

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

LUISA AGUIAR PELLICCI
ORLANDO MARTELLO JUNIOR

GESTÃO POR RESULTADOS:
IMPLEMENTAÇÃO E INSTITUCIONALIZAÇÃO NA PREFEITURA MUNICIPAL DE
OSASCO

SÃO PAULO
2016

LUISA AGUIAR PELLICCI
ORLANDO MARTELLO JUNIOR

GESTÃO POR RESULTADOS:
IMPLEMENTAÇÃO E INSTITUCIONALIZAÇÃO NA PREFEITURA MUNICIPAL DE
OSASCO

Dissertação apresentada à Escola de Administração
de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio
Vargas, como requisito para obtenção do título de
Mestre em Gestão e Políticas Públicas

Campo de conhecimento: Administração Pública

Orientadora: Prof^a. Dra. Cibele Franzese

SÃO PAULO
2016

Pellicci, Luisa Aguiar.

Gestão por resultados : implementação e institucionalização na Prefeitura Municipal de Osasco / Luisa Aguiar Pellicci, Orlando Martello Junior. - 2016. 129 f.

Orientador: Cibeles Franzese

Dissertação (MPGPP) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Administração pública. 2. Administração municipal - Osasco (SP). 3. Planejamento estratégico. 4. Administração de pessoal. 5. Recursos humanos. 6. Servidores públicos. I. Franzese, Cibeles. II. Martello Junior, Orlando. II. Dissertação (MPGPP) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 35(816.11)

LUISA AGUIAR PELLICCI
ORLANDO MARTELLO JUNIOR

GESTÃO POR RESULTADOS:
IMPLEMENTAÇÃO E INSTITUCIONALIZAÇÃO NA PREFEITURA MUNICIPAL DE
OSASCO

Dissertação apresentada à Escola de Administração
de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio
Vargas, como requisito para obtenção do título de
Mestre em Gestão e Políticas Públicas

Campo de conhecimento: Administração Pública

Data de aprovação:

__/__/__

Banca examinadora:

Prof^ª. Dra. Cibele Franzese (Orientadora)
FGV-EAESP

Prof^ª. Dra. Regina Silvia Viotto Monteiro Pacheco
FGV-EAESP

Prof. Dr. Humberto Falcão Martins
FGV-EBAPE

Merlyn Alvares Ambrosio Alvares
Osasco-SEPLAG

DEDICATÓRIAS

Dedico este trabalho à Dra. Rosa, que me ensinou quase tudo que sei, sobretudo pelo exemplo, e ao Renato, meu companheiro de vida, por me fazer acreditar que posso ir mais longe.

Luisa Pellicci

Dedico este trabalho aos meus pais, octogenários, pelo ideal de vida e amor, à minha esposa Letícia pelo desvelo e aos meus filhos, Bernardo e Martina, pela alegria e plenitude.

Orlando Martello

AGRADECIMENTOS

Este trabalho não teria sido possível sem as contribuições e o apoio de várias pessoas, às quais gostaríamos de agradecer.

Em primeiro lugar, agradecemos a toda a equipe da Secretaria de Planejamento e Gestão de Osasco (SEPLAG), que nos ofereceu a oportunidade de conhecer uma experiência corajosa, inovadora e repleta de aprendizados. Gostaríamos de agradecer particularmente à secretária, Dulce Cazzuni – nossa também colega nesta jornada de mestrado –, ao secretário adjunto, Alexandre Guerra, e ao diretor do Departamento de Planejamento Estratégico, Bruno Mancini, nossos intermediadores na Prefeitura, por terem aberto suas portas e por não se terem furtado a nos apoiar no que foi necessário.

Agradecemos também às equipes das Secretarias de Saúde e de Serviços e Obras, que gentilmente se dispuseram a compartilhar suas percepções conosco.

Gostaríamos de tecer um agradecimento especial à nossa orientadora, Prof^a. Dra. Cibele Franzese, cujas contribuições foram cruciais para a condução deste trabalho, pelo apoio, paciência e por compartilhar o conhecimento e a experiência que tanto enriqueceram o resultado final.

Não poderíamos também deixar de agradecer à Prof^a. Dra. Regina Pacheco, coordenadora do Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas, por tanto se empenhar em formar profissionais que carreguem o “ethos” do serviço público, e aos demais professores e colegas que nos acompanharam nessa trajetória.

Por fim, gostaríamos de agradecer aos nossos familiares, amigos e colegas de trabalho, pelo incentivo e apoio.

RESUMO

O objetivo inicial desta dissertação foi analisar a estrutura organizacional idealizada para favorecer a implementação da Gestão por Resultados (GpR) na Prefeitura Municipal de Osasco, em especial a estrutura dos órgãos setoriais (denominados “Escritórios Locais”), principal elo de interlocução das secretarias-fins com a Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG) em temas relativos à gestão estratégica. Posteriormente, verificou-se a necessidade de ampliação do escopo da pesquisa, em virtude da constatação de que os Escritórios Locais não estavam suficientemente implementados, sendo imprescindível uma discussão mais ampla sobre a relação e a interlocução da SEPLAG com os órgãos setoriais. O método utilizado foi o estudo de caso qualitativo, que permite conjugar análise teórica com investigação empírica. Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com servidores da SEPLAG, da Secretaria de Serviços e Obras e da Secretaria de Saúde. A revisão bibliográfica revelou o atual estágio do debate em torno da Nova Gestão Pública e da gestão de pessoas no setor público, especialmente em contextos de GpR. Como referências de experiências inovadoras, utilizaram-se dois estudos de caso: um nacional, o “Choque de Gestão de Minas Gerais”, e um internacional, a “Unidade de Entrega do Primeiro-Ministro” do Reino Unido. Elaborou-se o diagnóstico com base em uma árvore de problemas, que indicou os principais fatores que concorriam para o problema central, a baixa implementação e institucionalização do sistema de GpR nos órgãos setoriais. Ao final, formularam-se propostas para a superação do problema central, bem como apresentaram-se sugestões sobre os perfis adequados para os componentes das estruturas organizacionais setoriais.

Palavras-chave: Nova Gestão Pública. Gestão de recursos humanos. Estrutura organizacional. Perfis de servidores públicos. Escritórios setoriais.

ABSTRACT

The initial objective of this thesis was to analyze the organizational structure conceived for the implementation of Results-Based Management by the city of Osasco, in particular in its sectoral units (called "Local Offices"), which is the main communicative link between the municipal departments and the Department of Planning and Management (SEPLAG) on issues relating to strategic management. It was further noticed that there existed a need to expand the scope of this research, since the sectional units were not sufficiently implemented, a broader discussion of the relationship and the dialogue between SEPLAG and the sectoral bodies was recognized as being indispensable. As a method, a qualitative study of case was used, combining theoretical analysis with empirical investigation. Semi-structured interviews with employees of the Departments of Planning and Management, Works and Services and Health were conducted. After reviewing the bibliography and further literature, the current stage of the debate on the New Public Management and human resources management in the public sector was revealed, especially in the contexts of Results Oriented Management. As a reference of innovative experiments, two case studies were used, one national, the "Minas Gerais Management Shock", and the other international, the "Unit of the Prime Minister's Delivery" of the United Kingdom. The diagnosis was built based on a problems tree analysis, which pointed out the main factors contributing to the central problem, which was found to be the low implementation and institutionalization of the management system for results in the sectoral units. In the end, proposals to overcome the central problem were drawn up as well as the presentation of suggestions about the appropriate profiles for the components of the sectoral units were revealed.

Keywords: New Public Management. Human resource management. Organizational structure. Profiles of public servants. Sectoral offices.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Esquema 1 – Rede de Monitoramento	50
Esquema 2 – Mapa Estratégico de Osasco	66
Esquema 3 – Árvore de problemas	76
Esquema 4 – Os nós críticos para a superação do problema central	93
Quadro 1 – Equipe técnica dos Escritórios Locais	101
Quadro 2 – Vantagens e desvantagens dos tipos de seleção	103
Organograma 1 – Secretaria de Planejamento e Gestão de Osasco (sintético)	64

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Classificação dos municípios paulistas segundo população total – São Paulo, 2010 e 2015	59
Tabela 2 – Classificação dos municípios paulistas segundo densidade demográfica – São Paulo, 2010	59
Tabela 3 – Classificação dos municípios paulistas segundo PIB – São Paulo, 2013	60

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGEI	Assessoria de Gestão Estratégica e Inovação
CEF	Caixa Econômica Federal
Copep	Comitê para a Pré-qualificação dos Empreendedores Públicos
EAGE	Equipe de Apoio à Gestão Estratégica
EpR	Programa Estado para Resultados
FGV	Fundação Getulio Vargas
SCGERAES	Superintendência Central de Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado
GpR	Gestão por Resultados
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
NGP	Nova Gestão Pública
NPM	<i>New Public Management</i>
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEMANDU	<i>Performance Management And Delivery Unit</i>
PES	Planejamento Estratégico Situacional
PIB	Produto Interno Bruto
PMDI	Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado
PMDU	Unidade de Entrega do Primeiro-Ministro
PMO	Prefeitura Municipal de Osasco
PPA	Plano Plurianual
PSA	<i>Public Service Agreement</i>
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSO	<i>Public Service Orientation</i>

PT	Partido dos Trabalhadores
SEDESE	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social de Minas Gerais
SEMAD	Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Minas Gerais
SEPLAG	Secretaria de Planejamento e Gestão do Município de Osasco
SEPLAG/MG	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Estado de Minas Gerais
SES	Secretaria de Estado da Saúde de Minas Gerais
SETOP	Secretarias de Estado de Transportes de Minas Gerais
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira
SICONV	Sistema de Convênios
SIMEC	Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle
SISMOB	Sistema de Monitoramento de Obras
SPLOR	Subsecretaria de Planejamento e Orçamento
SS	Secretaria Municipal de Saúde de Osasco
SSO	Secretaria Municipal de Serviços e Obras de Osasco
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TCU	Tribunal de Contas da União
TRE	Tribunal Regional Eleitoral
UAGP	Unidade de Apoio Gerencial a Projetos Estruturadores
UKP4	<i>Unit Kerja Presiden bidang Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan</i> (Unidade de Entrega da Indonésia)

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	PROPOSTA DE TRABALHO	15
2.1	O problema de pesquisa	15
2.2	Justificativa e objetivos	17
2.3	Metodologia de pesquisa	18
2.4	Estrutura do trabalho	21
3	SITUANDO CONCEITOS: NOVA GESTÃO PÚBLICA, GESTÃO POR RESULTADOS E GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS	23
3.1	Nova Gestão Pública e Gestão por Resultados.....	23
3.2	Gestão de recursos humanos em contextos de Gestão por Resultados	27
3.2.1	A estrutura organizacional	30
3.2.2	O projeto dos postos de trabalho.....	31
3.2.2.1	Proposições de boas práticas.....	32
3.2.2.2	Tendências	33
3.2.3	Definição dos perfis profissionais	34
3.2.3.1	Proposições de boas práticas.....	35
3.2.3.2	Tendências	36
3.2.4	A gestão da incorporação	37
3.2.4.1	Proposição de boas práticas	37
3.2.4.2	Tendências	38
4	EXPERIÊNCIAS NACIONAL E INTERNACIONAL	40
4.1	O caso de Minas Gerais – a evolução da coordenação setorial para a gestão estratégica	40
4.1.1	A 1ª geração: o “Choque de Gestão”	41
4.1.2	A 2ª geração: o “Estado para Resultados”	43
4.1.2.1	Os empreendedores públicos	44
4.1.2.2	Os escritórios setoriais de projetos.....	46
4.1.3	A 3ª geração: a “Gestão para a Cidadania”	48
4.2	Unidade de Entrega do Primeiro-Ministro	52
4.2.1	Fatores essenciais para o êxito das Unidades de Entrega	55
5	CONTEXTUALIZAÇÃO	58
5.1	O município de Osasco	58
5.2	A Gestão por Resultados em Osasco	61
6	DIAGNÓSTICO DO MODELO ORGANIZACIONAL	68
6.1	Problema central e problemas-causa	74
6.1.1	Maturidade dos Escritórios Locais	78
6.1.2	Formalização dos Escritórios Locais	79

6.1.3	Resistência das secretarias-fins	80
6.1.4	Baixa capacidade gerencial dos órgãos setoriais.....	81
6.1.5	Dedicação parcial dos integrantes dos Escritórios Locais	82
6.1.6	Qualificação dos integrantes dos Escritórios Locais	83
6.1.7	Incompreensão da gestão estratégica e de suas ferramentas.....	83
6.1.8	Baixa internalização da Gestão por Resultados, patrocínio político e o conjunto de incentivos e sanções	84
6.1.9	Insulamento da Secretaria de Planejamento e Gestão	86
6.1.10	Acordos de Resultados não estão cumprindo integralmente sua função.....	87
6.1.11	Estabilidade do servidor alocado nos Escritórios Locais.....	89
6.1.12	A falta de cultura de planejamento e gestão estratégica e o planejamento <i>top-down</i>	90
6.2	Os “nós críticos” sobre os quais se deve agir	92
7	PROPOSTAS	96
7.1	Formalização das unidades setoriais.....	96
7.1.1	A estrutura organizacional e o desenho dos postos de trabalho.....	96
7.1.2	Definição dos perfis profissionais.....	100
7.1.3	Recrutamento e seleção	102
7.1.3.1	Concurso público	105
7.1.3.2	Cargos em comissão.....	106
7.1.3.3	Seleção interna à Prefeitura Municipal de Osasco	107
7.1.3.4	Propostas específicas	108
7.2	Insulamento da Secretaria de Planejamento e Gestão	109
7.3	Conjunto insatisfatório de incentivos e sanções.....	111
8	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	113
	REFERÊNCIAS	115
	APÊNDICES	121
	ANEXO.....	125

1 INTRODUÇÃO

A Secretaria de Planejamento e Gestão do Município de Osasco (SEPLAG) foi criada em 2013, após a mudança de gestão na administração municipal, com o objetivo de promover a integração das ações de governo, impulsionar o planejamento governamental participativo e estimular uma gestão pública qualificada e orientada para resultados. O modelo de Gestão por Resultados (GpR) idealizado para o município prevê que a SEPLAG seja responsável, em conjunto com os órgãos e entidades da Prefeitura Municipal de Osasco (PMO), pelo planejamento, monitoramento e avaliação das políticas públicas estratégicas de Osasco. Para aprimorar o desempenho desse sistema, a SEPLAG concebeu uma estrutura organizacional composta de três entes: o Escritório da Estratégia, o Escritório de Projetos e os Escritórios Locais.

Os Escritórios Locais, foco principal deste trabalho, são unidades setoriais formadas por servidores de cada secretaria-fim, responsáveis pela interlocução com a SEPLAG em temas relativos ao acompanhamento da estratégia de governo, dos projetos e do orçamento. A SEPLAG considera que a GpR não foi integralmente implementada e institucionalizada na cidade de Osasco e pretende não apenas compreender em que medida essas unidades setoriais contribuem para a implementação efetiva daquele sistema, como também identificar a possibilidade de aperfeiçoamentos no modelo atualmente em vigor.

Para esse fim, a SEPLAG, em parceria com a Fundação Getulio Vargas (FGV), elaborou um Termo de Referência (Anexo A) para que os alunos concluintes do Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas realizassem um estudo de caso acerca do modelo organizacional idealizado para a consecução da estratégia da PMO, visando, especialmente, aos Escritórios Locais.

Assim, o presente trabalho buscou atender à demanda da SEPLAG a partir de uma avaliação do atual desenho organizacional, que ofereceu subsídios para a elaboração de propostas de melhorias para que o modelo de GpR no município seja adequadamente implementado e institucionalizado.

2 PROPOSTA DE TRABALHO

Explora-se nesta seção a situação-problema que orientou a pesquisa, a justificativa para sua realização e seus objetivos geral e específicos. Em seguida apresentam-se os recursos metodológicos utilizados no presente estudo e a estrutura de capítulos da dissertação, com o fim de facilitar a compreensão de seu conteúdo.

2.1 O problema de pesquisa

O Termo de Referência apresentado pela SEPLAG à Fundação Getulio Vargas é denominado “Gestão por resultados: proposta de modelo organizacional das equipes de funcionários das secretarias municipais para implementação do planejamento estratégico da Prefeitura de Osasco”. Após uma breve contextualização do modelo de GpR aplicado à PMO a partir de 2013, são expostos a situação-problema e objetivos:

Situação Problema

De forma conclusiva pode-se mencionar que a estratégia adotada pela Prefeitura de Osasco/SP vem contribuir com as discussões de inovação no campo do planejamento público e da gestão por resultados. As metodologias aplicadas por essa organização apontam avanços no modelo de planejamento estratégico aplicado na área pública e também na contratualização de resultados entre as secretarias (sic) municipais. Apesar dos avanços obtidos, a implementação da estratégia ainda não foi inteiramente aplicada. Segundo a concepção de seus formuladores ainda restam muitos desafios. Para efeito da presente proposta de dissertação de mestrado destaca-se a avaliação do **modelo organizacional** das equipes para acompanhar a implementação do planejamento estratégico (escritórios da Estratégia, de Projetos e Local). Ao se referir principalmente ao escritório local, composto de três integrantes em cada secretaria municipal, vale mencionar que foram criados a partir de uma composição de funcionários já existentes na PMO, sendo predominantes os cargos comissionados e de dedicação parcial. A SEPLAG acha que é possível aprimorar este modelo a partir de um quadro de funcionários concursados e de carreira.

Neste sentido, as perguntas/problemas que o projeto deve responder são:

Qual é a avaliação dos escritórios locais compostos por funcionários das secretarias municipais para implementação do planejamento estratégico da Prefeitura de Osasco?

Como deveria ser a concepção de um novo modelo organizacional baseado em uma futura carreira de gestor em caso de realização de concurso público? Qual deveria ser o perfil desse novo gestor público de carreira?

Objetivo

A finalidade da investigação é realizar uma avaliação dos escritórios locais compostos por funcionários das secretarias municipais para implementação do planejamento estratégico da Prefeitura. Posteriormente, propor soluções em torno de um novo modelo organizacional baseado em uma nova carreira de gestor em caso de realização de concurso público. (SEPLAG, 2016a, p. 3).

Após as primeiras reuniões com a SEPLAG, foi possível delimitar com mais precisão o problema, que pode ser mais bem compreendido a partir das seguintes questões:

A estrutura organizacional setorial (Escritório Local) está sendo efetiva na implementação da estratégia e na institucionalização de uma cultura de GpR? Um novo modelo organizacional poderia ser mais efetivo, do ponto de vista da implementação e da institucionalização? Que perfil os integrantes dessas estruturas deveriam ter para favorecer a consecução da estratégia?

Já de antemão, os proponentes do Termo apresentam sua visão de que as dificuldades podem ser superadas “a partir de um quadro de funcionários concursados e de carreira”, uma vez que as atuais estruturas foram compostas por funcionários já existentes na Prefeitura, que ocupam, em sua maioria, cargos comissionados e se dedicam apenas parcialmente às questões relacionadas à estratégia. Ficou claro também, já inicialmente, que a SEPLAG tem a percepção de que a estabilidade dos servidores de carreira contribuiria para a institucionalização da cultura de resultados. Há uma clara preocupação de que os avanços obtidos até o presente se “percam”, dado que os integrantes dos escritórios setoriais ocupam cargos de livre provimento, conforme mencionado anteriormente.

Entende-se, entretanto, que a alternativa do concurso configura uma das soluções possíveis, uma hipótese, cuja pertinência como resposta ao problema apresentado será devidamente considerada na análise conduzida ao longo deste trabalho. Assim sendo, o problema de pesquisa definido para o trabalho é:

O atual modelo organizacional nas unidades setoriais está sendo efetivo para a implementação e institucionalização do sistema de Gestão por Resultados na Prefeitura Municipal de Osasco?

2.2 Justificativa e objetivos

A opção da PMO por implantar um modelo de GpR alinha-se às tendências de modernização da gestão pública, necessária ante as crescentes demandas da sociedade osasquense. Diversos governos têm ensaiado soluções nesse sentido e contribuído para o debate com suas experiências.

Conforme Trosa (2001), o que se busca é

[...] um gerenciamento mais orientado para o futuro, menos introvertido, levando em conta os clientes (*stakeholders*) e baseado na adesão dos agentes mais à visão do que à autoridade. A visão implica numa reflexão sobre *leadership*, sobre a maneira de gerenciar as estratégias de mudança e sobre os sistemas de incentivos que levam os agentes a fazer o que deve ser feito por vontade própria e não por coação. (TROSA, 2001, p. 30).

Este trabalho justifica-se por fornecer insumos para o aprimoramento da experiência do município de Osasco e de outros governos que buscam iniciar ou aperfeiçoar gestões públicas baseadas numa visão de futuro, no planejamento estratégico e na contratualização de resultados. Faz-se também importante por dar especial atenção ao grande valor que desempenha a gestão de recursos humanos no setor público – nas dimensões da arquitetura organizacional, dos perfis profissionais e dos modelos de incorporação – em contextos de GpR, tema pouco debatido na literatura especializada.

O objetivo geral do trabalho foi responder ao questionamento da SEPLAG sobre a efetividade do modelo organizacional atual para a implementação e institucionalização da GpR no município, propondo eventuais aperfeiçoamentos. Para cumprir tal solicitação, os objetivos específicos propostos para o trabalho foram:

- Compreender o debate em torno da Nova Gestão Pública (NGP), da Gestão por Resultados e da gestão de recursos humanos no setor público, a partir de referências nacionais e internacionais;
- Colher elementos para a discussão sobre os temas destacados com base em experiências de outros governos, um nacional e um internacional, que pudessem dialogar e contribuir com as reflexões sobre o caso de Osasco;

- Desenvolver um diagnóstico acerca do modelo organizacional pensado para a implementação da Gestão por Resultados em Osasco, com especial enfoque sobre a dimensão setorial;
- Apresentar propostas para aprimorar o modelo organizacional, com reflexões sobre as medidas específicas e procedimentos relacionados à implementação, considerando, entre outros temas, a definição dos perfis profissionais, conforme demanda da SEPLAG.

2.3 Metodologia de pesquisa

Para a elaboração do presente trabalho, o método utilizado foi o estudo de caso qualitativo, que permite conjugar análise teórica com investigação empírica.

A pesquisa bibliográfica foi estruturada em dois grandes blocos. No primeiro, as teorias sobre NGP e GpR foram visitadas a fim de que os temas fossem situados histórica e conceitualmente. Tal pesquisa atende o propósito de avaliar a implementação do modelo de GpR no município de Osasco, à luz dos entendimentos preconizados pela literatura. No segundo bloco, procedeu-se a uma revisão da bibliografia do que aqui se denominou gestão de recursos humanos em contextos de GpR. O tema é caro ao presente trabalho por tratar de dimensões relevantes à avaliação do modelo organizacional concebido em Osasco, tais como a estrutura organizacional, o projeto dos postos de trabalho, a definição dos perfis dos ocupantes dos cargos e, finalmente, a gestão da incorporação, que versa sobre as formas de incorporação dos profissionais à organização.

Procedeu-se também a uma pesquisa bibliográfica acerca de experiências de orientação gerencial no setor público, nacionais e internacionais, com o propósito de coletar subsídios para a análise do caso da cidade de Osasco.

Com relação à investigação empírica, foi necessário, inicialmente, definir o escopo e o objeto do trabalho. Desse modo, a própria SEPLAG definiu que deveriam fazer parte do escopo de pesquisa as Secretarias Municipais de Saúde (SS) e de Serviços e Obras (SSO). Segundo dirigentes da SEPLAG, os integrantes dos Escritórios Locais dessas secretarias estavam havia mais tempo ocupando seus postos e detinham, portanto, o histórico necessário à realização da investigação.

Houve a intenção, por parte dos autores, de incluir mais secretarias no escopo da pesquisa, pois se entendeu que seria importante incrementar as fontes para o propósito deste estudo, mas tal extensão não restou possível.

Com a definição do escopo, foram iniciadas as pesquisas em fontes primárias e secundárias, tendo sido adotadas como principais ferramentas metodológicas as entrevistas em profundidade e a análise documental.

A análise documental foi feita com base em legislação, em apresentações elaboradas principalmente pela SEPLAG e em ofícios e relatórios encaminhados também pela SEPLAG.

As entrevistas, por seu turno, seguiram um roteiro semiestruturado, cujas principais dimensões investigadas foram extraídas da literatura acerca da NGP, da GpR e da gestão de recursos humanos. Foram elaborados dois roteiros principais, um direcionado aos entrevistados da SEPLAG e outro aos integrantes das secretarias-fins selecionadas. Tais roteiros (Apêndices B e C) foram sendo ajustados ao longo das entrevistas para se tornarem mais pertinentes ao objeto de estudo. Isso foi feito com o amparo das descobertas de pesquisas que surgiam ao longo da investigação. Nas entrevistas, os profissionais foram convidados a compartilhar suas impressões acerca do processo de planejamento estratégico da Prefeitura, do modelo de GpR, das interfaces entre SEPLAG e órgãos setoriais e da estrutura organizacional pensada para fortalecer a consecução dos resultados.

O mapeamento de atores para as entrevistas foi feito com o apoio da SEPLAG, que auxiliou na identificação de seus principais profissionais envolvidos com a GpR e em interação constante com as secretarias-fins. No que diz respeito à SS e à SSO, a SEPLAG também indicou os profissionais que compõem os Escritórios Locais. Vale ressaltar que os secretários da SEPLAG e da SSO também foram entrevistados. Com relação a atores externos à Prefeitura, no início da pesquisa foi realizada uma entrevista informacional com um profissional da Consultoria FGV Projetos que havia participado do processo de planejamento estratégico de Osasco em 2013. É importante registrar que alguns atores, embora mapeados previamente, não puderam ser entrevistados, como é o caso do prefeito, do secretário de Saúde e do servidor responsável pelo orçamento na SSO.

Foram realizadas ao todo 13 entrevistas, com 17 pessoas. As entrevistas foram presenciais e ocorreram entre os dias 30 de março a 30 de junho de 2016¹. Com exceção da entrevista com o consultor, todas as outras foram gravadas para fins de registro e revisão, porém com o compromisso de não identificação dos entrevistados.

Assim, para preservá-los, ao longo do trabalho, sempre que resgatado o trecho de algum depoimento, serão utilizadas as siglas “SEPLAG”, para identificar os integrantes da Secretaria de Planejamento e Gestão, “SS”, para identificar os integrantes da Secretaria de Saúde, e “SSO”, para identificar os integrantes da Secretaria de Serviço e Obras.

Após as entrevistas, foi elaborada uma árvore de problemas para organizar a grande quantidade de informações coletadas e permitir a identificação do problema central, de suas causas e consequências. Essa ferramenta é comumente utilizada no Planejamento Estratégico Situacional (PES)². Segundo Rua (20??, p. 5), a “Árvore de Problemas é uma metodologia destinada a relacionar os problemas existentes em uma área de forma integrada, obtendo um esquema em que se definem os que são causas e os que são consequências”. A representação gráfica da árvore facilita detectar o problema central (tronco), as suas causas (raízes) e as suas consequências (os galhos e folhas).

Para a construção dessa árvore, inicialmente elaborou-se uma lista com todos os problemas identificados – e sobre os quais se pretendia agir –, classificando-os hierarquicamente, de modo a apontar o problema central. O problema central foi então elevado na representação gráfica, vindo abaixo dele os demais problemas, estabelecendo-se entre estes uma ordem de causalidade, o que permitiu separá-los em níveis (1º, 2º, 3º, 4º e 5º níveis). Foram elencados como problemas de 1º nível aqueles que eram causas diretas do problema central; como de 2º nível, aqueles que eram causas diretas dos problemas de 1º nível, e assim sucessivamente. Evidentemente, havia problemas multicausais, que tinham nexos com outros de mesmo nível ou de nível superior. Assim, construíram-se as raízes do problema central.

Na parte superior do tronco, foram colocados os efeitos ou consequências derivados do problema central.

¹ A lista com a identificação de todos os entrevistados, cargos e data da entrevista consta do Apêndice A deste trabalho.

² O PES é um método de planejamento desenvolvido na década de 1970 pelo economista chileno Carlos Matus, que permite que se trabalhe com a complexidade dos problemas sociais de forma flexível, sendo a realidade continuamente acompanhada (IIDA, 1993).

O problema central é uma situação negativa que se quer corrigir, que justifica uma intervenção. As raízes, por sua vez, são os problemas-causa que serão atacados, pois são os fatores causadores do problema central. Na didática explicação de Rua (20??):

Se o **problema central** é originado pelos problemas-causa, então, quando estes forem resolvidos, o problema central deverá estar sendo solucionado. Se no sentido descendente couber a leitura: ‘**O problema A é causado pelos problemas B e C**’; no sentido ascendente caberá: ‘**Se resolvermos o problema B e C, estamos a resolver o problema**’.
(RUA, 20??, p. 6, grifos da autora).

A autora ainda esclarece que esse processo será tanto mais preciso e valioso quanto melhor e mais completa for a informação. De modo percuciente, contudo, afirma ser fator decisivo para esse diagnóstico a capacidade de estabelecer vínculo lógico entre os problemas, de forma a “constituir uma cadeia de causa e efeito” (RUA, 20??, p. 7).

Neste momento, cumpre apenas indicar a metodologia empregada para a identificação do problema central, o qual será objeto de detalhada análise no capítulo 6, destinado ao diagnóstico.

2.4 Estrutura do trabalho

A presente dissertação foi dividida em sete capítulos mais as considerações finais. No primeiro, foi feita uma breve introdução, em que se contextualiza o Termo de Referência. No segundo capítulo, expôs-se a estrutura do trabalho, identificando o problema de pesquisa, sua justificativa e objetivos. Também se esclareceu a metodologia, em especial a utilização da árvore de problemas.

No terceiro capítulo, fez-se uma revisão da literatura com a finalidade de compreender o debate em torno da NGP e da gestão de recursos humanos em contextos de GpR no setor público. Com relação à NGP, o estudo concentrou-se na GpR, bem como no seu principal instrumento, o contrato de resultados. Quanto à gestão de recursos humanos, destacou-se a importância do fator humano no atingimento dos objetivos estratégicos das organizações públicas.

Já no quarto capítulo apresentaram-se, para fins de referência, duas experiências inovadoras, uma nacional, o “Choque de Gestão de Minas Gerais”, desenvolvida em três fases (ou gerações), quais sejam, o “Choque de Gestão”, o “Estado para Resultados” e a “Gestão para Cidadania”, e uma internacional, a “Unidade de Entrega do Primeiro-Ministro”, no Reino Unido.

Na sequência, o quinto capítulo retratou o município de Osasco, descrevendo brevemente os seus aspectos históricos, políticos e econômicos. Destacou ainda as principais circunstâncias administrativas da PMO de interesse para esta dissertação.

O sexto capítulo, por conter o diagnóstico dos problemas identificados, é o mais longo e denso do trabalho. Com o auxílio da árvore de problemas, as informações coletadas nas entrevistas foram organizadas, e o problema central e suas causalidades, identificados. Verificou-se a existência de 17 problemas-causa que contribuíram para a ocorrência do problema central: a baixa implementação e institucionalização do sistema de GpR nos órgãos setoriais. Além disso, foram identificados os “nós críticos” sobre os quais se deve agir para superar o problema central.

Feito o diagnóstico e detectados os pontos nevrálgicos, no capítulo seguinte, o sétimo, elaborou-se um conjunto de propostas para o tratamento dos problemas identificados (“nós críticos”), para que as unidades setoriais pudessem efetivamente ser aliadas da gestão estratégica no município de Osasco.

Por fim, encerrou-se o presente trabalho com as considerações finais, destacando-se as dificuldades enfrentadas e a conveniência de estudos futuros para aprofundar os desdobramentos e as suas contribuições.

3 SITUANDO CONCEITOS: NOVA GESTÃO PÚBLICA, GESTÃO POR RESULTADOS E GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS

Em virtude do objeto de estudo deste trabalho, visita-se nesta seção a literatura sobre Nova Gestão Pública (NGP), Gestão por Resultados (GpR) e gestão de recursos humanos no setor público, com a finalidade de compreender o estado dos debates em torno desses temas. Essa revisão orientará o desenvolvimento do diagnóstico e a construção das propostas finais.

