

**FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO**

**CÍNTIA GARCIA MESQUITA
MELINA INGRID RISSO
RENAN PORTEL**

**DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO DE METAS DA CIDADE DE SÃO
PAULO: OS CASOS DO CLUBE-ESCOLA E DO SISTEMA DE INDICADORES DE
DESEMPENHO E RESULTADOS DA GESTÃO**

**SÃO PAULO
2011**

CÍNTIA GARCIA MESQUITA
MELINA INGRID RISSO
RENAN PORTEL

**DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO DE METAS DA CIDADE DE SÃO
PAULO: OS CASOS DO CLUBE-ESCOLA E DO SISTEMA DE INDICADORES DE
DESEMPENHO E RESULTADOS DA GESTÃO**

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

Campo do Conhecimento:
Administração Pública

Orientador:
Prof. Dr. Antonio Gelis Filho

SÃO PAULO
2011

Mesquita, Cíntia Garcia; Risso, Melina Ingrid; Portel, Renan.
Desafios da implementação do Plano de Metas da Cidade de São Paulo: os casos do Clube-Escola e do sistema de indicadores de desempenho e resultados da gestão / Cíntia Garcia Mesquita; Melina Risso; Renan Portel. – 2011.
59 f.

Orientador: Antonio Gelis Filho
Dissertação (MPGPP) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Administração pública -- São Paulo (SP). 2. Administração de projetos. 3. Projetos de desenvolvimento -- Planejamento. 4. Administração municipal -- São Paulo (SP) – 2012. I. Gelis Filho, Antonio. II. Dissertação (MPGPP) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 352(816.11)

CÍNTIA GARCIA MESQUITA
MELINA INGRID RISSO
RENAN PORTEL

DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO DE METAS DA CIDADE DE SÃO PAULO: OS CASOS DO CLUBE-ESCOLA E DO SISTEMA DE INDICADORES DE DESEMPENHO E RESULTADOS DA GESTÃO

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

Campo do Conhecimento:
Administração Pública

Data da aprovação:
____/____/____

Banca Examinadora:

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

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

Prof. Dr. Fernando Coelho
USP-Leste

Sr. Sergio Luiz de Moraes Pinto
Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão
do Município de São Paulo

SÃO PAULO
2011

AGRADECIMENTOS

Ao Nosso orientador Prof. Dr. Antonio Gelis Filho pela motivação e apoio durante o transcorrer do nosso trabalho.

À coordenadora do curso MPGPP Prof. Dr^a Regina Pacheco pela coragem de propor esta iniciativa pioneira.

À Fundação Getúlio Vargas pela oportunidade da realização deste trabalho.

À Prefeitura de São Paulo que permitiu a possibilidade deste estudo.

Ao Sr. Sergio Luiz de Moraes Pinto e Sra. Laís Helena Malaco, nossos interlocutores junto a SEMPLA e SEME, respectivamente, por nos receber e abrir caminhos para nossa pesquisa.

A todos os funcionários da Prefeitura de São Paulo, Câmara Municipal e Ouvidoria que nos receberam para reuniões e entrevistas.

À Prefeitura de Sorocaba, Instituto “Sou da Paz” e Advocacia-Geral da União, nossos empregadores, que nos apoiaram durante esta empreitada.

Aos nossos colegas de trabalho pela paciência e suporte, compensando nossas ausências para realização do nosso trabalho.

Aos colegas do MPGPP pelas proveitosas discussões e sugestões.

Aos nossos queridos professores do MPGPP pela rica convivência. Já estamos com saudades de todos vocês...

Gostaríamos de prestar nossa homenagem à memória do nosso colega Philippe Vaver que teve seu brilho e inteligência retirados de nós tão precocemente.

A todos aqueles que contribuíram direta ou indiretamente para realização desse trabalho.

Cíntia agradece:

Aos meus pais Carlos e Cidinha que me ensinaram a coragem de aceitar desafios, sempre.

Ao Téo meu companheiro “para o que der e vier”, pelo incentivo e amor.

Ao Thales que é a razão do meu caminho.

Aos meus irmãos Kátia, Lígia e Eduardo, assim como meus amigos queridos pelo apoio e torcida.

Melina agradece:

Aos meus pais Alvaro e Eleusa que me ensinaram a ser curiosa e a buscar sempre novos caminhos para aprender.

Ao meu marido Raul por suportar a ausência durante a jornada e ficar sempre ao meu lado com seu apoio mesmo nos momentos mais difíceis.

Aos meus colegas do Sou da Paz por respeitarem o tempo necessário para o estudo.

Aos meus irmãos Daniela e Leon e todos os meus amigos pela torcida.

Renan agradece:

Registro especial agradecimento a minha amada esposa Daniela, por ter suportado minha ausência durante a etapa final do MPGPP, especialmente nos momentos de nervosismo e preocupação com a elaboração deste trabalho, que foram muitos e às vezes aparentemente intermináveis, e por todo amor que cultivamos (e continuaremos a cultivar) em nossas vidas. Também agradeço aos meus pais, Ivone e Helio, pelo apoio e força oferecidos durante todas as etapas de minha formação humana.

RESUMO

A Prefeitura de São Paulo, com a aprovação da Emenda nº 30 à Lei Orgânica do Município de São Paulo, passou a ter um novo instrumento de planejamento: o Programa de Metas da Cidade de São Paulo, que para a gestão 2009-2012 é também chamado de Agenda 2012. Nela estão inseridas 223 metas que podem ser monitoradas pelo cidadão, através de relatórios semestrais disponibilizados na internet. O objetivo deste trabalho foi propor medidas de aceleração para cumprimento de duas metas que se encontram em atraso, são elas: a meta 216 que trata da criação de um sistema de indicadores desempenho e resultados da gestão e a meta 156 que cria 200 clubes-escola. A partir do diagnóstico dos possíveis entraves para execução das duas metas analisadas, bem como do levantamento de hipóteses sobre a ocorrência dos mesmos, foram apresentadas as medidas de aceleração para implementação das metas estudadas. Como referencial analítico, o estudo seguiu passos da metodologia de gerenciamento de projetos oferecida pelo *Project Managment Institute* (PMI) que foi adaptada ao contexto público.

Palavras-chave: setor público; plano de metas; gestão de projetos; Agenda 2012; medidas de aceleração; implementação de políticas públicas.

ABSTRACT

The city hall in São Paulo, with the approval of the amendment n. 30 to the ordinance of the city of Sao Paulo, has now a new planning instrument: The program of São Paulo goals, which for the management 2009-2012 is also called Agenda 2012. In it there are 223 goals inserted that can be monitored by the citizens, over semestral reports released on the internet. The purpose of this work was to aim acceleration measures to accomplish two goals that are overdue: they are, goal 216 that is about a creation of a system of indicators performance and results of the management and the goal 156 that creates 200 school clubs. From the diagnostic of the possible obstructions to the execution of these two examined goals, as well as a survey of hypothesis about the incident of them, were presented the acceleration measures to implementation of the studied goals. Like an analytic reference, the study followed steps of methodology of project management offered by Project Management Institute (PMI) which was adapted to the public context.

Key words: public sector; plan of goals; project management; Agenda 2012; acceleration measures; public policy implementation.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	10
2. METODOLOGIA.....	10
3. AGENDA 2012	13
4. META N° 216: CRIAÇÃO DE SISTEMA DE INDICADORES DE DESEMPENHO E RESULTADOS DA GESTÃO	18
4.1 Contextualizando a meta	18
4.2 Hipóteses de Atraso.....	24
4.3 Proposta de Aceleração	27
4.3.1 Considerações gerais sobre a proposta de aceleração	32
5. META N° 153: 200 CLUBES-ESCOLA	33
5.1 Contextualizando a meta	33
5.1.1 Funcionamento do Programa	34
5.1.2 Equipamentos esportivos	35
5.2 Hipóteses de Atraso.....	38
5.3 Proposta de Aceleração	45
5.3.1 Considerações gerais sobre a proposta de aceleração	51
6 CONCLUSÃO.....	52
REFERÊNCIAS	56

1. Introdução

A Prefeitura de São Paulo, com a aprovação da Emenda nº 30 à Lei Orgânica do Município de São Paulo, passou a ter um novo instrumento de planejamento: o Programa de Metas da Cidade de São Paulo, também conhecido como Agenda 2012. Esse passou a figurar no campo da gestão pública paulistana ao lado de outros quatro instrumentos previstos na Constituição Brasileira: o Plano Diretor Estratégico (PDE); a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); o Plano Plurianual (PPA); e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Mesmo em 2011, terceiro ano de funcionamento da agenda, muitas metas ainda estão distantes de sua conclusão, necessitando de medidas de aceleração em seus processos de implementação para seu cumprimento até o final de 2012.

O objetivo geral deste trabalho é investigar o processo de implementação da Agenda 2012, cabendo ao objetivo específico analisar duas metas atrasadas que foram escolhidas para um estudo mais aprofundado, o que significa realizar o apontamento de possíveis problemas de execução, podendo esses advir tanto de fatores de ordem política quanto de fatores técnicos e/ou orçamentários, além da proposição de possíveis ações para que as mesmas atinjam seus respectivos resultados dentro do prazo.

Para tanto, este texto será subdividido em seis partes, incluindo esta introdução. Na parte seguinte é descrita a metodologia utilizada. Após, na terceira parte, é feita uma apresentação geral da Agenda 2012. Na quarta parte é abordada a primeira meta analisada, a de nº 216, que trata da criação de um sistema de indicadores de desempenho e resultados da gestão municipal. A parte seguinte traz a meta de nº153, pela qual se pretende criar 200 unidades de Clubes-Escola. A sexta e última parte está destinada à conclusão deste trabalho.

2. Metodologia

A proposta deste trabalho é bastante nova tanto para os alunos como para a própria instituição de ensino. Dessa forma, a metodologia foi construída à medida que o trabalho ia se concretizando. O primeiro desafio com o qual nos deparamos foi o processo de escolha das metas com as quais trabalharíamos. Iniciamos o trabalho nos apropriando da Agenda 2012,

conhecendo sua estrutura e objetivos principais. Para isso, a Secretaria Municipal de Planejamento, Gestão e Orçamento do município de São Paulo (SEMPLA) realizou uma apresentação geral da Agenda 2012 onde constam as 223 metas definidas para a gestão do Prefeito Gilberto Kassab entre 2009 e 2012. Além disso, foi exposta a metodologia de monitoramento das mesmas. A partir daí, precisávamos escolher duas metas cujo status de execução apresentava estado de atenção¹ ou cuidado².

