



Centro de Convenções Ulysses Guimarães
Brasília/DF – 16, 17 e 18 de abril de 2013

***ACCOUNTABILITY* POR RESULTADOS NO NÍVEL SUBNACIONAL: O CASO DO PLANO DE METAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO (2009-2012)**

Daniel Funcia De Bonis



ACCOUNTABILITY POR RESULTADOS NO NÍVEL SUBNACIONAL: O CASO DO PLANO DE METAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO (2009-2012)

Daniel Funcia De Bonis

RESUMO

Iniciativas de *accountability* por resultados têm se disseminado em diversos países e níveis de governo, e sua implementação tem levantado uma série de questões que necessitam ser trabalhadas teoricamente se pretendemos compreender os impactos efetivos dessas políticas e os dilemas e desafios apresentados por esta questão na prática. Esse trabalho pretende, por meio de pesquisa documental e entrevistas selecionadas, analisar o caso do Plano de Metas do município de São Paulo, a partir das variáveis identificadas como relevantes pela literatura, formuladas em questões como: Quem define os objetivos da ação pública? Como escolher os indicadores capazes de mensurar o alcance desses objetivos? Os indicadores devem mensurar *outputs* (resultados de processos) ou *outcomes* (impactos)? Quem escolhe os indicadores e define suas metas? Como mensurar os indicadores? Como definir metas para os indicadores? Como os indicadores, as metas e os resultados obtidos devem ser divulgados e de que forma são apropriados pelos demais atores sociais? Sem a pretensão de oferecer respostas definitivas, esse *paper* pretende aprofundar a reflexão sobre o tema.



1 INTRODUÇÃO

Como mensurar os resultados da ação pública? E como utilizar essa mensuração para aprimorar o regime democrático? Estas e outras questões altamente complexas estão por detrás da discussão a respeito da *accountability* por resultados. Sob a promessa de responsabilizar os agentes públicos frente os cidadãos, aumentar a transparência dos negócios públicos e oferecer instrumentos aos cidadãos para uma participação política mais qualificada, iniciativas de *accountability* por resultados têm se disseminado em diversos países e níveis de governo. Seus resultados, entretanto, são pouco conhecidos, e a implementação de iniciativas desse tipo tem levantado uma série de questões que necessitam ser trabalhadas teoricamente se pretendemos compreender os impactos efetivos de políticas de *accountability* e quais dilemas e desafios elas enfrentam. Esse trabalho pretende, por meio de pesquisa documental e entrevistas selecionadas, analisar o caso do Plano de Metas do município de São Paulo, a partir das variáveis identificadas como relevantes pela literatura.

2 ACCOUNTABILITY: CONCEITOS E DESDOBRAMENTOS

Os mecanismos de *accountability* (ou responsabilização) presentes nos sistemas políticos modernos têm sido um dos temas mais frequentes nas discussões sobre o funcionamento dos regimes democráticos nas últimas décadas. Autores como O'Donnell (2007), Przeworski (1998), Bresser-Pereira (2006) e outros se debruçaram sobre o conceito e seus desdobramentos, demonstrando como a noção tradicional de *accountability*, associada à realização periódica de eleições livres, se expandiu para uma impressionante miríade de instrumentos de controle e responsabilização.

Entre as definições atribuídas ao termo, utilizamos neste trabalho a adotada pelo Conselho Científico do CLAD (2006), segundo o qual a *accountability* é “um valor (ou meta-valor) que deve guiar os governos democráticos: a prestação de contas à sociedade”. Orientados por esse valor, diferentes regimes democráticos vem adotando e institucionalizando, crescentemente, diferentes (e variados)



mecanismos de accountability, ou seja, instrumentos capazes de ampliar (quantitativamente) ou aprimorar (qualitativamente) a responsabilização dos agentes responsáveis pelas políticas públicas – políticos e burocratas, principalmente.

Para classificar esses diferentes mecanismos é útil nos utilizarmos dos conceitos desenvolvidos por Guillermo O'Donnell (2007), cujo trabalho pioneiro distingue os mecanismos de *accountability vertical* daqueles associados à *accountability horizontal*.

Como mecanismo de *accountability* vertical, O'Donnell identifica essencialmente a realização de “eleições razoavelmente livres e institucionalizadas”, por meio das quais os cidadãos possam castigar ou premiar os governantes, votando num grupo de oposição, no primeiro caso, ou mantendo seu grupo político no poder, no segundo. Somam-se à realização de eleições a vigência de liberdades de opinião e associação e o acesso a fontes de informação razoavelmente variadas, a partir das quais as demandas sociais possam ser articuladas e publicizadas. Estas seriam os principais mecanismos envolvidos na *accountability* vertical. Trata-se da acepção tradicional do termo *accountability* na ciência política.

Em contraposição à *accountability* vertical, a *accountability horizontal* incorpora uma outra dimensão da responsabilização: nas palavras de O'Donnell, “a existência de instituições estatais que têm o direito e o poder legal de, e estão concretamente dispostas e capacitadas para, empreender ações que vão desde o controle rotineiro até as sanções legais ou o *impeachment*, em relação a atuações e omissões de outras instituições do Estado que podem, em princípio ou presumidamente, ser qualificadas como ilícitas” (O'DONNELL, 2007, p. 99). Fica claro que se tratam aqui de mecanismos de controle da ação do Executivo entre os períodos eleitorais, levados a cabo por redes de instituições que estão nos poderes Legislativo e Judiciário, além dos próprios sistemas de controle do Executivo. Para O'Donnell, a falta de mecanismos de *accountability* horizontal é tradicionalmente uma fraqueza das democracias latino-americanas.

