

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

BRUNA CERQUEIRA
GUILHERME SILVA FRACAROLLI
FLÁVIA ROLIM

GESTÃO POR RESULTADOS: DISSEMINAÇÃO E ENGAJAMENTO DOS
SERVIDORES PARA IMPLEMENTAÇÃO DO PLANEJAMENTO
ESTRATÉGICO MUNICIPAL.
PROPOSTAS À PREFEITURA MUNICIPAL DE OSASCO

São Paulo

2015

BRUNA CERQUEIRA
GUILHERME SILVA FRACAROLLI
FLÁVIA ROLIM

GESTÃO POR RESULTADOS: DISSEMINAÇÃO E ENGAJAMENTO DOS
SERVIDORES PARA IMPLEMENTAÇÃO DO PLANEJAMENTO
ESTRATÉGICO MUNICIPAL.
PROPOSTAS À PREFEITURA MUNICIPAL DE OSASCO

Dissertação apresentada à Escola de
Administração de Empresas de São Paulo, da
Fundação Getulio Vargas, como requisito para
obter o título de Mestre em Gestão e Políticas
Públicas.

Campo do Conhecimento: Ciência Política
Orientador: Prof. Dr. Antonio Gelis Filho.

São Paulo

2015

Cerqueira, Bruna.

Gestão por Resultados: Disseminação e Engajamento dos Servidores para Implementação do Planejamento Estratégico Municipal. Propostas à Prefeitura Municipal de Osasco / Bruna Cerqueira, Guilherme Silva Fracarolli, Flávia Rolim - 2015.

152 f.

Orientador: Antonio Gelis Filho

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

1. Planejamento estratégico. 2. Administração pública - Osasco (SP). 3. Administração - Participação dos empregados. I. Gelis Filho, Antonio. II. Dissertação (MPGPP) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 658.012.2

BRUNA CERQUEIRA
GUILHERME SILVA FRACAROLLI
FLÁVIA ROLIM

GESTÃO POR RESULTADOS: DISSEMINAÇÃO E ENGAJAMENTO DOS
SERVIDORES PARA IMPLEMENTAÇÃO DO PLANEJAMENTO
ESTRATÉGICO MUNICIPAL.
PROPOSTAS À PREFEITURA MUNICIPAL DE OSASCO

Dissertação apresentada à Escola de
Administração de Empresas de São Paulo, da
Fundação Getulio Vargas, como requisito para
obter o título de Mestre em Gestão e Políticas
Públicas.

Campo do conhecimento: Ciência Política

Data de Aprovação: 19 / 11 / 2015.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Antonio Gelis Filho (orientador)
EAESP-FGV

Profa. Dra. Cibele Franzese
EAESP-FGV - MPGPP

Prof. Dr. José Carlos Vaz
EACH – USP

Prof. Alexandre Lalau Guerra
Secretário Adjunto de Planejamento e Gestão da Prefeitura de Osasco

RESUMO

O presente trabalho foi realizado com o intuito de identificar os principais desafios da disseminação e engajamento do corpo de funcionários e buscar respostas de forma propositiva a partir de um planejamento estratégico municipal e, através deste, excisar o caso do município de Osasco que, por intermédio de sua Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG), buscou consolidar o pleno desenvolvimento de seu plano em âmbito local. Realizaram-se entrevistas presenciais com representantes da SEPLAG, da Secretaria de Comunicação (SECOM) e da Secretaria de Meio Ambiente (SEMA), para fornecer elementos chaves que possibilitem um diagnóstico minimamente fundamentado do processo que levou o município a instituir tal mecanismo de gestão. Foram levantadas também as diferentes metodologias de planejamento, além do Balanced Scorecard (BSC), o contexto do tema no mundo e no Brasil e o resultado prático em outros municípios de mesmo porte de forma sintetizada. Devido à relevância e atualidade do tema, relacionado à Nova Gestão Pública (NGP), foi feito um diagnóstico com base nos seus pontos críticos e possibilidades de aprimoramento quanto ao desdobramento e perpetuação da cultura da gestão por resultados no município. Buscou-se, por fim, contribuir para o aprimoramento do processo de formulação e implementação do planejamento estratégico com mecanismos práticos e sugestões.

Palavras-chave: Planejamento estratégico; Balanced Scorecard; Nova Gestão Pública; Gestão Pública Municipal; Gestão por Resultados

ABSTRACT

This study was conducted in order to identify the main challenges of dissemination and body employee engagement and seek answers to propositional form from a municipal strategic planning and, through this, excise the case in Osasco, through its Secretariat of Planning and Management (SEPLAG), sought to consolidate the full development of its plan at the local level. There were face to face interviews with representatives of SEPLAG, the Communications Secretariat (SECOM) and the Secretariat of Environment (SEMA) to provide key elements that enable a minimally substantiated diagnosis of the process that led the city to establish such a management mechanism. Also raised were the different approaches to planning, beyond Balanced Scorecard (BSC), the context of the theme in the world and in Brazil and the practical results in other municipalities of the same size in a synthesized form. Due to the relevance and timeliness of the topic, related to New Public Management (NGP), a diagnosis was made based on their critical points and improvement possibilities regarding the deployment and perpetuation of the culture of management for results in the county. It is sought to contribute to the improvement of the formulation and implementation of strategic planning with practical mechanisms and suggestions.

Keywords: Strategic Planning; Balanced Scorecard; New Public Management; Public Municipal Management; Results Oriented Management.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 Mapa estratégico do PPA 2014-2017 de Osasco (SP).	14
Figura 2 Mandala do Modelo de Excelência em Gestão® (MEG).	343
Figura 3 Visão Sistêmica do Modelo de Excelência em Gestão Pública.	354
Figura 4 Princípios da organização focalizada na estratégia.	40
Figura 5 Perspectivas financeira e do cliente para órgãos do setor público.	40
Figura 6 Descrição da estratégia: mapa estratégico do BSC.	41
Figura 7 Mapa mental do agrupamento dos desafios.	53
Figura 8 Resumo dos desafios.	54
Figura 9 Ciclo de políticas públicas.	93

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Categorias de ação e parâmetros para verificação de aplicação em prefeituras.	67
Tabela 2 – Planejamento e gestão estratégicos nas prefeituras.	69
Tabela 3 – Ações de comunicação e educação sobre a estratégia nas prefeituras.	75
Tabela 4 – Envolvimento de atores na formulação e ações de desdobramento da estratégia para equipes e indivíduos nas prefeituras.	79
Tabela 5 – Aplicação de mecanismos de incentivo aos servidores nas prefeituras.	81
Tabela 6 – Disponibilidade de sistemas de reinformação ou <i>feedback</i> nas prefeituras.	84
Tabela 7 – Alinhamento da estrutura organizacional à estratégia nas prefeituras.	86
Tabela 8 – Gestão de competências e capacitação de servidores nas prefeituras.	88
Tabela 9 – Gestão da qualidade do ambiente e motivação dos servidores nas prefeituras.	90

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
1 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	16
1.1 PLANEJAMENTO EM MUNICÍPIOS	24
2 METODOLOGIA.....	26
3 LEVANTAMENTO DE METODOLOGIAS DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO....	29
3.1 CONTRIBUIÇÕES DE HENRY MINTZBERG AO DEBATE SOBRE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO.....	29
3.2 MODELO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO PÚBLICA (GesPública).....	31
3.3 GERENCIAMENTO PELAS DIRETRIZES (GPD ou Hoshin Kanri).....	37
3.4 BALANCED SCORECARD (BSC).....	39
3.5 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL (PES).....	46
3.6 ECONOMIA COMPORTAMENTAL.....	54
4 LEVANTAMENTO DE EXPERIÊNCIAS MUNICIPAIS	62
4.1 ENGAJAMENTO EM INSTRUMENTOS PROPOSTOS: ESTABELECENDO AS VARIÁVEIS PARA ANÁLISE DOS CASOS.....	61
4.1.1 Comunicação e educação sobre a estratégia	62
4.1.2 Envolvimento na formulação e desdobramento da estratégia para equipes e indivíduos	64
4.1.3 Mecanismos de incentivo	64
4.1.4 Sistemas de reinformação ou <i>feedback</i>	65
4.1.5 Estrutura organizacional alinhada à estratégia	66
4.1.6. Funcionários capacitados	67
4.1.7 Ambiente organizacional motivador	67
4.2 EXPLORAÇÃO DE EXPERIÊNCIAS DE MUNICÍPIOS BRASILEIROS ACIMA DE 500 MIL HABITANTES	67
4.2.1 Perfil básico do planejamento estratégico nas cidades pesquisadas	69
4.2.2 Ações de comunicação e educação sobre a estratégia nas prefeituras	75
4.2.3 Envolvimento de atores na formulação e ações de desdobramento da estratégia para equipes e indivíduos nas prefeituras.....	79
4.2.4 Aplicação de mecanismos de incentivo aos servidores nas prefeituras	81

4.2.5 Disponibilidade de sistemas de reinformação ou <i>feedback</i> nas prefeituras	84
4.2.6 Alinhamento da estrutura organizacional à estratégia nas prefeituras	86
4.2.7 Gestão de competências e capacitação de servidores nas prefeituras	88
4.2.8 Gestão da qualidade do ambiente e motivação dos servidores nas prefeituras	89
5 DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO DE OSASCO.....	93
5.1 TRANSFORMAR A ESTRATÉGIA EM TERMOS OPERACIONAIS	98
5.2 ALINHAMENTO DA ORGANIZAÇÃO PARA CRIAR SINERGIAS.....	103
5.3 TRANSFORMAR A ESTRATÉGIA EM TAREFA DE TODOS	107
5.4 TRANSFORMAR A ESTRATÉGIA EM PROCESSO CONTÍNUO.....	116
5.5 LIDERANÇA EXECUTIVA PARA MOBILIZAR A MUDANÇA.....	120
6 RECOMENDAÇÕES.....	121
CONCLUSÃO.....	129
REFERÊNCIAS	130
ANEXO 1 – MPGPP-FGV TERMO DE REFERÊNCIA PARA TRABALHO FINAL – 2015	149

INTRODUÇÃO

Este trabalho surgiu diante do desafio da Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG) da Prefeitura Municipal de Osasco de disseminar o planejamento estratégico realizado no ano de 2013 a partir de um novo ciclo de gestão.

Nesse mesmo ano, com o início da gestão do recém-eleito prefeito, Antônio Jorge Pereira Lapas – conhecido como Jorge Lapas –, do Partido dos Trabalhadores, sucessor de Emídio Pereira de Souza, do mesmo partido, a prefeitura local criou a SEPLAG com a “missão de promover a integração das ações de governo, impulsionar o planejamento estratégico e estimular uma gestão pública por resultados” (TERMO DE REFERÊNCIA, 2015).

A partir dessa missão, a SEPLAG coordenou a realização do planejamento estratégico fundamentado no programa de governo promovido durante o período eleitoral, com a finalidade de estabelecer os objetivos estratégicos, os indicadores, as metas e os projetos prioritários do governo local estabelecidos no início da gestão.

Osasco é um município com grande relevância para o estado de São Paulo e para o país. Segundo a base “Informações dos Municípios Paulistas” (IMP), constantes no site da Fundação SEADE, que é vinculada à Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional do Governo do Estado de São Paulo, sua população hoje é de 672.958 habitantes, com uma taxa de crescimento anual da ordem de 0,19%. Na mesma base de dados consta que é o 6º município mais populoso do estado e seu Produto Interno Bruto (PIB) é da ordem de R\$ 39,28 bilhões, o que representa o 4ª maior do Estado e o 11ª do Brasil.

Informações constantes do site da prefeitura revelam que Osasco é a 5ª maior cidade do estado de São Paulo. Possui ligação direta com a capital por meio das marginais Pinheiros e Tietê. Seu desenvolvimento foi impulsionado por indústrias, pelo comércio varejista e atacadista, prestadores de serviços com Federações e Associações representantes da atividade produtiva. Não existem áreas rurais em Osasco, seu grau de urbanização é de 100%, sua área geográfica é cortada por rodovias importantes e também possui canais ferroviários com 5 estações e 2 linhas de trem. Informa o Portal da Transparência, que a Prefeitura possui cerca de 16.000 funcionários em atividade.

Segundo informações da SEPLAG, desde 2005 a prefeitura vem elaborando estratégias para o desenvolvimento socioeconômico e sustentável do município através de

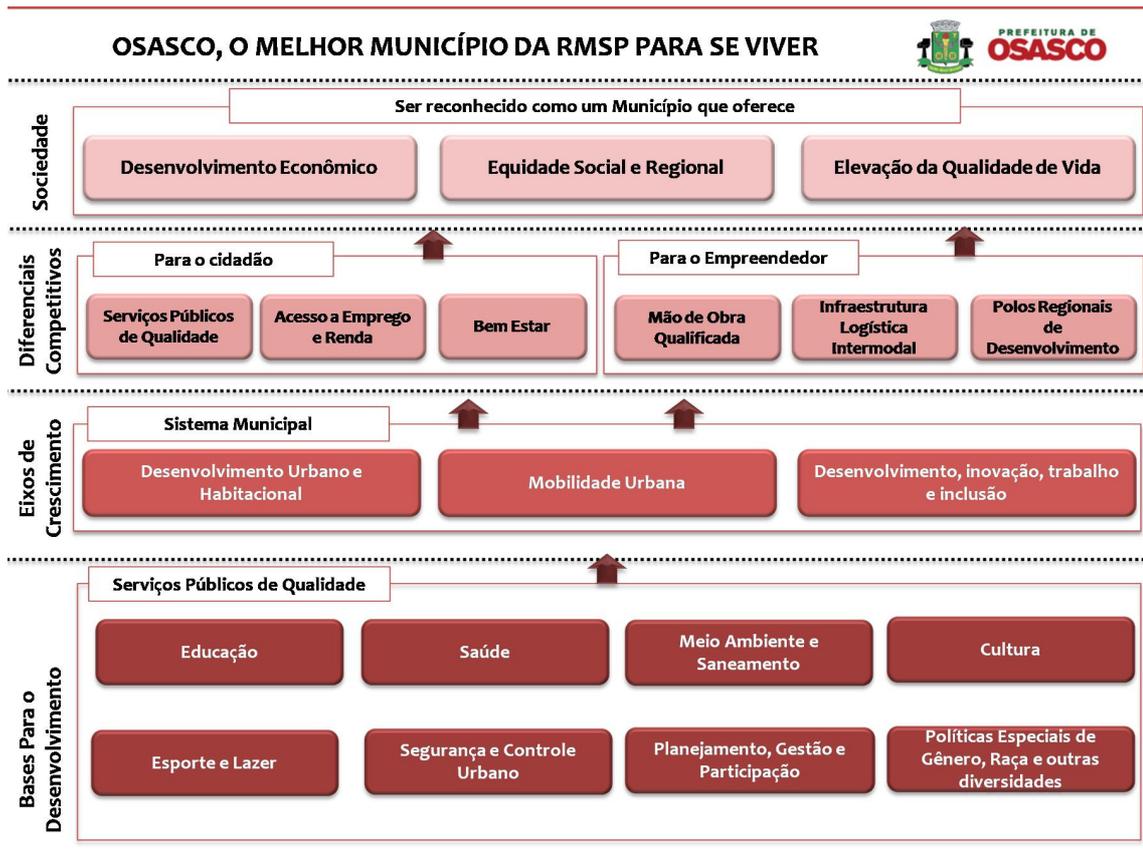
políticas de inclusão produtiva, capacitação profissional, inclusão digital, intermediação de mão de obra, economia solidária e microcrédito produtivo.

A criação da SEPLAG foi um passo dado a fim de se enfrentar novos desafios e incrementar mais ainda a gestão e a inovação. Muitos avanços já foram obtidos mas avaliam que ainda precisam caminhar no sentido de capacitar adequadamente os funcionários públicos, disseminar o planejamento estratégico e envolver todos os funcionários no seu plano de metas, bem como obter uma maior participação da sociedade civil no planejamento local.

Os primeiros trabalhos realizados focaram na etapa de planejamento local, com a criação do Mapa Estratégico da Prefeitura e do Plano Plurianual (PPA) 2014-2017 como elementos do planejamento estratégico, sendo tais trabalhos de permanente responsabilidade dessa secretaria.

Para tal atividade, a SEPLAG optou por utilizar o método *Balanced Scorecard* (BSC), sendo ele conhecido e difundido nas esferas privadas e públicas em maior ou menor proporção, a critério de cada instituição. Esse importante método será melhor abordado no decorrer deste trabalho.

Dessa forma, foram determinadas a visão de futuro, as marcas de governo, indicadas as prioridades e estabelecidas as metas, objetivos e indicadores dentro de onze eixos temáticos, resultando em um mapa estratégico, que é apresentado a seguir:



Nota: RMSP – Região Metropolitana de São Paulo.

Figura 1 Mapa estratégico do PPA 2014-2017 de Osasco (SP).

Fonte: Termo de Referência (2015).

Com a evolução do planejamento executado, foram estabelecidos três instrumentos, segundo o Termo de Referência (2015):

- Acordos de resultados: são instrumentos de pactuação que contêm objetivos, indicadores, metas e projetos firmados entre as secretarias municipais, a SEPLAG e o prefeito.
- Salas de situação: instâncias que deverão reunir-se periodicamente para realizar pactuações e acompanhar o cumprimento das metas acordadas. Participarão delas o prefeito, representantes da SEPLAG e secretários municipais.
- Sistema informatizado *Monitora Osasco*: sistema que contém todas as ações estratégicas da Prefeitura. Seu objetivo é ser uma ferramenta para os gestores públicos acompanharem o andamento dos projetos prioritários da Prefeitura Municipal de Osasco (PMO).

Feitas essas explanações, faz-se necessário introduzir a problemática que levou à situação discutida neste trabalho. Em 2013, a equipe de governo, composta pela SEPLAG e pelo prefeito, detectou uma dificuldade no processo de fazer com que o planejamento estratégico da prefeitura chegasse até a base da pirâmide da administração pública local. Segundo a SEPLAG, esse problema é atribuído, ao menos em partes, pelo fato de o conhecimento do planejamento estratégico ter ficado restrito à elite da administração pública municipal, entre secretários, secretários-adjuntos e diretores.

Essa problemática motivou a proposta em questão, que é buscar responder aos anseios da SEPLAG quanto ao processo de disseminação do planejamento estratégico ao corpo de funcionários de todos os níveis da pirâmide administrativa de Osasco e o engajamento destes no plano, de modo a aumentar o conhecimento e potencializar o trabalho desses funcionários para atingir os objetivos propostos pela atual gestão, visando, com isso, promover o desenvolvimento econômico, a equidade social e regional e a elevação da qualidade de vida da população, conforme a visão de futuro estabelecida para a cidade.

Guiados pela atitude municipal de convergir ideias e otimização lógica de ações públicas da cidade de Osasco, no ano de 2014, Fryszman e Moraes Jr. (2015) realizaram um estudo junto à SEPLAG, com objetivo demandado pela secretaria de criação de incentivos para o alcance das metas na gestão inicial de Osasco. Os autores focalizaram as secretarias de Saúde e Meio Ambiente para o desenvolvimento da pesquisa e identificaram a lacuna da disseminação em relação ao planejamento estratégico.

O presente trabalho busca preencher essa lacuna e propor caminhos para a disseminação e engajamento dos servidores na implementação do planejamento estratégico, procurando aliar academia e administração pública, por meio de uma proposta de trabalho aplicado à demanda colocada pela Prefeitura Municipal de Osasco e, para tal, se estrutura em seis capítulos.

O capítulo 1 apresentará o debate no qual este trabalho se insere. Para tal, fará uma revisão da literatura sobre o papel do Estado, discorrerá sobre o surgimento da Nova Gestão Pública no contexto das reformas neoliberais e da reforma administrativa no Brasil e qual seu impacto nos governos municipais. No capítulo 2, serão apresentadas as ferramentas metodológicas que norteiam a pesquisa orientada a gerar insumos e recomendações à demanda da Prefeitura de Osasco.

No capítulo 3 será discutido o planejamento estratégico e levantadas as contribuições instrumentais de algumas das principais metodologias utilizadas para sua execução em órgãos do poder público no Brasil, partindo do Modelo de Excelência na Gestão Pública, promovido

pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a revisões do Gerenciamento por Diretrizes (GPD), *Balanced Scorecard* (BSC), e Planejamento Estratégico Situacional (PES), para explorar como tratam a questão do engajamento do corpo funcional e de toda a estrutura organizacional no planejamento. Como instrumento para essa discussão, agregaremos a visão da economia comportamental acerca do entendimento do comportamento humano em organizações e como estes reagem dentro de um dado contexto corporativo.

No capítulo 4, as recomendações das linhas teóricas e metodológicas sobre engajamento de funcionários para execução da estratégia, exploradas nos itens anteriores, serão agrupadas em categorias de ação como base para um levantamento das experiências dos municípios brasileiros com mais de 500 mil habitantes em cada uma delas.

O capítulo 5 explanará o diagnóstico da situação da aplicação do planejamento estratégico em Osasco e dos entraves e potencialidades para engajamento de servidores a partir de entrevistas realizadas com representantes das Secretarias de Planejamento e Gestão (SEPLAG), Comunicação (SECOM) e Meio Ambiente (SEMA), além de uma análise de como os cinco princípios da organização focada na estratégia, propostos pelo BSC como metodologia adotada por Osasco, foram aplicados na Prefeitura.

No capítulo 6, com base nos levantamentos das propostas metodológicas, experiências de outros municípios no Brasil e ponderando a análise da situação do Planejamento Estratégico na Prefeitura de Osasco, traçamos recomendações gerais e focadas para o engajamento do quadro de servidores na consecução dos objetivos estratégicos estabelecidos, divididas em dois períodos relacionados ao ciclo de planejamento, e sua revisão. Finalmente, retomaremos na conclusão os principais aspectos da pesquisa.

1 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A ideia de administração gerencial do Estado origina-se de uma nova concepção de avaliação em torno da eficiência do setor público. De acordo com a literatura sobre o assunto, pode-se demarcar o início da década de 1980 como marco das grandes mudanças na Administração Pública, alimentadas pela defesa de uma redefinição do papel do Estado (BRESSER-PEREIRA; SPINK, 1998). Nesse escopo, o Estado adquiriu novas funções, no

que diz respeito à educação, saúde, cultura, previdência, assistência social e também de ordem econômica, o que impôs a necessidade de mais eficiência para cumprir essas novas funções.

Esse ambiente de redefinição do papel do Estado reflete uma resposta às crises econômicas e social iniciadas nos anos 1970 e gerou a introdução de novos parâmetros gerenciais que pudessem redefinir o papel do Estado na economia, o que de certa forma levantou questões referentes aos padrões gerenciais da iniciativa privada, como produtividade e eficiência.

Na Inglaterra, a essa nova concepção do papel do Estado deu-se o nome de *Public Service Orientation* (PSO), onde foram enfatizados conceitos como republicanismo, democracia, transparência, controle, participação, igualdade e justiça social. De acordo com classificação utilizada por Pollitt e Bouckaert (2004 apud PERDICARIS; FORMOSO JUNIOR; NOGUEIRA, 2010) é possível dividir em quatro grupos os países que iniciaram avanços voltados para a reforma do Estado.

Assim, no primeiro grupo, encontram-se: Nova Zelândia, Austrália, Grã-Bretanha e Estados Unidos. No segundo grupo estão os países que apresentaram avanços, mas de forma mais tímida que os anteriores, tais como: França, Canadá, países nórdicos e Países Baixos. No terceiro grupo, um pouco mais abaixo no que diz respeito à modernização do Estado, se situam o Japão e a Alemanha. No quarto e último grupo encontram-se países que lançaram mão de um ou outro elemento característico da reforma, mas não a abarcaram em sua totalidade, como os países da Europa Central e Oriental.

Ainda segundo esses autores, podem-se elencar quatro estratégias que configuram essa nova concepção do Estado, por meio da reformulação do seu papel, sendo elas: manter o *status quo* da máquina administrativa; promover modernização com mudanças nas estruturas; introduzir referenciais do mercado privado no setor público, a fim de gerar eficiência e um melhor desempenho; e promover um movimento de minimização, no sentido de reduzir o tamanho do setor estatal. Num plano de equilíbrio, podemos destacar as principais chaves dessa nova ordem como maior eficiência e melhor desempenho a um custo mínimo.

Com o intuito de introduzir uma melhor noção do contexto em que o debate se insere, tomamos por empréstimo os conceitos de definição presentes no trabalho de Manning et al. (2009, p. 98), no qual a gestão pública é definida como uma “máquina que implementa as políticas públicas” que é composta por órgãos governamentais, servidores públicos e sistemas de gestão financeira que, por sua vez, são normatizados por regras processuais. Segundo os autores, trata-se de estruturas de organizações públicas de extrema complexidade e, conseqüentemente, de difícil coordenação. O seu desenvolvimento, tendência dos últimos

vinte anos, passa pela busca de técnicas mais modernas de gestão pública a fim de atingir os objetivos máximos de impulsionar o desenvolvimento por meio da melhoria de seus serviços. O movimento de visão da gestão pública como impulsionadora do desenvolvimento veio em contraposição à visão de meritocracia do século XIX, que defendia um serviço público técnico direcionado ao cidadão.

Em um contexto de mudanças de paradigmas, reformas foram sendo elaboradas com o intuito de implementar esses princípios, cada uma influenciada pelas diferentes culturas administrativas pertencentes a cada país. De acordo com os parâmetros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Brasil é visto como um dos países mais avançados da América Latina no que diz respeito à administração pública, não obstante o fato de que, ao se considerar esses parâmetros, ainda há inúmeros e infinitos desafios (MANNING, 2009).

Eles estão ligados à gestão do gasto público e à transparência, à gestão dos recursos humanos e à própria estrutura do setor público; à “recriação” de uma forma de responsividade, no sentido da relação temporal entre a definição das prioridades políticas e implementação de políticas públicas; ao rompimento, cada vez mais profundo com as formas de patrimonialismo; e, ainda, por último, no que diz respeito à igualdade de acesso.

Conforme a definição de parâmetros da OCDE explicitadas por Manning (2009), para facilitar um entendimento melhor diante da complexidade do tema, é útil destacar cinco dimensões institucionais que podem traduzir as principais mudanças, são elas:

1) Gestão de gasto público e transparência financeira, na qual estão enfatizados aspectos das regras e desempenho orçamentário, restrições (tais como leis de responsabilidade fiscal), compras públicas, instituições de auditoria e regras de transparência.

2) Gestão de recursos humanos, que diz respeito não só ao tamanho do funcionalismo, mas também a questões como aumento de incentivos e melhoria de desempenho.

3) Estrutura do setor público, que está relacionada ao desenvolvimento de formas alternativas de prestação de serviços, além de encorajar os cidadãos ao engajamento de melhorias de bem-estar.

4) Prestação alternativa de serviços propriamente dita, que está relacionada ao estabelecimento de parcerias público-privadas, terceirização de serviços sociais e outras formas.

5) Reformas do lado da demanda, que dizem respeito às melhorias na qualidade da prestação dos serviços públicos e ações mais específicas, como governo eletrônico para facilitar o acesso do cidadão, e governo aberto, de forma a responder às demandas sociais, com instituição de ouvidorias e sistemas de audiências públicas.

No Brasil, a partir de 1930, a urgência do desenvolvimento com industrialização demarcou um tímido começo de avanço do aparato do planejamento governamental. Getúlio Vargas iniciou um processo de reorganização da estrutura estatal com vistas a organizar a Administração Pública e acelerar o crescimento econômico. A idéia central era a de ruptura com um modelo de administração que se utilizava fortemente do nepotismo, do empreguismo e da corrupção.

Bresser-Pereira (1996) ressalta que é possível delinear os seguintes contornos que compõem a nova administração pública: descentralização política com transferências de recursos e atribuições para estados e municípios; descentralização administrativa com delegação de autoridade aos administradores públicos; organizações com poucos níveis hierárquicos; pressuposto da confiança limitada; controle por resultados e administração voltada para o atendimento ao cidadão.

Nesse contexto, quanto mais a industrialização se impunha como uma necessidade real, mais aumentava a necessidade de planejamento governamental. Surgem então os planos econômicos, voltados para o desenvolvimento, buscando introduzir um ciclo de planejamento setorial. Vê-se, então, principalmente a partir da década de 1930, que a missão do Estado vem sendo fortemente transformada e orientada pela visão de transformação das estruturas sociais, de forma a impulsionar o desenvolvimento.

Segundo Cardoso Jr e Gimenez (2011), a tarefa do desenvolvimento com industrialização só se faz possível quando se enfrentam as restrições financeiras e tecnológicas, na medida em que os estados nacionais conseguem materializar e conferir sentido político para o que se pode denominar *ideologia do industrialismo*, e também quando se torna viável materializar uma organização social que seja capaz de superar o atraso. A partir disso, segundo esses autores, torna-se inescapável a montagem de estruturas e sistemas de planejamento governamental para concretizar a missão de desenvolvimento.

O quadro a seguir representa uma base para o estudo do planejamento governamental no Brasil, os contextos econômico e estrutural e político-governamental em que surgiram e as dimensões de planejamento governamental e da gestão pública em que se inserem. Tal quadro serve de base para se entender como a ideia de planejamento de ações do Estado vem sendo gestada e construída no contexto histórico-governamental brasileiro.

Quadro 1 Periodização para o estudo conjunto do planejamento governamental e da gestão pública no Brasil (1889-2010).

Ciclos econômicos	Padrão de Estado	Contexto econômico-estrutural	Dimensões do planejamento governamental	Contexto político-institucional	Dimensões da gestão pública
1889-1930 – Primeira República – desenvolvimento para fora	Dominância liberal oligárquica	Economia cafeeira voltada para o exterior	Ausência de planejamento. Exceções: Convênio de Taubaté e Crise de 1929	Montagem do aparato estatal burocrático	Patrimonialista
1933-1955 – Era Getúlio Vargas – nacional desenvolvimentismo	Dominância nacional desenvolvimentista	Industrialização restrita; produção de bens de consumo não duráveis e dependência financeiro-tecnológica	Planejamento não sistêmico. Exceções: primeiras estatais e Plano Salte	Montagem do sistema corporativista	Patrimonial-burocrática – DASP 1938
1956-1964 – Era Juscelino Kubitschek – internacionalização econômica	Dominância estatal democrática	Industrialização pesada I, produção de bens de consumo duráveis e montagem do tripé do desenvolvimento	Planejamento discricionário. Cepal: ideologia Desenvolvimentista, Plano de Metas de JK (1956-1961)	Acomodação e crise do modelo.	Patrimonial-burocrática
1964-1979:	Dominância	Industrialização	Planejamento	Consolidação	Patrimonial-

Regime militar – estatização econômica	estatal autoritária	o pesada II, milagre econômico (1968-1973) e endividamento externo (1974-1989)	burocrático autoritário. ESG: ideologia Brasil potência. PAEG (1964-67) e II PND (1974-79)	institucional-autoritária	burocrática – PAEG 1967
1980-1989: redemocratização; crise do desenvolvimento	Dominância liberal democrática	Estagnação, inflação e endividamento externo 1974-1989	Planos de estabilização: Plano Cruzado (1986), Plano Bresser (1987), Plano Verão (1988) e Plano Maílson (1989)	Redemocratização e reconstitucionalização	Patrimonial-burocrática – Constituição Federal de 1988
1990-2006: consolidação da democracia – reformas estruturais	Dominância liberal democrática	Estagnação, estabilização e endividamento interno (1995 em diante)	Planos de estabilização: Plano Collor (1990); Plano Real (1994) e PPAs (2000-2011)	Consolidação democrática, reforma gerencialista, experimentalismo societal	Patrimonial-burocrática, gerencialista e societal

Fonte: Cardoso Jr. e Gimenez (2011, p. 10-1).

Abrucio (2007) ressalta que, ao analisar o processo de reforma do Estado nos últimos vinte anos, podemos, de um lado, observar avanços e inovações, mas há também um outro lado, de descontinuidade e fragmentação, que permite um olhar crítico em relação à criação de uma agenda de gestão pública. Sua opinião é a de que a maior preocupação dos agentes políticos do período de redemocratização diz respeito à tentativa de correção dos erros cometidos durante o período militar.

O autor avalia ainda que mudanças significativas foram introduzidas com a Constituição Federal de 1988, com destaque para a democratização do Estado, para o controle externo da administração pública e para a descentralização, que por sua vez abre a possibilidade para a

participação cidadã e para inovações que devem ser levadas em consideração nas realidades locais, que são variadas e acentuadas em nossa dimensão continental.

Houve também, nesse contexto, um movimento de *profissionalização da burocracia*, com a introdução do princípio de seleção meritocrática por concursos. Ainda sobre a Constituição de 1988, Bresser-Pereira (1996) acredita que ela ignorou completamente os princípios da nova administração pública e, com seu espírito *racional-legal*, acabou por permitir que privilégios fossem consolidados ou mesmo criados; não foram percebidas a crise fiscal, a crise do aparelho do Estado e a necessidade de sua reconstrução.

Segundo o autor, só depois da hiperinflação, nos anos 1990, que a “sociedade abrirá os olhos para a crise” (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 11). Ainda em sua visão, o grande mérito da Constituição é a instituição dos concursos para admissão de todo e qualquer funcionário, item também destacado em Abrucio (2007).

Destacamos como marco na história do gerenciamento público brasileiro a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), em 1995, pelo governo Fernando Henrique Cardoso, que procurou buscar inspiração na administração pública de outros países para modificar a realidade brasileira.

Foi implementada uma importante reorganização administrativa no governo federal mediante o fortalecimento das carreiras de Estado e outras mudanças legislativas relacionadas ao gasto público, a introdução do princípio da eficiência como um dos pilares do direito administrativo, juntamente com os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade. Todas essas inovações foram disseminadoras de um debate a respeito das novas formas de gestão, orientadas para a eficiência do setor público (SUNDFELD, 2012).

Certamente, os conceitos adjacentes a essa visão se espalharam inclusive para os governos locais, e a ideia influenciou a atuação dos gestores públicos em diretrizes que perduram até os dias de hoje.

No governo Lula, houve continuidade da ideia de modernização, no reforço das carreiras, valorização o papel da Controladoria Geral da União e o exercício da plena fiscalização, reforçando também os mecanismos de controle da corrupção, a participação social, bem como a ideia de transparência no setor público, embora ainda se tenha muito a avançar e aprofundar para que se estabeleça um espírito de *accountability*, com verdadeira e real participação da sociedade e cidadania plena.

Todos os aspectos anteriormente observados estão ligados às características preponderantes da chamada Nova Gestão Pública (NGP), que se diferencia por uma administração pública descentralizada política e administrativamente, pelo estabelecimento de

organizações com pouco nível hierárquico e que adotem o pressuposto da confiança limitada, bem como o controle por resultados e os princípios de uma administração voltada para o atendimento ao cidadão, às suas necessidades e demandas como usuários dos serviços.

Segundo Perdicaris (2009), os conceitos de NGP passaram por uma transformação, que pode ser dividida em três grandes “eras”: a princípio, uma proposta de normatização e descrição de experiências; depois, por volta da década de 1990, com um olhar mais diferenciado para a reforma da gestão pública e, a partir do final da década de 1990, uma fase mais amadurecida, a chamada *middle aging of NGP* (Meia Idade da NGP).

Cardoso Jr. e Gimenez (2011) observam que, na trajetória de construção de uma administração pública gerencial no Brasil, a urgência do desenvolvimento com industrialização faz o aparato do planejamento avançar mais que a estrutura necessária para lhe dar força, que são as estruturas estratégicas de gestão.

Nesse contexto, a montagem dos aparelhos estratégicos voltados para a administração pública, destinados à estruturação burocrática, às funções orçamentárias, de implementação, de monitoramento, avaliação e controle das ações do governo, acabaram por vir a reboque do planejamento. Houve então o que se pode denominar de primazia do planejamento sobre a gestão.

A estruturação das instituições, das instâncias, das organizações dos procedimentos e instrumentos necessários a uma gestão pública cotidiana são trabalhadas depois que o planejamento é elaborado, e muitas vezes isso pode fazer com que o planejamento se esgote pela ausência de uma estrutura de gestão. Isso significa que as concepções e formas de planejamento que foram objetos de experimentação, sobretudo na segunda metade do século XX no Brasil, carecem de uma prática de acompanhamento, e talvez por isso não tenham sido tão bem-sucedidas. Para além disso, que essa realidade ainda pode coexistir ou, ao menos, parte dela. As ideias constantes da NGP propõem uma inversão de lógica, em que a gestão se aprimora e acompanha o planejamento.

A NGP expressa referência para designar tendências e exemplos de Administração Pública que puseram em questionamento o modelo burocrático. É um novo modelo de gestão que defende o fortalecimento dos mecanismos de *accountability*, como a ampliação da transparência na administração; o aumento da efetividade das políticas e a perspicácia para lidar com recursos escassos e aumento da demanda de serviços públicos de qualidade. Seu conceito teve origem na defesa de mensuração de eficiência dos serviços públicos e foi se evoluindo para disseminar uma gestão orientada por resultados.

De acordo com Perdicaris (2009), a Gestão por Resultados (GpR) passou a ganhar, nessa conceituação, uma trajetória independente passando a impor a adoção de uma política para resultados. Na sequência, será observada a gestão para resultados nos municípios.

1.1 PLANEJAMENTO EM MUNICÍPIOS

Conforme mencionado no tópico anterior, a Constituição de 1988 promoveu descentralização e redemocratização, o que transferiu para os municípios uma série de competências técnico-administrativas para a formulação e implementação de políticas públicas.

A nova Carta Magna trouxe autonomia para os municípios, ao mesmo tempo em que transferiu a eles uma série de novas competências. Diante disso, surgiu a necessidade de se criar uma nova dinâmica de gerenciamento, além de um corpo técnico administrativo preparado para lidar com essas novas atribuições, o que desencadeou uma dinâmica de transformações nas administrações públicas municipais.

A partir de então, os municípios passaram a ter mais autonomia para moldar o seu desenvolvimento de acordo com as peculiaridades de cada um. Segundo Pfeiffer (2000), esse contexto de descentralização democrática se norteia por princípios políticos e administrativos mais modernos e, com isso, a descentralização se caracterizou por ser um processo meramente reativo e não “concertado”.

Pode-se inferir que esse contexto se relacione intimamente com a questão levantada anteriormente na perspectiva histórica do contexto nacional, em que as circunstâncias do planejamento se sobrepuseram à gestão, refletindo, também, no modo de operar em nível municipal. Assim, a transferência de competências não veio acompanhada da preparação e do fortalecimento dos municípios, que não possuem ainda condições organizacionais, técnicas e administrativas para lidar com essa nova realidade.

Ainda na visão de Pfeiffer (2000), a globalização – que vem promovendo profundas transformações na economia dos países e do Brasil, particularmente a partir da década de 1990 – também interfere nos municípios que, além de disputar verbas federais, acabam competindo entre si. Não iremos discorrer sobre essa questão, que faz parte de um debate mais amplo. O ponto levantado serve apenas para delinear que essa nova conjuntura, de autonomia e novas competências, afeta a relação entre os municípios em si e a esfera federal.

Toda essa nova estrutura impõe a necessidade de utilização de novos instrumentos de gerenciamento, além de pessoal qualificado para aplicá-los, exigindo dos municípios o desenvolvimento de uma capacidade gerencial urbana, moderna e dinâmica.