A possibilidade de alteração da realidade concreta a partir da propositura de medidas de aceleração aplicáveis e o perfil dos membros do grupo influenciaram decisivamente a escolha das metas de estudo. Dos três mestrados, dois são servidores públicos e o terceiro atua na direção de uma organização da sociedade civil de interesse público (OSCIP), por isso a preocupação em prol da geração de conhecimento útil à sociedade a partir de um processo de pesquisa acadêmica extremamente imbricada com uma abordagem prática proposta por um curso de mestrado profissional norteou prioritariamente a decisão. Critérios mais prudentes e pragmáticos, tais como a quantidade de atores envolvidos na meta, menor nível de complexidade e facilidade de acesso aos atores responsáveis pela execução das mesmas e à obtenção de dados, foram sobrepostos pelo compromisso de geração de conhecimento aplicável ao plano concreto, em respeito à interação academia-mundo real proposta. Vale ressaltar que o segundo ponto decisivo para a seleção dos assuntos estudados foi o prazer e interesse de pesquisa que os mesmos proporcionariam aos participantes do estudo no desenvolvimento da pesquisa.

Do conjunto de 223 metas existentes, selecionamos inicialmente quatro para discussão e tomada de decisão, momento no qual percebemos forte resistência ao diálogo sobre duas, o que acabaria por inviabilizar por completo a execução do trabalho. Frente a esta realidade, selecionamos as outras duas, percebendo nestas alguma possibilidade de investigação, dado o aparente menor nível de resistência percebido.

Passada a primeira etapa, nos dedicamos à elaboração do diagnóstico. Realizamos o levantamento da maior quantidade possível de documentação pertinente às duas metas escolhidas, envolvendo a análise de legislação (leis e decretos); de relatórios disponíveis, como os relatórios de monitoramento do Clube-Escola; processos administrativos (quando disponibilizados para análise) e orçamento previsto e executado para o cumprimento de tais metas (PPA, LDO e LOA).

¹ Em dezembro de 2010 o cumprimento estava entre 30% e 49,99%.

² Em dezembro de 2010 o cumprimento estava abaixo de 29,99%.

Além disso, realizamos entrevistas com os responsáveis diretos pelas metas bem como outros atores fundamentais para o cumprimento das mesmas. No decorrer de aproximadamente dois meses e meio (de meados de maio ao fim de julho de 2011) dialogamos por meio de entrevistas pessoais e conversas telefônicas com atores pertencentes aos quadros das seguintes Secretarias Municipais: a) de Esportes (Coordenadoria de Gestão de Políticas Públicas e Gestão de Esportes e Lazer e Coordenadoria de Gestão Estratégica de Equipamentos); b) de Planejamento, Orçamento e Gestão; c) de Educação; e d) do Verde e do Meio Ambiente. Ainda no plano do Executivo Municipal, realizamos uma entrevista com Ouvidora-Geral do Município de São Paulo. No âmbito do Poder Legislativo da cidade de São Paulo, entrevistamos a Ouvidora da Câmara Municipal de Vereadores de São Paulo (anterior Ouvidora-Geral do Município de São Paulo e participante do processo de estudo inicial para a implementação do sistema de indicadores de desempenho e resultados da gestão) e realizamos uma conversa telefônica com o Subsecretário de Fiscalização do Tribunal de Contas do Município de São Paulo. Obtivemos também preciosos resultados de pesquisa oriundos de entrevistas realizadas com representantes de organizações da sociedade civil, tais como o Movimento Nossa São Paulo e o Instituto Esporte e Educação.

Pretendemos com isso, dentro de um exíguo período de tempo, conhecer ao máximo possível o universo em que se encontram inseridas as metas aqui abordadas, com especial enfoque aos problemas pelos quais vêm passando. O foco inicial residiu na compreensão dos motivos pelos quais as metas estavam atrasadas confrontando-os com a opinião dos atores entrevistados e demais documentos analisados.

Deste trabalho inicial de levantamento de dados e informações elaboramos algumas hipóteses de entraves frente aos quais as metas escolhidas vêm esbarrando. Com as hipóteses formuladas, novas perguntas surgiram dando origem a um novo conjunto de entrevistas com atores envolvidos na execução das metas. Delimitamos um novo conjunto de dados que necessitariam ser levantados e promovemos nova análise a fim de confirmar as hipóteses levantadas bem como identificar possíveis caminhos para proposição. Além disso, iniciamos um levantamento de experiências em outras áreas, cidades e países que pudessem ser compatíveis com o tipo de desafio mapeado nas metas estudadas.

As hipóteses aqui consideradas não esgotam os problemas dos quais as metas devem padecer, no entanto, entendemos que a solução desses seria capaz de provocar uma aceleração considerável das metas ao ponto de levá-las, talvez, à conclusão.

De posse do conjunto de material e informação analisados iniciamos a elaboração de medidas de aceleração das metas. Consideramos para esta construção a experiência profissional de cada membro do grupo, as lições aprendidas em outras experiências levantadas e o próprio conhecimento proposto pelos atores envolvidos na execução das metas. Checamos ainda a viabilidade de execução das medidas propostas do ponto de vista orçamentário e de aceitabilidade dos atores.

Vale ressaltar que tanto o diagnóstico levantado como as medidas de aceleração propostas levam em conta as limitações encontradas ao longo da execução do trabalho, tais como: a) resistência dos atores ao fornecimento de informações; b) falta de dados e documentação; c) falta de pactuação institucional com os atores sobre o escopo do nosso trabalho; d) impossibilidade de acesso a atores-chave para o entendimento do problema; e e) período em que o trabalho³ foi realizado, dentre outros.

No entanto, consideramos que as dificuldades fazem parte do cenário de aprendizagem proposto pelo Mestrado e não impediram que se chegasse a um resultado satisfatório no sentido de apontar possíveis caminhos para reversão da situação desfavorável em que as metas aqui estudadas se encontram.

3. Agenda 2012

O Programa de Metas da Cidade de São Paulo, denominado Agenda 2012, foi elaborado pelo governo de Gilberto Kassab para a gestão municipal 2009-2012. Kassab foi o primeiro prefeito submetido às exigências da “Lei do Plano de Metas”, advinda da Emenda nº 30 à Lei Orgânica do Município de São Paulo, que instituiu a obrigatoriedade de elaboração e cumprimento do Programa de Metas pelo Poder Executivo e a divulgação semestral dos indicadores de desempenho relativos à execução de seus diversos itens.

A Lei do Plano de Metas foi articulada pelo Movimento Nossa São Paulo para que houvesse “comprometimento do governo com um planejamento transparente e detalhado em metas” seguindo os moldes do modelo colombiano (FIABANE,2011).

Segundo a lei:

³ Tradicionalmente, muitos servidores entram em férias no mês de julho, período fundamental para execução do trabalho, o que significa dizer que parte de nossa fonte informacional encontrou-se indisponível no período.

“O Prefeito, eleito ou reeleito, apresentará o Programa de Metas de sua gestão, até noventa dias após sua posse, que conterá as prioridades, as ações estratégicas, os indicadores e metas quantitativas para cada um dos setores da Administração Pública Municipal, subprefeituras e distritos da cidade, observando, no mínimo, as diretrizes de sua campanha eleitoral e os objetivos, as diretrizes, as ações estratégicas e as demais normas da lei do Plano Diretor Estratégico”.

Vale destacar que o programa de metas deve conter o conteúdo do planejamento constante do Plano Plurianual e nas previsões da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Assim, de acordo com a lei, o atual prefeito de São Paulo, Gilberto Kassab, apresentou, dentro do prazo estabelecido, a “Agenda 2012: Programa de Metas para a Cidade de São Paulo”, documento contendo o seu compromisso para com a cidade durante a sua gestão.

Consta da abertura do documento:

“O documento Agenda 2012 - Programa de Metas da Cidade de São Paulo reitera o compromisso do governo municipal com a gestão transparente, responsável e inovadora: define metas de curto, médio e longo prazo que traduzem o plano de governo aprovado pela maioria da população nas eleições de outubro passado e, ao mesmo tempo, cria mecanismos que permitem o seu monitoramento pela população de São Paulo”. (SÃO PAULO, 2009)

De acordo com o primeiro relatório disponibilizado, a Agenda 2012 foi baseada no plano de governo apresentado pelo candidato Gilberto Kassab que foi debatido pela sociedade durante a fase eleitoral, assim como em estudos técnicos realizados pelo poder executivo (SÃO PAULO, 2009).

O Programa explicita as prioridades da Prefeitura estimulando o efetivo debate com a sociedade, o controle social e o acompanhamento das ações. Trata-se de um conjunto de objetivos organizados em eixos temáticos. Seu conteúdo consiste de um painel de ações, metas e indicadores articulados, que dão transparência aos programas governamentais e aos compromissos que resultaram na eleição do atual chefe do Executivo Municipal. Teve como inspiração os modelos de administração por resultados e de acompanhamento da gestão implantados nas cidades de Bogotá, Barcelona, Mineápolis e Sidney. (SÃO PAULO, 2009).

Sua elaboração e estruturação seguiram as seguintes etapas:

- 1) Definição da estrutura conceitual;
- 2) Definição das metas a partir do programa de governo;
- 3) Realização de audiências públicas;

- 4) Monitoramento e controle das metas; e
- 5) Definição de indicadores de resultados.

A Agenda 2012 foi elaborada pelas secretarias municipais, com a coordenação da Secretaria Municipal de Planejamento, Gestão e Orçamento (SEMPLA). Sua construção expressa a articulação entre ações cotidianas e uma visão de longo prazo por meio de cinco eixos estruturantes – Cidade de Direitos, Cidade Sustentável, Cidade Criativa, Cidade de Oportunidades, Cidade Eficiente – e um eixo transversal, a Cidade Inclusiva, que tem como foco a articulação territorial das políticas públicas. Os eixos são sustentados por objetivos que traduzem preceitos e princípios gerais de cada eixo em ações estratégicas e prioridades da gestão. As ações estratégicas articulam iniciativas de curto, médio e longo prazo e envolvem os vários setores do governo, expressando o planejamento integrado de uma metrópole heterogênea, desigual e com demandas sociais distintas (SÃO PAULO, 2009).

Como resultado, a Agenda conta com 223 metas divididas nos cinco eixos estruturantes que agregam um conjunto de 29 objetivos de caráter prioritário para a atual gestão.

Até janeiro de 2011, 18 das 223 metas foram revisadas com o objetivo de “atualizar estimativas e informações, corrigir falhas e reprogramar os objetivos propostos para melhor atender às demandas da cidade.” 194 metas foram iniciadas e 22 metas foram concluídas. (SÃO PAULO, 2010).