Complementarmente à tipologia de O'Donnell, Smulovitz e Peruzzotti (2000) propõem, como terceira modalidade nos regimes democráticos contemporâneos, a *accountability social*, englobando um conjunto diverso de iniciativas movidas por ONGs, movimentos sociais, associações cívicas ou outros meios independentes, orientados por uma preocupação comum por melhorar a



transparência e a *accountability* da ação governamental por meio de ações como a supervisão do comportamento de funcionários e agências públicas, denúncias relativas a casos de violação da lei ou corrupção, pressão sobre os mecanismos de controle para que exercitem sua responsabilidade etc. Para os autores, este conjunto heterogêneo de atores sociais se utiliza de instrumentos que se somam ao repertório clássico de instituições eleitorais e legais de controle das ações de governo. Para O'Donnell, o conceito de *accountability* social “parece útil porque agrega uma série de atividades sociais diversas” que, entretanto, compartilham características importantes no seu papel fiscalizador (O'DONNELL, 2007, p.142).

Na América Latina, a *accountability social* tem sido, em muitos países, institucionalizada em ferramentas de controle e participação social, com maior ou menor formalização do ponto de vista legal. Estas tomam a forma de conselhos ou comitês com representantes da sociedade civil, de caráter consultivo ou deliberativo (GRAU, 2006). Os resultados dessas políticas são variados. Mais recentemente, as leis de acesso à informação têm aberto oportunidades para se ampliar consideravelmente a capacidade de exercício da *accountability* social, com resultados a serem avaliados.

A partir dos anos 80 e 90, as reformas administrativas empreendidas pelos Governos de diversos países, em especial no Reino Unido, colocam no centro da agenda pública a questão da eficiência e efetividade da ação pública. A mensuração e a avaliação dos resultados das políticas públicas passam a figurar como questões centrais, chamando a atenção para mecanismos de *accountability* com base em resultados.

3 ACCOUNTABILITY POR RESULTADOS: QUESTÕES CRÍTICAS

Para Trosa (2001), a gestão pública por resultados é parte de uma nova orientação necessária à organização e funcionamento da administração pública, em resposta às profundas transformações que tem passado a sociedade nas últimas décadas. A autora identifica seis desafios contemporâneos à organização do Estado: os efeitos da globalização, como o acelerado desenvolvimento tecnológico; a maior complexidade e diversidade das expectativas dos cidadãos; a crescente maturidade



das organizações da sociedade civil como fontes alternativas e legítimas de conhecimento e posição política sobre as políticas públicas; a crescente demanda social por transparência e *accountability*; a necessidade de delegação de poder, para que os servidores disponham dos meios necessários para lidar com as demandas complexas da sociedade; e finalmente, a diversificação dos modelos de prestação de serviço público.

A mensuração de resultados na administração pública ganha destaque no debate contemporâneo a partir da disseminação das ideias e práticas associadas ao movimento *do New Public Management (Nova Gestão Pública)*, nos anos 1980 e 90, com sua orientação focada em combater “a ineficiência relacionada ao excesso de procedimentos e controles processuais, e a baixa responsabilização dos burocratas frente ao sistema político e à sociedade” (ABRUCIO & SANO, 2008), por meio de reformas nas estruturas e processos do Estado. Como destaca Pacheco (2009),

Mensurar resultados é uma ferramenta que vem sendo parte de um conjunto abrangente de mudanças que incluem a revisão da macroestrutura do Estado e a criação de “*arm’s length organizations*” (agências e organizações públicas não-estatais), a definição prévia de resultados a alcançar, a concessão de flexibilidades à organização que se compromete previamente com resultados, o reconhecimento do papel do *public manager* a quem é concedida maior autonomia e imputada nova responsabilização pelos resultados visados; tais mudanças são acompanhadas portanto de uma nova distribuição de responsabilidades, ou *accountability* por resultados (PACHECO, 2009, p. 4).

Ao enfatizar os controles baseados em resultados, em contraposição aos controles burocráticos de procedimentos típicos da Administração Pública, os proponentes da Nova Gestão Pública pretendiam melhorar a eficiência do aparelho do Estado, combatendo as disfunções burocráticas responsáveis pela profusão de normas e regulamentos duplicados, fragmentados, excessivos e muitas vezes irrelevantes, que tornavam o aparato estatal por demais rígido e pouco responsivo às necessidades dos cidadãos.

Apesar da necessidade de mensurar o desempenho das organizações e políticas públicas surgir de um diagnóstico comum, não é possível analisar qualquer iniciativa de mensuração de desempenho sem atentar para o seu propósito; como destaca Behn (2003), “propósitos diferentes exigem medidas diferentes”.