O planejamento estratégico surge então como um instrumento para lidar com esses novos processos na dinâmica das transformações. Seu principal objetivo é tornar o trabalho de uma organização mais eficiente, e seu contexto geral faz parte de uma mudança estrutural de enfoque metodológico, que direciona a gerência da organização.

Na visão de Pfeiffer (2000, p. 8):

O Planejamento Estratégico tem dois propósitos: por um lado, pretende concentrar e direcionar as forças existentes dentro de uma organização, de tal maneira que todos os seus membros trabalhem na mesma direção; por outro lado, procura analisar o entorno da organização e adaptá-la a ele, para que seja capaz de reagir adequadamente aos desafios que tiver.

É interessante olhar para o planejamento como um método que se propõe a lidar com situações complexas, num contexto de uma dinâmica de transformações. No início da década de 1980, várias cidades norte-americanas experimentaram o planejamento como alicerce para conduzir o seu processo de desenvolvimento. Posteriormente, essa ferramenta passou também a ser aplicada em cidades da Europa, com a perspectiva de acompanhamento das mudanças econômicas que estavam em curso. No final da década de 1990, muitas cidades da América Latina e do Brasil passaram a elaborar análises estruturais de suas realidades, reunindo dados sociais e econômicos que pudessem basear as ações a serem executadas.

Perdicaris (2009) faz um importante trabalho de análise de formação das agendas nos municípios brasileiros. A autora faz uso dos exemplos de gestão de três municípios, Porto Alegre, Curitiba e Joinville, e detalha o processo de cada um em direção à adoção de uma gestão por resultados, observando como realizaram seus planejamentos, em que contexto político e quais atores foram fundamentais nesses processos.

Porto Alegre é o município que iniciou a experiência primeiro, em 1997. A descrição e análise da autora mostram que vem sendo traçado um caminho que solidifica o fortalecimento de governos locais, em que a política de mensuração de desempenho é colocada como tema central de governo e se estende para a administração como um todo, em um movimento avançado de comunicação de sua metodologia de gestão.

São trajetórias que estão sempre em construção, nunca consolidadas, mas que denotam uma tendência promissora das agendas municipais em construir processos de planejamento estratégico e de mensuração de resultados. Essas experiências mostram que há uma motivação em curso para que os municípios brasileiros empreendam reformas administrativas e aprofundem a formação de suas agendas, além da profissionalização da ação governamental em torno das transparências e da participação cidadã, produzindo soluções acertadas.

2 METODOLOGIA

O campo da análise de políticas públicas nasce com o objetivo de formar servidores para a administração pública moderna na década de 1970. Seu desenvolvimento é marcado por diversos debates acerca de sua afiliação, multidisciplinaridade, e objeto, com dilemas recorrentes entre contribuições teóricas e aplicadas.

Quanto a seu objeto, num primeiro momento se volta à análise do processo de formulação, implementação, avaliação e difusão de políticas públicas e posteriormente se amplia abrangendo a dimensão organizacional, focando-se também nas relações intergovernamentais, na coordenação de atores e na atuação em rede. (MELO, 2000)

Consideramos que este trabalho parte de uma ótica aplicada da análise de políticas públicas, entendendo que os ciclos de planejamento estratégico são fortemente influenciados pela dimensão organizacional. A situação problema proposta pela Prefeitura de Osasco e que baseia o desenvolvimento do trabalho, notadamente o desafio de engajar o corpo de servidores na consecução dos objetivos estratégicos do órgão público, pode ser de interesse de inúmeras outras instituições ou gestores públicos, afrontados por questões similares.

Dessa forma, o desenvolvimento da dissertação, utilizou-se de uma combinação de fontes primárias e secundárias de pesquisa de forma a permitir o cumprimento do compromisso de responder a uma demanda real, provendo instrumentos para tal, sem descuidar de explicitar e contextualizar os debates nos quais estão inseridos. A pesquisa se utiliza então dos seguintes elementos:

- Revisão bibliográfica;
- Levantamento de métodos de planejamento e de suas contribuições específicas acerca do engajamento de servidores;
- Levantamento de outras experiências municipais;
- Reuniões com representantes da SEPLAG;

- Entrevistas com representantes da Prefeitura de Osasco;
- Análise de documentos.

Foi feita uma revisão da bibliografia envolvendo o tema do planejamento governamental e gestão pública no Brasil. Como o estudo do planejamento governamental se construiu em outros países; como o Brasil se inseriu nessa temática e como a ideia de planejamento chegou aos municípios. Esta revisão visava contextualizar nossa problemática no debate teórico e a compreensão de como Osasco se insere na NGP proporcionando nexos entre o trabalho que vem sendo desenvolvido pelo município frente às tendências da administração pública contemporânea. O segmento visa embasar toda a discussão realizada acerca do tema planejamento sem o qual, qualquer inferência se tornaria equivocada.

O levantamento e exposição de métodos de planejamento estratégico tem como objetivo disponibilizar um referencial instrumental às recomendações solicitadas pela Prefeitura de Osasco, por meio da identificação e análise de suas contribuições específicas sobre o engajamento de servidores.

Analisou-se para tal quatro metodologias usadas com frequência no Brasil, o Modelo de Excelência de Gestão (GesPública), o Gerenciamento por Diretrizes (GPD), o *Balanced Scorecard* (BSC), e o Planejamento Estratégico Situacional (PES)¹. Buscou saber como esses métodos tratam a questão do engajamento do corpo funcional e de toda a estrutura organizacional, bem como sua construção. Este levantamento cerca a discussão em torno da solicitação da SEPLAG quanto a como o método utilizado e os demais tratam a questão da disseminação e engajamento. A discussão é complementada pela análise da visão da economia comportamental, que se direciona ao entendimento do comportamento humano em organizações e como estes reagem dentro de um dado contexto corporativo.

Com base nesse levantamento, os argumentos propostos pelas metodologias foram agregados em sete categorias de ação, que deveriam servir à definição de parâmetros para o seguinte levantamento de experiências de outros municípios brasileiros.

A escolha por segmentar o levantamento de experiências a governos municipais de cidades com mais de 500 mil habitantes se dá em razão de que é neste grupo que se encaixa

¹ Ressalta-se que as metodologias tratadas nesse trabalho não visam os mesmos fenômenos intrínsecos ao planejamento, tratando de diferentes dimensões, atuando sobre momentos e processos diversos, podendo complementar uma a outra.

Osasco, assim como a maior parte das Prefeituras com capacidade técnica e financeira promissoras para inovações em gestão. Também se explica a escolha de órgãos da administração municipal brasileira por compartilharem contexto institucional legal com a Prefeitura de Osasco.

O levantamento das experiências mencionadas se deu de acordo com parâmetros descritos acima e explicitados no capítulo 4. Se basearam apenas na pesquisa a sítios das Prefeituras e análise documental, em virtude das restrições de tempo e recursos adicionais para pesquisa. Essa escolha é explicitada no trabalho e deve ser ponderada quanto aos resultados do levantamento.

As reuniões junto aos representantes da SEPLAG foram realizadas no início dos trabalhos com a finalidade de compreender a realidade que fundamentou o Termo de Referência presente como anexo deste trabalho. Esta etapa permitiu que fosse traçada uma estratégia de alinhamento das expectativas, troca de ideias e esclarecimento das dúvidas.

Como passo seguinte, entrevistas junto a representantes da SEPLAG, SECOM e SEMA foram realizadas, de modo a permitir, a partir dos cinco pontos que fundamentam a metodologia utilizada por Osasco, o BSC (Transformar a estratégia em termos operacionais; Alinhamento da organização para criar sinergias; transformar a estratégia em tarefa de todos; transformar a estratégia em processo contínuo e; Liderança executiva para mobilizar a mudança) subsidiar este trabalho na construção de um diagnóstico coerente com a situação atual do planejamento no município. Buscou-se apreender dos diferentes atores envolvidos, os elementos que pudessem ajudar no entendimento de qual significado atribuem as próprias experiências, qual o entendimento dos caminhos que devem ser trilhados para identificar oportunidades de aprimoramento da disseminação e engajamento dos funcionários. Assim, as entrevistas foram peças chaves de reflexão que possibilitaram identificar qual o significado do planejamento para essas pessoas.

Importante frisar que, em função do tamanho da prefeitura e do curto tempo para a elaboração deste trabalho, as entrevistas se limitaram a um conjunto de funcionários da SEMA, incluindo seu dirigente, a um dirigente da SECOM e aos diretores dos departamentos da SEPLAG. Portanto, não se tem a pretensão que a análise dê conta da totalidade da realidade, mas que forneça elementos chaves que possibilitem um diagnóstico minimamente fundamentado nas impressões dos indivíduos envolvidos no contexto.

Por fim, com base no diagnóstico apresentado, nas experiências de municípios correlatos e na literatura acadêmica acerca do tema, ousou-se lançar mão de propostas de melhorias e sugestões de alterações e/ou processos que possam auxiliar as instâncias de

governo municipais envolvidas a cumprirem sua função, a saber, disseminar o planejamento estratégico realizado pela alta administração perante os servidores da casa e engajá-los no processo, propiciando a conscientização da importância de seu trabalho e qual impacto pode ter para a melhoria da qualidade de vida da população de Osasco.

3 LEVANTAMENTO DE METODOLOGIAS DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

3.1 Contribuições de Henry Mintzberg ao debate sobre planejamento estratégico

Henry Mintzberg (2004) narra a história da ideia de planejamento desde 1965, relacionando esse longo período de investigação a uma espécie de “mistério”, que desafia as organizações e que precisa ser “desvendado”. Sua compreensão visualiza o planejamento como um processo que precisa ser destrinchado, operado e compreendido de maneira multidimensional, tamanha a complexidade que se origina, em grande parte, pelo entrelaçamento de atividades diversas.

Conforme relata em seu histórico, o planejamento tem sido objeto de longa popularidade, especialmente na América Corporativa e na Europa Comunista. Nos Estados Unidos, o entendimento começa a se dar do ponto de vista orçamentário, nos anos 1950, e assim se difundiu rapidamente, culminando em um Sistema de Planejamento, Programação e Orçamentação (SPPO), no final da década de 1960 (MINTZBERG, 2004).

Já a Escola do *Design*, nascida em Harvard, adota o chamado modelo SWOT: S para *strenghts* (forças), W para *weaknesses* (fraquezas), O para *opportunitites* e T para *threats* (ameaças). Essas são as ideias básicas para que se possa traçar uma estratégia, que partem das seguintes premissas: a formação de estratégia deve ser um processo de pensamento controlado e consistente; a responsabilidade pelo processo é do executivo principal; o modelo deve ser simples e informal; as estratégias devem ser únicas e resultantes de um processo de *design* criativo (que implica em amplo envolvimento de pessoas); as estratégias devem resultar de um *design* plenamente desenvolvido.

Mintzberg (2004) parte das críticas ao modelo de Harvard (*Design*) para então fazer uma recomendação específica sobre como desenvolver estratégias. Segundo ele, a Escola do *Design* detalha de forma racional e contundente todas as etapas do planejamento, mas não percebe que as estratégias efetivas precisam ser baseadas nas forças existentes dentro da

própria organização, no aproveitamento das oportunidades e na capacidade de se superar ou minimizar fraquezas e ameaças.

O autor afirma que houve um significativo progresso no desenvolvimento das ferramentas analíticas para identificar e avaliar as estratégias, mas o processo de desenvolvimento de estratégias que sejam realmente eficazes no enfrentamento de problemas e no alcance de metas em si ainda é uma “arte”. Há, ainda, em sua narrativa a argumentação de um contraditório, quando diz que o processo de estratégia não pode ser planejado, na medida em que planejar é um momento de análise e realizar estratégias um movimento de síntese.

É importante refletir sobre essa realidade e suas contradições, bem como na relação dicotômica entre pensar e agir, entre planejamento e ação. Nesse sentido, o autor atribui aos atores do processo de planejamento não apenas a tarefa de elaborar a estratégia, mas de apoiá-la, garantindo que os planos estejam sendo executados, percebendo as necessidades de revisão que possam surgir e, nesse aspecto, estimulando a difusão do planejamento estratégico em geral.

Há referências em seu estudo a definições de *planejar* como “pensar no futuro”, “controlar o futuro”, “tomada de decisão”, “tomada de decisão integrada” e, numa última forma mais abrangente, como “procedimento formal para produzir um resultado articulado, na forma de um sistema integrado de decisões” (MINTZBERG, 2004, p. 23-5).

Mintzberg (2004) relaciona o movimento de pensar e agir à especialização do trabalho. Nessa abordagem aproxima-se do debate crítico feito por Ferreira (1979) no Brasil no que diz respeito a problematização da relação entre os que pensam e os que agem. Nesse sentido, o autor segue: se o trabalho é dividido assim, você impede quem age de pensar no que está fazendo e desvincula os que pensam dos resultados da ação. (FERREIRA, 1979, p. 21)

O teórico ressalta ainda o aspecto compreendido por outro autor, Dror, para quem “o planejamento é o modo mais estruturado e profissional de se fazer política”, sendo a política nesse sentido compreendida como a maneira pela qual se combinam os meios disponíveis, os objetivos intermediários e também são considerados os obstáculos que se colocam antes da ação; uma “combinação de meios, ações e reações previsíveis, mas mantidas em segredo” (DROR, 1971, p. 93 apud MINTZBERG, 2004, p. 27).

O autor defende também o planejamento como a única abordagem possível para o futuro de uma da organização; argumenta que seus benefícios significativos são ganhos por meio de um processo explícito de formulação de estratégias, de forma que as políticas e os

departamentos funcionais de uma organização estejam coordenados de maneira adequada, garantindo todos os esforços de seu conjunto para o atingimento das metas.

Mintzberg (2004, p. 34) se apropria das premissas centrais – presentes em Jelinek (1979) – que devem sustentar a prática do planejamento estratégico: “a administração da estratégia pode ser nitidamente separada da gerência das operações, e o próprio processo de elaboração do planejamento pode ser programado – “institucionalizado” – pelo uso de sistemas formais.” Assim, a formalização do planejamento envolve dois componentes-chave, que são a decomposição e a articulação num processo racional de formalização do planejamento. Trata-se de decompor estratégias e suas consequências em intenções que possam ser atribuídas a cada parte.

Em sua sistematização, o autor estabelece quatro hierarquias para o modelo de planejamento: objetivos, orçamentos, estratégias e programas. Segundo ele, a ordem perfeita do modelo de planejamento esconde as confusões no interior do processo. As quatro hierarquias envolvem fenômenos que são muito distintos e que não se ligam com muita facilidade ou obviedade.

Há que se analisar separadamente cada hierarquia para visualizar quais ligações na prática podem ser estabelecidas entre elas. A sua argumentação segue no sentido de que o planejamento supõe que, uma vez decididos os objetivos pela alta direção, esses descem percorrendo a hierarquia, originando um processo de formulação estratégica.

Essa “descida em cascata” pelas estruturas organizacionais surge naturalmente, como mecanismo de motivação e controle. A profissionalização de uma gestão feita por meio do estabelecimento de metas prescreve um alinhamento desde a alta gerência até os funcionários da ponta, no caso da gestão pública na denominada chamada burocracia de rua, com o objetivo de que todas as pessoas envolvidas saibam quais são os desafios e onde querem chegar.

Mintzberg e Quinn (2001 apud BORGES, 2009) defendem pensar nas características da estrutura organizacional para então se estabelecerem as dinâmicas que possam elevar o desempenho da estratégia dentro de uma organização.

Esse entendimento, por sua vez, leva à obtenção de um maior alinhamento das áreas e uma maior coordenação de ações. Segundo os autores, as configurações da estrutura organizacional são facilitadoras do desempenho, e resultam de quatro elementos: 1) partes básicas da organização; 2) mecanismos de coordenação; 3) parâmetros de projetos; e 4) fatores situacionais. É na interação desses quatro elementos que estará o fator determinante para o sucesso da estratégia.

É importante lembrar que qualquer organização possui partes básicas que merecem ser trabalhadas e valorizadas, de acordo com a complexidade de cada uma. Não iremos detalhar cada parte das configurações trabalhadas pelos autores, mas torna-se relevante ressaltar o elemento facilitador *mecanismos de coordenação*. Segundo os autores, esse mecanismo indica a forma pela qual a empresa busca coordenar os processos de maneira a implementar as estratégias e alcançar os objetivos almejados. Fazem parte dos mecanismos de coordenação os seguintes itens:

- *Ajuste mútuo*: se dá por meio de um processo de comunicação informal, no qual as pessoas que executam o trabalho interagem entre si para coordenar e promover ajustes. É um trabalho de pessoas especializadas.
- *Supervisão direta*: uma pessoa coordena o trabalho de um grupo maior por ordens determinantes, não sendo possível, nesse caso, um processo de ajuste mútuo, em função do número de pessoas envolvidas.
- *Padronização de processos de trabalho*: trata-se de um detalhamento especificado das ações de cada trabalhador, tarefa mais apropriada ao corpo técnico. Tal como referenciado no texto, mais recentemente observa-se a adoção de algumas práticas que delegam a padronização aos próprios operadores.
- *Padronização de outputs*: em vez de se deter na forma da realização das atividades, determina-se o resultado final a ser obtido.
- *Padronização de habilidades*: desenvolver habilidades por meio da construção de conhecimento com colaboradores externos em cursos de formação profissional.
- *Padronização de normas*: compartilhar e valorizar o conjunto de opiniões dos trabalhadores, no sentido de obtenção dos resultados desejados.

Há que se obter, por meio desses elementos, um ajuste mútuo entre as equipes de planejamento e as equipes de projeto para a promoção da melhor articulação e coordenação do que foi discutido nas reuniões dos dirigentes, e assim obter apoio substancial das outras partes que compõem a cadeia de produção.

3.2 Modelo de Excelência em Gestão Pública (GesPública)

Apesar de ter sido criado em 2005, o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, tem sua raiz em outras iniciativas da década de 1990 (FERREIRA, 2012). Notadamente o

Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade, iniciado durante o Governo Collor para aumentar a competitividade dos bens e serviços brasileiros (DAROS, 1997), que criou o Subcomitê da Administração Pública, embrião do atual programa (FERREIRA, 2012).

O histórico passa ainda pela Reforma do Estado em 1995, com a qual foi criado o Programa de Qualidade e Participação na Administração Pública, que em 1999 se torna o Programa da Qualidade no Serviço Público, gerido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Por meio do Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005, o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização unifica o anterior ao Programa Nacional de Desburocratização (FERREIRA, 2012).

Verifica-se, portanto, que o Programa é fruto do amadurecimento de concepções do Estado Brasileiro acerca do modelo de gestão pública e carrega um histórico relevante de experiências no contexto do caminho à administração gerencial no Brasil, conforme movimento descrito no Capítulo 1, Fundamentação Teórica.

É relevante notar que o movimento no setor público tem uma contrapartida privada na Fundação para o Prêmio Nacional da Qualidade (FPNQ), criada em 1991 por 39 organizações privadas e públicas com o objetivo central de administrar o Prêmio e impulsionar boas práticas de gestão para promover a competitividade das organizações brasileiras. Em 2001, esse movimento privado é acrescido do Movimento Brasil Competitivo com objetivo mobilizar a excelência em gestão e melhoria da competitividade brasileira, idealizado por Jorge Gerdau.

Em 2005, a Fundação também passa por uma reestruturação e se torna a Fundação Nacional da Qualidade, redefinindo seu escopo de atuação, que virá a incorporar a disseminação do Modelo de Excelência em Gestão® (MEG) no Brasil. Trata-se de um modelo inspirado em experiências internacionais anteriores, um modelo de referência e aprendizado que é sistêmico, não prescritivo e adaptável a diversos tipos de organização em sua concepção, conforme os critérios presentes em sua mandala (Figura 2), que simboliza a organização como um sistema vivo e integrado, que interage com um ecossistema complexo e é adaptável às suas mudanças.

A relevância de observar as características deste modelo adotado por entidades privadas reside no fato de que ele inspira parcialmente também o Modelo de Excelência em Gestão Pública promovido pelo Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. O Modelo promovido pelo GesPública, no entanto, mantém forte consciência do papel e características singulares

do poder público e é desenhado para responder a este ambiente institucional legal que lhe é próprio.

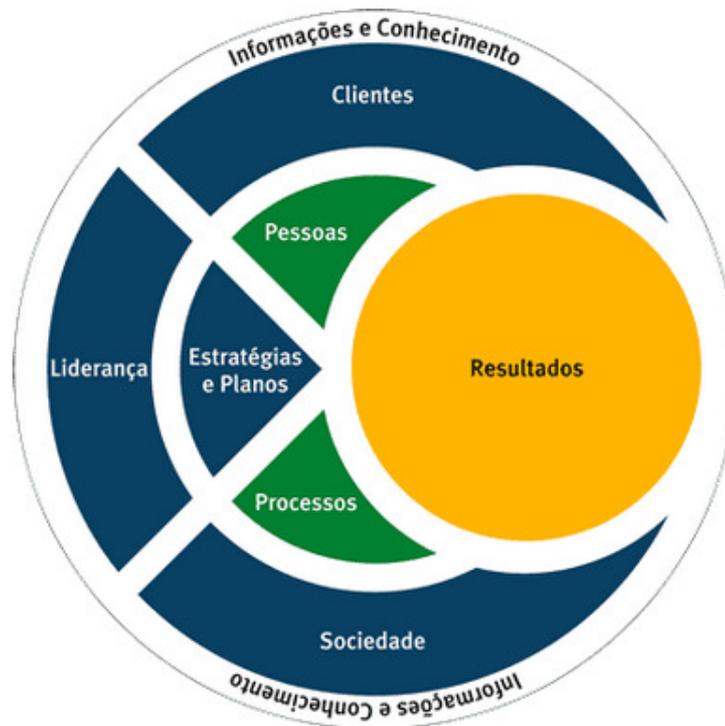


Figura 2 Mandala do Modelo de Excelência em Gestão® (MEG).

Fonte: Fundação Nacional da Qualidade.

Assim, o Modelo do GesPública é pautado pelos fundamentos constitucionais da legalidade; separação entre poderes, que deve ser observada no arranjo institucional; da orientação fundamental à consecução dos objetivos da República Federativa do Brasil, de *construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização; de reduzir as desigualdades e de promover o bem de todos, sem preconceitos* (CF, art. 3º); princípio da centralidade dos direitos individuais e sociais; princípio da descentralização federativa, que implica compartilhamento de responsabilidades entre as três esferas de governo na execução das políticas públicas; princípio da participação social na governança das instituições; funcionamento em rede, e parcerias com a sociedade civil; e Respeito aos princípios da administração pública brasileira de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. (BRASIL, 2014, p. 11-2).

O Modelo também se baseia em fundamentos da gestão pública contemporânea de (1) pensamento sistêmico, entendendo a interdependência entre os diversos componentes de uma organização e seu ambiente externo; (2) aprendizado organizacional, entre outros por meio da reflexão, avaliação e compartilhamento de experiências; (3) cultura de inovação, promovendo

um ambiente favorável à experimentação e novas ideias; (4) liderança e constância de propósitos, inspirando e motivando o desenvolvimento da cultura de excelência entre outros; (5) orientação por processos e informações; (6) visão de futuro; (7) geração de valor, com resultados consistentes; (8) compromisso com as pessoas, com atenção à qualidade nas relações de trabalho profissionais e humanas; (9) foco no cidadão e na sociedade; (10) desenvolvimento de parcerias para criar sinergias; e (11) gestão participativa, buscando a cooperação e reconhecendo capacidades e potencial dos envolvidos. (BRASIL, 2014).

Dadas as bases relatadas nos parágrafos anteriores, o modelo é desenhado em quatro blocos e oito dimensões, que interagem de forma sistêmica, conforme a Figura 3, a seguir:

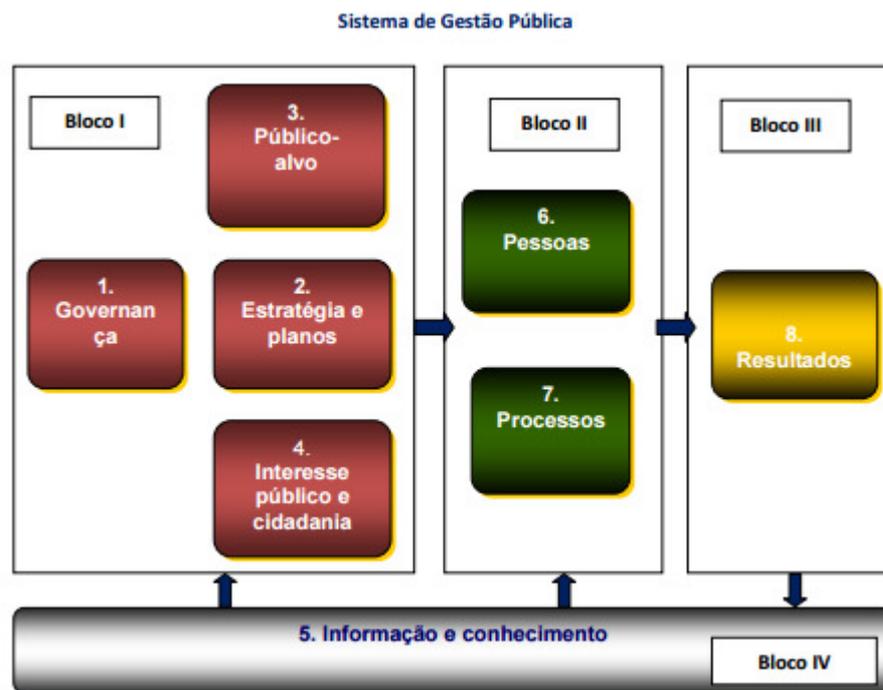


Figura 3 Visão Sistêmica do Modelo de Excelência em Gestão Pública.

Fonte: BRASIL (2014, p. 20).

Passaremos a uma breve explicação sobre os blocos, baseados no PDCA, e dimensões propostos pelo modelo. O **primeiro bloco** é de planejamento, constituído por quatro dimensões para direcionar a organização, (1) Governança, com a formação e gestão de líderes, estruturação de processos decisórios e sistemas de monitoramento e avaliação sistemáticos, com base em indicadores; (2) Estratégias e Planos, com revisão de diagnósticos relevantes, alinhamento ao PPA e desdobramento em outros planos setoriais e temáticos e vínculos com processo orçamentário; (3) Público Alvo, com sua identificação, tratamento de

necessidades, padrão de qualidade do atendimento, canais de comunicação e fortalecimento das relações; e (4) Interesse Público e Cidadania, entre outros com estímulo à participação e controle social. (BRASIL, 2014)

O **segundo bloco** é de execução, constituído por duas dimensões como centro prático da ação e geração de resultados, (6) Pessoas, com a gestão das competências e requisitos necessários à implementação de processos institucionais e cumprir finalidades do órgão, e atenção a estrutura de cargos e padrões de remuneração, dimensionamento da força de trabalho, e gestão de desempenho, capacitação e desenvolvimento de servidores, e garantia de um ambiente de trabalho humanizado, seguro, saudável e motivador e (7) Processos, com monitoramento e controle de processos para correção e melhorias, com foco no atendimento ao público, gestão de parcerias, gestão financeira, gestão de suprimentos e gestão do patrimônio (BRASIL, 2014).

O **terceiro bloco** é de resultados, constituído por apenas uma dimensão para o controle da qualidade do sistema e do desempenho. A dimensão (8) Resultados alinha a gestão orientada para resultados, como metodologia de monitoramento e avaliação (BRASIL, 2014).

Finalmente, o **quarto bloco** é de informação e conhecimento, com apenas uma dimensão de mesmo nome (5) Informação e Conhecimento, como a inteligência do processo, gestão da informação e conhecimento por meio de processos sistemáticos de coleta, armazenamento, utilização, atualização e disponibilização com o apoio da tecnologia da informação para gerar capacidade de corrigir, aprimorar e inovar nas práticas e desempenho (BRASIL, 2014).

É interessante observar que o Programa oferece ainda algumas ferramentas de apoio ao gestor, das quais citamos aqui o Instrumento de Avaliação da Gestão Pública, como uma ferramenta de autoavaliação baseada nas oito dimensões do Modelo, para apoiar gestores a encontrar lacunas em sua atuação e aprimorá-la.

Devemos ainda voltar a ressaltar alguns aspectos do modelo do GesPública de particular interesse ao presente trabalho. O Modelo de Excelência na Gestão Pública destaca como fundamentos da gestão pública contemporânea o comprometimento com as pessoas e a gestão participativa. O primeiro discorre sobre a importância da relação com as pessoas como condição para melhoria da qualidade das relações de trabalho como relações profissionais e humanas e que isso levaria a melhores desempenhos dado o aumento do comprometimento dos envolvidos e oferta de oportunidades para o desenvolvimento de competências e para inovar, com incentivos e reconhecimento (BRASIL, 2014).

O segundo fundamento destacado diz respeito a um estilo de gestão que busca cooperação das pessoas, reconhece em cada um capacidades e potencial diferenciados e faz convergir interesses individuais e coletivos para criar sinergias (BRASIL, 2014). A diretriz para atenção a este ponto consta ainda como uma das oito dimensões do Modelo, a dimensão (6) pessoas, conforme descrita acima.

3.3 Gerenciamento pelas Diretrizes (GPD ou Hoshin Kanri)

O Gerenciamento pelas Diretrizes (GPD) é derivado do método japonês de gerenciamento pela qualidade total, que surgiu nos anos 1960 (FALCONI, 2013). No Brasil, um livro de Vicente Falconi sistematizou o modelo do gerenciamento pela qualidade total e foi estruturado como um manual para praticantes. Esse livro teve sua primeira edição em 1996, com prefácio de Jorge Gerdau, Conselheiro da Fundação Nacional da Qualidade e posteriormente Presidente Fundador do Movimento Brasil Competitivo, criado em 2001.

Tem, portanto, de forma similar ao Balanced Scorecard, uma importante conexão com movimentos de difusão de práticas de gestão no Brasil, iniciados nos anos 1990, e com um ciclo de consultorias da FALCONI consultores de resultados para aplicação deste método, no setor privado e órgãos públicos.

“O Gerenciamento pelas Diretrizes é um mecanismo que concentra toda a força intelectual de todos os funcionários, focalizando-a para as metas de sobrevivência da organização” (FALCONI, 2013 apud JSQX, 1989, p. 35). Considera-se um passo seguinte ao gerenciamento da rotina, voltado a solucionar problemas relativos a temas prioritários, e a melhorar a capacidade da organização de lidar com mudanças externas constantes, mas é principalmente um sistema de gestão.

Propõe uma cadeia de planejamento de longo prazo (5 a 10 anos), planos de médio prazo (3 anos), e planos anuais, dos quais devem constar metas e para cada uma delas um plano de ação e um orçamento. Os planos de médio e longo prazo devem ser revistos anualmente.

No planejamento pelo GPD, uma **meta** é um ponto a ser atingido no futuro, e deve ser construída por: um objetivo gerencial, um valor e um prazo (ex: aumentar áreas verdes, 12 m² por habitante, até dez/2016). As metas são estabelecidas sempre sobre fins, nunca sobre meios. Uma **diretriz** consiste em uma meta e nas medidas prioritárias e suficientes para se atingir essa meta, formuladas por meio do planejamento.

O método considera essencial uma abordagem holística à compreensão de problemas para o domínio do gerenciamento, com o entendimento de que todas as coisas estão conectadas entre meio e fim. Para desenho de uma diretriz, é necessário então ter conhecimento da meta, analisar o fenômeno (problema sobre o qual se estabelece a meta), analisar o processo (em que pontos do processo estão as lacunas para se atingir a meta), e com base nessas análises estabelecer medidas (completando a diretriz). Em seguida, o método propõe o desdobramento das diretrizes (das medidas que a compõem). “Desdobrar uma diretriz significa dividi-la em várias outras diretrizes sob responsabilidade de outras pessoas; cada diretriz estabelecida no desdobramento está intimamente ligada à diretriz original num relacionamento meio-fim; a execução de todas as diretrizes desdobradas deverá garantir o cumprimento da diretriz original.” (FALCONI, 2013).

Finalmente, quando a medida da diretriz não for mais desdobrável, ela se torna uma ação (5W 1H). O método recomenda desdobrar somente o que é prioritário para o ano. Assim, cada pessoa em seu nível hierárquico deverá ter seu próprio plano de ação, que é um conjunto de ações. Na versão brasileira proposta por Falconi, as diretrizes se operacionalizam por meio do ciclo PDCA (Planejamento, Execução, Verificação de Resultados, Reflexão) (FALCONI, 2013).

A **administração estratégica** se divide entre o gerenciamento das diretrizes e o gerenciamento da rotina do dia-a-dia. O gerenciamento da rotina busca manutenção de processos e atividades básicas, que poderíamos traduzir ao setor público como o gerenciamento dos serviços básicos que o órgão já oferece, e de melhorias incrementais em processos e atividades administrativas. Já o gerenciamento pelas diretrizes diz respeito a atividades para melhoria da organização, saltos de melhoria que rompem com a situação corrente. No âmbito da metodologia, ambos devem ser conduzidos simultaneamente e gerar padronização, o estabelecimento de novos padrões de qualidade.

Alguns pontos ressaltados pela metodologia e seus princípios são de particular relevância ao tema deste trabalho. São condições vitais à aplicação do GPD a liderança e a focalização da emoção, entusiasmo e do conhecimento de todos os funcionários nos temas estabelecidos para solução. De acordo com a filosofia do GPD, resultados são conseguidos pela atuação criativa e dedicada das pessoas, o sistema focaliza o esforço de todos.

Círculos de controle de qualidade devem acompanhar o processo de planejamento, sua filosofia básica inclui a compreensão de que os ciclos de planejamento devem ser acompanhados de melhorias estruturais e organizacionais; da criação de um ambiente de

trabalho feliz, motivador e com respeito, e do desenvolvimento das capacidades mentais e humanas.

Também levanta que o conhecimento é fundamental para boa aplicação do processo, dividindo-o em dois tipos: o conhecimento técnico acumulado, que se consegue pelo recrutamento, manutenção e desenvolvimento de uma equipe excelente; e o conhecimento dos fatores atuais do problema, que se consegue por meio da prática de análises com dados e fatos e experiências.

O entusiasmo das pessoas também é apontado com um fator importante para construção de bons planos, em especial durante a fase de desdobramento das diretrizes com o aporte de boas ideias para construção das medidas e em seguida para sua implementação. Um indicador do entusiasmo, de acordo com o autor, seria o número de novas ideias aportadas durante o processo de desdobramento.

3.4 Balanced Scorecard (BSC)

O *Balanced Scorecard* (BSC) tem origem em uma pesquisa realizada por Kaplan e Norton nos anos 1990 para buscar novas maneiras de medir o desenvolvimento organizacional em empresas privadas, que buscava formas de ir além dos sistemas relacionados à contabilidade financeira, para avaliar a gestão de valor também por ativos intangíveis, categorizados em capital humano, capital da informação e capital organizacional (KAPLAN; NORTON, 2004).

Do processo de aplicação do BSC nas empresas como ferramenta de avaliação, os autores observaram que havia interesse em desenvolver novos sistemas para gestão de suas estratégias a partir do BSC e, em seus livros seguintes, se dedicaram a sistematizar e aprofundar um modelo para esse fim.

Tendo sido originalmente desenhada para o planejamento estratégico no setor privado, a proposta gerou interesse e foi adotada por diversas organizações públicas no mundo. Sua aplicação no setor público tem sido objeto de inúmeras críticas sobre adequação do processo a um contexto que é bastante distinto e politizado, e existem questionamentos sobre a extensão em que é possível adaptar um método desenhado para, em última análise, gerar lucro e valor para acionistas, adequando à realidade e função do Estado.

O BSC responde a esse desafio voltando o foco do processo no setor público ao cumprimento da missão do órgão, e propõe versão adaptada do modelo de mapa estratégico para tal atividade.

O método foi difundido no Brasil principalmente pela Symnetics a partir de 1999, quando foi firmada uma parceria com os autores; no entanto, movimentos pela qualificação do setor produtivo brasileiro e competitividade do país serviram como relevantes promotores e defensores da adoção do planejamento estratégico – e em especial dos métodos do *Balanced Scorecard* e Gerenciamento pelas Diretrizes – também no setor público.

Exemplo disso é o Programa *Modernizando a Gestão Pública*², patrocinado pelo Movimento Brasil Competitivo desde 2005, além de iniciativas como o *Prêmio Prefeito Inovador* e o *Hall of Fame*, que adota categoria de premiação também para iniciativas no setor público.

Tendo sido esta a base metodológica do planejamento estratégico na Prefeitura de Osasco, faz-se relevante ao presente trabalho identificar o que os autores da metodologia escrevem a respeito do envolvimento de funcionários – ou servidores públicos – no processo.

Kaplan e Norton (2004) identificam dois elementos centrais propiciados pelo BSC a organizações em suas estratégias: alinhamento e foco. A organização orientada para estratégia, como chamam os autores, aplica o BSC para alinhar departamentos setoriais e transversais, equipes e indivíduos em torno de metas organizacionais gerais.

De acordo com os autores, há cinco princípios gerenciais de uma organização orientada pela estratégia, que são apresentados na figura a seguir.

² Disponível em:

<<http://www.mbc.org.br/mbc/novo/index.php?option=projeto&task=categoria&id=4&Itemid=34>>. Acesso em: 29 set. 2015.



Figura 4 Princípios da organização focalizada na estratégia.

Fonte: Kaplan e Norton (2000, p. 19).

A tradução da estratégia em termos operacionais descreve o processo de construção dos mapas estratégicos da organização, base para sua comunicação e implementação, partindo dos aspectos mais gerais aos mais particulares (KAPLAN; NORTON, 2000). Tais mapas são desenhados em quatro perspectivas subsidiárias: financeira, de clientes, interna, e de aprendizado e crescimento. No setor público, a perspectiva central que substitui a financeira é a própria missão da organização, conforme mostra a figura a seguir:

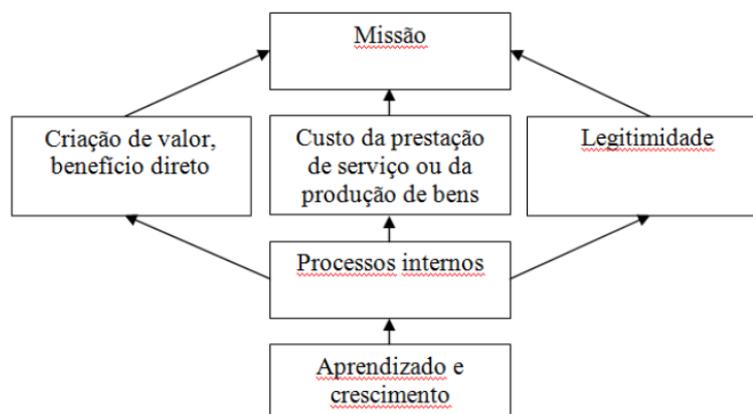


Figura 5 Perspectivas financeira e do cliente para órgãos do setor público.

Fonte: Adaptado de Kaplan e Norton (2000, p. 148).

A estratégia é concebida como uma hipótese, que levará ao cumprimento da missão e maior criação de valor ao cidadão ou cliente, devendo ser também ser testada e flexível à identificação de insuficiências ou inadequações. Os temas estratégicos, verticais às quatro linhas de perspectivas, devem ser paralelos e complementares.