EIXO TRANSVERSAL	EIXO ESTRUTURANTE	OBJETIVOS
<p>Cidade Inclusiva <i>Reduzir as desigualdades territoriais por meio articulação e integração de políticas públicas</i></p> <p>Objetivos - Integração de ações estratégicas nas áreas de exclusão - Integração de ações estratégicas nas áreas de exclusão - Promoção de transformações estruturais na cidade</p>	<p>I - Cidade de Direitos <i>Promover a universalização dos serviços públicos e melhorar continuamente sua qualidade</i> 50 METAS</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Acesso à saúde e qualidade no atendimento • Acesso à educação e qualidade no ensino • Acesso à moradia • Fortalecimento da rede de proteção social • Ampliação das políticas de inclusão para cidadãos com deficiência e mobilidade reduzida • Defesa dos Direitos Humanos • Ampliação da proteção ao cidadão
	<p>II- Cidade Sustentável <i>Compatibilizar a busca por melhor qualidade de vida para as gerações presentes e futuras com a necessária redução dos impactos ambientais gerados pelas atividades urbanas</i> 72 METAS</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Cidade mais verde • Preservação dos recursos hídricos • Melhoria da drenagem urbana • Gestão adequada dos resíduos sólidos • Redução das emissões de poluentes na atmosfera • Melhoria da mobilidade urbana • Ações de economia sustentável • Incentivo à cultura de paz
	<p>III- Cidade Criativa <i>Aproveitar as potencialidades criativas da cidade para promover o desenvolvimento econômico e social</i> 52 METAS</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimento do Centro como pólo cultural da cidade • Incentivo à produção cultural e à interação criativa • Consolidação da cidade como marco nacional em esporte e lazer • Reafirmação da cidade como referência mundial em eventos
	<p>IV- Cidade de Oportunidades <i>Criar um ambiente propício à geração de empregos e de negócios, ampliar a qualificação profissional da mão de obra e promover a descentralização das atividades produtivas.</i> 29 METAS</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Estímulo ao emprego e à qualificação dos trabalhadores • Incentivo ao empreendedorismo e ao ambiente de negócios • Atração de novos parceiros e investimentos internacionais • Priorização de áreas estratégicas para criação de empregos e negócios • Promoção do desenvolvimento econômico e social da Zona Leste • Aprimoramento da infraestrutura urbana
	<p>V- Cidade Eficiente <i>Assegurar qualidade, agilidade, transparência, responsabilidade social e justiça fiscal às políticas municipais.</i> 20 METAS</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Reduzir as desigualdades territoriais por meio da articulação e integração de políticas públicas • Integração de ações estratégicas nas áreas de exclusão

Tabela 1 - Eixos estruturantes da Agenda 2012 e seus objetivos.

Fonte: Elaborado a partir de SÃO PAULO (2010).

A Agenda 2012 foi estruturada para disponibilizar, semestralmente, relatórios de desempenho das metas e, anualmente, os indicadores de resultado que mostram se o programa governamental está ou não atingindo seus objetivos.

Os relatórios de cada meta baseiam-se em dados fornecidos diretamente pela secretaria responsável em executá-la, tais como definição de etapas, localização (zona, subprefeitura e distrito) e prazo final. Esses relatórios são atualizados periodicamente com informações sobre andamento das fases e entrega de produtos, podendo ser consultados pela Internet. Ferramentas como o termômetro e o monitoramento permitem que qualquer cidadão saiba como está o andamento das metas. Cabe a SEMPLA – Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão, o monitoramento da Agenda 2012.



Figura 1 – Página principal da agenda 2012 na internet.

Fonte: extraído de <<http://www.agenda2012.com.br>>, em 15 de julho de 2011.

Percebe-se, numa análise mais ampla do significado da Agenda 2012, o potencial de alteração do quadro de controle ou não-controle social que a organização dos objetivos principais do Executivo Municipal de uma forma sistemática e transparente pode promover no campo da gestão pública. Programas e ações governamentais quando elencados em peças de planejamento público já existentes e previstas por nosso ordenamento jurídico, tais como o PPA, LDO, LOA e Plano Diretor, não proporcionam maior proximidade entre cidadãos e governos. Importante registrar de antemão os possíveis efeitos benéficos futuros que o advento da Agenda 2012 pode promover sobre este campo de análise: o de tradução em linguagem acessível das diretrizes, objetivos e metas do PPA de modo a possibilitar maior efetividade de controle social.

4. Meta nº 216: Criação de sistema de indicadores de desempenho e resultados da gestão

4.1. Contextualizando a Meta

A meta de nº 216, denominada “Criação de sistema de indicadores de desempenho e resultados da gestão”, encontra-se inserida no eixo “Cidade Eficiente” do Programa Agenda 2012 e sua inserção no programa deve-se ao advento da Lei 14.173/2006, cujo projeto é de autoria do Vereador Municipal de São Paulo José Police Neto.

Uma breve contextualização da lei apresentando seus objetivos torna-se necessária para a compreensão mais precisa do objetivo central da Meta 216. Nesta linha, será apresentada uma análise sintética da Lei 14.173/2006 sob a ótica inicial de seu projeto de lei, de modo a permitir a absorção do intento primário do legislador.

O projeto de lei 01-0170/2006 nasce da necessidade de estabelecimento de “indicadores de desempenho relativos à qualidade dos serviços públicos no município de São Paulo”, apresentando em seu corpo uma série de dispositivos concernentes aos indicadores de desempenho e qualidade referente às áreas de saúde pública, educação básica, segurança no trânsito, proteção do meio ambiente, limpeza pública e transportes públicos. Por outro lado, também prevê a existência de mecanismos de *accountability* por parte do Poder Executivo Municipal com vistas ao cumprimento efetivo da lei proposta, tais como: a) o fornecimento à Câmara Municipal de São Paulo de dados anuais necessários para a apuração dos indicadores de desempenho (Art. 3º, parágrafo único); b) a concessão de Certificados de Qualidade anuais, por parte da Câmara Municipal, àqueles órgãos que atingirem indicadores de desempenho superiores à média ou que obtiveram melhoras expressivas de desempenho em suas áreas (Art. 5º); c) caracterização de infração o não-fornecimento à Câmara Municipal de São Paulo dos dados necessários para a apuração dos indicadores de desempenho previstos pela lei (Art. 5º, parágrafo 2º); e d) previsão de realização de pesquisa de opinião para avaliação da percepção dos cidadãos acerca da qualidade da prestação dos serviços (Artigos 19º, 20º e 21º). Ocorre que o projeto de lei citado sofreu veto do Poder Executivo Municipal especificamente sobre seus mecanismos de *accountability*, tendo como principal fundamento o princípio constitucional da independência dos poderes e manutenção da harmonia existente entre os mesmos. Não nos coube no desenvolver deste trabalho avaliar a razoabilidade dos

fundamentos de veto do Executivo Municipal sobre tais dispositivos do projeto de lei relacionado, porém apresenta-se válido o registro de que atualmente o texto da Lei 14.173/2006 não apresenta mecanismos efetivos de *enforcement* para seu cumprimento.

A partir do ano de 2007, após o advento do Decreto Municipal nº 47.972/2006, que regulamenta a Lei 14.173/2006, foi dado início ao processo de implementação dos indicadores por meio da criação, sob a coordenação da então Secretaria Municipal de Gestão do Município de São Paulo, de Grupo de Trabalho composto por um representante de cada um destes órgãos, a saber: a) Secretaria Municipal de Gestão; b) Secretaria Municipal da Saúde; c) Secretaria Municipal de Educação; d) Secretaria Municipal de Serviços; e) Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente; f) Secretaria Municipal de Transportes; g) Secretaria Municipal de Planejamento; h) Secretaria Municipal de Negócios Jurídicos; i) Secretaria Especial para Participação e Parceria; e j) Ouvidoria-Geral do Município.

Para compreensão dos trabalhos realizados pelo Grupo de Trabalho acima citado, fez-se necessária a leitura completa do processo administrativo nº 2006 – 0.149.556-6, localizado atualmente na SEMPLA. Nele foram encontrados os fluxos iniciais de comunicação realizados entre os representantes de cada secretaria, bem como os resultados de cada reunião materializados por meio de atas, e-mails, entre outras documentações juntadas ao processo.

Ao analisar o processo administrativo de que trata o parágrafo anterior, torna-se possível a compreensão de algumas etapas realizadas, a saber:

a. Criação de um Grupo de Trabalho, sob a coordenação da Secretaria Municipal de Gestão, composto por representantes de todas as Secretarias:

i. Dada a multiplicidade de atores, fixada de início em dez participantes, após certo tempo decorrido é obtido sucesso em sua criação, todos os integrantes são indicados e o grupo é formado.

b. Processo de discussão sobre o desenvolvimento dos indicadores elencados na Lei através de oito reuniões: nesta etapa os atores articulam-se em prol da discussão sobre os indicadores, sendo constatado certo ruído e dificuldade de convocação dos agentes, mas ao final de cada reunião percebe-se a participação de cada membro. A cronologia da realização das reuniões de trabalho pode ser compreendida através do quadro apresentado abaixo:

Fase inicial de implementação	
<i>Reunião</i>	<i>Data da realização</i>
1	29/08/2007
2	19/09/2007
3	17/10/2007
4	12/11/2007
5	24/04/2008
6	07/05/2008
7	19/06/2008
8	21/08/2008

Tabela 2 - Resumo cronológico das reuniões do Grupo de Trabalho.

Fonte: elaboração própria.

c. Análise crítica acerca dos pontos fortes e fracos de cada indicador preconizado pela Lei: cada Secretaria, por meio de seus representantes, aborda, no âmbito de cada reunião, os pontos fortes e fracos na elaboração de cada indicador. Por vezes são elencadas facilidades na criação de seus indicadores, em outras são apresentados empecilhos técnicos à elaboração conforme a lei, geralmente envolvidos em certo grau de tecnicidade específica ao conhecimento de cada Secretaria. Alguns argumentos demonstram-se verdadeiras paredes à construção de indicadores conforme preconizada pela Lei.

d. Ao final do processo de discussão, o qual se deu no início de Novembro/2008, é apresentado um relatório propondo alterações legislativas, apresentando barreiras à construção dos indicadores e sugerindo a contratação de consultoria especializada para uma melhor orientação e fornecimento de subsídios aos atores envolvidos. Nesta fase, o resultado final é submetido à Procuradoria-Geral do Município de São Paulo (PGMSP) para emissão de parecer jurídico sobre questões expostas pelo Grupo de Trabalho. A opinião jurídica expressa da PGMSP revela que não caberia ao Executivo Municipal, da forma proposta, apresentar entraves à plena execução da Lei, mas sim propor medidas objetivando sua implementação. Vale registrar que um dos atores participantes do Grupo de Trabalho, a Ouvidora-Geral do Município, recusa-se assinar o relatório final do Grupo, expondo suas opiniões a fim de justificar sua opção.