Nesse sentido, Talbot (2007) identifica alguns argumentos presentes nas narrativas em favor da utilização do desempenho no setor público:



- Desempenho como *accountability* – para que as democracias funcionem efetivamente, os cidadãos precisam ter informações fidedignas sobre as políticas públicas e seus resultados;
- Desempenho como informação para o usuário – quando o cidadão pode optar por um provedor de serviço público dentre muitos, a divulgação de informações sobre desempenho de cada provedor fortalece o seu poder de escolha e a competição entre os provedores;
- Desempenho como serviço ao consumidor – a divulgação de informação sobre os padrões de atendimento a serem observados pelos serviços públicos permite ao usuário um maior controle sobre a qualidade do atendimento;
- Desempenho como eficiência – informação sobre o desempenho pode permitir o desenvolvimento de medidas de avaliação da eficiência ou efetividade de um órgão público, comparando inputs e outputs, de forma análoga ao bottom-line financeiro no setor privado;
- Desempenho como resultado – o conceito de desempenho ajuda a tirar as organizações do foco excessivo nos seus inputs e processos internos para observar o seu impacto da sociedade e planejar suas ações a partir daí.

A classificação de Talbot deixa claro que a *accountability* por resultados exige uma análise própria, que leve em conta a finalidade a que se destinam os indicadores e sua mensuração – no caso, o *acesso pelos cidadãos de informações fidedignas sobre as políticas públicas e seus resultados*.

Para Quirós (2006), a *accountability* por resultados se sustenta

na avaliação ex-post das políticas e dos programas como meio para medir seu desempenho e exigir a prestação de contas dos diretores e funcionários públicos responsáveis, tanto por sua execução como pelos resultados obtidos. Pressupõe a confrontação entre as metas estabelecidas (compromissos adquiridos) e os resultados finalmente obtidos (realizações), de maneira tal que o grau de consistência entre “metas” e “resultados” gere a informação requerida para aproximar o nível de desempenho do governo e dos governantes. (QUIRÓS, 2006, p. 166)

A definição de Quirós traz ao centro do debate uma questão crucial para a *accountability* por resultados, a confrontação entre metas previamente definidas e os resultados alcançados. A aparente simplicidade do conceito esconde as enormes dificuldades encontradas na sua aplicação prática, que podem ser expressas por um conjunto de perguntas como:



- a) Quem define os objetivos da ação pública?
- b) Como escolher os indicadores capazes de mensurar o alcance desses objetivos?
- c) Os indicadores devem mensurar outputs (resultados de processos) ou outcomes (impactos)?
- d) Quem escolhe os indicadores e define suas metas?
- e) Como mensurar os indicadores? Quem faz a mensuração?
- f) Como definir metas para os indicadores?
- g) Como os indicadores, as metas e os resultados obtidos devem ser divulgados para os cidadãos?
- h) De que forma os indicadores, metas e resultados são apropriados pelos demais atores sociais?

Antes de nos debruçarmos mais detidamente sobre cada uma destas questões, vale a pena atentar para as definições dos termos que estamos utilizando nesta discussão, destacados na Tabela 1.

TABELA 1: DEFINIÇÃO DOS CONCEITOS

Conceito	Definição
<i>Objetivo</i>	Estado de coisas que se almeja alcançar após o desenvolvimento da ação
<i>Indicador</i>	Medida quantitativa utilizada para se mensurar o alcance de determinado objetivo
<i>Output</i>	Efeito direto da ação empreendida
<i>Outcome</i>	Impacto da ação sobre os indivíduos e a sociedade
<i>Meta</i>	Valor esperado do indicador após determinado intervalo de tempo
<i>Resultado</i>	Valor efetivo do indicador decorrido determinado intervalo de tempo.

Elaboração: autor



a) Quem define os objetivos da ação pública?

Nos modelos tradicionais de *accountability*, os objetivos da ação pública são definidos pelos políticos eleitos, que por meio das eleições obtêm a chancela dos eleitores para implementar, durante o mandato, a plataforma proposta durante as eleições (Przeworski, 1998). O modelo de formação de agenda pública de Kingdon (1996) oferece uma visão mais completa desse processo, com justa ênfase aos empreendedores de políticas. É importante destacar a possível importância de burocracias estruturadas e instâncias participativas neste processo.

b) Como escolher indicadores capazes de mensurar o alcance desses objetivos?

A escolha de indicadores pode ser analisada sob sua dimensão técnica ou política. Do ponto de vista técnico, a viabilidade técnica e financeira de mensurar os indicadores coloca limites concretos à escolha. Por outro lado, as percepções políticas quais as dimensões mais importantes da ação pública e do objetivo a ser perseguido orientam os atores responsáveis pela escolha. Para Bouckaert (1993), três dimensões são importantes para um sistema de mensuração que tenha significado: validade, legitimidade e funcionalidade. A *validade* diz respeito à consistência técnica inerente do indicador; a *legitimidade*, à sua percepção pelos atores relevantes como uma mensuração apropriada para o objetivo perseguido; e a *funcionalidade* refere-se às condições práticas para sua mensuração e uso.

c) Os indicadores devem mensurar outputs ou outcomes?

A escolha entre a mensuração de *outputs* e *outcomes* é tema frequente da literatura sobre mensuração de desempenho no setor público, mas não há consenso dos especialistas a respeito da superioridade de um tipo sobre outro. Para Behn (2004), gestores públicos devem se concentrar em medir *outputs*: estes podem mais facilmente gerar metas alcançáveis, transformando-se em instrumentos de gestão e motivação. Embora medidas de *outcomes* devam ser buscadas, elas sofrem mais comumente do problema de causalidade, ou seja, do grau em que é possível atribuir seu resultado à ação empreendida, isolando-a de demais efeitos sociais e ambientais.



