



**GESTÃO ORIENTADA PARA RESULTADOS
EM OSASCO/SP: DA VINCULAÇÃO DO ORÇAMENTO
À ESTRATÉGICA AO MONITORAMENTO
E AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS**

**BRUNO MANCINI
ALEXANDRE GUERRA
DULCE HELENA CAZZUNI**



GESTÃO ORIENTADA PARA RESULTADOS EM OSASCO/SP: DA VINCULAÇÃO DO ORÇAMENTO À ESTRATÉGICA AO MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

Bruno Mancini
Alexandre Guerra
Dulce Helena Cazzuni

RESUMO

Para aumentar a capacidade de dar respostas às demandas crescentes de uma sociedade cada vez mais exigente o município de Osasco-SP, desde 2013, adotou o planejamento estratégico, orientando a gestão para resultados. Na construção do PPA 2014-2017, definiu-se 32 objetivos, distribuídos em 11 eixos, nomeados pelas principais áreas de governo, medidos por indicadores com metas anualmente pactuadas e concretizados por meio de iniciativas estratégicas responsáveis por elevar o patamar dos serviços públicos oferecidos e aumentar a qualidade de vida da população. Para que fosse possível conduzir esse processo de redefinição de prioridades, toda a execução orçamentária foi submetida ao planejamento estratégico e instaurando ferramentas de monitoramento e avaliação. Periodicamente, são realizadas salas de situação em que todas as tomadas de decisão são compartilhadas entre os gestores municipais. Os resultados já avaliados apenas demonstram o potencial benefício que essa transformação gerará, e além do aumento da performance governamental observada, houve significativos ganhos de aumento da velocidade de resposta às demandas e o controle das políticas públicas por gestores e cidadãos.

INTRODUÇÃO

Há quase uma unanimidade na avaliação de que a Constituição brasileira de 1988 foi (e segue sendo) municipalista, ao ampliar o poder e melhorar as condições de operação dos municípios, que são os entes da base do federalismo no país, no nível das cidades, em que se subdividem os 26 Estados sob a União.

Com autonomia política, administrativa e financeira, o município brasileiro, com base no artigo 30 da Constituição Federal, tem as seguintes competências exclusivas, ou seja, que não divide com outros níveis da Federação: legislar sobre assuntos de interesse local; suplementar a legislação federal e estadual no que lhe couber; instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade da prestação de contas e da publicação de balancetes; criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluindo o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e ensino fundamental; prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Desde a redemocratização até hoje, passando pela implantação e amadurecimento dos dispositivos constitucionais de 1988, os governos locais, no Brasil, vivenciam um processo de efervescência política e político-administrativa, que vem resultando em numerosas inovações de gestão e no relacionamento governo-sociedade, não sem conflitos e contradições. A tendência descentralizante e de reforço das bases locais do exercício do poder e da oferta de serviços públicos e políticas públicas dificilmente será revertida no Brasil, mas ela não tem sido, ainda, suficiente para que o país conte com um padrão de governabilidade e governança pública capazes de prover as populações locais de bens e serviços públicos de qualidade, na quantidade necessária e com a eficiência e a equidade desejáveis.

A adoção de modelos de administração pública gerencial nos municípios brasileiros foi muito tardia e ainda está em fase embrionária, em que é possível observarmos apenas os primeiros e sensíveis resultados dessas experiências de administrar as cidades sob a ótica de resultados.

Ao dividirmos as 5.567 cidades brasileiras de acordo com o estágio de evolução da gestão municipal em que se encontram, poderíamos encontrar três patamares distintos variando do modelo mais arcaico e circunstancial de administração ao modelo mais avançado de gestão pública: o primeiro deles, que abarcaria o maior número de cidades, trata-se daquelas em que não se preocupa em realizar quaisquer tipos de planejamento. São orientados de forma intuitiva e a partir da subordinação da ação estatal à questões estritamente políticas e altamente intempestivas. Neles, apenas os problemas mais urgentes são tratados com importância e todas as soluções são implantadas diretamente por aqueles responsáveis por enfrentar essas contingências; o segundo grupo, menor que o primeiro, tem clareza de que é preciso avançar e optaram por uma estratégia voltada para o gerenciamento de projetos. Têm-se em conta alguns projetos encarados como prioritários e percorre-se todos os esforços da gestão local para que sejam viabilizados e concluídos com razoabilidade; o terceiro grupo, infimamente menor que os outros dois, se caracteriza por aqueles que de fato pensam a administração de forma gerencial, orientada para resultados com acompanhamento da estratégia que deve ser implantada a partir dos programas pactuados no momento do pleito eleitoral vencido pela administração vencedora.