3.1 Nova Gestão Pública e Gestão por Resultados

Na perspectiva histórica, a Administração Pública evoluiu do modelo patrimonialista, de cunho clientelista, para o weberiano burocrático. Na sua estrutura interna, o modelo burocrático é impessoal, neutro e racional (ABRUCIO, 1997; BRESSER-PEREIRA, 1996). Seu esgotamento deu azo ao surgimento de uma administração gerencial, que se iniciou na Grã-Bretanha de Thatcher (1979), seguiu para os Estados Unidos de Reagan (1981) e espalhou-se pela Europa Continental (1989), até aportar no Brasil na década de 1990 (BRESSER-PEREIRA, 2007).

Evidentemente, essa evolução não foi retilínea. Esse avanço, embora gradual, foi diferente nos diversos casos, sendo certo que ainda existem fragmentos de todos os modelos na administração pública brasileira. Conforme constata Bresser-Pereira (1996, p. 24-25), o “patrimonialismo, presente hoje sob a forma de clientelismo ou de fisiologismo, continua a existir no país, embora sempre condenado”. Da mesma forma, a administração gerencial, de aplicação corrente em diversos países, inclusive no Brasil, está sendo implantada paulatinamente.

Importante observar que os modelos não necessariamente se substituem, mas se complementam. Nesse aspecto, registre-se que o modelo burocrático criou as bases para que o modelo gerencial pudesse ser desenvolvido. Este, por sua vez, não nega os princípios e avanços ocorridos na administração burocrática, como a meritocracia, o treinamento sistemático, a estruturação da administração em carreiras, a avaliação de desempenho etc. Ao contrário, na

medida em que reforça tais ideais, avança um pouco mais na forma de controle, passando a focar o resultado, principal característica do gerencialismo moderno.

Esse novo gerencialismo, também denominado Nova Gestão Pública³, desenvolveu-se em razão das profundas transformações da sociedade no final do século XX, principalmente decorrentes do avanço tecnológico, das transformações das relações sociais e econômicas, do acirramento da competitividade, do surgimento da globalização e da consolidação da democracia. Tais fatores indicaram a necessidade da redefinição do papel do Estado, sobretudo no atendimento das novas demandas da sociedade. Surgem, então, os cidadãos como foco do Estado (TROSIA, 2001).

Alguns autores identificam estágios na NGP, a saber, o gerencialismo puro, o *consumerism* e o *Public Service Orientation* (ABRUCCIO, 1997). Em uma linha evolutiva, de modo geral, pode-se sustentar que houve uma preocupação inicial com a redução de gastos da administração e com a eficiência na prestação do serviço; posteriormente, com o aumento de sua qualidade; e finalmente, com os aspectos ligados à cidadania, como equidade e *accountability* (ABRUCCIO, 1997).

Uma das principais recomendações da NGP é a utilização do modelo de GpR. De modo genérico, pode-se compreendê-la como um “conjunto heterogêneo de práticas adotada por governos” para o alcance de melhores resultados (MARIN, 2016, p. 14).

No Brasil, esse modelo, hoje aplicado nas três esferas de governo, iniciou-se na esfera federal, com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE, 1995). Posteriormente, foi positivado no ordenamento jurídico por meio da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, que incluiu o parágrafo 8º no artigo 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), prevendo, mediante contrato, a possibilidade de ampliar a entidades da administração direta e indireta a autonomia gerencial, orçamentária e financeira, cujo objeto seja a “fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade”. Caberá ainda à lei ordinária regulamentar o prazo do contrato, formas de controle e de avaliação do resultado, assim como prever os deveres e responsabilidade dos gestores e a remuneração. Esse dispositivo constitucional se completa com o dever da administração pública de obedecer ao princípio da eficiência, diretriz expressa no *caput* do referido artigo. Esse novo modelo inspirou alguns Estados da federação, como Minas Gerais e

³ Modelo anglo-saxão também denominado *New Public Management* (NPM).

Pernambuco, disseminando-se, também, para diversos municípios, como São Paulo (2009), Rio de Janeiro (2009) e Osasco (2013) (MARIN, 2016).

A GpR, utilizando-se de indicadores, metas, monitoramentos constantes e outros instrumentos de gestão, pretende primordialmente obter eficiência dos resultados na prestação de serviços públicos. Além de buscar o melhor desempenho da gestão, Marin (2016) alerta que também são objetivos da GpR promover a transparência e *accountability*, ressaltando que, em tempos de crise de legitimidade dos governantes, esses dois últimos escopos ganham especial importância.

Segundo Gomes (2009), a GpR caracteriza-se:

[...] na etapa de formulação da política pública, pela tradução dos objetivos em resultados e, na etapa de implementação das ações para atingi-los, pela predominância da orientação por resultados em substituição aos outros mecanismos de coordenação, como a coordenação por supervisão direta, a padronização de procedimentos e a padronização de habilidades. (GOMES, 2009, p. 67).

De modo esquemático, esse mesmo autor (2009) enumera as seguintes características do modelo de GpR: a) alinhamento claro entre todos os agentes políticos sobre as diretrizes e objetivos da organização, com a assunção de metas e resultados a serem alcançados; b) atribuição de autonomia aos “executores/implementadores das políticas públicas”; c) “contratualização de resultados, autonomia e sanções”; d) avaliação constante dos resultados, por meio de um sistema de retroalimentação que permita a correção da rota de implementação da política pública; e) “fortalecimento de uma modalidade de *accountability* [...] baseada no desempenho mensurado a partir de indicadores de resultados”; f) substituição do “comportamento autoreferido da burocracia, substituindo-o pela atenção a metas claras e contratualizadas” (GOMES, 2009, p. 69).

Na mesma linha, Pacheco (2004) sustenta que a contratualização de resultados foi uma das principais inovações ocorridas na reforma do Estado nas últimas décadas. Esclarece que esse instrumento se baseia no princípio da autonomia e da responsabilidade no atingimento dos resultados. O gestor, segundo essa autora (2011), ciente das metas e resultados a serem alcançados, com certo grau de flexibilidade, mobiliza, planeja suas ações, organiza e prioriza o seu orçamento na busca do resultado contratado. Substitui-se o controle hierárquico rígido, presente nas administrações burocráticas clássicas, pelo controle de resultado.

Jann e Reichard (2002), ao analisarem uma extensa pesquisa realizada em diversos países ocidentais que experimentaram processos de reforma administrativa⁴, concluíram que uma das principais estratégias para a obtenção de melhores resultados na qualidade do serviço público foi a utilização da contratualização de resultados, com a autonomia dos gestores vinculada às metas a alcançar.

Trosa (2001) desenvolve ainda mais a concepção desse novo modelo contratual. Afirma que a discussão não deve ter como foco a necessidade de mais ou menos Estado, tampouco abordar a escolha entre Estado paternalista ou liberal mínimo, mas sim buscar um novo caminho. Denomina esse novo caminho de “Estado contratual” ou “Estado síntese”. Segundo ela, esse modelo de Estado “[...] não se impõe, pois se baseia na negociação. Não é submisso, pois escutar e negociar não significa dar razão; o Estado permanece como o guardião de uma solução de síntese entre os pontos de vista e os interesses” (TROSA, 2001, p. 18). A autora afirma que essa relação se funda no equilíbrio, na equidade, em regras claras para atingir os resultados, em uma “abordagem corajosa de punições ao mau desempenho, e de premiação ao desempenho” (TROSA, 2001, p. 83).

Resta evidente pela literatura especializada que se busca com a GpR uma nova cultura, na qual os gestores tenham plena ciência dos objetivos e estratégias da organização e em que todos os funcionários/servidores sejam responsáveis pelos resultados obtidos (e também pelos não obtidos). Esse paradigma demanda a integração dos esforços das unidades da organização para o alcance dos resultados. Ínsito a esse modelo é o monitoramento constante dos indicadores, dos prazos e das metas para verificar o atingimento dos objetivos e a eventual recompensa pelo resultado. Esse novo paradigma confere maior autonomia e flexibilidade aos gestores para o alcance das metas. A ênfase passa a ser no resultado, não mais no procedimento ou no processo; o controle, antes prévio, passa a ser *a posteriori* (GOMES, 2009).

Compreendido o estado dos debates em torno da NGP e da GpR, será realizada a seguir uma revisão sobre a gestão de recursos humanos em contextos gerenciais. A literatura sobre a

⁴ Na época da análise dos autores, a pesquisa ainda não estava concluída. A pesquisa tinha por finalidade detectar inovações em gestão pública em países com diferentes estilos de reforma com o objetivo de identificar “melhores práticas” para fornecer ao governo que então se iniciava (1998) na Alemanha (o social-democrata Gerhard Schröder sucedia o conservador-liberal Helmut Kohl) fonte de inspiração. Foram selecionados para a pesquisa sete países: Dinamarca, Estados Unidos, Países Baixos, Nova Zelândia, Reino Unido, Suécia e Suíça.

matéria é ainda bastante incipiente, especialmente no Brasil, onde a própria bibliografia sobre GpR, de maneira geral, ainda está em formação (MARIN, 2016).

3.2 Gestão de recursos humanos em contextos de Gestão por Resultados

Segundo Longo (2007), há atualmente um entendimento relativamente consensual de que o fator humano é crítico para explicar os êxitos e fracassos dos governos e organizações do setor público. O comportamento humano é crucial em qualquer tipo de iniciativa, mas geri-lo em ambientes públicos é ainda mais difícil, entre outras razões, em virtude da ambiguidade de prioridades, da brevidade dos ciclos políticos, da inércia, da tendência a evitar mensurações e avaliações e das restrições que se impõem pelas normas e pelo peso intangível da cultura.

A revalorização da gestão de recursos humanos guarda uma relação estreita com as reformas administrativas. Isso se deve, em parte, pela orientação de eficiência dessas reformas, uma vez que o peso dos gastos com pessoal no total de gastos das organizações costuma ser muito representativo, mas também pela tendência gerencial, que, com sua lógica descentralizadora, ampliou a discricionariedade dos gestores também em matéria de gestão de pessoas (OCDE, 1999; POLLITT; BOUCKAERT, 2000; RUFFINI, 2000; HORTON; THOMPSON; CACHARES, 2000 apud LONGO, 2007).

Longo (2007) ensina que o sistema de gestão de recursos humanos deve ter como objetivo adequar as pessoas à estratégia da organização, produzindo resultados que estejam alinhados às finalidades pretendidas. A própria definição da estratégia deve considerar a disponibilidade dos recursos humanos, para que isso não represente uma limitação ao alcance dos objetivos estabelecidos.

[...] torna-se cada vez mais evidente não só que as políticas de gestão do emprego e das pessoas têm de ser coerentes com as prioridades estratégicas da organização, como também que a própria definição destas últimas deve se basear em análises dinâmicas da capacidade interna, nas quais a dimensão humana é frequentemente a variável fundamental. A definição do caminho que deve ser seguido a cada momento precisa levar em conta os cenários presentes e futuros de disponibilidade, quantitativa e qualitativa, de capital humano. (LONGO, 2007, p. 49).

O conjunto de práticas e políticas de gestão de recursos humanos, assim, deve buscar atuar tanto sobre o dimensionamento quantitativo e qualitativo de funcionários em dada organização quanto sobre a conduta das pessoas em seus trabalhos, variável essencial para o bom desempenho (LONGO, 2007).

A gestão de pessoas, em contextos gerenciais, busca, pois, intervir nessas variáveis de modo a corrigir algumas das disfunções típicas da administração pública burocrática, adequando-as às necessidades do Estado gerencial. Conforme Pollitt e Bouckaert (2000), essas disfunções, de forma geral, poderiam ser reconhecidas em três pontos principais: a excessiva estabilidade das carreiras; promoções especialmente relacionadas com qualificação formal e antiguidade; e uniformidade de estruturas e salários.

Apoiado na análise da literatura especializada, Longo (2007)⁵ elenca também uma série de problemas que, apesar das diferenças entre os diversos sistemas de gestão pública, podem ser frequentemente observados nos tradicionais modelos burocráticos, tais como a excessiva uniformidade no emprego público, que reduz a adaptabilidade diante das mudanças; o engessamento e a fragmentação das estruturas organizacionais, comumente com exagerada especificação de tarefas, o que resulta em rigidez na atribuição de trabalhos; a baixa mobilidade interna e externa; a existência de longos e complexos processos de recrutamento e seleção, excessivamente burocratizados, que atribuem peso demasiado aos conhecimentos e méritos formais; a percepção de estabilidade garantida no trabalho; entre outros.

Observa-se que o componente comum às disfunções identificadas pelos autores está relacionado à excessiva rigidez normativa e procedimental dos sistemas de gestão de recursos humanos. Assim sendo, as principais tendências de modernização em termos de recursos humanos no setor público estão voltadas para a flexibilidade (LONGO, 2001).

Isso não significa dizer, entretanto, que a flexibilização em políticas e práticas de gestão de pessoas deva acontecer de maneira indiscriminada ou irrestrita. Os gestores devem, na realidade, buscar compatibilizar elementos de flexibilidade com elementos de rigidez, de maneira a adequá-los a cada contexto político, social e organizacional:

⁵ Com base em Ziller, 1993; U.S. National Performance Review, 1993; Longo, 1995; Rouban, 1997; Ridley, 2000; Horton, 2000; Ruffini, 2000; Hondegheem; Steen, 2000.

First, organizations have to combine changeable and stable elements in a very specific way. Whether the stable elements are “hard” factors like budgets, organizational charts, etc. and the changeable elements are “soft” factors like culture, values, norms, etc. or the other way round, has to be decided in each organizational case. [...] Second, limitless flexibility is a kind of Utopia not worth chasing. Rather than – at least implicitly – striving for such a goal, it seems more sensible to define more precisely the range of change and flexibility one wants to achieve. (MAYRHOFER, 1996, p. 523).

A demanda por maior flexibilidade tampouco sugere, necessariamente, a rejeição ao modelo tradicional de carreiras. Azevedo e Loureiro (2003) defendem ser possível compatibilizar o sistema de carreiras com as novas demandas do Estado, mesmo porque persistem o patrimonialismo, o clientelismo e outras formas de dominação, se não em suas configurações tradicionais, em contornos atualizados, especialmente em função das características dos governos de coalizão, que envolvem, por exemplo, trocas de cargos por apoio no Legislativo. Ainda assim, sustentam que o modelo burocrático pode e precisa ser flexibilizado, o que não significa ruptura total em relação ao sistema anterior, mas um necessário aperfeiçoamento.

Cruz (2010) também enfatiza que a orientação gerencial não exclui ou invalida a existência de carreiras tradicionais, que continuam sendo importantes em atividades que requeiram independência e neutralidade, além de contribuírem para a continuidade das políticas públicas. Essa visão supõe, porém, um novo olhar sobre as burocracias:

Observa-se, contudo, que mesmo nas carreiras tradicionais vêm sendo introduzidas características que as tornem mais flexíveis e seus burocratas mais responsivos. Portanto, quando a referência é a burocracia que responde pelas atividades essenciais do Estado, trata-se menos de substituir carreiras por empregos, e mais de introduzir técnicas de gestão de pessoas e de conciliar a lógica de carreira com a de preenchimento de postos de trabalho. (CRUZ, 2010, p. 315).

A seguir, procurar-se-á compreender como a busca por um maior grau de flexibilidade na gestão de pessoas manifesta-se num campo particularmente relevante para este trabalho: a estrutura organizacional, com foco especial sobre o desenho dos postos de trabalho e sobre a definição dos perfis profissionais. Como as decisões a respeito de quem contratar estão estreitamente relacionadas à estrutura organizacional (MOORE, 2002), será examinado também o tema da gestão da incorporação, que compreende as políticas e práticas de recrutamento, seleção e recepção.

Vale ressaltar que a escolha desses temas respeita um recorte metodológico relevante para o objeto deste trabalho⁶. Por óbvio, para que um sistema de gestão de recursos humanos opere em favor do alcance dos resultados pretendidos pela organização, é preciso considerar todos os campos da gestão de pessoas de forma integrada, que vão além desses elementos⁷.

3.2.1 A estrutura organizacional

Considerando todos componentes do ambiente organizacional interno, tais como os estilos de direção, o contexto orçamentário, a situação política interna e o sistema de trabalho, Longo (2007) sugere que a estrutura organizacional seja um dos mais críticos, por incidir de forma significativa, tanto direta quanto indiretamente, sobre o comportamento dos funcionários.

Conforme explica Mintzberg (1979), a estrutura organizacional é o conjunto das formas em que se divide o trabalho em tarefas para então coordená-las. Para Moore (2002), trata-se de um sistema administrativo que estabelece áreas de autoridade, responsabilidade e confiança para os empregados da organização.

Se, como discutido anteriormente, a gestão de recursos humanos é o elo entre as pessoas e a estratégia da organização, a estrutura organizacional tem papel crucial nesse contexto. Uma correta decisão sobre a estrutura permite ao gestor fortalecer trabalhos-chave que precisam ser executados para o alcance dos objetivos estratégicos:

Resumindo, a estrutura organizacional é feita para servir aos propósitos estratégicos, permitindo que o gerente concentre o talento administrativo nas tarefas que ele considere importantes para o desenvolvimento de curto e de médio prazo da organização. É importante notar que, ao utilizar a estrutura organizacional para esses propósitos, os gerentes não pretendem estabelecer uma estrutura organizacional que irá funcionar para

⁶ “Para efeito da presente proposta de dissertação de mestrado destaca-se a avaliação do modelo organizacional das equipes para acompanhar a implementação do planejamento estratégico.”

⁷ Longo (2007), baseando-se em um modelo de Serlavós (2000), propõe um sistema de gestão de recursos humanos composto pelos seguintes subsistemas: planejamento dos recursos humanos; organização do trabalho; gestão do emprego; gestão do desempenho; gestão da compensação; gestão do desenvolvimento; e gestão das relações humanas. O projeto de postos e a definição de perfis integram o subsistema de organização do trabalho. A gestão da incorporação da força de trabalho (assim como a gestão da mobilidade e a gestão da desvinculação) integra o subsistema de gestão do emprego.

sempre daquela maneira; eles estão desenvolvendo estruturas que permitem que se concentrem nas principais tarefas que precisam ser executadas naquele momento para reposicionar as suas organizações no futuro. (MOORE, 2002, p. 394).

As decisões acerca do projeto de estruturas são de extrema importância para a gestão dos recursos humanos em uma organização, podendo influenciar de forma significativa a uniformidade do comportamento humano – a partir do estabelecimento de normas ou da descrição de tarefas –, o modelo e o tamanho da estrutura hierárquica, o funcionamento dos sistemas de planejamento, o tipo de controle e os graus de centralização ou delegação nas tomadas de decisão (LONGO, 2007).

Para a discussão sobre o projeto dos postos de trabalho, a definição dos perfis profissionais e a gestão da incorporação, utilizou-se o modelo proposto por Longo (2007). Para cada um dos temas, além de uma breve descrição, foram elaboradas proposições de boas práticas e tendências de mudança que estão sendo produzidas nos sistemas e organizações do setor público, tendo, como já mencionado, a flexibilidade como principal conceito orientador.

3.2.2 O projeto dos postos de trabalho

Conforme Longo (2007), o projeto dos postos supõe a descrição das atividades, funções, responsabilidades e objetivos atribuídos pela direção a um determinado posto. Esses elementos formam o quadro de referência dentro do qual os profissionais devem desenvolver suas tarefas e buscar seus resultados.

Com relação à descrição dos postos, devem ser considerados: a) a missão (ou sua razão de ser); b) a situação particular na cadeia de autoridade formal da organização; c) a dimensão dos recursos que administra; d) as principais funções e tarefas; e) a área de responsabilidade correspondente às decisões do ocupante; e f) as finalidades ou principais campos de incidência dos resultados esperados. Essa descrição deve refletir uma decisão importante da organização acerca dos graus de especialização do trabalho e de formalização do comportamento (padronização de conduta) que se esperam de seus ocupantes.

3.2.2.1 Proposições de boas práticas

Longo (2007) defende a aplicação das seguintes práticas na concepção do desenho dos postos de trabalho:

- Os gestores impactados devem participar de todo o processo de projeto dos cargos;
- O projeto dos postos deve orientar-se mais por critérios de gestão e menos por normas ou acordos coletivos. Estes últimos devem servir apenas como um quadro referencial amplo, dentro do qual os gestores possam transitar para se adequar às realidades de cada organização;
- A descrição dos postos deve ser precisa o suficiente para que as áreas de responsabilidade estejam claras para os empregados e as contribuições sejam valorizadas, mas não exaustiva a ponto de dificultar a adaptação à realidade dinâmica, o que muitas vezes legitima comportamentos reativos dos funcionários diante das necessidades de mudança. O equilíbrio entre precisão e flexibilidade é determinante para a qualidade da gestão;
- As descrições dos cargos devem ter uma função prática e, para isso, precisam se relacionar com as ações correspondentes a outras áreas da gestão de recursos humanos, como as de recrutamento, formação, mobilidade etc. Muitas organizações públicas elaboram as descrições dos cargos, mas não as utilizam a favor da gestão. A descrição não é um fim em si mesma e sua mera existência não garante um resultado positivo;
- O projeto de postos deve, sempre que possível, buscar enriquecê-los ou ampliá-los, horizontal ou verticalmente, o que pode produzir importantes ganhos de qualidade do trabalho e motivação das pessoas, sem que haja perdas importantes de produtividade ou coordenação;
- A classificação e a hierarquização dos postos devem se adaptar à realidade de cada ambiente organizacional, obedecendo a critérios racionais;
- O projeto dos postos deve ser periodicamente revisto para que seja adaptado à evolução da organização e das tarefas que são exigidas de seus empregados;

- A avaliação da eficácia do projeto de postos para o alcance dos objetivos organizacionais deve levar em consideração as opiniões dos gestores de linha, protagonistas do uso efetivo desses instrumentos.

3.2.2.2 Tendências

No que diz respeito ao projeto de postos, a orientação de flexibilidade tem-se traduzido, principalmente, numa tendência de aumentar a versatilidade dos cargos, mediante dois movimentos principais: a) uma ampliação horizontal, alargando o volume de funções atribuíveis aos titulares dos postos ou reduzindo a especialização, até o limite da eficiência e da qualidade do trabalho; e b) uma ampliação vertical, que significa estender as responsabilidades exigidas dos ocupantes dos cargos para diferentes níveis hierárquicos, o que, em última análise, tende a diminuir as estruturas. Essas mudanças permitem que a organização disponha de seus recursos humanos com maior flexibilidade, mobilizando-os com mais facilidade nos diferentes contextos e desafios que se impõem às organizações. Além disso, inibem a manutenção de redutos funcionais que, amparados nas descrições exaustivas de tarefas de seus postos e na estrutura de classificações de cargos, se protegem de qualquer mínima demanda de versatilidade (LONGO, 2007).

Outro ponto positivo associado à ampliação de atribuições é a melhora do rendimento. Conforme Longo (2001), são numerosos os estudos que evidenciam haver uma relação direta entre a amplitude da esfera da responsabilidade assumida e o rendimento dos empregados de uma organização:

El empowerment debe ser visto como algo más que una moda. Es una orientación que implica transferir en cada caso el grado de responsabilidad más alto que sea posible sin pérdida de eficacia o calidad. Sea por la vía de la delegación de atribuciones, del enriquecimiento de tareas o cualquier otra, conecta con elementos centrales de la motivación y el rendimiento, y sintoniza además con las tendencias de las organizaciones contemporáneas al aplanamiento de estructuras y la sustitución de la supervisión directa por controles sobre los resultados. (LONGO, 2001, p. 5).

Tal orientação dialoga também com a tendência à criação de carreiras horizontais ou laterais, que preveem o crescimento profissional baseado na expansão de competências, mas não necessariamente na liderança de pessoas. Esse modelo pode adequar-se melhor às preferências e habilidades dos profissionais contemporâneos, evitando também o inchaço das estruturas, comum por não haver suficiente espaço para os funcionários crescerem verticalmente (LONGO, 2001).

Em suma, pode-se dizer que há uma tendência a que os desenhos dos postos de trabalho equilibrem duas orientações bastante atuais e opostas: por um lado, o grau de especialização que as demandas por tecnicidade e qualificação exigem e, por outro, a polivalência e a multidisciplinaridade requeridas pela necessidade de adaptar-se às mudanças, sem que isso signifique a perda de eficácia ou de qualidade do produto do trabalho. É preciso mencionar que essas novas configurações trazem consigo a necessidade de um olhar cuidadoso sobre outros campos da gestão de recursos humanos, como, por exemplo, o investimento em formação, as políticas de mobilidade (funcional e geográfica), entre outros campos que promovam a formação de um profissional com conhecimentos e competências diversificados (LONGO, 2001, 2007).

3.2.3 Definição dos perfis profissionais

Segundo Longo (2007), a definição dos perfis profissionais baseia-se na identificação de capacidades básicas que os ocupantes de determinado posto devem reunir, o que permitirá uma gestão adequada dos processos de incorporação de pessoas à organização, mas será igualmente relevante para outros campos da gestão de recursos humanos, como as políticas de avaliação e desenvolvimento.

Podemos encontrar un objeto valioso por pura casualidad, pero seguramente la probabilidad se incrementa si sabemos lo que buscamos. Con frecuencia, un axioma tan simple parece olvidado por las organizaciones públicas. Saber lo que buscamos quiere decir, en este caso, haber seleccionado unas cuantas competencias-clave, que, conjuntamente consideradas, forman el perfil de idoneidad del titular de la tarea. (LONGO, 2001, p. 3).

Uma definição apropriada deve estipular poucas aptidões, que sejam consideradas essenciais para o desempenho bem-sucedido de um determinado trabalho.

3.2.3.1 Proposições de boas práticas

Longo (2007) aconselha que se observem as seguintes recomendações na definição dos perfis profissionais:

- Assim como no desenho dos postos, é essencial que os gestores impactados participem da definição dos perfis dos ocupantes;
- Os perfis não devem se restringir aos requisitos de titulação ou especialização técnica e de outros méritos formais, mas também devem contemplar outras qualidades, baseadas em habilidades, atitudes, capacidades cognitivas, motivações e traços de personalidade;
- Tais perfis devem incluir apenas aquelas capacidades que sejam consideradas fundamentais para o êxito no posto em questão e devem ser coerentes com as exigências das tarefas a ele atribuídas;
- Os perfis devem ser definidos após estudos técnicos realizados por especialistas;
- Os perfis, assim como o desenho de postos, devem ser periodicamente revistos para que sejam adaptados à evolução das tarefas e eventuais novas exigências do cargo;
- Também aqui, a avaliação da eficácia das descrições de perfis deve levar em consideração as opiniões dos gestores de linha, que são os principais impactados;
- A avaliação dos resultados das práticas de recrutamento e seleção, tema que será discutido adiante, também pode fornecer valiosos subsídios para a adequação dos perfis estabelecidos, porquanto se avaliam o histórico de contratações e em que medida aquelas características contribuíram para o trabalho e atingimento dos objetivos organizacionais.

3.2.3.2 Tendências

A definição dos perfis dos ocupantes de um determinado posto de trabalho parece fundamental à adequada incorporação do capital humano às organizações. Mas que aptidões devem ser levadas em conta num contexto em que os postos tendem a ser cada vez mais multidisciplinares e em que parece haver um razoável grau de concordância de que os perfis não devem limitar-se a conhecimentos técnicos e formais? A tendência indica a utilização de modelos de competências.

Nas situações de trabalho atuais, a noção de qualificação passa a contemplar um conjunto muito mais amplo de capacidades, no qual as características humanas, especialmente aquelas vinculadas à dimensão relacional, adquirem uma importância cada vez maior (LONGO, 2002 apud LONGO, 2007).

Nesse sentido, os modelos de gestão por competências têm sido uma ferramenta valiosa. Segundo Boyatzis (1982 apud LONGO, 2007), competências são características subjacentes em uma pessoa que estão causalmente relacionadas com o êxito de sua atuação em determinado posto de trabalho.

Esses modelos supõem um enfoque mais amplo e integrado sobre as pessoas, com vistas a identificar a capacidade profissional para além do conhecimento técnico, permitindo avaliar características pessoais, tais como as habilidades interpessoais, as capacidades cognitivas e de conduta, o conceito ou percepção de si próprio traduzido em atitudes e valores, os motivos ou estímulos que selecionam e orientam a conduta, e os traços de personalidade ou caráter (LONGO, 2007).

Nas organizações públicas, a incorporação de modelos de gestão por competências é reflexo não só da influência das práticas de gestão de pessoas no setor privado (DALZIEL, 1996 apud LONGO, 2007), mas também de outras pressões sofridas pelos gestores, como a dificuldade de contratação e retenção num ambiente cada vez mais dinâmico e a busca por competências para novos papéis, como os de regulador ou facilitador, resultado das necessidades que se impuseram em novos contextos de gestão pública (HONDEGHEM, 2002 apud LONGO, 2007).

3.2.4 A gestão da incorporação

Conforme Longo (2007), a gestão da incorporação consiste no recrutamento (procura e atração de candidatos para a organização), na seleção (escolha de candidatos e atribuição das pessoas aos cargos, que podem ser externos ou internos à organização) e na recepção (socialização ou indução, que contempla as políticas e práticas destinadas para receber empregados adequadamente e integrá-los ao novo contexto e ao posto). O planejamento de cargos e a definição de perfis, temas tratados anteriormente, são fundamentais para uma adequada gestão da incorporação.

3.2.4.1 Proposição de boas práticas

Para uma adequada gestão da incorporação, Longo (2007) propõe as seguintes ações:

- Antes do recrutamento é importante analisar o cargo a ser preenchido e considerar também alternativas, como fundi-lo, redistribuir suas tarefas entre outros empregados, contratar temporariamente, terceirizar a atividade. Todas as possibilidades devem ser levadas em conta;
- Caso se opte pelo recrutamento, é necessário avaliar se a melhor alternativa é realizá-lo internamente à organização (considerando questões como o custo, a segurança na escolha, a integração cultural e o estímulo à promoção interna) ou externamente (em virtude da ampliação do universo de candidatos, da maior possibilidade de incorporação de perfis diversos);
- O recrutamento deve ser, de fato e de direito, aberto a todos os candidatos que possuam os requisitos exigidos, avaliados de forma técnica, devendo existir procedimentos e mecanismos para evitar a arbitrariedade, o apadrinhamento e o clientelismo, o que garante

a efetiva igualdade, a não discriminação, a superação das diferenças de sexo, etnia, cultura ou origem nos procedimentos de acesso e progressão;

- Os métodos utilizados para a procura, comunicação e atração de candidatos devem garantir um número adequado de candidaturas válidas aos cargos a serem preenchidos;
- A seleção, conforme discutido anteriormente, deve basear-se numa definição prévia dos perfis adequados à ocupação dos postos;
- Os órgãos de seleção devem pautar suas ações por sólidos critérios de profissionalismo e experiência técnica, além de contar com profissionais que atuem com independência no exercício de suas funções;
- As decisões de incorporações devem pautar-se por critérios de merecimento e capacidade profissional tecnicamente comprovados;
- Na recepção de novos funcionários, devem existir e ser efetivamente aplicados procedimentos adequados para facilitar-lhes a entrada na organização e sua integração, transmitindo-lhes normas básicas de condutas;
- Devem existir e ser efetivamente aplicados procedimentos para assegurar o sucesso da incorporação, como os períodos comprobatórios, que permitem a adoção de medidas corretivas sempre que necessárias.

3.2.4.2 Tendências

Alinhadas às mudanças nos outros campos da gestão de recursos humanos, as abordagens nessa área também preconizam a redução da rigidez nos mecanismos de recrutamento e seleção.

Segundo Longo (2007), o principal objetivo nesse âmbito diz respeito à superação de processos de incorporação que se baseiam estritamente em conhecimentos técnicos, característica dos processos tradicionais da função pública, tanto em matéria de acesso à condição de funcionário público quanto de acesso a determinado posto de trabalho. Em ambos os casos, as principais

mudanças vão no sentido de introduzir modelos de incorporação baseados em competências, o que dialoga fortemente com a necessidade de prover para as organizações pessoas com perfis mais diversificados, conforme já discutido.