Já Trosa (2001) defende a preponderância da mensuração de *outcomes*; segundo a autora, os governos deveriam começar seus esforços de mensuração pelos *outputs* das políticas e serviços públicos, mais simples de serem medidos, e gradativamente incorporar aos seus sistemas de avaliação a dimensão dos *outcomes*, com o cuidado de construir sempre o encadeamento lógico que leva da ação pública aos *outputs* e destes aos *outcomes*. Essa, entretanto, é uma tarefa de alta complexidade e a construção de mecanismos de avaliação dessa natureza permanece um desafio para as administrações públicas.

d) Quem escolhe os indicadores e define suas metas?

Na maior parte dos sistemas de gestão por resultados na administração pública, a definição de indicadores e suas metas é feita internamente ao Poder Executivo, podendo ficar a cargo do próprio prestador do serviço ou implementador da política; sob responsabilidade de um órgão central; ou ainda ser resultado de um processo de negociação entre essas duas instâncias. A distinção de Kettl (1997) entre as duas abordagens principais das reformas administrativas – de um lado a ênfase no controle e nos incentivos (“make managers manage”) e de outro o foco na flexibilidade e no aprendizado mútuo (“let managers manage”) é relevante aqui.

Modelos *bottom-up* de *accountability* tendem a enfatizar, como indicador de desempenho, a avaliação dos usuários dos serviços e políticas públicas. Alguns autores consideram esta uma forma de se garantir aos cidadãos uma participação direta no sistema de mensuração de desempenho (Van Dooren, 2008). Entretanto, mesmo nestes casos a definição de qual dimensão do desempenho deve ou não ser medida, e de que forma, é feita de forma mais ou menos centralizada.

e) Como mensurar os indicadores? Quem faz a mensuração?

A responsabilidade pela mensuração dos indicadores pode ser dos próprios órgãos responsáveis pelo serviço ou política pública, ou, alternativamente, por um órgão independente, interno ou externo à administração pública. No primeiro caso, a literatura aponta o risco de



gaming, ou seja, da manipulação de dados pelos agentes públicos cujo desempenho está sendo mensurado - em especial no caso de existirem prêmios ou sanções associadas ao desempenho das metas (é importante ressaltar que a literatura indica a existência de *gaming* mesmo em situações em que inexitem sanções, em casos em que a reputação dos agentes responsáveis esteja em jogo). A possibilidade de *gaming* é sempre presente em sistemas públicos de mensuração de desempenho (BEVAN & HOOD, 2006; HOOD, 2006).

f) Como definir metas para os indicadores?

A definição de metas para os indicadores é uma tarefa tão crucial quanto complexa, por razões diversas. Em primeiro lugar, a meta aponta para uma situação futura, e portanto sua definição se dá em graus variados de incerteza em relação ao contexto em que a meta deverá ser atingida. Além disso, nem sempre estão disponíveis séries históricas que demonstrem o desempenho do indicador no passado, dificultando ainda mais a projeção de uma trajetória futura do indicador. Por fim, há a necessidade de calibrar adequadamente as metas. Por um lado, o receio de obter um desempenho abaixo do previsto pode levar os decisores à definição de metas pouco ambiciosas, produzindo um desempenho médio ilusoriamente positivo; por outro, a definição de metas muito ambiciosas pode estimular a prática do *gaming* como forma de preservação da reputação dos agentes responsáveis.

A questão temporal é outra dimensão importante para a definição das metas. Uma das críticas comuns à gestão por resultados no setor público é a sua tendência a gerar uma visão excessivamente de curto prazo, perdendo de vista os objetivos mais ambiciosos das políticas públicas no longo prazo.

g) Como os indicadores, as metas e os resultados obtidos devem ser divulgados para os cidadãos?

A *accountability* por resultados existe como forma de se garantir maior transparência aos cidadãos a respeito da ação pública. Dessa forma, a forma pela qual informações de desempenho são divulgadas é relevante para sua avaliação. Alguns possíveis obstáculos para uma



política transparente de *accountability* por resultados são: divulgação de informações de forma excessivamente técnica, dificultando a compreensão do cidadão; divulgação insuficiente ou feita de forma sub-reptícia, em endereços eletrônicos difíceis de serem encontrados, ou em publicações impressas de acesso restrito; divulgação de dados em formatos digitais fechados, dificultando sua análise e uso pelos cidadãos; entre outros.

- h) De que forma os indicadores, metas e resultados são apropriados pelos demais atores sociais?