A nova gestão pública trazida por Bresser-Pereira, no governo FHC não só proporcionou inúmeros avanços no âmbito federal como permitiu que fosse espalhado um *ethos* reformista e defensor da gestão por resultados pelo Brasil, ao passo que divulgando incessantemente os trabalhos realizados para que o nosso país entrasse na página daqueles que passavam a tratar das questões relacionadas ao Estado gerencial, conforme aponta Abrucio (2007, p. 71-72): “O ministro Bresser também foi responsável por um movimento menos palpável em termos legislativos, e mesmo de difícil mensuração, pois tem efeitos mais de longo prazo. Ele se empenhou obstinadamente na disseminação de um rico debate no plano federal e nos estados sobre novas formas de gestão, fortemente orientadas pela melhoria do

desempenho do setor público. Neste sentido, a existência do plano diretor como diretriz geral de mudanças teve um papel estratégico. Esse projeto foi essencial para dar um sentido de agenda às ações, ultrapassando a manifestação normalmente fragmentadora das boas Desafios que consolidam a necessidade da administração gerencial em nível municipal.“

Esses ares foram respirados por diversas experiências que se inspiraram no modelo apresentado por Bresser e instituíram, em um primeiro momento em nível estadual, com a experiência do “Choque de Gestão” (2003-2010) em Minas Gerais, que obteve maior projeção de início e que logo abriu caminho para diversas práticas desse modelo de reforma gerencial implementadas por outros estados como Pernambuco, Sergipe, Rio de Janeiro e São Paulo (PACHECO, 2006). Mais recentemente municípios têm adotado políticas de gestão por resultados como Rio de Janeiro (RJ), Porto Alegre (RS), Salvador (BA), Belo Horizonte (MG), dentre outros.

A opção de Osasco-SP adotar o modelo gerencial a partir de 2013 residiu no enfrentamento de novos desafios para o avanço de sua gestão e de promover a inovação em um governo de continuidade após duas gestões anteriores bem sucedidas. Desde 2005, a Prefeitura do Município de Osasco obteve significativos avanços em uma estratégia para o desenvolvimento socioeconômico e sustentável da cidade. Os projetos bem sucedidos implementados pelo poder executivo municipal foram base para transferência de tecnologia social para outros municípios e contribuíram para o Governo Federal aperfeiçoar suas políticas sociais.

Foram muitas iniciativas em diversas áreas setoriais. Entre elas, destaca-se a contribuição para as políticas habitacionais de interesse social, de inclusão produtiva no meio urbano, atuando de forma inovadora no campo da redistribuição de renda, juventude, capacitação profissional, inclusão digital, intermediação de mão de obra, economia solidária e microcrédito produtivo. O município ganhou premiações nacionais e internacionais e seus gestores apoiaram a elaboração do Plano Brasil Sem Miséria do Governo Federal.

O presente artigo procura, portanto, contar como o município de Osasco-SP enfrentou esse desafio de implantar a cultura de planejamento e um modelo de gestão por resultados a partir da criação da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão (SEPLAG/Osasco), seus avanços e principais desdobramentos até aqui arrolados e os principais desafios e potencialidades.

O texto está estruturado nessa introdução que trata brevemente das condições gerais dos municípios brasileiros pós Constituição Federal de 1988 e a forma como a administração gerencial chega até os níveis subnacionais; em seguida apresenta-se a metodologia; na terceira parte, apresenta-se a experiência osasquense na administração gerencial por resultados, seus avanços e pontos críticos que ainda permitem melhorias e; por último, as conclusões sobre o processo até aqui vivenciado e as perspectivas futuras.