Essa nova abordagem requer um instrumental técnico diferenciado e inovador, atualmente pouquíssimo utilizado pela administração tradicional dos recursos humanos. Tais inovações devem abranger os instrumentos de seleção, que precisam ser ampliados, dada a variedade de perfis a serem incorporados. Cada tipo de competência requerida exigirá decisões acerca do tipo mais adequado de métodos para captá-la, como entrevistas de seleção, provas de aptidão e personalidade ou simulações. As mudanças devem também incidir sobre os próprios órgãos de seleção, que devem ser profissionais, técnicos e especializados, capazes de atuar com independência, garantindo um sistema de mérito efetivo. A profissionalização desses órgãos, aliada ao estabelecimento de modelos que garantam sua independência, oferece amplas possibilidades de introduzir flexibilidade (diversificando o uso de instrumentos) e reforçar a objetividade (LONGO, 2001, 2007).

À vista desses conceitos, no entendimento dos autores deste trabalho, a flexibilidade deve ser considerada como ponto central da estratégia de uma gestão pública que se pretende gerencial e orientada para resultados, nas suas mais variadas dimensões e, em especial, na gestão de pessoas, uma vez que o capital humano é crítico para o sucesso da ação governamental. Aqui, entende-se por flexibilidade não uma ruptura absoluta com o modelo de carreiras, mas uma evolução necessária, que supõe gradações, evoluções paulatinas e a consideração de modelos alternativos, quando cabíveis. Essa flexibilidade se traduz na busca por avanços possíveis e desejáveis e no reconhecimento das restrições impostas, muitas vezes, pela própria legislação federal brasileira.

4 EXPERIÊNCIAS NACIONAL E INTERNACIONAL

Conforme ensina Spink (2003), há duas abordagens possíveis ao se analisar experiências de sucesso na gestão pública. Uma delas é a abordagem das melhores práticas. Há um amplo entendimento de que essas práticas devam ser seguidas sem que haja, necessariamente, uma reflexão a respeito dos elementos que concorreram para o seu êxito, visto que são corretas e foram previamente aprovadas. Já a segunda abordagem remete às experiências inovadoras e requer uma postura mais dialógica, buscando-se não simplesmente apresentar as circunstâncias de forma reducionista, num viés de causa e efeito, mas reconhecendo o espaço do aprendizado, da reflexão, destacando “a importância das possibilidades de ação presentes no dia a dia [...] [e] a competência de atores sociais em elaborar ideias e estratégias que tornam os caminhos viáveis” (SPINK, 2003).

É a partir dessa segunda abordagem que se pretende debater os casos aqui referidos. Não por entendê-los como experiências a serem replicadas indiscriminadamente, mas por trazerem a possibilidade de discutir os erros, acertos e aprendizados de práticas que desfrutaram de um maior grau de maturidade e que podem prover importantes reflexões para o aprimoramento da gestão em Osasco.

Assim sendo, o objetivo deste capítulo é discutir referências em termos de estruturas organizacionais pensadas para a GpR utilizando como base as experiências do estado de Minas Gerais e do Reino Unido.

4.1 O caso de Minas Gerais – a evolução da coordenação setorial para a gestão estratégica

Em sintonia com a tendência mundial e pressionado pela situação fiscal do estado, o governo de Minas Gerais adotou, a partir de 2003, um conjunto de reformas administrativas conhecido como “Choque de Gestão”, um modelo de GpR orientado “para o ajuste estrutural das contas públicas, com iniciativas voltadas para a geração de um novo padrão de desenvolvimento, tendo a inovação na gestão como elemento de sustentabilidade” (DUARTE et al., 2006, p. 98).

Essas reformas foram realizadas em três gerações. A primeira aconteceu entre os anos de 2003 e 2006, durante o primeiro governo de Aécio Neves. A segunda geração, conhecida como “Estado para Resultados”, ocorreu entre 2007 e 2010, ao longo da segunda gestão de Neves. A terceira, denominada “Gestão para Cidadania”, teve lugar no governo de Antonio Anastasia, entre os anos de 2011 e 2014.

4.1.1 A 1ª geração: o “Choque de Gestão”

O primeiro passo para implementar as ações de reforma foi a criação, ainda no ano de 2003, da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG/MG), com o intuito de instituir um órgão central de gestão forte e que provesse os meios à plena execução do projeto (ANASTASIA, 2006). Adotou-se então o chamado “Planejamento Duplo”, um plano estratégico com orientação dual, isto é, com estratégias de curto prazo, para o primeiro ano, e, paralelamente, com estratégias de médio e longo prazo.

Após a construção do planejamento de longo prazo (no âmbito do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado, o PMDI), teve início o processo de escolha dos projetos estruturadores. Dirigentes das organizações estaduais e especialistas nas diversas áreas definiram um conjunto de 130 projetos estratégicos. Esse conjunto passou por uma seleção e foi então apresentado ao governador, que escolheu 30 projetos estruturadores⁸ a serem submetidos ao gerenciamento intensivo de projetos (ALMEIDA; GUIMARÃES, 2006a).

A integração planejamento-orçamento foi outra preocupação do governo, que percebeu um pernicioso descolamento entre planos e orçamento e tomou medidas para aprimorar o alinhamento da alocação de recursos às ações planejadas (OLIVEIRA; ALMEIDA; GUIMARÃES, 2006).

Ainda com o objetivo de conferir maior eficiência e efetividade às políticas públicas, Minas Gerais adotou um sistema de contratualização de resultados denominado “Acordo de Resultados”,

⁸ Um projeto estruturador corresponde ao detalhamento gerencial de ações prioritárias para o alcance das transformações pretendidas nas áreas de resultados. Estas, por sua vez, representam áreas sociais relevantes, que compreendem um conjunto de objetivos estratégicos com vistas a produzir resultados finalísticos (CAMPOS; LOPES, 2010).

um instrumento gerencial que buscava o alinhamento das organizações por meio da pactuação de resultados e da concessão de autonomias para o alcance dos objetivos da agenda governamental (em especial dos projetos estruturadores), além de premiação e sanções aos servidores (DUARTE et al., 2006).

O passo seguinte foi a adoção de uma metodologia de gerenciamento de projetos que permitisse a atribuição de metas e responsáveis; a disseminação das informações a respeito das metas, responsabilidades e prazos entre os envolvidos; o acompanhamento sistemático dos projetos, com geração de informação nos níveis operacional, tático e estratégico, para subsidiar tomadas de decisão; e a geração de informações para o estabelecimento de mecanismos de incentivo à internalização da estratégia principal do governo e para a criação de uma base de dados que reduzisse o risco de imprecisão das metas (ALMEIDA; GUIMARÃES, 2006b).

O ponto de partida foi a criação do escritório central de projetos, denominado Unidade de Apoio Gerencial a Projetos Estruturadores (UAGP), integrante da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento (SPLOR) da SEPLAG/MG, cujas principais funções eram a padronização dos procedimentos de gerenciamento dos projetos; o assessoramento das equipes no planejamento, execução e controle; o acompanhamento do desempenho do projeto, reportando a situação, riscos e restrições aos tomadores de decisão para a adoção de contramedidas; e a realização da gestão estratégica orçamentária e financeira dos projetos estruturadores. Para cada projeto foi designada uma equipe composta por um gerente executivo, um gerente adjunto e responsáveis pelas ações específicas dentro de cada projeto. Organizou-se, assim, uma estrutura matricial “balanceada”, em que se pretendia igualdade de poder entre as equipes de projeto e as unidades setoriais que participavam da execução (ALMEIDA; GUIMARÃES, 2006b).

A metodologia utilizada pela UAGP pressupunha uma atuação em todo o ciclo de vida do projeto. Eram realizadas reuniões anuais de planejamento com a participação de todos os envolvidos, para detalhamento dos projetos, estabelecimento do plano de ações, elaboração de cronograma e pactuação dos resultados com os principais responsáveis pela execução. Desse modo, no início de cada exercício, as organizações já tinham conhecimento e se preparavam para os marcos e metas intermediários do ano. A partir daí iniciava-se o processo de acompanhamento. Mensalmente, a UAGP reunia-se com a equipe de cada projeto para obter dados do andamento, verificar o desempenho, identificar as dificuldades e riscos, consolidar as solicitações

orçamentárias (cotas e remanejamento) e revisar o planejamento do projeto, se necessário fosse. Com base nesses dados, compunha-se o relatório de situação (*Status Report*), ferramenta que foi vista como um importante avanço para o acompanhamento dos projetos governamentais, pois, num único documento, era possível verificar a posição orçamentária (crédito autorizado) e financeira (pago) de cada ação, seu andamento e principais realizações no período, a quantificação das metas do projeto e solicitações orçamentárias, possibilitando que a UAGP aprovasse cotas orçamentárias no Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) ou requeresse decretos de remanejamento orçamentário (ALMEIDA; GUIMARÃES, 2006b).

Embora tenha-se organizado uma estrutura matricial, com equipes responsáveis por cada projeto, não se vislumbrou a criação de instâncias setoriais dedicadas à consecução da estratégia. Como será visto a seguir, a nova forma de gestão do governo suscitou tal demanda em algumas secretarias, que se concretizou na 2ª geração de reformas.

4.1.2 A 2ª geração: o “Estado para Resultados”

Para dar continuidade às reformas empreendidas na 1ª geração do “Choque” e assimilando as lições aprendidas naquela etapa, foi criado, em janeiro de 2007, pelo art. 8º da Lei Delegada nº 112 (MINAS GERAIS, 2007a), o Programa Estado para Resultados (EpR).

O EpR era dirigido pelo vice-governador e ocupava-se da gestão estratégica das áreas de resultado⁹, por meio do acompanhamento dos resultados finalísticos e da coordenação dos comitês de resultados (CAMPOS; LOPES, 2010). Os comitês se reuniam em fóruns presididos pelo vice-governador, com a participação dos secretários das pastas relacionadas à área de resultados em pauta. O objetivo era tratar de questões tais como a evolução dos indicadores finalísticos, o andamento dos projetos estruturadores e as ações da agenda setorial (LOPES; CAMPOS, 2010).

O programa trabalhava em parceria com a SEPLAG/MG, que seguia responsável pelo gerenciamento intensivo dos projetos estruturadores, das agendas setoriais e dos Acordos de

⁹ Áreas de resultado são as áreas “macro”, frequentemente transversais, que estavam na base do mapa estratégico de Minas, como “vida saudável”, “protagonismo juvenil” ou “educação de qualidade”.

Resultados. O EpR organizou-se em três unidades: a) a Unidade de Gestão Estratégica, responsável por acompanhar a implementação da estratégia do governo de Minas; b) a Unidade de Indicadores, responsável pelo desenvolvimento e acompanhamento do desempenho governamental por meio de um conjunto de indicadores e avaliações; e c) a Unidade de Empreendedores Públicos, responsável por selecionar, alocar, desenvolver e avaliar profissionais que compuseram uma força-tarefa orientada para o êxito da estratégia de governo (CAMPOS; LOPES, 2010).

A criação do cargo de empreendedor público talvez tenha sido uma das mais importantes inovações em termos de gestão de recursos humanos em contextos de GpR, razão pela qual se discutirá brevemente essa experiência a seguir.

4.1.2.1 Os empreendedores públicos

A ideia sobre os empreendedores públicos surgiu no ano de 2006, a partir de diagnósticos e pesquisas para o PMDI. Esses estudos demonstraram a necessidade de contar com um grupo de profissionais exclusivamente dedicado à estratégia de governo. Somou-se a isso a inspiração do *Sistema de Alta Dirección Pública* chileno¹⁰, culminando na concepção do cargo:

Não obstante o exitoso modelo de gerenciamento intensivo de projetos e a criação da figura do gerente de projetos, fazia-se necessário mobilizar alguns profissionais para se dedicarem integralmente ao apoio de projetos e das áreas estratégicas como uma grande força-tarefa. (BERNARDI, 2010a, p. 40).

Decidiu-se então que esses profissionais ocupariam cargos de provimento em comissão de recrutamento amplo, por ser a alternativa “mais ágil em relação ao provimento, mais flexível quanto à gestão dos ocupantes do cargo e mais adequada para abarcar as atribuições que seriam desempenhadas pelo empreendedor público” (BERNARDI, 2010a, p. 40). Por meio da Lei

¹⁰ “El Sistema de Alta Dirección Pública (ADP) es una de las reformas más relevantes y exitosas del proceso chileno de modernización del Estado, cuyo objetivo es dotar a las instituciones del gobierno central –a través de concursos públicos y transparentes– de directivos con probada capacidad de gestión y liderazgo para ejecutar de forma eficaz y eficiente las políticas públicas definidas por la autoridad.” (CHILE, 2016).

Delegada nº 174 (MINAS GERAIS, 2007b), foram instituídos 90 cargos de provimento em comissão de recrutamento amplo, sendo 45 de empreendedor público I e 45 de empreendedor público II, todos destinados ao Programa EpR, porém com exercício nos diversos órgãos e entidades em que são executadas as políticas públicas efetivamente. Assim, o empreendedor tinha uma atuação matricial: era vinculado ao EpR, mas subordinado a uma chefia imediata no órgão de exercício. Outra peculiaridade é que os cargos eram temporários, com prazo determinado para o fim do vínculo, reforçando a lógica de que aqueles profissionais estavam ali a serviço de um resultado e não de uma estrutura (BERNARDI, 2010a).

O modelo de gestão do empreendedor público foi estruturado em três principais eixos. O primeiro é o de pré-qualificação, com a atuação de um Comitê para a Pré-qualificação dos Empreendedores Públicos (Copep) com vistas à definição do perfil desejado, avaliação e seleção de candidatos. Vale registrar a importância do gestor de linha nesse processo, que era responsável, em conjunto com o Copep, pela definição do perfil e escolha dos profissionais depois de uma pré-aprovação pelo Comitê (CANTARINO, 2010). O segundo eixo é o programa de desenvolvimento do grupo de empreendedores públicos, cujo foco era “o aperfeiçoamento do grupo dos empreendedores públicos, a complementaridade de suas competências e [...] o desenvolvimento pessoal do referido ocupante do cargo, individualmente considerado nas suas atribuições e atuações” (ESTEVES; SANTO, 2010, p. 76). O terceiro e último eixo é o de acompanhamento do desempenho e dos resultados do empreendedor público, necessidade reforçada pela atuação matricial desses profissionais. Esse acompanhamento balizava também o pagamento da parcela variável de remuneração (BERNARDI, 2010b).

Segundo Lopes e Campos (2010), um dos pontos-chave para o sucesso da iniciativa foi a destreza na forma de inserção desses profissionais nas secretarias. As competências relacionais foram bastante valorizadas nas contratações, pois os recém-contratados precisariam construir excelentes vínculos nos órgãos setoriais, já que, na maior parte das vezes, a relação começaria do zero. Para isso, foi fundamental o exercício da escuta ativa, pois os empreendedores precisavam ser capazes de escutar o que seus colegas esperavam deles nas unidades onde estavam alocados, já que essas eram as pessoas que detinham as informações importantes para a execução de seu trabalho.

Além da conexão com as secretarias, era necessária uma relação de alto nível do empreendedor com a Superintendência Central de Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado (SCGERAES), que, àquela altura, havia se tornado a unidade da SEPLAG/MG responsável pelo gerenciamento intensivo dos projetos. Outro ponto identificado como crucial foi o patrocínio e o apoio dado pelo vice-governador a essas inserções (LOPES; CAMPOS, 2010).

Vários foram os desafios e aprendizados proporcionados pela experiência com os empreendedores públicos em Minas Gerais. Bernardi (2010a) evidencia alguns deles. Uma dificuldade estava relacionada ao nível remuneratório, já que os salários desses profissionais eram dos mais altos da estrutura de cargos em comissão do estado, o que fez com que os empreendedores sofressem resistência dos demais servidores. A experiência mostrou que o nível de qualificação dos profissionais contribuiu para minimizar essa resistência inicial. Outro ponto crítico foi a escolha de apenas duas faixas remuneratórias, que se mostraram insuficientes para a diferenciação necessária à gestão estratégica do diversificado grupo de empreendedores. O perfil de competências também revelou merecer alguns ajustes. As seis competências escolhidas foram excessivas em alguns casos, nos quais não se mostraram verdadeiramente essenciais pelo tipo de atuação do empreendedor. Um último – e talvez o maior – desafio relatado diz respeito ao modelo de gestão matricial. Entende-se que a dupla vinculação contribuiu para que o empreendedor não fosse absorvido pelas atividades de rotina das secretarias-fins, desviando-o do seu foco. Entretanto, quando não houve um estreito alinhamento entre o EpR e os órgãos de exercício sobre o escopo de atuação do empreendedor, acabaram ocorrendo situações conflituosas, o que demonstrou que a comunicação entre o EpR, o empreendedor e as secretarias deveria ser um exercício cotidiano no âmbito da gestão.

4.1.2.2 Os escritórios setoriais de projetos

Ao longo dessa 2ª geração de reformas, alguns órgãos foram espontaneamente criando escritórios setoriais de projetos. Em artigo sobre tais unidades nas Secretarias de Estado de Transportes (SETOP), Saúde (SES) e Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD),

Santos, Oliveira e Silveira (2013) relatam que os processos de surgimento desses escritórios apresentaram algumas semelhanças entre si, tendo sido criados por demandas da alta administração das secretarias com o objetivo de centralizar as informações dos projetos. Em razão do gerenciamento intensivo realizado pelo escritório central, os próprios órgãos passaram a sentir a necessidade de se organizar melhor, preparando-se para as demandas da SEPLAG/MG, mas também para atender à sua própria Secretaria. Os pesquisadores indicam também que em nenhum dos casos estudados houve participação da SEPLAG/MG na concepção dessas instâncias.

Com relação à função desempenhada pelos escritórios, observou-se que, de maneira geral, eram semelhantes, já que em todos os casos as principais atribuições estavam relacionadas à centralização de informações e à disseminação da metodologia. Algumas outras funções eram específicas de um ou outro escritório, como no caso da Saúde, que também funcionava como um facilitador para as equipes de projetos, ajudando na solução de problemas (SANTOS; OLIVEIRA; SILVEIRA, 2013).

O estudo constatou que, apesar das similaridades relacionadas à criação dos escritórios e às suas funções, a atuação dessas equipes não era padronizada. Uma das razões aventadas para que isso acontecesse diz respeito à posição desses escritórios no organograma da secretaria, o que impactou sua legitimidade e poder. No caso da SES e da SETOP, estas equipes estavam diretamente ligadas ao gabinete do secretário, o que facilitou sua atuação e diminuiu a resistência interna. No caso da SEMAD, a equipe estava ligada a uma diretoria, mais distante da alta administração, o que suscitou maiores dificuldades em sua atuação (SANTOS; OLIVEIRA; SILVEIRA, 2013).

Outra diferença observada está relacionada à forma de atuação das equipes. Nos escritórios setoriais em que houve uma tentativa de atuação mais próxima aos projetos estruturadores, foram identificadas sobreposições com as atividades do escritório central, que foram os casos da SES e da SEMAD. Por outro lado, essa proximidade resultou num maior nível de coordenação e alinhamento em relação à SCGERAES. No caso da SETOP, verificou-se uma preocupação em evitar sobreposição de tarefas e retrabalho, levando a um distanciamento com o escritório central e a um reduzido nível de coordenação.

Percebendo essa falta de padronização da gestão em nível setorial, a SEPLAG/MG publicou, em abril de 2009, a Resolução nº 35, que instituiu a Equipe de Apoio à Gestão Estratégica

(EAGE) dos órgãos da Administração Direta, Entidades Autárquicas e Fundacionais do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais (MINAS GERAIS, 2009). Os servidores que comporiam as equipes foram designados pelos dirigentes máximos de cada órgão ou entidade e os nomes foram publicados nessa Resolução.

Caberia à EAGE o apoio na implementação do EpR, atuando como suporte interno das equipes e da alta administração no acompanhamento da elaboração, execução e avaliação do Acordo de Resultados; no apoio à identificação das razões dos desvios das metas e proposição de soluções; no reporte sobre eventuais desvios e distorções que porventura acontecessem; na difusão dos conhecimentos relativos à metodologia, técnicas e ferramentas de gestão estratégica; e na avaliação, junto às equipes, da adequação dos indicadores e metas, além da proposição de alterações.

As equipes foram compostas, na maior parte dos casos, por servidores com outras atribuições além da gestão da estratégia, o que foi destacado como um fator crítico para o funcionamento das EAGE. Não havia disponibilidade nem tempo para temas relacionados à gestão estratégica. O governo buscava uma solução para essa questão alguns anos depois (OLIVEIRA, 2013).

4.1.3 A 3ª geração: a “Gestão para a Cidadania”

No ano de 2011, com a posse do governador Antonio Anastasia, teve início a terceira fase das reformas administrativas, cujos objetivos principais eram “a adoção do conceito de Estado em Rede, uma forma de governança mais colaborativa entre os órgãos e entidades do governo estadual, buscando-se também a articulação com a sociedade civil e com organizações da esfera municipal e federal” (OLIVEIRA, 2013, p. 3).

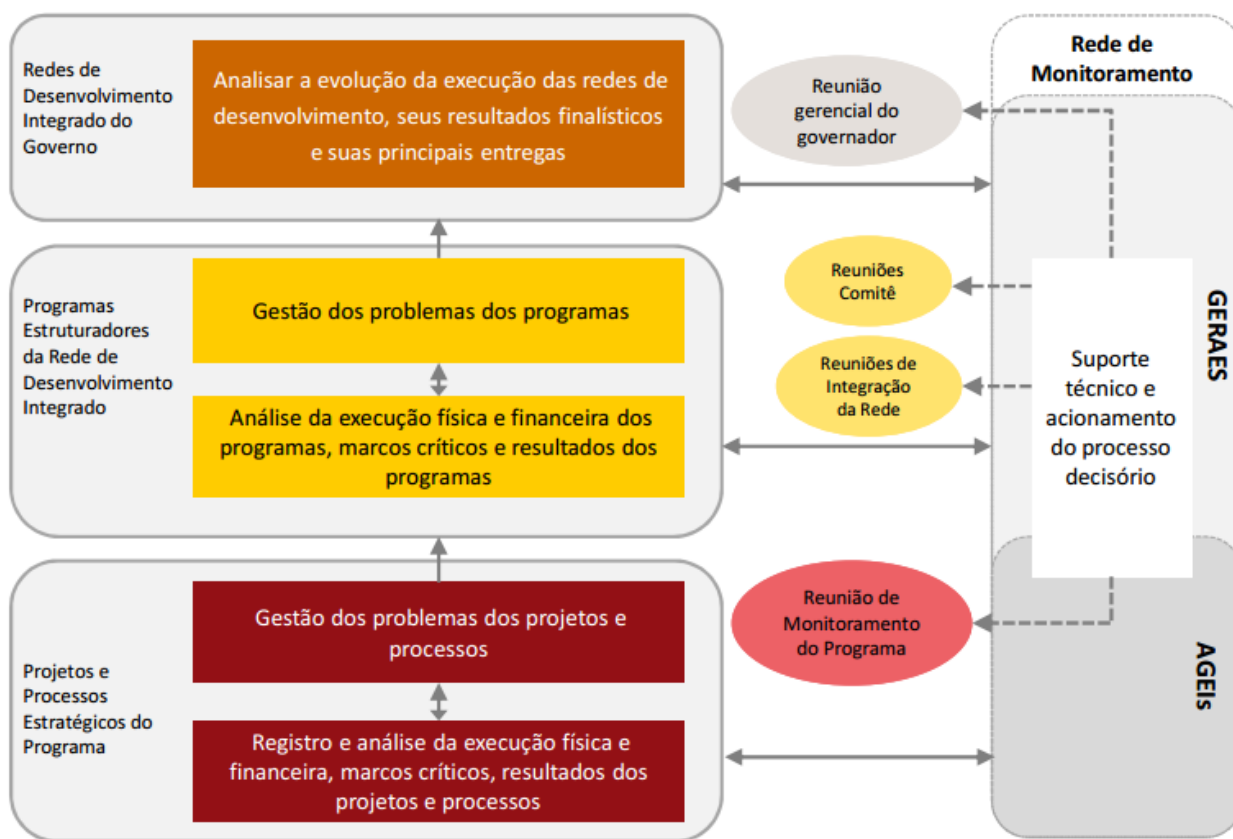
Do ponto de vista da organização setorial, essa nova etapa traduziu uma maior institucionalização das estruturas responsáveis pela coordenação da gestão estratégica no nível das secretarias a partir da criação das Assessorias de Gestão Estratégica e Inovação (AGEI), por meio da Lei Delegada nº 180, de 20 de janeiro de 2011 (MINAS GERAIS, 2011).

Logo, a proposta da AGEI parece ser o resultado do reconhecimento da necessidade de se ter um instrumental mais adequado para lidar com a questão da gestão estratégica a nível das Secretarias. A parte as especulações gerados (sic) no primeiro momento acerca do papel da AGEI, pode-se dizer que ela foi pensada inicialmente como uma estrutura de facilitação dentro da Secretaria. (OLIVEIRA, 2013, p. 10).

As principais funções atribuídas a essas Assessorias – que eram tecnicamente vinculadas à SEPLAG/MG e funcionalmente à respectiva unidade setorial – foram o monitoramento dos projetos estratégicos da sua respectiva secretaria e o acompanhamento dos desdobramentos dos Acordos de Resultados para as equipes. A estrutura das AGEI poderia contar com três, quatro ou oito pessoas, a depender do porte da unidade (SILVEIRA, 2012).

O objetivo primordial da criação das Assessorias era o cumprimento da estratégia setorial com excelência, a partir do alinhamento das ações setoriais com a estratégia; da geração uniforme de informação; da disseminação de boas práticas por meio da criação de redes; e da aderência ao padrão metodológico (SILVEIRA, 2012).

Com a concepção das AGEI, criou-se também uma rede de monitoramento hierarquizada (Esquema 1), em que as Assessorias se responsabilizariam pela gestão dos projetos e processos estratégicos, enquanto a SCGERAES ficaria responsável pelos “Programas Estruturadores” e pelas “Redes de Desenvolvimento Integrado” (SILVEIRA, 2012). Houve uma clara divisão de funções, importante para evitar o retrabalho e empoderar as secretarias, que passaram a ser responsáveis pelo monitoramento de projetos e processos.



Esquema 1 – Rede de Monitoramento
Fonte: SILVEIRA, 2012.

A implementação das Assessorias é relativamente recente e há pouca literatura sistematizada sobre o tema. De toda forma, algumas pesquisas permitem uma avaliação e alguns aprendizados acerca da experiência mineira. O estudo de Oliveira (2013), especialmente baseado na experiência da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (SEDESE), expõe dificuldades e pontos críticos observados a partir da análise de tal modelo organizacional, realizada até meados de 2012.

Depreende-se da pesquisa que algumas dificuldades observadas na AGEI são reflexos de seu próprio processo de estruturação, que sofreu com a reduzida objetividade na definição da equipe, em virtude da falta de clareza dos critérios utilizados na escolha do perfil adequado para os ocupantes do cargo. Além disso, observou-se um entendimento equivocado quanto ao papel da Assessoria por parte do gabinete, que a tratou muitas vezes como uma “Assessoria faz-tudo”, desviando-a de sua finalidade original. Houve também falha na divisão de tarefas entre os componentes da equipe, pouca integração e alta rotatividade (OLIVEIRA, 2013).

O estudo revela que, àquela altura, não se podia considerar que a AGEI estava consolidada. Isso se deve, segundo a autora, a alguns pontos críticos principais: a) as expectativas das partes interessadas, que muitas vezes não foram atendidas; b) o patrocínio político do alto escalão da secretaria para a implantação da AGEI, que se mostrou, mais uma vez, crucial ao sucesso da empreitada; c) a relação com a SEPLAG/MG, que nem sempre foi satisfatória, carecendo a Assessoria de maior cooperação, orientação e prazos adequados para a execução das tarefas; d) a relação com unidades internas à secretaria, que não atuavam em conjunto, havendo disputas de espaço, o que gerou conflitos entre as equipes; e e) a excessiva dependência da unidade para com a SEPLAG/MG. O futuro esperado nesse processo de consolidação, conforme aponta Oliveira (2013), era que a AGEI fosse absorvida de tal maneira pela estrutura da secretaria que não mais dependesse das diretrizes da SEPLAG/MG ou do próprio gabinete para sua atuação.

A experiência do Governo de Minas Gerais com a GpR ao longo de mais de uma década permitiu que as estruturas e processos fossem continuamente revistos, gerando ajustes importantes para amadurecer a coordenação entre a SEPLAG/MG e as unidades setoriais. Evoluiu-se de um sistema mais centralista, em que a SEPLAG/MG figurava como o órgão protagonista na consecução da estratégia, para um empoderamento gradual das secretarias, na busca de uma divisão mais clara, hierarquizada e institucionalizada de atribuições, de relações mais cooperativas e horizontais, elementos que perpassam a ideia de que todos os elos são fundamentais para o atingimento dos resultados pretendidos.

Vale salientar que, com a mudança de governo em 2015, houve uma reestruturação administrativa e as AGEI passaram por adaptações, tendo sido substituídas pelas Assessorias de Planejamento.

4.2 Unidade de Entrega do Primeiro-Ministro

Outra experiência válida para este trabalho é a Unidade de Entrega do Primeiro-Ministro¹¹ (PMDU), criada no Reino Unido no ano de 2001. Essa foi uma das primeiras Unidades de Entrega, se não a primeira, em um governo central e inspirou diversas outras iniciativas.

A PMDU foi constituída no Reino Unido em junho de 2001, no segundo mandato de Tony Blair¹², com o objetivo de promover a qualidade e a eficiência dos serviços públicos na Escócia, Inglaterra, Irlanda do Norte e País de Gales. Funcionou por cerca de 10 anos, sendo substituída, em outubro de 2010, durante o governo de coalizão, pelo *Cabinet Office's Implementation*.

Embora essa Unidade não tenha sobrevivido à troca de governo, as reformas por ela introduzidas são consideradas exitosas em muitos aspectos, conforme será descrito, sendo algumas, inclusive, destacadas como “melhores práticas” por instituições internacionais, como o *World Bank*. Com o passar do tempo, ganhou apoio de pessoas que inicialmente a criticaram no Reino Unido. Em vista de seu sucesso, o modelo foi replicado em diversos países, como Indonésia, Malásia, Chile, Turquia, entre outros, e em entes subnacionais, como o estado de Maryland e o estado de São Paulo (PANCHAMIA; THOMAS, 2014).

Segundo Watkins et al. (2010, p. 3), a Unidade de Entrega “[...] was established in 2001 to help strengthen and monitor progress on the Government’s delivery of public service priorities through a sustained focus on the performance of key services and public sector management”.

Tony Blair, então Primeiro-Ministro do Reino Unido pelo Partido Trabalhista, sensível às críticas e frustrado com a ausência de progresso durante o seu primeiro mandato, pretendia promover uma reforma radical no serviço público para melhorar serviços até então de tradicional atenção do Partido Conservador, como a redução de crimes, ou mesmo aqueles que foram objeto de sua campanha eleitoral, como educação, saúde e transporte (PANCHAMIA; THOMAS, 2014).

No Reino Unido, até aquele momento, havia uma tradição de somente avaliar o desempenho de governos locais e agências – e não do governo central. Essa tradição foi impulsionada pela expedição do Estatuto do Cidadão, em 1991 (*Citizen's Charter*), que envolveu o cidadão na

¹¹ Em inglês, conforme disponível para pesquisa: “Prime Minister’s Delivery Unit”.

¹² Nome completo: Anthony Charles Lynton (“Tony Blair”).

avaliação dos serviços públicos locais, e pela Lei do Governo Local, de 1992 (*Local Government Act*), que impôs a obrigação à Comissão de Auditoria de introduzir indicadores de desempenho para o governo local. Em meados da década 1990, com a utilização de mecanismos de mercado no serviço público, iniciou-se uma pressão social para maior *accountability* também por parte do governo central (PANCHAMIA; THOMAS, 2014).

A PMDU foi inicialmente chefiada por Michael Barber, educador responsável pela bem-sucedida reforma na educação do Reino Unido em momento anterior. A Unidade de Entrega possuía aproximadamente 40 colaboradores. Conforme descrição de Villani et al. (2013):

A Unidade, em média, contava com 40 colaboradores, e tinha cinco equipes que faziam frente às setoriais, cobrindo (1) saúde e emprego; (2) crianças, educação e habilidades; (3) negócios nacionais e estrangeiros; (4) negócios e meio ambiente; e (5) comunidades que refletiam as prioridades do primeiro-ministro e do Gabinete. (VILLANI et al., 2013, p. 75).