O processo é desenhado para equilibrar forças contraditórias em torno de um mesmo foco estratégico, a missão ou a geração de valor para acionistas (perspectiva da missão ou financeira). As proposições de valor aos cidadãos ou clientes são então desenhadas (perspectiva de clientes), seguidas das atividades internas essenciais ao seu alcance (perspectiva interna) e da identificação de ativos intangíveis que devem ser trabalhados para o desenvolvimento das atividades (perspectiva do aprendizado e crescimento). Todas essas perspectivas devem então ser conectadas em setas que indicam relações de causalidade, conforme o exemplo a seguir:

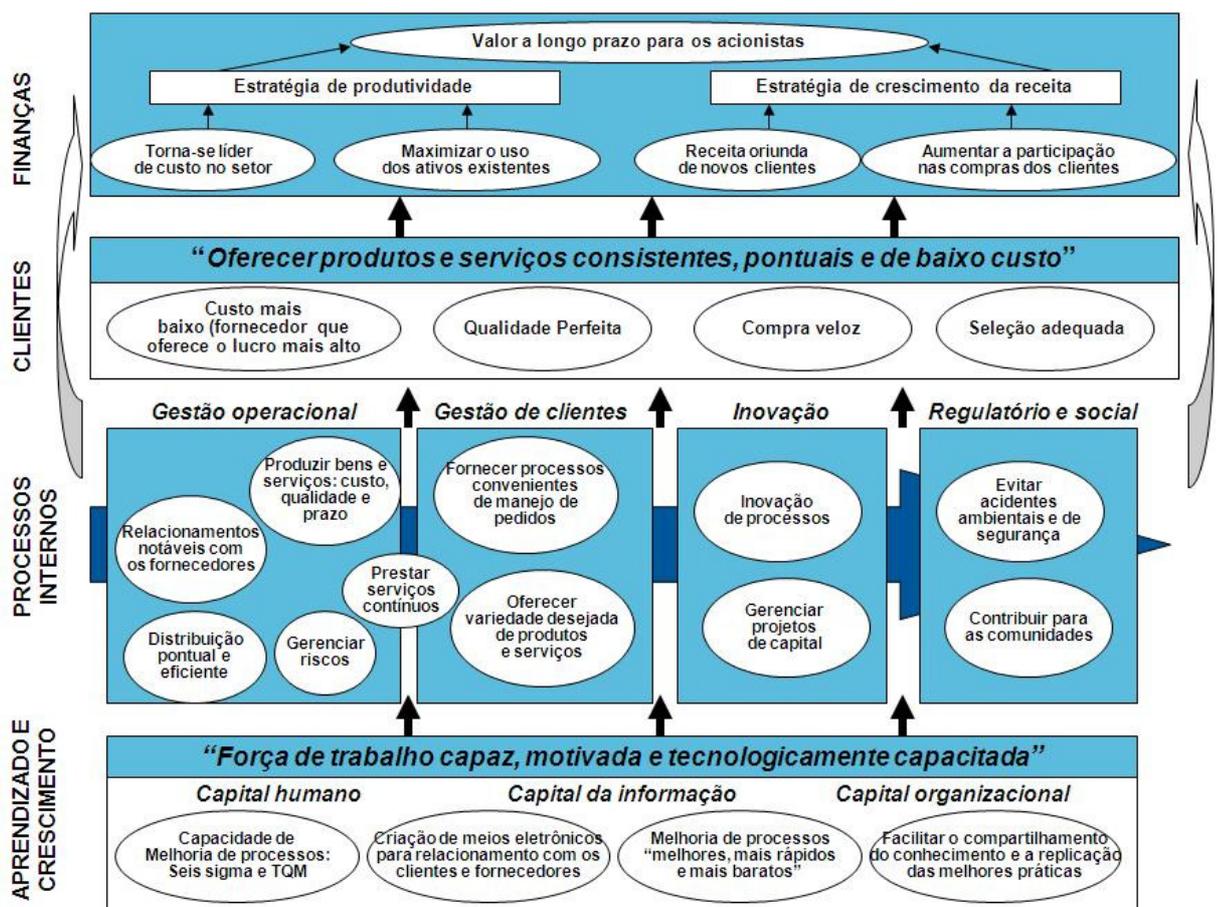


Figura 6 Exemplo de mapa estratégico do BSC.

Fonte: Inova em Gestão (2015).

Faz parte do processo, ainda, a identificação de indicadores para cada um dos pontos da estratégia, que devem apoiar a análise das relações de causa e efeito e se basearem preferencialmente em *benchmarking*.

De acordo com Kaplan e Norton (2000, p. 175), o segundo princípio gerencial proposto é o *alinhamento da organização à estratégia*, que implica basicamente no alinhamento de toda estrutura organizacional aos focos estratégicos, partindo da elaboração de BSCs das unidades de negócios, que poderiam ser equivalentes aos acordos de resultados com secretarias municipais ‘fins’, seguidos da criação de sinergias por meio de processos compartilhados – ou análise do papel das secretarias municipais ‘meio’ como parceiras estratégicas de atividades ou como prestadoras de serviço às demais, o que os autores chamam de *modelo de negócio no negócio*.

Essas conexões entre os “feudos” da organização formam sua arquitetura estratégica, descrevem como criar sinergias com a integração das atividades das unidades. É relevante também neste ponto a atenção à adequação do desenho institucional e estrutura de cargos aos focos estratégicos da organização.

O terceiro princípio gerencial, que tem maior relevância àquilo que objetivamos identificar nesta seção, é a *transformação da estratégia em tarefa de todos*, que ressalta a importância da disseminação e engajamento do corpo de funcionários da organização para implementação da estratégia.

Kaplan e Norton (2000) relatam nesse ponto que os métodos de trabalho difundidos pela administração científica no século XIX estão obsoletos e que, para que seja possível atingir os objetivos, todos os membros da organização precisam estar alinhados à estratégia. Conforme os referidos autores, é relevante citar duas observações críticas nesse processo, identificadas por Dave Ulrich: a de que a satisfação dos funcionários não equivale a comprometimento, e que empregados cumprem funções distintas na estratégia; sendo assim, o agrupamento em categorias deve ser observado para esquemas de treinamento adequados.

Três processos de alinhamento dos funcionários à estratégia são levantados por Kaplan e Norton: a comunicação e educação para criação da consciência estratégica, o desenvolvimento de objetivos pessoais e de equipes e os sistemas de incentivos e recompensas.

A comunicação e educação devem estar ligadas ao desejo de mudanças comportamentais no corpo de funcionários. Para tanto, os líderes da organização devem tratar a comunicação da estratégia como uma campanha de lançamento de produto, processo que abarca educação, testes para verificar a compreensão da mensagem, verificação se a equipe

acredita na execução da estratégia e apuração de quantos a estão empregando (KAPLAN; NORTON, 2000).

Ainda de acordo com essa perspectiva, a comunicação deve partir do geral ao particular, com o uso de diferentes pessoas para comunicar cada anel da mensagem, dando o devido espaço aos indivíduos na ponta, para que descubram as melhores formas de contribuir para a implementação da estratégia. Todos os canais de comunicação devem ser usados para divulgar e reforçar a estratégia em todas as oportunidades, promovendo um grande ajuste cultural, e seu desempenho deve ser medido pelos resultados (o aumento da compreensão compartilhada), não pelas atividades realizadas.

Os autores apontam que há canais mais férteis, aqueles que se baseiam em interações pessoais que permitam trocas, e mais inférteis, que têm maior alcance, porém menor eficácia. Como dito, todos devem ser usados.

O desenvolvimento de objetivos pessoais e de equipes faz com que as equipes e os funcionários compreendam e co-desenvolvam seus objetivos próprios, alinhados aos objetivos estratégicos estabelecidos no BSC da organização, o que apoiaria a compreensão de onde cada equipe se encaixa para o cumprimento da estratégia.

Os métodos para esse processo são diversos, desde abordagens que integram objetivos aos processos existentes de gestão de recursos humanos a processos que demandam do funcionário o desenho de sua proposta de contribuição, indicadores críticos ou mesmo de seus *balanced scorecards* individuais ou da equipe.

Autores ilustram esse processo com o exemplo da prefeitura de Charlotte, no estado da Carolina do Norte, nos Estados Unidos, que estabeleceu grupos de trabalho para cada um dos cinco objetivos estratégicos estabelecidos, desdobrando o BSC para essas cinco equipes interdisciplinares formadas (KAPLAN; NORTON, 2000).

Os sistemas de incentivos e recompensas são descritos como a conexão final entre a estratégia e o dia a dia dos funcionários, como uma importante alavanca para prender a atenção e motivar funcionários a alinhar suas atividades à melhora dos indicadores críticos para estratégia.

Para tal aspecto, Kaplan e Norton não identificam fórmulas dominantes, mas falam claramente de incentivos salariais, com remuneração variável de acordo com desempenho como uma prática com ampla aceitação no setor privado. No entanto, no setor público o quadro é bastante distinto.

O quarto princípio gerencial versa sobre a *transformação da estratégia em processo contínuo*, como processo de gestão da estratégia, que deve ser integrado à gestão do

orçamento e operações, em um processo que os autores chamam de *loop duplo* (KAPLAN; NORTON, 2000).

São ressaltados nesse ponto a importância da integração dos processos orçamentários aos objetivos estratégicos; o estabelecimento de sistemas de *feedback* adequados à revisão da eficácia da estratégia e correção de rumos por meio de reuniões gerenciais para verificar a execução das ações e revisar o desempenho obtido; e a abertura à experimentação, aprendizado e adaptação das estratégias que serão avaliadas em reuniões trimestrais, como espaços de teste e simulação dinâmica das hipóteses, exame do impacto de mudanças externas e identificação e apoio a estratégias emergentes internamente à organização.

Kaplan e Norton (2000) observam que o uso de sistemas de *feedback* pode ajudar a mudar a cultura organizacional, e seu desenho não deve focar exclusivamente em aspectos tecnológicos, mas principalmente em aspectos culturais.

Finalmente, o quinto e último princípio gerencial ressalta a necessidade da *liderança executiva para mobilizar a mudança* em todas as etapas descritas (KAPLAN; NORTON, 2000). Os autores relatam que o líder deve iniciar o processo criando senso de urgência para mudança entre seus funcionários. Descrevem também a importância do envolvimento de toda equipe executiva na elaboração da estratégia, uma vez que a liderança que cria o BSC se transforma em sua coalizão indutora de mudanças na organização e que o desenho da estratégia constrói o espírito de equipe e comprometimento com ela.

Os autores terminam por descrever o estilo de liderança e perfil gerencial dos líderes adequado à proposta do BSC como aqueles que cativam corações e mentes de toda equipe nos diferentes níveis da organização e que enfatizam a comunicação, participação, iniciativa e inovação dos funcionários, considerando que o BSC deve ser interativo, instigar perguntas, análises e debates.

A partir do resumo acima, identificamos algumas referências à relevância da disseminação e engajamento do corpo de funcionários no processo de gestão da estratégia:

- O BSC parte da percepção da relevância de medir mais do que os ativos financeiros de uma organização e enfoca seus ativos intangíveis, sendo um dos três principais o capital humano, aspecto também referenciado pela Economia Comportamental e que será descrito mais adiante.
- Em diversas ocasiões, os autores reiteram que a implementação da estratégia é sua etapa-chave, que na maioria dos casos é a etapa responsável pelo insucesso de estratégias, a exemplo de pesquisa citada: “Na maioria dos casos [de insucesso de

estratégias] – estimamos em 70% – o verdadeiro problema não é [má estratégia, e sim] (...) má execução” (KAPLAN; NORTON, 2000, p. 11).

- O foco e alinhamento da organização em torno da estratégia são os objetivos centrais do BSC, e para sua adequada execução as atividades se interligam em cadeia:

Sem uma descrição abrangente da estratégia, os executivos não podem divulgar com facilidade a estratégia entre si e compartilhá-la com os funcionários. Sem o entendimento comum da estratégia, os executivos são incapazes de promover o alinhamento em torno dela. E, sem alinhamento, os executivos não têm condições de implementar suas novas estratégias (...). (KAPLAN; NORTON, 2000, p. 6).

- O terceiro princípio gerencial do BSC ressalta definitivamente a importância de transformar a estratégia em tarefa de todos, conforme descrito acima. Segundo os autores (p. XVII): “Pessoas são críticas para todo o sucesso (...) muitas vezes percebemos que deveríamos ter feito muito mais na formulação compartilhada entre todos os líderes e colaboradores de nossa organização (...)”.

Identificamos, por fim, as recomendações dos autores para efetivação da disseminação e engajamento dos funcionários:

- O processo de desenho da estratégia deve envolver toda equipe executiva para seu alinhamento e formação de uma equipe indutora de mudanças dentro da organização.

- O mapa estratégico deve servir como o mecanismo de comunicação do planejamento ao corpo de funcionários. De acordo com os autores, qualquer que seja o método para formulação da estratégia, o mapa estratégico fornece uma maneira uniforme e consistente de descrevê-la.

- Para transformar a estratégia em tarefa de todos, algumas ações são necessárias e complementares:

- Criar consciência estratégica por meio da comunicação e educação.

- Desenhar objetivos pessoais e de equipes para esclarecer ao funcionário seu papel para o cumprimento da estratégia e lhe dar espaço para contribuir com sua visão criativa sobre formas de contribuição.

- Prover incentivos ao melhor desempenho como alavanca para prender a atenção e motivar funcionários a alinhar suas atividades à melhora dos indicadores críticos para estratégia.

- De maneira transversal, os autores propõem a valorização do pessoal como ativo intangível da organização, sendo relevante a isso o foco na melhoria do ambiente de trabalho, o desenho organizacional estratégico das unidades, traçar perfis para prover capacitações adequadas aos distintos grupos e identificar funções estratégicas ao cumprimento dos objetivos.
- Por fim, faz-se necessário o monitoramento e avaliação contínuos permitem a incorporação dos *feedbacks* de funcionários de todos os níveis para melhoria constante da estratégia e incorporação de estratégias emergentes a partir da observação dos funcionários.

3.5 Planejamento Estratégico Situacional (PES)

O Planejamento Estratégico Situacional (PES) nasce como metodologia de um renomado nome, Carlos Matus, ex-ministro da economia chilena do governo Allende entre 1971 e 1972, entre outros cargos de maior importância, que edificaram sua sólida base para elaboração de estudos desenvolvidos em torno de planejamento estratégico, contrapondo o usado até então, de caráter mais autoritário e tecnocrata.

Anos mais tarde, os conhecimentos de Matus influenciariam entidades no Brasil, como a Central Única dos Trabalhadores (CUT), o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), a Escola Sindical 7 de Outubro, o Instituto Cajamar, o Instituto Nacional de Administração e Políticas Públicas (INAPP) e algumas prefeituras comandadas pelo Partido dos Trabalhadores e, posteriormente, se difundiram pelo Brasil com a participação do Instituto de Planejamento Econômico e Social (IPEA) (GONÇALVES, 2005).

Segundo Matus (1997 apud GONÇALVES, 2005), o Planejamento Estratégico Situacional é um método de planejamento governamental voltado para a organização da máquina administrativa do governo, distinto do planejamento tradicional e do planejamento estratégico empresarial, apropriado como ferramenta para resgatar o valor prático do planejamento por dirigentes políticos, pelo governo ou pela oposição.

O autor faleceu em 21 de dezembro de 1998, deixando grandes legados nesse ramo da administração, que são perpetuados pela Fundação ALTADIR, à qual era ligado e que, no Brasil, é representada pela empresa Strategia Consultores.

Sobre o funcionamento do Planejamento Estratégico Situacional, Matus baseia-se na teoria da produção no jogo social, propondo construir técnicas da seguinte forma:

O método Planejamento Estratégico Situacional (PES) surgiu como resposta às complexidades observadas. Ele teve sucesso em superar o planejamento tradicional, em ultrapassar os limites do campo econômico para se tornar o planejamento de ações e em exceder também o espaço do mero planejamento, impondo gradualmente suas ferramentas como método de governo. Ou seja, abriu uma nova disciplina. Ele tem demonstrado alta eficiência na prática e sensível às questões teóricas. (...) Mas a força do PES e seu enriquecimento contínuo dependem de um desenvolvimento teórico mais profundo, para defendê-lo das interpretações simplistas e mecânicas, além de amputações arbitrárias gerada por suas incompreensões. A Teoria da Produção no Jogo Social persegue esse propósito: constituir-se na teoria social capaz de suportar métodos de governo e das Ciências e Técnicas de Governo (MATUS, 2000, p. 27, tradução nossa).

Esse sistema de planejamento fundamenta-se em um jogo social, com conotação diferente do aspecto econômico da teoria dos jogos de John Nash, no cálculo do interativo de como cada indivíduo em um determinado grupo busca, em uma perspectiva particular, desenvolver suas ações, mas na dependência das atitudes dos outros jogadores. Em sua compreensão, Matus (1993) acredita que o plano a ser executado deve ser de criação coletiva, valorizando a criatividade e o compromisso (Matus, 2000, p. 233).

Essa sistemática proposta faz-se complementar ao planejamento tradicional, uma vez que a principal crítica ao modelo usado até então é que esta possui pouco efeito prático, não relacionando os aspectos políticos e econômicos à realidade em questão devendo, portanto, adequar o “deve ser” e o que “pode ser”.

Assim sendo, Matus (1981) entende o PES como ferramenta para auxiliar o processo sistemático de análise e discussão que precede e preside a ação, abordando da seguinte forma:

As categorias de seus modelos não podem ser puramente econômicas nem limitarem-se aos aspectos mensuráveis ou quantificáveis de problemas. Necessitam tratar cada problema em sua especificidade, sem cair em reducionismo econômico. (...) Portanto, o planejamento estratégico utiliza a categoria de situação, que não obriga o reducionismo econômico. Cada problema pode ser tratado em sua própria e irredutível especificidade como um aspecto da situação. Também não se pode ignorar a incerteza da abordagem estratégica, a partir do momento que o político e o econômico são uma unidade da situação onde lutam adversários. Deve, portanto, tratar com opções normativas e com variantes que cubram a probabilidade do incerto. Por esta razão, seus caminhos devem ser flexíveis. Cada ator se encontra frente a uma rede de caminhos possíveis onde nenhum deles é uma estrada reta, mas variável e ziguezagueante, com avanços e prováveis retrocessos. (MATUS, 1981, p. 30, tradução nossa).

Portanto, a ferramenta em questão proposta pelo autor procura auxiliar a organização dentro da administração pública, buscando incrementar a capacidade de governo, propondo fundamentos técnicos e metodológicos adequados a sistemas complexos, assim como abordou Gonçalves (2005, p. 119)

Outro importante ponto a ser observado é a objetivação do sistema proposto, que além de auxiliar a organização internamente constitui-se de três etapas, a saber, a situação inicial, como ponto de partida da organização; a situação-objetivo, onde pretende-se chegar; e os projetos e ações que levarão da primeira para a segunda etapa. O autor lembra ainda da necessidade de que as etapas se mantenham em aberto. Sendo assim, ilustrativamente, pode-se apresentar as seguintes distinções do procedimento estratégico para o normativo:

1.2.7 Diferenças entre o procedimento normativo e o estratégico

Quadro 2 O planejamento e o planejador.

PROCEDIMENTO NORMATIVO	PROCEDIMENTO ESTRATÉGICO
1- Planejar é estabelecer normas racionais e coerentes sobre o futuro.	1- Planejar é estabelecer um processo contínuo e sistemático de análise e discussão para selecionar uma “direção” que guie a mudança situacional e produzir ações que construam viabilidade, vencendo a resistência incerta e ativa dos oponentes.
2- Este conceito de plano tende a formalizar-se em um livro ou um documento e a criar oficinas de planejamento com características de unidades de investigação que formulam de forma muito lenta e custosa cada plano.	2- Este conceito de plano tende a formalizar um sistema periódico de discussão e análise que precede e preside a ação, apoiado por fluxos contínuos de informação, cálculo técnico e cálculo político. O plano está sempre sendo feito e avaliado, porém sempre há um plano.
3- Metas compatíveis e consistentes. Não há oponentes, não há outros planos.	3- Metas conflitivas. Existem oponentes que são as forças sociais em luta, cada uma com seus próprios planos.

4- O planejador é um técnico a serviço do político.	4- O planejador é parte de uma força social que planeja. Todo ator planeja; todo aquele que planeja é parte integrante de um “ator”.
5- O critério de êxito: cumprimento das metas no tempo planejado.	5- Avanço na direção correta e economia de tempo.

Fonte: Adaptado de Matus (1981, p. 24).

Quadro 3 Sobre a metodologia.

PROCEDIMENTO NORMATIVO	PROCEDIMENTO ESTRATÉGICO
6- Planejamento de medidas no marco dado pelos objetivos políticos. Explicitação dos objetivos em metas.	6- Planejamento de objetivos e medidas, assim como do processo de criação de viabilidade às medidas e aos objetivos.
7- A realidade é um sistema controlável a partir de uma posição “externa” de poder do planejador. O sistema econômico-social é o objeto do planejador.	7- A realidade é um sistema complexo que se auto-organiza, autorregula e autoplaneja. O planejador está no planejado e ali deve ganhar poder para ampliar o âmbito de sua ação planejada.
8- Separa o econômico do político. O planejamento é neutro em relação ao político.	8- O econômico e o político formam uma unidade. O planejamento é político, embora em alguns casos ponha ênfase no econômico.
9- Agentes econômicos como entes sujeitos a leis decifráveis.	9- Forças sociais vivas que atuam com capacidade e imaginação e surpreendem o planejador.
10- Cronologia rígida, cada meta tem dimensão e data.	10- Cronologia flexível. Critério de economia do tempo e oportunidade de ação. As metas não têm data.
11- Ruptura entre história (diagnóstico) e plano.	11- O mesmo enfoque deve ser válido para a análise do passado e o plano.

12- Planejamento mais pertinente à reprodução e reforma do sistema em condições de consenso ou poder total.	12- Planejamento mais pertinente para tratar os problemas da transformação social e as mudanças conflitivas em situações de poder “compartilhado”.
13- O plano é um guia público de orientação.	13- O plano é em parte público e em parte um guia interno de ação.

Fonte: Adaptado de Matus (1981, p. 28).

Quadro 3 As categorias e características de suas metodologias.

PROCEDIMENTO NORMATIVO	PROCEDIMENTO ESTRATÉGICO
14- Sua metodologia utiliza as categorias básicas econômicas da Contabilidade Nacional que são mais pertinentes a aspectos econômicos: a velocidade de crescimento e o equilíbrio de balanças. A metodologia tende a ser independente da discussão política do plano.	14- Sua metodologia é uma ferramenta da discussão política e se baseia em categorias compreensivas de uma totalidade relevante para a ação societal. Busca evitar o reducionismo econômico por meio da categoria de situação.
15- Eliminação das incertezas. Se se produz A o resultado é B. Só existem opções, não variantes.	15- Reconhecimento das incertezas próprias de se tratar com oponentes e com o futuro. Existem opções normativas e variantes para tratar a probabilidade do incerto.
16- Trajetórias fixas e de curso estável que conduzam direto ao cumprimento dos objetivos.	16- Trajetórias flexíveis e redes de trajetórias de curso variável e ziguezagueante, avanços e retrocessos.

Fonte: Adaptado de Matus (1981, p. 30).

Carlos Matus baseia seu Planejamento estratégico em algo que chama de Triângulo de governo, uma ideia que, de acordo com o teórico, se encontra muito atrelada ao planejamento em si e à gerência das organizações.

Matus (1997) constrói os três vértices desse triângulo com: a) projeto de governo; b) capacidade de governo; c) governabilidade do sistema. Esse conceito é importante porque formam o triângulo de governo, e as três propostas são interdependentes.

O projeto de governo diz respeito às ideias coordenadas de um determinado ator envolvido no processo orientada na direção do atingimento de seus objetivos. Tal projeto é condicionado a uma variada gama de circunstâncias, de acordo com os interesses políticos e capacidade de governo (MATUS, 1997a apud GONÇALVES, 2005).

Já a governabilidade do sistema trata da relação entre as variáveis controladas e não controladas pelos envolvidos no processo de governo. Dessa forma, a governabilidade traça uma correlação diretamente proporcional às variáveis sob controle. Sendo assim, fazem parte dele os envolvidos, a capacidade e as propostas (MATUS, 1997a apud GONÇALVES, 2005).

Por sua vez, a capacidade de governo “expressa-se na capacidade de direção, de gerência e de administração e controle” (MATUS, 1997a, p. 61 apud GONÇALVES, 2005, p. 124).

Matus (1993) entendia haver momentos distintos como etapas da implementação do planejamento estratégico. Essas etapas são marcadas de forma repetitiva e constante, e devem ser trabalhadas com flexibilidade e capacidade de revisão a qualquer tempo não linear ou mesmo rígido.

Inicia-se com o momento explicativo, de modo a substituir o diagnóstico e fazer uma avaliação institucional; o segundo momento seria o normativo, para apontar para onde o planejamento deve guiar a organização; o terceiro seria o estratégico, indicando os possíveis caminhos para que os objetivos sejam atingidos e; por último, o tático-operacional, a etapa de realização propriamente dita.

Uma vez construído, há um processo contínuo de condução e disseminação do plano por meio de subsistemas e, segundo Matus (1997, p. 336):

O desenho do plano abrange diversos níveis de generalidade e especificidade. Começa com o programa (linhas e critérios), continua com o programa direcional (precisão global em nível de projetos de ação), prossegue com a desagregação do plano na matriz geral problemas-operações, passa à subdivisão do plano em subplanos (os módulos O-P), para em seguida desagregar as operações em ações e as ações em subações.

Essas partições derivam da necessidade de descentralizar para que o planejamento seja criativo e democrático, embora deva-se ao mesmo tempo respeitar certos critérios de coerência global, indispensáveis para a eficácia da condução.

A promoção da difusão do planejamento estratégico para todo o corpo de colaboradores de uma organização não é uma tarefa fácil, uma vez que, segundo Ota (2014, p. 73):

[...] os especialistas apontaram que o planejamento estratégico deve ser construído coletivamente. A construção coletiva do PE permite que todos na organização se sintam inseridos no processo de decisão estratégica, fomentando um sentimento de engajamento para efetivar aquilo que foi acordado no planejamento. Assim, como observam os entrevistados, nas organizações públicas, para que o PE seja efetivamente realizado, os funcionários precisam estar de acordo.

Sendo assim, para que o planejamento estratégico seja de fato implementado, os agentes desse processo necessitam ganhar a atenção e o apoio do corpo de funcionários das partes mais baixas da pirâmide, que os responsáveis pela execução das ações que tornam o planejamento factível e real (PINTO, 1982; ANSOFF; MCDONNELL, 1993; BOYNE, 2002).

Ainda que em outro contexto, Ota (2014) estuda, sob a ótica de especialistas, diversos fatores que, a critério de cada gestor, podem ser aplicados em outras realidades, uma vez que não se trata de uma ciência exata e, dentro de um conjunto de experiências, diversas ideias podem ser aproveitadas e adaptadas a outras situações.

Em seu estudo, o autor mostra graficamente uma síntese de abordagens que influenciam os servidores públicos em seu engajamento, que prezam por uma organização na qual acreditam, de valores sólidos, que vão desde a estabilidade de coalizões políticas na organização até a capacitação dos envolvidos, demonstrando os desafios de um gestor para a implementação de um planejamento (ver figura a seguir).

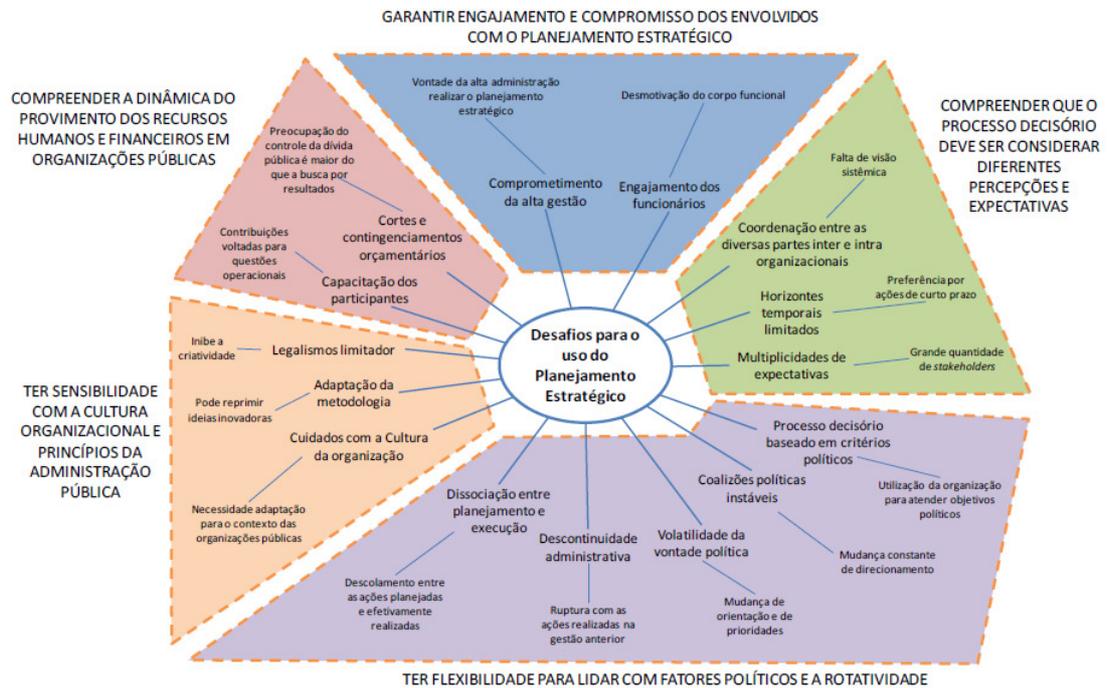


Figura 7 Mapa mental do agrupamento dos desafios.

Fonte: Ota (2014, p. 88).

Ota (2014, p. 90) infere ainda que “caso os funcionários não percebam o planejamento como uma iniciativa merecedora de esforço, então poderá haver resistência a ele”, e aponta três fatores como fundamentais para o insucesso de uma implementação. A primeira é apontada como a divergência de ideias entre o corpo de colaboradores da organização e a alta administração. Em segundo lugar, a estabilidade, como fator que permite que aos servidores assumirem posições divergentes. E, em terceiro, a descrença na metodologia em função de experiências passadas malsucedidas (ver figura a seguir).

GARANTIR ENGAJAMENTO E COMPROMISSO DOS ENVOLVIDOS COM O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO	
Comprometimento da alta gestão	<ul style="list-style-type: none"> • Vontade da alta administração de realizar o PE. • Não conscientização da importância do planejamento estratégico. • Ausência de liderança na condução do processo de PE. • Sem o apoio da alta gestão, o PE pode não ter efeito prático.
Engajamento dos funcionários	<ul style="list-style-type: none"> • Desmotivação do corpo funcional. • Descrença e fadiga da metodologia. • Resistência ao planejamento. • Diferenças de percepções entre funcionários e alta administração.

Figura 8 Resumo dos desafios.

Fonte: adaptado de Ota (2014).

Considerados o contexto e os fatores apresentados, o Planejamento Estratégico Situacional se apresenta como uma importante metodologia que deve ser considerada, ao menos como hipótese, na aplicação de um planejamento com começo, meio e fim em uma organização, especialmente para organizações públicas.

Entretanto, experiências indicam a necessidade de alinhamento de ideias e convencimento do grupo *a priori* sobre a implementação do planejamento. Além disso, para que servidores e *stakeholders* participantes do processo estejam envolvidos o suficiente para o sucesso pretendido, é necessário que todo o conjunto seja percebido e que existam constantes fatores motivacionais, de forma que os funcionários acreditem e sintam-se parte tanto do planejamento quanto da execução do plano, não apenas como receptores e responsáveis pela implementação de planos políticos, descolados das visões a longo prazo.

Portanto, não há um fator único e mágico que seja capaz de difundir e engajar todo o corpo de servidores de uma organização pública, mas um conjunto de fatores que os faça sentirem parte e também construtores do todo.

3.6 ECONOMIA COMPORTAMENTAL

É natural que qualquer organização, seja ela pública ou privada, deseje ser capaz de atingir os melhores resultados possíveis visando à eficácia e eficiência. Para tal, é

fundamental que seu corpo de colaboradores tenha conhecimento da missão, da visão e dos valores da instituição, identificando-se ao máximo com ela.

Estudos em gestão mostram que organizações se beneficiam quando seus membros trabalham ativamente pelo sucesso da companhia. Claramente, essa identificação com o local de trabalho tem sua importância a ser considerada quando se objetiva despertar o sentimento de pertencimento e, conseqüentemente, engajar seu corpo de servidores nas tarefas que levarão aos resultados pretendidos pela instituição.

Dessa forma, uma das abordagens importantes para discutir a motivação e buscar respostas que possam melhor explicar como a prefeitura municipal de Osasco, por meio de sua Secretaria de Planejamento e Gestão, pode buscar disseminar o Planejamento Estratégico da cidade e engajar seus funcionários em prol de seus objetivos pode ser dada pela literatura específica em economia comportamental, que busca vieses e aspectos voltados para esse entendimento.

Esse ramo das ciências econômicas surgiu após a Segunda Guerra Mundial, apesar de ter alguns princípios citados de forma superficial por Adam Smith (1759) em *The Theory of Moral Sentiments (A Teoria dos Sentimentos Morais)*, foi descrito por Erik Angner e George Loewenstein como algo que tem pouco a ver com o comportamentalismo abordado na psicologia. A economia comportamental surge como “uma aplicação da ciência cognitiva ao campo da tomada de decisões econômicas” (ANGNER; LOEWENSTEIN, 2012, p. 642).

Há divergências quanto ao uso pioneiro do termo “economia comportamental”, entretanto, a teoria mais aceita afirma que o termo originou-se de grupos de pesquisa na Universidade de Carnegie-Mellon, Universidade de Michigan, Universidade de Oxford e Universidade de Stirling, com destaque para pesquisadores como George Katona, Tibor Scitovsky e Herbert Simon. A partir daí até os dias atuais houve um incremento quantitativo e qualitativo de pesquisas no assunto.

A complexidade desse ramo econômico pode ser exemplificada por meio de expressões como as de Pareto (1971, p. 29, tradução nossa) “[...] psicologia é fundamental para a economia política e todas as ciências sociais em geral” ou Mises (1996, p. 3, tradução nossa) “nenhum tratamento adequado de problemas econômicos pode evitar a partir de atos de escolha”. Portanto, esta não pode ser caracterizada como uma escola de pensamento econômico, uma vez que há grande diversidade em suas linhas teóricas, muitas vezes conflitantes.

Sendo assim, a economia comportamental pode ser definida em termos gerais como “um movimento cujo objetivo principal é aumentar o poder explicativo e preditivo da análise

econômica provendo-a de pressupostos psicológicos mais realistas” (CASTRO, 2014, p. 3). A partir dessa definição, conduzimos os referenciais de engajamento que levam aos sentimentos de pertencimento entre servidores e a organização em questão.

É fato que cada ser humano reage de uma determinada maneira a um evento, de acordo com sua personalidade e suas experiências, confirmando a hipótese de que não se deve esperar sempre o mesmo resultado com todas as pessoas aplicando o mesmo fator de influência, uma vez que o ser humano não é *homo economicus* e, portanto, não reage sempre da forma mais racional diante das situações.

Segundo Lichtenberg (2013), o *homo economicus* é, em primeiro lugar, completamente racional, emprega meios que visam às finalidades dos objetivos, e os faz em seu maior interesse. Seres humanos normalmente são não racionais. Estes, derivados de erros cognitivos e vieses, reações emocionais e fraquezas, normalmente falham em agir em seu melhor interesse.

Seres humanos e *homo economicus* também diferem entre si no que diz respeito à finalidade que buscam. Alguns dirigem seus fins em termos de seu interesse pessoal, particularmente seu interesse econômico pessoal, apesar de a teoria econômica não ditar o conteúdo das preferências e finalidades humanas.

O autor continua sua argumentação, ao assumir que um agente, por mais altruísta que seja, possui desejos humanísticos, Lichtenberg (2013, tradução nossa) afirma que: “A falácia de que agentes pensantes devem ser resultado de interesse próprio, resultado da confusão do assunto de minhas preferências (eu) e o objeto de minhas preferências (muitas vezes eu, mas às vezes outros)”.

É válido ainda mencionar que autores como Tyler (2013) e Weber (2013) referem-se a preferências altruísticas e preocupações com os outros como “motivações sociais”, sugerindo que deve-se capitalizar essas motivações ou tentar aumentar sua influência no comportamento.

A forma como o indivíduo se relaciona com seu ambiente e aquilo que o motiva, segundo Tyler (2013), é dada sob uma série de considerações, seja ela além do interesse material próprio, pela cooperação, pela interface entre economia e psicologia, pela cooperação voluntária, por modelos instrumentais e, mais importante, por motivações sociais, como previamente mencionado.

Por meio da cooperação, dois são os meios de envolvimento. O primeiro se dá pela aderência a regras de grupos, mais ligado a áreas regulatórias. O segundo importante aspecto da cooperação é o trabalho em grupo, para que objetivos coletivos sejam alcançados, focando

na produtividade. Assim, enquanto um foca na regulação, o outro valoriza a produtividade, sendo ambos vinculados à cooperação.

Ainda conforme Tyler (2013), psicólogos afirmam que, além do interesse material próprio, há distinção entre motivações, que são os objetivos capazes de mobilizar e direcionar comportamentos (estes sendo os motivadores de mudança de comportamento) e os julgamentos populares sobre a natureza do mundo, de forma que os últimos direcionam as pessoas para fazer planos e escolher quando agir e como se comportarem.

A questão abordada neste ponto se refere ao que motiva e altera a tomada de decisão de cada ser humano. O referido autor complementa da seguinte forma, e exemplifica como as pessoas reagem de modo comportamental, buscando satisfação pessoal e simplificando suas ações:

O objetivo que motiva as pessoas dentro modelos instrumentais é o desejo de maximizar suas recompensas materiais e minimizar os seus custos, tais como as punições que experimentam. Para fazer isso, as pessoas fazem estimativas dos ganhos e perdas prováveis associados a diferentes tipos de ações. (TYLER, 2013, p. 77, tradução nossa).

A interface entre psicologia e economia se faz presente em estudos recentes muito concentrados em julgamento e tomada de decisão, focados em erros cognitivos e vieses que moldam o julgamento individual de pessoas que buscam seu interesse pessoal e material na tomada de decisão.

Esse ramo busca entender como as pessoas utilizam-se de seu conhecimento de mundo para tomar decisões, fundamentando em ganhos e perdas materiais. Entretanto, Higgins e Kruglanski (2001 apud TYLER, 2013, p. 78) afirmam haver outros fatores: “(...) uma importante mensagem da psicologia social é que ambas, cognição e motivação, são importantes. Elas agem em conjunto para moldar o comportamento, como a cooperação”.

Apesar de incentivos e sanções terem dominado o estudo de motivação (GOODIN, 1996), estudos relacionados à economia comportamental têm demonstrado que estes não apenas são insuficientes, como mostram que a exploração de fatores sociais e instrumentais exercem forte influência sobre o comportamento em configurações sociais (TYLER, 2013).

A cooperação voluntária demonstra que há uma variedade de fatores que moldam o comportamento humano em ambientes sociais, especialmente naqueles focados em análises da relação custo e benefício que as pessoas fazem a todo momento. Estudos apresentados por

Tyler (2013) sugerem que mecanismos sociais ajudam a explicar outros aspectos da cooperação voluntária, além da busca de ganhos materiais e aversão a perdas, o motivo pelo qual as pessoas são levadas a tomarem decisões e o contexto social.