METODOLOGIA

Os aspectos motivadores deste trabalho são a de conhecermos mais de perto experiências de implementação de modelos gerenciais voltado para resultados em níveis municipais de governo no Brasil, além de observar como foram forjados os instrumentos institucionais, operacionais, legais de viabilização desse modelo implantado.

Como método, o trabalho opta pela revisão narrativa-descritiva contada pela experiência dos autores na vivência cotidiana de implantação de políticas de gestão pública. Não se propõe esgotar esse modelo aqui, em que pese a possibilidade de aprofundamento a partir de outras pesquisas que analisem essa implantação em outros municípios e, em um segundo momento proporcionem perspectivas comparadas para elucidar padrões comportamentais de atores e instituições na implementação dessas políticas de gestão.

Os dados obtidos foram coletados a partir da observação dos autores ao longo do processo, notícias divulgadas na imprensa oficial, além de documentos técnicos, apresentações e reuniões de trabalho em que foram discutidas as metodologias, resultados obtidos e críticas em relação ao trabalho realizado à frente da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão de Osasco-SP.

A EXPERIÊNCIA DE OSASCO NA IMPLANTAÇÃO DO MODELO GERENCIAL BASEADO EM RESULTADOS

O município de Osasco

O Município de Osasco está inserido na Sub-Região Noroeste da Região Metropolitana de São Paulo – RMSP, composta pelos seguintes municípios: Osasco, Carapicuíba, Jandira, Barueri, Vargem Grande Paulista, Itapevi, Cotia, Santana de Parnaíba e Pirapora do Bom Jesus.

O território do município de Osasco possui formato aproximado de um losango, mais extenso no eixo Norte – Sul, com cerca de 17 km, e menos extenso no sentido Leste – Oeste, com no máximo 7 km. Perfaz 64,95 km², aproximadamente 0,8% do território da Região Metropolitana de São Paulo, possuindo, contudo cerca de 3,3% da sua população. O município faz limite a Norte e a Leste com o município de São Paulo, ao Sul com o município de Taboão da Serra e a Oeste com os municípios de Cotia, Carapicuíba, Barueri e Santana de Parnaíba.

Em 2013, a população de 691.652 habitantes colocava Osasco no posto de sexta maior cidade do Estado de São Paulo em termos populacionais e 24^a do Brasil. Atualmente, o município de Osasco é 100% urbano, com densidade demográfica igual a 10.322,03 habitantes/km², sendo uma das cinco cidades mais populacionalmente densas do país.

Em termos de infraestrutura urbana, segundo IBGE, em 2010 os habitantes de Osasco residiam em 201.894 domicílios, o que representa uma média aproximada de 3,4 moradores por domicílio, em sua maioria com acesso aos serviços urbanos de água e esgoto, iluminação pública e coleta de lixo. Do total de domicílios, 21.505 deles apresentavam condições precárias de infraestrutura urbana, com carência de serviços públicos, o que corresponde a 10,7% das moradias do município.

Osasco é o centro regional da Zona Oeste da Região Metropolitana de São Paulo. No município se encontram as sedes do Centro das Indústrias do Estado de São Paulo – CIESP, da Federação das Associações Comerciais – FACESP, do Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequena Empresa – SEBRAE, Junta Comercial e sindicatos, além de unidades do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI e Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – SENAC.

A ROMSP possui um Produto Interno Bruto (PIB) da ordem de 111,4 bilhões de reais, o que vem representar 15% do PIB metropolitano (R\$ 742,4 bilhões), 8,3% do estadual (R\$ 1,3 trilhões) e 2,7% do nacional (R\$ 4,1 trilhões).

Osasco possui um PIB da ordem de 39,2 bilhões de reais, 35% do PIB da ROMSP, sendo a 4ª maior economia do Estado e a 11ª maior economia entre os municípios brasileiros. No mercado de trabalho, entre 2004 e 2013, registrou-se uma elevação da participação dos ocupados na População Economicamente Ativa (PEA) de 81,8% para 89,6%. Nesse mesmo período, houve redução da taxa de desemprego aberto de 12,3% para 8,3%, aumento da participação dos trabalhadores formais no total de ocupados de 57,9% para 71,2%; e diminuição da informalidade de 37,4% para 19%.