Com um reduzido número de pessoas, a Unidade de Entrega comprometia-se com uma quantidade restrita de projetos, aproximadamente 30, os quais foram escolhidos a partir do Acordo de Serviço Público (*PSA – Public Service Agreement*)¹³ (NOMAN, 2008).

Watkins et al. (2010) relatam que a PMDU trabalhava em colaboração com os demais Ministérios para: entregar os projetos prioritários do Primeiro-Ministro e do Chanceler; avaliar e apresentar relatório sobre o desempenho do governo em projetos previstos no PSA; fornecer apoio analítico e recomendações para os ministérios superarem os desafios das entregas prioritárias; fornecer apoio para acelerar a capacidade de entrega dos Ministérios e ajudar na contínua remoção de obstáculos para as entregas; e desenvolver a gestão de desempenho e da política do PSA.

Ainda segundo esses autores, as Unidades de Entrega, não apenas no Reino Unido, mas em todos os países e entes subnacionais que a adotaram, geralmente buscam todos ou ao menos um dos seguintes objetivos (WATKINS et al., 2010):

¹³ O PSA (*Public Service Agreement*) é um documento oficial que detalhava as metas e objetivos de cada um dos Ministérios do Reino Unido para o período de três anos, contendo a forma como os alvos seriam atingidos, a forma de mensurar o seu desempenho e a pessoa responsável pela entrega do serviço. Inicialmente, o PSA tinha aproximadamente 600 objetivos – muitos deles “inputs” e não “outputs” ou “outcomes” –, relativos a 35 áreas do governo, e posteriormente, no ano de 2000, com um pouco de racionalidade, esse número foi reduzido para 160; no ano de 2004, esse número foi ainda reduzido para 110.

- focar na pressão política por resultados em nome do chefe do Executivo;
- fornecer um mecanismo de controle das prioridades dos governos;
- indicar as prioridades de entrega do governo, dentro e fora do setor público;
- mostrar claramente que o governo está cobrando de seus ministros/secretários e altos funcionários a prestação de contas das entregas prioritárias; e
- apoiar a inovação, a coordenação dos ministérios e criar um fórum para a resolução de problemas.

A PMDU funcionou por quase uma década (de junho de 2001 a outubro de 2010), sendo os cinco primeiros anos de sua existência o seu período mais produtivo, quando tinha à frente seu idealizador, Michael Barber, e o envolvimento direto do Primeiro-Ministro.

Panchamia e Thomas (2014) destacam como sendo os legados mais importantes dessa Unidade: a) o estabelecimento de uma cultura de que o governo tem a obrigação de efetivamente entregar o serviço público; em outras palavras, passou a fazer parte do vocabulário dos servidores e altos funcionários do governo o dever de entrega do serviço público; b) os servidores passaram a ser diretamente responsabilizados pelos seus desempenhos; e c) compreendeu-se que os objetivos prioritários devem ser claros e em número reduzido.

Com a Guerra do Iraque, em 2003, Tony Blair alterou a sua agenda, retirando de suas prioridades o foco na melhoria do serviço público. Logo depois, em 2005, Barber renunciou ao cargo de chefe do PMDU, gerando uma sensação de que a Unidade tinha perdido o seu maior apoiador, o que provocou, por consequência, a saída de vários profissionais talentosos, afetando a sua qualidade e composição. Posteriormente, em junho de 2007, após a substituição de Tony Blair por Gordon Brown¹⁴, a PMDU foi integrada ao Ministério do Tesouro. Em seguida, com a crise financeira de 2008, a prioridade de Brown passou a ser o Conselho Nacional Econômico. Finalmente, com as eleições gerais de 2010 e a formação do governo de coalizão, com a ferrenha oposição do Partido Conservador, a PMDU foi extinta.

¹⁴ Nome completo: James Gordon Brown.

4.2.1 Fatores essenciais para o êxito das Unidades de Entrega

As análises feitas das Unidades de Entrega demonstraram que um fator essencial para os seus êxitos foi a atribuição de suficiente poder aos seus dirigentes para convocarem “oficiais-chaves”, inclusive ministros, e requisitarem dados e esclarecimentos, tudo com o fim de remover obstáculos, melhorar a coordenação e obter as informações de modo célere. De fato, a Unidade deve estar próxima e ter o efetivo apoio do respectivo chefe do Executivo.

No caso do PMDU, inicialmente a Unidade estava localizada no gabinete do Primeiro-Ministro, o que lhe conferia autoridade e legitimidade para implementar as ações – depois foi realocada no Tesouro. Na Indonésia, a Unidade de Entrega (*UKP4 – The Presidential Working Unit for Supervision and Management of Development*) foi criada em 2010 e está vinculada ao Ministério das Finanças, auxiliando no monitoramento dos projetos prioritários que é feito pelo Presidente da República. Há encontros diários entre o chefe da Unidade e o presidente para a entrega do respectivo relatório de progresso. A Unidade conta com 16 pessoas, formadas em economia, engenharia, antropologia e planejamento urbano¹⁵, e focava, na época de sua criação, em apenas 11 projetos prioritários do governo. Na Malásia, a Unidade de Entrega (*PEMANDU – Performance Management and Delivery Unit*) está localizada no gabinete do Primeiro-Ministro. Os colaboradores são contratados por um período de apenas três anos, para que não fiquem desgastados. No Chile, a Unidade foi alocada no gabinete do presidente.

Alguns entes subnacionais, como o estado de Maryland (EUA), também valeram-se desse modelo. O estado norte-americano criou sua Unidade de Entrega no ano de 2008 com apenas cinco analistas em dedicação integral. Essa Unidade trabalha com as agências estaduais para alinhar os recursos do estado e da federação em aproximadamente 15¹⁶ projetos estratégicos para melhorar a qualidade de vida naquele Estado, no tocante à segurança, à sustentabilidade, à saúde e à profissionalização (“*skills*”). Com essa reduzida equipe, a Unidade conseguiu bons resultados no desenvolvimento de estratégias para a prestação de serviços públicos essenciais de modo eficaz e eficiente (WATKINS et al., 2010). Hoje as prioridades daquele governo estadual estão estampadas

¹⁵ Disponível em: <<http://www.thejakartapost.com/news/2010/02/08/discourse-ukp4-we-are-a-modern-efficient-team.html>>. Acesso em: 25 ago. 2016.

¹⁶ Hoje 17.

no sítio do governo¹⁷, em que também se encontram os 17 objetivos (dois a mais do que o número original), as metas relacionadas, percentual atingido, ações tomadas etc.¹⁸. Assim como nas demais Unidades de Entrega, houve o envolvimento direto do governador e de sua equipe na implantação e desenvolvimento dessa Unidade.

No caso do PMDU, o Primeiro-Ministro investiu grande parte de seu tempo nesse projeto, relatando Panchamia e Thomas (2014) que, em determinado período, ele reservava até meio dia por semana para essa tarefa. Conforme contam esses autores, ele participava pessoalmente das reuniões que ocorriam a cada dois meses com cada um dos quatro departamentos envolvidos nas prioridades. A reunião sempre começava com Barber, chefe da Unidade de Entregas, fazendo uma breve explanação sobre um problema específico de um serviço. Isso criava uma pressão no ministro e em seus auxiliares diretos encarregados de solucionar o respectivo problema, trazendo-os para a realidade. Embora tais reuniões pudessem ser utilizadas como fóruns para apontar culpados e constranger ministros na frente do Primeiro-Ministro, Barber sempre assegurou que o diálogo imperasse e que o foco fosse a resolução do problema, de modo colaborativo. Com o tempo, os ministros passaram a ver essas reuniões como uma oportunidade para discutir questões e desafios ligados às entregas com o Primeiro-Ministro, bem como, em vista dos objetivos alcançados, para reforçar sua credibilidade pessoal com Tony Blair.

Outra causa indicada como fundamental para o sucesso da Unidade de Entrega foi o fato de esta ser vista pelos demais ministérios como organismo de auxílio, de consultoria aos gestores de programas. De modo percuciente, Watkins et al. (2010) salientam que as unidades que recorrem somente à autoridade formal, a sanções, ao policiamento e a incentivos negativos sofrerão a resistência dos demais órgãos, ensejarão “*gaming*”, fraudes e não serão capazes de melhorar o desempenho da gestão. Assim, a atitude colaborativa e de apoio da Unidade de Entrega é vista como crucial para minimizar a resistência dos demais órgãos que com ela se relacionam. Nesse mesmo sentido, narram os autores que Ray Shostak, chefe da PMDU de 2007 a 2010, identificou os principais ingredientes responsáveis pelo sucesso desse sistema: “[...] (1) leadership, clarity of vision and strategy across the system, (2) departments working together and building coalitions,

¹⁷ Disponível em: <<https://data.maryland.gov/dataset/Governor-s-Delivery-Unit-Strategic-Goals/n3xr-f3vr>>. Acesso em: 25 ago. 2016.

¹⁸ O site foi atualizado até dezembro de 2014.

(3) knowledge about what works in the delivery system, (4) effective performance management, and (5) good data/metrics” (WATKINS et al., 2010, p. 4).

Digno de nota, conforme descrito acima, é, ainda, o fato de essas unidades serem pequenas, enxutas e com profissionais altamente qualificados. Segundo Villani (2013, p. 76), a PMDU tinha por base dois princípios: a) a seleção de uma pequena quantidade de funcionários experientes e qualificados; e b) a formação de equipes com conhecimento de consultoria e de agências reguladoras, ou que “fossem funcionários públicos de alto desempenho”.

Outra razão vital para o sucesso da Unidade de Entrega, conforme já mencionado, foi o estabelecimento de um número restrito de prioridades. Pela descrição feita, sobretudo relativa às experiências ocorridas fora do Reino Unido, verifica-se que todas as Unidades de Entrega tiveram número reduzido de prioridades, de modo a possibilitar uma atuação concentrada e cirúrgica.

5 CONTEXTUALIZAÇÃO

Este estudo tem como objeto o município de Osasco, de modo que se faz necessário contextualizar brevemente os seus aspectos históricos, políticos e econômicos. Relevante ainda para fins desta pesquisa revelar a estrutura administrativa dessa organização e compreender o estágio de desenvolvimento da gestão pública nessa cidade.

5.1 O município de Osasco

Osasco tornou-se um município em 1962, quando obteve sua emancipação político-administrativa, deixando de ser um distrito da cidade de São Paulo. Está localizado na área metropolitana da capital paulista e conta com um território de 64,95 km² (IBGE, 2015).

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) apurou, em 2010, uma população de mais de 666 mil pessoas e estimou, para o ano de 2015, uma população superior a 694 mil pessoas, colocando o município na 6^a posição entre as maiores populações do Estado de São Paulo (IBGE, 2015) (Tabela 1).

Tabela 1 – Classificação dos municípios paulistas segundo população total – São Paulo, 2010 e 2015

Posição	Município	População 2010	Estimativa 2015
1	São Paulo	11.253.503	11.967.825
2	Guarulhos	1.221.979	1.324.781
3	Campinas	1.080.113	1.164.098
4	São Bernardo do Campo	765.463	816.925
5	Santo André	676.407	710.210
6	Osasco	666.740	694.844
7	São José dos Campos	629.921	688.597
8	Ribeirão Preto	604.682	666.323
9	Sorocaba	586.625	644.919
10	Santos	419.400	433.966
Total do Estado		41.262.199	44.396.484

Fonte: adaptado de IBGE, 2015.

Nota: Nas estimativas de 2015, Mauá e São Jose do Rio Preto ultrapassam o município de Santos, ocupando o 10º e o 11º lugares, com uma estimativa populacional de 451.286 e 442.548 pessoas, respectivamente.

A densidade demográfica de Osasco é também uma das maiores do Estado, superior a 10 mil habitantes por quilômetro quadrado. O município ocupa o 4º lugar entre as maiores densidades demográficas paulistas (IBGE, 2015).

Tabela 2 – Classificação dos municípios paulistas segundo densidade demográfica – São Paulo, 2010

Posição	Município	População 2010	Área Total (em km²)	Densidade Demográfica (hab/km²)
1	Diadema	386.089	30,73	12.537,00
2	Taboão da Serra	244.528	20,39	11.994,30
3	Carapicuíba	369.584	34,55	10.698,30
4	Osasco	666.740	64,95	10.264,80
5	São Caetano do Sul	149.263	15,33	9.736,00
6	São Paulo	11.253.503	1.521,11	7.398,30
7	Mauá	417.064	61,91	6.741,40
8	Jandira	108.344	17,45	6.207,80
9	Poá	106.013	17,26	6.141,10
10	Ferraz de Vasconcelos	168.306	29,56	5.692,60
Total do Estado		41.262.199	248.221,99	166,23

Fonte: adaptado de IBGE, 2015.

Quanto ao Produto Interno Bruto (PIB), Osasco é detentor do 2º maior do Estado, superando os 55 bilhões de reais em 2013. Isso se deve, especialmente, às empresas do comércio varejista e atacadista, prestadores de serviço e indústrias que se instalaram na cidade. Empresas como o Banco Bradesco, o SBT, a Submarino e os centros de distribuições do McDonald's, Ponto Frio e Coca-Cola são algumas das organizações que contribuem para um PIB tão expressivo¹⁹.

Tabela 3 – Classificação dos municípios paulistas segundo PIB – São Paulo, 2013

Posição	Município	PIB 2013 (em milhões de reais)
1	São Paulo	570.706
2	Osasco	55.515
3	Campinas	51.347
4	Guarulhos	49.392
5	São Bernardo do Campo	47.668
6	Barueri	44.118
7	Jundiaí	36.622
8	São José dos Campos	27.401
9	Sorocaba	26.908
10	Santo André	25.027
Total do Estado		1.511 bilhão

Fonte: adaptado de IBGE, 2015.

O PIB per capita, por sua vez, não desfruta de tão privilegiada posição. Em comparação com os demais municípios do Estado, Osasco ocupa somente o 16º lugar, com 80.265 reais em 2013 (IBGE, 2015).

Segundo dados do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de Osasco foi de 0,776 em 2010, o que o colocou na faixa de Desenvolvimento Humano Alto (que vai de 0,7 a 0,799). O item que mais contribuiu para essa nota foi a longevidade da população, com índice de 0,840. Renda e educação figuram em segundo e terceiro lugares, com 0,776 e 0,718, respectivamente. Entre os mais de cinco mil municípios brasileiros, Osasco ocupa a 168ª posição em IDH²⁰.

¹⁹ Disponível em: <<http://prefeitura.osasco.sp.gov.br/InternaCidade.aspx?ID=22>>. Acesso em: 25 ago. 2016.

²⁰ Fonte: Atlas Brasil, com base em dados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e Fundação João Pinheiro (FJP). Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/osasco_sp>. Acesso em: 9 jul. 2016.

Entre 2000 e 2010, o percentual da população de pessoas pobres²¹ caiu de 7,89% para 4,8%, e a participação de pessoas extremamente pobres²² no total da população da cidade também decresceu, de 1,84% para 1,5%. Índices que refletem a vulnerabilidade social demonstram que houve importantes avanços no município. A mortalidade infantil, por exemplo, caiu de 17,20 por mil nascidos vivos em 2000, para 13,36 em 2010. O percentual de crianças até cinco anos fora da escola, para citar outro exemplo, diminuiu de 77% para 52% nesse mesmo período.

Um dos maiores problemas do município, entretanto, é a desigualdade social. Ainda segundo dados do Atlas, embora a renda per capita média mensal de Osasco tenha crescido cerca de 28% entre os anos de 2000 e 2010 (de R\$ 780,28 para R\$ 1.003,40), a desigualdade de renda também avançou. O Índice de Gini²³ envolveu de 0,51 em 2000, para 0,53 em 2010²⁴.

Os desafios postos pela desigualdade social demonstram que, embora tenha havido desenvolvimentos relevantes no município de Osasco nas últimas décadas, ainda há um longo caminho a ser percorrido. As dificuldades para superar as vulnerabilidades são várias e requerem uma estratégia assertiva em termos de gestão municipal. É nesse contexto que se insere o modelo de GpR, que teve início no ano de 2013 na PMO.

5.2 A Gestão por Resultados em Osasco

Jorge Lapas foi eleito prefeito do município de Osasco em 2012, para a gestão 2013-2016. Originalmente, Lapas era filiado ao Partido dos Trabalhadores (PT), tendo deixado o partido para se filiar ao Partido Democrático Trabalhista (PDT) em março de 2016. O prefeito, a quem é atribuído um perfil tecnocrático, buscou estimular uma GpR, promover a integração das ações de

²¹ Renda domiciliar per capita igual ou inferior a R\$ 140,00 mensais (em agosto de 2010).

²² Renda domiciliar per capita igual ou inferior a R\$ 70,00 mensais (em agosto de 2010).

²³ Conforme informação do IPEA, o Índice de Gini é um instrumento para medir o grau de concentração de renda que indica a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um: o valor zero representa a situação de igualdade (todos têm a mesma renda) e o valor um está no extremo oposto (uma só pessoa detém toda a riqueza).

²⁴ Fonte: Atlas Brasil, com base em dados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e Fundação João Pinheiro (FJP). Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/osasco_sp>. Acesso em: 13 jul. 2016.

governo e impulsionar o planejamento estratégico (SEPLAG, 2016a). Nesse sentido, foi criada, pela Lei Complementar nº 261, de 17 de maio de 2013, a SEPLAG, em substituição à antiga Secretaria de Governo.

A referida Lei estabelece, em seu artigo 6º, as seguintes atribuições para a SEPLAG (OSASCO, 2013):

I - impulsionar e coordenar o processo de planejamento global, e promover a integração das ações de governo, estabelecendo as prioridades da Cidade e de sua população, considerando as complexidades da região, do entorno, e estimulando uma gestão pública qualificada em benefício do cidadão;

II - propor diretrizes e metas para o desenvolvimento econômico e social do Município de Osasco, a partir do mapeamento de demandas, da determinação de eixos estratégicos, da construção de indicadores, da elaboração de planos de intervenção e do acompanhamento da execução e reavaliação contínua do Plano Diretor;

III - realizar a função de assessoramento especializado ao Chefe do Poder Executivo e apoiar os órgãos e entidades da Administração Municipal Direta e Indireta na formulação, implementação, monitoramento e avaliação de normas administrativas, planos, programas e ações;

IV - realizar a gestão dos planos de intervenção, diretrizes e ações estabelecidas, articulando, em nível central, a implementação de acordos firmados com as demais Secretarias, Órgãos e Entidades da Administração Municipal Direta e Indireta, monitorando e avaliando resultados, por meio de metas e indicadores oficiais;

V - monitorar e avaliar, em conjunto com as Secretarias, a execução física e financeira dos ajustes com o terceiro setor e com outras entidades, assim como com os demais entes federados, inclusive dos instrumentos pactuados, acompanhando os respectivos procedimentos, relatórios periódicos, indicadores e sistemas de controle oficiais;

VI - criar fluxos, sistemas de monitoramento e critérios de avaliação de desempenho da gestão municipal, a partir de indicadores, configuração de instrumentos de pacto de resultados e salas de situação;

VII - promover a qualificação de setores técnicos dos demais órgãos e entidades da Administração Municipal, de modo a articulá-los para o planejamento e a execução dos instrumentos de pactos de resultados;

VIII - coordenar, em articulação com a Secretaria de Finanças, a proposta do Plano Plurianual - PPA, acompanhar e avaliar sua execução e adequação ao desenvolvimento da Cidade, propondo eventuais ajustes, por intermédio da legislação pertinente;

IX - participar da elaboração e acompanhar a execução do orçamento da Administração Direta e Indireta do Município, supervisionar o gasto público e avaliar as metas físicas e financeiras dos planos e programas municipais, em articulação com a Secretaria de Finanças, propondo as alterações necessárias;

X - promover a articulação político-institucional com órgãos e entidades públicas de outras esferas da Federação;

XI - identificar recursos e fontes de financiamento, e propor programas e projetos que promovam o desenvolvimento do Município;

XII - celebrar e fomentar parcerias, contratos, inclusive de gestão, e/ou convênios com instituições públicas e da iniciativa privada, bem como do terceiro setor, sobremaneira com universidades, entidades científicas e de pesquisa, e com organismos internacionais, visando o apoio às suas ações;

XIII - apoiar as Secretarias para que criem mecanismos de participação e representação direta da sociedade civil, visando a colaboração dos diversos segmentos organizados e o controle social, no que concerne às políticas públicas desenvolvidas em cada Secretaria;

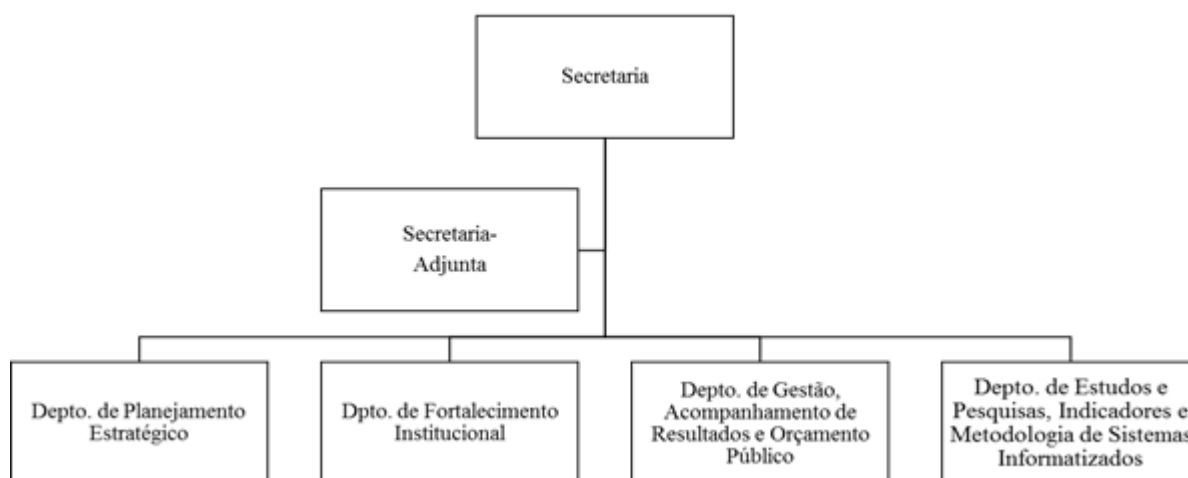
XIV - elaborar, em conjunto com as demais Secretarias e Órgãos Municipais, propostas de minuta de marcos legais, atinentes a programas e projetos estratégicos;

XV - promover a acessibilidade à informação;

XVI - desempenhar outras atribuições afins. (OSASCO, 2013).

Em suma, pretende-se que a SEPLAG seja responsável, em conjunto com os órgãos e entidades da PMO, pelo planejamento, monitoramento e avaliação das políticas públicas estratégicas do município.

Para cumprir essas funções, a SEPLAG foi estruturada em quatro departamentos: a) Departamento de Planejamento Estratégico, que atua intersetorialmente na construção, acompanhamento e avaliação dos instrumentos de planejamento e estratégias governamentais de médio e longo prazo; b) Departamento de Fortalecimento Institucional, que gerencia e acompanha os projetos prioritários, por meio do monitoramento das ações em andamento, dos recursos empregados, dos produtos obtidos e da posterior avaliação dos resultados. Também se encarrega de identificar recursos e fontes de financiamento e assessorar as demais secretarias-fins na interface com órgãos concedentes e instituições financeiras; c) Departamento de Gestão, Acompanhamento de Resultados e Orçamento Público, que realiza, em parceria com a Secretaria de Finanças, as peças orçamentárias do município – Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) – e acompanha as despesas e receitas, com visão integrada ao ciclo de planejamento; e d) Departamento de Estudos e Pesquisas, Indicadores e Metodologia de Sistemas Informatizados, que lida com os indicadores e desenvolve tecnologias facilitadoras das ações de planejamento municipal (Organograma 1).



Organograma 1 – Secretaria de Planejamento e Gestão de Osasco (sintético)

Fonte: elaboração dos autores.

Atualmente, a SEPLAG conta com cerca de 50 colaboradores, que ocupam, em sua maioria, cargos de livre provimento. As equipes são bastante qualificadas, visto que 87% do total dos integrantes têm curso superior (completo ou em andamento) e quase metade das pessoas tem ao menos uma pós-graduação (especialização, mestrado, doutorado ou pós-doutorado). A organização tem um perfil jovem para o setor público, com média de idade de 36 anos. Com relação à formação, a maior parte dos funcionários é oriunda de cursos de administração (43%) ou economia (15%).

Essas equipes, que estavam ainda em processo de estruturação no início da gestão, coordenaram o planejamento estratégico da Prefeitura, que contou com a participação das demais secretarias. Conforme o Termo de Referência (SEPLAG, 2016a), o planejamento estratégico foi desenvolvido com base nas demandas organizadas da sociedade e no Programa de Governo da candidatura de Jorge Lapas. O instrumento que orientou o desenho do planejamento foi o *Balanced Scorecard*²⁵, uma ferramenta de gestão que visa a alinhar as atividades da organização com a visão futura e a estratégia²⁶.

Os principais produtos do processo de planejamento estratégico realizado na Prefeitura foram o Mapa Estratégico e o PPA 2014-2017, ambos construídos a partir de uma visão de futuro baseada no reconhecimento de Osasco como um município que venha a oferecer à sociedade

²⁵ Também conhecido pela sigla BSC.

²⁶ Disponível em: <<http://balancedscorecard.org/Resources/About-the-Balanced-Scorecard>>. Acesso em: 25 ago. 2016.

desenvolvimento econômico, equidade social e regional, e elevação da qualidade de vida. Para atingir esses objetivos futuros, as iniciativas priorizadas no planejamento estratégico ambicionam que a cidade disponha de alguns diferenciais competitivos, tanto para seus cidadãos quanto para seus empreendedores. Para os cidadãos, busca-se entregar serviços públicos de qualidade, acesso a emprego e renda e bem-estar. Para os empreendedores, Osasco quer ofertar mão de obra qualificada, infraestrutura logística e polos regionais de desenvolvimento. Para lograr esses objetivos, o município estabeleceu 11 eixos temáticos prioritários de ação, divididos entre eixos de crescimento e bases para o desenvolvimento: a) desenvolvimento urbano e habitacional; b) mobilidade urbana, c) desenvolvimento, inovação, trabalho e inclusão (integrando os eixos de crescimento); d) educação; e) saúde; f) meio ambiente e saneamento; g) cultura; h) esporte e lazer; i) segurança e controle urbano; j) planejamento, gestão e participação; k) políticas especiais de gênero, raça e outras diversidades (integrando as bases para o desenvolvimento) (Esquema 2)²⁷.

²⁷ Disponível em: <<http://www.seplag.osasco.sp.gov.br/MapaEstrategico>>. Acesso em: 25 ago. 2016.



Esquema 2 – Mapa Estratégico de Osasco

Fonte: SEPLAG. Disponível em: <<http://www.seplag.osasco.sp.gov.br/MapaEstrategico>>. Acesso em: 25 ago. 2016.

Alinhada com as tendências de contratualização de resultados, a Prefeitura decidiu também por firmar, junto a cada secretaria-fim e tendo a SEPLAG como interveniente, Acordos de Resultados. Esses documentos estabelecem as iniciativas estratégicas que devem ser executadas por cada órgão, estipulando objetivos, projetos, indicadores e metas, além de pesos para cada item, a fim de oferecer dados para o cálculo sobre o atingimento dos resultados.

Com relação ao monitoramento das políticas, a SEPLAG desenvolveu uma metodologia específica de acompanhamento da estratégia, a partir das necessidades que surgiram com as demandas que se impuseram ao longo dos quase quatro anos de gestão. Entre os principais elementos dessa metodologia podem ser citados: a) o “Monitora Osasco”, um sistema informatizado para gerenciamento das ações previstas; b) as reuniões mensais com as secretarias; e c) as salas de situação periódicas, que são reuniões de concertação conduzidas pela SEPLAG, as

quais congregam o prefeito, o secretário da pasta em questão, parte das equipes setoriais e outras secretarias-fins ou meio correlatas aos temas daquela secretaria, com o objetivo de acompanhar o desempenho da estratégia, avaliar os resultados e dar encaminhamentos a pontos que necessitam de tomada de decisão em nível de secretariado.

A SEPLAG também idealizou um modelo organizacional voltado à consecução da estratégia, formado pelo tripé “Escritório da Estratégia (membros da SEPLAG que acompanham a estratégia de governo), Escritório de Projetos (membros da SEPLAG que acompanham os projetos estratégicos) e Escritório Local (composto por membros das secretarias-fins municipais que acompanham a estratégia de governo, os projetos e o orçamento)” (SEPLAG, 2016a). Uma vez que o Escritório Local é o principal objeto deste estudo, será abordado com mais profundidade a seguir.

Vale ressaltar, ainda, que, com relação à avaliação, a SEPLAG se propõe a monitorar constantemente a evolução da estratégia, além de realizar eventuais revisões no planejamento ou ajustes na execução das políticas e demonstrar os impactos que a execução do planejamento estratégico gera no atingimento dos resultados pactuados.

6 DIAGNÓSTICO DO MODELO ORGANIZACIONAL

A SEPLAG promoveu, parafraseando a experiência mineira, um “Choque de Gestão” na Prefeitura de Osasco. Desde a sua criação, no ano de 2013, com o apoio do gabinete do prefeito e da Secretaria de Finanças, a SEPLAG conduziu uma moderna reforma da gestão municipal, empregando o sistema de GpR, com o propósito de obter maior desempenho dos serviços públicos e melhor atender à sociedade. Nesse processo, utilizou o modelo *Balanced Scorecard* no planejamento estratégico aliado à contratualização de resultados, adotando ainda os instrumentos clássicos do planejamento público.

Para a implementação e monitoramento do sistema de GpR, a SEPLAG engendrou uma estrutura organizacional composta de três células: o Escritório da Estratégia, o Escritório de Projetos e os Escritórios Locais.

O Escritório da Estratégia, constituído por servidores da SEPLAG, é responsável por avaliar a estratégia de governo em seu aspecto macro. Trata-se de uma instância *ad hoc*, “ativada” sem periodicidade definida para acompanhar os resultados alcançados, verificar se a estratégia adotada está adequada aos objetivos estabelecidos e propor eventuais correções de rota. Participam desta unidade representantes de todos os departamentos da SEPLAG.

O Escritório de Projetos, também integrado por servidores da SEPLAG, é responsável pelo acompanhamento dos projetos estratégicos, em especial da execução orçamentária e das ações planejadas (MORAES JÚNIOR; FRYSZMAN, 2015). Ocupa-se com o monitoramento de cronogramas, recursos, riscos, restrições, relação com outros âmbitos de governo e sistemas. É composto por membros do Departamento de Fortalecimento Institucional e está organizado setorialmente.

Os Escritórios Locais, foco principal deste trabalho, são formados por servidores das secretarias-fins e são responsáveis pelo acompanhamento da estratégia de governo, dos projetos e do orçamento, conforme Termo de Referência (SEPLAG, 2016a).

Esse modelo organizacional tripartite foi sendo amadurecido ao longo da gestão. No que diz respeito aos Escritórios Locais, sua organização atual não foi imaginada de início, já que a SEPLAG pretendia apenas que nas diversas secretarias-fins houvesse interlocutores com

conhecimento em projetos. Para chegar ao modelo, conforme explicou um dos entrevistados, a SEPLAG, com o auxílio das Secretarias de Finanças e Assuntos Jurídicos, após perceber a conveniência de ter nas diversas secretarias-fins pessoas que “controlassem e monitorassem os projetos” em andamento, “montou um fluxo de convênios e contratos de repasse, principalmente olhando para o SICONV (Sistema de Convênios)²⁸” (SEPLAG, 201?). A partir daí, foram verificadas as habilidades técnicas que os servidores das secretarias-fins deveriam ter para que pudessem acompanhar os diversos projetos. Eles seriam os interlocutores de suas respectivas secretarias com a SEPLAG.