Como destaca Van Dooren (2008), mais importante que as considerações de nível técnico é o uso feito dos indicadores e metas. De que forma os resultados são discutidos e percebidos na sociedade, ou ainda, de que forma alteram a percepção dos cidadãos sobre o Governo e as instituições públicas? Qual o papel da mídia e de organizações da sociedade civil na divulgação e na formatação de discursos tendo como base essas informações? De que forma as informações sobre desempenho são absorvidas e resignificadas pelos diferentes atores no âmbito do debate democrático? Todas estas são questões partem do importante pressuposto da dimensão simbólica das informações sobre desempenho, inescapável quando tratamos das instituições políticas (MARCH & OLSEN, 2008)

As dificuldades na implementação de políticas de gestão por resultados na administração pública levou autores como Bouckaert e Peters (2000) a definir o tema como o “tendão de aquiles” da modernização administrativa, identificando dez questões e dilemas que se apresentam como problemas potenciais na sua efetivação: os altos custos dos sistemas de mensuração e monitoramento e das mudanças organizacionais preconizadas; a mensuração tende a ser maior nos níveis mais baixos da gestão, o que pode tirar questões mais estratégicas do foco do debate; as mudanças podem acirrar tensões entre qualidade e quantidade, com prejuízo da primeira; a alocação de recursos de acordo com o desempenho levanta questões de equidade e eficiência; nem todos podem ser ‘best practice’, e portanto premiações e



reconhecimentos podem ter efeito desmotivador sobre a maioria; o desempenho governamental não pode ser considerado apenas como a soma do desempenho das partes do aparelho estatal; desempenho tem significado diferente para diferentes atores, o que tem consequências para a *accountability*; o monitoramento de contratos de desempenho podem ser mais custosos e ineficientes do que relações estabelecidas de confiança; a relação entre desempenho mensurado e satisfação das expectativas dos cidadãos é complexa e mediada por canais de comunicação que afetam essa relação; a mensuração pode ser disfuncional, fraca tecnicamente ou de baixa legitimidade.

4 O CASO DO PLANO DE METAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Em março de 2007, um grupo de empresários e lideranças de organizações da sociedade civil criaram o Movimento Nossa São Paulo, com o objetivo de mobilizar os diversos demais segmentos da sociedade, incluindo organizações públicas e privadas, para a construção e o comprometimento em torno de um conjunto de metas orientadas pelo objetivo de se construir uma cidade mais justa e sustentável (WARIGODA & POZZEBON, 2009).

A principal bandeira do Movimento, no seu primeiro ano, foi a instituição da obrigação legal da adoção pela Prefeitura de São Paulo de um Plano de Metas, refletindo objetivamente em indicadores as promessas de campanha do prefeito eleito. Um projeto de lei iniciativa popular foi apresentado à Câmara Municipal, e após uma campanha do Movimento com grande apoio de meios de comunicação, foi aprovado em fevereiro de 2008.

A Emenda nº 30 à Lei Orgânica do Município de São Paulo estabelece que “o Prefeito, eleito ou reeleito, apresentará o Programa de Metas de sua gestão, até noventa dias após sua posse, que conterá as prioridades: as ações estratégicas, os indicadores e metas quantitativas para cada um dos setores da Administração Pública Municipal, Subprefeituras e Distritos da cidade, observando, no mínimo, as diretrizes de sua campanha eleitoral e os objetivos, as diretrizes, as ações estratégicas e as demais normas da lei do Plano Diretor Estratégico”. Segundo o dispositivo legal, os indicadores devem ser divulgados semestralmente pela Prefeitura.



A lei estabelece ainda, como “critérios” para a definição dos indicadores, os seguintes itens:

- a) promoção do desenvolvimento ambientalmente, socialmente e economicamente sustentável;
- b) inclusão social, com redução das desigualdades regionais e sociais;
- c) atendimento das funções sociais da cidade com melhoria da qualidade de vida urbana;
- d) promoção do cumprimento da função social da propriedade;
- e) promoção e defesa dos direitos fundamentais individuais e sociais de toda pessoa humana;
- f) promoção de meio ambiente ecologicamente equilibrado e combate à poluição sob todas as suas formas;
- g) universalização do atendimento dos serviços públicos municipais com observância das condições de regularidade; continuidade; eficiência, rapidez e cortesia no atendimento ao cidadão; segurança; atualidade com as melhores técnicas, métodos, processos e equipamentos; e modicidade das tarifas e preços públicos que considerem diferentemente as condições econômicas da população.

Em março de 2009, a nova administração municipal publica o documento *Agenda 2012: Plano de Metas da Cidade de São Paulo*. Segundo o documento, a Agenda “foi elaborada pelas secretarias municipais, com coordenação da Secretaria Municipal de Planejamento (Sempla) da Prefeitura de São Paulo, entre os meses de janeiro e março de 2009. Teve como base os modelos de administração por resultados e de acompanhamento da gestão implantados nas cidades de Bogotá, na Colômbia; Mineápolis, nos Estados Unidos; Barcelona, na Espanha; e Sidney, na Austrália” (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2009; MESQUITA, RISSO & PORTEL, 2011).

A maior parte das metas teve como base propostas feitas pelo prefeito eleito durante a campanha eleitoral; outras foram acrescentadas pelas Secretarias responsáveis, que tiveram papel importante na indicação e definição das ações prioritárias nas suas áreas de atuação e seus respectivos indicadores. Segundo relatado por técnicos da Secretaria de Planejamento, “houve pouco tempo para que se realizasse um amplo processo de consulta às equipes técnicas ou de análise crítica das metas propostas” (PRADO, FREITAS, ZAGO & MARIN, 2011, p. 17).



A responsabilidade pela gestão do Programa de Metas foi, desde o início do programa, atribuída à Secretaria de Planejamento. Cada meta foi atribuída a uma Secretaria responsável por seu atingimento. O monitoramento do avanço das metas foi realizado por técnicos da Secretaria do Planejamento.