O contexto difícil dos municípios brasileiros

Desde o início da segunda década do século XXI, os municípios brasileiros enfrentam dificuldades novas, decorrentes da conjuntura econômica. Desde 2003 eles vinham obtendo níveis de receitas consideradas boas para a realidade brasileira, graças ao aproveitamento de sua privilegiada porção na fatia do bolo tributário pós-1988, combinada com o crescimento econômico. Neste cenário, foram capazes de obedecer às restrições que lhes foram impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, desde 2000 (cortes de gastos e limitações de despesas e endividamento), e de assumir, simultaneamente, novas despesas, principalmente em Saúde e Educação. Na medida em que, desde 2009, com perspectivas de piora em 2015, a receita disponível começa a fraquejar, talvez não seja possível aos prefeitos manter a atual condição de gerentes bem sucedidos de um nível de governo que se tornou o grande executor de políticas públicas em sistemas compartilhados, com crescente responsabilidades financeiras, pouca margem de poder para traçar essas políticas e, além disso, restringido quanto às possibilidades de endividamento e de mudanças nos perfis de gasto, no tocante às funções governamentais e elementos de gasto.

A crise econômica, ao atingir também a receita disponível para Estados e União, fará com que os Estados promovam recuos nas transferências voluntárias, o mesmo fazendo a União, que também já esgotou as possibilidades de ampliar a carga tributária com a criação de receitas não transferíveis, para fazer caixa e dar conta de suas atribuições.

Dificuldades pelo lado da receita tendem, portanto, doravante, a colocar em xeque a forma atual de repartição de recursos e de responsabilidades no federalismo fiscal brasileiro. Mesmo que ele resista à crise, atravessando-a sem mudanças expressivas, é evidente que ainda assim necessita ser repactuado, aproveitando-se o que de positivo conquistou com suas inovações das últimas três décadas e livrando-se das distorções que foram se acumulando.

Por mais que mecanismos criativos de financiamento das políticas públicas e dos serviços públicos sejam concebidos e articulados (como as parcerias público-privadas e outras formas de gestão compartilhada com agentes do mercado), sob a pressão da crise fiscal – de resto, não-exclusiva do Brasil – e por mais que metodologias redutoras de custos sejam aplicadas na administração pública, as deficiências do federalismo fiscal brasileiro permanecerão exigindo soluções tecnicamente corretas (já concebidas pela teoria) e politicamente viáveis (a serem criadas), a fim de que a gestão compartilhada do território, e a divisão do poder com base nele, não atrapalhem as potenciais contribuições do setor público ao desenvolvimento socioeconômico, nem reduzam o vigor da democracia que se consolidou no país.

Com o cenário que se configura de dificuldades e necessidades de ajustes fiscais no âmbito municipal os municípios só podem recorrer à tecnologias inovadoras de gestão dos recursos públicos que garantam uma melhor qualidade do gasto público, fazendo com que os governos – sobretudo os locais, que residem mais próximo da moradia dos cidadãos – reinventem os sistemas de gestão para o virtuoso enfrentamento das dificuldades e desafios que se avizinham.

Dentre as soluções que se apresenta, a gestão por resultados é uma das mais frutíferas uma vez que permite o atingimento das questões centrais e nevrálgicas da administração local ao contrário de pensarmos naquele conjunto de municípios que tateiam na tentativa de solucionar os problemas conforme aparecem.

Os primeiros desafios à gestão por resultados

No início de 2013, quando o prefeito Jorge Lapas (PT) assumiu o posto vencido no escrutínio do ano anterior começou o desafio de se materializar a gestão orientada para resultados proposta durante a campanha eleitoral. O primeiro desafio imposto foi o de estruturar uma Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão.

Havia, até 2012, a Secretaria Municipal de Governo, até então responsável no pela articulação governamental e capitaneada pelo atual prefeito, que promoveu uma divisão – dando o primeiro passo para a construção de um modelo baseado em resultados – da antiga secretaria em duas: uma de planejamento e gestão, responsável por viabilizar essa gestão por resultados e a Secretaria de Relações Institucionais, uma espécie de Casa Civil municipal que faz o diálogo com os parlamentares, movimentos sociais, organizações da sociedade civil, entre outros. Essa divisão que mantém claras as divisões técnicas para um lado – o da SEPLAG – e político para outro – o da SRI – foram fundamentais para a viabilidade da estratégia planejada.