Em agosto de 2013, por meio de ofícios, a SEPLAG requereu às secretarias-fins a indicação de equipe técnica de projetos com as funções de “coordenador de projetos”, “gestor de projetos e acompanhamento da execução física” e “gestor financeiro”, sem ainda fazer qualquer menção ao “Escritório Local”²⁹.

Embora não haja qualquer documento formal especificando as atribuições desses servidores, em uma das apresentações disponibilizadas, observa-se que a SEPLAG previu, inicialmente, as seguintes tarefas para eles: a) coordenador de projetos: interlocução com a SEPLAG, Secretaria de Finanças e órgãos concedentes; monitoramento das ações da equipe e dos prazos de vigência; em relação ao SICONV, encaminhamento, cancelamento e solicitação de ajustes das propostas e envio de prestação de contas; b) gestor de projetos: identificação de fontes de financiamento; elaboração de projetos; acompanhamento da execução física; produção de relatórios periódicos; prestação de contas ao final; inserção de dados nos sistemas de monitoramento; em relação ao SICONV, inclusão de propostas, consulta de programas e geração de relatórios de execução; c) gestor financeiro: interlocução com a SEPLAG, Secretaria de Finanças e órgãos concedentes; monitoramento de ações da equipe de projetos e prazo de vigência; abertura de processos de compras e contratações de serviços; monitoramento do processo licitatório; acompanhamento da execução financeira; recebimento de produtos e serviços; em relação ao SICONV, elaboração de relatório financeiro de prestação de contas, inserção de dados financeiros nos sistemas de monitoramento, cadastramento de domicílio bancário do fornecedor e

²⁸ Portal de Convênios do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

²⁹ Conforme Ofício Circular n.º 007/2013 – Gab/SEPLAG, datado de 16 de agosto de 2013. Embora esse ofício faça referência somente à SS, também foram expedidos ofícios às outras secretarias-fins com conteúdo semelhante.

do prestador de serviço, e transferência de valores do fundo de aplicação para a conta poupança (SEPLAG, 201?).

Com o passar do tempo, percebeu-se a conveniência de esses servidores também terem conhecimentos relacionados à estratégia, facilitando a interlocução com a SEPLAG. A ideia, então, evoluiu para a formação dos Escritórios Locais. Essa nova instância deveria, dentro de cada secretaria-fim, fazer o acompanhamento e controle dos projetos em trâmite e do orçamento, pensar a estratégia das secretarias, bem como, e não menos importante, ser o agente de disseminação da cultura do sistema de planejamento estratégico e de gestão voltada ao resultado (CERQUEIRA; FRACAROLLI; ROLIM, 2015).

O agente orçamentário da equipe atenderia à constante preocupação da SEPLAG em atrelar o planejamento estratégico à realidade orçamentária de Osasco, amarrando-o à elaboração do PPA 2014-2017, à LDO e à LOA (SEPLAG, 2016b). Ademais, para evitar gastos não associados aos projetos estratégicos, a partir de 2015 a “SEPLAG passou a avaliar e a aprovar as despesas das secretarias municipais, como forma de fazer uma experiência de aperfeiçoamento da qualidade do gasto público” (GUERRA et al., 2016, p. 26). Desse modo, estabeleceu-se que todos os gastos municipais, fossem de investimento, fossem de custeio, passariam pela análise da SEPLAG com o intuito de verificar o seu alinhamento ao planejamento estratégico³⁰.

Sob outro enfoque, restou evidente pelas entrevistas e pelos documentos consultados que o planejamento estratégico foi realizado com certo açodamento em vista do prazo para apresentação do PPA. Isso porque o atual prefeito, Antonio Jorge Pereira Lapas, então candidato a vice-prefeito, inesperadamente, um mês antes das eleições, teve de encabeçar a chapa após a renúncia de João Paulo Cunha, ex-presidente da Câmara dos Deputados, que desistiu do pleito eleitoral após ser condenado por corrupção e peculato no denominado Caso Mensalão (Ação Penal 470³¹). A situação ficou ainda mais urgente após o Tribunal Regional Eleitoral (TRE) ter negado registro ao também candidato à Prefeitura de Osasco Celso Giglio (PSDB) com base na Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990 (com as modificações da Lei Complementar nº 135/2010, conhecida como “Lei da Ficha Limpa”), por ter suas contas relativas ao período em que exerceu a prefeitura de Osasco no ano de 2004 “rejeitadas por irregularidades insanáveis” (alínea “g” do inciso I do artigo

³⁰ Este fato é confirmado pelas entrevistas realizadas.

³¹ Essa ação penal teve trâmite perante o Supremo Tribunal Federal e ficou conhecida, inclusive no meio jornalístico, pelo número que recebeu naquele tribunal (“470”).

1º da LC 64/1990). Note-se ainda que o atual prefeito foi eleito no primeiro turno com 138.435 votos (60,03%), tendo o candidato afastado, Celso Giglio, recebido 149.579 votos, ou seja, 11.144 votos a mais que o então candidato Jorge Lapas (UOL, 2012). Não fosse a decisão do TRE, haveria um segundo turno, sendo o candidato Celso Giglio supostamente favorito por ter obtido o maior número de votos no primeiro turno. Digno de nota, ainda – já que, conforme se verá oportunamente, refletirá negativamente no diagnóstico –, é o fato de o prefeito Jorge Lapas ter sido eleito na chapa da coligação “Osasco Unida com a Força do Povo, formada por 18 partidos (PT, PR, PTN, PDT, PSDC, PV, PP, DEM, PSL, PSB, PPL, PTC, PMDB, PSC, PRB, PRP, PHS e PRTB)” (MORAES JÚNIOR; FRYSZMAN, 2015, p. 20).

Todas essas circunstâncias concorreram para que o Plano de Governo, a formação da equipe e, conseqüentemente, o planejamento estratégico e seus desdobramentos fossem implantados às pressas, principalmente em vista da exiguidade do prazo para a apresentação do PPA.

O PPA é a peça orçamentária encaminhada privativamente pelo chefe do Poder Executivo ao Legislativo no primeiro ano do seu mandato, com um horizonte de quatro anos. Nos termos da Constituição Federal (BRASIL, 1988), o PPA estabelece “as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (art. 165, par. 1º). Todos os programas e ações do planejamento da PMO deveriam estar contemplados no PPA 2014-2017 para sua posterior inclusão na LDO e na LOA, sob pena de não poderem ser realizados. Tal esforço levou à aprovação da Lei municipal nº 4.599, de 30 de setembro de 2013, que dispõe sobre o PPA do município de Osasco.

Em virtude dessa limitação de tempo, optou-se por restringir a participação no planejamento estratégico ao “alto escalão das secretarias, tendo pouca ou nenhuma participação dos técnicos que viriam a ser os principais responsáveis pela execução dos projetos” (SEPLAG, 2016b, p. 2), prejudicando consideravelmente a realização de oficinas e o aprofundamento de estudos que poderiam tornar o planejamento mais preciso e disseminado. Nas palavras de um entrevistado da própria SEPLAG, tornou-se um planejamento “de gabinete”. Também como consequência dessa urgência, foram incorporados ao planejamento e aos respectivos Acordos de Resultados diversos projetos da administração anterior que já estavam em trâmite em razão de contratos de repasse e convênios com outros entes da federação, “ainda que não estivessem plenamente alinhados às diretrizes para o ciclo 2014-2017” (SEPLAG, 2016b, p. 2). Da mesma forma, a pressão dos

secretários também contribuiu para que entrassem no rol de projetos estratégicos aqueles que, embora sem sintonia com o planejamento, conferiam melhor avaliação às suas pastas. Com isso, a carteira de projetos estratégicos ficou demasiadamente ampla, com 290 projetos, sem priorização ou hierarquização, dificultando o seu acompanhamento e controle. Esses fatos, consubstanciados no Boletim de Avaliação Estratégia da SEPLAG, de junho de 2006, são ratificados por diversas entrevistas.

Esses percalços não impediram que a SEPLAG desenvolvesse um engenhoso sistema de monitoramento de seus programas e ações, assim como, ao longo dos anos, promovesse os ajustes metodológicos para a avaliação dos resultados alcançados, em especial aqueles constantes dos Acordos de Resultados firmados com as diversas secretarias-fins.

Todos os Acordos de Resultados estão publicados no sítio da PMO³² e têm por objeto a “pactuação dos resultados previstos no Planejamento Estratégico da Prefeitura de Osasco 2014-2017 e no Plano Plurianual 2014-2017”³³. Os anexos I dos respectivos Acordos de Resultado detalham e explicam minuciosamente os objetivos e os projetos estratégicos, as prioridades do governo e os indicadores de desempenho, enquanto os anexos II explicitam os critérios de avaliação dos objetivos estratégicos. Já os anexos III indicam os critérios gerais para a avaliação dos projetos estratégicos, prevendo ainda que o “monitoramento do desempenho dos projetos será feito por meio de reuniões periódicas entre Acordantes e Acordado ao longo da execução do presente Acordo”³⁴.

Com relação ao monitoramento, dois instrumentos merecem destaque: a) a Sala de Situação, instância destinada a reuniões presenciais e periódicas de técnicos de diversas secretarias (SEPLAG, Secretaria de Finanças, Secretaria de Assuntos Jurídicos e Secretaria de Administração), secretários e prefeito, com a finalidade de acompanhar os projetos e a estratégia. Nessas reuniões afere-se o cumprimento das metas estipuladas; e b) o Monitora Osasco, sistema informatizado contendo todas as ações estratégicas, o qual permite aos gestores acompanharem o desenvolvimento do PPA e, conseqüentemente, dos projetos prioritários. Conforme Cerqueira,

³² Embora todos os Acordos de Resultados estejam publicados no sítio da PMO (disponível em: <www.osasco.sp.gov.br>. Acesso em: 25 ago. 2016), eles estão incompletos, em razão da falta de alguns de seus anexos.

³³ Todos os Acordos de Resultados possuem texto semelhante em sua cláusula primeira, que define o seu objeto e finalidade.

³⁴ Todos os Acordos de Resultado possuem texto semelhante em seu Anexo III.

Fracarolli e Rolim (2015, p. 116-117), essa “ferramenta foi pensada para ser aberta para a população, entretanto, ainda não se trata de uma ideia maturada”. As entrevistas confirmam o anseio dos servidores da SEPLAG em disponibilizar no futuro esse conjunto de informações à população por meio do Monitora. Essa pretensão vem ao encontro da ideia cada vez mais difundida sobre a necessidade de envolver o cidadão, ator normalmente relegado, na formulação, implementação, no controle e na avaliação das políticas públicas (FARAH, 2001).

Além dessas ferramentas, constatou-se a existência de uma rotina de monitoramento padronizada na SEPLAG, com a consulta periódica a diversos sistemas externos, como, por exemplo, SICONV, SISMOB (Sistema de Monitoramento de Obras)³⁵ e SIMEC (Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle)³⁶ (RABELO; ALVARES; SANTOS, 2015). Também são realizadas reuniões mensais com as secretarias executoras para planejamento, alinhamento de informações e encaminhamentos diversos. Os relatórios de monitoramento elaborados pela SEPLAG, da mesma forma, constituem importantes instrumentos de acompanhamento da estratégia.

É nesse contexto que se inserem os Escritórios Locais, servindo ao propósito idealizado pela SEPLAG de responsabilizar-se pelos projetos, estratégia e orçamento em cada secretaria.

Por esse conjunto de iniciativas, verifica-se o grau de sofisticação da técnica de planejamento e gestão desenvolvida pela SEPLAG em curto lapso temporal. Percebe-se seu vultoso esforço na busca de indicadores e metodologias adequadas à avaliação dos resultados de suas ações. Esse fato, por si só, já é digno de nota, pois, como destaca Spink (2001), as organizações do Estado quase nunca estão dispostas a discutir e avaliar o que produzem.

Resta claro que a excelente formação técnica, a dedicação e o empoderamento dos servidores da SEPLAG, conquistas concretizadas pelo incansável esforço da respectiva secretária e de seu secretário adjunto, criaram um ambiente propício ao desenvolvimento de um planejamento inovador no município de Osasco, orientado pela GpR.

Parte dos entrevistados reconheceu tais avanços e reforçou a importância da SEPLAG nesse processo:

³⁵ Sistema vinculado ao Ministério da Saúde. Disponível em: <<http://dab2.saude.gov.br/sistemas/sismob/index.php>>. Acesso em: 25 ago. 2016.

³⁶ Sistema vinculado ao Ministério da Educação. Disponível em: <<http://simec.mec.gov.br>>. Acesso em: 25 ago. 2016.

[O planejamento antes de 2013] era muito descolado da realidade. A gente tinha que fazer o Plano Municipal, com aquelas metas genéricas, com as coisas conceituais e ‘tava’ descolado de, por exemplo, construir a UBS ou implantar a UPA ou fazer a estruturação do SAMU. E com essa coisa do planejamento, do Acordo de Resultados, isso se aproximou [...]. A gente conseguiu trazer o financeiro, ‘né’, o orçamentário, com as atividades do dia a dia e com a visão de futuro, que é o planejamento estratégico. (SS).

Eu acho que foi um avanço importante a criação da Secretaria de Planejamento, porque a gente, de uma certa forma, precisa de alguém centralizando as questões de planejamento, até para que se consiga priorizar no todo o que seria a prioridade do Governo. (SS).

6.1 Problema central e problemas-causa

Apesar dos avanços obtidos, a evolução do sistema de GpR no município de Osasco esbarra em importantes desafios. A implementação da estratégia não foi inteiramente consumada e a SEPLAG atribui essa situação, em parte, à composição dos Escritórios Locais nas secretarias-fins, que acabaram sendo criados “a partir de uma composição de funcionários já existentes na PMO, sendo predominantes os cargos comissionados e de dedicação parcial” (SEPLAG, 2016a, p. 4). Além da implementação, há também uma preocupação com a institucionalização desse processo, que, na visão da SEPLAG, é precária:

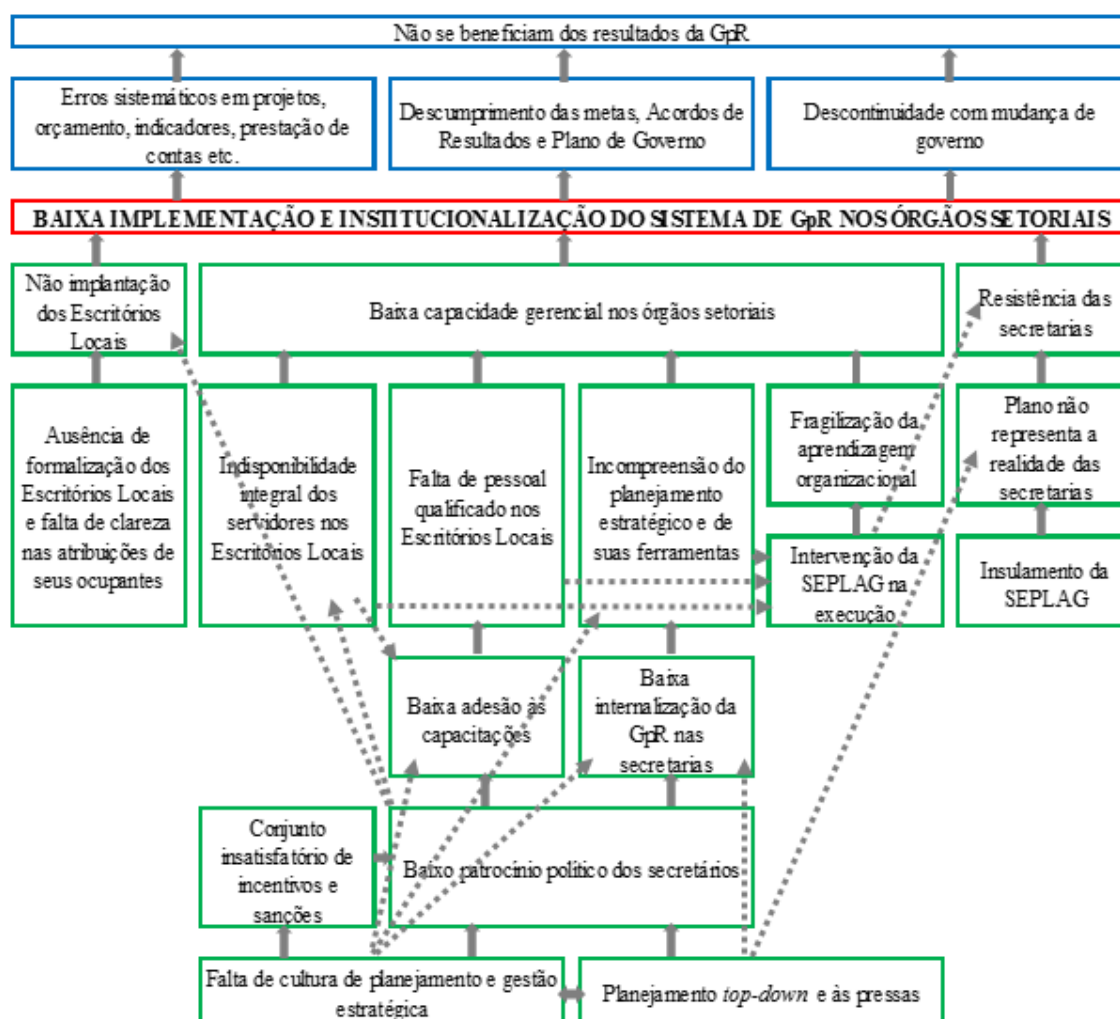
Basicamente, o núcleo desses desafios, das nossas preocupações [...] é a busca da institucionalização desse processo. A gente avalia que existem formas diferentes de se propor essa institucionalização da Gestão por Resultados. Tem município que cria lei obrigando a ter um plano de metas. A gente imagina que o processo da própria criação da Secretaria de Planejamento já é um marco. Ainda que não sejamos nós que estejamos aqui e ainda que não tenha servidores efetivos em grande número na Secretaria de Planejamento, qualquer que seja o governo que vai se organizar a partir do ano que vem e dos próximos mandatos vai chegar com uma Secretaria de Planejamento e isso já é um passo maior do que quando a gente chegou. Então alguma metodologia de planejamento vai ter que se colocar [...] mas a gente acredita que tem limitações em relação a essa institucionalização. (SEPLAG).

A partir das considerações da SEPLAG e das entrevistas, delimitou-se o problema central, qual seja a baixa implementação e institucionalização do sistema de GpR nos órgãos setoriais da PMO, cujo diagnóstico será desenvolvido neste capítulo. Para compreender suas consequências perniciosas e causas principais, adotou-se a metodologia da árvore de problemas.

Essa metodologia é útil na medida em que permite a sistematização e identificação gráfica não apenas do problema central (tronco), mas também de seus fatores causadores (raízes) e de suas consequências (galhos e folhas). O método permite ainda que se verifiquem os “nós críticos”, isto é, aquelas causas sobre as quais se deve agir.

Antes de passar à discussão sobre os fatores que levaram ao problema central, é importante ressaltar que nesta investigação os autores não se restringiram à avaliação dos Escritórios Locais idealizados pela SEPLAG para a consecução da estratégia, embora essa tenha sido a demanda inicial proposta no Termo de Referência que deu origem a este trabalho. Já nas primeiras entrevistas, ficou claro que tais instâncias não foram suficientemente implementadas, tornando necessária uma discussão mais ampla sobre a relação e a interlocução da SEPLAG com os órgãos setoriais em temas de gestão estratégica. Simplesmente estudar e indicar “um novo modelo organizacional baseado em uma futura carreira de gestor em caso de realização de concurso” (SEPLAG, 2016a) deixaria o trabalho incompleto. Isso porque há diversas questões que, se não devidamente equacionadas, dificultarão que o Escritório Local desenvolva a contento as suas funções, independentemente da forma de provimento de seus ocupantes. Assim, a avaliação dos escritórios setoriais compostos por funcionários das respectivas secretarias, uma das questões do Termo de Referência, mereceu um ajuste de foco.

A seguir, apresenta-se a árvore de problemas, com as causas e consequências atreladas ao problema central (Esquema 3).



Esquema 3 – Árvore de problemas
Fonte: elaboração dos autores.

Conforme já discutido na parte metodológica (capítulo 2), com o auxílio da árvore de problemas, inicialmente foram identificados e ordenados hierarquicamente todos os problemas, com o fim de encontrar o problema central, o qual está destacado no Esquema 3 na cor vermelha (“Baixa implementação e institucionalização do sistema de GpR nos órgãos setoriais”). Em seguida, a partir de uma ordem de causalidade, foram elencados graficamente os fatores que ocasionaram o problema central, doravante denominados de “problema(s)-causa”, os quais estão indicados na cor verde e localizados na parte inferior do esquema, considerando como referência o problema central. Note-se que os problemas-causa podem ser ocasionados por mais de um fator simultaneamente, podendo, ainda, se reforçar mutuamente, o que foi graficamente representado por uma seta bidirecional.

Na parte superior, destacadas em azul, estão as consequências, as quais, por não serem relevantes para o diagnóstico, não serão objeto de análise.

Os problemas-causa encontrados foram os seguintes:

- Falta de cultura de planejamento e gestão estratégica;
- Planejamento *top-down* e às pressas;
- Baixo patrocínio político dos secretários;
- Conjunto insatisfatório de incentivos e sanções;
- Baixa internalização da GpR nas secretarias;
- Baixa adesão às capacitações;
- Falta de pessoal qualificado nos Escritórios Locais;
- Incompreensão do planejamento estratégico e de suas ferramentas;
- Indisponibilidade integral dos servidores nos Escritórios Locais;
- Intervenção da SEPLAG na execução;
- Fragilização da aprendizagem organizacional;
- Baixa capacidade gerencial dos órgãos setoriais;
- Ausência de formalização dos Escritórios Locais e falta de clareza nas atribuições de seus ocupantes;
- Não implantação dos Escritórios Locais;
- Insulamento da SEPLAG;
- Plano não representa a realidade das secretarias;
- Resistência das secretarias.

O esquema permitiu visualizar que os problemas “Falta de cultura de planejamento e gestão estratégica”, “Planejamento *top-down* e às pressas”, “Ausência de formalização dos Escritórios Locais e falta de clareza nas atribuições de seus ocupantes” e “Insulamento da SEPLAG” estão na base do Esquema 3. Eles são denominados por Rua (20??, p. 6) de “problemas terminais ou causa-

raiz”, pois estão na ponta da raiz da árvore, não obstante em níveis diferentes. Esses problemas terminais concorrem em linha causal para os demais problemas-causa, que, por sua vez, são fatores que acarretam o problema central. Assim, tanto os problemas terminais quanto os cinco níveis de problemas-causa contribuem para a existência do problema central.

Note-se que cada linha causal formada a partir de cada um dos problemas terminais provoca, de modo independente, a ocorrência do problema central. Logo, conforme se verá mais à frente, a solução do problema central passa pelo ataque aos quatro problemas terminais citados no parágrafo anterior.

6.1.1 Maturidade dos Escritórios Locais

Os Escritórios Locais foram constituídos para serem as principais células de interlocução das secretarias-fins com a SEPLAG, tornando-se o elo entre a estratégia da PMO e os órgãos setoriais. Sua importância é fundamental no conjunto dos processos concebido pela SEPLAG e, nesse sentido, uma implantação insatisfatória dessas estruturas tende a dificultar a implementação e a institucionalização do sistema de GpR. Conforme declarou um dos entrevistados, “precisávamos de alguém que falasse a nossa língua dentro das secretarias” (SEPLAG).

Nota-se que o conceito de Escritório Local está bastante amadurecido e homogeneizado entre os servidores da SEPLAG. Nos órgãos setoriais, entretanto, a situação é distinta. A primeira constatação é que a interlocução das secretarias-fins com a SEPLAG é desigual e está em estágios distintos de maturidade. Verificou-se também que em nenhuma das secretarias analisadas havia uma clareza suficiente acerca dos Escritórios Locais, como notoriamente há na SEPLAG. Um exemplo trivial é que as próprias terminologias utilizadas pela SEPLAG para se referir ao Escritório Local são frequentemente desconhecidas pelos entrevistados.

Mesmo os servidores da SEPLAG, quando questionados e convidados a refletir sobre os Escritórios Locais a partir das entrevistas, perceberam essa condição. Um dos entrevistados, relatando as reflexões que passaram a fazer na SEPLAG depois das interações que resultaram neste trabalho, assim manifestou-se:

A gente não tem Escritórios Locais. Eles não estão institucionalizados, eles não funcionam da mesma forma. A gente tem a ideia do que seriam os Escritórios Locais e a gente tem interlocutores dentro de cada pasta. Acho que esse é o nosso pano de fundo. E aí a gente tem diferentes interações com esses interlocutores. No aspecto do monitoramento dos projetos é muito mais intenso e recorrente, no aspecto orçamentário é muito mais pontual e, talvez, calamitoso, quando a situação ‘tá’ pegando fogo e tem que resolver alguma reestruturação orçamentária para dar conta de determinada demanda ou determinado projeto estratégico. (SEPLAG).

No caso da SSO, o termo “Escritório Local” era absolutamente estranho aos entrevistados. Foi relatado que vários funcionários atendem às demandas da SEPLAG, em especial aqueles que conhecem as obras específicas. Cada obra é gerenciada por um servidor, responsável pelo contato com outros órgãos, tais como Caixa Econômica Federal, Tribunal de Contas do Estado e Tribunal de Contas da União, que acaba também fazendo a interface com a SEPLAG. Explicaram que não há uma pessoa designada especificamente para essa interlocução, mas várias, conforme as obras. O secretário da pasta tampouco se recordava de ter recebido o Ofício da SEPLAG que requereu a indicação de pessoas para compor a então “equipe técnica de projetos” e dedicar-se à interface com a SEPLAG.

Na SS, por outro lado, reconheceu-se a existência do Escritório Local. No entanto, havia certo desalinhamento em relação aos integrantes dessa célula. Três servidores se reconheceram e foram reconhecidos pelos demais como parte da estrutura. Outros funcionários, embora indicados pela própria SEPLAG para compor o quadro de entrevistas, não foram reconhecidos pelos demais ou não reconheceram a si mesmos como parte do Escritório Local. A divisão de atribuições pensada pela SEPLAG também não parece ter se materializado. À exceção da pessoa dedicada ao orçamento, não há uma precisa divisão de atribuições entre os eixos de projeto e estratégia. Nenhum dos entrevistados tinha conhecimento do Ofício que solicitou a indicação da equipe para compor a estrutura setorial.

6.1.2 Formalização dos Escritórios Locais

Para além dos ofícios enviados aos secretários de cada pasta em agosto de 2013, não houve qualquer normatização dos Escritórios Locais, nem ao menos a formalização e clara comunicação

a respeito das atribuições e dos perfis indicados para os ocupantes dos cargos. Certamente as apresentações feitas à cúpula das secretarias e ao prefeito não alcançaram o efeito de materializar a missão esperada desses Escritórios.

Longo (2007) salienta a importância de a formalização dos projetos de postos ser baseada numa precisa (mas não restritiva) descrição das atividades, funções, obrigações e objetivos, para que as áreas de responsabilidade estejam claras para os funcionários, e suas contribuições sejam reconhecidas. Os profissionais precisam distinguir o quadro de referência dentro do qual devem desenvolver suas atividades e buscar seus resultados. Percebe-se que no caso de Osasco isso não ocorreu, comprometendo a adequada implementação dos Escritórios Locais. Não houve formalização dos Escritórios Locais, nem precisa definição de suas atribuições e do perfil desejado para seus ocupantes. Tampouco pôde-se constatar clara e ampla comunicação acerca desse modelo, ficando restrita, basicamente, aos secretários.

Entre os dirigentes da SEPLAG há uma percepção de que a compreensão das atribuições e habilidades necessárias para os ocupantes dos postos foi acontecendo no dia a dia, sem que tivesse havido prévia formalização quanto ao que se esperava de cada servidor:

A própria preparação para a sala de situação foi mostrando as habilidades que estas pessoas nas secretarias-fins precisavam ter, já que trabalhavam bastante com orçamento, estratégia, indicadores, metas. (SEPLAG).

É também consenso entre os entrevistados que os gestores de linha não tiveram participação na concepção da nova estrutura organizacional, que, nas palavras de um servidor, “já veio pronta” (SS), contrariando o entendimento de que os gestores impactados devem ser envolvidos em todo o processo de projeto dos cargos (LONGO, 2007).

6.1.3 Resistência das secretarias-fins

A SEPLAG relata haver ainda resistência das secretarias-fins às mudanças ocorridas ao longo desta gestão. Verifica-se que essa resistência é fruto, em alguma medida, do papel

desempenhado pela SEPLAG nos últimos anos. Embora a expectativa inicial fosse de que a SEPLAG conferisse as diretrizes e o ritmo às demais secretarias, sem interferir na autonomia e na descentralização – princípios basilares da GpR –, o que se observou na prática foi que a SEPLAG acabou indo além de suas atribuições, executando propriamente atividades das outras secretarias-fins.

No começo a gente tinha uma grande expectativa de que pudesse ser uma Secretaria que desse o ritmo, as grandes diretrizes, o destino de cada uma, como é que ia ser. Mas as secretarias são e continuariam a ser descentralizadas, com ‘super’ autonomia e que dessem conta do recado daquilo que tínhamos feito nos Acordos de Resultados [...], [mas] a gente passa a cada vez mais entrar dentro dessas secretarias para que a coisa ande [...] e executar a política pública, porque ela precisa andar. (SEPLAG).

Dezenas de outros [projetos] que acabam travando, como a virada cultural, a gente trouxe para a agenda e executamos inteiro, do planejamento até a prestação de contas no final. Tem muitos outros que a gente acaba puxando a implementação porque ela fica travada. (SEPLAG).

A gente vai até as obras, ele [o prefeito] quer saber: ‘instalou as aduelas, as guias, as sarjetas?’. E a gente tem interferido nisso tudo. (SEPLAG).

Segundo os gestores da SEPLAG, a percepção das secretarias sobre essa questão varia, e algumas entendem que é ingerência da SEPLAG, o que gera indisposição e resistência, enquanto “outras até preferem” (SEPLAG).

A relutância das secretarias com a SEPLAG, que de início foi bastante intensa – especialmente pelo fato de que as equipes técnicas não foram envolvidas no processo de planejamento –, parece ter sido amenizada ao longo do tempo. Isso se deveu, entre outros fatores, ao amadurecimento do processo e à aproximação da SEPLAG com as unidades setoriais. Entretanto, em algum grau, a animosidade ainda persiste.

6.1.4 Baixa capacidade gerencial dos órgãos setoriais

Os dirigentes da SEPLAG entendem plenamente que o papel deles não é de interferência, mas alegam que, em alguns casos, se querem que o projeto seja concluído, têm que executar, pois

às vezes os órgãos setoriais não têm capacidade gerencial para tanto. Segundo integrantes da SEPLAG, essa baixa capacidade se materializa não apenas na dificuldade em implementar as políticas públicas, mas também em lidar com os instrumentais próprios de todo o ciclo de gestão estratégica, tais como a gestão de projetos, a utilização dos sistemas, a prestação de contas e os indicadores. Atribui-se essa baixa capacidade à indisponibilidade de trabalho integral dos ocupantes do Escritório Local, à falta de pessoal qualificado e à incompreensão da gestão estratégica.

6.1.5 Dedicção parcial dos integrantes dos Escritórios Locais

Com relação à indisponibilidade para o trabalho integral nos Escritórios, ocorre que, na maior parte das vezes, as pessoas que fazem a interlocução com a SEPLAG ocupam cargos altos na hierarquia das secretarias e dispõem de pouco tempo para dedicar-se às demandas próprias dos Escritórios. Na SS, por exemplo, o Escritório Local é composto, predominantemente, por diretores de departamentos. Na SSO, o secretário adjunto é um dos integrantes, designado por ter a visão dos projetos como um todo. Alguns engenheiros e técnicos dessa Secretaria também integram a equipe³⁷.

A SSO corroborou essa visão e afirmou que nem sempre consegue atender às exigências da SEPLAG, pela falta de pessoas no quadro. A SS, por seu turno, rejeitou essa ideia, afirmando que as tarefas demandadas pelo modelo de GpR da PMO já estão integradas às suas atividades cotidianas.