Abaixo é apresentado o fluxo pretendido para implementação do sistema de indicadores de desempenho, conforme preconizado pelo Decreto Municipal 47.072/2006.

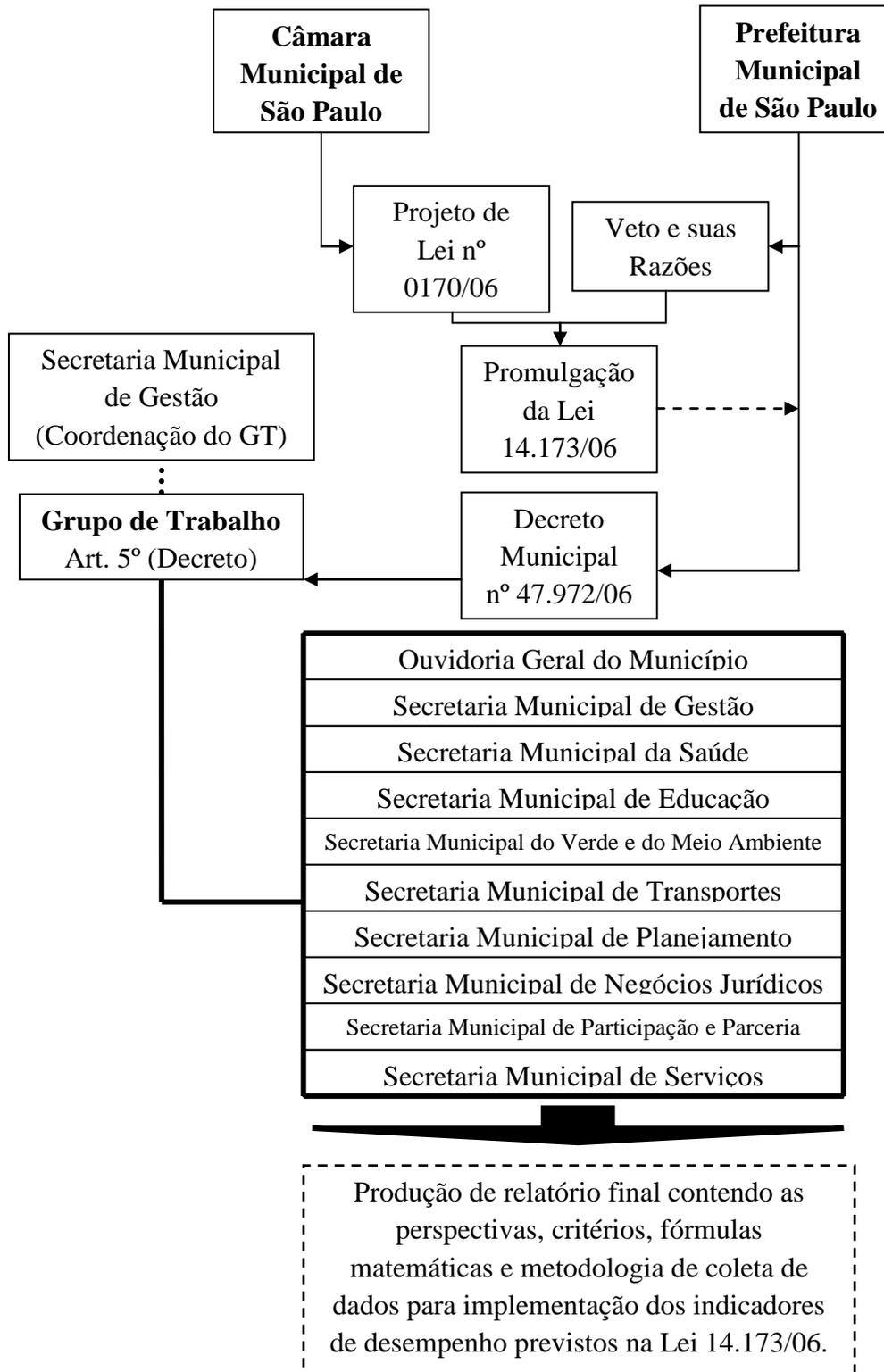


Figura2 - Fluxo de implementação do sistema de indicadores.

Fonte: Elaboração própria.

Em suma, após estas quatro etapas, o processo de construção do sistema de indicadores é interrompido.

Ocorre, após este processo, medida de reorganização de competências no âmbito do Executivo Municipal através da edição do Decreto 50.635, de 27 de maio de 2009, estabelecendo como uma das competências da Coordenadoria de Modernização e Desburocratização, vinculada à Secretaria Municipal de Modernização, Gestão e Desburocratização, a gestão do “sistema de indicadores que permitam avaliar a qualidade da gestão pública municipal” e “adotar as medidas necessárias à implementação e operacionalização da Lei nº 14.173/2006. Vale ressaltar que não foi possível obter maiores informações sobre a atuação desta Coordenadoria no processo de implementação da referida lei, sendo desconsiderado seu papel aqui para efeito de estudo.

Ainda sob a ótica das reorganizações estruturais do Executivo Municipal, vale destaque à edição dos Decretos nº 51.820, de 27 de setembro de 2010, e nº 52.269, de 20 de abril de 2011. O primeiro tratou da “organização da **Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão**, mediante a **fusão** das Secretarias Municipais de Planejamento e de Modernização, Gestão e Desburocratização” (grifos nossos) e o segundo em suas disposições finais, dentre outras questões não diretamente relacionadas ao escopo deste relatório de pesquisa, e alterando o texto normativo do primeiro, tratou de transferir competência em matéria de sistema de indicadores da gestão municipal à Coordenadoria de Estudos Econômicos, no âmbito da SEMPLA, conforme trecho a seguir apresentado:

DECRETO Nº 52.269, DE 20 DE ABRIL DE 2011

Art. 23. Os artigos 3º, 7º, 16, 19, **25** e 39 do Decreto nº 51.820, de 27 de setembro de 2010, passam a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 25.

IX - **gerir** o sistema de indicadores que permitam avaliar a qualidade da gestão pública municipal;

X - **adotar as medidas necessárias à implementação e operacionalização da Lei nº 14.173, de 26 de junho de 2006**, e legislação subsequente, expedindo as normas e orientações pertinentes ao estabelecimento dos indicadores de desempenho relativos à qualidade dos serviços públicos no Município de São Paulo, bem como os critérios de cálculo e a metodologia de coleta de dados e informações;

XI - **expedir normas e orientações** pertinentes ao estabelecimento dos indicadores de desempenho relativos à qualidade dos serviços prestados pelas entidades parceiras do terceiro setor no Município de São Paulo, bem como os critérios de cálculo e a metodologia de coleta de dados e informações, em consonância com os indicadores de desempenho relativos à qualidade dos serviços públicos;

XII - propor, **elaborar e implementar sistemas de mensuração, acompanhamento, avaliação e divulgação de resultados e do desempenho organizacional.**"(NR) (grifos nossos)

Feita esta breve apresentação do movimento de reorganização de estruturas e definição de competências em matérias de sistemas de indicadores no âmbito do Executivo Municipal paulistano, passemos, nesta segunda etapa de apresentação do processo de implementação da meta 216, à análise de resultados de pesquisa obtidos por meio de entrevista realizada com o

representante da SEMPLA para a condução desta meta, Sr. Sérgio Luiz Moraes Pinto, Coordenador de Estudos Econômicos/SEMPLA e nosso interlocutor indicado pela Secretaria para estudo da implementação da meta.

Após a interrupção temporária da implementação do sistema de indicadores, o processo é retomado sob a direção da Coordenadoria de Estudos Econômicos (CDEC), tendo sido alterada seu modelo de condução. A seguir apresentar-se-ão as etapas e produtos percebidos daquilo que chamamos de “segunda etapa do processo de implementação”.

- Percebe-se, por meio da visualização das etapas de cumprimento da meta 216 obtida junto ao ambiente virtual disponível no site específico da PMSP que trata do tema, que a implementação do sistema de indicadores encontra-se na etapa “Desenvolvimento e apresentação dos indicadores”, conforme demonstrado pela figura abaixo:

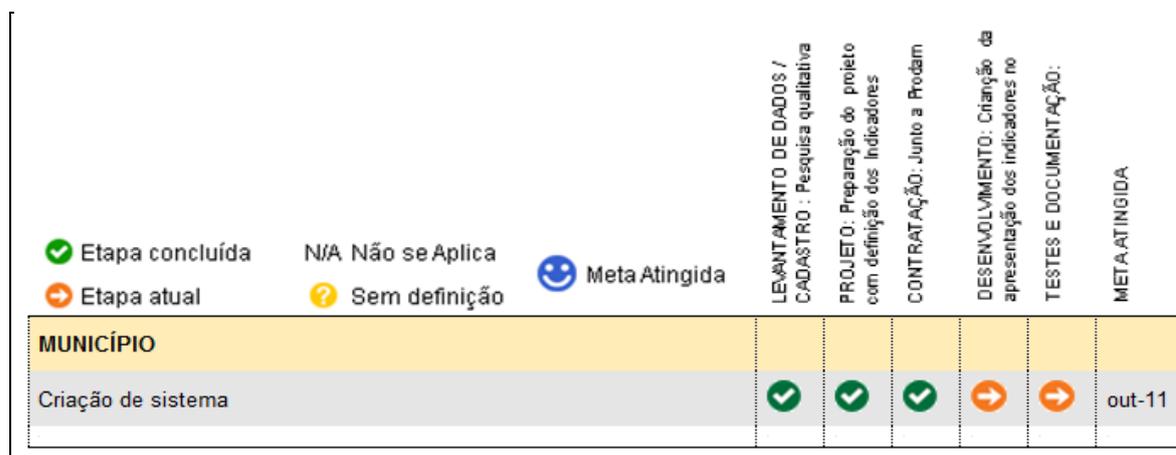


Figura 3 - Status atual do cumprimento da Meta 216 no Sistema de Monitoramento da Agenda 2012

Fonte: extraído de: <http://www.agenda2012.com.br/cidade-eficiente/metas/216/Criar-sistema-de-indicadores-de-desempenho-e-resultados-da-gestao>, em 10 de junho de 2011.