Ao criar a secretaria e definir a dupla Dulce Cazzuni e Alexandre Guerra para conduzir a SEPLAG em sua missão de viabilizar a gestão por resultados optou—se por somar a experiência altamente exitosa dela à frente da política de trabalho, emprego e renda do município dos oito anos anteriores com a oxigenação acadêmica de Guerra que trouxe das bancadas de pesquisa da Fundação Getúlio Vargas parte da metodologia que seria implantada.

Com eles, constituiu-se aos poucos o restante da equipe dos quatro departamentos que compõem a SEPLAG, além da estrutura administrativa e de gabinete: Departamento de Planejamento Estratégico; Departamento de Fortalecimento Institucional; Departamento de Estudos, Pesquisas e Indicadores; e Departamento de Acompanhamento de Resultados e Orçamento Público. Optou-se por recheiar as equipes com técnicos altamente capacitados, egressos das principais escolas de administração pública, economia, sociologia, direito, geografia entre outros, com trajetórias e experiências razoavelmente relevantes para o processo de aprendizagem que se iniciaria.

O próximo passo seria a obtenção do convencimento e apoio político dos secretários municipais. Na experiência nacional, muitas secretarias de planejamento e gestão foram criadas contando com equipes bastante competentes do ponto de vista teórico, metodológico e prático, mas com pouco apoio do chefe do executivo, ocasionando um baixo resultado esperado na implementação das iniciativas contidas no planejamento estratégico.

Em Osasco, a implementação da cultura de planejamento e gestão por resultados teve como proponente o próprio Prefeito que acompanhou e legitima todo o processo. Desta forma, o desafio se concentrou em convencer e obter o apoio dos secretários municipais em busca de estabelecer um sentimento de parceria compartilhado de objetivos comuns, confiança e comprometimento.

Superada essa fase de convencimento, iniciou-se a coordenação de um processo de planejamento estratégico voltado para resultados abrangendo toda a Prefeitura. Esse processo foi inspirado no plano de governo do outrora candidato a prefeito Jorge Lapas, que reproduzia em grande parte o processo de comemoração dos 50 anos da cidade¹ que contou com 75 reuniões em nove eixos temáticos, tendo participação dos sindicatos, empresários, sociedade civil organizada e do próprio governo.

O planejamento estratégico compreendeu a tradução das ideias, estratégias, manutenção de programas previamente instituídos e propostas de melhorias em elementos claros e definidos com objetivos, ações prioritárias e indicadores de desempenho. A organização dos recursos e esforços da administração pública municipal em direção a uma visão de futuro para o período de 2014-2017 baseada em desenvolvimento econômico; equidade social e regional; e da elevação da qualidade de vida da população pode ser verificada na figura 1, abaixo que representa o mapa estratégico do município de Osasco-SP.

¹ A esse movimento deu-se o nome de “Osasco 50 anos”.



Figura 1 – Mapa Estratégico do Município de Osasco-SP

As diretrizes instituídas nesse processo eram a de Incorporar a cultura de planejamento e gestão; promover a inversão de prioridades com o Foco no cidadão; e qualidade fiscal e inovação da gestão pública; Integração dos órgãos municipais e demais atores públicos (esfera estadual e federal), assim como atores da esfera privada e terceiro setor; e Transparência para garantir aos cidadãos acesso as informações e maior participação popular no controle social da atividade pública.

Para além dos desafios de se implantar a cultura de planejamento e o modelo de gestão por resultados, havia uma pressão sobre a SEPLAG de acompanhar – e viabilizar – uma série de projetos que contavam com recursos do governo federal e que estavam com diversos problemas de liberações, execução e até mesmo prestação de contas.