Não houve suficiente patrocínio político da alta administração de cada pasta para apoiar a alocação de funcionários exclusivamente dedicados nos Escritórios Locais. Entretanto, pela extensão, responsabilidade e importância das atribuições previstas aos servidores dos escritórios setoriais, parece justificar-se a dedicação integral dos servidores nessas unidades. É certo, porém,

³⁷ Decidiu-se por não listar exaustivamente os integrantes, pois em nenhuma das secretarias houve um consenso (inclusive considerando as informações da SEPLAG) sobre quem de fato constituía os Escritórios Locais.

que cada secretaria tem realidade distinta, sendo impróprio estabelecer, desde logo, sem maiores estudos, um número fixo de pessoas para neles trabalharem.

6.1.6 Qualificação dos integrantes dos Escritórios Locais

Na visão da SEPLAG, a baixa capacidade gerencial ainda decorre, em boa parte, da falta de pessoal qualificado para atuar na gestão estratégica. Pondere-se que, como os profissionais indicados pelos secretários para compor o Escritório Local não tinham formação específica nas habilidades requeridas para a condução da gestão estratégica, dos projetos e mesmo do orçamento, a SEPLAG buscou suprir essas lacunas oferecendo treinamentos. Tentaram fazer capacitações, contratando uma instituição externa, com uma programação adaptada e rápida, já que as pessoas não podiam ausentar-se por muito tempo. Tratou-se sobre temas como elaboração de projetos, prestação de contas, sistemas, mas houve pouca adesão. Conforme relatou um servidor da SEPLAG, “Todas as tentativas de treinamento [...] foram frustradas”. Perceberam que no dia das capacitações nem sempre participavam os funcionários que eram o foco do treinamento, isto é, aqueles que faziam a interface com a SEPLAG, ainda que tivessem sido enviados ofícios para os secretários informando e indicando as pessoas que idealmente deveriam participar. Reputa-se essa baixa adesão dos servidores à falta de tempo, à falta de entendimento da importância do planejamento e da gestão estratégica e ao pouco interesse do alto escalão.

6.1.7 Incompreensão da gestão estratégica e de suas ferramentas

A incompreensão da gestão estratégica e de suas ferramentas também provoca impactos sérios na capacidade gerencial, o que se deve, em larga medida, à baixa internalização da GpR nos órgãos setoriais. Como não conhecem, não se apropriam. Para citar um exemplo, integrantes da SEPLAG relatam que, em algumas situações, percebem que os servidores de outras secretarias têm

receio de lidar com o SICONV, ou que até mesmo o desconhecem. Citam também que, em muitos casos, as secretarias não fazem a articulação institucional necessária com os órgãos concedentes, porque não têm familiaridade com os instrumentos e acabam recorrendo sistematicamente à SEPLAG para essas ações.

Com relação ao Monitora Osasco, para citar outro exemplo, a SEPLAG informou que as secretarias não alimentam ou atualizam o Sistema. O acesso das secretarias-fins a este Sistema é baixíssimo, menos de 5%, fato corroborado nas entrevistas: nenhum dos integrantes dos órgãos setoriais entrevistados acessa o Monitora Osasco. Ocorre que, para manter esse sistema ativo, a SEPLAG acaba coletando as informações com as secretarias e ela própria o alimenta. Isso porque o prefeito recorre à SEPLAG para saber por que determinado projeto está parado ou para pedir qualquer outra informação, quando, teoricamente, deveria recorrer à própria secretaria-fim.

Um integrante da SEPLAG aponta que os secretários possivelmente estejam “mal-acostumados”, pois se sua secretaria não fizer aquilo que lhe cabe, a SEPLAG vai acabar fazendo, uma vez que o prefeito vai cobrar deles. Essa situação, ao mesmo tempo que intensifica a relutância de algumas secretarias perante a SEPLAG, reforça a baixa capacidade gerencial dos órgãos setoriais, pois fragiliza a aprendizagem organizacional, que diz respeito à forma como as organizações aprendem, se relacionam com o meio, incorporando conhecimentos e mantendo-se em constante desenvolvimento (SCORSOLINI-COMIN; INOCENTE; MIURA, 2011).

6.1.8 Baixa internalização da Gestão por Resultados, patrocínio político e o conjunto de incentivos e sanções

A baixa internalização do sistema de GpR, além de fruto de um planejamento estratégico que não envolveu as equipes, é também consequência do baixo patrocínio político dos secretários. Percebe-se que, em última instância, o próprio funcionamento do Escritório Local acaba sendo influenciado pelo grau de apoio do alto escalão. Essa questão é crítica e manifestou-se diversas vezes em entrevistas, tanto com membros da SEPLAG quanto com as unidades setoriais. De acordo com um integrante da SEPLAG, observa-se que as pessoas que integram o Escritório Local não

têm, necessariamente, comprometimento com o Acordo de Resultados, mas sim com aquilo que o secretário entende que é prioritário. Um outro membro da SEPLAG comentou que um indício de que alguns secretários não dão importância ao Escritório é o fato de que algumas vezes eles sequer repõem um servidor que por alguma razão deixou a posição. Um gestor da SS defendeu que a orientação tem que “vir de cima” (SS), que o alto escalão precisa enxergar valor e importância na iniciativa e estar comprometido, “senão não sai” (SS). Um outro dirigente entrevistado argumentou que o sistema de GpR precisa ser “bancado e respaldado” (SS) pelo alto escalão para que seja bem-sucedido. Como afirma Gomes (2009), uma das características do modelo de GpR é o alinhamento claro entre todos os agentes políticos sobre as diretrizes e objetivos da organização, com a assunção de metas e resultados a serem alcançados.

Como não há governabilidade sobre o patrocínio político – pois decorre do sistema político brasileiro, e essa questão é especialmente sensível em governos de coalizão, como é o caso de Osasco –, é preciso trabalhar a responsabilização do alto escalão e buscar modulá-la mediante incentivos e sanções. Houve, enquanto perduraram as salas de situação, o incentivo comportamental imposto pelo constrangimento dos secretários em serem expostos perante o prefeito nessas reuniões, sempre que os resultados não eram atingidos. Em 2016 as salas foram suspensas e esse incentivo deixou de cumprir seu papel. Conforme verificado no estudo de caso, o ponto vital para o sucesso da PMDU e de todas as outras Unidades de Entregas mencionadas foi não apenas o envolvimento direto do chefe do Executivo, mas também a constante cobrança dele em relação aos seus assessores diretos, vale dizer, aos seus ministros.

A SEPLAG relatou também que, como sanção àquelas pastas que não cumprem os objetivos pactuados, seus orçamentos podem ser realocados a projetos de outras secretarias. Essa penalização, porém, não se aplica às unidades que têm orçamentos garantidos constitucionalmente, como é o caso das Secretarias de Saúde e Educação. É também importante ponderar que uma sanção como essa, que reduz o orçamento disponível, pode, em última análise, prejudicar o cidadão, produzindo efeitos contrários ao desejado.

O incentivo imposto pela exposição nas salas de situação é importante, mas insuficiente. A sanção orçamentária é limitada e pode ter consequências perversas. Segundo Trosa (2001) e Gomes (2009), é imprescindível refletir sobre um conjunto de incentivos e sanções que possa perseguir

uma nova cultura organizacional, em que todos os atores – inclusive os políticos – sejam responsabilizados pelos resultados obtidos.

6.1.9 Insulamento da Secretaria de Planejamento e Gestão

É reconhecível que a SEPLAG, já ao ser criada, desenvolveu uma cultura fortemente voltada à GpR, diferentemente do restante da PMO, que não necessariamente compartilha dessa mesma orientação. Assim, a SEPLAG acabou assumindo a enorme responsabilidade de estabelecer novas metodologias, propor inovações e de transformar o *status quo*, em um ambiente resistente a mudanças, como são, via de regra, as organizações públicas. Essa situação, de certa maneira, insulou a SEPLAG, tornando ainda mais importante a identificação de profissionais que “falassem a sua língua” nas unidades setoriais, permitindo um diálogo mais profícuo.

Por outro lado, é importante salientar que as secretarias-fins também se sentem apartadas da SEPLAG e do planejamento. De modo geral, nota-se que os gestores setoriais não se veem representados nos projetos, metas e indicadores estratégicos selecionados, por não terem sido envolvidos no processo de planejamento, conforme já explicitado anteriormente. Resiste também um sentimento entre alguns entrevistados nas secretarias-fins de que os planos estão, de certa forma, ainda insulados na SEPLAG, que é percebida como inflexível e pouco disposta a entender a realidade das secretarias:

A Secretaria de Planejamento, o fato dela ver só os projetos estratégicos, tira um pouco dela o conhecimento da realidade, do dia a dia [...] então, quando a gente chegava lá com problemas [...], dizendo assim ‘olha, eu tô com um problema agora’, ‘ah, mas o projeto x’, ‘eu tô com um problema agora, preciso comprar tal medicamento’, [essa receptividade] eu não sinto. (SS).

Eu acho que essa interlocução da parte do custeio do dia a dia das secretarias, se eles são uma Secretaria de Planejamento e estão com todo o orçamento na mão e o orçamento não envolve só planejamento estratégico, não só projeto estratégico, mas envolve até folha de pagamento [...] isso eles não têm tanto [...] tato para lidar [...]. Então, vamos supor, eu preciso de mil reais para executar durante o ano o meu dia a dia, aí eles percebem que vai faltar duzentos para um projeto estratégico, eles tiram daqui, do meu dia a dia, porque o foco fica muito no ‘o projeto precisa sair’. (SS).

A gente tem uma complexidade na Saúde que não necessariamente a gente vai conseguir executar o que ‘tá’ no papel. Vira e mexe acontecem demandas de última hora que a gente precisa correr, então, vamos supor [...] aparece um surto de meningite, aparece uma doença nova, aparece qualquer outra questão que a gente precisa mudar os esforços, a prioridade para fazer o controle daquela doença e isso impacta na rede como um todo [...]. Precisa ter um plano de contingência, e isso também não foi previsto no Acordo de Resultados. Então muitas das vezes que a gente precisou trabalhar com outra prioridade que não estava prevista, foi retirado dinheiro de custeio e isso não dá, porque a gente acaba sucateando os serviços que já existem. Então falta medicamento, falta material... (SS).

Em suma, existe entre alguns entrevistados o desejo de que a SEPLAG assuma uma postura mais colaborativa, de construção conjunta e de relativa maleabilidade em relação ao planejado. Em outras palavras, restou evidente que alguns gestores pedem uma escuta mais ativa por parte da SEPLAG, um diálogo mais horizontal e a disposição para conhecer o cotidiano dos serviços na ponta. Embora se reconheça que importante avanço nessa área tenha sido feito pela SEPLAG, especialmente em relação às equipes de monitoramento de projetos, que estão mais próximas das unidades setoriais e construíram uma relação de credibilidade e apoio ao longo dos últimos anos, essa questão ainda aparece como crítica nas entrevistas.

Nesse ponto, convém fazer uma relação com o estudo de caso da PMDU. Foi apontado como uma causa importante para o seu êxito o fato de ser percebida pelos demais ministérios como um organismo de auxílio, de consultoria aos gestores, o que a colocava como colaboradora e não como fiscalizadora. De maneira similar, no caso dos empreendedores públicos de Minas Gerais, uma explicação para o sucesso da iniciativa foi justamente o exercício da escuta ativa nas secretarias onde estavam alocados, pois precisavam entender o que era esperado deles por parte dos demais servidores, já que essas pessoas eram chave para bem desempenharem suas atividades.

6.1.10 Acordos de Resultados não estão cumprindo integralmente sua função

Os Acordos de Resultados, um dos principais instrumentos gerenciais colocados à disposição dos gestores para induzir o alinhamento das secretarias-fins à estratégia governamental, em alguma medida, tornaram-se, na percepção dos integrantes das unidades setoriais, documentos “frios”, não espelhando a realidade:

O Acordo pega um recorte de um determinado período de tempo de coisas que foram pensadas para a Prefeitura como um todo e a forma como o Acordo de Resultados foi elaborado, ele não conversa com outros instrumentos de planejamento que a gente já tem historicamente e obrigatórios para a área da saúde [...] e quando o Acordo foi elaborado não se considerou nada dessas coisas [...] a gente precisa fazer o ajuste dessas metodologias, senão vira um documento frio. (SS).

Para você ter ideia, tem duas grandes obras, uma demorou dois anos para a gente conseguir iniciar ela, por conta de todo o procedimento legal [...] e outra um ano para aprovar na Caixa Econômica. Aí o Acordo de Resultados não dependeu da nossa vontade, do nosso empenho [...], aí você vai ver como ‘tá’ com seu Acordo de Resultados e ‘foi para o espaço faz tempo’ então vira algo que tá muito longe da nossa realidade. (SSO).

Apesar de a SEPLAG se propor a rever a estratégia e corrigir rotas (especialmente por meio da ativação do Escritório da Estratégia), esses eventuais ajustes não parecem ter sido replicados e, principalmente, formalizados, nos Acordos. Eventuais alterações, segundo relatos, restringiram-se ao sistema Monitora Osasco. À exceção de dois casos (Secretarias da Educação e do Trabalho), os Acordos não foram revistos, ainda que as secretarias demandassem a inclusão de algum projeto, por exemplo. Tampouco houve qualquer tipo de revisão periódica dos documentos para reajustá-los à realidade.

Com relação às solicitações das secretarias para a modificação dos Acordos, os gestores da SEPLAG confirmaram que procuraram ser rígidos, não permitindo alterações na maioria dos casos. A SEPLAG justifica tal posicionamento por ter notado uma manobra dos órgãos setoriais para incluírem projetos não estratégicos nos Acordos, uma vez que as secretarias perceberam que tinham muito mais visibilidade as iniciativas consideradas prioritárias.

Sobre esse tema, é oportuna a visão de Trosa (2001), segundo a qual uma boa contratualização pressupõe um equilíbrio entre flexibilidade e firmeza:

Um contrato não se faz sozinho; ele deve ser negociado sem se perder de vista os objetivos, ser baseado em acordos sem se esquecer o essencial, ser flexível sem se perder a capacidade de firmeza, caso os pontos essenciais fiquem em perigo; uma nova competência; uma nova cultura; uma nova filosofia. (TROSA, 2001, p. 80).

A autora (2001) defende ainda que é necessário haver mecanismos e fóruns periódicos para a adaptação e correção dos planos, de maneira que os objetivos propostos e formalizados não se distanciem de tal forma da realidade, que acabem por não mais representá-la. Assim sendo, é

imprescindível que na GpR se busque equalizar a visão de futuro pretendida sem que isso traduza uma intransigência que acabe por distanciar o negociado da prática.

6.1.11 Estabilidade do servidor alocado nos Escritórios Locais

Embora a falta de estabilidade dos servidores alocados nos Escritórios Locais não faça parte dos problemas-causa, esse fator apareceu com frequência nas falas dos membros da SEPLAG. Por tal razão, faz-se oportuno tecer alguns comentários acerca do tema.

Há um alinhamento entre os gestores da SEPLAG de que, se os servidores dos Escritórios Locais fossem efetivos, evitar-se-ia a descontinuidade das atividades, facilitando a função de interlocução com sua pasta e a própria gestão estratégica, além de contribuir para a institucionalização do sistema de GpR. Existe certa rotatividade entre os ocupantes desses postos, que, na visão da SEPLAG, não ocorreria se eles fossem concursados.

Destaca-se que, na visão das unidades setoriais, esse não foi um ponto crítico para a institucionalização das mudanças ocorridas até aqui. Os gestores das secretarias-fins acreditam que, se eles vierem a ser funcionários de carreira, será mais fácil manter o histórico, mas isso não é crucial para a institucionalização da GpR. A fala de um dos gestores – efetivo, vale ressaltar – ilustra esse ponto de vista:

Não é isso que faz a diferença. Não é. Eu acho que o fato de as pessoas serem concursadas, você enriquece as discussões pelo resgate histórico. O ano que vem, se eu continuar no Escritório Local, eu sei o que aconteceu nos últimos quatro anos e vou poder contribuir de uma forma diferenciada de quem tá chegando naquele momento. Acho que contribui pelo resgate histórico do processo, das questões que já foram discutidas: ‘mas a gente já fez isso e não deu certo por causa disso, disso e disso então vamos tentar do outro jeito’. Então você para de agir por tentativa e erro, você parte de algumas pré-informações que a gente tem porque teve uma participação na história e no processo, mas não é isso que garante ter uma cultura de planejamento. A cultura de planejamento tem que estar institucionalizada, tanto na Prefeitura quanto nas secretarias. (SS).

Importante ressaltar também que nem mesmo a permanência dos servidores efetivos no posto estaria assegurada se tal função não for valorizada e se não houver uma cultura de GpR e o patrocínio do alto escalão.

Portanto, embora a estabilidade possa, em alguma medida, favorecer a manutenção do histórico, percebe-se que a questão fundamental está em tratar a continuidade da estratégia como um valor, o que somente será conquistado com a gradativa mudança cultural e amplo envolvimento da organização.

Essa questão será abordada de forma mais profunda por ocasião das propostas, momento em que se fará um quadro comparativo das vantagens e desvantagens das diferentes formas de provimento dos cargos dos Escritórios Locais.

6.1.12 A falta de cultura de planejamento e gestão estratégica e o planejamento *top-down*

Em virtude de o planejamento estratégico ter sido realizado *top-down* pelo alto escalão da PMO, “tendo pouca ou nenhuma participação dos técnicos que viriam a ser os principais responsáveis pela execução dos projetos” (SEPLAG, 2016b, p. 2), foram excluídos desse processo atores importantes, dificultando a disseminação da cultura do planejamento e da gestão estratégica. Nesse mesmo contexto, os executores dos projetos nas diversas secretarias também não participaram da eleição dos projetos prioritários, embora fossem eles quem os executariam. Tal fato não apenas foi diagnosticado pela SEPLAG, como também já foi objeto de outras análises acadêmicas solicitadas por essa Secretaria à Fundação Getúlio Vargas, tendo sido a questão da baixa disseminação do planejamento e da gestão estratégica diretamente analisada. Constou em um desses trabalhos a necessidade de

Promover processo de planejamento estratégico interno à prefeitura em etapas que se configurem em uma construção de baixo para cima (*bottom-up*), com o envolvimento mais amplo possível de servidores e mecanismos de escuta ativa para tal. (CERQUEIRA; FRACAROLLI; ROLIM, 2015, p. 128).

Mark Moore (2002), em seu livro *Criando Valor Público*, explicita a importância do envolvimento e da cultura para a institucionalização das mudanças utilizando o exemplo da Polícia de Houston. O autor relata que, depois de uma série de reformas no Departamento na década de 80, o dirigente Lee Brown, preocupado com a possibilidade de que essas reformas não sobrevivessem ao fim de seu mandato, entendeu que precisava conceber uma forma de que a nova estratégia fosse identificada à própria organização:

[...] Brown precisava de algum mecanismo para reduzir sua própria importância na organização. Ele queria algum mecanismo que identificasse a nova estratégia de policiamento com a ambição e a realização da própria organização e não com a dele. Ele conseguiu isso por meio da convocação de um conjunto de reuniões envolvendo um número elevado de agentes de polícia de Houston, de todos os níveis hierárquicos, para discutir o futuro do departamento. Na primeira dessas reuniões, os participantes concordaram que o futuro da polícia de Houston estava nos valores enunciados por Brown e no conceito geral de policiamento de bairro. Nos encontros posteriores, eles trabalharam em um conjunto de problemas operacionais que ainda perturbavam o departamento. Com efeito, a organização como um todo passou por outra fase de “planejamento de ação”. Dessa vez, entretanto, o plano que emergiu era do departamento - não de Brown [...]. Em 1989, Lee Brown foi nomeado comissário de polícia da cidade de Nova York. Para substituí-lo, foi nomeada uma jovem gerente, firmemente comprometida com os conceitos de policiamento de bairro. Como seu primeiro ato, Elizabeth Watson declarou que o Departamento de Polícia de Houston deveria continuar o caminho delineado por Brown. Afinal, a continuidade da orientação era um dos valores com os quais o departamento estava comprometido [...] (MOORE, 2002, p. 386).

Longo (2001) também defende a importância da mudança cultural nas organizações públicas para a consolidação dos valores de inovação, eficiência e flexibilidade:

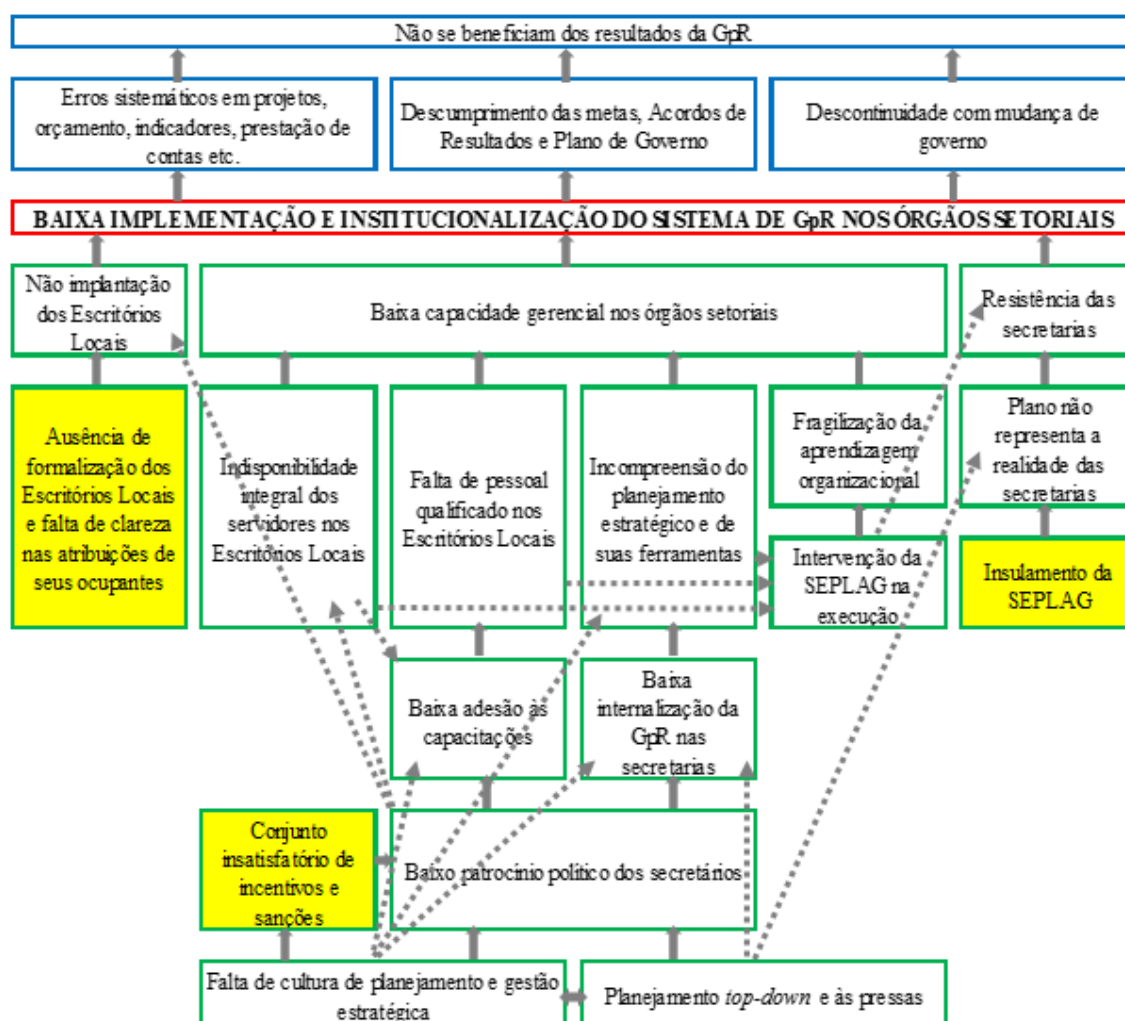
Algunos modelos mentales arraigados en el inconsciente colectivo de las organizaciones públicas constituyen el principal obstáculo a los cambios [...]. **[El cambio cultural] es, a nuestro juicio, el campo de las batallas decisivas.** Por definición, no son batallas cortas. Por el contrario, exigen continuidad y tenacidad. Pero es imprescindible, si se quiere que los cambios arraiguen y se consoliden, que la actuación en el resto de los frentes vaya acompañada de un empeño por promover en las organizaciones públicas nuevos valores: los de la innovación, la eficiencia y la flexibilidad, que caracterizan las reformas del sector público allí donde éstas han alcanzado una magnitud significativa. En el campo que nos ocupa [a gestão de recursos humanos], este propósito exigirá una mayor apertura de la administración pública a la sociedad, que vaya debilitando la tendencia del empleo público a configurarse como un universo cultural impenetrable y opaco, regido por valores propios y distintos de los que son propios de las relaciones de trabajo en nuestros días. (LONGO, 2001, p. 11-12, grifo nosso).

Resta evidente que o envolvimento das equipes e o fortalecimento da cultura estratégica são vitais, pois, para fundamentar novos valores e, assim, viabilizar a implementação e a institucionalização da GpR.

6.2 Os “nós críticos” sobre os quais se deve agir

Conforme já mencionado neste capítulo, a análise deste trabalho extrapolou a avaliação dos Escritórios Locais, já que estes, na prática, não vêm satisfatoriamente desempenhando as funções para eles desenhadas em vista dos problemas-causa acima identificados.

Assim, uma vez expostas as causas que originam o problema central, cumpre identificar os pontos – ou “nós críticos” – sobre os quais se pode agir para superá-lo. Deve-se ter em mente ainda que três condições devem ser simultaneamente preenchidas para que a ação sobre a causa seja válida: primeira, que haja governabilidade dos atores sobre as causas, isto é, que os atores possam efetivamente agir sobre o fator que acarreta o problema; segunda, que a ação represente um alto grau de impacto sobre o problema central; e, por último, que seja politicamente oportuno e viável atuar naquela causa (IIDA, 1993). O Esquema 4 destaca, em amarelo, os nós críticos identificados a partir do diagnóstico aqui apresentado.



Esquema 4 – Os nós críticos para a superação do problema central

Fonte: elaboração dos autores

Consoante narrado acima, os “problemas terminais” já identificados (“Falta de cultura de planejamento e gestão estratégica”, “Planejamento *top-down* e às pressas”, “Ausência de formalização dos Escritórios Locais e falta de clareza nas atribuições de seus ocupantes” e “Insulamento da SEPLAG”), por serem as raízes dos demais problemas-cause encontrados, são os que precisam ser atacados. Em uma relação de causalidade, se o problema terminal é corrigido – e sendo ele a causa direta dos problemas de nível imediatamente superior –, eliminam-se também, por consequência, os problemas-cause que dele advêm. Com isso, em última análise, ataca-se o problema central, que, no caso concreto, é a baixa implementação e institucionalização do sistema de GpR nos órgãos setoriais da PMO.

Por já terem sido objeto de duas outras investigações solicitadas pela SEPLAG à Fundação Getúlio Vargas, conforme explicado anteriormente, optou-se por não considerar neste trabalho os problemas terminais “Falta de cultura de planejamento e gestão estratégica” e “Planejamento *top-down* e às pressas” como nós críticos. Vale ressaltar, no entanto, que essas são causas relevantes que acarretam o problema central, portanto precisam ser atacadas concomitantemente às demais, sob pena de tornarem as recomendações deste trabalho inócuas.

Outros dois problemas terminais também podem ser combatidos na busca da solução do problema central. São eles: “Ausência de formalização dos Escritórios Locais e falta de clareza nas atribuições de seus ocupantes” e “Insulamento da SEPLAG”. A essencialidade do primeiro é intuitiva. Sem a formalização dos escritórios, da obrigatoriedade de indicação de servidores para ocupá-los, de prazo para a designação dos ocupantes, da especificação do perfil adequado desses profissionais, das atribuições a serem desempenhadas, os Escritórios Locais não ganham existência; se ganham, são frágeis e podem desaparecer a qualquer momento. Note-se que os Escritórios Locais sequer estão previstos nos Acordos de Resultados, ao contrário das salas de situação e da obrigatoriedade dos secretários de a elas comparecerem. Logo, é de suma importância que essa causa seja atacada para que, por consequência, o problema central seja solucionado. Já com relação ao segundo problema, “Insulamento da SEPLAG”, é essencial que se minimize a distância cultural existente entre a SEPLAG e as demais secretarias. O esforço – contínuo, é preciso dizer – deve ser o de construir um ambiente de integração, cooperação, diálogo e flexibilidade, a fim de que as secretarias se sintam mais representadas.

Por fim, há um terceiro problema-causa, o “Conjunto insatisfatório de incentivos e sanções”, que, embora não seja um problema terminal, dada a relevância de incentivar e condicionar comportamentos, do mesmo modo deve ser foco de atenção. Conforme afirma Trosa (2001, p. 83), a contratualização substitui o tradicional controle hierárquico na administração, sendo ajustada entre as partes e alicerçada na escuta, no equilíbrio, na equidade, em regras claras sobre os resultados, em uma “abordagem corajosa de punições ao mau desempenho, e de premiação ao desempenho”.

Esses são os problemas-causa que, se resolvidos, permitirão um melhor funcionamento do modelo organizacional previsto pela SEPLAG. Atente-se que todos eles preenchem concomitantemente as três condições acima elencadas para que a ação seja válida para solucionar

o problema. Nesse aspecto, no tocante à oportunidade política – já que se está próximo do término do ciclo político do atual prefeito, sendo a reeleição, sempre, uma incógnita –, todas as ações podem começar a ser postas em prática de imediato, mesmo que eventualmente não concluídas antes do final do ano de 2016, data em que poderá haver a mudança de governo.

7 PROPOSTAS

Pelas entrevistas realizadas, análise documental, metodologia desenvolvida e literatura consultada, concluiu-se que há baixa implementação e institucionalização do sistema de GpR nos órgãos setoriais (problema central).

Cumpre, portanto, sugerir ações para o tratamento dos problemas diagnosticados (“nós críticos”), para que as unidades setoriais possam efetivamente configurar-se como aliadas da gestão estratégica no município de Osasco.

7.1 Formalização das unidades setoriais

A formalização da estrutura organizacional nos órgãos setoriais é, conforme já abordado, essencial ao seu bom desempenho. É igualmente importante que essa formalização traduza também uma prévia reflexão sobre o perfil dos ocupantes dos cargos e sobre o melhor modelo de seleção e contratação. Tais aspectos serão discutidos a seguir.

7.1.1 A estrutura organizacional e o desenho dos postos de trabalho

Recomenda-se que as estruturas organizacionais setoriais sejam formalizadas por meio de decreto a ser expedido pelo prefeito prevendo todo o projeto dos postos: missão, estrutura, atribuições (funções e tarefas específicas mínimas), finalidades ou campos de incidência dos resultados esperados, situação particular na cadeia de autoridade formal da organização, composição (quantidade), regime de trabalho (parcial ou integral) e prazos (para a nomeação pelos secretários).

Conforme preconiza a literatura, é crucial que esse projeto de postos seja discutido e concebido em conjunto com as unidades setoriais, adaptando-o à realidade das secretarias. O envolvimento do alto escalão é fundamental para motivar um bom funcionamento dessas estruturas, conforme restou evidenciado até aqui. Da mesma forma, a participação dos principais dirigentes impactados é essencial para favorecer a adesão das equipes a eventuais mudanças propostas. Descentralização e flexibilidade são os princípios orientadores a serem perseguidos no que diz respeito à gestão de pessoas no contexto das reformas administrativas. O envolvimento das secretarias, portanto, é não apenas desejável, mas altamente aconselhável.