Ao total, o documento apresentava 223 metas, distribuídas em cinco eixos, conforme se vê na tabela 2.

TABELA 2 - EIXOS DO PLANO DE METAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO (2009-2012)

Eixo*	Nº Metas	Definição	Principais áreas envolvidas
Cidade de Direitos	50	Promover a universalização dos serviços públicos e melhorar continuamente sua qualidade.	Educação, Saúde, Habitação, Assistência Social, Direitos Humanos, Pessoas com Deficiência, Segurança Urbana.
Cidade Sustentável	72	Compatibilizar a busca por melhor qualidade de vida para as gerações presentes e futuras com a necessária redução dos impactos ambientais gerados pelas atividades urbanas.	Meio Ambiente, Infraestrutura Urbana, Habitação, Transportes, Serviços, Subprefeituras.
Cidade Criativa	52	Aproveitar as potencialidades criativas da cidade para promover o desenvolvimento econômico e social.	Cultura, Esporte, Turismo.
Cidade de Oportunidades	29	Criar um ambiente propício à geração de empregos e de negócios, ampliar a qualificação profissional da mão-de-obra e promover a descentralização das atividades produtivas.	Trabalho, Desenvolvimento Urbano, Turismo, Relações Internacionais.
Cidade Eficiente	20	Assegurar qualidade, agilidade, transparência, responsabilidade social e justiça fiscal às políticas municipais.	Planejamento, Finanças, Negócios Jurídicos, Subprefeituras, Gestão.

Fonte: autor

*O documento cita ainda o eixo “Cidade Inclusiva”, definido com o objetivo de “reduzir as desigualdades territoriais por meio da articulação e integração de políticas públicas”. Para este eixo não foram definidas metas específicas, entendendo-se que seu cumprimento se dá pela articulação no território das metas especificadas nos demais eixos.



Para realizar o monitoramento, a Secretaria do Planejamento estabeleceu alguns modelos de relatório, contendo a contêm descrição da meta, fases da ação, marcos críticos relativos à execução de cada fase e cronograma. Um banco de dados foi montado, no qual as secretarias responsáveis poderiam incluir, mensalmente, informações atualizadas sobre cada meta. Estas informações eram a base dos relatórios elaborados pela Secretaria do Planejamento, sendo checadas *in loco*, em alguns casos, por seus técnicos. (PRADO, FREITAS, ZAGO & MARIN, 2011).

A divulgação do Plano de Metas e a evolução dos indicadores para o público em geral foi feita por meio de *website* específico para tal – <http://www.prefeitura.sp.gov.br/agenda2012> – no qual era possível acessar o documento completo com as metas, os relatórios semestrais, além de um “termômetro” que indicava ao usuário, para cada meta, seu status atual (MESQUITA, RISSO & PORTEL, 2011).

Em dezembro de 2012, a Prefeitura de São Paulo publicou um balanço final do Programa de Metas da Cidade de São Paulo. Segundo este balanço, das 223 metas, 123 foram concluídas (100% ou mais da meta atingido), outras 99 encontravam-se em andamento, e 1 não iniciada. O documento ressaltava ainda que, das 99 metas em andamento, 34 tinham nível de execução acima de 75%, e 45 já estariam beneficiando de alguma forma a população. O índice médio de atingimento das metas (índice de eficácia, na terminologia utilizada pela Secretaria de Planejamento) foi calculado em 81% (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2012).

5 O PLANO DE METAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO SOB UM OLHAR ANALÍTICO

Orientando-nos pelas questões teóricas relevantes colocadas pela literatura no tema *accountability* por resultados, estendemos aqui à experiência do Plano de Metas de São Paulo os questionamentos teóricos pertinentes.

O Plano de Metas da Cidade de São Paulo, segundo instituído pela sua lei de criação, deve ser apresentado nos primeiros 90 dias de gestão do prefeito eleito. Uma análise importante, que extrapola os objetivos desse *paper*, mas poderia ser desdobrada em futuras pesquisas, seria o estudo comparativo entre os programas de



governo apresentados durante a eleição e as metas constantes do plano, buscando identificar eventuais diferenças. Uma hipótese plausível seria o papel relevante dos técnicos das respectivas áreas na definição de metas plausíveis, ou seja, não muito ambiciosas ou distantes das preferências das equipes que serão responsáveis por sua implementação. Esta seria uma hipótese coerente com a preocupação da literatura com o papel dos burocratas na formulação de políticas (LINDBLOM, 1968; ABERBACH, ROCKMAN & PUTNAM, 1981). A possibilidade de um processo mais participativo ou *bottom-up* de definição das metas parece ser dificultado pelo prazo legal e pelo próprio conceito que embasa o dispositivo legal, qual seja, que as metas sejam oriundas do programa de governo do prefeito eleito, bem como de outros instrumentos de planejamento utilizados pelo Executivo municipal.

O Plano de Metas da Cidade de São Paulo trabalhou com 223 metas, cujo alcance era medido por “indicadores de eficácia”, todos eles mensurando *outputs*. Embora as metas fossem também analisadas pela Secretaria de Planejamento a partir de “indicadores de resultado”, mensurando *outcomes*, esses indicadores receberam pouco destaque na divulgação das metas nos relatórios e *website*, possivelmente devido à sua relação apenas indireta com o alcance de cada meta. Do ponto de vista da prioridade de divulgação e da utilização dos indicadores pela sociedade, pode-se afirmar que apenas os “indicadores de eficácia” tiveram relevância significativa. O Plano de Metas orientou-se inequivocamente para a mensuração de *outputs*.