Tais projetos haviam sido viabilizados a partir de inúmeras gestões realizadas pelas administrações anteriores junto ao governo federal por meio do PAC, Minha Casa Minha Vida, entre outros programas de apoio e estímulo ao investimento nas cidades. Assim, foi necessário a elaboração de forças-tarefa paralelas de idas a Brasília, remodelagem de projetos, prestações de contas atrasadas entre outras atividades.

A vinculação da estratégia ao orçamento

O processo iniciou-se com a transformação do Programa de Governo levando em conta a priorização a partir dos recursos disponíveis. O planejamento contou com a participação de forma matricial de gestores municipais da administração direta para definição de um mapa estratégico contendo objetivos, indicadores, metas e projetos estratégicos. A metodologia utilizada foi o Balanced Scorecard, que parte da visão de futuro da organização para definir as estratégias prioritárias a serem executadas.

Para associar o planejamento estratégico ao orçamento foram necessários esforços hercúleos. De nada adiantaria ter um planejamento estratégico bem sucedido se este não fosse associado ao orçamento municipal. Assim a equipe esforçou-se em associar o mapa estratégico às peças orçamentárias formais. Para tal, o empenho realizado se voltou à elaboração do Plano Plurianual (PPA) 2014-2017, e consecutivas Leis de Diretrizes Orçamentárias e Leis Orçamentárias Anuais.

Todo esse trabalho de vinculação do planejamento estratégico ao PPA na confecção das metas, diretrizes e desenhos dos programas do orçamento municipal são altamente louváveis, mas ainda faltava um avanço conquistado somente mais adiante, após a configuração de todos os projetos responsáveis por levar a administração a alcançar os patamares estipulados no planejamento estratégico.

O grande avanço ao qual nos referimos é o de que todos os projetos consignados como responsáveis por garantir o atingimento dos objetivos estratégicos estão inseridos dentro do sistema de gestão orçamentária utilizado para viabilizar a execução orçamentária a partir de 2015. Ou seja, para cada despesa realizada, é possível que verifiquemos qual projeto estratégico está vinculada ou ainda se trata-se de uma despesa de custeio da máquina ou de outros projetos não elencados no planejamento estratégico mas que fazem parte da carteira de itens a serem executados pelas secretarias municipais.

Outro avanço instituído recentemente na vinculação da execução orçamentária ao planejamento estratégico é que todas as propostas de despesas, antes de se promover a respectiva reserva orçamentária após a emissão da declaração do ordenador de despesa, o processo administrativo passa por uma

avaliação se há adequação do gasto elencado à programação orçamentária vigente, demonstrando clara submissão do orçamento municipal ao modelo de gestão por resultados.

Instrumentos de pactuação, acompanhamento e avaliação

Após a conclusão do planejamento estratégico e do PPA, sentiu-se a necessidade de obter instrumentos formais de pactuação entre os gestores públicos acerca daquilo que havia sido delineado. A resposta a essa demanda veio por meio do estabelecimento dos Acordos de Resultados firmados entre as secretarias municipais e o Prefeito, com a SEPLAG como interveniente. Estes acordos são uma espécie de contrato contendo os objetivos, indicadores, projetos e metas para cada secretaria municipal no período de 2014 a 2017.

Os acordos de resultado representaram não só a pactuação de tudo o que já havia sido determinado nas instâncias coletivas de tomada de decisão, mas também se nutrem de todo o simbolismo e materializam todo o resultado do que é o planejamento estratégico de cada eixo, representado pelas secretarias municipais que são signatárias, uma vez que não foi instituída uma outra lei – para além das leis orçamentárias – que contivesse todas as determinações do planejamento estratégico.

Para monitorar a implementação das iniciativas pactuadas, elaborou-se uma diagramação das equipes a partir de um modelo organizacional que permite não só a condução do monitoramento como também da revisão constante de todo o processo de planejamento a partir do Escritório da Estratégia, formado por membros da SEPLAG que acompanham a estratégia governamental; Escritório de Projetos, formado por 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 a execução orçamentária da secretaria que representam.

Também se viabilizou instâncias de tomadas de decisão periódicas a partir de reuniões com o Chefe do Executivo, a secretaria pautada e o conjunto de secretários das áreas-meio, com o intuito de promover um acompanhamento mais

próximo da implementação das ações contidas no Planejamento Estratégico e no PPA 2014-2017. Estas instâncias são chamadas de salas de situação e acontecem bi ou trimestralmente para acompanhamento dos projetos e semestralmente para acompanhamento estratégico dos objetivos, indicadores e metas.