Assim, propõem-se aqui algumas ideias, que devem ser tratadas não como recomendações acabadas, mas como hipóteses a serem debatidas, validadas, adaptadas e aperfeiçoadas em conjunto com os gestores da ponta, quais sejam:

- Criar os “Escritórios Setoriais de Gestão Estratégica”. A alteração da denominação, embora pareça trivial, pode favorecer, já à primeira vista, uma maior clareza sobre o que se espera dessas instâncias, além de marcar uma nova fase desse modelo organizacional;
- Os Escritórios permaneceriam sendo funcionalmente vinculados a cada órgão setorial. A relação entre SEPLAG e secretarias não parece suficientemente madura para comportar uma estrutura matricial. Embora a dupla vinculação pudesse contribuir para uma padronização metodológica e para que os funcionários não fossem absorvidos por outras tarefas, a associação com a SEPLAG poderia fazer com que fossem percebidos como “espiões”, aumentando a resistência a ela;
- Essas células ficariam diretamente ligadas ao gabinete dos secretários. O caso dos escritórios setoriais de Minas demonstrou que, nessa posição, a atuação dos profissionais é facilitada e a resistência interna minimizada. A experiência da PMDU também evidenciou que um dos fatores essenciais para o seu êxito foi exatamente a atribuição de poder ao dirigente daquela Unidade para requisitar informações, dados e convocar altos servidores da Administração. Tal autoridade e legitimidade era percebida não apenas pela outorga conferida pelos instrumentos legais, mas também pela sua proximidade com o chefe do Executivo. O próprio caso de Osasco reforça também esse entendimento. Embora haja uma percepção de que o fato de os integrantes serem, normalmente, membros da alta hierarquia das secretarias dificulte o diálogo com a SEPLAG pela limitada disponibilidade de tempo,

a situação parece mais problemática quando essas pessoas ocupam cargos de baixa hierarquia, pois são alijadas de todo o processo e não acessam o alto escalão, comprometendo seriamente o desempenho da gestão. Constatou-se que esse é, frequentemente, o caso dos servidores dedicados ao orçamento nas secretarias-fins. Em geral, trata-se de técnicos orçamentários que não têm relação com o núcleo decisório, nem com o desenho dos projetos, mas são as únicas pessoas que compreendem a linguagem orçamentária. Por óbvio, essa situação pode gerar um descolamento pernicioso entre o plano e o orçamento. Assim, o acesso ao alto escalão dos servidores ligados à gestão estratégica é bastante relevante;

- Nesse sentido, faz-se ainda mais importante o cuidado e a precisão na descrição das atribuições e finalidades das equipes, evitando que o Escritório se torne um “faz-tudo” do gabinete, desviando-o de suas funções originais;
- Por outro lado, é interessante que se busque enriquecer ou ampliar as atribuições de cada cargo/ocupação na equipe, dentro dos limites das atividades propostas para o Escritório. Conforme Longo (2007), essa alternativa tende a produzir importantes ganhos de qualidade do trabalho e motivação das pessoas;
- Assim como ocorreu em Minas, é importante hierarquizar as funções de monitoramento e gerenciamento e maturar um sistema de governança estratégica, em que as atribuições de todos os atores (inclusive da SEPLAG) estejam claras. Hierarquizar significa que parte da gestão deve ficar sob responsabilidade das secretarias (por exemplo, o monitoramento no nível de projetos: execução física, cronograma, sistemas), passando a SEPLAG a ocupar-se principalmente dos resultados. Por óbvio, essa transição deve ser gradual, mas é fundamental que se busque o empoderamento das secretarias, associado a uma corajosa postura de responsabilização, caso não se cumpra com o negociado. Isso deverá intensificar a aprendizagem organizacional e, conseqüentemente, a capacidade gerencial;
- Para facilitar essa responsabilização, o que se espera dos Escritórios deve estar contido e especificado nos Acordos de Resultados. Como não se trata de uma estrutura matricial, é importante considerar essa “janela de oportunidade” para que a SEPLAG, de alguma forma, participe da avaliação da atuação dessas células. Logicamente, isso só funcionará se houver

o aperfeiçoamento de um conjunto de sanções e recompensas, conforme será discutido mais adiante;

- Quanto à dedicação dos funcionários, conforme já mencionado, as atribuições hoje previstas pela SEPLAG para essas unidades parecem justificar a dedicação integral. Caso se opte por essa alternativa, é altamente recomendável que se estabeleça um sistema de governança estratégica interno às secretarias. A respeito disso, é pertinente relatar que, em algumas entrevistas na SS, os gestores manifestaram o anseio de que houvesse fóruns internos dedicados à discussão sobre a gestão estratégica, não apenas para atender a eventuais demandas da SEPLAG e dos projetos estratégicos, mas para o bom gerenciamento de todo o portfólio de projetos de sua Secretaria. Expressaram também o desejo de que as informações sobre a gestão estratégica – e eventuais decisões – fossem mais amplamente disseminadas entre os servidores e não se restringissem apenas aos participantes dos Escritórios Locais. Se já existe hoje um sentimento de que as informações estratégicas circulam pouco, sendo que integrantes do Escritório Local integram, simultaneamente, outros departamentos da secretaria, essa percepção poderá ser tanto pior caso sejam pessoas diferentes a desempenharem as funções, aumentando o insulamento das secretarias;
- Quanto ao número de integrantes, como cada secretaria tem uma realidade distinta, sugere-se a criação de bandas (mínimo e máximo), de acordo com o tamanho ou a complexidade das unidades.

É fundamental que sejam criados fóruns periódicos, especialmente dedicados à avaliação e à revisão da estrutura, para adaptá-la à evolução da organização e das tarefas que são exigidas de seus servidores. Essas avaliações devem considerar as opiniões dos gestores de linha (LONGO, 2007).

7.1.2 Definição dos perfis profissionais

Conforme abordado na discussão teórica, a definição dos perfis pressupõe a identificação de umas poucas capacidades essenciais para o desempenho de determinada função, que não se limitem a méritos formais, técnicos ou de titulação, mas contemplem também habilidades, atitudes, capacidades cognitivas, motivações e traços de personalidade. Preconiza-se que a identificação de competências-chave é essencial para o adequado recrutamento, desenvolvimento e avaliação dos profissionais.

Novamente, a participação das secretarias-fins na decisão sobre o perfil dos profissionais que irão integrá-las é importantíssima. Ressalte-se ainda que a literatura especializada defende que os perfis apenas sejam definidos após estudos técnicos realizados por especialistas (LONGO, 2007). Assim, as ideias aqui aventadas devem ser vistas tão somente como o ponto de partida para uma discussão mais ampla, envolvendo gestores impactados e especialistas em gestão de pessoas.

A partir das entrevistas e análises realizadas, infere-se que as principais competências requeridas para os ocupantes dos cargos nas unidades setoriais são:

- Orientação para o serviço público:

O *ethos* público parece ser de grande valia para a função. Essa competência se manifesta na identificação com os valores públicos, no desejo transformador, no espírito de servir, além de traduzir uma postura ética e alinhada aos princípios do serviço público.

- Orientação para resultados:

Manifesta-se na capacidade de direcionar suas ações para o alcance dos resultados planejados e alinhados à estratégia da PMO, de assumir objetivos, definir prioridades, buscando superar-se continuamente na qualidade de suas entregas.

- Relacionamento interpessoal:

Igualmente relevante numa posição em que garantir a interlocução entre a SEPLAG e a secretaria-fim é um de seus objetivos principais. A competência manifesta-se no trato respeitoso e profissional, independentemente da relação hierárquica que se estabeleça,

traduzindo uma atitude facilitadora, mobilizadora, articuladora, construtiva, de confiança e credibilidade e de gerenciamento de conflitos.

- Compreensão da dinâmica institucional:

A “leitura institucional”, conforme apontou um dos entrevistados, é crucial para o bom desempenho da função. A identificação e a compreensão das relações sociais e políticas em sua organização e naquelas com quem precisa se relacionar são relevantes para a atuação do profissional. Por mais que se trate de uma atividade técnica, é importante o bom trânsito também com os atores políticos, a fim de minimizar os empecilhos para o bom desempenho das atividades.

- Conhecimentos especializados e experiência:

Os conhecimentos requeridos dependerão da função a ser exercida. De modo geral, requer-se conhecimento em gestão de projetos, orçamento, sistemas, indicadores. No Quadro 1 estão relacionadas as atribuições e habilidades específicas que a SEPLAG entendeu necessárias para a equipe técnica de projetos. Embora devam ser ampliadas para abarcar as funções que não foram inicialmente previstas (estratégia e orçamento), tal referencial serve como ponto de partida.

Função	Atribuições	Atribuições/SICONV
Coordenador de Projetos	<input type="checkbox"/> Fazer a interlocução junto à SEPLAG, SF e concedente; <input type="checkbox"/> Monitorar ações da equipe; <input type="checkbox"/> Monitorar prazos de vigência.	<input type="checkbox"/> Enviar proposta; <input type="checkbox"/> Cancelar proposta; <input type="checkbox"/> Solicitar ajustes; <input type="checkbox"/> Enviar a prestação de contas.
Gestor de Projetos e Acompanhamento da execução física	<input type="checkbox"/> Identificar fontes de financiamento; <input type="checkbox"/> Elaborar projetos; <input type="checkbox"/> Realizar acompanhamento da execução física; <input type="checkbox"/> Elaborar relatórios periódicos;	<input type="checkbox"/> Incluir proposta; <input type="checkbox"/> Consultar programas; <input type="checkbox"/> Gerar relatórios de execução.

Função	Atribuições	Atribuições/SICONV
	<input type="checkbox"/> Elaborar prestação de contas final; <input type="checkbox"/> Inserir dados nos sistemas de monitoramento.	
Gestor Financeiro	<input type="checkbox"/> Fazer a interlocução junto à SEPLAG, SF e concedente; <input type="checkbox"/> Monitorar ações da equipe de projetos; <input type="checkbox"/> Monitorar prazos de vigência; <input type="checkbox"/> Abrir processos de compras e contratação de serviços; <input type="checkbox"/> Monitorar processo licitatório; <input type="checkbox"/> Acompanhar a execução financeira; <input type="checkbox"/> Atestar recebimento de produtos e/ou serviços.	<input type="checkbox"/> Elaborar relatório financeiro de prestação de contas; <input type="checkbox"/> Inserir dados financeiros nos sistemas de monitoramento; <input type="checkbox"/> Cadastrar o domicílio bancário do fornecedor / prestador do serviço; <input type="checkbox"/> Transferir valores do fundo de aplicação para conta poupança.

Quadro 1 – Equipe técnica dos escritórios locais

Fonte: adaptado de SEPLAG, 2017.

Assim como o desenho de postos, os perfis devem ser periodicamente revistos, levando-se em conta a opinião dos gestores de linha e, igualmente, os resultados dos processos de recrutamento e seleção. Se os perfis selecionados não estiverem efetivamente contribuindo para o desempenho das atividades, é sinal que precisam ser reavaliados.

7.1.3 Recrutamento e seleção

Com suas respectivas vantagens e desvantagens, entende-se que o contexto institucional da PMO comportaria três diferentes modelos de recrutamento e seleção dos profissionais que

integrarão a unidade setorial: a) concurso público, com a criação da carreira de gestor; b) recrutamento amplo para cargos em comissão, como foi o caso dos empreendedores públicos em Minas Gerais; e c) seleção interna na PMO. Ressalte-se ainda que a equipe não precisa ser formada por funcionários contratados exclusivamente por um único modelo de recrutamento e seleção. Pode-se, por exemplo, formar uma equipe com funcionários novos comissionados e com funcionários antigos, que já pertençam à PMO.

Esses modelos, assim como seus prós e contras, serão discutidos a seguir (Quadro 2).

	Vantagens	Desvantagens
Concurso	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Estabilidade; <input type="checkbox"/> Independência; <input type="checkbox"/> Impossibilidade de nepotismo e apadrinhamento; <input type="checkbox"/> Ampliação do universo de candidatos; <input type="checkbox"/> Possibilidade de construir um plano de carreira; <input type="checkbox"/> Motivação pelos novos desafios; <input type="checkbox"/> Menor rotatividade. 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Excesso de estabilidade; <input type="checkbox"/> Demora na aprovação de lei específica criando uma carreira; <input type="checkbox"/> Demora no provimento do cargo; <input type="checkbox"/> Carreira com pouca mobilização política; <input type="checkbox"/> Maior custo, inclusive para realizar o concurso; <input type="checkbox"/> Necessidade de realização de novos concursos quando houver evasão/desligamento; <input type="checkbox"/> Salários relativamente baixos; <input type="checkbox"/> Necessidade de adaptação e possível rejeição inicial (por parte dos demais funcionários); <input type="checkbox"/> Seleção: dificuldade em se analisar competências comportamentais, mas apenas técnicas.

	Vantagens	Desvantagens
Cargos de provimento em comissão com recrutamento amplo	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Seleção: possibilidade de analisar competências comportamentais; <input type="checkbox"/> Processo de contratação mais ágil; <input type="checkbox"/> Ampliação do universo de candidatos; <input type="checkbox"/> Exoneração é possível; <input type="checkbox"/> Motivação alta. 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Pode haver demora na aprovação de lei específica se não houver cargos em comissão em número suficiente na Prefeitura; <input type="checkbox"/> Possibilidade de nepotismo e apadrinhamento; <input type="checkbox"/> Maior rotatividade; <input type="checkbox"/> Necessidade de adaptação e possível rejeição inicial (por parte dos demais funcionários).
Seleção interna à PMO	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Baixa resistência dos demais funcionários, por já estarem integrados; <input type="checkbox"/> Facilidade no desempenho do trabalho, pois já conhece as particularidades da secretaria e mesmo a atividade-fim; <input type="checkbox"/> Baixo custo; <input type="checkbox"/> Implantação imediata; <input type="checkbox"/> Seleção: possibilidade de analisar competências comportamentais e técnicas, porém de um universo mais restrito do que em uma seleção aberta; <input type="checkbox"/> Conhecimento prévio das habilidades e deficiências dos servidores. <input type="checkbox"/> Motivação pelos novos desafios. 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Possibilidade de não se dedicarem integralmente ao Escritório; <input type="checkbox"/> Salários baixos; <input type="checkbox"/> Necessidade de capacitações.

Quadro 2 – Vantagens e desvantagens dos tipos de seleção

Fonte: elaboração dos autores.

7.1.3.1 Concurso público

A estabilidade dos servidores efetivos pode contribuir para a menor rotatividade, favorecendo a manutenção do histórico e, em algum grau, a institucionalização do sistema de GpR. A possibilidade de agir com independência, sem se sujeitar às pressões políticas, e a impossibilidade de nepotismo ou apadrinhamentos são outras vantagens. Contam também a favor a ampliação do universo de candidatos na seleção (em relação ao recrutamento interno) e a possibilidade de construção de um plano de carreira, conforme determina o art. 78 da Lei Orgânica do Município (OSASCO, 1990). Quando o concurso é bem estruturado, traz inúmeras vantagens ao servidor, já que determina regras transparentes de ascensão, acompanhadas de política salarial e aumento progressivo de responsabilidades, mantendo o servidor motivado na organização. Outra vantagem é que os ocupantes dos postos tendem a manter-se motivados – ao menos no início – pela assunção de novos desafios.

Por outro lado, a estabilidade obsta – ou ao menos atravanca consideravelmente – a demissão do servidor em caso de não adaptação ou desempenho ruim. Mesmo durante o período de estágio probatório, há grande dificuldade de desligar o servidor inapto. Ademais, a organização de uma nova carreira dependerá do encaminhamento e aprovação de projeto de lei, o que costuma demorar. Depois de aprovado e reservados os recursos orçamentários, com respeito aos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, o provimento do cargo dependerá da realização de concurso público, também com toda a demora que lhe é peculiar (expedição de edital, prazo de inscrição, realização do concurso, prazos de impugnação em cada fase). Tratando-se de uma carreira com pouca mobilização política, já que específica e com reduzido número cargos, certamente haverá dificuldade em manter concursos regulares para o preenchimento das vagas desocupadas, sobretudo em razão do custo para realizá-los, o que prejudicará sobremaneira o desempenho da carreira em caso de alta rotatividade. O nível salarial é também uma preocupação, pois, se não for atrativo, a seleção não será boa. Segundo informações do Portal da Transparência do município³⁸, de maneira geral, a média de remunerações dos servidores da PMO é relativamente baixa, com exceção dos médicos, dos dentistas e dos servidores do alto escalão, quando comparada

³⁸ Disponível em: <<http://200.186.90.234:9005/PortalTransp/servidor.jsp>>. Acesso em: 25 ago. 2016.

com a iniciativa privada, levando-se em consideração o grau de exigências e habilidades para o cargo em questão. A média dos salários brutos no mês de julho de 2016, por exemplo, foi de R\$ 2.972,00, considerando nesse cálculo os altos salários daquelas três categorias mencionadas. Também pode haver uma rejeição inicial por parte dos demais servidores, além de ser necessário tempo de adaptação e integração. Outro importante fator a desautorizar a opção por concurso é a impossibilidade de analisar as competências comportamentais na seleção, que, conforme se evidenciou nas entrevistas, são essenciais ao bom desempenho desses Escritórios.

7.1.3.2 Cargos em comissão

A favor da alternativa de cargos em comissão está a flexibilidade na contratação. Na seleção dos servidores, que pode, inclusive, ficar a cargo de uma consultoria externa, tecnicamente reconhecida e profissional, existe a possibilidade de analisar competências comportamentais, além das formais. É possível combinar provas de aptidão e entrevistas, de modo que os gestores possam fazer a seleção final entre um pequeno grupo de candidatos pré-aprovados. O universo de candidatos é amplo e o processo de contratação do servidor é mais ágil, assim como a sua exoneração em caso de não adaptação, incompatibilidade de seu perfil ou mau desempenho no cargo. Vale ressaltar que, normalmente – e quando não há qualquer tipo de apadrinhamento –, a motivação das pessoas contratadas nesse processo simplificado é alta, já que é possível identificar os candidatos que realmente querem desempenhar a função e existe o risco de desligamento pela má avaliação. Nas palavras de vários entrevistados da SEPLAG, nesse tipo de processo seletivo é possível optar por candidatos que tenham “brilho nos olhos”, ou seja, aqueles que estejam extremamente motivados e querem promover transformações com o seu trabalho. A propósito, a contratação dos profissionais que trabalham na SEPLAG é o maior exemplo de que uma seleção feita nesses moldes pode ser exitosa não apenas em captar profissionais tecnicamente competentes, mas também com “brilho nos olhos”. Essa alternativa facilita a contratação de profissionais recém-formados que buscam desafios e novas experiências, antes que remunerações altas e estabilidade.

A opção pelos cargos em comissão também tem o seu lado negativo. Primeiro, do mesmo modo que o concurso, é necessário que os cargos sejam criados por lei, caso não existam em número suficiente – ou não estejam disponíveis – na Prefeitura de Osasco, com a demora inerente à aprovação de qualquer projeto de lei. Segundo, no que respeita à seleção, se não houver um processo austero, preferencialmente conduzido por uma instituição externa, abrem-se as portas para que ocorra eventual nepotismo ou apadrinhamento. Depois, pode haver também uma alta rotatividade no cargo, o que pode afetar, em algum grau, a institucionalização da cultura da GpR. Por fim, os profissionais que vêm de fora dos quadros da organização requerem um período maior de adaptação, bem como sofrem, em regra, uma natural rejeição dos demais servidores.

7.1.3.3 Seleção interna à Prefeitura Municipal de Osasco

Selecionar funcionários que já são do quadro da própria Prefeitura pode trazer algumas vantagens. A primeira, e talvez a principal delas, é uma menor resistência por parte dos demais servidores, em virtude de já estarem integrados à burocracia e de já conhecerem as particularidades da secretaria e mesmo da atividade-fim. Sobre esse ponto é importante relatar que os entrevistados – com exceção dos membros da SEPLAG, que consideram tal fato secundário –, via de regra, afirmaram que o conhecimento da atividade-fim é essencial para o trabalho do integrante do escritório setorial. Isso não significa que os gestores das secretarias não reconheçam a importância do conhecimento técnico em projetos ou orçamento, mas defendem, sistematicamente, a integração de perfis heterogêneos, em que a vivência com a atividade-fim não seja preterida. Esse conhecimento permite compreender as adversidades e urgências diárias, que, não raro, escapam à previsão do planejamento. Outros pontos favoráveis são o baixo custo dessa alternativa e a possibilidade de sua implantação imediata, podendo-se ainda, como forma de incentivo, prever a alocação de funções de confiança³⁹ para os ocupantes dessas células. Registra-se, por oportuno,

³⁹ Dispõe o art. 37 da Constituição Federal:

“A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:
[...]

que, em época de crise econômica – como a atual –, em que há limites orçamentários e restrições da Lei de Responsabilidade Fiscal, o custo de implantação das iniciativas ganha contornos ainda mais relevantes. Com relação à seleção, há a possibilidade de analisar competências comportamentais e técnicas, embora de um universo mais restrito quando comparada com uma seleção aberta. O conhecimento das habilidades e deficiências dos servidores também confere maior segurança à escolha. E, por fim, os novos desafios e a possibilidade de inovação nesse novo posto podem servir como importantes elementos de motivação.

Como ponto negativo, é possível que os funcionários sejam absorvidos por suas funções anteriores, não se dedicando integralmente ao Escritório. Os salários possivelmente serão os mesmos, ainda que haja assunção de maiores responsabilidades – a menos que se preveja função de confiança ou outra gratificação. Outra desvantagem é a potencial necessidade de realizar capacitações e treinamentos, já que, segundo a SEPLAG, a maioria dos funcionários atuais não possui os conhecimentos técnicos necessários.

7.1.3.4 Propostas específicas

Vistas as três principais formas de seleção e provimento, recomenda-se que, em conjunto com as demais secretarias, a SEPLAG reflita sobre os elementos que considera mais essenciais entre as vantagens e menos prejudiciais entre as desvantagens identificadas, para então eleger a forma mais adequada de incorporação ao cargo. É certo que a criação de uma carreira própria de gestores pode contribuir no futuro para uma melhor apropriação e institucionalização do sistema de GpR. Quanto mais pessoas pensando a estratégia, sobretudo com conhecimento técnico e formação na área, maior a possibilidade de disseminar a cultura do planejamento e da gestão estratégica. A criação dessa carreira, entretanto, não é condição para que os Escritórios Locais funcionem adequadamente. Assim, considerando o atual momento de crise econômica – em que a arrecadação de todos os entes da federação está em pleno declínio –, a proximidade do término do

V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;”. (BRASIL, 1988).

mandato do atual prefeito, a natural demora na aprovação de eventual lei que crie uma carreira de gestores e o prestígio e a autoridade de que a SEPLAG goza perante o chefe do Executivo, a solução mais exequível parece apontar para a formação de equipes com servidores das próprias secretarias. Para a composição dessas equipes, podem-se mesclar servidores da PMO com pessoas de fora dos quadros da administração municipal, caso disponíveis cargos em comissão, com amplo recrutamento, aberto e extensamente comunicado. Nesse caso, é possível, inclusive, formar um banco de talentos na PMO para a melhor seleção interna.

Pelo bom relacionamento e pela proximidade que visivelmente foi estabelecida entre as secretarias-fins e os gerentes do Escritório de Projetos da SEPLAG, uma hipótese a ser testada é a cessão temporária desses profissionais às secretarias, servindo como embriões dos novos Escritórios Setoriais de Gestão Estratégica. Essa alternativa favoreceria, inclusive, uma forte irradiação da cultura de GpR, uma vez que esses profissionais claramente orientam-se por esses preceitos. A interlocução com a SEPLAG pode ser também vigorosamente facilitada. Em vista da quantidade limitada de gerentes de projetos, tão logo formatado o respectivo Escritório Setorial, o gerente da SEPLAG passaria para outra secretaria, até ser contemplada toda a Administração municipal. Pode se estabelecer uma priorização em conformidade com a complexidade e a importância de cada órgão setorial. Essas movimentações podem também motivar os próprios funcionários da SEPLAG, que assumiriam uma série de novos desafios.

7.2 Insulamento da Secretaria de Planejamento e Gestão

Para além da consolidação de uma cultura mais orientada à GpR – que facilitará sobremaneira a aproximação da SEPLAG e demais secretarias –, a SEPLAG pode adotar uma postura mais inclusiva e flexível. Isso permitirá que as secretarias se sintam mais representadas, amenizando a resistência das unidades setoriais perante a SEPLAG, além de fortalecer os Acordos de Resultados, tornando-os mais adequados à realidade e capazes, portanto, de melhor servir aos propósitos para os quais foram idealizados. Essa orientação mais inclusiva e flexível deve materializar-se no planejamento e nos Acordos. Nesse sentido, recomenda-se:

- Considerar a possibilidade de revisar o planejamento estratégico, agora com uma participação mais ampla dos servidores da PMO, em especial daqueles que, de fato, executarão os projetos. Mesmo com a proximidade do término de um ciclo político, este é o melhor momento para refletir-se sobre uma próxima fase do planejamento, até para que não se repita a urgência ocorrida no passado e para que – assim como no exemplo do Departamento de Polícia de Houston e como fez a própria SEPLAG no processo de elaboração dos vários planos municipais – emergja um plano que seja identificado com a ambição e a realização da própria organização. Com isso, contribui-se para a efetiva institucionalização do planejamento, oferecendo ainda à próxima administração a possibilidade de alterar os objetivos estratégicos e, quiçá, reduzi-los. Nesse ponto, é interessante rememorar o exemplo das Unidades de Entregas implantadas no Reino Unido e em diversos outros países, já que um dos pontos-chave para o seu sucesso foi exatamente a redução do número de objetivos. Nenhuma das Unidades mencionadas possuía foco em mais do que três dezenas de projetos. No caso de Osasco, há 290 projetos estratégicos prioritários.
- Rever os Acordos periodicamente, adaptando-os à realidade. Para tanto, é preciso estabelecer e formalizar os fóruns e sua periodicidade. Por óbvio, isso deve ser feito de maneira controlada, com o estabelecimento de alguns critérios prévios que orientem todos os envolvidos quanto às hipóteses de ajuste e evitem as tentativas de manobras que a SEPLAG tem sistematicamente observado. A opção por eventuais repactuações pressupõe, assim como na construção do planejamento estratégico, um processo de escuta, debates e negociações. Não significa improvisação, tampouco ausência de responsabilização; ao contrário, significa, em última instância, reconhecer que “a partir do momento em que um plano é concebido novos desafios aparecem, as estratégias dos atores mudam os objetivos iniciais, o plano se remodela” (TROSÁ, 2001, p. 92).
- Estabelecer um ciclo de reuniões anuais de planejamento, à semelhança do modelo concebido em Minas Gerais. Conforme apresentado no capítulo 4, naquele Estado eram realizadas reuniões anuais para alinhamento e detalhamento dos projetos, cronogramas, planos de ação e pactuação de resultados, com ampla participação dos principais responsáveis pela execução, permitindo que, no início de cada exercício, os envolvidos conhecessem e se preparassem para os marcos intermediários daquele ano. O

estabelecimento e a clara comunicação dos resultados intermediários minimizam a sensação de que as metas estão muito distantes ou são inalcançáveis, conferindo maior materialidade aos Acordos. Essas reuniões podem também ser o fórum oficial para a revisão periódica dos Acordos.

7.3 Conjunto insatisfatório de incentivos e sanções

É preciso conceber para o município de Osasco um conjunto de incentivos e sanções capaz de exortar os comportamentos esperados dos integrantes das secretarias e, sobretudo, dos secretários das pastas, uma vez que o patrocínio do alto escalão é um fator crítico para o funcionamento no sistema de GpR e dos próprios escritórios setoriais. Dessa forma, propõe-se:

- Repactuar os Acordos de Resultados com cada secretaria, prevendo sanções para o caso de não cumprimento injustificado das metas acordadas. Evidente que o estabelecimento de eventuais sanções deve passar por um processo de reflexão, mas o atual grau de maturidade da Administração Pública já permite até mesmo pensar na possibilidade de substituição do secretário municipal com avaliação insatisfatória, ainda que por outro do mesmo partido (em caso de governo de coalizão);
- Implantar um sistema de recompensas, conforme vem sendo preconizado pela literatura e foi objeto de específica análise por Moraes Júnior e Fryszman (2015), tais como concessão de função de confiança como reconhecimento pelo trabalho, reestruturação da carreira prevendo promoções por merecimento, premiações formais em eventos e, genericamente, criação de recompensas por equipes;
- Reativar as salas de situação, que foram suspensas em 2016. Conforme entrevistas, a sala constitui um fórum periódico e institucional para: a) a resolução de “problemas burocráticos” e tomada de decisão (já que várias secretarias estão presentes, evita-se o “jogo do empurra”, especialmente no que diz respeito às políticas transversais); b) provocar a atualização dos secretários a respeito dos projetos em andamento em sua pasta (“os secretários se atualizam antes das salas”); c) extrair importantes encaminhamentos; d)

possibilitar o alinhamento entre prefeito e secretários sobre o planejamento estratégico; e e) pressionar as secretarias a cumprirem as suas metas. O incentivo comportamental imposto por essa pressão do prefeito às secretarias mostrou-se muito relevante para o bom desempenho da GpR e não deve ser desprezado. No estudo de caso das Unidades de Entrega, a exemplo da sala de situação, havia reuniões periódicas entre o Primeiro-Ministro, o chefe da PMDU e cada um dos ministros envolvidos nos projetos prioritários. Tal ambiente foi considerado propício para a resolução conjunta de problemas, bem como para pressionar os respectivos ministros a prestarem contas.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A SEPLAG, desde a sua criação, vem-se empenhando na busca pelo aperfeiçoamento de seus instrumentos de gestão. Tendo adotado o modelo de GpR, não tardou em realizar o planejamento estratégico do município, em instituir indicadores, metas, objetivos e em contratualizar os resultados esperados das secretarias-fins. Num esforço de melhoria contínua, já encomendou outras consultas sobre a gestão municipal à Fundação Getúlio Vargas, que foram objeto de trabalhos anteriores.

A presente dissertação insere-se nesse contexto de pesquisa, com foco, porém, no modelo organizacional das unidades setoriais, para melhor implementar e institucionalizar o sistema de GpR na PMO.

O primeiro desafio deste trabalho foi mapear a escassa literatura sistematizada sobre modelos organizacionais no contexto de GpR. Depois, as entrevistas realizadas indicaram que o objeto da pesquisa deveria ser ampliado para além da demanda inicial da SEPLAG. Percebeu-se que a mera avaliação da contribuição dos escritórios setoriais para a implementação do planejamento estratégico e a simples indicação de um novo modelo organizacional baseado em uma nova carreira de gestor faria com que este trabalho ficasse incompleto. Fez-se necessário realizar uma investigação mais ampla, que analisasse também a relação e a interlocução da SEPLAG com os órgãos setoriais. Nessa pesquisa, foram detectadas diversas outras disfunções que, se não previamente equacionadas, dificultariam que os Escritórios Locais desempenhassem as atribuições que foram para eles desenhadas, independentemente da forma de provimento de seus cargos.

Notou-se ainda a importância de ampliar as entrevistas para Escritórios de outras secretarias, além das duas originalmente sugeridas pela SEPLAG, na busca de um diagnóstico mais preciso e aprofundado. Embora solicitada essa ampliação, não foi possível concretizá-la, possivelmente em vista da ausência de tempo das secretarias e do momento agitado pelo qual passa a política em Osasco – mudança de partido do chefe do Executivo e proximidade do término de seu mandato e das eleições. Certamente tais fatos refletem na Administração municipal. Mesmo com essa limitação, os autores consideram que a investigação realizada foi detalhada e rigorosa,

sendo suprida a ausência de entrevistas pelo exame de documentos e pelas demais dissertações, que também realizaram pesquisas de campo na PMO, inclusive tendo outras secretarias como objeto.

De qualquer forma, trabalhos futuros poderão trilhar esse caminho, avaliando todos os Escritórios Locais – ou, quiçá, Escritórios Setoriais de Gestão Estratégica, como aqui sugerido – e, desse modo, realizando um exame mais aprofundado sobre o efetivo papel dessas unidades na implementação de um sistema de GpR no conjunto da PMO.

As conclusões obtidas nesta pesquisa, de modo geral, confirmam o consenso da doutrina de que o fator humano é vital para explicar os sucessos e as falhas de governos e organizações do setor público (LONGO, 2007). Mas não só. Foi mais longe em apontar diversos outros fatores críticos que interferem diretamente na implementação e institucionalização de um sistema de GpR em uma Prefeitura Municipal, até então gerida com base em uma burocracia tradicional. Importante constatação ainda é que a apropriação da cultura do planejamento e da gestão estratégica, da contratualização dos resultados e de sua mensuração, não se faz apenas com núcleos de excelência e boa vontade de seus gestores, mas com o envolvimento de toda a administração. Não há atalhos.