- O processo de desenvolvimento do sistema de indicadores é atualmente conduzido pela SEMPLA, sem uma nova formação de Grupo de Trabalho para discussão dos indicadores, dada a experiência e resultados obtidos por meio do processo de condução anterior;

- Foi contratada junto à empresa de processamento de dados do município de São Paulo (PRODAM) a criação de um sistema de apresentação de indicadores, cuja interface possibilita o abastecimento de dados somente pela SEMPLA, em ambiente interno e fechado aos usuários que não contenham senha específica de acesso, não permitindo ainda qualquer disponibilização de dados aos cidadãos;

- Cada Secretaria é autônoma para a geração e envio de seus indicadores à SEMPLA, formulando-os com base em informações disponíveis. Os mesmos não seguem necessariamente as nomenclaturas e formatações oferecidas pela Lei, dada algumas peculiaridades dos dados concernentes a sua disponibilidade.
- Por meio da visualização da interface do sistema de dados já existente, é possível perceber que parte dos indicadores já criada pelas Secretarias encontra-se disponível neste ambiente, tal como também é possível perceber a existência de áreas de serviços públicos que sequer receberam dados acerca de seus indicadores, tal como Transportes Públicos;
- A atualização dos dados é realizada pela SEMPLA, manualmente por meio de seus agentes, após o fornecimento das informações pelas Secretarias. Não há um sistema automático de atualização, sendo feita literalmente pelas mãos destes agentes.
- Não há utilização de nenhum mecanismo de obrigatoriedade na divulgação das informações por parte das Secretarias, tampouco mecanismos de contratualização e responsabilização pela transparência e fornecimento das mesmas.

4.2. Hipóteses de atraso

A partir da estruturação inicial dos estágios de implementação dos sistemas de indicadores, algumas hipóteses de trabalho puderam ser elaboradas com vistas à compreensão das restrições e propositura de medidas de aceleração do cumprimento da Meta 216, são elas:

- 1. Há resistência na implementação da Lei por parte das Secretarias, no que tange a elaboração de indicadores e sua consequente publicação (conflitos políticos em matéria de transparência de dados).*

As secretarias já trabalham com indicadores de sua área de abrangência, norteando a implementação de políticas públicas de sua competência. O que se observa é que as secretarias não se apropriaram ainda do conceito de sistema de indicadores (que incluiria outras secretarias) e nem todas tinham conhecimento da meta 216. Em alguns contatos telefônicos junto às secretarias, percebemos que havia desconhecimento sobre a meta 216, e quando sabiam seu teor, relatavam que seu cumprimento não era de sua competência. Houve grande rotatividade de pessoas e o processo de criação de sistema de indicadores ficou

“perdido”. O assunto “indicador de desempenho” está desgastado dentro das secretarias, sendo percebida grande resistência de algumas delas em receber-nos para discutir o assunto. Para eles a tentativa de implantação de um sistema de indicadores já foi feita em diversos momentos com resultados frustrantes. Hoje eles não sabem se devem ou não falar sobre isso.

2. *Problemas nos mecanismos de coordenação da SEMPLA por questões técnicas e/ou alocação de recursos para implantação do sistema de indicadores.*

A Meta 216 (*Criação de sistema de indicadores de desempenho e resultados da gestão*), tendo a SEMPLA como a entidade coordenadora de sua implementação, não possui no âmbito daquela Secretaria pessoal alocado para a execução das atualizações necessárias para manutenção do Sistema de Indicadores já contratado e instalado em ambiente interno. Foi perceptível a quase ausência de quadros dedicados à execução da meta.

A ausência de sistema integrado de informações implica na necessidade de utilização de ligações telefônicas, oriundas da SEMPLA, às Secretarias envolvidas, haja vista a não possibilidade de coleta automática destes dados por meio de *software* integrador das informações existentes entre as Secretarias Municipais, causando alto custo operacional para coleta e organização dos dados.

Outro ponto levantado é a ausência de mecanismos de coordenação o que pode induzir o movimento de implementação do sistema à inércia. Após a extinção do grupo de trabalho estabelecido inicialmente, não ocorreram mais encontros envolvendo secretarias. O que nos foi relatado, é que a SEMPLA colhe os dados por telefone junto às Secretarias, não havendo maiores discussões sobre o tema, sendo que o último contato realizado feito foi há mais de seis meses em uma delas.

Percebe-se a inexistência de definição de papéis entre os indivíduos participantes da implementação do sistema. Nesta linha, os atores, desconhecendo suas competências de ação, não agem em prol da execução da Meta 216.

3. *Falta de mecanismos de recompensa e sanção pelo desenvolvimento e publicação dos indicadores.*

A contratualização, aqui considerada como um dos mecanismos de fixação de responsabilização e definição de papéis, prazos e produtos para entrega, poderia incrementar o

nível de implementação da Meta 216. A linha contrária, considerada aqui como sendo a ausência de comprometimento formal de atores para com a elaboração e publicação do sistema de indicadores, provoca a descontinuidade de atividades e ausência de fatores de indução de envolvimento dos participantes no processo.

4. Falta de definição clara de escopo acerca da base legal que consubstancia a Meta 216.

Não há definição clara, no âmbito do Plano de Metas Agenda 2012, do escopo da Meta 216. Nesta linha, o sistema de indicadores preconizado pode tomar forma indefinida. O agente público participante das Secretarias do Executivo Municipal, ao ter contato com a meta, não sabe ao certo se a estrutura do sistema de indicadores deve adotar a forma estipulada na Lei 14.173/2006 ou em qualquer outro ato normativo interno. Vale ressaltar que a declaração do escopo tem efeito vinculador de forças em prol da consecução do objetivo principal de um dado projeto, seja ele no âmbito privado ou público.

5. A multiplicidade de atores com poder de decisão torna o processo complexo e de difícil funcionamento.

Há certa fragmentação do poder decisório acerca de qual seria o indicador ideal para representar determinada realidade. Frente a esta especificidade, cada Secretaria pode decidir qual será o indicador ideal, bem como definir a metodologia adequada para a construção do mesmo. Tal quesito pode representar um ganho de qualidade a partir do aumento da riqueza de fontes, bases e metodologias de apuração, porém também traz à tona questão que torna o processo de implementação ainda mais complexo, tornando-se mais vital o papel do agente responsável pela integração das partes envolvidas (*stakeholders*), no caso em questão, a SEMPLA.

Não há efetivamente, dentre as Secretarias, um centro decisório capaz de catalisar esforços no sentido de alcançar um todo coeso em prol da construção do sistema. Tal realidade tem raiz em nossa estrutura de governo de coalizão adotada no âmbito do Poder Executivo de nossos entes federativos, onde o poder decisório fragmenta-se sobre diversos atores participantes da estrutura de governo, oriundos da coalizão partidária, fato este não ser somente danoso ao sistema, como uma leitura inicial e precipitada poderia induzir-nos a pensar. Ao contrário desta linha, a fragmentação tem potencial de proporcionar ainda maiores

ganhos qualitativos e quantitativos em seu produto final, no caso estudado, o sistema de indicadores de desempenho e resultados da gestão, haja vista a multiplicidade de dimensões que poderão ser observadas pela grande quantidade de participantes do sistema de implementação da meta. A característica estrutural apresentada explicita a necessidade de uma concertação de atores-chave do Executivo Municipal em prol da concretização dos resultados almejados pela meta, o que torna o processo de implementação ainda mais complexo, porém factível.

Seguindo a linha apresentada pelo parágrafo acima, pode-se destacar que o município de São Paulo não tem em seu executivo-chefe, o Prefeito, o único centro decisório para deliberar sobre a publicação ou não de indicadores, levando-se em consideração, conforme comentado anteriormente, a já existência de um software construído a partir de sua contratação junto a PRODAM, onde são encontrados diversos indicadores municipais já fornecidos pelas Secretarias, restando apenas sua publicação.

4.3. Proposta de aceleração

A partir da análise das hipóteses de atraso da meta, concluímos que os problemas levantados pertencem a várias dimensões. Reconhecemos a grandeza da dimensão política para o entrave da meta 216, porém consideramos somente as ações onde o gestor da meta 216 (SEMPLA) pudesse atuar. Para tanto sugerimos uma única proposta que venha contemplar as seguintes dimensões: de gestão, humana e cultural.

Antes de adentrarmos especificamente no campo das propostas de aceleração, faz-se necessária a indicação dos atores que deverão participar da concretização da Meta 216. O conjunto de atores que deverá ser mobilizado para a consecução da elaboração e implantação do sistema de indicadores de desempenho e de resultados da gestão municipal pode ser representado pela figura demonstrada abaixo. Vale ressaltar que as setas de ligação dos agentes buscam ilustrar a interconexão existente entre os entes participantes do Executivo Municipal.