A organização das informações também conta com um Sistema Informatizado chamado “Monitora Osasco”. O sistema recém implantado tem sido um importante aliado enquanto ferramenta para os gestores públicos acompanharem o andamento de todo o Planejamento Estratégico 2014-2017. Nele estão arquitetadas todas as diagramações de relacionamento dos objetivos com seus indicadores e metas além dos projetos que farão com que possam ser atingidos. Sob o aspecto dos projetos, estão desenhadas no sistema todas as etapas, de cada um deles, com possibilidades de mapeamento de riscos e restrições que permitirão um aperfeiçoamento cada vez maior da gestão desses projetos.

O sistema de avaliação que está sendo implantado promoverá uma análise a partir dos eixos e objetivos estratégicos. Nele, serão plotados graficamente as notas obtidas pelo conjunto de indicadores no eixo cartesiano da ordenada (y) e a nota dos projetos que pretendem desenrolar o mesmo objetivo no eixo cartesiano da abscissas (x). A nota dos indicadores será computada a partir da diferença entre a meta alcançada e a meta estipulada para o exercício ponderadas em relação à sua importância no objetivo. Já os projetos responderão a uma função com as variáveis resultado esperado, andamento (que medirá o quanto o projeto cumpriu o cronograma e passou ileso a riscos e restrições de execução), além da vinculação orçamentária.

A aceleração dos projetos prioritários

A proximidade com o pequeno núcleo de poder da gestão municipal conduziu a SEPLAG a capitanear alguns projetos que originalmente não seriam de sua responsabilidade originária e que a legitimidade, competência das equipes e o alinhamento desses projetos com o modelo gerencial voltado para resultados impregnado no DNA da secretaria fazem com que esses projetos gravitem em torno da SEPLAG. Dentre esses, pode-se enumerar a implantação de um sistema de

gestão no hospital central da cidade, com capacidade para 200 leitos, cuja implantação já está sendo viabilizada. Há ainda a instalação de uma Central de Monitoramento Integrado das ações de segurança, mobilidade, defesa civil, gestão da informação e atendimento ao cidadão. A gestão integrada sustentável e solidária dos resíduos sólidos a partir de uma parceria com o Banco Nacional para o Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) em investimentos. A estruturação de duas subprefeituras como praças modernas de atendimento e soluções para os cidadãos a partir de contrato sendo viabilizado junto ao mesmo banco para suas construções.

Desafios que ainda persistem

Nem todos os desafios impostos à gestão por resultados, adotando o modelo gerencial foram superados pela experiência de Osasco-SP. É possível conceber a necessidade de se avançar em alguns itens cujas tentativas até agora não se mostraram superadas.

O primeiro deles envolve a institucionalidade e perenidade desse modelo nas secretarias. A burocracia média da Prefeitura do município de Osasco-SP ainda é arraigada no modelo Weberiano e todas as tentativas de produzir capacitações mais relacionadas à temática gerencial e de administração por resultados – por mais que os temas tenham sido inerentes à vivência e atividade cotidiana dos servidores indicados a participarem dos cursos – não tiveram boas avaliações. Os servidores não vieram às capacitações, e quando vinham não podiam ficar até o fim, ou mesmo sequer se dedicavam a aprender os conteúdos apresentados.

Ainda se tratando da institucionalidade da política de gestão adotada, há uma baixa disseminação da cultura do planejamento, da administração gerencial e do controle de resultados por parte dos quase 20 mil servidores municipais. Apesar de o processo de construção do planejamento estratégico ter sido realizado de forma bastante democrática e envolvendo diversos atores nas secretarias, esses elementos não “desceram” aos burocratas de nível de rua, ou mesmo aos servidores do gabinete que não fazem parte do pequeno núcleo dos tomadores de decisão da secretaria. Assim o modelo adotado fica bastante sedimentado, mas apenas na

cabeça de alguns enquanto há uma maioria de servidores que executam suas funções diuturnamente sem conhecer os instrumentos altamente sofisticados de gestão criados desde 2013.