Baseado nisso, o autor infere que o principal argumento é de que pessoas são claramente motivadas pelo interesse pessoal e buscam maximizar suas recompensas materiais, além de minimizar sua privação material, onde há um conjunto de outras motivações sociais que também moldam as ações das pessoas.

Segundo Tyler (2013), os modelos instrumentais são o foco tradicional de discussões motivacionais. Eles são essencialmente voltados para incentivos e sanções como motivações. Além desses, são ainda observados modelos baseados no investimento para a obtenção de posições dentro de grupos; outro modelo que foca na dependência que as pessoas têm dos recursos que recebem no emprego; um quarto baseado em princípios de justiça para maximização de ganhos externos ao lidar com outros e, por último, um modelo que tem como base as expectativas dos outros com relação à sua apreciação.

Por fim, Tyler (2013) discorre sobre as motivações sociais, fundamentadas em cinco tipos: atitudes, valores, identidade, justiça e confiança fundamentada, que serão aqui brevemente demonstradas.

Sobre a atitude, o autor relata que são predisposições internas, parte sentimental e parte crença, que motivam as pessoas a se engajarem em ações capazes de proporcionar confortos pessoais pela aproximação desses objetos, atividades ou eventos favoráveis a suas crenças e sentimentos positivos, além de evitar aqueles com orientação negativa (BRIEF, 1998). Shafir (2013) aponta que as atitudes refletem o comportamento que as pessoas desejam engajar-se, enquanto valores refletem as ações que elas sentem que devem se envolver.

A respeito dos valores, segundo Tyler (2013), a literatura acerca dos valores sociais postula que eles refletem os sentimentos de obrigação e responsabilidades das pessoas para com as outras. Esses sentimentos de obrigação são descritos na literatura com “legitimidade”, como uma das regras seguidas tanto em comunidades quanto organizações (TYLER, 2006b; TYLER; HUO, 2002; TYLER; BLADER, 2005; TYLER; CALLAHAN; FROST, 2007), e com a obrigação para com os valores morais de cada um e a vontade pessoal de fazer o que é certo, como motivadores.

A identidade é o motivador que liga as pessoas às organizações e, de acordo com Tyler (2013), refere-se à vontade das pessoas de criar e manter uma identidade favorável e um senso pessoal positivo. A literatura a respeito dessa questão argumenta que as organizações desempenham a função social de dar identidade às pessoas que, ao menos em parte, o

pertencimento à organização confere identidade aos indivíduos (TYLER; BLADER, 2000), e fundamenta identificação emocional, ligações naturais com outras pessoas.

Tyler (2013) afirma que há dois tipos de motivação fundamentados na justiça. O primeiro consiste na justiça distributiva, que refere-se à equidade dos resultados, enquanto o segundo, a justiça processual, reflete a justiça dos procedimentos por meio dos quais os resultados são distribuídos e as decisões tomadas. O autor ainda complementa que a influência da justiça processual na cooperação é uma instância do impacto da motivação social.

Por fim, quanto à confiança baseada, a literatura aponta que as pessoas tendem a cooperar mais com aquelas em quem confiam (KRAMER, 1999; KRAMER; TYLER, 1996; TYLER; HUO, 2002).

A literatura mostra que em diversas áreas as crenças, sentimentos e comportamentos de pessoas influenciam os grupos aos quais pertencem. Portanto, dentro de um objetivo voltado para que organizações sejam efetivas, produtoras, eficientes e que os ambientes de trabalho sejam satisfatórios para seus colaboradores, há a necessidade de alteração da estrutura do grupo quando esses objetivos não estejam sendo atingidos.

Dentro dessa linha de pensamento, Tyler (2013, p. 84, tradução nossa) afirma que:

A estrutura de um grupo, organização ou comunidade molda o comportamento das pessoas dentro dele, e por isso, influencia o grupo, sendo um pressuposto central da psicologia social, que tanto enxerga o comportamento humano como uma resposta à natureza das instituições sociais em que as pessoas são incorporadas e sugere que a viabilidade dos grupos está ligada ao comportamento das pessoas dentro deles.

A partir desse posicionamento, Ferraro, Pfeffer e Sutton (2005) sugerem que quando as organizações não consideram a realidade da motivação humana, elas passam a ter dificuldades para atingir seus objetivos.

Há ainda argumentos como os de Tyler (2007), que sugerem que as condições conhecidas de motivação e engajamento existentes hoje, baseadas em modelos instrumentais, não compreendem os fatores primários da condição humana, exemplificado com o descompasso relatado em outros trabalhos (TYLER, 2006b; TYLER; BLADER, 2000; TYLER, CALLAHAN; FROST, 2007) com relação à maior resposta do engajamento dado em função do senso de responsabilidade e sua obrigação de responder à autoridade e atender a princípios morais, fundamentado pelo risco de sanção.

Outros estudos sugerem ainda que a combinação de incentivos e sanções para promover engajamento são mais efetivos que apenas aqueles focados em sanções (PODSAKOFF ET AL., 2005; TYLER; BLADER, 2000)

Sendo assim, pode-se afirmar que a utilização de métodos instrumentais como sanções e incentivos é eficiente e deve ser aplicada no gerenciamento de organizações. Entretanto, não devem ser descartados os métodos de motivação social, apesar de métodos instrumentais serem mais usados em função do controle e objetividade por eles exercido pelas organizações, modelando o comportamento de seus colaboradores.

Enquanto alguns buscam incentivos materiais, como promoções e melhores pagamentos, evitando perdas e sanções, outros são estimulados por um espectro maior de motivadores mais subjetivos, como os sociais, incluído identidades, valores, justiça, atitudes e emoções. Essas motivações pessoais são traduzidas no engajamento do indivíduo na organização.

Um outro estudo importante foi o de Tyler (2006a), referindo-se à responsividade do conjunto social aplicada à legitimidade da liderança. Nessa obra, o autor sugere que os grupos em que os líderes são legítimos – e vistos pelo grupo como tal, tendo suporte para cobrar seus membros a fazer sacrifícios – têm mais chance de sobreviver no ambiente em tempos de dificuldade. Esses podem recorrer a motivações sociais para recompensar ou punir membros da equipe, portanto, devem utilizar métodos alternativos para motivar cooperações.

Tyler (2013), aponta aspectos relevantes acerca da importância da identificação do indivíduo no grupo, afirmando que a identificação surge como chave antecedente da cooperação. O autor relata também que vivenciar justiça ao lidar com as autoridades e instituições em quem os indivíduos confiam é uma atitude decisiva para se identificarem com o grupo/organização.

Os argumentos apontados aqui resumem-se à importância da motivação social na organização, com a finalidade de engajamento do conjunto de membros do grupo. Destaca-se a importância da motivação instrumental, dada por meio de sanções e incentivos, mais vinculados a fins financeiros, sem relegar a poderosa influência de métodos alternativos de que laços entre a organização e o indivíduo sejam criados, de modo que cada um sinta-se mais parte do ambiente e haja maior comprometimento com a instituição, podendo assim obter melhores resultados conforme o pretendido.

4 LEVANTAMENTO DE EXPERIÊNCIAS MUNICIPAIS

Como explicitado no Capítulo 1, o movimento pela excelência na gestão pública tem se apoiado amplamente em referências da pesquisa acadêmica e metodologias construídas para o setor público ou adaptadas a partir de experiências do setor privado.

No presente capítulo, será explorada outra fonte de grande relevância para gestores públicos interessados em avançar nas agendas da nova gestão pública, as experiências de implementação. No âmbito da presente pesquisa, estabeleceremos, a partir do referencial teórico e metodológico explorado no Capítulo 1, agrupamentos em categorias de ações apontadas pelas linhas metodológicas como influenciadoras da disseminação, engajamento ou motivação dos funcionários para seu comprometimento com a execução da estratégia. Essas serão nossas variáveis independentes para análise de experiências empíricas.

Em seguida, faremos um levantamento das experiências das prefeituras brasileiras com mais de 500 mil habitantes, a partir de documentos e notícias disponíveis nos sítios das prefeituras, seus aspectos gerais e ações relevantes em cada uma das categorias criadas, para explorar padrões e inferências de interesse para prefeitura de Osasco.

4.1 ENGAJAMENTO E INSTRUMENTOS PROPOSTOS: ESTABELECENDO AS VARIÁVEIS PARA ANÁLISE DOS CASOS

O referencial teórico e metodológico explorado no Capítulo 1 sugere uma série de ações e fatores que exercem influência sobre a disseminação do planejamento estratégico aos funcionários de uma organização, seu engajamento, motivação ou comprometimento com a execução da estratégia. Compilamos essas ações e fatores em seis categorias, listadas e explicadas a seguir, que servirão como referencial para análise das experiências identificadas.

4.1.1 Comunicação e educação sobre a estratégia

A comunicação da estratégia aos funcionários é uma necessidade referenciada em quase toda literatura sobre teoria e métodos de planejamento estratégico. Em todas elas, esse processo é qualificado, não apenas listado como uma tarefa a ser cumprida. De maneira geral, tem como objetivo fazer com que o planejamento ganhe corações e mentes dos servidores, com o objetivo de alterar seu comportamento. Não se trata apenas de coordenar ações materiais, mas sim de uma “coordenação de espíritos”.

Os autores que discorrem sobre planejamento estratégico, BSC, GPD e PES citam a importância de alinhar todos os agentes à estratégia para que o ciclo da formulação à implementação não seja interrompido. Para essa operacionalização e para atuação criativa e dedicada das pessoas, a mudança de comportamentos é de grande importância e deve ser promovida pela comunicação e educação sobre a estratégia.

O PES enfatiza que o planejamento sofre resistências relacionadas a experiências anteriores ruins e pela percepção de que os fins do planejamento servem a interesses políticos. A comunicação precisa estar atenta e objetivar alterar essas percepções e comportamentos dos funcionários para alinhá-los aos objetivos estratégicos, além de convencê-los da viabilidade das metas estabelecidas, uma vez que o plano deve ser crível para os que vão implementá-lo.

Alinhada a essa visão, a literatura sobre economia comportamental descreve como uma das formas de alterar comportamentos as motivações sociais, ligadas a fatores como atitude, valores, identidade, justiça e confiança, que devem ser reforçados pela comunicação sobre o planejamento.

A literatura sobre planejamento estratégico, assim como o BSC, explicita que os planos ou o mapa estratégico devem servir como meio de comunicação da estratégia para informar os funcionários. O BSC especifica que a comunicação da estratégia deve ser tratada como uma campanha de lançamento de produto, com ações de educação, testes sobre a compreensão das mensagens, pesquisas sobre a credibilidade da estratégia e apuração de quantos estão empregando (KAPLAN; NORTON, 2000).

Nessa lógica, deve-se usar diferentes interlocutores de mensagens que partem dos conteúdos mais gerais aos mais particulares, bem como utilizar continuamente diversos canais de comunicação para divulgar e reforçar a estratégia em todas as oportunidades. BSC e PES ressaltam a relevância de que a estratégia seja apresentada com flexibilidades para sugestões, não como um processo unidirecional.

O método GPD e o modelo de excelência em gestão enfatizam ainda que as capacitações que acompanham a apresentação da estratégia são essenciais para garantir a qualidade da equipe que implementará a estratégia e sua capacidade de análise para prover as devolutivas desejáveis.

Sobre o monitoramento da eficácia da comunicação, o BSC sugere que seja feito por meio da medição de resultados, como o aumento da compreensão compartilhada da estratégia, e não pelas atividades realizadas.

4.1.2 Envolvimento na formulação e desdobramento da estratégia para equipes e indivíduos

A literatura teórica e as metodologias de planejamento divergem quanto a que atores devem estar envolvidos no processo de formulação da estratégia para fixação dos objetivos centrais. A literatura sobre planejamento estratégico recomenda que seja realizado um retiro de estratégia, como uma reunião com especificação do tempo local e processo para desenho da estratégia e participantes definidos pelo líder da organização. No entanto, assim como faz o BSC, observa que os envolvidos no desenho da estratégia provavelmente desempenharão papel de liderança em sua implementação.

Kaplan e Norton (2000), autores do BSC, descrevem que o processo de formulação da estratégia constrói entre seus participantes o espírito de equipe e comprometimento com ela. Por essa razão, recomendam que toda equipe executiva da organização seja envolvida desde essa fase.

Alguns autores sugerem que os objetivos estratégicos estabelecidos sejam desdobrados para equipes e, em alguns casos, até indivíduos na organização. No âmbito do processo proposto pelo BSC, líderes devem dar espaço para que equipes e funcionários compreendam onde cada equipe se encaixa para o cumprimento da estratégia e sejam autores de seus objetivos próprios, alinhados aos objetivos estratégicos estabelecidos no BSC da organização, e negociados com seus supervisores.

No gerenciamento por diretrizes essa é uma etapa central ao processo, considerando que a metodologia se pauta pela gestão da qualidade total. Nesse processo, desdobrar uma diretriz significa dividi-la em várias outras diretrizes sob responsabilidade de outras pessoas. Cada diretriz estabelecida no desdobramento estará intimamente ligada à diretriz original, como um meio para um fim, e a execução de todas as diretrizes desdobradas deverá garantir o cumprimento da diretriz original. Esse processo deve ser feito para o período de um ano.

4.1.3 Mecanismos de incentivo

Os mecanismos de incentivo estarão provavelmente vinculados à atividade anterior, uma vez que normalmente se baseiam no desempenho das equipes ou indivíduos. Se não houver clareza de qual é o desempenho esperado destes, não será possível identificar servidores ou equipes de destaque para incentivá-los.

Todos os autores consultados citam o tema da motivação como algo a ser observado, mas o BSC, em especial, explicita a recomendação pela adoção de mecanismos de incentivo, e a análise da literatura consultada sobre economia comportamental parece corroborar o impacto do instrumento.

No método do BSC, sistemas de incentivos e recompensas funcionam como alavanca para captar a atenção dos funcionários às comunicações e capacitações sobre a estratégia, e os motivam a mudar sua rotina para alinhar suas atividades à busca pela melhora dos indicadores críticos para estratégia.

Como descrito no capítulo anterior, os autores se referem principalmente incentivos financeiros, no entanto, buscaremos identificar nos casos analisados formas alternativas de incentivo. O GPD, por exemplo, coloca como uma das condições vitais para o sucesso do processo a focalização da emoção e do entusiasmo de todos os funcionários nos temas estabelecidos para solução.

Corroborando com a recomendação do BSC a análise da literatura sobre economia comportamental, na qual comportamentos são alterados por duas categorias de motivação, a motivação social – referente a aspectos como atitude, valores, identidade, justiça e confiança – e motivações instrumentais, como remuneração e outros incentivos materiais. Dada natureza do serviço público, o PES, por sua vez, alerta à importância de considerar o instituto da estabilidade do servidor público concursado.

4.1.4 Sistemas de reinformação ou *feedback*

Também referenciam os textos estudados a relevância da flexibilidade das estratégias adotadas, que poderiam ser tratadas como hipóteses, constantemente testadas e reavaliadas. A literatura sobre planejamento estratégico frisa o grave risco de engessamento do plano, que deve ser evitado com a instalação de um processo de reinformação, a partir do desempenho real para as expectativas iniciais.

A desvinculação entre “quem pensa” e “quem age” novamente seria prejudicial ao processo, por negar ao gestor a possibilidade de descobrir erros, falhas processuais ou mesmo oportunidades de ganhos de eficiência e aproveitamento de sinergias na ponta da implementação das ações.

Tal realidade é percebida também por Matus (1997) no setor público, pelas desconfianças e embate de percepções entre a alta administração e os servidores de carreira e

a abertura a processos de “ida e volta”, que são apontados como uma chave importante para mitigar essa dificuldade.

O BSC também recomenda o estabelecimento de sistemas de *feedback* em todos os níveis da gestão da estratégia, das reuniões para acompanhamento da execução e desempenho dos projetos às reuniões de avaliação da correção das hipóteses formuladas e abertura à experimentação.

De acordo com Kaplan e Norton (2000), o desenho desses mecanismos deve estar alinhado a aspectos culturais da organização e seu uso tem o potencial de acelerar mudanças na cultura organizacional. Apesar de ser menos explícito, o GPD também se refere à abertura a negociações contínuas verticais e horizontais como parte do processo de ajuste para implementação eficaz da estratégia. De outra perspectiva, o modelo de excelência em gestão valoriza também as informações geradas pelos agentes, como inteligência para melhorar a qualidade do processo decisório.

4.1.5 Estrutura organizacional alinhada à estratégia

Outra linha de considerações apontadas pela literatura por sua relevância ao processo de execução da estratégia se relaciona à revisão da estrutura organizacional de unidades e equipes, para adequá-las às exigências de processos e competências necessárias à consecução eficaz dos objetivos almejados. Geralmente, esse aspecto é relacionado à preparação da operacionalização da estratégia ou alinhamento da organização a ela.

Kaplan e Norton (2000) sugerem o alinhamento das unidades de negócio e unidades de processos compartilhados – equivalentes às secretarias ou órgãos municipais nas prefeituras – aos macro-objetivos estratégicos do planejamento, explorando para cada secretaria seu potencial de contribuição para cumprimento desses grandes objetivos ou de prestar serviços de apoio às demais secretarias em seus processos.

Essas conexões entre os órgãos formam o que denominam arquitetura estratégica da organização, que descreve como criar sinergias por meio da integração das atividades das unidades ou secretarias.

Esse ponto também é apontado pelo GPD e pelo modelo de excelência em gestão em sua recomendação pela concepção de bons processos internos. Sobre esse aspecto, o BSC recomenda ainda a atenção à adequação do desenho institucional e estrutura de cargos aos focos estratégicos da organização.

4.1.6. Funcionários capacitados

No sentido de alinhar as competências da equipe ao cumprimento da estratégia, identificando as competências necessárias a indivíduos e equipes para que desempenhem de maneira satisfatória seu papel na execução de projetos e nas mudanças requeridas na cultura organizacional, será abordado na literatura analisada uma avaliação da situação do corpo de funcionários e a promoção sistêmica de mecanismos de capacitação e desenvolvimento de pessoas, sendo relevante incluir aqui como uma categoria à parte.

4.1.7 Ambiente organizacional motivador

A última categoria identificada volta o foco para as estratégias adequadas de gestão de recursos humanos no que diz respeito ao ambiente organizacional, que deve incentivar uma cultura de motivação, comprometimento, participação, debates e permanente flexibilidade, para garantir a participação e contribuição de todos os funcionários, cada qual em sua função e de acordo com suas possibilidades, para alcançar a eficaz execução da estratégia.

Os autores apresentados neste estudo tangenciam esse ponto, mas apenas o GPD o cita de forma explícita, recomendando o estabelecimento de círculos de controle de qualidade do ambiente, formado por saúde mental e motivação dos funcionários, como base para implementação da estratégia.

Campos (2013) ressalta a importância de se fomentar a criatividade, as boas ideias e o entusiasmo dos funcionários com o plano. Esse ponto é novamente corroborado pela literatura sobre economia comportamental, que explica que o ambiente e o entorno são um fator de forte influência nas pessoas, tendo o potencial de alterar seu comportamento.

4.2 EXPLORAÇÃO DE EXPERIÊNCIAS DE MUNICÍPIOS BRASILEIROS ACIMA DE 500 MIL HABITANTES

Para munir a prefeitura de Osasco de informações sobre a aplicação prática dos fatores relevantes ao objetivo de disseminar e engajar servidores na execução do planejamento estratégico, realizamos um levantamento sobre a aplicação dos conceitos e processos de planejamento estratégico, gestão orientada para resultados e metodologias disponíveis para tanto nas administrações municipais de cidades com mais de 500 mil habitantes no Brasil,

identificadas de acordo com o Censo do IBGE de 2010, perfil no qual se encaixa a prefeitura de Osasco.

Tal levantamento foi feito a partir das informações, documentos e notícias disponibilizadas *on-line* pelas respectivas prefeituras, em seus sítios institucionais, portais dedicados às estratégias, portais da transparência e de servidores, além de sítios de agências de notícias e de consultorias envolvidas nos processos.

Analisou-se a aplicação de ações para disseminação e engajamento de servidores no âmbito de cada uma das categorias agrupadas e explicadas no item anterior apenas para as cidades em que se identificou a deflagração de processos explicitamente declarados de planejamento estratégico, nos moldes tratados pelo presente trabalho ou de gestão orientada a resultados, como processos que ultrapassam as exigências formais básicas da Lei de Responsabilidade Fiscal para elaboração de Planos Plurianuais, Leis de Diretrizes Orçamentárias e Leis Orçamentárias Anuais. Para analisar a existência de ações em cada uma das categorias, foram estabelecidos parâmetros de verificação, conforme a tabela a seguir.

Tabela 1 – Categorias de ação e parâmetros para verificação de aplicação em prefeituras.

Categoria de ação para engajamento	Parâmetros para levantamento de aplicação pelas prefeituras brasileiras
Comunicação e educação sobre a estratégia	Disponibilidade de informativo; boletim; compilação de informações sobre a estratégia no <i>site</i> da prefeitura; notícias sobre eventos de apresentação e treinamentos sobre a estratégia e seus instrumentos.
Envolvimento na formulação e desdobramento da estratégia para equipes e indivíduos	Disponibilidade de notícias que corroborem o envolvimento de líderes de equipes no processo de desenho da estratégia; identificação de metas alocadas por equipe ou a indivíduos.
Mecanismos de incentivo	Identificação de mecanismo de remuneração variável de acordo com desempenho, prêmios ou outras formas de reconhecimento e incentivo.
Sistemas de reinformação ou <i>feedback</i>	Identificação de mecanismos de sugestões de novos programas ou de revisão de processos.

Estrutura organizacional alinhada à estratégia	Identificação de acordos de resultados com secretarias, reestruturação administrativa ou de cargos e salários após estratégia.
Funcionários capacitados	Identificação de política sistêmica de gestão de competências e capacitação de servidores pela existência de escolas de governo ou programas sistemáticos de capacitação de funcionários.
Ambiente organizacional motivador	Identificação de estratégia de gestão de pessoas, recursos humanos ou monitoramento de qualidade do ambiente.

Fonte: elaboração própria.

É importante ressaltar que esse é um levantamento realizado puramente com base em informações e documentos disponíveis *on-line* para o público em geral, já que não tivemos acesso a sítios restritos, nem pudemos realizar *surveys* ou entrevistas; portanto, a informação gerada é bastante dura e factual. Não é possível destacar nuances, por exemplo, das estratégias de comunicação quanto à linguagem e canais adicionais aos que foram verificados, como propõem as metodológicas analisadas.

Para as tabelas apresentadas na sequência, as atividades das prefeituras no âmbito de cada categoria serão analisadas quanto ao cumprimento dos parâmetros explicitados na Tabela 1, de acordo com a seguinte classificação:

- Aplicação relevante: informações disponíveis sobre aplicação relevante, pelo menos parcial, de todos os parâmetros estabelecidos (ou daqueles passíveis de verificação pelos meios verificados);
- Aplicação parcial: informações disponíveis sobre aplicação relevante, pelo menos parcial, de parte dos parâmetros estabelecidos, mas não de todos;
- Aplicação tangencial: informações disponíveis sobre aplicação de parâmetros, porém não de forma relacionada à estratégia ou contundente para sua implementação;
- Informação não disponível: não foram encontradas informações disponíveis sobre aplicação relevante de nenhum dos parâmetros.

4.2.1 Perfil básico do planejamento estratégico nas cidades pesquisadas

O Censo realizado pelo IBGE em 2010 mostrou que 38 cidades no Brasil tinham população superior a 500 mil habitantes, quando da realização da pesquisa. Destas, pudemos identificar referências explícitas a processos de planejamento estratégico em 20 prefeituras.

Para estabelecer um perfil básico dessas experiências, listamos na Tabela 2 o ano da aplicação do planejamento estratégico ou do início de seus ciclos, os processos ou metodologias declarados, entidades que brindaram apoio técnico por meio de consultorias ou convênios e cooperação de forma pontual ou no âmbito de programas influenciadores da qualidade da gestão pública, o órgão na prefeitura responsável pela gestão da estratégia e o marco normativo ou programa que consolida o processo de planejamento estratégico.

Tabela 2 – Planejamento e gestão estratégicos nas prefeituras.

Prefeitura (cidade)	Início do ciclo	Processo ou metodologia declarado	Consultoria, apoio técnico ou influenciador	Órgão responsável pela gestão da estratégia	Marco normativo ou instrumento
Belém	2013	Gestão por resultados; BSC	Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará	Secretaria de Coordenação Geral do Planejamento e Gestão	PPA 2014-2017
Belo Horizonte	2009; 2013	Gestão estratégica orientada por resultados; planejamento situacional de longo prazo	Macroplan	Grupo Executivo de Coordenação Geral, Planejamento, Gestão e Finanças	Decreto nº 13.568, de 13 de maio de 2009. Institui a Gestão Estratégica Orientada por Resultados e cria o Programa BH Metas e Resultados.
Brasília	2007; 2011; 2015	Gestão para resultados; PES; BSC	Escola Nacional de Administração Pública; Movimento Brasil Competitivo	Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão	Decreto nº. 27.691, de 06 de fevereiro de 2007. Institui o Modelo de Gestão para Resultados
Contagem	2014	Gestão por resultados	Macroplan	Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão	Decreto nº 377, de 28 de agosto de 2014. Dispõe sobre o Programa de Metas e Resultados da

					Prefeitura
Cuiabá	2013	Planejamento estratégico de longo prazo; BSC	Tribunal de Contas do MT (Programa de Desenvolvimento Institucional Integrado)	Secretaria Municipal de Fazenda	Plano Decenal (2013-2023)
Curitiba	2013	Planejamento estratégico	Instituto Municipal de Administração Pública (provê consultoria a órgãos da prefeitura)	Secretaria Municipal de Planejamento e Administração	Plano de Governo 2013-2016
Fortaleza	2013	Programa de gestão para resultados; BSC; planejamento estratégico de longo prazo	Fundação Dom Cabral	Secretaria Municipal do Planejamento, Orçamento e Gestão; Instituto de Planejamento de Fortaleza	PPA 2014-2017; Fortaleza 2040 (em elaboração)
Goiânia	2014	Gestão por resultados (sistema de monitoramento e avaliação de resultados)	Instituto Publix; Programa de Cidades Emergentes e Sustentáveis (BID)	Secretaria Municipal de Finanças	Lei Complementar nº 276, de 03 de junho de 2015. Dispõe sobre a organização administrativa do Poder Executivo Municipal, estabelece um novo modelo de gestão e dá outras providências
Londrina	2014	Gestão estratégica orientada para resultados; programa de metas da gestão	SEBRAE	Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Tecnologia	Decreto nº 148, de 09 de fevereiro de 2015. Institui o Sistema de Gestão Estratégica Orientada para Resultados (SIGEOR)
Maceió	2014	Planejamento estratégico;	Porto Marinho; Movimento Alagoas	Secretaria de Governo; Secretaria Municipal	PPA 2014-2017; Programa Mais

		foco em projetos prioritários (Programa Mais Maceió)	Competitivo	de Planejamento e Desenvolvimento	Maceió
Osasco	2013	Gestão orientada para resultados; BSC	GV Projetos	Secretaria de Planejamento e Gestão	PPA 2014-2017
Porto Alegre	2005; 2009; 2013	Processo de gestão da estratégia orientado a resultados; BSC	Programa Gaúcho de Qualidade e Produtividade; Movimento Brasil Competitivo	Secretaria Municipal de Planejamento Estratégico e Orçamento	Decreto nº 18.261, de 12 de abril de 2013. Dispõe sobre a institucionalização do modelo de gestão para resultados no âmbito do Poder Executivo Municipal.
Recife	2013	Modelo de gestão pública por resultados; planejamento de longo prazo		Secretaria de Planejamento e Gestão	PPA 2014-2017
Rio de Janeiro	2009; 2013	Modelo de gestão orientada para resultados (sistema municipal de gestão de alto desempenho); planejamento de longo prazo	McKinsey & Company	Casa Civil da Prefeitura	Decreto nº 36.670, de 1º de janeiro de 2013. Institui o modelo de governança para execução do Plano Estratégico 2013-2016; Lei nº 5.595, de 20 de junho de 2013. Institui o Sistema Municipal de Gestão de Alto Desempenho, autoriza a celebração de Acordos de Resultados

					e Contratos de Gestão; Visão Rio 500
Salvador	2013	Modelo de excelência em gestão pública; gestão por resultados; planejamento de longo prazo	FIEB; Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização	Casa Civil	Planejamento Estratégico 2013-2016; Plano Salvador 500
Santo André	2013	PES		Secretaria de Orçamento e Planejamento Participativo	PPA 2014-2017
São Luís	2013	Modelo de gestão orientado para resultados	Macroplan	Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento	PPA 2014-2017; Programa Avança São Luís
São Paulo	2008; 2013	Programa de metas; gestão estratégica para resultados; modelo de excelência em gestão pública	Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública)	Secretaria Municipal de Gestão	Emenda nº 30 à Lei Orgânica do Município de São Paulo, de 26 de fevereiro de 2008. Institui a obrigatoriedade de elaboração e cumprimento do Programa de Metas pelo Poder Executivo
Sorocaba	2009; 2013	Gestão estratégica para resultados; modelo de excelência em gestão pública; BSC	FUNDAP; Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública)	Secretaria de Planejamento e Gestão	PPA 2014-2017

Teresina	2000; 2013; 2015	Gestão por resultados; planejamento de longo prazo	Banco Mundial; Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública)	Secretaria Municipal de Planejamento	Agenda 2015; PPA 2014-2017; Agenda 2030
----------	---------------------	---	--	--------------------------------------	---

Fonte: elaboração própria.

A partir dessa breve e superficial compilação, que foi realizada apenas com base nas informações disponíveis em sítios, notícias e documentos, nota-se que em apenas sete dessas cidades o planejamento, sob as mesmas bases, é realizado há mais de um ciclo e que, dado o perfil destas cidades, isso parece ter sido propiciado por períodos de continuidade política dos governantes eleitos, e na maior parte dos casos levou à institucionalização ou criação de um marco legal que embasa sua manutenção.

Considerando os métodos e processos adotados, o levantamento aponta grande diversidade. Apesar de quase todos se declararem subsidiários de um processo de gestão orientada para resultados, poucas são as bases metodológicas comuns que propiciam comparação e trocas entre as cidades praticantes de maneira mais eficiente.

Exemplo disso é que algumas cidades demonstraram que se considera a identificação e o acompanhamento de projetos prioritários uma forma de gestão para resultados, enquanto em outras isso implica uma cadeia de objetivos de longo prazo, metas com indicadores de performance e projetos prioritários para o alcance dessas metas.

Encontramos oito prefeituras que realizaram ou estão em processo de formulação de planejamento de longo prazo, tipicamente para período maior que dez anos, quase todos encadeados com os ciclos de quatro anos exigidos pelos Planos Plurianuais, como explicitado pela Prefeitura de Porto Alegre em caderno sobre seu modelo de gestão: “fator fundamental é manter um planejamento de curto prazo como uma etapa de planejamento de longo prazo, o que confere uma continuidade na implementação das políticas públicas” (PORTO ALEGRE, 2014, p. 20).

Além de Osasco, outras seis prefeituras utilizaram como modelo ou parte dos instrumentos propostos o método do *Balanced Scorecard*.

Finalmente, deste quadro geral é relevante destacar o papel de programas e iniciativas propulsoras da qualidade de gestão, a exemplo do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, Movimento Brasil Competitivo e contrapartes estaduais e programas estaduais, como os promovidos por tribunais de contas.

4.2.2 Ações de comunicação e educação sobre a estratégia nas prefeituras

Das 20 prefeituras listadas na Tabela 2, foi possível identificar aplicação relevante, parcial ou tangencial de ações de comunicação e educação sobre a estratégia aos servidores em 19 Municípios, listados na Tabela 3.

Tabela 3 – Ações de comunicação e educação sobre a estratégia nas prefeituras.

Prefeitura (cidade)	Ações de comunicação e educação sobre a estratégia
Belém	Aplicação parcial. Mapa estratégico e histórico do processo inicial de planejamento estão disponíveis em página da prefeitura dedicada ao PPA. Não foi encontrada referência ao acompanhamento e gestão posterior da estratégia, nem a outros mecanismos de comunicação e educação sobre a estratégia.
Belo Horizonte	Aplicação relevante. Sítio dedicado ao acompanhamento transparente do Programa BH Metas e Resultados. Constam no histórico descrito referências a consultas a técnicos municipais durante processo de elaboração do plano.
Brasília	Aplicação parcial. Há uma página no sítio da prefeitura dedicada ao planejamento estratégico institucional com versões anuais dos acordos de resultados até 2012. Referência ao uso do <i>software</i> público Gestão de Planejamento Estratégico para gestão interna.
Contagem	Aplicação parcial. Informações disponíveis, porém dispersas no <i>site</i> . Notícias apontam realização de seminários de apresentação das estratégias anuais com reconhecimento às secretarias que cumprem os acordos de resultados.
Cuiabá	Aplicação parcial. Informações disponíveis, porém dispersas no <i>site</i> , a maior parte em notícias. Notícias apontam a realização de sensibilizações com as diversas secretarias no contexto do planejamento. O plano prevê implantar ações de endomarketing.
Curitiba	Aplicação relevante. Informações e ciclos de monitoramento disponíveis e sistematizados no Portal da Transparência. Programa de Acolhimento e Integração de Servidores do Instituto Municipal de Administração Pública inclui educação sobre Plano de Governo, programa, projetos e ações.
Fortaleza	Aplicação relevante.

	Sítio dedicado ao Fortaleza 2040 é amigável e de fácil acesso. Referência à inclusão de núcleos do poder público em sua formulação, envolvendo funcionários no processo. Também foram encontradas referências a apresentações do Programa de Gestão por Resultados aos servidores.
Goiânia	Aplicação parcial. Notícias indicam a realização de oficinas com dirigentes e servidores para implantação de sistema de monitoramento e avaliação de resultados. Não foram encontradas informações organizadas sobre o sistema no sítio da prefeitura.
Londrina	Aplicação relevante. Há uma página no sítio da prefeitura dedicada ao programa de metas, com relatórios periódicos. Notícias indicam oferta de capacitação aos servidores no Sistema de Informação da Gestão Estratégica Orientada para Resultados, que disponibiliza informações sobre projetos acompanhados.
Maceió	Aplicação parcial. Há uma página no sítio da prefeitura dedicada ao Programa Mais Maceió, apenas com informações básicas sobre o programa.
Osasco	Aplicação parcial. Mapa estratégico e acordos de resultados disponíveis no sítio da SEPLAG. Notícias indicam realização de oficinas para elaboração do PPA e curso sobre planejamento estratégico municipal para secretários, secretários adjuntos e técnicos municipais.
Porto Alegre	Aplicação relevante. Portal de gestão é principal mecanismo de comunicação da estratégia e está acessível para cidadãos e em versão com maior detalhamento para uso cotidiano de servidores, como sistema interno de monitoramento e gestão. Há painéis de gestão expostos fisicamente nas secretarias.
Recife	Aplicação parcial. Informações disponíveis, porém dispersas no sítio, maior parte em notícias. Notícias indicam que modelo de gestão busca a integração das ferramentas de gestão do dia a dia (gestão da rotina), com ferramentas para se alcançar os resultados mais estruturantes, de longo prazo (gestão da estratégia)
Rio de Janeiro	Aplicação relevante. Plano, acordos de resultados e relatórios anuais de desempenho disponíveis no sítio da Casa Civil. Informações sobre prêmio por desempenho voltada a servidores, portal e revista do servidor incluem matérias a respeito.
Salvador	Aplicação relevante. Informações disponíveis no <i>site</i> sobre planejamento estratégico e Salvador 500 anos. Referências ao uso de sistema integrado de acompanhamento das ações municipais, por meio do qual a alta direção e todos os servidores têm acesso ao conteúdo do plano estratégico e seu estágio de implementação.
Santo André	Aplicação tangencial.

	Apenas uma página sobre PES encontrada, sem referências à aplicação atual em Santo André.
São Paulo	Aplicação relevante. Portal dedicado a comunicar o programa de metas e seu monitoramento, comunicação alinhada ao planejamento, inclusive em audiências públicas.
Sorocaba	Aplicação parcial. Os eixos estratégicos da gestão estão compilados no menu principal do <i>site</i> da prefeitura de Sorocaba, porém não foram encontradas informações sobre monitoramento.
Teresina	Aplicação relevante. Portal da SEMPLAN reúne informações sobre planejamento, relatórios anuais de monitoramento e indicadores. Referências à realização de oficinas com órgãos responsáveis para elaboração do PPA, ao uso do sistema de monitoramento de ações, projetos e programas do planejamento estratégico e capacitação de funcionários para usá-lo.

Fonte: elaboração própria.

Considerou-se como aplicação relevante casos em que as informações sobre o planejamento e seu monitoramento se encontravam sistematizadas e disponíveis *on-line* em portal próprio ou página dedicada, além de manterem vínculo relatado com instrumentos internos de gestão, que envolvessem o servidor em seu dia a dia para o fornecimento de dados para monitoramento.

Dada a natureza da pesquisa, não foi possível avaliar as ações de comunicação interna relacionadas aos canais das prefeituras junto aos servidores. Por isso, foi tomada como base para inferir essas ações a indicação de existência de um sistema ou instrumento interno de acompanhamento da estratégia acessível ao menos aos líderes de todas as equipes. Quanto à realização de seminários e treinamentos internos, tampouco foi possível aferir a partir das notícias disponíveis se as ações foram sistemáticas e quantos servidores estavam envolvidos.

Apesar das limitações colocadas, e sem a pretensão de inferir o impacto dessas ações em resultados, é interessante observar alguns destaques dentre as experiências das cidades brasileiras levantadas. A comunicação que congrega em uma página ou portal dedicado toda informação sobre o planejamento se mostra muito mais amigável e convidativa ao acesso pelo usuário. Páginas que disponibilizam informações de monitoramento dos indicadores e projetos convidam interessados a retornar periodicamente, em especial quando conectadas a sistemas de atualização contínua, como é o caso de São Paulo e Porto Alegre, não apenas a atualizações por meio de relatórios periódicos, tipicamente anuais.

A observação acima nos leva a considerar que a transparência e vínculo com movimentos de participação e monitoramento da sociedade civil, como o Nossa São Paulo e

as Unidades de Orçamento Participativo, parecem ser chaves para motivar melhores práticas em comunicação, vinculando os resultados divulgados ao cidadão à obrigatoriedade de monitoramento e reporte constantes das atividades e projetos nos quais o servidor está envolvido. A elaboração de páginas como essas para o público externo aponta conexões com sistemas internos de monitoramento e gestão mais aprofundados e alimentados por servidores capacitados para tal.

Diferentes níveis desta participação estão nos fazeres cotidianos que envolvem a execução dos serviços acordados, a identificação de problemas, a proposição de soluções, a indicação de prioridades ou no monitoramento e controle. Dessa forma, a transparência permite a transversalidade na atuação nas diferentes perspectivas da organização, sendo uma poderosa artífice na construção da co-responsabilidade e comprometimento dos diferentes atores. Assim, no Modelo de Gestão implementado, o foco está centrado nos referenciais de gestão da mudança (PORTO ALEGRE, 2014, p. 22).

Esse processo de comunicação, que alinha a maneira como a prefeitura expõe os avanços da gestão ao cidadão em consonância com o espírito interno que deseja promover para alinhamento do foco organizacional à estratégia, parece refletir o espírito das propostas de comunicação sistemática conectada com mudanças na rotina do servidor, como parte de um processo para “ganhar corações e mentes”.