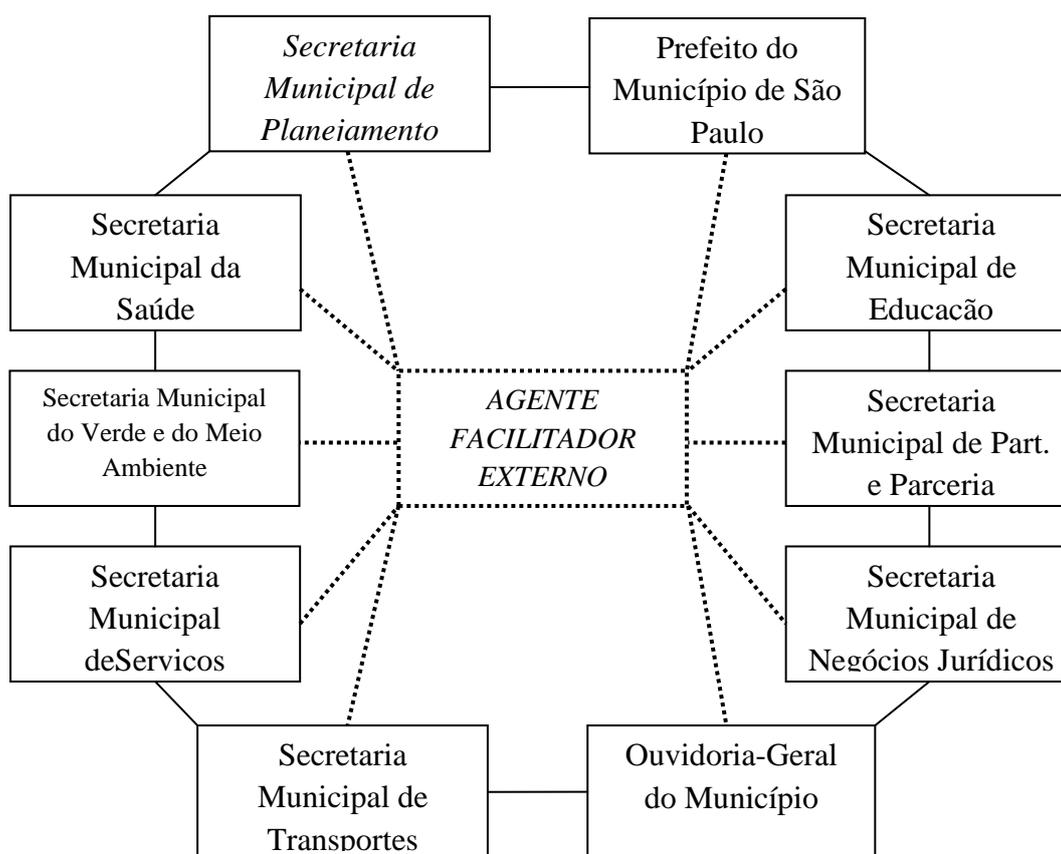


Figura 4- Conjunto de atores a mobilizar
Fonte: elaborado pelos autores

Percebe-se no centro da figura acima apresentada a presença de um ente alheio ao Executivo Municipal denominado “Agente Facilitador Externo”. Adiantamos a apresentação deste elemento de aceleração da meta 216 de modo a já incluí-lo no rol de atores que deverão ser mobilizados em prol da consecução do objetivo da meta, porém seu papel, como medida de aceleração, será melhor descrito no terceiro item da proposta de aceleração que apresentaremos. Além desse aspecto, salientamos a necessidade de um reposicionamento da SEMPLA no âmbito da condução do processo de implementação da meta, razão pela qual foi essa também uma das medidas de aceleração propostas neste estudo e também será melhor aprofundada no conjunto das outras alternativas possíveis. Destaque-se o fato da SEMPLA encontrar-se disposta na figura acima apresentada entre outros participantes do processo de implementação, porém a mesma possui um papel de maior destaque, haja vista ser a responsável direta pelo cumprimento da meta. Acreditamos que o conjunto de ações oferecido e apresentado a seguir possa ser um caminho de recondução do processo para aceleração da meta 216, a saber:

1. Reposicionamento da SEMPLA no processo de implementação.

Como proposta para aceleração da meta 216, partimos do marco legal 14.173/2006. Além de ser objeto de crítica, a Lei se tornou um obstáculo para o desenvolvimento da meta. Durante nossas entrevistas, muitos técnicos identificaram os limites operacionais para sua execução, mas o que queremos destacar e resgatar aqui é o “espírito do legislador”, que na sua criação queria garantir ao cidadão a transparência da gestão, oferecendo acesso à informação sobre os serviços públicos ofertados pela municipalidade, além disso, a lei não se limita aos indicadores nela apontados, contemplando a possibilidade de criação de novos indicadores.

Portanto nossa sugestão é que a partir do espírito do legislador, a SEMPLA possa retomar o diálogo sobre indicadores, conduzindo o processo em uma nova perspectiva, garantindo a construção de outros indicadores que possa dar transparência e atender os anseios do cidadão.

Também recomendamos a adoção, no âmbito da SEMPLA, de mecanismos gerenciais para o acompanhamento da execução da Meta 216. Nesta linha, alguns passos poderão ser seguidos:

- Definição clara do escopo do produto: tomando o Sistema de Indicadores de Desempenho e Resultados da Gestão como o objetivo mestre da Meta 216, algumas características e funções do mesmo devem ser definidas claramente de modo a nortear as ações dos atores que serão envolvidos na implementação da mesma. A partir da descrição detalhada da meta, deverá ser elaborada a declaração de escopo.

- Definição clara do escopo do projeto de implementação do sistema de indicadores: recomendamos que cada etapa do processo de implementação da Meta 216 seja delimitada e descrita por sua entrega ou resultado esperado. Assim, formar-se-ão marcos em cada etapa do processo, podendo proporcionar comprometimento dos atores envolvidos na conclusão de cada fase. A construção desta estrutura analítica do processo de implementação da Meta 216 possibilitará à SEMPLA a decomposição da definição do escopo em atividades menores, subdividas, de modo a melhorar a capacidade de gerenciamento de cada etapa, possibilitando-lhe delimitar custos, insumos, cadeia de responsabilização e tempo de execução.

- Fixação de método de comunicação com as partes interessadas e atores envolvidos: é necessária a criação de um fluxo de comunicação com os atores que se encontram no processo de implementação da meta. A informação relativa ao andamento do

processo deve fluir periodicamente, em caráter sistemático, de modo a não permitir o esquecimento por parte dos atores envolvidos, despertando-lhes interesse constante sobre o status de implementação.

2. Capacitação dos agentes envolvidos.

Durante as entrevistas com secretarias e órgãos, perguntamos se havia alguma limitação técnica dentro de sua abrangência para criação de indicadores, o que foi prontamente negado, mas quando perguntávamos se havia esta limitação por parte de outras secretarias, todos foram unânimes em afirmar que havia. Independentemente da exatidão da informação coletada em campo, dada a não unicidade de respostas coletadas, sabemos da importância da formação de um grupo de trabalho composto por integrantes cujas bases de conhecimentos em matéria de indicadores de desempenho esteja nivelada. Daí nossa compreensão pela importância no processo de capacitação dos agentes para participação do processo.

Entendemos a complexidade do processo de criação de indicadores já que se trata de operacionalizar conceitos abstratos, não sendo fácil sua construção. Portanto a capacitação pode oferecer suporte técnico, além de minimizar resistências que estão em um nível quase que “inconsciente” da organização, mas que podem ser um fator primordial de resistência.

Outro ponto que justifica a capacitação é a alta rotatividade dos atores, onde muitos tomadores de decisão não participaram do processo anterior, desta forma garantiríamos um nivelamento do conhecimento.

3. Introdução de agente facilitador externo.

A presença de um agente externo ao ambiente organizacional não vinculado aos operadores do sistema é uma de nossas recomendações para a aceleração do cumprimento da Meta 216, haja vista que um agente extrínseco ao ambiente organizacional poderia assumir o papel de facilitador conduzindo as diversas secretarias envolvidas na construção de um objetivo comum, no caso, o sistema de indicadores.

Como referência, relatamos aqui a experiência de um agente facilitador na condução do Plano de Controle de Armas na cidade de São Paulo. A responsabilidade pelo controle de armas segundo a legislação vigente no país é compartilhada entre diversos atores como a

Polícia Federal, Exército, Polícia Militar e Polícia Civil além do possível envolvimento de outros como a Guarda Civil, a Perícia e o Judiciário. No dia-a-dia, apesar de desejável, o diálogo e o trabalho integrado entre estes atores não acontece. Neste cenário, o Instituto Sou da Paz, Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), assumiu o papel de facilitador deste processo. Ele convida os diversos atores para as reuniões, prepara a pauta e ata das reuniões, realiza reuniões individuais com os órgãos a fim de monitorar a realização das ações do plano entre reuniões, facilita a troca de informações entre outros.

Esta facilitação faz com que os atores efetivamente troquem informações e solucionem pequenos problemas que de outra forma não seriam resolvidos devido à falta de comunicação gerada pela própria resistência natural ao diálogo.

Um agente neutro, cujo papel é o de facilitar o diálogo e o trabalho conjunto entre as diversas secretarias, pode minimizar as resistências observadas em nosso diagnóstico.

4. Intervenção na cultura organizacional⁴.

Apesar da resistência na divulgação de indicadores, hoje as secretarias já disponibilizam dados através de seus sites, institutos de pesquisa e órgãos de instância superior.

Propomos à SEMPLA a coleta de todos estes indicadores já disponibilizados e sua aglutinação em uma única plataforma para divulgação. Neste sentido, a SEMPLA pode proporcionar certa ruptura com padrões de resistência em relação à transparência.

Inserir elementos de ruptura da cultura organizacional presente pode induzir à abertura de novo momento para instauração de padrão satisfatório no que tange à transparência de dados de desempenho de governos. Em termos hipotéticos, seria gerada nova dependência de trajetória em matéria de transparência de informações relativas aos resultados da gestão pública municipal.

Em outras palavras, o que pretendemos expor é a visível necessidade de rompimento com a concepção existente sobre rigidez nos processos de transparência de informações na gestão pública. Desta forma, com a criação de um sistema de indicadores oriundo da aglutinação de informações já existentes e disponíveis, será possível introduzir nova

⁴ “Cultura é concebida como um conjunto de valores e pressupostos básicos expresso em elementos simbólicos, que em sua capacidade de ordenar, atribuir significações, construir a identidade organizacional, tanto age como elemento de comunicação e consenso, como oculta e instrumentaliza as relações de dominação.” (Fleury e Fischer, 1989)

concepção àqueles ambientes onde a publicação de dados não seja possível pela via normal. Nesta linha, poderíamos desta forma romper com o status cultural atual reinante, abrindo janela de oportunidade para a introdução de nova forma de pensamento, rompendo-se a atual *path dependence*⁵ instalada. Trata-se de estratégia de reorganização de meios para introdução de mudança da cultura organizacional que a SEMPLA poderá adotar.

4.3.1 Considerações gerais sobre a proposta de aceleração

Percebemos, após realizadas as investigações acerca do processo de implementação da meta que trata da criação do sistema de indicadores de desempenho e resultados da gestão pública municipal paulistana, o ambiente complexo no qual se encontram inseridos os atores responsáveis direta e indiretamente por sua execução. Especial destaque podemos fazer sobre a fragmentação de poder decisório entre atores que foi percebida no decorrer do estudo, não se tratando de meta cujo centro decisório para sua execução é único, mas multifacetado, permeado por tomadores de decisão do conjunto de secretarias envolvidas no fornecimento de dados, construção e definição de indicadores, atualização da base informacional, tomada de decisão acerca da publicação ou não de dados, entre outros aspectos.

As medidas de aceleração apresentadas residem prioritariamente no campo da técnica, razão pela qual ser creditada às mesmas razoável possibilidade de sucesso de implementação. Não podemos desconsiderar a importância da dimensão política em seu atual processo de implementação, porém algumas medidas de ordem técnico-procedimental são passíveis de aplicação por parte do gestor da meta, a Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão, de modo a mitigar os efeitos da fragmentação decisória percebidos na estrutura de implementação da meta. Destaque-se o caráter desafiador apresentado pelo processo de implementação da meta, exigindo de seus gestores a assunção de medidas e compromissos relevantes em prol de sua consecução, conforme apresentados no desenvolvimento das hipóteses de atraso e medidas de aceleração propostas.

