação da UNIFESP e do IFSP nas Zonas Leste e Norte, respectivamente

Objetivo 14: Proteger os recursos naturais da cidade, conservando as áreas de mananciais, ampliando o sistema de áreas verdes, preservando os recursos hídricos e monitorando as áreas de risco

INDICADORES	Unidade de Medida	Tipo	Referência			Resultado 2016
			Data	Fonte	Índice	
Índice de área verde por habitante	m2/hab	IA; R	31/12/2011	SVMA e IBGE/SMDU-Cipro	12,29	
Proporção de prédios novos verdes	%	IA		SF	EC	
Emissão veicular de GEE por veículos	mil toneladas	IA	31/12/12	CETESB (RMSP)	15327,00	
Contribuição de automóveis para emissões de GEE	%	IA	31/12/12	CETESB (RMSP)	49,67	

Metas atuais:

83. Criar um sistema de contrapartida para fins de implantação de áreas verdes e financiamento de terrenos para parques
84. Concluir as fases II e III do Programa de Mananciais beneficiando 70 mil famílias
85. Criar e efetivar um programa de incentivos fiscais para prédios verdes

86. Readequar e requalificar com ações prioritárias 34 Parques e Unidades de Conservação Municipais
87. Implantar 32 polos de Educação ambiental, capacitando e sensibilizando 120.000 cidadãos
88. Plantar 900 mil mudas de árvores em passeios públicos, canteiros centrais e no Sistema de Áreas Verdes

Objetivo 15: Ampliar a coleta seletiva de resíduos secos e orgânicos com a inclusão de catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis

INDICADORES	Unidade de Medida	Tipo	Referência			Resultado 2016
			Data	Fonte	Índice	
Índice de coleta seletiva	%	IR	31/12/2012	SES	2,00	10,00
Material reciclável coletado	tonelada	IA	31/12/2012	SES	63,510	
Material orgânico coletado	tonelada	IA		SES	EC	
Número de catadores incluídos no Programa de Coleta Seletiva	unidade	IA	31/03/2013	SES	931	
Renda média dos cooperados participantes do Programa	R\$	IA	31/03/2013	SES	723,75	

Metas atuais:

- 89. Ampliar a coleta seletiva municipal para os 21 distritos que ainda não são atendidos
- 90. Obter terrenos, projetar, licitar, licenciar, garantir a fonte de financiamento e construir 4 centrais de triagem automatizadas
- 91. Implantar 84 novos Ecopontos
- 92. Promover a compostagem dos resíduos sólidos orgânicos provenientes das 900 Feiras Livres Municipais e dos serviços de poda da cidade

Objetivo 16: Melhorar a mobilidade urbana universal, dando prioridade aos meios públicos de transporte

INDICADORES	Unidade de Medida	Tipo	Referência			Resultado 2016
			Data	Fonte	Índice	
Velocidade Comercial Média dos Veículos do Sistema de Transporte (pico)	km/h	IR	31/08/2012	SPTrans	14,00	25,00
Tempo Médio de Espera para Embarque nos Pontos de Parada Existentes na Extensão dos Corredores Exclusivos Monitorados	min	IA	31/11/2011	SPTrans	9	
Tempo Médio de Percurso das Linhas do Sistema de Transporte Coletivo (bairro-centro/manhã)	min	IA	31/11/2011	SPTrans	65	
Tempo Médio de Percurso das Linhas do Sistema de Transporte Coletivo (centro-bairro/tarde)	min	IA	31/11/2011	SPTrans	70	
Lentidão no trânsito	km	IA	31/12/2012	CET	105	
Índice de mortes no trânsito, por cem mil habitantes	razão	IA	31/12/2012	CET e IBGE/SMDU-Dipro	10,84	
Índice de mortes no trânsito, por dez mil veículos	razão	IA	31/12/2012	CET	1,67	
Índice de mortes com motocicleta, por dez mil habitantes	razão	IA	31/05/2012	PRO-AIM e SMS e IBGE/SMDU-Cipro	0,39	
Índice de mortes por atropelamentos, por dez mil habitantes	razão	IA	2012	PRO-AIM e SMS e IBGE/SMDU-Cipro	0,47	
Taxa de mortalidade de idosos por atropelamento, por 100 mil idosos	razão	IA	2011	SIM/SMS e SEADE	16,29	
Índice de mortes com bicicleta, por 10 mil habitantes	razão	IA	31/12/2012	CET-SP e IBGE/SMDU-Cipro	0,05	
Índice de mortes de pedestres, por 10 mil habitantes	razão	IA	31/12/2012	CET-SP e IBGE/SMDU-Cipro	0,48	

Metas atuais:

93. Projetar, licitar, licenciar, garantir a fonte de financiamento e construir 150 km de corredores de ônibus
94. Implantar as novas modalidades temporais de Bilhete Único (Diária, Semanal e Mensal)
95. Implantar horário de funcionamento 24 horas no transporte público municipal
96. Implantar 150 km de faixas exclusivas de ônibus
97. Implantar uma rede de 400 km de vias cicláveis
98. Modernizar a rede semafórica
99. Projetar, licitar, licenciar e garantir a fonte de financiamento para a execução do Plano Viário Sul