Um dos grandes desafios na adoção de ferramentas de gestão, como o Planejamento Estratégico, está em conseguir trazê-las para a rotina da organização, tornando-as objetos de referência, memória e de efetivo uso e apoio à tomada de decisão. A necessidade de se manter uma contínua comunicação interna e de disponibilizar meios de informação e qualificação adequados, de forma a manter o foco na estratégia, tornam esses desafios vitais para o sucesso em qualquer tipo de estrutura organizacional. Na Prefeitura, o uso da tecnologia da informação torna-se fundamental para que o planejamento estratégico seja incorporado à rotina, pois permite que o registro de informações e dados relativos ao Modelo de Gestão seja feito de forma estruturada e padronizada, além de possibilitar o compartilhamento destes conteúdos em tempo real (PORTO ALEGRE, 2014, p. 23).

Seminários e capacitações apontados por notícias parecem, em grande parte, manter o foco na consulta e no apoio ao desenho das estratégias ou na mudança de comportamento que se deseja dos servidores em suas atividades cotidianas. Outras orientações apontadas pelas

metodologias analisadas não puderam ser verificadas, como foi dito anteriormente, quanto ao uso de multiplicidade de canais, comunicação sistêmica e em duas vias etc.

4.2.3 Envolvimento de atores na formulação e ações de desdobramento da estratégia para equipes e indivíduos nas prefeituras

Das 20 Prefeituras listadas na Tabela 2, foi possível identificar aplicação relevante, parcial ou tangencial de formas de desdobramento da estratégia para equipes ou servidores individualmente em 10 municípios, listados na Tabela 4. É importante ressaltar que em diversas prefeituras em que não foi possível observar a aplicação havia referências à aplicação futura de algum tipo de mecanismo de desdobramento, mas não foram encontradas evidências de sua efetiva adoção.

Tabela 4 – Envolvimento de atores na formulação e ações de desdobramento da estratégia para equipes e indivíduos nas prefeituras.

Prefeitura (cidade)	Envolvimento de atores na formulação e desdobramento da estratégia para equipes e indivíduos
Belo Horizonte	Aplicação relevante. Referências ao envolvimento de toda gerência na formulação. O programa BH Metas e Resultados promove projetos transversais à administração, sendo a responsabilidade por cada um deles apontada a um gerente designado, que coordena equipe composta por representantes de distintas secretarias.
Contagem	Aplicação relevante. Função de “gerente de projeto” designada formalmente por decreto que obriga o cumprimento das metas relacionadas no acordo de resultados. Ainda, os acordos de resultados discriminam as equipes responsáveis e acordadas, não apenas secretarias.
Maceió	Aplicação parcial. Foco em projetos prioritários envolve equipes executoras nas secretarias diretamente, apenas com o objetivo de que projetos sejam executados, não vinculados a indicadores adicionais.
Osasco	Aplicação parcial. Notícias apontam a realização de oficinas para elaboração do mapa estratégico e PPA envolvendo secretários e diretores. Acompanhamento de projetos prioritários envolve líderes de equipes executoras, sem responsabilidade formal. Acordos de resultados desdobram metas para secretarias. Não foi encontrada indicação da existência de metas por equipes ou individuais.

Porto Alegre	Aplicação relevante. Foi constituída uma frente de alinhamento estratégico para descentralização do planejamento dos órgãos municipais, que passaram a manter painéis de indicadores estratégicos (que refletem a contribuição e responsabilidade do respectivo órgão na execução da estratégia da prefeitura); indicadores de processos (que refletem os medidores dos principais macroprocessos); e indicadores administrativos (que refletem a medição de políticas administrativas sendo implementadas em todas as secretarias).
Recife	Aplicação parcial. Nos planos operativos por secretaria, secretários e suas equipes detalham ações priorizadas, contendo prazos e responsáveis pela execução (equipe gerencial)
Rio de Janeiro	Aplicação relevante. Processo de formulação descrito na estratégia envolve consultas aos órgãos municipais. Metas foram desdobradas por secretaria, considerando explicitamente estas unidades como equipes.
Salvador	Aplicação parcial. Planejamento estratégico e Plano de Cargos e Vencimentos preveem definição de metas no sistema de avaliação de desempenho.
São Paulo	Aplicação parcial. Formulação participativa. Não foram encontradas informações sobre o desdobramento de metas para equipes ou indivíduos.
Teresina	Aplicação parcial. Foram realizadas oficinas com órgãos responsáveis para elaboração do PPA e para elaboração da Agenda 2030. Ações do PPA estão alocadas por secretaria, porém informações sobre como se distribuem internamente não estão disponíveis.

Fonte: elaboração própria.

Algumas linhas recorrentes de ação foram identificadas entre as cidades atuantes nessa categoria. No que diz respeito ao envolvimento de atores no processo de elaboração da estratégia, quando referenciado, apontava-se a realização de reuniões ou oficinas de elaboração das estratégias com o envolvimento de secretários e representantes de alto escalão das secretarias. Não foi encontrada nenhuma referência direta a processo de formulação com envolvimento específico de servidores, apenas nos processos de formulação realizados de forma participativa, sendo possível inferir que se mantinham abertos também a servidores interessados.

Quanto ao desdobramento de metas, projetos e atividades, encontramos dois perfis. O primeiro é pautado pelo desdobramento de metas a secretarias, por instrumento análogo aos

acordos de resultados. Dentre estes, apenas em um caso, o do Rio de Janeiro, a secretaria é tratada como equipe também para fins de avaliação conjunta do atingimento de metas. O segundo, de desdobramento da responsabilidade pela execução de projetos diretamente a equipes e gerentes, no âmbito das secretarias ou em equipes transversais, ocorreu no caso da prefeitura de Belo Horizonte.

Do ponto de vista formal, é interessante destacar o caso de Contagem (MG), no qual, além da designação legal de funções de gerente e monitor de projetos, o acordo de resultados explicita as metas e atividades a serem atingidas por cada diretoria dentro do órgão.

Finalmente, voltamos a destacar a experiência de Porto Alegre, em que foi estabelecida uma frente de alinhamento estratégico para descentralização. Em seu terceiro ciclo de planejamento, passaram a adicionar aos indicadores estratégicos monitorados (relevantes apenas para as equipes envolvidas nos projetos estratégicos) novos indicadores de processos e administrativos, montando para cada secretaria um painel de gestão que diz respeito a toda sua estrutura, cada parte contribuindo com suas atividades.

Não identificamos dentre as experiências das cidades pesquisadas nenhuma referência à aplicação de metas individuais, no entanto, é relevante ressaltar novamente que as únicas fontes consultadas foram sítios, documentos e notícias disponíveis publicamente, e que não foi possível verificar processos internos às prefeituras e secretarias.

4.2.4 Aplicação de mecanismos de incentivo aos servidores nas prefeituras

Das 20 prefeituras listadas na Tabela 2, foi possível identificar aplicação relevante, parcial ou tangencial de mecanismos de incentivo aos servidores em 12 municípios, listados na Tabela 5.

Tabela 5 – Aplicação de mecanismos de incentivo aos servidores nas prefeituras.

Prefeitura (cidade)	Mecanismos de incentivo aos servidores
Contagem	Aplicação relevante. Consta nos acordos de resultados que a equipe que, por ocasião da avaliação anual dos resultados, obtiver desempenho classificado entre “bom” e “excelente”, será premiada com um certificado de reconhecimento público.
Cuiabá	Aplicação relevante. <i>Blog</i> do servidor reconhece funcionário do mês. Avaliação de desempenho em fase de

	implementação. Planejamento prevê projeto de premiação a práticas inovadoras.
Fortaleza	Aplicação relevante. Prêmio Projeto Inovador reconhece projetos que melhoram a gestão pública. Troféu Servidor Destaque, criado em 2013.
Goiânia	Aplicação relevante. Novo modelo de gestão prevê gratificação por desempenho institucional, que ocorrerá aos servidores do órgão ou entidade que tenha obtido resultado satisfatório na avaliação de desempenho institucional conforme contrato de resultado, observada, também, a avaliação individual ou por equipe. Prêmio Funcionário Padrão, inclui gratificação de até 20% para primeiro colocado.
Maceió	Aplicação tangencial. Projetos declarados como prioritários terão tramitação diferenciada nas respectivas pastas, serão concentrados em ambiente diferenciado. No entanto, não foram encontradas evidências de mecanismos de incentivo ao servidor envolvido
Osasco	Aplicação tangencial. Projetos declarados como prioritários têm apoio da SEPLAG conforme acordos de resultado com secretarias. Prêmio de Incentivo criado em 2009 para área de enfermagem foi incorporado em 2014.
Porto Alegre	Aplicação relevante. Prêmio Loureiro da Silva é dado a órgãos em duas categorias: excelência e destaques. A avaliação é feita de acordo com a matriz de resultados dos contratos de gestão, pelos critérios: governança, indicadores operacionais, indicadores finalísticos, complexidade operacional e complexidade finalística. Também no acompanhamento do desempenho de programas estratégicos é feita reunião mensal com a entrega dos troféus Destaque do Mês e Destaque Superação a programas estratégicos e equipe envolvida , respectivamente, aos que estiverem melhor qualificados de acordo com a matriz de resultados e aos que apresentarem maior percentual de evolução em relação a pontuação no mês anterior.
Recife	Aplicação parcial. PPA 2014-2017 inclui diretriz para adoção da remuneração variável atrelada a metas de desempenho para diversas carreiras, porém a aplicação não pode ser verificada. Jornal de Valor, voltado aos servidores, destaca perfis a cada edição.
Rio de Janeiro	Aplicação relevante. Anualmente, o cumprimento total ou parcial do acordo de resultados de cada secretaria gera bônus equivalente a seus servidores como equipe responsável. A métrica para cálculo está disponível no <i>site</i> da prefeitura. O Portal do Servidor inclui matérias sobre servidores de destaque e a Revista Servidor+ serve como espaço para divulgar trabalho, metas, benefícios, interesses e conquistas dos servidores.
Salvador	Aplicação parcial.

	Plano de cargos e vencimentos prevê gratificação de produção, avaliação e recompensa por mérito para servidores, e a progressão mediante o Sistema de Avaliação de Desempenho dará suporte ao processo de remuneração variável. Não foi possível verificar aplicação.
São Paulo	Aplicação parcial. Pesquisa aponta que prefeitura vem instituindo progressivamente gratificações baseadas no desempenho, de acordo com a área de atuação ou com a carreira do servidor.
Teresina	Aplicação parcial. Foi encontrado mecanismo na Saúde vinculado à função e assiduidade, e na Educação de bônus anual aos professores, pedagogos e diretores de escolas que apresentarem evolução no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica.

Fonte: elaboração própria.

Nessa categoria, observamos alguma diversidade quanto às bases da seleção de servidores para recebimento de incentivo e aos instrumentos de incentivo adotados. A concessão de incentivos se baseou, nos casos observados, em três fontes principais, sendo a primeira o desempenho institucional, verificado por meio do cumprimento das metas que constam em acordos de resultados ou similares. Nesse caso, os incentivos são dados ao conjunto de servidores de uma equipe ou órgão. A segunda fonte tem com base o desempenho do servidor, verificado por meio das avaliações de desempenho que normalmente têm como parâmetros critérios de conduta do servidor, não de atingimento de metas. O terceiro fator se mostra bastante subjetivo, baseando-se na identificação de perfis de servidores de destaque, normalmente atrelados à conduta padrão desejada dos servidores.

Quanto aos instrumentos de incentivo aplicados, notamos quatro tipos, a saber, a utilização de canais de comunicação com servidores para divulgar perfis de destaque, como em Cuiabá, Recife e Rio de Janeiro; a entrega de prêmios como reconhecimento ou ligados a benefícios aos servidores (como capacitações ou viagens de intercâmbio ou aprendizado), como em Contagem, Fortaleza e Porto Alegre; incentivos financeiros por gratificações ou bônus, como previsto em Goiânia e Salvador e aplicado em São Paulo e Rio de Janeiro; e critério para determinar progressão na carreira, como previsto em Salvador.

Cabe destacar as experiências identificadas na prefeitura de Porto Alegre e na prefeitura do Rio de Janeiro. Porto Alegre, pela abrangência dos critérios analisados para premiação e pelo desenho de diferentes prêmios para motivar comportamentos desejáveis em diversos níveis. Já o Rio de Janeiro deve ser mencionado pelo uso do mecanismo de bônus para remunerar anualmente servidores de órgãos, de acordo com os níveis de cumprimento

dos acordos de resultados. O bônus difere das gratificações, por serem vistos pelos servidores como um adicional, de fato, a seus vencimentos, sem potencial de incorporação em negociações salariais.

4.2.5 Disponibilidade de sistemas de reinformação ou *feedback* nas prefeituras

Considerando as prefeituras listadas na Tabela 2, foi possível identificar aplicação relevante, parcial ou tangencial de sistemas de reinformação ou *feedback* em nove municípios, listados na Tabela 6, a seguir.

Tabela 6 – Disponibilidade de sistemas de reinformação ou *feedback* nas prefeituras.

Prefeitura (cidade)	Disponibilidade de sistemas de reinformação ou <i>feedback</i>
Brasília	Aplicação tangencial. Há uma ouvidoria especializada no atendimento ao servidor público do governo do Distrito Federal, com foco na defesa dos direitos do servidor; acolhe sugestões, reclamações, denúncias e elogios.
Contagem	Aplicação tangencial. Há um Serviço de Atendimento ao Servidor, porém não relacionado a processos e planejamento estratégico.
Curitiba	Aplicação relevante. O Instituto Municipal de Administração Pública mantém estrutura para mapeamento e readequação de processos mediante demanda.
Fortaleza	Aplicação relevante. Prêmio Projeto Inovador reconhece projetos que melhoram a gestão pública. Foram criadas mesas setoriais de negociação entre servidores e dirigentes, realizadas mediante demanda, com foco em reivindicações.
Londrina	Aplicação tangencial Notícia aponta criação de ouvidoria interna no quadro da Secretaria de Recursos Humanos para escuta do servidor, com foco na solução de conflitos.
Osasco	Aplicação tangencial. Há uma Mesa Municipal de Negociação Permanente, com foco na resolução de conflitos.
Porto Alegre	Aplicação relevante. Referência à identificação e monitoramento de macroprocessos e de indicadores administrativos e a reuniões de acompanhamento que permitem diálogo constante para realinhamento de processos e ações entre envolvidos.

Rio de Janeiro	Aplicação parcial. Ouvidorias para servidores recebe reclamações, solicitações e sugestões. Notícia indica que na preparação do próximo plano estratégico a prefeitura reuniu cerca de 100 servidores em "Diálogos Internos" para suas contribuições às novas metas.
Sorocaba	Aplicação relevante. Projeto Banco de Ideias "visa promover o estímulo aos servidores municipais, na direção da otimização dos serviços desenvolvidos pelas Secretarias Municipais, bem como o reconhecimento do valor das ideias e de sua possível aplicabilidade, revertendo-as em prêmios, quando da avaliação positiva e seus resultados. Os critérios utilizados dizem respeito à economia e otimização dos serviços".

Fonte: elaboração própria.

Observamos na Tabela 6 que as experiências de aplicação de sistemas de reinformação ou feedback entre as cidades observadas ainda é bastante incipiente, com a maior parte das atividades voltadas a mecanismos de gestão de reclamações e demandas de servidores, em especial relativos a vencimentos e benefícios.

Consideramos nesta categoria como aplicações relevantes dos conceitos objetivados pelos autores levantados no Capítulo 3, experiências de escuta ativa de sugestões de servidores quanto a melhoria de processos e projetos, como forma de enfatizar a relevância dos conhecimentos dos servidores baseados em suas experiências diárias e de fato manter as estratégias flexíveis a estas oportunidades de melhora.

Algumas prefeituras mantêm ações voltadas para isso, que devem ser observadas. Em Curitiba, o processo de mapeamento e readequação de processos, vinculado à estratégia, funciona mediante demanda do gestor responsável, quando o mesmo aponta falhas ou oportunidades de aperfeiçoamento. Em Fortaleza, de forma pontual, a Prefeitura premia projetos internos que melhoram a gestão, reconhecendo os servidores responsáveis e proativos. Em Porto Alegre, formam parte do ciclo de planejamento, além dos projetos estratégicos, o monitoramento de indicadores de macroprocessos e de indicadores administrativos. Com isso, as reuniões de acompanhamento periódico destes indicadores com cada equipe responsável, que promovem o envolvimento de mais agentes da administração na gestão estratégica, permite o realinhamento constante de processos e ações. A escuta e realinhamento formam parte da metodologia das reuniões. Por fim, em Sorocaba o ponto de interesse é um projeto específico e temporário, o Projeto Banco de Ideias, que durante dois

meses abriu aos servidores a oportunidade de apresentar suas ideias para otimização de serviços das Secretarias, premiando e implementando ao final projetos inovadores e viáveis.

4.2.6 Alinhamento da estrutura organizacional à estratégia nas prefeituras

Observando as prefeituras listadas na Tabela 2, foi possível identificar aplicação relevante, parcial ou tangencial de ações para o alinhamento da estrutura organizacional à estratégia em 16 municípios, listados na Tabela 7, a seguir.

Tabela 7 – Alinhamento da estrutura organizacional à estratégia nas prefeituras.

Prefeitura (Cidade)	Ações para o alinhamento da estrutura organizacional à estratégia
Belo Horizonte	Aplicação Relevante Implementação transversal: nas 12 áreas de resultados, a Prefeitura elegeu 40 Projetos Sustentadores, para mobilizar recursos financeiros e humanos. Cada Projeto Sustentador tem distintos órgãos e equipes envolvidas na sua execução e um gerente responsável pela sua condução.
Contagem	Aplicação Relevante Foram firmados acordos de resultados que designam equipes responsáveis e gerentes de projetos. Não foi identificada reestruturação administrativa relacionada à estratégia.
Cuiabá	Aplicação Parcial Há novo Plano de Cargos, Carreiras e Salários (PCCS). Referência a avaliação de desempenho com foco em competências em implementação.
Curitiba	Aplicação Relevante Por meio do IMAP, Curitiba mantém política sistemática de readequação da estrutura organizacional. Uma das categorias da análise de complexidade das unidades é o planejamento estratégico.
Fortaleza	Aplicação Relevante A Lei nº 0137 /2013 alterou a estrutura de organização administrativa da Prefeitura e foi seguida por processo aprofundado de avaliação da estrutura, retratado no Manual das estruturas administrativas criado.
Goiânia	Aplicação Relevante Contrato de Resultados foi firmado com uma Secretaria e há previsão de que seja firmado com demais. Lei Complementar nº 276, de 3 de junho de 2015 revisa a organização administrativa da Prefeitura e estabelece um novo modelo de gestão, com previsão de readequações adicionais se necessário.
Londrina	Aplicação Parcial Metas foram alocadas explicitamente às Secretarias no programa de metas. Uma Secretaria de Recursos Humanos foi criada e novo Regimento Interno foi aprovado para em 2014, compatível com intenção de melhorias na gestão.
Maceió	Aplicação Tangencial Para execução do Programa Mais Maceió, que reúne carteira de projetos prioritários, foi criado o Núcleo de Projetos Especiais de Maceió - NPE para assessorar os demais órgãos da administração pública municipal.
Osasco	Aplicação Relevante Foram firmados acordos de resultados com secretarias para projetos finalísticos. Não foi encontrada indicação de reestruturação organizacional para implementar estratégia.
Porto Alegre	Aplicação Relevante Como parte do processo de implementação do planejamento, referências a revisão da missão das

	secretarias e órgãos; Identificação dos macroprocessos das secretarias e órgãos; construção de Painéis de Gestão para as secretarias e órgãos; construção dos Painéis de Contribuição de cada secretaria e órgão; Contratualização dos Resultados para 2013 e posteriormente para o período 2014-2016; revisão das rotinas e estruturas de acompanhamento e gestão; implantação das reuniões de acompanhamento e gestão nas secretarias e órgãos.
Recife	Aplicação Relevante Referência a Pactuação de metas prioritárias com Secretarias por eixo de governo, monitoradas pelo Prefeito. Lei nº 17.855 / 2013 promove adequação da estrutura da Administração Direta e Indireta do Município do Recife às novas diretrizes administrativas.
Rio de Janeiro	Aplicação Relevante Acordos de Resultados firmados e avaliados anualmente. Escritório de Gerenciamento de Projetos monitora e apoia projetos estratégicos. Sistema de governança da estratégia estabelecido pelo Decreto Municipal nº 36670 de 1º de janeiro de 2013.
Salvador	Aplicação Relevante Referência a acordos de Resultados firmados. Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos dos servidores municipais revisado pela lei nº 8.629/2014.
São Paulo	Aplicação Relevante Programa de Metas aloca responsabilidades às Secretarias. Alteração da estrutura organizacional em 2013 pela lei nº 15.764, de 27 de maio de 2013
Sorocaba	Aplicação Relevante Os programas no âmbito de cada eixo estratégico foram alocados às Secretarias. Foi realizada uma reforma administrativa, de acordo com previsão do programa 'gestão e administração de pessoas'. Referência a escritório de projetos para manter uma visão integrada do Planejamento Estratégico e garantir a implementação.
Teresina	Aplicação Parcial Referência ao estabelecimento metas monitoradas no âmbito dos programas setoriais do PPA. Não foi encontrada indicação de revisão da estrutura organizacional para adequação ao cumprimento da estratégia

Fonte: elaboração própria.

Quanto ao alinhamento da estrutura organizacional à estratégia, observamos três pontos centrais: se e como a estratégia aloca objetivos ou metas às unidades da administração; se a estrutura organizacional foi revisada para se adequar às necessidades identificadas para implementação da estratégia; e se essa adequação foi feita também com relação à estrutura de pessoal, em Planos de Cargos e Carreiras.

Devemos notar que há inúmeras aplicações relevantes entre as cidades observadas nessa categoria, em especial com relação ao primeiro ponto, 13 Prefeituras desdobraram metas ou responsabilidades relativas ao Planejamento Estratégico para suas Secretarias e Órgãos. Selecionamos quatro casos a observar por representarem formas de atuação destacadas para essa tarefa. Em Belo Horizonte, a opção feita foi por não alocar os Projetos Sustentadores do Planejamento às Secretarias, mas criar equipes formadas por integrantes de diversas secretarias pertinentes e chefiadas por um Gerente especialmente designado ao projeto, com isso o alinhamento se dá pelo entendimento da importância do trabalho interdisciplinar e transversal às unidades da Prefeitura.

Em Curitiba, o destaque se deve ao fato de que a política de readequação da estrutura organizacional se dá por monitoramento sistemático das necessidades da administração pública. Já a Prefeitura de Osasco deve ser observada por seu modelo de contratualização de resultados junto às unidades da Administração Municipal, por meio de Acordos de Resultados firmados com as metas de cada unidade e monitorados periodicamente.

E em Porto Alegre, os processos de revisão e alinhamento da estrutura à estratégia foram parte integrante de sua própria construção. Dedicamos especial interesse à construção de Painéis de Gestão e Painéis de Contribuição para cada Secretaria e Órgão, que buscam alinhar não apenas os objetivos estratégicos subsidiários a eles, mas também indicadores de macroprocessos e administração a condutas desejáveis à toda administração.

4.2.7 Gestão de competências e capacitação de servidores nas prefeituras

Das 20 Prefeituras listadas na Tabela 2, foi possível identificar aplicação relevante, parcial ou tangencial de políticas ou práticas sistemáticas de gestão de competências e capacitação de servidores em 19 Municípios, listados na Tabela 8, a seguir:

Tabela 8 – Gestão de competências e capacitação de servidores nas prefeituras

Prefeitura (Cidade)	Gestão de competências e capacitação de servidores
Belém	Aplicação Parcial Escola de Gestão Pública é responsável por manter programa permanente de capacitação. Não foram encontradas referências a mapeamento de competências ou gestão de competências para política sistemática.
Belo Horizonte	Aplicação Relevante Instituição da Escola Virtual de Governo em 2010 para programa de educação permanente, com estudo de métricas de análise da efetividade do programa disponível. O tema foi incluído como diretriz e projeto sustentador do Programa BH Metas e Resultados. Referência a objetivo de mapear competências setoriais e profissionais. Política de acompanhamento sócio funcional dos agentes públicos municipais complementar ao processo.
Brasília	Aplicação Parcial Escola de Governo realiza cursos, seminários, oficinas, palestras, grupos de trabalhos, atualização dos sistemas de gerenciamentos e controle, atualização da legislação e das boas práticas administrativas. Não foram encontradas referências a mapeamento de competências ou gestão de competências para política sistemática.
Cuiabá	Aplicação Parcial Criado Fundo de Desenvolvimento do Sistema de Pessoal do Município. Estão previstas como metas do Plano a criação de uma escola de governo e política de capacitação, no entanto, até o momento foram encontradas apenas notícias sobre capacitações pontuais.
Curitiba	Aplicação Relevante

	Instituto Municipal de Administração Pública e, dentro dele, a Escola de Administração Pública são referidas como parte de política sistemática desde 1963 para capacitação e formação de servidores. Sistema consolidado de mapeamento e avaliação de competências, conectado com programa formação e capacitações, atingimento de metas e resultados, e desenvolvimento na carreira. Manual de Avaliação de Competências disponível.
Fortaleza	Aplicação Relevante Política de Desenvolvimento e Capacitação do Servidor Público, com referência à gestão de competências e capacitação sistemática.
Goiânia	Aplicação Parcial Foi criado em 2014 o Fundo Municipal de Capacitação, Atendimento e Desenvolvimento do Servidor Público Municipal de Goiânia - FUMCADES. Não foram encontradas referências a uma política sistemática de mapeamento de competências para capacitação.
Londrina	Aplicação Parcial No âmbito da nova Secretaria de Recursos Humanos foi criada uma Diretoria de Desenvolvimento Humano, com intuito de manter atuação sistemática para capacitação de servidores.
Maceió	Aplicação Parcial Escola Municipal de Governo e Gestão Pública tem como missão formar e capacitar os servidores para qualificar os serviços da gestão pública municipal. Não foram encontradas referências a uma política sistemática de mapeamento de competências para capacitação.
Osasco	Aplicação Tangencial Secretaria de Administração organiza cursos aos servidores. Referência à previsão de Escola de Formação do Servidor e uma série de convênios com instituições de ensino. Não foram encontradas referências a uma política sistemática de mapeamento de competências para capacitação.
Porto Alegre	Aplicação Relevante A estratégia incorporou no presente ciclo a gestão do conhecimento, com a definição das competências a serem desenvolvidas junto aos servidores municipais em três níveis de liderança: estratégica, intermediária e de execução. 290 servidores diretamente envolvidos no Modelo de Gestão da Prefeitura passaram por um mapeamento de competências que definiu novos conhecimentos, comportamentos e atitudes que deverão ser desenvolvidos. Cada um deles recebeu seu Plano de Desenvolvimento Individual (PDI) e o acompanhamento de um profissional treinado (coach) para a supervisão desse aprimoramento. Porto Alegre mantém Escola de Gestão Pública.
Recife	Aplicação Relevante Escola de Governo da Prefeitura da Cidade do Recife tem por finalidade desenvolver a permanente capacitação dos servidores municipais. Atua de acordo com política de capacitação e desenvolvimento do servidor público municipal e atende às finalidades do Plano Anual de Capacitação.
Rio de Janeiro	Aplicação Relevante Programa Rio + Saber prevê a disponibilidade de 1.000 vagas por mês para servidores da administração direta e indireta, em 20 cursos gratuitos de ensino a distância, elaborados pela Universidade Estácio. Prefeitura mantém Modelo de Competências.
Salvador	Aplicação Relevante Plano de Desenvolvimento de Pessoas previsto no Plano de Cargos e Vencimentos. Escola de Governo de Salvador está destinada a formar dirigentes públicos e atuar como centro de elaboração de projetos, de organização institucional e de políticas públicas.
Santo André	Aplicação Parcial Escola de Formação em Administração Pública tem como missão propor o desenvolvimento do servidor por meio da reflexão e para tanto atua na elaboração, análise,

	viabilização e aplicação de conteúdos teóricos, metodologias e técnicas arrojadas, numa troca, onde se enfatiza seus saberes e experiências. Não foram encontradas referências a uma política sistemática de mapeamento de competências para capacitação.
São Luís	Aplicação Parcial Escola de Governo e Gestão Municipal para capacitação de servidores. Não foram encontradas referências a uma política sistemática de mapeamento de competências para capacitação.
São Paulo	Aplicação Relevante Escola Municipal de Administração Pública de São Paulo tem como missão promover a formação e o aperfeiçoamento de pessoas para fortalecer a capacidade de gestão da Administração Pública Municipal. Sistema Integrado de Gestão de Pessoas e Competências integra os eventos da área de Recursos Humanos por diversos sistemas independentes para gestão.
Sorocaba	Aplicação Parcial Escola Municipal de Gestão Pública em a missão de desenvolver e promover o conhecimento no funcionalismo público. Não foram encontradas referências a uma política sistemática de mapeamento de competências para capacitação.
Teresina	Aplicação Relevante Centro de Capacitação do Servidor Municipal tem como atribuição promover a educação continuada dirigida ao desenvolvimento profissional e pessoal dos servidores, com destaque nas competências estratégicas, desenvolvendo ações visando ao desdobramento das estratégias, disseminando os valores da instituição e a atuação ética, com o objetivo de alinhar e integrar a organização.

Fonte: elaboração própria.

Verifica-se a existência de estruturas análogas a escolas de governo na maior parte das Prefeituras observadas, com nuances quanto a suas missões e objetivos, no entanto, em poucos casos essas instituições mantêm vínculos com o planejamento estratégico e com práticas sistemáticas de capacitação voltadas às necessidades mapeadas, identificadas.

Cabe destacar as experiências das Prefeitura de Belo Horizonte, Curitiba e Porto Alegre. A primeira, por estudos para mapear a eficácia dos cursos e capacitações oferecidas aos servidores em avaliação posterior a sua aplicação. Curitiba por manter política longa de gestão por competências, vinculada à avaliação dos servidores em conexão com o programa de formação, com a política de gestão do planejamento estratégico e com o processo de desenvolvimento na carreira, mantendo material que detalha o desenho da política disponível.

Por fim, Porto Alegre, por sua política deliberada de gestão do conhecimento em diferentes níveis de liderança desejada dos servidores e pelo aprofundamento da atenção a cargos considerados chave por meio de Planos de Desenvolvimento Individuais e acompanhamento de profissional como *coach*.

4.2.8 Gestão da qualidade do ambiente e motivação dos servidores nas prefeituras

Das 20 Prefeituras listadas na Tabela 2, foi possível identificar aplicação relevante, parcial ou tangencial de estratégias de gestão de pessoas, recursos humanos ou monitoramento de qualidade do ambiente em 15 Municípios, listados na Tabela 9, a seguir.

Tabela 9 – Gestão da qualidade do ambiente e motivação dos servidores nas prefeituras.

Prefeitura (Cidade)	Estratégias de gestão de pessoas, recursos humanos ou monitoramento de qualidade do ambiente
Belo Horizonte	Aplicação Relevante Em seguimento ao Projeto Sustentador Gestão Estratégica de Pessoas, Decreto Nº 14.620 estabelece política de acompanhamento sócio funcional (ASF) dos agentes públicos municipais, promovendo melhor qualidade de vida bem como melhor aproveitamento dos recursos humanos. Gerência de Desenvolvimento Organizacional - GEORG apoia com elaboração de estudos, pareceres, levantamento e desenvolvimento de projetos de layouts para as diversas unidades municipais, visando ambientes mais funcionais e produtivos.
Brasília	Aplicação Tangencial Há um Conselho de Política de RH. Não foram encontradas referências a conexão da Política de Gestão de Pessoas com a Estratégia.
Contagem	Aplicação Tangencial De forma geral, a responsabilidade é alocada à Secretaria de Administração. Não foram encontradas referências a conexão da Política de Gestão de Pessoas com a Estratégia.
Curitiba	Aplicação Relevante Há uma política sistemática de integração funcional, que toca inclusive saúde ocupacional e cultura, gerida em parceria entre IMAP, Secretaria de Recursos Humanos e o órgão no qual o servidor está lotado. Programa RH criativo busca desenvolver a nova cultura de integração, valorização e ampliação de repertórios, por meio de articuladores nas secretarias.
Fortaleza	Aplicação Tangencial Foi criada uma rede de gestão de pessoas para debater políticas para o tema. Não foram encontradas referências a conexão da Política de Gestão de Pessoas com a Estratégia.
Goiânia	Aplicação Parcial A Gratificação por Desempenho Institucional (GDI), promove parcialmente ao prever maior flexibilidade e autonomia às secretarias com bom desempenho em assiduidade, pontualidade, agilidade, atenção, interação com o cliente, capacidade de análise, comportamento ético, comunicação, conhecimento do trabalho, eficiência, empatia, flexibilidade, liderança, organização, prestatividade, produtividade, resiliência, trabalho em equipe, visão estratégica e visão sistêmica.
Londrina	Aplicação Parcial Uma Secretaria de Recursos Humanos foi criada e novo Regimento Interno foi aprovado para em 2014, compatível com intenção de melhorias na gestão de pessoas e do ambiente organizacional.
Osasco	Aplicação Tangencial Referências a ações de valorização do servidor referentes a negociação salarial e atividades periódicas voltadas ao servidor. O “Fundo Municipal de Valorização dos Servidores”, foi instituído pela Lei Nº 4490, DE 13 de julho de 2011, vinculado à Secretaria de Administração e visa constituir condições financeiras e gerenciais para implantação da política de valorização, desenvolvimento e capacitação dos Servidores Públicos municipais. Não foram encontradas referências a conexão da Política de Gestão de Pessoas com a Estratégia.
Porto Alegre	Aplicação Relevante Construção do projeto de planejamento estratégico em fases, de forma alinhada ao processo desejado de aculturação da organização. Aplicação de ferramentas de TI para inserir estratégia

	no dia a dia do servidor e propiciar mudança de cultura organizacional. Políticas de valorização do servidor.
Recife	Aplicação Tangencial Programa Servidor de Valor visa a valorização do servidor municipal do Recife por meio de diversas atividades. Dentre os projetos em andamento há o 'Vida de Valor', com ações de saúde e qualidade de vida para os servidores, inclusive questionário que com perguntas gerais sobre a saúde, ambiente de trabalho e qualidade de vida. Não foram encontradas referências a conexão da Política de Gestão de Pessoas com a Estratégia.
Rio de Janeiro	Aplicação Parcial Coordenadoria voltada para valorização do servidor. Portal do Servidor e revista incluem matérias sobre servidores de destaque para motivação.
Salvador	Aplicação Tangencial Programa de Valorização do Servidor com objetivo de contribuir para a melhoria da satisfação, da motivação e qualidade de vida dos funcionários do Município. Não foram encontradas referências a conexão da Política de Gestão de Pessoas com a Estratégia.
São Paulo	Aplicação Relevante Sistema Integrado de Gestão de Pessoas e Competências integra os eventos da área de Recursos Humanos por diversos sistemas independentes, inclusive saúde do servidor e gestão de pessoas.
Sorocaba	Aplicação Parcial Há previsão do programa 'gestão e administração de pessoas' no âmbito dos eixos estratégicos, porém não foi encontrado detalhamento da política para gestão de pessoas e qualidade do ambiente.
Teresina	Aplicação Parcial Foi criado um Comitê Gestor de Recursos Humanos da Prefeitura de Teresina, como um corpo consultivo, analítico e deliberativo das demandas de pessoal da administração municipal com formação estratégica e multidisciplinar para buscar o alinhamento da gestão de pessoas com as estratégias de governo e contribuir para o melhor uso dos recursos públicos.

Fonte: elaboração própria.

Há grande espaço para subjetividade no que se consideram políticas para gestão da qualidade do ambiente e motivação dos servidores nas prefeituras, muitos dos pontos observados nas categorias anteriores contribuem diretamente para esses objetivos. No presente levantamento, consideramos aplicações relevantes políticas de gestão de pessoas com elementos de cuidado com o servidor, mas também de criação de um ambiente – em sentido amplo – para motivação pela boa execução do planejamento estratégico.

Novamente cumpre dar atenção às experiências de Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre, e agora também São Paulo. Em Belo Horizonte, colocar a gestão estratégica de pessoas como um projeto sustentador do Programa BH Metas e Resultados demonstra o entendimento da necessidade de priorização do servidor para boa implementação do programa e a política de acompanhamento sócio funcional dos agentes públicos municipais pode ser vista como uma forma integral de atenção ao servidor.

Em Curitiba, novamente podemos notar que as políticas voltadas para gestão de pessoas e seu alinhamento aos objetivos da administração estão bastante consolidadas pela

aplicação recorrente por longo período de tempo, em especial no tocante aos processos de acolhimento de novos servidores, coordenados entre o órgão em que estará lotado e os órgãos responsáveis por recursos humanos e administração pública. É interessante notar a busca pela descentralização da execução dessas políticas por meio do envolvimento da Secretaria que receberá o servidor e, no caso do Programa RH criativo, da identificação de articuladores nas Secretarias.

Em Porto Alegre, o foco na gestão da mudança da cultura organizacional por meio da aplicação modulada do projeto de planejamento estratégico e integração do dia a dia do funcionário com a estratégia por meio de ferramentas de tecnologia da informação de uso obrigatório parece ser uma experiência diferente das demais. Quanto à São Paulo, o elemento que se sobressai é a integração de diversos sistemas independentes de gestão, que influenciam a vida do servidor no Sistema Integrado de Gestão de Pessoas e Competências.

A revisão de um conjunto de experiências em contexto político institucional similar ao de Osasco, pode nos apontar uma série de opções para o aprofundamento de sua política de planejamento e gestão por meio do engajamento de servidores. No capítulo seguinte, iremos explorar de forma detalhada a experiência de Osasco na Gestão por Resultados e aplicação do Balanced Scorecard como ferramenta para tal. Com isso, construiremos a base necessária para contextualizar o momento da Prefeitura Municipal de Osasco, para que, em seguida, as experiências exploradas no presente capítulo possam servir à construção de recomendações para Osasco.

5 DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO DE OSASCO

A prefeitura de Osasco criou, na gestão do prefeito Jorge Lapas (2013-2016), a Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG), com o intuito de centralizar e organizar o planejamento e ações concretas, monitorando e avaliando suas execuções. Além disso, a SEPLAG foi criada também para promover ações integradas de acompanhamento constante, aproximando a população e a administração pública municipal, para maior sinergia e direcionamento dos esforços e recursos públicos.

A SEPLAG trabalha como órgão meio na prefeitura e é responsável por etapas cruciais do ciclo de políticas públicas, atuando como coadjuvante na elaboração e formulação de programas e como principal responsável por seu acompanhamento e avaliação, de acordo

com o ciclo de visão sequenciada de políticas públicas proposto por Saravia e Ferrarezi (2006).



Figura 9 Ciclo de políticas públicas.

Fonte: adaptado de Saravia e Ferrarezi (2006).

Essa secretaria inicialmente seria responsável por monitorar todos os projetos com recursos vinculados (aqueles junto aos entes federados). Após o trabalho preliminar de levantamento e seleção de projetos, houve um segundo momento, em que os considerados “inexequíveis” foram eliminados e seus recursos foram devolvidos. Com o empenho da nova gestão passou-se a ter conhecimento do todo, o que permitiu a elaboração de uma planilha com todo o conteúdo dos projetos de cada secretaria.