Todas as metas se referiam ao horizonte de tempo do mandato, ou seja, apresentavam valores a ser alcançados até dezembro de 2012. As consequências da imposição desse limite temporal ao Plano, inscrita no próprio dispositivo legal que institucionalizou o mecanismo, precisariam ser analisadas com mais profundidade. Estaria o Plano reforçando uma tendência de concentrar as ações públicas no curto prazo, deixando de lado ações de maturação mais longa, que se estendessem para além dos quatro anos de mandato? Novos estudos empíricos de natureza comparada podem contribuir para a elucidação desta questão.

Numa análise comparativa do universo das 223 metas, um olhar analítico permite identificar algumas possíveis desproporções entre o número de metas atribuídas às diferentes áreas e sua importância relativa (representada por tamanho do orçamento, pessoal etc) no Executivo municipal. Como exemplo, o subitem



“Incentivo à cultura de paz” compreendia 5 metas, mesmo número do subitem “Acesso à educação e qualidade do ensino”. O quanto o problema de como “calibrar” apropriadamente as metas é de fato uma questão relevante parece ser uma questão a ser explorada com mais profundidade em futuras análises.

A mensuração dos indicadores, realizada pela Secretaria do Planejamento a partir de informações obtidas junto às Secretarias responsáveis, não esteve livre de ambiguidades e problemas de legitimidade. Uma primeira questão crítica foi a própria interpretação da meta por diferentes atores. A meta 12, por exemplo, consistia na seguinte redação: “100% das crianças cadastradas para vagas em creches atendidas”. Entretanto, enquanto a compreensão da Prefeitura era de que o meta se referia a crianças cadastradas *até dezembro de 2008*, o Movimento Nossa São Paulo e setores da imprensa compreenderam a meta como um compromisso do Executivo municipal em atender também a todas as crianças que se cadastrassem entre 2009 e 2012, questionando as medidas do indicador calculadas pelo Executivo municipal (FOLHA DE S. PAULO, 27/12/2012). Este ponto ressalta a importância do nível de especificação da meta como forma de reduzir ambiguidades na sua leitura social.

Outra dissonância se referia aos critérios utilizados para mensurar o andamento das metas. Enquanto a Prefeitura indicava a superação de etapas críticas (ex. licitações, desapropriações) como marcos para a indicação da porcentagem de alcance da meta, surgiam alguns questionamentos dessas medidas, considerando-as meros passos burocráticos ou administrativos que não representariam adequadamente a evolução do alcance da meta.

O balanço final do Plano foi também objeto de polêmica. Para a Prefeitura, o indicador mais importante para o cumprimento das metas propostas era o índice médio de eficácia das metas, calculado pela Prefeitura em 81%. Para o Movimento Nossa São Paulo, entretanto, apenas as metas com desempenho de pelo menos 100% deveriam ser consideradas como cumpridas, o que resultaria num índice de cumprimento de 55,1% (O ESTADO DE SÃO PAULO, 27/12/2012). Novamente, essa disputa entre critérios dissonantes, reproduzida pela imprensa, demonstra o quanto indicadores supostamente técnicos e neutros podem, no mundo social e político, ser submetidos a leituras bastante divergentes, conforme o contexto social e os interesses dos atores em jogo. Trata-se de uma clara demonstração da importância da dimensão de *legitimidade* do indicador, como definida por Bouckaert (1993).



Uma questão em aberto para futuros pesquisadores é a relação entre o Plano de Metas como instrumento de *accountability* e uma possível incorporação, pelo governo que o instituiu, de práticas de gestão por resultados, como contratualização, flexibilização, remuneração por resultados e outras. Se nos orientamos pelas diretrizes da gestão pública por resultados (TROSA, 2001), a hipótese de que o aproveitamento das metas de *accountability* para a definição de novas práticas de gestão poderia ser um alavancador da performance municipal deveria ser testada; essa ainda não foi, entretanto, a orientação utilizada pela Prefeitura de São Paulo no período estudado, que concentrou seus esforços na melhoria da transparência e *accountability* voltados para o cidadão, sem impactos maiores nos processos e mecanismos de gestão.

Finalmente, é inegável que o Programa foi incorporado à agenda pública da cidade, sendo objeto de intensa cobertura da mídia e debatido em diversas ocasiões por organizações sociais, jornalistas, cidadãos e políticos da situação e da oposição. Nesse sentido, podemos afirmar que, em que pese os dilemas e desafios notados acima, o Plano de Metas adquiriu grande importância, na sua primeira aplicação, como instrumento de *accountability* de resultados no município de São Paulo, o que parece apontar positivamente para sua possibilidade de institucionalização no contexto político da cidade.

REFERÊNCIAS

ABERBACH, J., ROCKMAN, B. & PUTNAM, R. (1981) *Bureaucrats and politicians in Western democracies*. Cambridge, Mass. Harvard University Press, 1981.

ABRUCIO, F. L. & SANO, H. (2008) Promessas e resultados da nova gestão pública no Brasil: o caso das organizações sociais de saúde em São Paulo. *Revista de Administração de Empresas – RAE*, Vol. 48, nº 3, jul-set/2008, pp. 64-80.