100. Concluir as obras do complexo Nova Radial
101. Projetar, licitar, licenciar, garantir a fonte de financiamento e construir a ponte Raimundo Pereira de Magalhães
102. Ampliar o Programa de Proteção ao Pedestre atingindo 18 novas grandes avenidas e 14 locais de intensa circulação de pedestres
103. Projetar, licitar, licenciar, garantir a fonte de financiamento e construir a alça de acesso à Marginal da Ponte do Aricanduva

Objetivo 17: Reduzir a ocorrência de enchentes e alagamentos

INDICADORES	Unidade de Medida	Tipo	Referência			Resultado 2016
			Data	Fonte	Índice	
Número de Pontos de Alagamento	unidade	IA	31/12/2011	SMSP e CGE	318	

Metas atuais:

104. Intervir em 79 pontos de alagamentos por meio do Programa de Redução de Alagamentos (PRA)
105. Realizar intervenções de controle de cheias em bacias dos córregos: Ponte Baixa, Zavuvus, Sumaré/Água Preta, Aricanduva, Cordeiro, Praça da Bandeira, Av. Anhaia Mello, Freitas/Capão Redondo, Paraguai/Éguas, Riacho do Ipiranga, Tremembé, Ribeirão Perus e Paciência e desenvolver o projeto para intervenção nos córregos do Itaim Paulista

106. Desenvolver o programa de drenagem e manejo das águas pluviais, com a criação de uma instância municipal de regulação, articulação e monitoramento da drenagem urbana

Eixo 3

Gestão descentralizada, participativa e transparente

Uma gestão pública com firme compromisso com os direitos sociais e civis e com clareza sobre a necessidade de orientar o processo de crescimento urbano e de desenvolvimento econômico, de modo a evitar o aprofundamento das contradições que o crescimento desgovernado até agora produziu, deve

contemplar o diálogo e a participação como método de governo, visando à construção de um sistema municipal de participação social, e um compromisso igualmente firme com a transparência do processo de gestão. Por outro lado, numa cidade com o gigantismo de São Paulo participação e transparência exigem descentralização. Foram esses os princípios que regeram os 3 últimos objetivos deste Programa, bem como as metas que deverão tornar realidade cada um deles.

Objetivo 18: Aproximar a Prefeitura do cidadão, descentralizando e modernizando a gestão, aumentando a qualidade dos espaços e serviços e reduzindo o tempo de espera no atendimento e na resposta às demandas

INDICADORES	Unidade de Medida	Tipo	Referência			Resultado 2016
			Data	Fonte	Índice	
Percentual de atendimento de solicitações realizado dentro do prazo (156, CACs e Portal)	%	IR	31/12/12	Prodam	44,00	EC

Metas atuais:

- 107. Criar 32 Centros de Atendimento ao Cidadão (CEAC)
- 108. Ampliar e modernizar os serviços oferecidos por meio do 156
- 109. Criar a subprefeitura de Sapopemba
- 110. Integrar os sistemas de informação dos diversos órgãos municipais (Guarda Civil Metropolitana,

- Companhia de Engenharia de Tráfego, SAMU, Defesa Civil) e implantar a Central de Operações da Defesa Civil para a gestão de riscos e respostas a desastres
- 111. Implantar um Sistema de Informação Geográfica, com dados abertos e livre consulta pelo público
- 112. Criar 400 Núcleos de Defesa Civil (NUDEC)

Objetivo 19: Promover a participação, a transparência e o controle social na administração pública municipal

INDICADORES	Unidade de Medida	Tipo	Referência			Resultado 2016
			Data	Fonte	Índice	
Taxa de participação da população em conferências e audiências públicas, por 100 mil habitantes	%	IA		EC	EC	
Percentual de consultas públicas realizadas online	%	IA		EC	EC	
Número de participantes nas conferências municipais da SMDHC	unidade	IA		EC	EC	

Metas atuais:

- 113. Criar o Conselho da Cidade, o Conselho Municipal de Transportes e mais 6 novos Conselhos Temáticos
- 114. Criar Conselhos Participativos nas 32 subprefeituras
- 115. Realizar 44 Conferências Municipais Temáticas
- 116. Implantar o Gabinete Digital, como instrumento de transparência e participação social

- 117. Fortalecer os Órgãos Colegiados Municipais, dotando-os de infraestrutura e gestão adequadas para a realização das atribuições previstas em lei
- 118. Implantar o Observatório de Indicadores da Cidade de São Paulo
- 119. Implementar o Ciclo Participativo de Planejamento e Orçamento

Objetivo 20: Realizar o marco regulatório do desenvolvimento urbano de forma participativa

INDICADORES	Unidade de Medida	Tipo	Referência			Resultado 2016
			Data	Fonte	Índice	
Taxa de participação da população em audiências públicas e sugestões online sobre o PDE, por 100 mil hab	%	IA		EC	EC	

Metas atuais:

- 120. Aprovar o novo Plano Diretor Estratégico
- 121. Revisar a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo

- 122. Revisar os Planos Regionais Estratégicos
- 123. Aprovar a Operação Urbana Mooca/Vila Carioca, a revisão da Operação Urbana Água Branca e iniciar os estudos do projeto Arco Tietê.