⁵"Caminhos plausíveis e freqüentes de como as coisas acontecem" (North, 1991), entendidos neste trabalho como aqueles caminhos/possibilidades de ação limitados, disponíveis aos gestores públicos, estruturados por tomadas de decisões passadas que conformam, limitam e norteiam as atuais condutas de agentes públicos e em grande parte formados pelo próprio desenvolvimento da cultura organizacional no decorrer do tempo.

5. Meta nº153: 200 Clubes-Escola

5.1 Contextualizando a Meta nº 153

A meta de nº 153 está inserida no eixo Cidade Criativa da Agenda 2012. Antes de estabelecer o diagnóstico é preciso entender do que se trata este programa. O Clube-Escola foi criado em 2007 a partir da implantação de um projeto piloto. O programa tem como público-alvo crianças, adolescentes e jovens da rede pública de ensino, de forma a ampliar o tempo de educação dos alunos dos ensinos fundamental, I e II, e médio utilizando para isso o esporte como método de educação não-formal. São diversos os estudos que comprovam que o esporte tem um importante papel no desenvolvimento integral do ser humano e pretende com isso ampliar as competências sociais dos atendidos.

Algumas alternativas de ampliação do tempo do aluno na escola já tinham sido testadas⁶ mas uma política consistente nunca se consolidou. Um dos motivos diz respeito à logística necessária, uma vez que somente a rede de ensino municipal conta com mais de 1,1 milhão de alunos distribuídos em mais de 3.000 escolas. Desenvolver uma política com potencial de atendimento de escala requer uma extensa capilaridade de atendimento. Nesse sentido, um programa envolvendo a rede de equipamentos esportivos da Secretaria Municipal de Esportes (SEME) que conta com 446⁷ deles distribuídos por todas as regiões da cidade tinha um grande potencial.

Com estas questões na agenda, em 26 de maio de 2007, foi criado o Clube-Escola por meio do Decreto Municipal nº 48.392/2007 que estabeleceu como objetivos:

DECRETO Nº 48.392, DE 29 DE MAIO DE 2007

Art. 3º. (...):

I - ampliar as atividades físicas, esportivas, de lazer e de recreação na Cidade de São Paulo, especialmente para os alunos da rede pública e seus familiares;

II - proporcionar o aumento qualificado do acesso dos alunos aos equipamentos sociais existentes na Cidade de São Paulo;

III - contribuir para o enriquecimento sócio-cultural nas diferentes áreas do conhecimento;

IV - utilizar todo o potencial do equipamento esportivo.

Desde sua concepção, dois desafios estavam colocados: a condição física dos equipamentos e os recursos humanos envolvidos. Como a proposta era nova para a SEME, a

⁶ Como o programa “São Paulo é uma escola”, da SME de 2005.

⁷ FELDMAN, 2008

implementação deu-se a partir de um projeto piloto em 13 equipamentos esportivos onde foi possível aprender com a experiência e corrigir rumos do programa.

5.1.1 Funcionamento do programa

Apesar do Decreto n° 48.392/2007 estabelecer em seu artigo 1° que o programa deveria ser desenvolvido por um conjunto de secretarias formado pelas Secretarias Municipais de Esportes, Lazer e Recreação - SEME, Especial para Participação e Parceria - SEPP, de Educação - SME, da Saúde - SMS e de Coordenação das Subprefeituras - SMSP, na prática o programa é desenvolvido exclusivamente pela SEME. O grupo intersetorial com a participação de algumas destas secretarias funcionou somente durante a implantação do projeto piloto em 2007.

Atualmente, no programa são oferecidas mais de 30 modalidades esportivas⁸. As atividades acontecem de duas a três vezes por semana com duração de uma a duas horas por encontro de acordo com a modalidade, em 110 equipamentos esportivos.

Na SEME o programa está subordinado à Coordenadoria de Gestão de Políticas Públicas e Programas de Esporte e Lazer (CGPE). As atividades nos equipamentos são executadas por servidores públicos - técnicos concursados da SEME, organizações não-governamentais selecionadas por meio de chamamentos públicos e por uma nova modalidade de contratação, a Organização Social (OS).

Como a SEME não dispõe de técnicos suficientes para a implementação do programa, as atividades são realizadas em sua grande maioria por entidades esportivas selecionadas por meio de chamamentos públicos. Ao todo, foram conduzidos sete chamamentos públicos que selecionaram 72 entidades.

A modalidade de OS é bastante recente na SEME. A Lei n° 14.664 aprovada em 4 de janeiro de 2008 alterando a Lei n° 14.132, de 24 de janeiro de 2006, permitiu à SEME também utilizar-se da modalidade de OS. Até o momento apenas uma OS foi instituída e executa três unidades de Clube-Escola além das ruas de lazer em um único distrito.

Na CGPE, o acompanhamento do programa se divide entre os seguintes atores:

⁸ Além da diversidade de atividades oferecidas nos equipamentos esportivos de maneira regular, em 2008 foi lançado o clube escola temático no qual é oferecida uma modalidade específica como ciclismo, tênis, iatismo, esportes náuticos e modelismo. Nestes casos, o programa atende alunos regulares do programa mediante agendamento.

- Gestores locais – 26 ao todo: responsáveis por acompanhar, orientar e avaliar trabalho desenvolvido nas unidades; coordenar grade de atividades; orientar o preenchimento de relatórios; encaminhar documentos; atestar serviços técnicos; e divulgar o programa na comunidade.
- Gestores regionais – 8 ao todo: responsáveis por gerenciar uma equipe de coordenadores locais; orientar e avaliar as atividades realizadas; realizar o acompanhamento técnico; vistoriar as unidades e realizar os aceites técnicos dos convênios.
- Equipe técnica da CGPE: responsável pela análise de projetos de implantação do Clube-Escola; participa na comissão de chamamento público e análise de projetos nas esferas de administração direta e indireta; e avalia o programa.

5.1.2 Equipamentos esportivos

Uma das vantagens em se realizar o programa nas unidades da SEME é a capilaridade dos equipamentos. Porém, as condições físicas em que estes se encontram é um limitador. Os equipamentos esportivos estiveram abandonados por muitos anos pela administração pública e colocá-los em condições mínimas para receber um programa desta natureza requer um investimento milionário. Quando da concepção do programa esta realidade já estava detectada. Portanto, foi feito um grande investimento em infraestrutura, da ordem de 70 milhões de reais, todavia insuficiente para sanar os problemas detectados na rede.

Outro elemento que diz respeito aos equipamentos é a natureza de sua gestão. Mesmo que o Decreto nº 48.392/2007 estabeleça uma série de equipamentos onde o programa possa ser instalado, na prática, o programa está sendo instalado em dois tipos de equipamentos: a) os Centros Esportivos e Educacionais (CEE) - equipamentos de administração direta; e b) os Clubes da Comunidade (CDC) - equipamentos de administração indireta.

No total são 46 equipamentos de administração direta⁹ existentes, isto é, equipamentos nos quais a gestão é própria da SEME. Em todos eles o programa já está acontecendo e as atividades esportivas tradicionais (vôlei, basquete, *handbol*) são conduzidas por técnicos concursados. As demais são conduzidas por entidades selecionadas por meio dos chamamentos públicos.

⁹ Os conceitos de administração direta e indireta no âmbito da SEME não seguem a definição do direito administrativo brasileiro. Optamos por utilizar no trabalho a linguagem utilizada dentro da SEME. Os equipamentos de administração direta são aqueles cuja gestão é da própria administração municipal e os de administração indireta são aqueles cuja gestão é realizada por uma associação sem fins lucrativas formada para esta função.

Os CDCs, equipamentos de administração indireta, somam-se 282 na cidade. A gestão deles, determinada pela Lei nº 13.718/2004, é realizada por uma associação, pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, legalmente constituída e formada por no mínimo duas entidades comunitárias que promovam atividades esportivas. Neste caso, um terceiro faz a administração de um próprio municipal estabelecendo regras para uso do equipamento. A lei ainda autoriza que a diretoria dos CDCs explore publicidade e estabeleça parcerias para reformas, que ficam incorporadas ao próprio municipal. Até 2009, estes equipamentos estavam vinculados às Subprefeituras. A partir do Decreto Nº 51.084, de 7 de dezembro de 2009, a vinculação passou para a SEME.

Uma vez que o programa já acontece em todos os equipamentos de administração direta, medidas de aceleração da meta passam necessariamente por propostas relacionadas aos equipamentos de administração indireta. Por este motivo, nos deteremos de maneira mais aprofundada no funcionamento destes equipamentos.

Toda a gestão dos equipamentos acontece por uma coordenadoria específica na SEME a Coordenadoria de Gestão Estratégica dos Equipamentos (CGEE). No que tange aos CDCs, a coordenadoria é responsável pela fiscalização e acompanhamento dos mesmos. Um equipamento de administração indireta para receber o programa Clube-Escola precisa estar com sua situação regular. Para isso, ele precisa seguir uma série de requisitos estabelecidos na Lei nº 13.718/2004 e no Decreto nº 46.425/2005 a saber:

- Associação constituída com documentação registrada em cartório;
- Eleição da diretoria¹⁰ realizada e registrada a cada dois anos;
- Prestação de contas publicada e aprovada;
- Pagamento das contas de fornecimento de água e energia; e
- Transparência nos contratos firmados com terceiros.

Como a condição de regularidade do equipamento é temporária, já que o cumprimento dos requisitos é periódico, o acompanhamento e suporte constante aos equipamentos são fundamentais para a implantação do Clube-Escola. Portanto, mesmo que a responsabilidade pelo programa na SEME seja da CGPE, a CGEE tem um papel decisivo para a aceleração da meta.

Embora a diretoria dos CDCs tenha autonomia sobre a gestão do equipamento, fica reservado à SEME o direito de requisitar a utilização do imóvel para a realização de

¹⁰ A diretoria só pode ser reconduzida por uma vez.

atividades¹¹. Isto, porém, não obriga a diretoria do CDC a arcar com os custos das atividades propostas pela SEME.

Devido às particularidades de cada tipo de equipamento, os chamamentos públicos conduzidos para os dois tipos de equipamentos são diferentes. No primeiro caso, para os equipamentos de administração direta, o chamamento público estabelece o tipo de atividade e as unidades onde aquele tipo de modalidade será oferecido com seus horários pré-definidos. Os concorrentes apresentam suas propostas considerando as modalidades e equipamentos para os quais fornecerá o serviço. Já no caso dos equipamentos de administração indireta, a quantidade de serviços necessários é maior. Ele envolve:

- 1 coordenador para o CDC;
- 1 funcionário para secretaria;
- 1 merendeira¹²;
- 2 a 3 profissionais de limpeza;
- Profissionais para as atividades; e
- Recursos para pequenos reparos, água e luz, merenda, uniforme, material de escritório, material de limpeza, contabilidade e material de divulgação.