Verificou-se a importância de que o próprio conceito de GpR seja compreendido de forma ampla e multidimensional. Mais do que o ciclo de planejamento, monitoramento e avaliação de políticas, o bom desenho do sistema de GpR pressupõe uma gestão integrada e transversal de todos os componentes relevantes para seu desempenho: processos, pessoas, estruturas. Considerá-los em sua integralidade e, sobretudo, como partes indissociáveis de uma rede que precisa evoluir conjuntamente, é fundamental⁴⁰.

Confirmou-se, por fim, que padrões preconcebidos não se aplicam indistintamente a todos os casos. Dadas as particularidades de cada instituição, o estágio de desenvolvimento de seus órgãos, o tamanho de seu orçamento, o grau de sua cultura e envolvimento da sociedade, o modelo a ser aplicado tem de ser, a todo momento, alterado, experimentado e desenvolvido para que se obtenha, ao final, uma administração mais eficiente, orientada para o resultado, que preste serviços públicos mais efetivos aos cidadãos.

⁴⁰ Este parágrafo foi elaborado a partir das contribuições do Prof. Dr. Humberto Falcão Martins, a quem gostaríamos de agradecer.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. *O impacto do modelo gerencial na Administração Pública*: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília: ENAP, 1997. n. 10.

ALMEIDA, Bernardo de; GUIMARÃES, Tadeu B. O Planejamento Estratégico de Longo Prazo. In: VILHENA, Renata et al. (Org.). *O choque de gestão em Minas Gerais*: políticas de gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006a.

_____. A Gestão dos Investimentos Estratégicos. In: VILHENA, Renata et al. (Org.). *O choque de gestão em Minas Gerais*: políticas de gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006b.

ANASTASIA, Antonio A. Antecedentes e Origem do Choque de Gestão. In: VILHENA, Renata et al. (Org.). *O choque de gestão em Minas Gerais*: políticas de gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.

AZEVEDO, Clovis B.; LOUREIRO, Maria Rita. Carreiras Públicas em uma ordem democrática: entre os modelos burocrático e gerencial. *Revista do Serviço Público*, v. 54, n. 1, p. 45-58, jan./mar., 2003.

BERNARDI, Mônica M. E. O processo de concepção do cargo de empreendedor público. In: GUIMARÃES, Tadeu B.; BERNARDI, Mônica M. E. (Org.). *Empreendedores Públicos no Governo de Minas Gerais*: registro de uma experiência de resultados. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2010a.

_____. Acompanhamento do desempenho e dos resultados do empreendedor público. In: GUIMARÃES, Tadeu B.; BERNARDI, Mônica M. E. (Org.). *Empreendedores Públicos no Governo de Minas Gerais*: registro de uma experiência de resultados. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2010b.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição [da] República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 18 ago. 2016.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Burocracia pública e reforma gerencial. *Revista do Serviço Público de 1937 a 2007*, p. 29-47, 2007.

_____. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, v. 47, n. 1, 1996.

CAMPOS, Eder S. A.; LOPES, Helger M. Considerações Iniciais. In: GUIMARÃES, Tadeu B.; BERNARDI, Mônica M. E. (Org.). *Empreendedores Públicos no Governo de Minas Gerais*: registro de uma experiência de resultados. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2010.

CANTARINO, Adriana. Eixo da pré-qualificação. In: GUIMARÃES, Tadeu B.; BERNARDI, Mônica M. E. (Org.). *Empreendedores Públicos no Governo de Minas Gerais*: registro de uma experiência de resultados. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2010.

CERQUEIRA, Bruna; FRACAROLLI, Guilherme S.; ROLIM, Flávia. *Gestão por Resultados*: Disseminação e Engajamento dos Servidores para Implementação do Planejamento Estratégico Municipal. Propostas à Prefeitura Municipal de Osasco. 2015. 152 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2015.

CHILE. Servicio Civil. *Sistema de Alta Dirección Pública*. Santiago, 2016. Disponível em: <<http://www.serviciocivil.gob.cl/sistema-de-alta-direcci%C3%B3n-p%C3%BAblica-0>>. Acesso em: 7 ago. 2016.

CRUZ, Rachel. Carreiras burocráticas e suas transformações: o caso dos gestores governamentais no Brasil. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia. *Burocracia e Política no Brasil*: desafios para a ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2010.

DUARTE, Kênnya et al. Acordo de resultados. In: VILHENA, Renata et al. (Org.). *O choque de gestão em Minas Gerais*: políticas de gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.

ESTEVES, Mônica L. M.; SANTO, Sílvia E. Programa de desenvolvimento do grupo de empreendedores públicos. In: GUIMARÃES, Tadeu B.; BERNARDI, Mônica M. E. (Org.). *Empreendedores Públicos no Governo de Minas Gerais*: registro de uma experiência de resultados. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2010.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. *Revista de Administração Pública*, v. 35, n. 1, p. 119-144, jan./fev. 2001.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. *Gestão por resultados e eficiência na administração pública*: uma análise à luz da experiência de Minas Gerais. 2009. 187 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2009.

GUERRA, Alexandre et al. (Org.). *Planejamento público e gestão por resultados*: uma experiência municipal aplicada. São Paulo: Hucitec, 2016. 255 p.

IBGE. Osasco. *Cidades@*. 2015. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=353440>>. Acesso em: 30 ago. 2016.

IIDA, Itiro. Planejamento estratégico situacional. *Production*, v. 3, n. 2, p. 113-125, dez. 1993. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-65131993000200004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 24 jul. 2016.

JANN, Werner; REICHARD, Christoph. Melhores práticas na modernização do Estado. *Revista do Serviço Público*, v. 53, n. 3, p. 33-52, 2002.

LONGO, Francisco. *Mérito e Flexibilidade: a gestão das pessoas no setor público*. São Paulo: Edições FUNDAP, 2007.

_____. Modernizar la gestión pública de las personas: los desafíos de la flexibilidad. *CLAD Reforma y Democracia*, n. 19, feb. 2001. Disponível em: <<http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/019-febrero-2001-1/modernizar-la-gestion-publica-de-las-personas-los-desafios-de-la-flexibilidad-1>>. Acesso em: 10 abr. 2016.

LOPES, Helger M.; CAMPOS, Eder S. A. Empreendendo o Programa Estado para Resultados. In: GUIMARÃES, Tadeu B.; BERNARDI, Mônica M. E. (Org.). *Empreendedores Públicos no Governo de Minas Gerais*: registro de uma experiência de resultados. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2010.

MARIN, Pedro de L. *Sistemas de gestão para resultados no setor público: intersecções entre política, governança e desempenho nas prefeituras de Rio de Janeiro e São Paulo*. 231 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2016.

MAYRHOFER, Wolfgang. Warning: flexibility can damage your organizational health! *Employee Relations*, v. 19, n. 6, p. 519-534, 1997. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/235266185_Warning_Flexibility_can_damage_your_organizational_health>. Acesso em: 15 maio 2016.

MINAS GERAIS. Lei Delegada n. 180, de 20 de janeiro de 2011. Dispõe sobre a estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, 21 jan. 2011. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?ano=2011&num=180&tipo=LDL>>. Acesso em 13 jul. 2016.

_____. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Resolução SEPLAG n. 35, de 29 de abril de 2009. Institui a Equipe de Apoio a Gestão Estratégica – EAGE dos órgãos da Administração Direta, Entidades Autárquicas e Fundacionais do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais. *Diário Oficial do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, 30 abr. 2009. p. 142. Disponível em: <<http://planejamento.mg.gov.br/legislacao/resolucoes/category/9-2009?start=60>>. Acesso em: 13 jul. 2016.

_____. Lei Delegada n. 112, de 25 de janeiro de 2007. Dispõe sobre a organização e a estrutura da Administração Pública do Poder Executivo do Estado e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, 26 jan. 2007a. Disponível em: <<http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=6610>>. Acesso em: 13 jul. 2016.

_____. Lei Delegada n. 174, de 26 de janeiro de 2007. Dispõe sobre o Grupo de Direção e Assessoramento do Quadro Geral de cargos de provimento em comissão e as funções gratificadas da Administração direta do Poder Executivo, e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, 27 jan. 2007b. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LDL&num=174&comp=&ano=2007&texto=consolidado>>. Acesso em: 13 jul. 2016.

- MINTZBERG, Henry. *The structuring of organizations*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1979.
- MOORE, Mark H. *Criando valor público: gestão estratégica no governo*. Rio de Janeiro: Uniletras; Brasília: ENAP, 2002.
- MORAES JUNIOR, Marcos F.; FRYSZMAN, Marjorie M. *Gestão por resultados: proposta de desdobramento da estratégia e criação de incentivos para o alcance das metas na Prefeitura do Município de Osasco*. 2015. 213 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2015.
- NOMAN, Zafar. Performance Budgeting in the United Kingdom. *OECD Journal on Budgeting*, v. 8, n. 1, 2008.
- OLIVEIRA, Ana Clara; ALMEIDA, Bernardo de; GUIMARÃES, Tadeu B. A Integração Planejamento-Orçamento. In: VILHENA, Renata et al. (Org.). *O choque de gestão em Minas Gerais: políticas de gestão pública para o desenvolvimento*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.
- OLIVEIRA, Júlia Torquato. A assessoria de gestão estratégica e inovação (AGEI): Uma análise aplicada à Secretaria de Estado de Desenvolvimento (SEDESE). In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 6., 2013, Brasília. *Anais...* Disponível em: <<http://repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/handle/123456789/779>>. Acesso em: 13 jul. 2016.
- OSASCO (Município). Lei Complementar n. 261, de 17 de maio de 2013. Dispõe sobre a criação da Secretaria de Relações Institucionais - SRI, da Secretaria de Planejamento e Gestão - SEPLAG, da Secretaria de Comunicação Social - SECOM, extinção da Secretaria de Governo - SG, sobre a reorganização da estrutura interno da Secretaria de Esportes, Recreação e Lazer - SERL e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sp/o/osasco/lei-complementar/2013/26/261/lei-complementar-n-261-2013-dispoe-sobre-a-criacao-da-secretaria-de-relacoes-institucionais-sri-da-secretaria-de-planejamento-e-gestao-seplag-da-secretaria-de-comunicacao-social-secom-extincao-da-secretaria-de-governo-sg-sobre-a-reorganizacao-da-estrutura-interna-da-secretaria-de-esportes-recreacao-e-lazer-serel-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 18 de ago. 2016.
- _____. Lei Orgânica do Município de Osasco/SP, de 5 de abril de 1990. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/lei-organica-osasco-sp>>. Acesso em: 18 ago. 2016.
- PACHECO, Regina Silvia. Flexibilidades e autonomia de gestão no Brasil: o estado da arte. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 4., 2011, Brasília. *Anais...* Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.sgc.goias.gov.br/upload/arquivos/2011-06/painel_35-124_125_126.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2016.
- _____. Contratualização de resultados no setor público: a experiência brasileira e o debate internacional. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 9., 2004, Madrid. *Anais...* Madrid, 2004.
- PANCHAMIA, Nehal; THOMAS, Peter. *Public Service Agreements and the Prime Minister's Delivery Unit*. London: Institute for Government, 2014. Disponível em:

<<http://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/260314%20CSRW%20-%20final.pdf>>. Acesso em: 8 ago. 2016.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. *Public management reform: a comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

RABELO, Gabriela; ALVARES, Merlyn; SANTOS, Valderez. Resultados e desafios na implementação do gerenciamento, monitoramento e avaliação de projetos prioritários da Prefeitura de Osasco/SP. In: CONGRESSO DE GESTÃO E POLÍTICA PÚBLICA, 1., 2015, Osasco. *Painéis...* Disponível em: <<http://www.seplag.osasco.sp.gov.br/Content/uploads/publicacao/arquivo/981cfa01-8d0f-40a8-9095-6b1c8761a535.pdf>>. Acesso em: 29 jul. 2016.

RUA, Maria das Graças. *A aplicação prática do Marco Lógico*. 20??. Disponível em: <http://antigo.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fAvaliacao_pratica_marco_logico.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2016.

SANTOS, Diego P.; OLIVEIRA, Kamila P. de; SILVEIRA, Mauro C. Coordenação e Alinhamento entre Escritórios de Projetos: um Estudo de Caso na Administração Pública Mineira. *Revista de Gestão e Projetos*, v. 4, n. 2, p. 128-152, 2013. Disponível em: <<http://www.revistagep.org/ojs/index.php/gep/article/view/134>>. Acesso em 13 jul. 2016.

SCORSOLINI-COMIN, Fabio; INOCENTE, David Forli; MIURA, Irene Kazumi. Aprendizagem organizacional e gestão do conhecimento: pautas para a gestão de pessoas. *Revista Brasileira de Orientação Profissional*, v. 12, n. 2, p. 227-239, dez. 2011. Disponível em: <http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-33902011000200010&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 30 jul. 2016.

SEPLAG. *Termo de Referência – Gestão por resultados: proposta de modelo organizacional das equipes de funcionários das secretarias municipais para implementação do planejamento estratégico da Prefeitura de Osasco*. Osasco, 2016a.

SEPLAG. *Avaliação Estratégica – Eixo Saúde*. Osasco, 2016b.

SEPLAG. *Equipe Técnica de Projetos por Secretaria*. Osasco: Prefeitura do Município de Osasco, 201?.

SILVEIRA, Mauro C. A experiência do Governo do Estado de Minas Gerais na gestão de projetos e programas. In: ENCONTRO NACIONAL DE GERENCIAMENTO DE PROJETOS NO SETOR PÚBLICO, 1., 2012, Cuiabá. *Painéis...* Disponível em: <http://www.tjmt.jus.br/INTRANET.ARQ/CMS/GrupoPaginas/101/935/2%C2%BA_PAINEL_MAURO_SILVEIRA_-_A_experi%C3%Aancia_do_Governo_do_Estado_de_Minas_Gerais_na_gest%C3%A3o_de_projetos_e_program.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2016.

SPINK, Peter. Inovação na perspectiva dos inovadores: a experiência do Programa Gestão Pública e Cidadania. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 1, n. 2, dez. 2003. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512003000200002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 14 jul. 2016.

_____. *Avaliação democrática: propostas e práticas*. Rio de Janeiro: ABIA, 2001. (Coleção ABIA. Fundamentos de avaliação, n. 3).

TROSA, Sylvie. *Gestão pública por resultados: quando o Estado se compromete*. Tradução de Maria Luíza de Carvalho. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: ENAP, 2001.

UOL. Barrado pela Ficha Limpa em Osasco (SP), Celso Giglio tenta reverter decisão do TSE. *UOL Eleições* 2012, 16 out. 2012. Disponível em: <<http://eleicoes.uol.com.br/2012/noticias/2012/10/16/barrado-pela-ficha-limpa-em-osasco-sp-celso-giglio-tenta-reverter-decisao-do-tse.htm>>. Acesso em: 24 jul. 2016. Notícia de 16 de outubro de 2012.

VILLANI, Anita et al. *Gestão de pessoas: integração e motivação em contexto de pressão por resultados: o caso UEPP*. 2013. 113 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2013.

WATKINS, Joana et al. *Driving Performance through Center of Government Delivery Units*. 2010. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/923311468337217269/pdf/600920BRI0GET010BOX358310B01PUBLIC1.pdf>>. Acesso em: 1 ago. 2016.

APÊNDICE A – Lista de Entrevistados

Data	Nome	Órgão	Cargo
30/03/2016	Nilson Brizoti	FGV Projetos	Consultor
08/06/2016	Dulce Helena Cazzuni	Secretaria de Planejamento e Gestão	Secretária
03/05 e 19/05	Alexandre Guerra	Secretaria de Planejamento e Gestão	Secretário-Adjunto
03/05, 19/05 e 08/06/16	Bruno Mancini	Secretaria de Planejamento e Gestão	Diretor de Planejamento Estratégico
19/05/2016	Ronnie Aldrin Silva	Secretaria de Planejamento e Gestão	Diretor de Estudos e Pesquisas, Indicadores e Metodologia de Sistemas Informatizados
08/06/2016	Luiz Felipe Ambrozio	Secretaria de Planejamento e Gestão	Diretor de Gestão, Acompanhamento de Resultados e Orçamento Público
03/05 e 19/05	Merlyn Alvares	Secretaria de Planejamento e Gestão	Diretora de Fortalecimento Institucional
19/05/2016	Anny Karine de Medeiros	Secretaria de Planejamento e Gestão	Gerente de Acompanhamento
19/05/2016	Vilma Barbosa da Silva	Secretaria de Planejamento e Gestão	Gerente de Acompanhamento
01/06/2016	Carlos Alberto Baba	Secretaria de Obras	Secretário
01/06/2016	Ivan Madeira	Secretaria de Obras	Secretário-Adjunto
01/06/2016	Marcio Augusto Ciaffrei	Secretaria de Obras	Engenheiro
17/06/2016	Cecília Suenaga Junqueira de Andrade	Secretaria de Saúde	Gestora de Convênios
17/06/2016	Loraine Malagueta Mariano	Secretaria de Saúde	Diretora do Fundo Municipal de Saúde

26/06/2016	Luciana Aparecida Affonso Pignatari	Secretaria de Saúde	Diretora do Departamento de Ações Estratégicas em Saúde
26/06/2016	Gilmar Antonio Menezes	Secretaria de Saúde	Diretor de Atenção Básica
30/06/2016	Sandra Lima	Secretaria de Saúde	Diretora de Apoio Operacional de Saúde

APÊNDICE B – Roteiro das entrevistas (SEPLAG)

Desenho dos postos

- Que objetivos eram pretendidos com essa estrutura?
- As secretarias contribuíram para o desenho desse modelo organizacional?
- Esse modelo está contribuindo para o alcance dos objetivos estratégicos? Por que? Quais são as maiores dificuldades?
- Qual o papel dos funcionários de cada uma das equipes dos escritórios (atividades, funções, responsabilidades, objetivos)? Qual sua situação na cadeia de autoridade?
- As áreas de autoridade e responsabilidade (poder decisório) estão bem definidas? Há clareza sobre a contribuição de cada parte?
- A descrição dos postos foi realizada? Algum instrumento formalizou essa descrição?
- Qual o tempo que dispendem com as atividades dos Escritórios?
- O que poderia melhorar a contribuição desses profissionais para o alcance dos resultados?

Perfis

- Quais são as aptidões esperadas desses integrantes (conhecimentos, habilidades, atitudes)?
- Houve algum alinhamento entre SEPLAG e Secretarias acerca do perfil esperado?
- De maneira geral, os funcionários alocados nessas posições têm essas competências?

Incorporação ao cargo

- Como se deu a escolha dos integrantes dos 3 escritórios? Algum critério foi estabelecido? SEPLAG participou da seleção dos integrantes? Deu algum direcionamento?
- Há constante mudança nos integrantes das equipes?
- Passaram por algum tipo de formação/treinamento para executarem essas funções? Se sim, como se deu a escolha dos participantes da capacitação? Foi efetivo? Perceberam mudanças?

APÊNDICE C – Roteiro das entrevistas (secretarias-fins)

Gerais

- Como lidam com o Plano e sua execução?
- Qual o grau de interferência da Seplag nas atribuições da pasta?

Desenho dos postos

- Vocês puderam contribuir para o desenho desse modelo organizacional?
- Esse modelo está contribuindo para o alcance dos objetivos estratégicos? Por que? Quais são as maiores dificuldades?
- Qual o papel dos funcionários das equipes locais (atividades, funções, responsabilidades, objetivos)? Qual sua situação na cadeia de autoridade?
- As áreas de autoridade e responsabilidade estão bem definidas? Há clareza sobre a contribuição de cada parte?
- A descrição dos postos foi realizada? Algum instrumento formalizou essa descrição?
- Quanto tempo dispendem com as atividades dos Escritórios?
- O que poderia melhorar a contribuição desses profissionais para o alcance dos resultados?

Perfis

- Quais são as aptidões esperadas desses integrantes (conhecimentos, habilidades, atitudes)?
- Houve algum alinhamento entre SEPLAG e Secretarias acerca do perfil esperado?
- De maneira geral, os funcionários alocados nessas posições têm essas competências?

Incorporação ao cargo

- Quantos integrantes tem o Escritório Local?
- Como se deu a escolha desses integrantes? Algum critério foi estabelecido? SEPLAG participou da seleção? Deu algum direcionamento?
- Há frequente mudança das equipes?
- Passaram por algum tipo de formação/treinamento para executarem essas funções? Se sim, como se deu a escolha dos participantes da capacitação?
- Recebem alguma gratificação pela função?

ANEXO A – Termo de Referência

MPGPP-FGV TERMO DE REFERÊNCIA PARA TRABALHO FINAL – 2016

Organização: Secretaria de Planejamento e Gestão da Prefeitura de Osasco (SEPLAG/PMO)

Gestão por resultados: proposta de modelo organizacional das equipes de funcionários das secretarias municipais para implementação do planejamento estratégico da Prefeitura de Osasco.

I - Antecedentes

Em 2013, foi criada a Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG) com a missão de promover a integração das ações de governo, impulsionar o planejamento estratégico e estimular uma gestão pública por resultados.

No mesmo ano, a equipe da SEPLAG coordenou um amplo processo de **planejamento estratégico** baseado nas demandas organizadas da sociedade e no Programa de Governo apresentado para a população, com a finalidade de definir objetivos estratégicos, indicadores, metas e projetos prioritários para os próximos quatro anos de gestão.

Entre os esforços realizados, destaca-se a elaboração do **Mapa Estratégico** da Prefeitura e do **Plano Plurianual (PPA) 2014-2017**. Ambos são ferramentas para o planejamento estratégico e organização dos recursos e esforços da administração pública municipal e da sociedade em direção a uma visão de futuro de médio prazo.

O Mapa Estratégico e o PPA 2014-2017 de Osasco foi resultado de um trabalho coletivo que envolveu todos os setores da administração pública municipal e foi guiado por um ambiente de retomada da prática de planejamento associado ao sentimento de parceria, objetivos comuns e comprometimento com o gasto público.

Do ponto de vista metodológico, utilizou-se um modelo de **Balanced Scorecard (BSC)** para elaboração do PPA. O BSC é uma ferramenta de gestão que parte da visão de futuro da organização para definir as estratégias prioritárias que serão executadas, os indicadores de desempenho, seguidos por metas para mensuração dos resultados atingidos na execução das estratégias pactuadas.

A **visão de futuro** e as marcas de governo foram baseadas nos seguintes atributos: desenvolvimento econômico; equidade social e regional; e elevação da qualidade de vida da população.

As iniciativas priorizadas neste planejamento estratégico almejam que a cidade de Osasco disponha de diferenciais competitivos. Para os cidadãos, os diferenciais futuros serão balizados por serviços públicos de qualidade, acesso a emprego e renda e também pelo bem estar. Para os novos

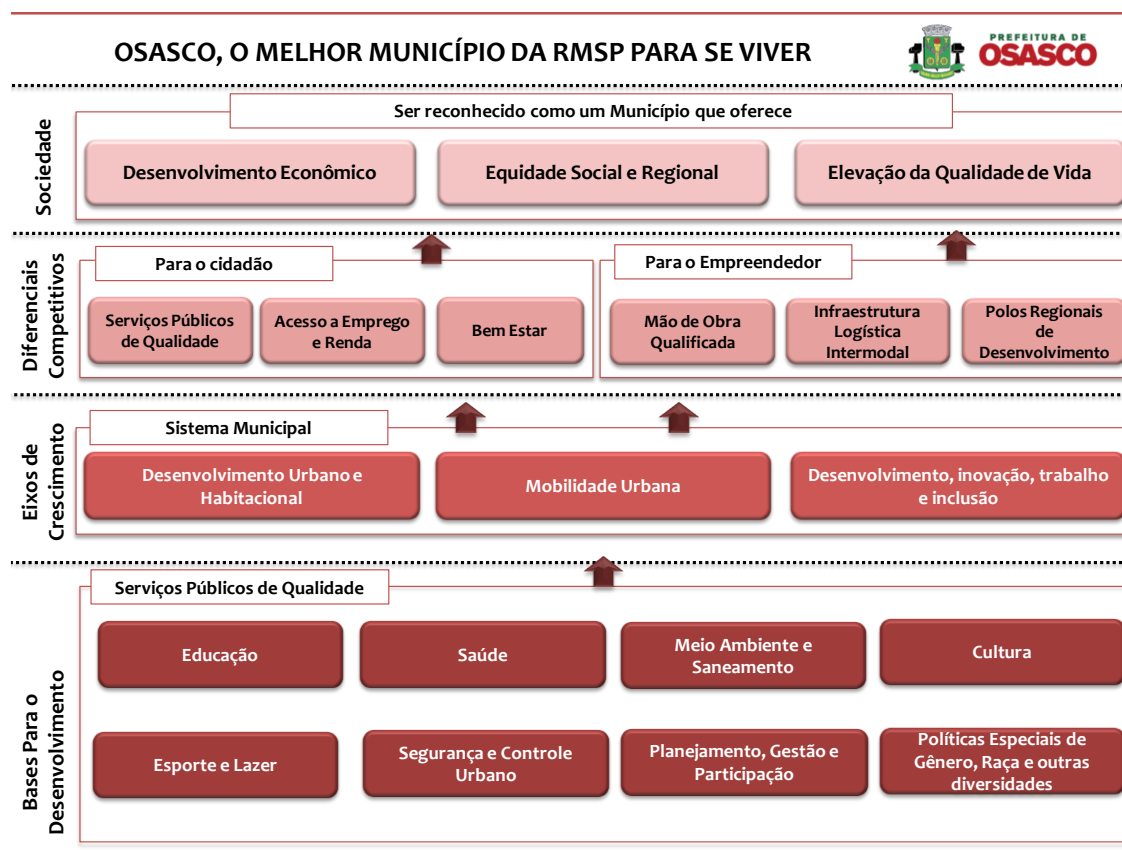
empreendedores ou já existentes, a cidade visa oferecer mão de obra qualificada, infraestrutura logística e polos regionais de desenvolvimento.

Neste sentido, os objetivos, indicadores e metas foram organizados em 11 eixos temáticos divididos entre eixos de crescimento e bases para o desenvolvimento. Fazem parte dos eixos de crescimento os seguintes eixos temáticos: Desenvolvimento Urbano e Habitacional; Mobilidade Urbana; Desenvolvimento, Inovação, Trabalho e Inclusão.

Foram consideradas as bases para o desenvolvimento os seguintes eixos temáticos: Educação; Saúde; Meio Ambiente e Saneamento; Cultura; Esporte e Lazer; Segurança e Controle Urbano; Planejamento, Gestão e Participação; e Política Especial de Gênero, Raça e outras diversidades.

Todos esses elementos estão contidos na Figura 1, que representa o Mapa Estratégico da administração pública municipal e a relação de causalidade existente entre os eixos temáticos e a visão de futuro almejada para a cidade.

Figura 1 – Mapa estratégico do PPA 2014-2017 de Osasco/SP



Fonte: PMO

Além da conclusão do planejamento estratégico e do PPA, sentiu-se a necessidade de obter instrumentos formais de pactuação entre os gestores públicos. A resposta a essa demanda veio por meio do estabelecimento dos **Acordos de Resultados** firmados entre as secretarias, SEPLAG/Osasco e o Prefeito. Estes Acordos são uma espécie de contrato contendo os objetivos, indicadores, projetos e metas para cada secretaria municipal.

Uma vez terminado o processo de planejamento, o desafio foi pensar em instrumentos para monitorar a implementação das iniciativas pactuadas. Do ponto de vista do **modelo organizacional das equipes**, se estruturou três formatos: Escritório da Estratégia (membros da SEPLAG que acompanham a estratégia de governo), Escritório de Projetos (membros da SEPLAG que acompanham os projetos estratégicos) e Escritório Local (composto por membros das secretarias municipais que acompanham a estratégia de governo, os projetos e o orçamento).

Também se pensou em instâncias para reuniões periódicas de acompanhamento da implementação das ações contidas no Planejamento Estratégico e no PPA 2014-2017. Estas instâncias são chamadas de **salas de situação** e acontecem bimestralmente para acompanhamento do desempenho da estratégia da execução dos projetos estratégicos

A organização das informações também conta com um Sistema Informatizado chamado **Monitora Osasco**. Em fase de implantação, o sistema vem se tornando uma importante ferramenta para o os gestores públicos acompanharem o andamento de todo o Planejamento Estratégico 2014-2017.

A **avaliação estratégica** tem como objetivo demonstrar os impactos que a execução do planejamento estratégico gerou no alcance dos resultados esperados, permitindo o monitoramento da evolução da estratégia assim como a realização de revisões de planejamento e ajustes na execução das políticas que se mostrem necessárias. Para isso, atribui-se notas a partir do acompanhamento de duas categorias: projetos estratégicos e indicadores. A nota dos projetos estratégicos leva em conta os resultados esperados, a execução orçamentária e o andamento dos projetos. Já os indicadores medem o alcance dos objetivos estratégicos e são mensurados de acordo com o atingimento das metas definidas nos Acordos de Resultados.

II – Situação problema

De forma conclusiva pode-se mencionar que a estratégia adotada pela Prefeitura de Osasco/SP vem contribuir com as discussões de inovação no campo do planejamento público e da gestão por resultados. As metodologias aplicadas por essa organização apontam avanços no modelo de planejamento estratégico aplicado na área pública e também na contratualização de resultados entre as secretarias municipais.

Apesar dos avanços obtidos, a implementação da estratégia ainda não foi inteiramente aplicada. Segundo a concepção de seus formuladores ainda restam muitos desafios. Para efeito da presente proposta de dissertação de mestrado destaca-se a avaliação do **modelo organizacional** das equipes para acompanhar a implementação do planejamento estratégico (escritórios da Estratégia, de Projetos e Local). Ao se referir principalmente ao escritório local, composto de três integrantes em cada secretaria municipal, vale mencionar que foram criados a partir de uma composição de funcionários já existentes na PMO, sendo predominantes os cargos comissionados e de dedicação

parcial. A SEPLAG acha que é possível aprimorar este modelo a partir de um quadro de funcionários concursados e de carreira.

Neste sentido, as perguntas/problemas que o projeto deve responder são:

Qual é a avaliação dos escritórios locais compostos por funcionários das secretarias municipais para implementação do planejamento estratégico da Prefeitura de Osasco?

Como deveria ser a concepção de um novo modelo organizacional baseado em uma futura carreira de gestor em caso de realização de concurso público? Qual deveria ser o perfil desse novo gestor público de carreira?

Objetivo

A finalidade da investigação é realizar uma avaliação dos escritórios locais compostos por funcionários das secretarias municipais para implementação do planejamento estratégico da Prefeitura. Posteriormente, propor soluções em torno de um novo modelo organizacional baseado em uma nova carreira de gestor em caso de realização de concurso público.

Metodologia

A proposta metodológica será definida pelo grupo de mestrandos do MPGPP, sendo desejável o uso de bibliografia especializada sobre o tema, somada a abordagem de experiências nacionais e internacionais sobre gestão de resultados. Por fim, considera-se desejável a coleta de informações a partir de entrevistas com os gestores da SEPLAG e com equipes selecionadas dos escritórios locais da Prefeitura.

Produtos

Relatório final, 40 a 50 páginas, Times New Roman 12, espaço 1,5, acrescidas de anexos e referências bibliográficas, a ser protocolado na Secretaria de Registro da EAESP-FGV.

Apresentação do relatório diante de banca, com participação de dirigente(s) da(s) organização(ões) envolvida(s).

Apresentação para gestores da instituição parceira (sem efeito avaliativo).

Conteúdo

Relatório elaborado pela equipe contendo:

- Diagnóstico da situação e análise.
- Proposta de medidas específicas e justificativas, além de procedimentos relacionados à implementação das medidas propostas.
- Anexos: lista de participantes; lista de pessoas entrevistadas; fontes de dados consultadas.
- Referências bibliográficas.

Organização

Secretaria de Planejamento e Gestão - SEPLAG

Prefeitura do Município de Osasco

Av. Bussocaba, 300, Sala 7, Centro, Osasco/SP - CEP 06023-901

Contato e pessoas responsáveis

Alexandre Guerra

Secretário Adjunto de Planejamento e Gestão

aguerra.seplag@osasco.sp.gov.br

Tel: 36529505

Bruno Mancini

Diretor de Planejamento Estratégico

brunomancini.seplag@osasco.sp.gov.br

Tel: 36529505