BEHN, R. (2003) Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures. *Public Administration Review*. September/October 2003, Vol. 63, No. 5, pp 586-606.

_____. (2004) Why public managers must measure outputs. *Public Management Report*, vol.1, n. 10, June, 2004



BEVAN, G. & HOOD, C. (2006). What's measured is what matters: targets and gaming in the English Public Health System. *Public Administration* Vol. 84, No. 3, 2006 (517–538)

BOUCKAERT, G. (1993) Measurement and Meaningful Management. *Public Productivity & Management Review*, Vol. 17, No. 1 (Autumn, 1993), pp. 31-43.

BOUCKAERT, G. e PETERS, B.G. (2002) Performance Measurement and Management: The Achilles' Heel in Administrative Modernization. *Public Performance & Management Review*, Vol. 25, No. 4 (Jun., 2002), pp. 359-362

BRESSER-PEREIRA, L.C. (2006) Apresentação. In BRESSER-PEREIRA, L.C. & GRAU, N.C. (coords.) *Responsabilização na Administração Pública*. São Paulo: CLAD/Fundap, 2006.

CONSELHO CIENTÍFICO DO CLAD (2006). A responsabilização na nova gestão pública Latino-Americana. In BRESSER-PEREIRA, L.C. & GRAU, N.C. (coords.) *Responsabilização na Administração Pública*. São Paulo: CLAD/Fundap, 2006.

FOLHA DE S. PAULO, 27/12/2012. “Promessa para creche foi alterada após campanha”.

FREITAS, J.P. de; MARIN, P.L.; PRADO, F.V.; ZAGO, M.F. (2011). Propostas para aceleração de duas metas em atraso da Agenda 2012 - Programa de Metas do Município de São Paulo. Dissertação (MPGPP): EAESP-FGV, 2011.

GRAU, N.C. (2006). Responsabilização pelo controle social. In BRESSER-PEREIRA, L.C. & GRAU, N.C. (coords.) *Responsabilização na Administração Pública*. São Paulo: CLAD/Fundap, 2006.

HOOD, C. (2006) Gaming in Targetworld: The Targets Approach to Managing British Public Services. *Public Administration Review*. July | August 2006. pp. 515-521.

KETTL, D. F. (1997) The global revolution in public management: driving themes, missing links. *Journal of Policy Analysis and Management*, 16(3): 446-62.

KINGDON, J. W. (1996) *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Longman Classics, 1996.

LINDBLOM, Charles (1968). *The policy-making process*. New Jersey: Prentice-Hall, 1968.

MARCH, J. & SIMON, J. (2008) Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política. *Rev. Sociol. Polit.* vol.16 no.31 Curitiba, Nov. 2008.



MESQUITA, C.G.; RISSO, M.I.; PORTEL, R. (2011). Desafios da implementação do Plano de Metas da Cidade de São Paulo: os casos do Clube-Escola e do sistema de indicadores de desempenho e resultados da gestão. Dissertação (MPGPP): EAESP-FGV, 2011.

O ESTADO DE SÃO PAULO, 27/12/2012. "Kassab só cumpre 55,1% das metas, mas diz que 'eficácia' atingiu 81%".

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

PACHECO, R. (2009). Mensuração de desempenho no setor público: os termos do debate. *Revista de Governança Social*, v. 2, p. 10-13, 2009.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO (2009). *Agenda 2012: Plano de Metas da Cidade de São Paulo*. Secretaria Municipal de Planejamento, PMSP.

_____. (2012). *Balanço final da Agenda 2012*. Secretaria Municipal de Planejamento, PMSP.

PRZEWORSKI, A. (1998) Sob o desenho do Estado: uma perspectiva agent-principal. In SPINK, P. & BRESSER-PEREIRA, L.C (orgs.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998.

QUIRÓS, M.M. (2006) Responsabilização pelo controle de resultados. In BRESSER-PEREIRA, L.C. & GRAU, N.C. (coords.) *Responsabilização na Administração Pública*. São Paulo: CLAD/Fundap, 2006.

SMULOVITZ, C. & PERUZZOTTI, E. (2000). Societal Accountability in Latin America. *Journal of Democracy*. Volume 11, Number 4, October 2000. pp. 147-158.

TALBOT, C. (2007) Performance Management. In FERLIE, E., LYNN JR., L. & POLLITT, C. (orgs.) *Oxford Handbook of Public Management*. Oxford Press, 2007.

TROSA, S. (2001). *Gestão pública por resultados: quando o Estado se compromete*. Rio de Janeiro: Ed. ENAP/Revan. 2001.

VAN DOOREN, W. (2008) Performance indicators: a wolf in sheep's clothing? Paper presented at the symposium 'Changing Educational Accountability in Europe', 24-25/6/2008

WARIGODA, M. & POZZEBON, M. (2009) "Keep your eyes on your city's social indicators: The Nossa São Paulo movement and the empowerment of civil society". in http://www.nossasaopaulo.org.br/portal/arquivos/english/research_about_us_OurS P.pdf



AUTORIA

Daniel Funcia De Bonis – Doutorando em Administração Pública e Governo. EAESP-FGV.
Endereço eletrônico: dfdb76@gmail.com