Outro desafio ainda não superado é o da participação e envolvimento da sociedade civil no controle social e no acompanhamento dos resultados esperados. É natural que esse processo de participação emergja com o passar do tempo e conforme a sociedade for sentindo que está conquistando espaço nas arenas de acompanhamento das ações governamentais, mas é um ponto de lamento ainda não poder observar uma participação mais enfática da população ou mesmo de instâncias ou extratos da sociedade civil que representem determinados segmentos (igrejas, sindicatos, associação de moradores, etc.) dando sua contribuição para o aperfeiçoamento da gestão municipal.

CONCLUSÕES

O processo de evolução do municipalismo no Brasil depois da promulgação da Constituição Federal de 1988 fez com que as cidades assumissem cada vez mais responsabilidades correspondidas por uma assunção de uma parcela maior dos recursos públicos produzidos no país. Por outro lado, pouco havia evoluído os instrumentos de gestão à disposição dos gestores locais para enfrentar desafios cada vez maiores e mais intensos. Desde a adoção do modelo gerencial por Bresser-Pereira no governo federal e a elaboração do Plano Diretor da Reforma do Estado, diversas experiências de orientação para os resultados da gestão pública em contextos subnacionais pipocaram no Brasil. Em um primeiro momento em nível estadual, iniciando pela experiência mais que comentada do “choque de gestão” mineiro e, após, com o início das experiências em nível municipal.

O município de Osasco-SP tem demonstrado ser um desses desbravadores que assumiram a ideia e tarefa de que é possível implantar uma administração gerencial baseada em resultados entregues aos cidadãos em nível municipal a despeito e em resposta às situações de crise fiscal que se anunciam.

Os avanços até aqui obtidos a partir da diagramação de uma estrutura de planejamento estratégico com respaldo nas peças de planejamento e execução orçamentária, que considera objetivos estratégicos delineados em eixos temáticos que perpassam por todas as funções e áreas da administração municipal, monitorados e acompanhados por indicadores de desempenho que medem o nível de atingimento dos objetivos que são viabilizados por meio dos projetos que se desdobram em etapas, possuem riscos e restrições, além de cronograma e orçamento monitorados em sistema de acompanhamento próprio e que permitem uma avaliação sofisticada e ainda tomadas de decisão em arenas de discussão dotadas de alto poder discricionário permitem com que se avalie até aqui como uma experiência bastante positiva não apenas para Osasco-SP. mas como um formato replicável de metodologia inovadora de planejamento estratégico.

Os pontos em que é preciso avançar não comprometem em nada a avaliação positiva que se faz até aqui e apenas reforçam o potencial de melhoria à gestão pública podem promover.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – RAP. Rio de Janeiro. Edição Especial Comemorativa 67-86, 1967-2007. 2007.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988

BRESSER-PEREIRA, L. C. . Reforma do Estado para a Cidadania. 1. ed. São Paulo: Editora 34, 1998. 368p.

CAPELLA, A. C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. BIB, Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, v. 61, p. 20-40, 2006.

PACHECO, 2006. Brasil: avanços da contratualização de resultados no setor público. XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7 – 10 Nov. 2006.

AUTORIA

Bruno Mancini – Administrador Público (UNESP) e mestrando em Administração Pública e Governo (FGV). SEPLAG – Prefeitura Municipal de Osasco/SP.

Endereço eletrônico: brunomancini.seplag@osasco.sp.gov.br / bmmancini@gmail.com

Alexandre Guerra – Economista (UNIP), mestre em Gestão e Políticas Públicas (FGV) e doutorando em Administração Pública e Governo (FGV). SEPLAG – Prefeitura Municipal de Osasco/SP.

Endereço eletrônico: aguerra.seplag@osasco.sp.gov.br

Dulce Helena Cazzuni – Economista (São Judas Tadeu), Administradora (Mackenzie), mestre em Economia, Administração e Contabilidade (Mackenzie). SEPLAG – Prefeitura Municipal de Osasco/SP.

Endereço Eletrônico: dulcecazzuni@osasco.sp.gov.br