Segundo relatos dos servidores entrevistados, o desenho inicial da secretaria previa apenas um departamento específico, o Departamento de Gestão, Acompanhamento de Resultados e Orçamento Público (DEGA), que seria responsável pelo acompanhamento dos projetos, inicialmente divididos em dois tipos, os com recursos federais e aqueles com recursos do próprio município.

Atualmente, a estratégia de acompanhamento é de uma análise agregada. Além do DEGA, constam em atividade mais três departamentos: Departamento de Planejamento

Estratégico (DEPES), Departamento de Fortalecimento Institucional (DEFI) e Departamento de Estudos e Pesquisas, Indicadores e Metodologia de Sistemas Informatizados (DEPI).

A SEPLAG pode ser considerada um exemplo de modernização nas gestões locais. Em 2015 foi apresentado no Conselho Nacional dos Secretários de Estado da Administração (CONSAD) um artigo sobre as ações realizadas na atual gestão. Por meio de entrevistas, sabemos que a ideia de apresentá-lo teve origem num exercício de pensar a gestão por resultados em nível municipal e olhar para a motivação dos municípios a adotarem-na como um estilo de gestão, diferente do patrimonialismo ou da burocracia. Conforme relatado por um dos entrevistados:

Arrochado pelo federalismo, o pacto federativo força os municípios a terem que se virar e a gestão por resultados acaba sendo uma forma de melhorar a qualidade do gasto, promover os alcances maiores e, de uma certa forma, fazer planejamento estratégico é orientar escolhas; trabalhar com planejamento é trabalhar as escolhas boas e as escolhas ruins. Escolher o que vai se fazer e o que não vai se fazer também então a gente vê desde 1988 com a nova CF, essa importância que os municípios ganham, e isso vai pressionando para que se tenha uma melhoria da gestão, uma vinculação alta das despesas municipais com educação e saúde que já engessam boa parte dessas políticas (Representante da SEPLAG).

Os funcionários da SEPLAG têm um longo histórico de experiência profissional, e muitos deles passaram pelo governo federal. Podemos inferir que há um “caminho natural”, que começa com o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) e vai chegando nos municípios, de pessoas transitando e experiências se disseminando naturalmente.

Ouvimos que esses indivíduos têm a preocupação de compatibilizar o “cotidiano louco de apagar incêndios”, realizando ações emergenciais, com a gestão de projetos estruturantes e a gestão por resultados. A ideia da gestão por resultados surgiu, segundo os funcionários, da intenção de vetorizar um sistema de planejamento já existente em algumas secretarias de Osasco, com uma política já consagrada no âmbito de propor uma agenda de planejamento.

Dentro dessa perspectiva, o grupo enxerga como positivas as experiências de metas em São Paulo, desde Gilberto Kassab³ até agora com o prefeito Fernando Haddad⁴. Nesse sentido, os indivíduos envolvidos no processo utilizaram essas experiências e foram

³ Prefeito de São Paulo no período de 31 de março de 2006 a 31 de dezembro de 2012.

⁴ Prefeito de São Paulo no período de 01 de janeiro de 2013 até o momento atual.

aperfeiçoando-as e adaptando-as à realidade local no que foi possível, pois observam que as experiências de planejamento são muito recentes e pouco exploradas.

É válida a afirmação de um dos funcionários que considera vantajoso possuir um departamento de pesquisas e indicadores, vinculando a necessidade do departamento quando da criação da secretaria, demonstrando muito orgulho da equipe, com trajetórias consolidadas, bem referenciadas e com muita garra. Nesse contexto, podemos perceber um avanço significativo nesta gestão no critério de desempenho, no que diz respeito a estabelecer uma ligação explícita entre os resultados medidos e planejamento de serviços.

No que concerne à comunicação, cada secretaria tem relativa autonomia em seu trabalho. É sabido que não é possível falar diretamente com os quase 17.000 funcionários do município, dependendo de cada secretaria para esse alcance. Um dos relatos mencionou que:

Cada secretaria tem suas próprias estruturas de comunicação. Educação, por exemplo, tem seu boletim e distribui em sua rede – boletim para comunicação interna. A Saúde também tem informativo, não tão grande quanto o da educação. Essas duas secretarias têm mais da metade do efetivo da prefeitura, e portanto detêm a capacidade de comunicar para os funcionários (Dirigente da SEPLAG).

Sob o aspecto da Secretaria de Comunicação Social (SECOM), observamos não haver uma estratégia clara para o público interno, o que faz que as ações sejam pouco organizadas, funcionando apenas mediante demandas e com ações específicas mais voltadas ao público externo.

Como ferramentas para a comunicação interna, são utilizados:

- Base de *e-mails* de funcionários da Secretaria de Administração, que é a responsável pelas áreas de recursos humanos, contando com envios *ad hoc* para essa base, com demandas pontuais.
- Iniciativa oficiosa (e, por isso, pode ser considerado como ferramenta), pelo aplicativo de celular Whatsapp, pelo qual encaminha-se informações aos grupos sobre realizações da prefeitura. Assim, o secretário manda a mensagem para o grupo de secretários e o grupo de vereadores da base. Outras pessoas que receberam a informação a passam para outros grupos, disseminando para muitas pessoas da administração.

Como ferramentas de comunicação externa, faz-se o uso de:

- Facebook, não bloqueado internamente para os funcionários.

- Youtube, bloqueado internamente. Consta como um boletim semanal em vídeo com principais notícias da prefeitura, que é colocado no canal do Youtube destinado ao cidadão.

- Central de atendimento (156), com a divulgação dos atos da administração e prestação de serviços ao cidadão.

Por se tratar de uma secretaria “meio”, o dirigente da SECOM entende que não há interligação direta com o planejamento estratégico. Cabe lembrar que em 2013 a Secretaria de Comunicação não existia, era apenas um departamento, não aparecendo, portanto, no plano estratégico. Entretanto, há concordância que seria um desafio interessante definir metas para a Secretaria de Comunicação.

Por parte da SECOM, existe o desafio de construir as marcas de governo e a visão, que só serão alcançadas quando estiverem na “cabeça dos cidadãos”.

Disseminar é diferente de comunicar, disseminamos diversas notícias, mas comunicar é repetir diversas vezes a mesma mensagem. Para criar marcas de governo, precisamos realizar muito nessas áreas e além disso comunicar repetidamente (Dirigente da SECOM).

A comunicação considera marcas de governo as seguintes informações:

- Educação: 5.000 vagas de creches nos quatro anos de governo.
- Saúde: aplicação de 30% do orçamento em saúde e construção de universidade com Programa Mais Médicos.
- Habitação: divulgação das realizações, das obras em andamento e do Programa de Regularização Fundiária, que já entregou mais de 6.000 escrituras.
- Infraestrutura: obras de combate a enchentes e canalização de córregos.
- Adicional: marca não constante, é a atenção do governo à zona norte da cidade, que tradicionalmente tem mais problemas.

Foram entrevistados membros da alta administração da Secretaria de Planejamento, da Secretaria de Comunicação, da Secretaria de Meio Ambiente e do escritório local da SEMA, para nortear o desenvolvimento deste diagnóstico. A construção deste documento se parametriza por membros de várias partes da pirâmide administrativa da prefeitura local, de modo a permitir uma avaliação sob diversas óticas, abordando a questão da disseminação do planejamento estratégico municipal e o engajamento dos funcionários de maneira holística.

Houve menção a capacitações constantes ofertadas em abundância para os servidores nas mais variadas temáticas, conforme a disposição individual de fazê-las, como, por exemplo, para o atendimento ao 156; sobre Siconv, sobre licitações e sobre redação de projetos.

Considerando que a Prefeitura Municipal de Osasco utilizou-se da metodologia de BSC como parte de uma estruturação preestabelecida, a fim de contemplar todas as etapas do processo de planejamento, a seguinte abordagem adotada parte do mesmo referencial para diagnosticar seu processo.

Sendo assim, serão analisados os cinco pontos desse processo de planejamento, quais sejam: transformar a estratégia em termos operacionais; alinhamento da organização para criar sinergias; transformar a estratégia em tarefa de todos; transformar a estratégia em processo contínuo; e liderança executiva para mobilizar a mudança.

5.1 TRANSFORMAR A ESTRATÉGIA EM TERMOS OPERACIONAIS

Considerando a complexidade do processo de implementação do planejamento via BSC e, de acordo com a explanação da metodologia abordada anteriormente, em função de sua criação ter sido direcionada à aplicabilidade dentro da iniciativa privada e do ambiente público possuir inúmeras especificidades, essa formatação necessitou de ajustes.

Em primeiro lugar, houve a necessidade de que as quatro perspectivas consideradas no BSC (clientes, processos internos, aprendizado, crescimento e financeiro) fossem observadas de acordo com o olhar público.

Conforme Estis (1998), a perspectiva de clientes passa a ser abordada não conforme os clientes enxergam as empresas, mas como as pessoas que se utilizam dos serviços públicos municipais veem a instituição. Os processos internos permanecem visando à excelência procedimental em rotinas administrativas que sejam capazes de conduzir a organização ao atingimento de sua missão. Então, a perspectiva de aprendizado e crescimento passa a observar a adição de valor público aos “clientes” e *stakeholders* do município. Por fim, há que se considerar a perspectiva financeira, que passa a abordar como a instituição é vista pelos contribuintes no lugar dos *stakeholders* empresariais.

É de conhecimento geral que há uma adaptação do modelo da arquitetura tradicional de BSC do privado para o público. Entretanto, os autores Kaplan e Norton (2000) entendem que apenas a substituição do valor gerado para os acionistas não basta, sugerindo que para que os

objetivos sejam alcançados, entes públicos devem visar no alto de sua estrutura organizacional objetivos mais abrangentes possíveis, capazes de traduzir os propósitos de longo prazo. Assim sendo, a missão da instituição passa a ser sua razão de existência, bem como objetivo máximo desse sistema de planejamento no âmbito público.

Como sugerido, a SEPLAG adequou seu planejamento e estabeleceu sua missão fundamentada em três eixos propostos, de acordo com os objetivos estabelecidos para o programa de governo, sendo eles o Desenvolvimento Econômico, a Equidade Social e Regional e a Elevação da Qualidade de Vida, norteadores de todas as realizações da prefeitura a partir de então. Isso mostra claramente a preocupação em fazer com que as promessas *ex-ante* sejam cumpridas, e também torna tangível o programa apresentado durante a campanha eleitoral, com elementos que caracterizam o processo de modernização administrativa.

Os caminhos propostos para a construção do mapa estratégico possuíam dois eixos dinamizadores da proposta: os cidadãos e o empreendedor. Para o primeiro, compreendiam como diferenciais competitivos os serviços públicos de qualidade, o acesso ao emprego e renda e o bem-estar do munícipe. Para o segundo, a mão de obra qualificada, a infraestrutura logística intermodal e os polos regionais de desenvolvimento.

Nesse mapa estratégico as ações supracitadas deveriam permanecer calcadas em três eixos de crescimento, a saber, o Desenvolvimento Urbano e Habitacional, a Mobilidade Urbana e o Desenvolvimento, Inovação, Trabalho e Inclusão. Por último, foram estabelecidas as bases fundamentais, sendo elas a educação; a saúde; o meio ambiente e saneamento; a cultura; o esporte e lazer; a segurança e controle urbano; o planejamento, gestão e participação; e políticas especiais de gênero, raça e outras diversidades.

Ainda no tocante às entrevistas, quanto ao Departamento de Estudos de Políticas para a Cidade, que é composto por seis pessoas e tem três gerências, algumas observações se fazem necessárias.

A produção de pesquisas atendeu a demandas de perfil do município, a exemplo de parcerias com o governo federal, para implementar vinte creches na cidade, e foram realizados estudos para subsidiar essa etapa, com bases de dados, informações de onde vem a demanda, quem compõe a demanda, chegando-se à conclusão de quais regiões da cidade receberiam as creches.

Foram realizadas pesquisas pela SEPLAG no município, com o objetivo de atender aos indicadores estratégicos, tempo de duração da consulta, tempo de espera do ônibus e lotação, de forma a se chegar aos indicadores adequados para as demandas focadas no planejamento, coletando dados das diversas secretarias para montarem uma base.

Os indicadores estratégicos foram construídos de forma “razoavelmente interessante”, conforme relato de um dos entrevistados, envolvendo secretários e assessores e separados por temática (exemplo: verde e meio ambiente). Os objetivos eram discutidos e posteriormente apresentados em reuniões, onde se definiam quais seriam utilizados para acompanhar a temática.

Em outros relatos, identificamos duas etapas no planejamento estratégico do ponto de vista da seleção de projetos, tendo em vista o limite de endividamento e o limite de gasto de recursos disponíveis. Sendo assim, a primeira etapa do planejamento estratégico foi feita sem avaliação específica de limite ou de quanto custava e quanto havia em recursos disponíveis, selecionados apenas os que eram necessários ou o que estava no plano de governo, aqueles que foram aparecendo nas discussões do planejamento estratégico.

Posteriormente, houve a necessidade de juntar os projetos com o planejamento orçamentário e levar em consideração tanto limites de endividamento quanto de recursos disponíveis, processo que ocorreu em uma segunda etapa, posterior à etapa de planejamento.

A seleção de projetos se deu por hierarquia de prioridades de objetivos e de eixos estratégicos. Para cada um dos projetos foi avaliado o seu custo em cada secretaria. Após isso, apresentou-se ao prefeito, junto com o mapa estratégico, e o próprio foi apontando e abrindo mão dos menos prioritários, método utilizado até hoje. Os preindicadores eram discutidos exaustivamente entre os funcionários da SEPLAG e da secretaria em questão, até serem levados para a *sala de situação*.

Do ponto de vista do planejamento estratégico, segundo entrevistas, um inconveniente persiste por ter sido “descasado”. Trata-se do limite de pagamento para operações de crédito. A capacidade de pagamento das operações de crédito está dentro do limite de endividamento, embora não exista caixa para efetuar-las.

Em todas as situações do processo de elaboração do planejamento a discussão parece ter se desenvolvido de maneira bastante próxima ao que se preconiza na gestão por resultados. As salas de situação discutiam o orçamentário, os indicadores, os projetos operacionais e o estratégico.

No DEPI são desenvolvidas ferramentas de auxílio para a Lei Orçamentária Anual (LOA) e para o Plano Plurianual (PPA) e, nesse âmbito, se formou uma peça-chave da SEPLAG, o *Monitora Osasco*, principal ferramenta na estratégia de apoio ao planejamento. Tal ferramenta foi desenvolvida para que todos os dados, de todos os projetos e seus respectivos indicadores estivessem disponíveis para acompanhamento.

O “Monitora”, que só ficou pronto recentemente, permite uma visão estratégica, onde é possível ver e avaliar os indicadores de cada eixo, cada secretaria e seus *status* correspondentes. Haverá acesso diferenciado ao sistema, de forma que cada funcionário de cada secretaria poderá alimentar a ferramenta, no que concerne à sua competência.

Quanto à estruturação dos escritórios locais, responsáveis pelo acompanhamento dos projetos, dos indicadores e a própria estrutura orçamentária vinculada à estratégia, foi trabalhado até que se chegasse ao que existe hoje no sistema de acompanhamento. O que se fez foi converter o plano de governo no planejamento estratégico, com o PPA, o que permite pouca flexibilização.

Promoveu-se uma migração desses movimentos, do programa de governo que se originou no *Osasco 50 anos*, no processo participativo do planejamento de longo prazo que o prefeito coordenava na gestão anterior enquanto secretário.

Considerando isso, o então prefeito se apropriou dessas ideias no momento de fazer o planejamento de governo. Foram realizadas mais de 90 oficinas de planejamento estratégico para a construção do planejamento em si e do PPA. Ainda que esse sistema não tenha ficado perfeito, houve um grande esforço de coordenação. A partir daí, pretendeu-se incluir no próprio sistema de planejamento e execução orçamentária as iniciativas estratégicas, que são os projetos que estão no acordo de resultados, então assinado entre as secretarias.

Portanto, as iniciativas estão todas previstas no orçamento, corrigindo o PPA e abarcando as iniciativas de orçamento vinculadas ao plano, que são os valores que cada projeto teria para cada exercício fiscal, o que ajudou muito no processo de melhoria do próprio planejamento orçamentário.

Segundo informações do dirigente da SEPLAG, existem mais de 100 indicadores e quase 300 projetos estratégicos, que se desdobram em vários outros operacionais, gerando muitas informações que estão sistematizadas no Monitora Osasco, o que é visto positivamente. Partindo desse pressuposto, acredita-se que o sistema de avaliação criado tenha sido um grande trunfo da secretaria.

Os objetivos tornam-se visíveis a partir dos indicadores constantes na ferramenta:

A gente tem assim, atingiu o indicador, atingiu os objetivos, não atingiu o indicador, atingiu parcialmente o indicador, atingiu o objetivo nessa mesma proporção. Mas daí a gente tem os projetos também. Apesar de fazer a avaliação por indicador, essa régua vai até $\frac{2}{3}$ da meta como meta não alcançada. De $\frac{2}{3}$ a quase 100%, 99% será meta próxima de ser alcançada. De 100 a 125% é meta alcançada e acima disso é meta alcançada com louvor. (Servidor da SEPLAG).

Sendo assim, a partir da ponderação dos secretários, é feita a avaliação do objetivo, e é nisso que está fundamentada a estratégia, voltada para o atingimento dos indicadores de desempenho.

A construção da escola é importante, apesar da nossa preocupação, vagas em escola, então politicamente e acho que tecnicamente também os projetos têm uma importância relevante. Então a gente avalia os projetos pelo seu resultado esperado, pelo seu orçamento, quanto ele custou e em termo de andamento, se houve muitos riscos, muitas restrições para a execução desse projeto... E aí o cronograma dele como andou (Dirigente da SEPLAG).

Nesse aspecto, o DEPI vem trabalhando a fim de corrigir a correlação entre as estratégias adotadas e os resultados obtidos nos objetivos, que são avaliados nas salas de situação e em escritórios locais.

Ver onde que ela tende mais para baixo, mais para cima, o que dá condições de avaliar as secretarias de alguma forma. Se os objetivos de uma secretaria foram bem e de outras forem mal pode ser que haja um problema de gestão ou de visão daquela pasta em relação à estratégia como um todo, a gente está muito ansioso para trabalhar nisso e descobrir o que aconteceu de verdade (Dirigente da SEPLAG).

Do ponto de vista orçamentário, as solicitações de revisão das metas estão frequentemente relacionadas com a codificação das despesas, quanto à sua natureza e código orçamentário. Um segundo ponto é tirar de uma programática e colocar na outra, o que também tem acontecido de forma razoavelmente frequente, embora tenha diminuindo ao longo do tempo. Este trabalho é feito com técnicos das outras secretarias, chamados agentes orçamentários, formados para atuarem com os orçamentos, e não com pessoas da alta burocracia.

Na medida em que foram conciliados os pontos de vista sistêmicos e do planejamento estratégico, as solicitações de readequação/reordenação foram diminuindo. Como ponto positivo, a conciliação do banco de dados contábil, financeiro e orçamentário com o planejamento estratégico foi atingida no ano de 2015.

Sob a ótica da SEPLAG, todas as marcas de governo estão no mapa estratégico, consideradas bandeiras alinhadas, com exceção do Desenvolvimento Econômico, que tinha

como prioridade o incentivo da vinda de empresas para a região, o que ainda não foi obtido. Além disso, a promoção de serviços públicos de qualidade, com a contratualização de gestão com organização social (OS) em saúde, conseguiu promover mudanças necessárias e melhoria de indicadores.

Houve a compreensão de que o prefeito reuniu o secretariado apenas para informar, havendo pouco diálogo quanto à pactuação do que deveria ser feito, entendendo que a função de disciplinar e padronizar as ações das secretarias caberia à SEPLAG. Entretanto, a visão da SEPLAG é de que cada secretário deveria participar da definição dos objetivos, envolvendo seus técnicos e atuando em ações conjuntas com outras secretarias.

Os dirigentes da SEPLAG entendem que avançaram em relação à gestão anterior, na qual as metas eram muito pautadas pelos recursos disponíveis no orçamento e não havia uma estrutura de cobrança, como as salas de situação, onde são reportadas as ações para se realizar o monitoramento.

A primeira observação que se faz a partir da própria ferramenta utilizada – o BSC –, que tem suas raízes na iniciativa privada, é o fato de ser utilizada no setor público apenas uma adaptação, que nem sempre permite a eficácia desejada. Abrucio (2007) afirma que quando levamos em consideração na gestão pública valores como justiça e equidade, todo o cenário muda na comparação com as estruturas empresariais.

Uma questão relevante à construção do mapa estratégico observado em outras experiências com a utilização de BSC, estabelecendo um parâmetro comparativo, permite inferir que na base do mapa não há ativos intangíveis, como por exemplo as motivações sociais e instrumentais abordadas no Capítulo 1 deste trabalho, o banco de dados informacionais constantes em cada unidade ou gerenciamento de talentos, que potencializariam e possivelmente tornariam mais factíveis o atingimento da missão organizacional, tal qual a experiência de Charlotte (EUA).

Tomando por base outros casos de utilização da mesma metodologia, como já observado, ou seguindo seu padrão, o mapa estratégico realizado em Osasco apresenta correlação nos eixos vinculados ao cliente com os eixos da sociedade e os diferenciais competitivos, mas os dois eixos inferiores não aparentam dispor do mesmo grau de correlação.

5.2 ALINHAMENTO DA ORGANIZAÇÃO PARA CRIAR SINERGIAS

Como consequência do planejamento estratégico realizado e do mapa estratégico desenhado, o passo seguinte foi a formalização de um Acordo de Resultados, termo de compromisso entre o centro de governo municipal e cada secretaria, no qual seus signatários se comprometeram com o alcance dos objetivos estratégicos, com as prioridades de governo e com a execução dos projetos, mediante obrigações de ambas as partes, contando com ações monitoradas a partir de indicadores preestabelecidos.

Uma vez formalizado o acordo, buscou-se a adequação ao desenho institucional e à estrutura de cargos, bem como aos focos estratégicos da organização, de modo a convergir esforços para o atingimento da missão norteadora do mapa estratégico, conforme resultado previsto na ferramenta BSC.

Em todo o processo pré-formulatório houve a preocupação que o planejamento se expandisse para outras áreas da prefeitura, e sua construção foi relatada como um momento “bem rico” e “trabalhoso”, derivado de reuniões entre a SEPLAG e outras secretarias.

O acordo de resultados refere-se à agenda comum responsável por envolver as equipes de todos os órgãos do poder executivo municipal, a partir de uma visão de futuro para a cidade, orientada pelos atributos de desenvolvimento econômico; equidade social e regional e ainda elevação da qualidade de vida da população.

Os acordos de resultados foram revisados com o passar do tempo, o que impactou na revisão de toda a estratégia. Caso o indicador não seja adequado para mensurar um objetivo, um novo deve ser adotado, adotando-se uma nova lógica. O acordo de resultados, no que diz respeito à medição, é centrado nos objetivos, em como é executado e quais os meios para que sejam atingidos. Para isso, foi criada uma matriz de avaliação da estratégia, de forma a verificar a sua assertividade. Dessa forma, é projetado graficamente, e então são aferidos os resultados de acordo com a proximidade entre o ponto de resultado de cada projeto e uma curva padrão esperada. Essa forma avaliação varia com base em:

- Erro na estratégia, mas com um alcance de resultados; se o indicador for apontar bons resultados, mas os projetos forem mal, a possível razão do atingimento é alheia aos projetos desenhados;
- Erro na estratégia, mas os projetos foram bem executados; resultados ruins dos indicadores indicam um grave erro de estratégia, desperdiçando recursos públicos em projetos de pouca acuidade. Outra alternativa seria que os indicadores são inadequados para aquele objetivo.

Há a suposição que as secretarias de Meio Ambiente, Segurança e Controle Urbano, Trabalho, Desenvolvimento e Inclusão contam com trabalhos mais integrados entre

planejamento orçamentário, compras e afins, se referindo mais ao processo estratégico. Por outro lado, as secretarias de Obras, Educação e Saúde, que detêm cerca de 60% do orçamento, são as que demonstram menor sintonia com o planejamento realizado. Os técnicos que lidam com as compras têm muito mais trabalho para lidar com essa nova realidade e têm sido bastante resistentes.

A paridade na qual as secretarias têm sido trabalhadas envolve dois componentes distintos. O primeiro é traduzido em quanto as secretarias entendem a importância do processo e o que foi assinado no acordo de resultados (ainda que estes sejam diferentes entre as secretarias), e se compromete a executá-lo. O segundo ponto, semelhantemente ao primeiro, é o quanto os técnicos das secretarias, os servidores de carreira, os servidores de rua e também os servidores comissionados que estão distribuídos na máquina se apropriaram disso. Esses dois pontos são as razões do porquê em algumas secretarias esse processo avançou mais do que em outras.

Eu acho que a Saúde é bom exemplo do quanto a estratégia desceu para um corpo maior de técnicos, eles são mais preocupados e zelosos com os indicadores, em substituir os indicadores que eles achavam que tinham problema, inclusive... Acho que aos pouquinhos a gente está conseguindo avançar, tem essa facilidade de conseguir avançar e penetrar nas secretarias nesse nível médio, não de tanta projeção mas de alguns diretores, alguns gerentes, alguns coordenadores de área... Eu acho que eles se veem amparados com o trabalho que a gente vem fazendo (Dirigente da SEPLAG).

Muitas vezes o corpo técnico não é tão alinhado como o secretário. O corpo de técnicos de carreira, que está lá há muito tempo, nem sempre tem a sinergia dos dois fatores, do diretor estar envolvido e, assim, de fazer a estratégia ser capaz de descer em cascata para o conjunto de funcionários.

De acordo com o informado, as secretarias de Saúde e de Meio Ambiente foram as duas em que o planejamento estratégico foi capaz de ser cascadeado mais eficientemente. Entretanto, existem secretarias em que esse processo não conseguiu o desdobramento necessário, como as secretarias do Trabalho e a de Educação.

Eu acredito que agora, com esse processo de revisão que foi esse ano acho que vai melhorar, mas foram secretarias que eu podia apontar que vão fazer esse movimento agora... E o prefeito tem priorizado bastante questões da educação, acho que vai estar bombando um pouco mais a partir de agora (Dirigente da SEPLAG).

Um dos aspectos importantes detectados no processo de entrevistas foi quanto à percepção que as secretarias têm da relação entre os projetos, os objetivos e a estratégia, sob o fato disso não ter sido claro para a SEPLAG. O planejamento se sente responsável e entende como parte dele o desafio de disseminar a cultura de planejamento para as demais, mas ainda existem dificuldades no planejar as ações e desdobrar em etapas.

Acho que tem uma visão muito clara do resultado que aquele projeto precisa apresentar e tem uma visão muito clara do indicador que a gente precisa atingir. Agora a visão da interligação disso tudo, que é a visão estratégica mesmo, é uma coisa que é mais recente. E a gente aproveitou a formação que a gente utilizou com as secretarias para usar o monitora para fazer essas falas, para reforçar a mensagem que tudo está dentro de uma coisa maior que é a estratégia, mas isso é mais recente. É muito mais claro na SEPLAG do que em outras secretarias em geral. Algumas têm um pouco mais de visão, outras um pouco menos (Dirigente da SEPLAG).

Perdicaris (2009) se utiliza da análise do modelo teórico de formação de agenda de Kingdom (2003) para afirmar que o processo de formulação de políticas públicas não é linear e nem sequencial. Osasco parece estar bem atento para essa característica e respeita essa dinâmica complexa. O processo de incorporação de novos projetos não tratados no acordo de resultados pareceu ser dinâmico, aberto e com novas perspectivas sendo inseridas ao longo do tempo, desde que com validação do prefeito e com análise prévia da SEPLAG.

Segundo informações do dirigente da SEPLAG, cerca de 90% dos técnicos que trabalham com o orçamento são comissionados e se mostram interessados no planejamento estratégico, por terem sido contratados para executarem o orçamento, e o fazem de acordo com um decreto, adequando-se às normas para que as despesas ocorram.

Entretanto, ainda segundo entrevistados, esses técnicos não participam de capacitações com frequência, aprendem mais na prática do dia a dia. Cada secretaria fim tem pelo menos um técnico de orçamento. As secretarias meio também possuem em geral um técnico responsável pela administração até o orçamento. Algumas secretarias possuem ainda técnicos que acumulam funções e acompanham os secretários na execução do planejamento.

A maior parte dos técnicos orçamentários são introduzidos no processo do planejamento estratégico por meio de uma “obrigação operacional” de ter que se remeter a ele para executar as despesas. Muitas vezes, ter que mencionar qual é o projeto vinculado àquela despesa passa

a ser o primeiro contato que esses técnicos têm com o acordo de resultados pelo orçamento, uma vez que não participaram de nenhuma etapa do planejamento estratégico.

5.3 TRANSFORMAR A ESTRATÉGIA EM TAREFA DE TODOS

Como parte do processo de envolvimento de todas as equipes no processo de apropriação do planejamento e difusão da estratégia, adotou-se a opção de criação de um ponto de ligação entre SEPLAG e cada secretaria fim. Assim, constituiu-se o “escritório local”, representação trabalhada inicialmente com a lógica de três pessoas por secretaria (cada uma contendo informações de prestação de contas, orçamento e execução dos projetos), que pudessem se reunir e discutir dentro da pasta sobre a situação de execução dos projetos, prestação de contas, recursos disponíveis e assuntos dessa natureza.

Diante da periodicidade mensal de reuniões, posteriormente essas foram denominadas “escritório/equipes locais”, e foi solicitado a cada secretário que designassem as equipes de projetos, sendo pelo menos três pessoas por secretaria, de forma a fazerem a interlocução em periodicidade mensal. Além desta, trimestralmente, passaram a realizar “salas de situação” e, diariamente, o controle de todos os projetos pelos sistemas disponíveis.

Os “escritórios locais” deveriam ser compostos por pessoas escolhidas diretamente pelos secretários com base em três dimensões: orçamento, estratégia e indicadores. Entretanto, nem sempre os escritórios têm o mínimo de três pessoas, havendo casos de secretarias que dispõem de uma só pessoa que se apropria de todo o conhecimento acerca dos referidos assuntos, o que dificulta a relação com a SEPLAG.

O desenho dos escritórios locais foi pensado com base na necessidade de pessoas que trouxessem a informação da ponta, mas sem deixar de organizar o pessoal internamente, formando equipes de projetos dentro de cada secretaria, disseminando o conhecimento da estratégia para todos os funcionários.

Há, por parte da SEPLAG, uma crença forte de que o escritório local possa dar conta da função disseminação interna do planejamento em cada secretaria, muito por conta da proximidade com as ações. Há também um ideal de fortalecimento e legitimação dos escritórios locais no sentido de trazer os melhores e mais apropriados técnicos para esses escritórios. A SEPLAG acredita que nos momentos em que não vislumbra entrega nas secretarias finalísticas acaba gastando energia e esforços, puxando para si as responsabilidades e tarefas, além de assumir o dever dos escritórios locais, quando o ideal seria corrigir os rumos juntos:

Na saúde, um dos grandes projetos dessa gestão, era o sistema de gestão do hospital central. A gente queria implantar um sistema com OS e conseguiu isso há um mês atrás. E a SEPLAG foi muito protagonista na construção de modelo, na execução de quais indicadores, como ia ser o contrato, o processo de seleção, os indicadores, a gente participou ativamente e agora eles estão muito incomodados (Dirigente da SEPLAG).

Quanto à viabilidade técnica de desdobramento dos indicadores para cada secretaria, o dirigente da SEPLAG acredita que até certo ponto é possível e já foi executado. Algumas discussões acabaram abrangendo outros servidores e chegaram nos técnicos, considerando que os componentes-chave para a formalização do planejamento envolvem decomposição e articulação, ainda que o trabalho não esteja pronto.

Há o entendimento de que é possível realizar o desdobramento em acordos internos de resultados para as equipes, e inclusive há demandas para isso, principalmente da pasta da saúde. A SEPLAG se sentiu gratificada por manifestarem a intenção de fazer um acordo de resultados deles.

Há a tendência de aprimoramento dos dados dessa pasta com um acompanhamento estratégico de indicadores dentro da SEPLAG, mas também um acompanhamento da equipe de saúde e das várias equipes, utilizando a forma de coleta que eles já possuem, apenas com a facilitação no aspecto tecnológico, o de inserir todo esse conteúdo no sistema que utilizarão para própria gestão.

Com base nas entrevistas, a ideia do desafio da disseminação lançada pela SEPLAG é enxergada também como ligada à comunicação dos técnicos para as equipes das secretarias. O processo de engajamento pelo desdobramento do acordo de resultados para dentro destas e das equipes é bastante desejável e teria um impacto significativo no que diz respeito à penetração nas áreas finalísticas.

O Departamento de Gestão, Acompanhamento de Resultados e Orçamento Público (DEGA) é o responsável por vetos e cortes, então acaba tendo muita resistência nas outras áreas, sendo difícil estabelecer um contato de companheirismo que sirva para fazer as coisas acontecerem.

De acordo com entrevistas obtidas, de maneira geral acredita-se que exista uma boa interlocução entre os “escritórios locais” e a SEPLAG, contando com pessoas bem capacitadas à frente de cada um, ainda que possivelmente haja maiores dificuldades em

secretarias muito grandes. Apesar disso, há a crença de que a disseminação desses acordos e da estratégia ainda reside muito entre o secretário e cada equipe.

Foi relatado também que a maior parte dos escritórios locais são compostos por pessoas em cargos de comissão, ainda que tenha sido solicitado aos secretários explicitamente o desejo de que fossem cargos efetivos, tendo em mente a possibilidade de que, em uma eventual mudança de gestão, estes carregariam o processo desenvolvido.

Adentrando um pouco mais na SEMA, o escritório local constituído por ela é a instância responsável por transformar o planejamento operacional, contando com quatro funcionárias e uma coordenadora.

Nesse escritório local a equipe é incumbida de fazer a ponte entre SEPLAG e SEMA, principalmente quanto aos pontos de prestação de contas, orçamento e execução dos projetos, sendo composta por servidores de departamentos diferentes, sob uma coordenação que tem a missão de desenvolver as pautas pactuadas, a fim de municiar o secretário da área específica para as salas de situação.

De acordo com os dados obtidos na entrevista com o dirigente da SEPLAG, houve queda na receita municipal da ordem de 17%. Com isso, para obedecer ao limite de gastos com a folha, foram demitidos cerca de 4.000 funcionários, e a Secretaria de Meio Ambiente perdeu cerca de 50 pessoas – 20% do efetivo. Esse quantitativo, apesar de baixo e pouco representativo para o todo, é muito significativo para a secretaria em questão.

A relação com trabalhadores é centrada no significado do trabalho realizado, no qual o secretário visa dar enfoque diferenciado pela questão ambiental, fazendo o trabalhador entender que o serviço realizado ali tem esse aspecto do cuidado com o bem-estar do cidadão e com o meio ambiente.

Do total de 200 funcionários existentes hoje no SEMA, 70% deles são trabalhadores de baixa escolaridade – ajudantes, operadores de máquinas, motoristas, ajudantes de parques, jardinagem, poda de árvores. Então, o maior incentivo para esse pessoal é material, já que o incentivo oral pesa muito pouco, mas ainda assim há a tentativa de realizar esse trabalho, tentando traduzir temas mais complexos em oficinas de formação.

O dirigente da SEPLAG avalia que o atual momento é mais propício ao fortalecimento das equipes, ainda que não haja uma receita, apesar de terem sido pensados seminários, reuniões e encontros entre as equipes que estão inseridas e outros métodos estratégicos, com o intuito de passar a informação para todos os funcionários, uma vez que esta permanece muito centralizada, e concorda que cabe à SEPLAG encabeçar esse processo.

Há ainda outra preocupação evidenciada nos relatos, quanto à participação da SEPLAG junto aos recursos humanos da prefeitura. A respeito da vinculação de incentivos financeiros às metas propostas aos servidores, algumas vezes da SEPLAG concebem a proposta como negativa, uma vez que os servidores públicos de carreira não participaram dos fóruns nos quais as metas foram estabelecidas.

Acho isso muito ruim, por exemplo vincular ganhos salariais para professores da rede pública com metas que eles não tiveram a possibilidade de dizer nada. Não são funcionários da Toshiba, são servidores públicos. É diferente. Não estão lá para fabricar computadores, se você fizer 10 por dia ganha um bônus. É diferente, a matéria que a gente lida, o serviço que a gente entrega é muito diferente. Eu acho lastimável, você é professor e tem a meta de aumentar 2 pontos no IDEB então aí você recebe um aumento de salário. O cara não tem as condições de trabalho, não pode opinar sobre aquilo (Dirigente da SEPLAG).

Quanto à qualificação dos escritórios locais para fazerem o trabalho de disseminação, houve a ponderação de que esse processo em nenhuma secretaria encontra-se em plenitude de atuação, mas, segundo a dirigência da SEPLAG, acreditam estar entre 50 e 80% de sua totalidade de preparação. Pensam ter havido uma perda do *timing* do processo de disseminação.

O último aspecto versa sobre o processo de engajamento dos servidores aliado à disseminação. Esse elemento é entendido como altamente desejável, “mas para ser possível a gente precisa das pontes”, nas palavras de um dos entrevistados.

Existe ainda uma dificuldade na disseminação. Mesmo com a construção do portal do planejamento, há necessidade de uma ligação via escritórios locais, secretários e equipes de gestores de cada secretaria, que precisam fazer com que o planejamento chegue à base, encontrando limitações e potencialidades dentro de cada escritório local e cada secretário. Esse processo encontra obstáculos que envolvem o convencimento político e a comunicação do secretário com a sua equipe, e uma série de fatores que vão variar e graduar a possibilidade de isso acontecer.

Porque a gente não vai conseguir a disseminação da cultura de planejamento e da estrutura do planejamento que a gente fez é muito para chegar nisso. Eu acho que quanto mais a gente conseguir fazer isso chegar e avançar aqui em Osasco e em outros lugares é melhor, por isso a gente participa de congressos para publicizar mais a nossa experiência, receber estudantes, acadêmicos (Dirigente da SEPLAG).

A intenção da SEPLAG é no sentido de disseminar o máximo possível, tanto internamente quanto externamente, para ampliar longitudinalmente o planejamento estratégico realizado pela Prefeitura de Osasco. Espera-se ainda que secretários entendam o acordo de resultados como o que é preciso ser feito, encarando essa etapa com seriedade. Na visão do dirigente da SEPLAG, o secretário deve ser um agente que possibilite a disseminação para base, que ande por suas equipes, que promova planejamento internamente.

Há um entendimento que o escritório local da SEMA interage com a SEPLAG adequadamente dentro do possível, uma vez que a responsável por ele nesta secretaria possui também diversas outras atividades, não podendo dedicar-se exclusivamente ao escritório, em função do baixo quantitativo de pessoal.

No início, o planejamento estratégico realizado foi comunicado internamente, porém de maneiras distintas. Para o corpo técnico da secretaria, ele foi feito por meio das reuniões realizadas. Já com as equipes que realizam o trabalho de campo da secretaria, essa comunicação se restringiu ao verbal, em virtude da dificuldade de realizá-las de maneira mais formal, adequando às realidades presentes dos funcionários. Pensa-se que um formato de comunicação para disseminação deva ter uma linguagem mais simples, menos técnica e mais tangível, de modo que não se torne longa e cansativa.

O dirigente da SEMA entende que em determinado auditório caberia todo efetivo da SEMA para reunir os funcionários, apesar de não saber quem o faria, de modo a criar a apresentação e fazer para os trabalhadores com linguagem mais simples, inteligível, menos técnica possível.

O mesmo secretário acha interessante e também factível que o acordo de resultados seja desdobrado individualmente ou para as equipes da secretaria. Entretanto, enxerga o setor público com vícios que prejudicariam muito esse tipo de ação, sendo menos prático que no setor privado. O secretário acredita ainda que seja difícil tal feito no setor público em função de não haver nível de organização como no setor privado, e que as ações no setor público são muito imediatistas, incorrendo em muita improvisação.

Em contrapartida, a SEPLAG acredita que, ao menos por equipes, as metas deveriam ser desdobradas, o que esta poderia apoiar com a metodologia, ainda que deva ser construída dentro de cada uma das equipes.

Um dos aspectos mais comentados foi quanto ao vínculo do trabalhador no setor público, que não permitiria esse tipo de controle. A forma estabelecida atualmente não suportaria, implicando na falta de controle por parte das chefias. O exemplo utilizado foi o de

um chefe de equipe que era mais rigoroso e cobrava entregas, e que, em função disso, teve seu carro queimado no estacionamento.

Dentro desse aspecto de vínculos trabalhistas, o secretário acredita que tanto CLTistas quanto servidores de carreira produzem pouco, não havendo compromisso com resultado, e que isso se dá em função de uma cultura que temos no Brasil; aqueles que vão para o setor público trabalhar acabam não tendo compromisso e os gestores permitem que isso aconteça, diferentemente do setor privado, no qual o funcionário que não cumpre as normas e tarefas é colocado para fora da organização.

Isso impera no setor público. Não há cobrança de cumprir jornada, trabalhar com seriedade. Mesmo que tivesse chefia mais rigorosa, acaba sucumbindo a esse comportamento. Não vejo que com concursos públicos isso muda. (Dirigente da SEMA)

O secretário entende também que outros tipos de métodos e vínculos poderiam ser aplicados para incremento da produtividade.

Tenho visto em várias cidades que com a terceirização dos serviços se consegue melhores resultados – manutenção jardinagem, podas de árvore. Em cidades que contratam os serviços, o resultado é melhor. (Dirigente da SEMA)

Diante disso, defende que haja terceirização dessas atividades, mas que a questão política dificulta esse tipo de mudança, pois, segundo ele, muita gente acha que com funcionário contratado a prefeitura está gerando trabalho direto, proporcionando aumento da base de apoio político.

Sua visão é de que deveria tentar formas de remuneração variada e alternativas de incentivo mais brandas, citando inclusive o caso de Atibaia, que teria implantado o 14º salário para o funcionário que não tenha qualquer falta ao trabalho e cumpra outros critérios, recebendo vantagens especiais, e ressalta ainda que isso é prática comum na iniciativa privada.

Um aspecto importante em seu relato se fez por sua experiência de trabalho na Empresa Hext, que dava prêmios para os funcionários, com um sistema de premiação, o SISUME (sistema de sugestões para melhorias), pelo qual mensalmente funcionários apresentavam propostas para melhorar processos internos, a exemplo da reciclagem de óleo.

A empresa adotava as propostas e dava um prêmio em dinheiro para o funcionário autor da ideia. O secretário afirmou ainda que na secretaria usa essas ideias de reuso de materiais que teria aprendido na empresa, como o uso de troncos de árvores para mobiliário, realizando inclusive oficinas sobre isso. Assim, gostaria de poder premiar os funcionários, com uma eventual criação de sistema semelhante, por sugestões ou produção.

Alinhado a esse discurso na visão da SEPLAG, há o entendimento de que a remuneração variável não é algo a ser desconsiderado, ainda que não necessariamente seja feito para todos, mas para alguns serviços em que são desejados mais eficiência.

Além dos financeiros, há a compreensão de que instrumentos motivadores que promovam a valorização e o reconhecimento também são importantes. Inclusive a adoção de prêmios, como a participação em simpósios no exterior, mas que isso deve ser construído juntamente com as equipes. Entretanto, para que métodos como este sejam adotados, é fundamental que haja transparência e grande necessidade de melhoramento dos indicadores, mais próximos da realidade.

Outro aspecto bastante relevante em uma das entrevistas foi relacionado à importância do reconhecimento público como forma de valorização de ideias e ações para todo o funcionalismo, já que existem funcionários dedicados, que necessitam de sistemáticas que exaltem boas práticas. Ainda que tenha observado que os incentivos materiais são facilmente personificáveis como aquilo que mais desejam, especialmente o financeiro, o oferecimento de prêmios com valor material ou viagens serviria como forma de agradecimento, reconhecimento e parabenização pelas ações realizadas.

Setor público é muito lento em adotar novas iniciativas. Modernização também é importante. Trabalhador ter acesso a ferramentas que melhorem a eficiência do seu tempo e trabalho é motivador também. Muitas vezes, veem colegas trabalhando em outros lugares com ferramentas melhores, isso desmotiva (Dirigente da SEMA).

Há, nesse aspecto, diversos pontos indicados pelo secretário como gargalos a serem enfrentados, ponderações feitas e observações que devem ser levadas em conta em futuros estudos e apontamentos para a secretaria e/ou administração pública municipal.

Eu estabeleço meta. Mas não são cumpridas. Os funcionários simplesmente dizem 'não deu'. Não há estrutura na secretaria para controlar. Politicamente não dá para cobrar metas. Puseram fogo no carro de um ex-funcionário que era mais rigoroso no acompanhamento das metas dos funcionários sob sua chefia. Foi vingança. O

ambiente e cultura contam muito. O cara faz corpo mole e diz – ‘vou falar com meu vereador’. Lado político tem influência forte (Dirigente da SEMA).

No escritório local da SEMA, foi questionada a percepção, o conhecimento e o engajamento do corpo de funcionários da secretaria quanto ao planejamento estratégico desenvolvido, tendo como resposta:

Na empresa privada elas normalmente trabalham com missão e valores. E quando um funcionário é admitido para que ele inicie as atividades ele passa por uma integração, e isso não existe em órgão público. Eu falo isso porque já trabalhei em outras prefeituras e quando você entra num departamento simplesmente te jogam lá dentro e falam “trabalhe”. Ninguém explica como é seu trabalho, qual a direção que você tem que tomar para comunicar um problema, ninguém te coloca a par da situação daquele departamento e quais serão as suas atividades ali dentro. Ninguém te diz se existe plano de governo, se existe uma meta a ser atingida. Aqui (em Osasco) nós ainda conseguimos entender e ter a percepção que a gente exerce uma atividade para culminar no fim. A grande maioria das pessoas entram e não sabem porque elas estão fazendo aquilo. Não sabem porque estão preenchendo uma ficha ali dentro da UBS, porque está direcionando uma medicação para o município, ele não sabe (Servidor da SEMA).

Compreende-se que é necessário melhor observar as necessidades de cada funcionário, entender quais são seus propósitos, situá-lo quanto à sua função e dar-lhe contexto ao trabalho que exerce, explicando sua finalidade maior e como deve ser desempenhada.

Em outros relatos, dois fatores foram apontados como fortes influenciadores do acompanhamento dos resultados. O primeiro deles é o convencimento político dos secretários de que isso é importante, demonstrando que a gestão tem que evoluir para esse caminho; e o segundo fator é a influência do corpo técnico das secretarias, seu comprometimento com a ideia e o quanto ela desceu do restrito núcleo de gestão, o núcleo duro das secretarias para os técnicos, para a *burocracia de nível de rua*.

Entretanto, segundo uma das entrevistas, “não foi o que aconteceu”, admitindo-se uma falta de diretriz com relação a esse aspecto, como uma autocrítica à própria SEPLAG. Alguns avaliam que a SEPLAG foi encontrando alternativas diárias para melhorar o processo de disseminação e, em função disso, saiu dessa fase primária de crise.

Os entrevistados argumentaram que as pessoas que participaram dos cursos ministrados por consultorias externas não foram as mesmas do escritório local, que continha

apenas uma minoria. A grande maioria não sabia o que era a estratégia e pouco tinha noção do que era o acordo de resultados e, portanto, não conseguiram atingir os objetivos reais de estruturar os escritórios locais, concluindo que foi “pouco objetivo”.

O escritório local da SEMA pareceu funcionar apenas como um grupo que debate as pautas apresentadas no decorrer de suas outras demandas diárias de trabalho, que relacionam-se desde trabalhos mais burocráticos em recursos humanos até trabalhos de campo, voltados para educação ambiental e cuidado de parques e praças, mantendo-os significativamente mais ocupados com seus afazeres do dia a dia do que com as demandas do planejamento.

Foi observado também um grau de pouca intimidade com o assunto por parte da equipe do escritório local, com exceção da coordenação. Possivelmente, entendam mais como algo de seu cotidiano do que como uma atividade diferenciada com fins específicos e mais abrangentes. Há a necessidade de uma maior coordenação com os propósitos estabelecidos pelo planejamento.

Mintzberg (2004) alerta, conforme mencionado no Capítulo 1 deste trabalho, que alguns planejadores se atentam demais ao planejamento e deixam de lado o desenvolvimento da estratégia. O autor enfatiza a necessidade de a estratégia ser apoiada, além de ser elaborada.

Com relação ao estabelecimento das prioridades, conversas foram feitas para que fossem definidos os itens, traçando os objetivos e definindo indicadores juntamente com as secretarias, contando com a validação desses pelo prefeito.

É importante relembrar aqui as quatro hierarquias de Mintzberg (2004, p. 15), pelas quais o planejamento deve ao mesmo tempo ser decomposto e articulado. Essas hierarquias não possuem uma ordem perfeita, por se tratar de um movimento complexo. Os objetivos, que são os primeiros na hierarquia, devem descer e percorrer a estrutura da organização, e os “escritórios locais”, devem funcionar como instâncias internas de ajuste mútuo, em que a ação pode ser revista a fim de verificar o que foi feito e sugerir ou planejar novas ações.

Tyler (2013) afirma que as pessoas são claramente motivadas por recompensas materiais, mas ressalta que existem também motivações sociais capazes de moldar seu o comportamento, como atitudes, valores, identidade, justiça e confiança fundamentada. A identidade, por exemplo, pode servir como um motivador no sentido de estabelecer uma ligação das pessoas com a organização. Ganhar a confiança dos funcionários é um potencial gerador de cooperação.

Um entrevistado observou que quando se quer fazer algo novo não há interesse por parte dos funcionários. Observou que o servidor está desestimulado, desejando cumprir sua carga horária sem comprometimento. Entretanto, há a compreensão de alguns que essa falta

de motivação não é culpa do servidor, mas algo que transcende o município, algo cultural do país.

Esses fatores, de acordo com relatos, são resultados da grande fragilidade para o planejamento e da falta de gestores nas prefeituras. A gestão por resultados no setor público precisa necessariamente estar vinculada à ideia de gestão de pessoas, a fim de produzir efeitos. É preciso desvencilhar-se da ideia de que alguém, quando se torna servidor público, conquistou uma posição de conforto, pode sentar e esperar a sua aposentadoria.

Em seu artigo sobre dificuldades de mensuração de resultados no setor público, Pacheco (2009) cita o trabalho de Jann e Reichard (2002), no qual são estabelecidas duas vertentes nos defensores da melhora de desempenho no setor público. A primeira se utiliza de mecanismos de punições e recompensas e a segunda se baseia em aprendizado feito por meio das relações de confiança.

Na primeira visão, mais racional, há adoção do contrato de resultados para obtenção da melhoria de desempenho, e isso é visto como um instrumento de controle. Então, seguindo a linha de análise desses autores, pode-se refletir o que é recomendado pela segunda vertente, de se pensar no despertar do comportamento cívico dos agentes das políticas públicas, estabelecendo uma lógica mais humanista, de “aprendizado mútuo”.

5.4 TRANSFORMAR A ESTRATÉGIA EM PROCESSO CONTÍNUO

Um dos fatores-chave para que a estratégia de fazer com que o planejamento se torne parte da instituição e se faça perpetuar na organização é a capacidade de comunicação interna e disseminação do fluxo de informações, transformando-o em processo contínuo.

Do ponto de vista do monitoramento, segundo relatos, alguns projetos foram concluídos e a Diretoria para Fortalecimento Institucional (DEFI), naquele momento, ainda estava na fase de avaliação da execução destes, esforço que diz respeito a reunir elementos para o planejamento fazer uma análise mais profunda.

Outro importante fator a ser considerado nesse aspecto é a ferramenta *Monitora Osasco*, que deveria servir também como uma opção capaz de disseminar a informação e vincular a cultura na organização, transformando o processo em algo contínuo, dificultando que o trabalho seja perdido em uma eventual mudança de gestão.

Esse é um sistema desenvolvido pela SEPLAG, acessado apenas por algumas pessoas da secretaria e alguns técnicos indicados pelo diretor responsável. A ferramenta foi pensada

para ser aberta para a população, entretanto, ainda não se trata de uma ideia maturada. Há ainda uma preocupação política com seleção de informações passíveis de serem expostas à população.

A equipe da SEPLAG se sente bem vista perante as outras secretarias em função de realizar o acompanhamento dos projetos. Acredita que se forem divulgados para o público, ainda que respaldados pelo prefeito, possa haver um certo “boicote” nos indicadores e nos projetos.

Houve ainda a observação de que algumas secretarias os enxergam como parceiros, dando visibilidade ao trabalho deles, reconhecendo sua importância, apesar da cobrança. Quanto a outras secretarias, no entanto, o próprio prefeito faz questão de colocar de forma diferenciada “isso é a SEPLAG que está vendo e ela vai cobrar de vocês”.

Nota-se a evolução em relação à gestão anterior, na qual havia um sistema denominado *Centro de dados da população de Osasco*, em que todos os serviços eram registrados. Contudo, aos poucos foram quebradas as resistências das secretarias e parte disso foi vencido, restando alguns entraves pontuais, fundamentalmente políticos, que hoje ocorrem mais em virtude da falta de informação organizada do que por ceder os dados. Outros relatos não veem entraves quanto à abertura do sistema em função dos vários níveis de acesso, inclusive para não haver interferência no trabalho de cada um, com visualizações diferentes.

Em outras entrevistas, foi mencionada uma resistência muito grande por parte dos servidores, uma vez que passaram a ter de gerir o orçamento de outra forma, com outro acompanhamento, outros instrumentos gerenciais, criando-se um trabalho extra para eles.

Em um segundo momento ficaram mais confortáveis com a burocracia que deveria ser cumprida. Uma parte pequena ficou interessada em participar do planejamento estratégico, quiseram ver o acordo de resultados e começaram a ter uma visão diferente, mais ampla, saindo da rotina, mas essa parcela é ainda muito incipiente.

Há ainda outras visões quanto à melhoria do processo, pecando quando não tornam público o planejamento estratégico, que provavelmente forçaria a levar para dentro das equipes o planejamento estratégico de uma maneira mais sistemática, pois se o público cobrasse, se estivesse disponível, se as pessoas pudessem ver e acompanhar seria muito melhor.

Há ainda o entendimento de que as camadas médias da burocracia não tiveram contato algum ou só tiveram por meio do orçamento. O planejamento estratégico e o acordo de resultados são coisas que aparentemente não são usadas no trabalho cotidiano, o que seria importante.

Entende-se que quanto mais diálogo há com a equipe e com a SEPLAG, quanto mais democrático for o processo, melhor será para quem está coordenando, uma vez que todos se sentem incluídos. Sentem-se parte do processo, não possibilitando o orçamento de gabinete, mas tomando decisões centralizadas e, quando isso ocorre, problemas são evidenciados:

O cara que está na ponta não sabe o que foi conversado, quando ficar sabendo vai ficar bravo, é a pior coisa que tem. Quanto mais democrático melhora o produto final do planejamento, melhoram as políticas públicas, a capacidade de tomada de decisão, porque uma coisinha ali que você não sabe inviabiliza o acompanhamento do projeto. (Dirigente da SEPLAG)

O sistema de planejamento proposto quanto à formalização via acordo de resultados e todos os documentos resultantes do processo e seu acompanhamento são interpretados como os principais avanços da secretaria. Entende-se, ainda, por setores da SEPLAG, que o sistema de avaliação seja um outro salto qualitativo, por voltar-se não só aos objetivos estratégicos, mas à estratégia em si. A estratégia de viabilização é do planejado ao improvisado, uma vez que a dinâmica faz com que os processos não aconteçam como o esperado, e isso implica na criação de novos pesos e contrapesos como ajustes de caminho.

Do jeito que a gente arquitetou o planejamento estratégico ele está muito engendrado em como a gente montou a secretaria, os departamentos, como a gente foi se constituindo, e eu acho que esse processo de entradas e saídas das pessoas foi muito relevante para o momento em que a gente está hoje. Teve um processo de convencimento político muito forte no início e que talvez a gente até tenha aberto mão em alguns momentos no decorrer da execução do planejamento estratégico, talvez a gente tenha que sempre fazer a memória disso [...] (Dirigente da SEPLAG).

Quanto à periodicidade do acompanhamento em sala de situação, depende de cada secretaria, de forma que as mais importantes e mais complexas se reúnem a cada três meses e as outras menos importantes a cada seis meses, em média quatro ou cinco meses cada secretaria. São nessas instâncias (salas de situação) que são avaliados os cumprimentos dos objetivos. A maior parte dos indicadores são aferidos de forma anual. Tendo sido estabelecidos no ano de 2014, têm sido acompanhados desde então.

Há ainda a questão recorrente para a perpetuação do planejamento realizado que trata do alto quantitativo de servidores comissionados. Em uma das falas foi dito que não seriam tantos comissionados, mas a grande quantidade de servidores CLT, em que o recrutamento é

mais flexível do que o concurso público, mas acabam tendo um vínculo semelhante aos servidores comissionados, segundo o entrevistado, colocando dúvidas sobre a pertinência do quantitativo ao problema em si.

Olha, essa UBS funciona com 40 servidores e essa outra funciona igualzinho com 20, então vamos abrir uma outra UBS com esses 20 daqui. Porque ali você tem que impregnar uma cultura de prestação de serviços de tipo A ou tipo B. Se a gente tem num lugar o dobro do que se tem em outro, não é porque os de cá são super-heróis, é porque ali tem um *status quo* que precisa ser alterado (Dirigente da SEPLAG).

Essa cultura é apontada como a mais dificultosa dentro do processo de gestão de recursos humanos. Há a tentativa de disseminar ao máximo e documentar todo o processo, segundo o entrevistado. A ideia é que todos os acordos de resultados sejam processos administrativos que contenham todas as informações e que perpetuarão, como os relatórios e o Monitora Osasco, em um trabalho de se materializar em memória institucional, de maneira que não seja somente das pessoas, mas da instituição, aproximando do controle interno para haver um acompanhamento das contas, dos processos e dos resultados.

A gente adotou uma estratégia de manter os acordos de resultados no ciclo do PPA, até 2016. Então quem quer que esteja à frente das secretarias terá um *deadline* desse ciclo e todos os estímulos para começar. O ideal é que a gente faça uma reflexão de quais os objetivos que vão ficar para o futuro, para o próximo PPA que vai ser elaborado em 2017 para 2018 em diante (Dirigente da SEPLAG).

Nesse caso, a proposta da SEPLAG é de que quando não for possível institucionalizar com os servidores efetivos, deve-se fazê-lo por documentos, legislações e normativas.

Dentro do processo de reformulação da página da secretaria na *internet*, conta com a inserção de todos os acordos de resultados, os estudos, todas as pesquisas realizadas e todos os produtos do trabalho realizado. Entretanto, em função do tipo de informação e pela questão política de publicização de dados referentes aos resultados do governo, não há certeza sobre o que ou quanto será, de fato, aberto à sociedade. Nas palavras de um dos entrevistados: “Você apresentar um indicador que não foi muito bem naquele ano, pode ser que vai virar notícia ruim. Se uma meta é arrojada, executar 30% é bom, mas vocês sabem como as comunicações não são sempre favoráveis”.

Existem movimentos sociais de cidadãos interessados em acompanhar a gestão pública em Osasco, cidade que historicamente formou-se nesse contexto, com lutas populares por instâncias de controle social. Segundo relatos, a sociedade civil é muito presente nos conselhos e na construção dos planos.

Entretanto, foi manifestada uma certa falta de pressão social momentânea. Por isso surgiu a ideia de colocar com brevidade o portal no ar, com o acordo de resultados, as metas, os indicadores, os projetos realizados, as avaliações e o acompanhamento das atividades, objetivando o envolvimento, promovendo fiscais em todos os pontos da cidade, agindo como censores de como anda o planejamento estratégico.

Acreditam também que o Monitora Osasco pode ajudar nesse papel, inclusive como engajador, ainda que não saibam quanto os funcionários vão querer acessar o sistema e saber como estão os projetos de sua secretaria, podendo não ter esse estímulo. Relatos ainda observam uma correlação entre a sinergia da SEPLAG com as demais secretarias e o aceite da operação das ideias propostas por ela quanto ao planejamento.

Em algumas ocasiões, se depararam com a necessidade de rever indicadores. Em evento específico ocorrido na Secretaria de Saúde foi revelado que o processo de revisão obrigou os planejadores a irem um pouco mais em direção à base. Nesse sentido, a interação com os servidores dos postos de saúde, segundo relato, os fez colaborar na construção do planejamento, num processo interessante de interação.

Ao mesmo tempo, trouxeram informações “riquíssimas”, que posteriormente foram até as salas de situação e foram compartilhadas com outros diretores e secretários, num envolvimento que perpassou toda a estrutura. Esse momento revela a compreensão do aspecto multidimensional usando as forças da própria organização, tal qual defende Minzberg (2004) no Capítulo 1 deste trabalho.

5.5 LIDERANÇA EXECUTIVA PARA MOBILIZAR A MUDANÇA

Nas entrevistas realizadas, alguns aspectos importantes no tocante à liderança foram abordados. A SEPLAG acredita que como marca inovadora de governo pode-se considerar o trabalho de incorporação das temáticas de seu discurso como práticas efetivas, desejando-se que se configure a imagem do bom gestor para o atual prefeito, o engenheiro Lapas.

Quanto à comunicação das ações realizadas pela mesma secretaria, como forma de potencializar suas ações e promover o planejamento estratégico como marca de governo, os

projetos não apareceram, havendo a análise de que é necessária maior aproximação entre o gabinete e a SEPLAG.

Por último, o aspecto de liderança foi trazido com força nas entrevistas realizadas no escritório local da SEMA. Foi mencionado como aspecto importante dentro do contexto motivador da secretaria.

A secretaria em questão, considerada líder do planejamento de acordo com os entrevistados, poderia obter resultados melhores diante de uma liderança em quem pudessem se espelhar, sentir respaldo e projetar o trabalho de cada um, entendendo ser referência pessoal e profissional, de modo que o que desenvolvem faça mais sentido e norteie sua vida dentro daquele ambiente.

A dirigência da SEPLAG entende também que há a necessidade de grande apoio do prefeito na hora de executar o planejamento estratégico e definir o que é de fato estratégico para o governo, aspecto dificultado quando se tem um governo de continuidade, sendo necessária a mudança de pensamento.

Esse choque é constante e diversas vezes entra em rota de colisão, a gente tem disputas políticas de poder aqui dentro, como tem em todos os lugares, mas a gente tem um apoio muito grande do chefe do poder executivo que bancou a secretaria e o planejamento estratégico desde o início e então a gente consegue nessas agendas com ele a materialização do convencimento político (Dirigente da SEPLAG).

6 RECOMENDAÇÕES

As recomendações solicitadas pela Secretaria de Planejamento e Gestão da Prefeitura de Osasco por meio do Termo de Referência que embasa o presente trabalho serão construídas principalmente com base no levantamento de literatura e metodologias sobre planejamento estratégico, apresentados no Capítulo 3; no agrupamento de suas considerações sobre disseminação e engajamento de funcionários ou servidores em categorias de ações, e no levantamento das experiências dos municípios brasileiros com mais de quinhentos mil habitantes em cada uma dessas categorias, apresentados no Capítulo 4.

Buscaremos apresentar à SEPLAG as mais ambiciosas opções de ação para promover o engajamento dos servidores municipais na implementação do planejamento estratégico,

levando em consideração a situação apurada na Prefeitura Municipal de Osasco, o momento atual no ciclo de planejamento e janelas de oportunidade identificadas.

A opção pelo foco principal em contribuições externas se dá em resposta ao Termo de Referência (2015), que solicita a apresentação dessas, e pelo entendimento das limitações de aprofundamento do diagnóstico ligadas às fontes acessadas, a opção de análise de apenas uma Secretaria Municipal e a impossibilidade de incluir no cronograma análises mais aprofundadas do quadro funcional e perfil dos servidores da Prefeitura de Osasco.

As recomendações serão apresentadas com foco no atual ciclo de planejamento e governo, até 2016 e se dividem entre recomendações gerais, voltadas a questões que influenciam a eficiência e eficácia dos processos relacionados ao planejamento estratégico, mas não diretamente o engajamento de servidores e recomendações orientadas para o engajamento, empoderamento e motivação de servidores com foco na implementação da estratégia. Começamos então por uma recomendação geral:

6.1 Buscar a aplicação das ações recomendadas de forma sistêmica, contínua e conectada.

Se bem as recomendações serão feitas por pontos, é importante ponderar que entendemos como uma questão chave a partir de todo levantamento realizado, a visão sistêmica do processo de planejamento estratégico. Todas as suas dimensões se relacionam.

Também neste sentido, não será possível alinhar a força de trabalho à execução da estratégia por meio de ações pontuais, não há uma chave única que garanta isso. O engajamento, motivação, sentimento de pertencimento e de valorização, a qualificação e desenvolvimento e o ímpeto de mudança devem ser cultivados na equipe de servidores da Prefeitura de Osasco por meio de uma combinação de ações que serão exploradas nos seguintes pontos das recomendações e que devem ser pensadas de forma conectada, de maneira a que se reforcem para a criação deste espírito que almeja a SEPLAG.

Feita esta ponderação, exploraremos recomendações que nos parecem pertinentes e factíveis, ainda que ambiciosas, para implementação antes do final do presente ciclo de planejamento (2013-2016). Para este trabalho, consideramos o ciclo pautado pelo período da gestão do Prefeito eleito, apesar de o ciclo de fato do Plano Plurianual correr de 2014 a 2017. Consideramos desta maneira por compreender que a capacidade de decisão e ação do atual corpo de dirigentes da SEPLAG está condicionada ao período de governo.

Identificamos no levantamento de experiências de cidades brasileiras com mais de 500 mil habitantes, três fatores recorrentes entre as Prefeituras que avançaram suas políticas de

planejamento e gestão orientada a resultados por mais de um ciclo: continuidade de governo, monitoramento e controle popular, e institucionalização. São os casos, por exemplo, das Prefeituras de Belo Horizonte e Porto Alegre. Para este período, até o final de 2016, nossas recomendações gerais são voltadas a garantir a continuidade da política de gestão por resultados na Prefeitura de Osasco:

6.2 Identificar, consolidar e promover interna e externamente as conquistas centrais da política de gestão por resultados de Osasco em seu primeiro ciclo.

A partir do diagnóstico realizado, constatamos inúmeros pontos de ruptura, de transformação, promovidos pela adoção da gestão orientada a resultados em Osasco. Ressaltamos alguns deles que representam saltos no modelo de planejamento e gestão em Osasco:

- A elaboração de visão estratégica, metas, projetos estratégicos e acordos de resultado para o conjunto da administração municipal, de forma coordenada;
- A criação de uma estrutura administrativa para cuidar da gestão do planejamento estratégico;
- O monitoramento periódico feito por meio das salas de situação e pela avaliação das metas
- A construção de vínculo contínuo entre o planejamento e o orçamento, garantindo a qualidade do gasto e seu alinhamento com os planos.

A recomendação pela consolidação destes saltos dados no primeiro ciclo de planejamento estratégico em Osasco se apoia na experiência da Prefeitura de Porto Alegre, descrita em seu Manual de Gestão (PORTO ALEGRE, 2014), de forma a criar uma base sólida para garantir sua continuidade e a possibilidade de novos saltos em um novo ciclo. Para promoção ativa da política três ações complementares são sugeridas:

- A realização de um evento público para reengajamento de secretários e altos dirigentes com a estratégia, com a presença do Prefeito e ao menos um convidado externo de órgão com experiência bem sucedida para compartilhar. Este evento pode se apoiar em algum momento marco como a apresentação do sistema Monitora Osasco, ou outra oportunidade relacionada, idealmente que gere consequências concretas ao cotidiano dos participantes, criando sensação de pertencimento e co-responsabilidade;
- O estabelecimento de reuniões de coordenação de todo secretariado, presididas pelo Prefeito a cada três meses com o intuito de acompanhar a evolução completa dos objetivos estratégicos, compará-la com os dados de execução dos projetos e avaliar e corrigir rumos da

estratégia. Estas reuniões cumpririam alguns objetivos, mantendo Secretários e Dirigentes engajados com a estratégia, motivando-os a levar bons resultados às reuniões, e promover reiteradamente seu sentimento de liderança e responsabilidade pela execução da estratégia.

- Uma aproximação com a Secretaria de Comunicação para alinhamento entre os objetivos estratégicos buscados pelo governo e coordenados pela SEPLAG, e o entendimento da comunicação sobre como devem ser promovidos. Esta sugestão tem íntima relação com a próxima recomendação.

6.3 Transparência e dados abertos: fomentar um movimento de monitoramento e controle da sociedade civil em Osasco.

Como um elemento comum a diversas das Prefeituras observadas que mantêm ciclos continuados de planejamento estratégico, a pressão de movimentos civis por mecanismos de transparência para monitoramento e controle social das atividades governamentais pode ser vista como um fator impulsionador da continuidade de processos de planejamento e gestão orientada a resultados a medida que mantém constante pressão externa por melhorias em indicadores e da eficiência e eficácia da ação governamental. Exemplos disso foram citados ao longo do trabalho o Movimento Nossa São Paulo, as unidades de Orçamento Participativo em Porto Alegre e o Movimento Rio como Vamos.

Por outro lado, a transparência e disponibilidade de dados e informações de maneira amigável também podem fomentar o interesse social e potencialmente a emergência de movimentos inspirados e apoiados por seus correlatos em suas redes.

No caso da Prefeitura de Osasco, de acordo com representante da SEPLAG, este movimento de fomento à participação está sendo iniciado por meio da escuta ao cidadão para elaboração de planos setoriais estratégicos e do portal Participa Osasco (2015). Também foi feita referência a conversas com a Prefeitura Municipal de São Paulo sobre a replicação do *software* livre de compartilhamento público *online* das informações da gestão.

Assim, a recomendação do presente trabalho é pela continuidade desses esforços e pela conexão entre os sistemas de tecnologia da informação adotados pela gestão, em especial dos portais de participação, software de monitoramento público e sistema interno de monitoramento do planejamento, o Monitora Osasco. A integração destes sistemas enrobusteceria a gestão das informações sobre o planejamento e vincularia os dados gerados pelo servidor aos publicizados, e desta forma, sua percepção de participação nos resultados gerados ao público de seu trabalho.

6.4 Institucionalizar

Recomendamos ainda no espírito de fortalecer a experiência e criar elementos de possibilitem sua continuidade em novos ciclos, a institucionalização do modelo de gestão para resultados de Osasco por meio de um Projeto de Lei ou decreto, como feito por São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Brasília, Contagem entre outros municípios listados no levantamento apresentado no capítulo 4.

É relevante notar que foram adotados diferentes modelos para isso no âmbito da mostra levantada, de escopo e instrumento legal. Para melhor probabilidade de eficácia, sugerimos explorar a viabilidade de apresentação de projeto de lei.

Ainda com referência ao período do presente ciclo de gestão, até o final de 2016, são nossas recomendações específicas para engajamento dos servidores municipais na Prefeitura de Osasco, subsidiárias às sete categorias de ação agrupadas no capítulo 4:

6.5 Alinhar comunicação e agentes comunicadores à estratégia

Conforme relatado no capítulo 4, a comunicação precisa estar atenta e objetivar alterar percepções e comportamentos dos funcionários para alinhá-los aos objetivos estratégicos. Não se trata de promover ações pontuais de comunicação sobre a estratégia ou política de gestão, mas sim de estruturar as mensagens institucionais em torno dos objetivos eixos estratégicos estabelecidos pela organização para ganhar corações e mentes. Além disso, esse processo deve se utilizar de múltiplos canais sendo os mais eficientes aqueles que permitem o diálogo direto, por meio de agentes, e a mensagem deve ser relevante ao cotidiano do servidor, de forma que se torne de seu interesse.

Como recomendação à SEPLAG neste sentido para o presente ciclo de planejamento, listamos algumas possíveis ações:

- Aproximar do planejamento e gestão a Secretaria de Comunicação (SECOM) como um ator estratégico para o alinhamento das mensagens institucionais à estrutura da estratégia e política de gestão, permitindo que a SECOM acompanhe de forma sistemática e compatibilize, conecte e reforce mensagens nos distintos canais e Portais da Prefeitura, para dentro e para fora. Sua experiência e aportes devem ser valorizados quanto à questão levantada pela SEPLAG pelo Termo de Referência (2015). Essa relação poderia ser

formalizada por meio de um acordo de resultados, um potencial piloto com um órgão não finalístico.

- De forma similar, engajar a Secretaria de Administração como ator estratégico para compilação e gestão de informações sobre servidores e relacionamento com pessoal.

- Considerar ainda os Secretários como líderes da estratégia em suas unidades, que devem ser apoiados pelos escritórios locais. Assim, estes devem ser fortemente engajados e educados como replicadores, agentes setoriais da estratégia. Para isso, colaboram as propostas de um evento público e do estabelecimento de reuniões do Secretariado listadas no item 5.2. seriam instrumentais.

- Finalmente, é necessário considerar o papel desejado dos escritórios locais como agentes de comunicação e educação sobre a estratégia e a atenção necessária à sua devida capacitação e empoderamento para tal. Uma sugestão para isso será tratada no item 6.8.

6.6 Desdobrar formalmente a estratégia para equipe gerencial: Gerentes de Programas Estratégicos

Como exposto no capítulo 4, algumas das metodologias levantadas sugerem que os objetivos estratégicos estabelecidos sejam desdobrados para equipes e até indivíduos na organização. Na revisão de experiências das cidades brasileiras com mais de 500 mil habitantes, não foi encontrado nenhum caso de desdobramento de metas a servidores individualmente nas Prefeituras, mas foram sim encontradas experiências de responsabilização de equipes de projetos, gerentes e até unidades (Secretarias) reconhecidas como equipes.

Dado momento do ciclo do planejamento em Osasco, recomendamos a SEPLAG considerar formalizar o reconhecimento e a responsabilização pelos projetos estratégicos a seus Gerentes e suas equipes, para consecução dos mesmos. Esta formalização poderia ser feita por meio de portarias ou instrumentos análogos.

6.7 Incentivos: Bônus aos cumpridores dos acordos de resultados e prêmio equipe líder

Mecanismos de incentivo foram apontados no capítulo 4 como instrumentos para promover a focalização da emoção e entusiasmo de todos os funcionários nos temas estabelecidos para solução, como motivação instrumental pela literatura sobre economia comportamental.

Qualquer ação neste sentido pode estar conectada ao item anterior, com clara designação de objetivos e metas a responsáveis. Mas no levantamento de experiências também encontramos incentivos relacionados a padrões de comportamento desejáveis, não necessariamente a desempenho em resultados. Em consonância com a recomendação anterior, duas ações são recomendadas para o ciclo presente:

- Bonificação aos servidores de Secretarias que cumprirem as metas em seus acordos de resultados
- Prêmios ou Reconhecimento a equipes de projetos estratégicos de destaque por seu bom desempenho na execução do projeto.

6.8 Escuta ativa

A escuta ao servidor deve ser uma prática sistêmica, para valorizar esse ativo intangível do qual dispõe a organização e garantir a flexibilidade da estratégia com base nas experiências e conhecimento daqueles que melhor conhecem sua implementação. Nesse sentido, Recomendamos a Osasco as seguintes ações:

- Reuniões periódicas da SEPLAG com escritórios locais nas Secretarias para escuta a demandas e sugestões de seus servidores e gerentes de projetos estratégicos, canalizados pelo escritório local para empoderá-lo como canal do servidor;
- Fomentar papel do escritório local de realizar sua própria escuta a servidores, equipes e gerentes de projetos estratégicos em suas respectivas secretarias, por meio da estruturação de orientações padronizadas pela SEPLAG e treinamentos para tal;
- Incentivar em toda a Prefeitura o servidor comprometido, engajado e interessado, premiando boas sugestões de melhoria apresentadas, de forma similar à experiência da Prefeitura de Sorocaba, descrita no capítulo 4.

6.9 Estrutura organizacional alinhada por competências

Além dos bem sucedidos acordos de resultados da Prefeitura Municipal de Osasco, propostas de ações adicionais para o aprofundamento do modelo de gestão de Osasco se relacionam com reformas contundentes da estrutura organizacional para adequá-la:

- Revisar Acordos de Resultados anualmente e atrelá-los a mecanismos de incentivo, como descrito no ponto 6.7 ou a mecanismos de punição;
- Realizar reforma administrativa de acordo com necessidades da estratégia;

- Promover o mapeamento de competências do corpo funcional;
- Criar a carreira de gestor público na Prefeitura de Osasco.

6.10 Gestão de Competências e Capacitação Sistemática

Para um efetivo programa de desenvolvimento de pessoas e política sistêmica de capacitação, é necessário conhecer o perfil dos servidores e mapear talentos e competências.

Sugere-se assim:

- A adoção da gestão por competências, com base em seu mapeamento ativo;
- Revitalizar ou criar nova escola de governo para promover política perene de capacitação dos servidores.

6.11 Aproximação com Política de Gestão de Pessoas

Para que seja possível compreender em profundidade a situação do ambiente organizacional e das políticas de gestão de pessoas de Osasco, recomenda-se uma aproximação com a Secretaria de Administração, para mapear as capacidades e políticas existentes e promover a inspiração por meio do incentivo a intercâmbios com outras cidades que detêm boas práticas descritas no capítulo 4.

Acrescentamos finalmente, quatro breves recomendações direcionadas ao processo de planejamento para um novo ciclo de gestão:

- 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;
- Promover a participação social no processo de planejamento estratégico;
- Agregar e alinhar planejamento de médio prazo (PPA) a desenho de visão, objetivos e metas de longo prazo;
- Considerar o alinhamento do grupo de indicadores monitorados a indicadores adotados internacionalmente, como os que serão gerados a partir dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.

CONCLUSÃO

Com base nas entrevistas realizadas, nos documentos analisados, no levantamento da literatura a respeito dos métodos de planejamento estratégico e nas pesquisas com municípios que adotam práticas de gestão por resultados, pode-se concluir que Osasco é um município que possui uma administração alinhada aos moldes preconizados pela chamada Nova Gestão Pública. Adotou a concepção moderna de eficiência no setor público, o controle por resultados, lançou mão de modernos instrumentos de gerenciamento.

A SEPLAG realizou importante trabalho de planejamento, embasou-o em sólida literatura para adotar suas ferramentas instrumentais, testadas em outras realidades não só do setor privado, mas também do setor público, e preocupa-se constantemente com a qualidade do processo de implementação do planejamento formulado em 2013, buscando aprimorar suas ferramentas de monitoramento e gestão.

Nesse sentido, a disseminação almejada poderá inaugurar um novo ciclo para o planejamento, além de potencializar o cumprimento dos objetivos propostos podendo, inclusive, estimular uma evolução do plano traçado e conferir um novo patamar ao município. Acredita-se que o diagnóstico elaborado neste trabalho seja um elemento elucidante dos pontos críticos no que diz respeito ao envolvimento dos servidores e que os exemplos dos municípios possam servir como fonte de inspiração e ideias para uma possível mudança de atitude nos atores chave. O lançar mão dos diversos elementos presentes nas práticas de outros municípios poderá incrementar mais ainda o arcabouço das novas propostas e práticas, além de estimular o avanço de outros parâmetros de gestão.

Não há dúvidas que a adoção de medidas de motivação social para melhor engajamento, seja relacionando a remuneração dos servidores ao desempenho de suas equipes, seja fomentando e estimulando a capacitação e valorização dos profissionais, seja fortalecendo as carreiras públicas ou mesmo as práticas comportamentais, possam gerar um sentimento de pertencimento no corpo de funcionários e fortalecer ainda mais a Prefeitura.

Para além disso, em parte por estar recentemente inaugurando um novo movimento através do estímulo à participação cidadã (com a realização de audiências públicas temáticas), o município vem solidificando e diversificando cada vez mais os parâmetros dimensionais que se traduzem em mudanças sistemáticas de gestão.

Importante destacar que, se essas práticas pontuais vierem acompanhadas de avanços nos mecanismos de transparência, o progresso será ainda maior, pois poderá introduzir de forma sistemática o conceito de “accountability” e introjetar a prática e a obrigação de tornar público o que foi conquistado, mas também o que não foi possível ser feito.

A busca por melhorias na gestão pública deve ser um movimento constante, de maneira a serem perpetuadas novas e boas práticas e gerando melhorias que não se apresentem apenas conjunturais, mas estruturais, de forma a se construir um legado e proporcionar avanços em termos de cultura organizacional.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. Edição Especial Comemorativa. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, 2007.

ANGNER, E.; LOEWENSTEIN, G. Behavioral Economics. In: USKALI, M. (ed.) *Handbook of the Philosophy of Science: Philosophy of Economics*. Amsterdam: Elsevier, 2012.

ANSOFF, H. I.; MCDONNELL, E. J. *Implantando a Administração Estratégica*. São Paulo: Atlas, 1993.

BOYNE, G. A. Public and Private Management: What’s the difference? **Journal of Management Studies**, n. 39, 2002.

BORGES, T. B. (2009). *A construção do alinhamento estratégico no estado de Minas. Painel 6: Instrumentos inovadores na gestão estratégica de recursos e ações governamentais: lições aprendidas do modelo adotado pelo governo de Minas Gerais*. 2º Congresso Consad de Gestão Pública, 2009.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. Programa GESPÚBLICA, Modelo de Excelência em Gestão Pública, Brasília; MP, SEGEP, 2014. Versão 1/2014. Disponível em: <https://conteudo.gespublica.gov.br/pasta.2014-06->

[12.8013949452/Modelo%20de%20Excelencia%20em%20Gestao%20Publica%202014%20vs%2005062014.pdf](https://conteudo.gespublica.gov.br/pasta.2014-06-12.8013949452/Modelo%20de%20Excelencia%20em%20Gestao%20Publica%202014%20vs%2005062014.pdf) Acesso em 10 de setembro de 2015

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. Programa GESPÚBLICA, Instrumento para Avaliação da gestão Pública, Brasília; MP, SEGEP, 2014. Versão 1/2014. Disponível em: <https://conteudo.gespublica.gov.br/pasta.2014-06-12.8013949452/IAGP%201000%20pontos%20%202014%20vs%2005062014.pdf> Acesso em 10 de setembro de 2015

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 1, jan.-abr., 1996

BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (orgs.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

BRESSER-PEREIRA, L. C. *Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo estado*. Disponível em: http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/7562_Cached.pdf. Acesso em: 04 out. 2015.

BRIEF, A. P. *Attitudes in and around organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage, 1998.

CAMPOS, V. F. *Gerenciamento pelas Diretrizes (Hoshin Kanri): o que todo membro da alta administração precisa saber para entrar no terceiro milênio*. Nova Lima: Falconi, 2013.

CARDOSO JÚNIOR, J. C.; GIMENEZ, D. Crescimento Econômico e Planejamento no Brasil (2003-2010): Evidências e Possibilidades do Ciclo Recente. In: *A Reinvenção do Planejamento Governamental do Brasil: Diálogos para o Desenvolvimento*, v. 4, IPEA, Brasília, 2011.

CASTRO, A. S. R. *Economia comportamental: caracterização e comentários críticos*. 2014. Dissertação (Mestrado em Ciências Econômicas) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2014.

DAROS, M. O programa brasileiro da qualidade e produtividade: uma análise de política. Campinas, UNICAMP, 1997. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=vtls000121695> Acesso em 5 de setembro de 2015.

ESTIS, A. A. *The Balanced Scorecard-Appling a Private Sector Technique to the Public Sector*. Presented at TGE Conference of the Association for Public Policy Analysis and Management, New York, 1998.

FERRARO, F.; PFEFFER, J.; SUTTON, R. I. *Economics language and assumptions: How theories can become self-fulfilling*. *Academy of Management Review*, 2005.

FERREIRA, F. W. *Planejamento Sim e Não: um modo de agir num mundo em permanente mudança*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

FERREIRA, A. R. Modelo de excelência em gestão pública. IN: *Revista Eixo*, V.1 N.1, 2012. Disponível em: <http://revistaeixo.ifb.edu.br/index.php/RevistaEixo/article/view/16> Acesso em 3 de outubro de 2015.

FRYSZMAN, M. M.; MORAES JÚNIOR, M. F. C. *Gestão por resultados: proposta de desdobramento da estratégia e criação de incentivos para o alcance das metas na Prefeitura do Município de Osasco*. 2015. São Paulo. (Mestrado em Administração, EAESP – FGV, 2014).

Fundação Nacional da Qualidade. Disponível em: <http://fnq.org.br> Acesso em 5 de setembro de 2015.

GONÇALVES, R. C. *Modelos Emergentes de Planejamento: Elaboração e Difusão – Um estudo do Planejamento Estratégico Situacional*. 2005. 201f. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.

GOODIN, R. E. *The theory of institutional design*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

Governo do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.seplag.df.gov.br/>. Acesso em 22 de setembro de 2015.

_____. Disponível em: <http://df.gov.br/noticias/item/18463-rede-de-gest%C3%A3o-por-resultados-ajudar%C3%A1-na-qualidade-dos-gastos.html>. Acesso em 22 de setembro de 2015.

_____. Disponível em: <http://www.fazenda.df.gov.br/>. Acesso em 22 de setembro de 2015.

_____. Disponível em: <http://www.sejus.df.gov.br/>. Acesso em 22 de setembro de 2015.

_____. Disponível em: <http://www.segad.df.gov.br/>. Acesso em 22 de setembro de 2015.

_____. Disponível em: http://escolas.se.df.gov.br/fde/images/Plano_Estrategico.pdf. Acesso em 22 de setembro de 2015.

HIGGINS, E. T.; KRUGLANSKI, A. W. Motivational science: The nature and functions of wanting. In: HIGGINS, E. T.; KRUGLANSKI, A. W. (eds.). *Motivational science: Social and personality perspectives*. New York: Psychology Press, 2001

Inova em Gestão. Disponível em: <http://inovaemgestao.blogspot.com.br/2009/11/mapas-estrategicos.html>. Acesso em 01 de setembro de 2015.

JANN, W.; REICHARD, C. Melhores práticas na modernização do Estado. **Revista do Serviço Público**, v. 53, n. 3, p. 31-50, 2002.

KAPLAN, R.; NORTON, D. *Mapas estratégicos: Balanced Scorecard: convertendo ativos intangíveis em resultados tangíveis*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

KAPLAN, R.; NORTON, D. *Organização Orientada para Estratégia*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

KINGDOM, J. *Agendas, alternatives and public policies*. 2. ed. Londres: Longman, 2003.

KRAMER, R. M. Trust and distrust in organizations. **Annual Review of Psychology**, v. 50, p. 569-98, 1999.

KRAMER, R. M.; TYLER, T. R. *Trust in organizations*. Thousand Oaks: Sage, 1996.

LICHTENBERG, J. About altruism. **Philosophy and Public Policy Quarterly**, v. 28, n. 1-2, p. 2-6, 2008.

LICHTENBERG, J. *Is pure altruism possible?* Disponível em: <<http://opinionator.blogs.nytimes.com/2010/10/19/is-pure-altruism-possible/>>. Acesso em: 19 out. 2010.

LICHTENBERG, J. *Paternalism, Manipulation, Freedom, and the Good, Chapter 30*. In: SHAFIR, E. *The Behavioral Foundations of Public Policy*. Princeton: Princeton University Press, 2013.

MANCINI, B. GUERRA, A. e CAZZUNI, D.H: Gestão orientada para resultados em Osasco/SP: da vinculação do orçamento à estratégica ao monitoramento e avaliação dos resultados. Disponível em: http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/2015/VIII_Consad/049.pdf

MANNING, N., et al. Reformas de Gestão Pública: o que a América Latina tem a aprender com a OCDE? In: MEDEIROS, P. C.; LEVY, E. (orgs.). *Novos Caminhos da Gestão Pública: olhares e dilemas*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2009.

MATUS, C. *Planificación en situaciones de poder compartido. Documento apresentado no seminário: “Estrategias y paradigmas para el desarrollo”*. Caracas: CENDES – UCV, PNDU, nov., 1981.

MATUS, C. *Política, planejamento & governo*. Brasília: IPEA, 1993, 1997.

MATUS, C. *Teoría del juego social*. Caracas: Fondo Editorial ALTADIR, 2000.

MELO, M. *Estado, Governo e Políticas Públicas*. In: MICELI, S. (Org.). *O Que Ler na Ciência Social Brasileira (1970-1995)*. Ciência Política, Vol.III. São Paulo, Ed. Sumaré, Brasília, ANPOCS & CAPES, pp.59-100.

MISES, L. V. *Human Action: A Treatise on Economics*. 4 ed. San Francisco: Fox & Wilkes, 1996.

MINTZBERG, H. *Ascensão e queda do planejamento estratégico*. Porto Alegre: Bookman, 2004.

Movimento Brasil Competitivo. Disponível em: <http://www.mbc.org.br/> Acesso em 5 de setembro de 2015.

NOGUEIRA, A. e NOGUEIRA, C. Incentivo aos servidores e práticas inovadoras na gestão pública. II Congresso Consad de Gestão Pública. Disponível em: <http://consad.org.br/wp-content/uploads/2013/02/DESAFIOS-DA-AVALIA%C3%87%C3%83O-DE-DESEMPENHO-NO-SETOR-P%C3%9ABLICO-O-CASO-DA-PREFEITURA-MUNICIPAL-DE-S%C3%83O-PAULO3.pdf>. Acesso em 22 de setembro de 2015.

OTA, E. T. *Os desafios para o uso do planejamento estratégico nas organizações públicas: Uma visão de especialistas*. 2014. 112f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola Brasileira de Administração Pública de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2014.

PACHECO, R. S. Mensuração de desempenho no setor público: os termos do debate. **Revista de Governança Social**, v. 2, p. 10-3, 2009.

PARETO, V. *Manual of Political Economy*. Tradução de Anne S. Schwier. New York: Augustus M. Kelley Publishers, 1971.

PERDICARIS, P. R. *Gestão para resultado como política pública: uma análise da formação da agenda e formulação de alternativas em municípios brasileiros*. 140f. Dissertação (Mestrado em Administração, EAESP – FGV, 2009).

PERDICARIS, P.; FORMOSO JÚNIOR, A.; NOGUEIRA, J. M. M. *Limites e desafios do uso do BSC em organizações públicas: o caso da Prefeitura de Porto Alegre*. Trabalho apresentado no II Congresso Consad de Gestão Pública – Painel 13: enfrentando as dificuldades de mensuração de desempenho no setor público: experiências em curso no Brasil. Disponível em: <<http://consad.org.br/wp-content/uploads/2013/02/LIMITES-E-DESAFIOS-DO-USO-DO-BSC-EM-ORGANIZA%C3%87%C3%95ES-P%C3%9ABLICAS-O-CASO-DA-PREFEITURA-DE-PORTO-ALEGRE.pdf>>. Acesso em: 3 out. 2015.

PINTO, A. L. *O Planejamento Estratégico na Administração Pública Brasileira: rumos e perspectivas*. Cadernos FUNDAP, São Paulo, ano 2, n. 4, p. 4-13, jun., 1982.

PFEIFFER, P. *Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem*. Brasília: ENAP, 2000.

PODSAKOFF, P. M.; BOMMER, W. H.; PODSAKOFF, N. P.; MACKENZIE, S. B. Relationships between leader reward and punishment behavior and subordinate attitudes, perceptions, and behaviors. **Organizational Behavior and Human Decisions Process**, n. 98, p. 113-42, 2005.

PERDICARIS, P.; FORMOSO JÚNIOR, A. e NOGUEIRA, J. M. M. Limites e desafios do uso do BSC em organizações públicas: o caso da Prefeitura de Porto Alegre (2010). Texto apresentado no II Congresso Consad de Gestão Pública – Painel 13: Enfrentando as dificuldades de mensuraçãode desempenho no setor público: experiências em curso no Brasil.

Prefeitura Municipal de Belém. Disponível em: <http://www.belem.pa.gov.br>. Acesso em 26 de setembro de 2015.

Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Disponível em: <https://bhmetaseresultados.pbh.gov.br> . Acesso em 26 de setembro de 2015.

_____. Disponível em: <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&cad=rja&uact=8&ved=0CDAQFjADahUKEwjQ2PHk1qbIAhXLEpAKHb1vAsE&url=http%3A%2F%2Fportalpbh.pbh.gov.br%2Fpbh%2Fecp%2Ffiles.do%3Fevento%3Ddownload%26urlArqPlc%3D20140205Inovar32.pdf&usg=AFQjCNG6QJAzukjk9o2rWKqbsygI28RYLQ&sig2=32k3EiP5B5I3UTnEEONtrA&bvm=bv.104317490,d.Y2I>. Acesso em 26 de setembro de 2015.

_____. Disponível em: <http://portal6.pbh.gov.br>. Acesso em 26 de setembro de 2015.

_____. Disponível em: <http://portalpbh.pbh.gov.br/>. Acesso em 26 de setembro de 2015.

_____. Disponível em: <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&cad=rja&uact=8&ved=0CDAQFjADahUKEwjQ2PHk1qbIAhXLEpAKHb1vAsE&url=http%3A%2F%2Fportalpbh.pbh.gov.br%2Fpbh%2Fecp%2Ffiles.do%3Fevento%3Ddownload%26urlArqPlc%3D20140205Inovar32.pdf&usg=AFQjCNG6QJAzukjk9o2rWKqbsygI28RYLQ&sig2=32k3EiP5B5I3UTnEEONtrA&bvm=bv.104317490,d.Y2I>. Acesso em 26 de setembro de 2015.

_____. Disponível em:

<https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0CCUQFjABahUKEwjQ2PHk1qbIAhXLEpAKHb1vAsE&url=http%3A%2F%2Fportalpbh.pbh.gov.br%2Fpbh%2Fecp%2Ffiles.do%3Fevento%3Ddownload%26urlArqPlc%3D20140205Inovar56.pdf&usg=AFQjCNE8M4zQzZz-sDkSCc4v3KhTeZ8I8A&sig2=JDEfrfK83aME0x-797qxSw&bvm=bv.104317490,d.Y2I>. Acesso em 26 de setembro de 2015.

_____. Disponível em: <http://www.macroplan.com.br/TrabalhosRealizados.aspx?Id=35>. Acesso em 26 de setembro de 2015.

_____. Decreto nº 14.283, de 18 de fevereiro de 2011 Disponível em: <http://www.macroplan.com.br/TrabalhosRealizados.aspx?Id=35>. Acesso em 26 de setembro de 2015.

Prefeitura Municipal de Contagem. Disponível em: <http://www.macroplan.com.br/Documentos/NoticiaMacroplan20149315339.pdf>. Acesso em 27 de setembro de 2015.

_____. Disponível em: http://www.macroplan.com.br/Noticia_Item.aspx?Id=302. Acesso em 27 de setembro de 2015.

_____. Disponível em: http://www.contagem.mg.gov.br/arquivos/arquivos/atos_normativos/acordo_de_resultados_-_2014_v4.pdf. Acesso em 27 de setembro de 2015.

_____. DECRETO nº 377, de 28 de agosto de 2014. Disponível em: <http://www.contagem.mg.gov.br/arquivos/legislacao/dec03772014.pdf>. Acesso em 27 de setembro de 2015.

Prefeitura Municipal de Cuiabá. Disponível em: <http://www.cuiaba.mt.gov.br/>. Acesso em 12 de setembro de 2015.

_____. Disponível em: <http://www.cuiaba.mt.gov.br/storage/webdisco/2015/07/31/outros/f535d4d3f538bea8d81f7713481bf386.pdf>. Acesso em 12 de setembro de 2015.

_____. Disponível em: <http://blogdoservidor.cuiaba.mt.gov.br/>. Acesso em 12 de setembro de 2015.

Prefeitura Municipal de Curitiba. Disponível em: <http://www.imap.curitiba.pr.gov.br>. Acesso em 12 de setembro de 2015.

_____. Disponível em: http://www.transparencia.curitiba.pr.gov.br/multimedia/home/plano_governo_internet_pmc.pdf. Acesso em 12 de setembro de 2015.

_____. Disponível em: <http://www.transparencia.curitiba.pr.gov.br/>. Acesso em 12 de setembro de 2015.

_____. Disponível em: <http://rh24h.curitiba.pr.gov.br/>. Acesso em 12 de setembro de 2015.

Prefeitura Municipal de Fortaleza. PPA 2014-2017. Lei n.º10.095, de 27 de setembro de 2013. Disponível em: http://www.fortaleza.ce.gov.br/ppa/PPA%202014_2017_Lei. Acesso em 12 de setembro de 2015.

_____. Lei Complementar n.º 0145 de 04 de abril de 2013. Disponível em: http://www.fortaleza.ce.gov.br/ppa/PPA%202014_2017_Lei. Acesso em 12 de setembro de 2015.

_____. Disponível em: http://www.fortaleza.ce.gov.br/sites/default/files/cogerffor_.pdf. Acesso em 12 de setembro de 2015.

_____. Disponível em: <http://fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/>. Acesso em 12 de setembro de 2015.

_____. Disponível em: <http://portaldoservidor.fortaleza.ce.gov.br/>. Acesso em 12 de setembro de 2015.

Prefeitura Municipal de Goiânia. Lei n.º 9427, de 11 de junho de 2014. Disponível em: https://www.goiania.go.gov.br/html/gabinete_civil/sileg/dados/legis/2014/lo_20140611_0000_09427.pdf. Acesso em 12 de setembro de 2015.

_____. LEI COMPLEMENTAR nº 276, de 03 de junho de 2015. Disponível em: http://www.goiania.go.gov.br/html/gabinete_civil/sileg/dados/legis/2015/lc_20150603_00000276.pdf. Acesso em 12 de setembro de 2015.

_____. Disponível em: <http://www.goiania.go.gov.br/>. Acesso em 12 de setembro de 2015.

_____. Disponível em: <https://www.goiania.go.gov.br/sistemas/silic/dados/m008/2014/L008005201400030168.pdf>. Acesso em 12 de setembro de 2015.

_____. Disponível em: http://www.nossagoiania.org.br/sites/default/files/biblioteca/cidades_emergentes_-_goiania.pdf. Acesso em 12 de setembro de 2015.

_____. Disponível em: <http://www.jornalopcao.com.br/ultimas-noticias/prefeitura-de-goiania-implanta-novo-modelo-de-gestao-41879/>. Acesso em 12 de setembro de 2015.

Prefeitura Municipal de Londrina. Disponível em: <http://www.londrina.pr.gov.br>. Acesso em 13 de setembro de 2015.

_____. Disponível em: <http://sigeor.londrina.pr.gov.br/>. Acesso em 13 de setembro de 2015.

_____. Disponível em: http://www.bonde.com.br/?id_bonde=1-12--156-20150319&tit=prefeitura+de+londrina+oferece+curso+de+gestao+estrategica+para+servidores. Acesso em 13 de setembro de 2015.

Prefeitura Municipal de Maceió. Disponível em: <http://www.maceio.al.gov.br/>. Acesso em 13 de setembro de 2015.

Prefeitura Municipal de Maceió. Decreto nº 8.049 de 01 de abril de 2015 Disponível em: <http://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=282888>. Acesso em 13 de setembro de 2015.

_____. Disponível em: <http://ssmfwebsvr.smf.maceio.al.gov.br/transparencia/#/iframeorcamentos>. Acesso em 13 de setembro de 2015.

Prefeitura Municipal de Osasco. Disponível em: <http://www.seplag.osasco.sp.gov.br> Acesso em 22 de setembro de 2015.

_____. PPA 2014-2017. Lei Ordinaria nº 4599-2013. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/o/osasco/lei-ordinaria/2013/460/4599/lei-ordinaria-n-4599-2013-dispoe-sobre-o-plano-plurianual-do-municipio-de-osasco-para-o-quadrenio-compreendido-entre-2014-a-2017>. Acesso em 22 de setembro de 2015.

_____. Disponível em: <http://www.osasco.sp.gov.br>. Acesso em 22 de setembro de 2015.

_____. Disponível em: <http://www.sintrasp.com.br>. Acesso em 22 de setembro de 2015.

_____. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br>. Acesso em 22 de setembro de 2015.

Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Modelo de Gestão: a experiência da Prefeitura de Porto Alegre. Disponível em: http://www.crars.org.br/cgp/arquivos/CRA_CGP_PMPA.pdf. Acesso em 22 de setembro de 2015.

_____. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br>. Acesso em 22 de setembro de 2015.

_____. Manual de Gestão da Prefeitura. Disponível em: http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smpeo/usu_doc/manual_de_gestao_prefeitura_2014_site.pdf. Acesso em 22 de setembro de 2013.

_____. Contrato de Gestão: compromisso com Porto Alegre. Disponível em: http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/cs/usu_doc/contratosgestao.pdf. Acesso em 22 de setembro de 2013.

_____. *Modelo de Gestão*. 2014. Disponível em: http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smpeo/usu_doc/manual_de_gestao_prefeitura_2014_site.pdf. Acesso em: 26 set. 2015.

Prefeitura Municipal de Recife. PPA 2014-2017. Disponível em: http://transparencia.recife.pe.gov.br/uploads/pdf/ppa_2014-2017.pdf. Acesso em 22 de setembro de 2015.

_____. Disponível em: http://www2.recife.pe.gov.br/wp-content/uploads/CONTROLADORIA_relata%C3%B3rio_IMPRESSAO-1.pdf. Acesso em 22 de setembro de 2015.

_____. Disponível em: <http://www2.recife.pe.gov.br>. Acesso em 22 de setembro de 2015.

_____. Disponível em: <http://www.recife500anos.com.br/>. Acesso em 23 de setembro de 2015.

Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.conselhodacidade.com/>. Acesso em 22 de setembro de 2015.

_____. Gestão de Alto Desempenho. Disponível em: <http://www.conselhodacidade.com/v3/pdf/RioGestaoAltoDesempenho.pdf>. Acesso em 22 de setembro de 2015.

_____. Pós 2016. O Rio mais integrado e competitivo. Disponível em: http://www.conselhodacidade.com/v3/pdf/planejamento_estrategico_13-16.pdf. Acesso em 22 de setembro de 2015.

_____. Decreto que institui o modelo de governança do Plano Estratégico 2013-2016 da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro e dá outras providências. Disponível em: <http://www.iabrj.org.br/morarcarioca/wp-content/uploads/2013/01/DECRETO-N%C2%BA-36670-DE-1%C2%BA-DE-JANEIRO-DE-2013.pdf>. Acesso em 22 de setembro de 2015.

_____. Lei nº 5.595 de 20 de Junho de 2013, que Institui o Sistema Municipal de Gestão de Alto Desempenho, autoriza a celebração de Acordos de Resultados e Contratos de Gestão, cria a categoria funcional de Analista de Gerenciamento de Projetos e Metas e dá outras providências. Disponível em: http://smaonline.rio.rj.gov.br/legis_consulta/44465Lei%205595_2013.pdf. Acesso em 22 de setembro de 2015.

Prefeitura Municipal de Salvador. Salvador, construindo um novo futuro 2013-2106. Disponível em: http://www.planejamentoestrategico.salvador.ba.gov.br/imagens/Planejamento_Completo.pdf. Acesso em 22 de setembro 2015.

_____. Disponível em: http://www.comunicacao.salvador.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=42779%3Aplano-estrategico-2013-2016-implanta-meritocracia-na-prefeitura&catid=57&Itemid=178. Acesso em 22 de setembro de 2015.

_____. Disponível em: <http://www.salvador.ba.gov.br/index.php/2-uncategorised/11-programa-de-valorizacao-do-servidor>. Acesso em 22 de setembro.

_____. Disponível em: <http://www.plano500.salvador.ba.gov.br/>. Acesso em 22 de setembro de 2015.

_____. Disponível em: <http://www.gestaopublica.salvador.ba.gov.br>. Acesso em 22 de setembro de 2015.

_____. Disponível em: <http://www.fieb.org.br/Noticia/1482/salvador-tera-planejamento-estrategico.aspx>. Acesso em 22 de setembro de 2015.

_____. Lei nº 8.629 de 2014. Disponível em: http://cgm.sefaz.salvador.ba.gov.br/attachments/article/705/LEI_8.629_2014.pdf. Acesso em 22 de setembro de 2015.

Prefeitura Municipal de Santo André. Planejamento Estratégico Situacional. Disponível em: <http://www2.santoandre.sp.gov.br/images/docs-portal/pg.pdf>. Acesso em 22 de setembro de 2015.

_____. Disponível em: <http://www2.santoandre.sp.gov.br>. Acesso em 22 de setembro de 2015.

_____. PPA 2014-2017. Disponível em: http://www2.santoandre.sp.gov.br/images/pdf-portal-pmsa/SOP/PPA_2014_2017.pdf. Acesso em 22 de setembro de 2015.

Prefeitura Municipal de São Luís. Disponível em: <http://www.saoluis.ma.gov.br>. Acesso em 22 de setembro de 2015.

_____. Projeto de Lei do PPA 2014-2017. Disponível em: http://www.saoluis.ma.gov.br/midias/anexos/1474_projeto_de_lei_ppa_2014-2017-vf.pdf. Acesso em 22 de setembro de 2015.

_____. Disponível em: <http://www.macroplan.com.br>. Acesso em 22 de setembro de 2015.

_____. Disponível em: <http://www.agenciasaoluis.com.br>. Acesso em 22 de setembro de 2015.

Prefeitura Municipal de São Paulo. Disponível em: <http://planejasampa.prefeitura.sp.gov.br/>. Acesso em 22 de setembro de 2015.

_____. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br>. Acesso em 22 de setembro de 2015.

Prefeitura Municipal de Sorocaba. Modelo de Excelência na Gestão Pública de Sorocaba. Disponível em: <http://www.gespublica.gov.br/biblioteca/pasta.2010-12-08.2954571235/cortebia.pdf>. Acesso em 23 de setembro de 2015.

_____. Disponível em: <http://www.sorocaba.sp.gov.br>. Acesso em 23 de setembro de 2015.

_____. Plano Plurianual 2014-2017. Disponível em: http://www.sorocaba.sp.gov.br/midias/anexos/1074_lei_n_10620-14-11-2013_plano_plurianual_2014-2017.pdf. Acesso em 23 de setembro de 2015.

_____. Disponível em: <http://www.sorocaba.sp.gov.br>. Acesso em 23 de setembro de 2015.

_____. Disponível em: <http://planejamento.sorocaba.sp.gov.br>. Acesso em 23 de setembro de 2015.

_____. Disponível em: <http://www.camarasorocaba.sp.gov.br>. Acesso em 23 de setembro de 2015.

_____. Disponível em: <http://gestaopublicasorocaba.blogspot.com.br/>. Acesso em 23 de setembro de 2015.

_____. Disponível em: <https://nave.wordpress.com/2013/08/04/conheca-o-projeto-de-lei-que-altera-a-estrutura-administrativa-da-prefeitura-municipal-de-sorocaba/>. Acesso em 23 de setembro de 2015.

_____. Disponível em: <http://agencia.sorocaba.sp.gov.br/prefeitura-vai-premiar-servidores-que-sugerirem-ideias-mais-funcionais/>. Acesso em 23 de setembro de 2015.

Prefeitura Municipal de Teresina. Disponível em: <http://semplan.teresina.pi.gov.br/>. Acesso em 23 de setembro de 2015.

_____. Disponível em: <http://sema.teresina.pi.gov.br/centro-de-capitacao-do-servidor-municipal-ccsm/#.VghhyPIViko>. Acesso em 23 de setembro de 2015.

_____. Disponível em: <http://transparencia.teresina.pi.gov.br/PortalTransp/orcamentos.jsp>. Acesso em 23 de setembro de 2015.

_____. Disponível em: <http://www.portalpmt.teresina.pi.gov.br>. Acesso em 23 de setembro de 2015.

_____. PPA 2014-2017. Disponível em: http://transparencia.teresina.pi.gov.br/PDF_TER/PPA/2014-2017/7.Anexo_I_Metodologia.pdf. Acesso em 23 de setembro de 2015.

_____. Disponível em: <http://sema.teresina.pi.gov.br/prefeito-autoriza-criacao-de-comite-gestor-de-recursos-humanos/#.VghiQvIViko>. Acesso em 23 de setembro de 2015.

REDI, R. Modelo de implementação da estratégia através do uso integrado do Balanced Scorecard e do gerenciamento pelas diretrizes. Dissertação de mestrado, Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico. Florianópolis, 2003

SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (orgs.) *Políticas públicas: coletânea*, v 1 e 2. Brasília: ENAP, 2006.

SIQUEIRA, C.R. Do Planejamento Estratégico ao PPA: a experiência de Sorocaba. Disponível em: http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/Material_%20CONSAD/paineis_III_congresso_consad/painel_20/do_planejamento_estrategico_ao_ppa_a_experiencia_de_sorocaba.pdf. Acesso em 23 de setembro de 2015.

SMITH, A. *The Theory of Moral Sentiments*. New York: Prometheus Books, 1759/1892.

SUMNER W. *Folkways: A Study of the Sociological Importance of Usages, Manners, Customs, Mores, and Morals*. Ginn and Co.: Boston, MA, 1906.

SUNDFELD, C. A. *Conversando sobre Direito Administrativo, em Direito Administrativo para Céticos*. São Paulo: Malheiros, 2012.

SUZUKI, J. e GABBI, Ligia. Desafios da avaliação de desempenho no setor público: o caso da Prefeitura Municipal de São Paulo. II Congresso Consad de Gestão Pública. Disponível em: <http://consad.org.br/wp-content/uploads/2013/02/DESAFIOS-DA-AVALIA%C3%87%C3%83O-DE-DESEMPENHO-NO-SETOR-P%C3%9ABLICO-O-CASO-DA-PREFEITURA-MUNICIPAL-DE-S%C3%83O-PAULO3.pdf>. Acesso em 22 de setembro de 2015.

TYLER, T. R. Legitimacy and legitimation. **Annual Review of Psychology**, n. 57, p. 375-400, 2006a.

TYLER, T. R. *Psychology and the design of legal institutions*. Nijmegen, the Netherlands: Wolf Legal Publishers, 2007.

TYLER, T. R. The Psychology of Cooperation: Implications for Public Policy. In: SHAFIR, E. *The Behavioral Foundations of Public Policy*. Princeton: Princeton University Press, 2013.

TYLER, T. R. *Why people obey the law*. Princeton: Princeton University Press, 2006b.

TYLER, T. R.; BLADER, S. L. Can businesses effectively regulate employee conduct? The antecedents of rule following in work settings. **Academy of Management Journal**, n. 48, p. 1143-58, 2005.

TYLER, T. R.; BLADER, S. L. *Cooperation in groups*. Philadelphia: Psychology Press, 2000.

TYLER, T. R.; CALLAHAN, P.; FROST, J. Armed, and dangerous(?): Can self-regulatory approaches shape rule adherence among agents of social control. **Law and Society Review**, n 41, p. 457-92, 2007.

TYLER, T. R.; HUO, Y. J. *Trust in the law*. New York: Russell-Sage, 2002.

WEBER, E. U. Doing the Right Thing Willingly: Using the Insights of Behavioral Decision Research for Better Environmental Decisions. In: SHAFIR, E. *The Behavioral Foundations of Public Policy*. Princeton: Princeton University Press, 2013.

WINTER, S. G., et al. *Behavioral strategy: a research agenda*. Symposium proposal. Anaheim, CA: Academy of Management Annual Meeting, 2008.

ANEXO 1 – MPGPP-FGV TERMO DE REFERÊNCIA PARA TRABALHO FINAL – 2015

Secretaria de Planejamento e Gestão da Prefeitura de Osasco (SEPLAG/PMO) Gestão por resultados: como disseminar o conteúdo do planejamento estratégico da Prefeitura de Osasco para o conjunto dos funcionários públicos

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, sendo 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

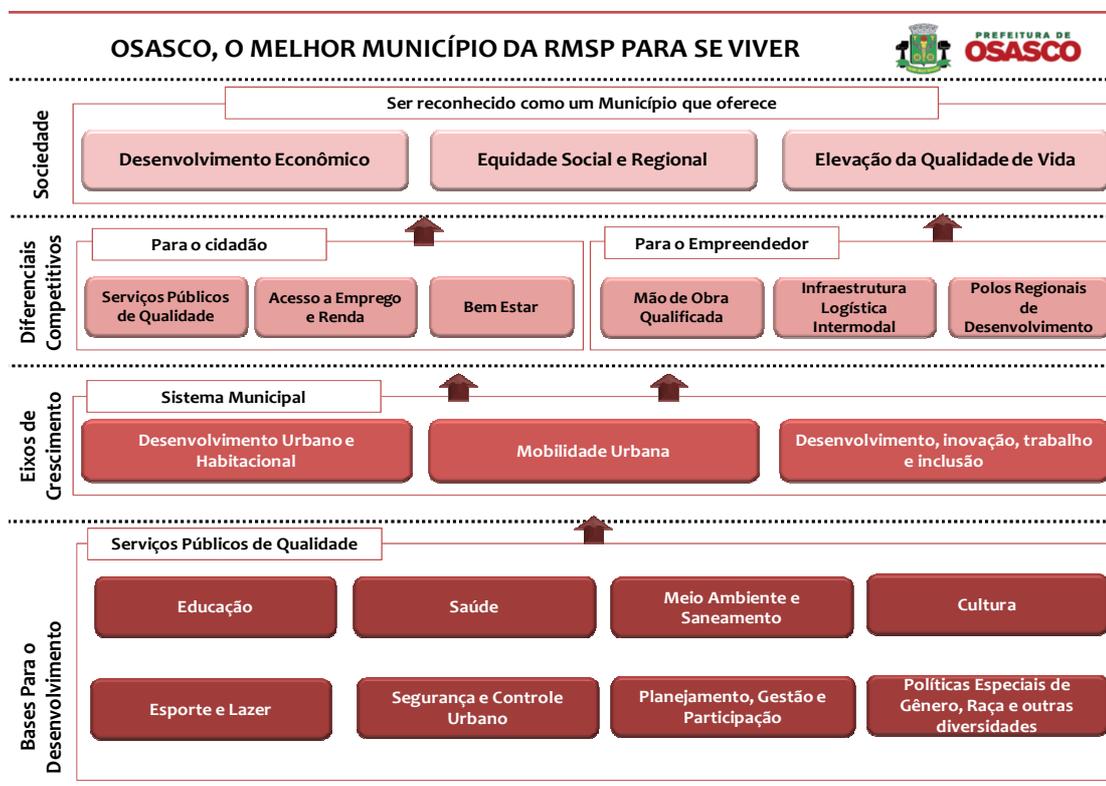
balizados por serviços públicos de qualidade, acesso a emprego e renda e também pelo bem-estar. Para os novos empreendedores ou já existentes, a cidade visa oferecer mão de obra qualificada, infraestrutura logística e polos regionais de desenvolvimento.

Nesse 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 a seguir, 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.

Mapa estratégico do PPA 2014-2017 de Osasco/SP



Fonte: Prefeitura Municipal de Osasco.

Por fim, almejando alcançar os princípios de uma gestão por resultados, a equipe da SEPLAG também apostou em mais três instrumentos que estão em fase avançada de implementação:

- *Acordos de resultados*: são instrumentos de pactuação que contêm objetivos, indicadores, metas e projetos firmados entre as secretarias municipais, a SEPLAG e o prefeito.
- *Salas de situação*: instância que deverá reunir-se periodicamente para a realização de pactuações e acompanhar o cumprimento das metas acordadas. Participarão delas o prefeito, os representantes da SEPLAG e os secretários municipais).
- *Sistema informatizado “Monitora Osasco”*: sistema que contém todas as ações estratégicas da prefeitura. Seu objetivo é ser uma ferramenta para os gestores públicos acompanharem o andamento dos projetos prioritários da PMO

II – Situação-problema

Apesar de todo o esforço realizado pela equipe da SEPLAG e pelo prefeito ao longo dos dois anos iniciais de governo, foram identificadas dificuldades na disseminação do planejamento estratégico da prefeitura para o conjunto de funcionários públicos das secretarias municipais, acarretando redução do potencial de êxito da estratégia e do cumprimento das metas pactuadas nos acordos de resultados.

Entre outros aspectos, isso se deve ao fato de o conhecimento do planejamento estratégico ter ficado restrito, predominantemente, a uma elite dos funcionários públicos, na qual se inclui o secretário, o secretário adjunto, diretores e técnicos ligados ao gabinete.

Nesse sentido, a pergunta/problema que o projeto deve responder é:

Quais são as propostas para disseminar o planejamento estratégico da prefeitura de Osasco para o conjunto dos funcionários públicos, fazendo com que se amplie o cumprimento dos objetivos, metas e projetos estabelecidos?

Objetivo

A finalidade da investigação é realizar um diagnóstico com a equipe da SEPLAG e de uma secretaria municipal (a ser selecionada) sobre a situação atual do conhecimento do planejamento estratégico da PMO pelos funcionários públicos e, posteriormente, propor soluções de disseminação da questão, visando uma gestão por resultados.

Metodologia

A proposta metodológica será definida pelo grupo de mestrados do MPGPP, sendo desejável o uso de bibliografia especializada sobre o tema, somada à abordagem de experiências nacionais e internacionais sobre gestão de resultados. Por fim, considera-se

desejável a coleta de informações a partir de entrevistas com funcionários públicos da prefeitura por meio do uso de técnicas de pesquisas quantitativas e qualitativas.

Produtos

Produção de um relatório final, de 40 a 50 páginas, fonte Times New Roman 12, espaçamento 1,5, acrescido 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) da Prefeitura Municipal de Osasco – Av. Bussocaba, 300, Sala 7, Centro, Osasco(SP) – CEP 06023-901

Contato e pessoas responsáveis

Alexandre Guerra

Secretário Adjunto

aguerra.seplag@osasco.sp.gov.br

Tel.: 3652-9108

Bruno Mancini

Diretor de Planejamento Estratégico em exercício

brunomancini.seplag@osasco.sp.gov.br

Tel.: 3652-9108