A contratação de Organizações Sociais (OS) por meio de contrato de gestão na área do esporte passou a ser possível a partir da aprovação da Lei nº 14.664/2008. Nela fica estabelecida que para a realização das atividades, a OS poderá utilizar os CDCs não alterando as condições de administração estabelecidas na Lei nº 13.718/2004. Portanto, quando o Clube-Escola acontece por meio de um contrato de gestão com uma OS as atividades são realizadas em um CDC. Para um contrato de gestão ser firmado, tanto a aprovação da entidade como OS e o contrato precisam ser aprovados pela SEMPLA. Atualmente, três Clubes-Escola são realizados por meio de contrato de gestão por uma OS.

¹¹ Decreto nº 46.425/2005, Artigo 19, Parágrafo 1º.

¹² Conforme informações obtidas junto à SEME, está sendo revista a necessidade de merendeiras, haja vista o lanche fornecido não requerer preparação.

5.2 Hipóteses de atraso

A partir do levantamento do funcionamento do programa delineamos algumas hipóteses sobre o atraso do cumprimento da meta e apresentamos o diagnóstico levantado sobre cada uma delas.

1. Orçamento insuficiente para implantação do programa e baixa execução orçamentária.

Uma das principais reclamações de gestores públicos é a falta de recursos e neste caso não é diferente. Questionada sobre qual seria o principal problema para o cumprimento da meta, a coordenadora do CGPE afirmou ser a falta de recursos. A partir daí, analisamos o orçamento dedicado ao programa bem como o custo do mesmo.

A partir de 2006 podemos observar um significativo crescimento do orçamento total da SEME o que não necessariamente é observado pela execução orçamentária. Sabemos que diversos são os fatores que podem estar associados ao comportamento da execução orçamentária, tal como a crise econômica de 2009 e a sazonalidade da execução que certamente impacta a leitura sobre os dados de 2011, que considera apenas o primeiro semestre, portanto o gráfico abaixo deve ser lido com estas ressalvas uma vez o aprofundamento desta análise não fez parte do escopo deste trabalho.

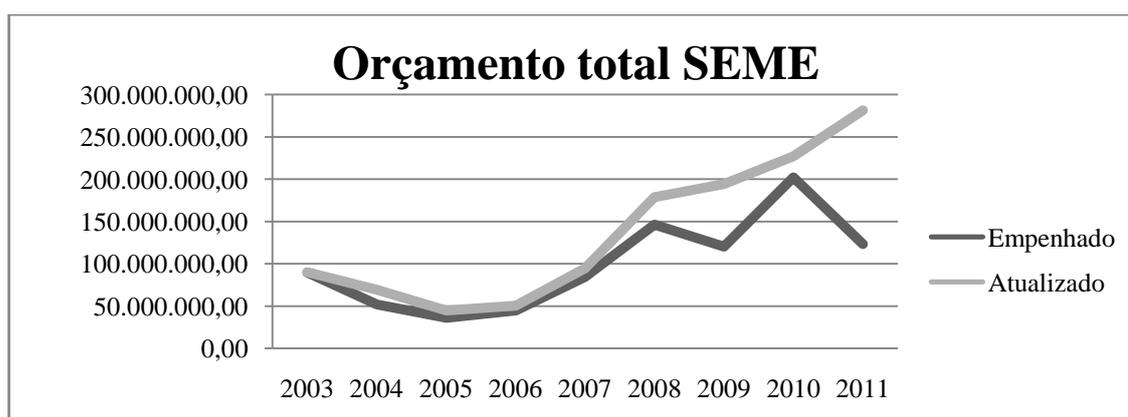


Gráfico 1 – Orçamento Total *versus* Crédito Empenhado de 2003 a 2011 - SEME

Fonte: elaborado pelos autores a partir de dados obtidos em 19/06/2011, por meio do endereço eletrônico http://sempla.prefeitura.sp.gov.br/orc_homenew.php#.

Além do orçamento total, analisamos também o orçamento dedicado ao programa Clube-Escola. Como ao longo do período houve mudança de PPA e, como consequência,

mudanças nos programas e atividades estabelecidas, buscamos os projetos e atividades nos quais foram propostas atividades e/ou reformas dedicados ao Clube-Escola diretamente pelo Executivo Municipal¹³. Os dados encontram-se na tabela abaixo.

	Orçado	Atualizado	Empenhado	Liquidado
2008				
Projeto/Atividade: Construção, Ampliação e Reforma do Programa Clube Escola	12.000.000,00	100,00	0,00	0,00
Projeto/Atividade: Implantação, Desenvolvimento do Programa Clube Escola	15.000,00	22.923.972,00	16.865.492,17	11.216.490,16
2009				
Projeto/Atividade: Construção, Ampliação e Reforma do Programa Clube Escola	4.836.757,00	4.836.757,00	726.622,46	708.072,04
Projeto/Atividade: Implantação e Desenvolvimento do Programa Clube Escola	22.020.194,00	30.634.516,78	25.553.432,54	20.487.755,64
2010				
Projeto/Atividade: Operação e Manutenção do Programa Clube Escola	45.348.264,00	37.109.349,65	36.022.181,34	25.840.182,84
2011				
Projeto/Atividade: Operação e Manutenção do Programa Clube Escola	44.880.000,00	44.880.000,00	28.320.663,99	10.883.275,61

Tabela 3 - Orçamento do Clube-escola

Fonte: http://sempla.prefeitura.sp.gov.br/orc_homenew.php - dados obtidos em 10.07.11.

Tomando como base a coluna do orçamento atualizado, percebemos um acréscimo do valor dedicado ao programa ao longo dos anos. Há uma melhora na execução a partir de 2010, uma vez que o recurso empenhado se aproxima mais do valor total atualizado. Por outro lado, dadas as limitações impostas na obtenção dos dados da execução financeira do programa, não podemos precisar a execução físico-financeira do projetado para o período, restando-nos apenas a percepção de que o volume de recursos liquidado vem aumentando no decorrer do desenvolvimento do programa.

Entendida a quantidade de recursos disponíveis para a execução do programa, passamos a analisar o custo do programa. Para isso, tivemos acesso aos relatórios internos da SEME além dos valores de convênios firmados com as entidades selecionadas nos chamamentos públicos e publicados no diário oficial. O volume de recursos necessários para implementação de um clube-escola em uma unidade de administração indireta gira em torno

¹³ Optamos por excluir da análise as emendas parlamentares apresentadas para a implementação e/ou reforma do Clube Escola em unidades específicas.

de R\$ 570.000,00 ao ano. Portanto, para se atingir a meta estabelecida de 200 clubes-escolas, considerando apenas a contratação de entidades, torna-se necessária uma alocação de recursos substancialmente superior ao disponível no orçamento atualmente.

2. Condições físicas dos equipamentos

Outro elemento apontado como crítico para o crescimento do programa é a condição física dos equipamentos esportivos municipais. Ao longo dos anos, pouco foi investido na manutenção das condições físicas dos equipamentos em comparação à necessidade apresentada. Soma-se a isso o fato da SEME possuir um entendimento de que não é permitido ao Executivo Municipal prever em seu orçamento recursos para investimento em bens permanentes para os equipamentos de administração indireta, de acordo com afirmações feitas tanto por servidores da CGPE com da CGEE. Ressaltamos, porém, que a lei nº 13.718/2004 em seu artigo 4º, inciso III afirma:

“ Art. 4º - Somente aos Clubes da Comunidade, organizados na forma do artigo 2º desta lei e cadastrados nas Subprefeituras poderão ser deferidos quaisquer dos seguintes benefícios:

(...)

III - participação do Executivo Municipal no custo do investimento necessário à implantação de projetos aprovados de infra-estrutura, benfeitorias e equipamentos para as áreas municipais a serem por eles utilizadas.”

De qualquer maneira, entre os anos de 2007 e 2009 um grande volume de recursos foi investido na reforma dos equipamentos conforme demonstra tabela abaixo.

Ano	Orçado	Atualizado	Empenhado	Liquidado
2007	40.754.000,00	35.941.000,00	29.475.424,36	14.756.626,74
2008	35.750.700,00	49.471.680,72	39.010.045,56	19.251.311,82
2009	32.010.757,00	34.603.257,00	8.589.179,42	5.434.016,96

Tabela 4 -Orçamento do Projeto/Atividade: Construção, Ampliação e Reformas de Unidades Esportivas

Fonte: http://sempla.prefeitura.sp.gov.br/orc_homenew.php - dados obtidos em 10.07.11.

Através destes dados não podemos afirmar que as reformas realizadas se devem exclusivamente à implantação do Clube-Escola. Porém, é possível inferir que a principal motivação tenha sido esta uma vez que o então Secretário Walter Feldman, em seu livro *Esporte, Inclusão & Magia* (2008) faz esta afirmação. Segundo ele, em 2007 foi aprovado na

Câmara Municipal de São Paulo um plano que previa o investimento de R\$ 90 milhões até o final de 2008.

Além deste processo, outra maneira muito comum de se reformar equipamentos esportivos é por meio de emendas parlamentares. Somente em 2011 estão presentes no orçamento mais de 40 emendas destinando recursos para reformas de CDCs ou Clubes-Escola, somando mais de R\$ 7 milhões na coluna “orçado”. Certamente, este recurso está sujeito à dinâmica política estabelecida entre o Executivo e o Legislativo já que um volume baixo de recursos chega a efetivamente ser empenhado.

3. Ausência de recursos humanos suficientes e com perfil adequado para a implantação do programa

A ausência de recursos humanos é outro fator diagnosticado como limitador para a ampliação do programa. Na CGPE, dedicados ao programa são 34 gestores, sendo 8 regionais e 26 locais. Na análise de prestação de contas são 7 profissionais dedicados ao Clube-Escola e na contabilidade 3. Este conjunto de profissionais é responsável atualmente por 110 Clubes-Escola e a coordenadora afirma que já estão trabalhando acima da sua capacidade.

O CGEE conta com 6 agentes fiscalizadores para assessorar, acompanhar e fiscalizar os 282 equipamentos de administração indireta. Segundo informações levantadas nas entrevistas, em 2002 o déficit de técnicos de carreira era de 284 e desde então somente 26 novos técnicos foram direcionados para a SEME.

Além da falta de profissionais e a redução constante dos quadros da SEME em função de aposentadoria e mudança de área, o perfil dos profissionais é outro ponto preocupante. Em sua grande maioria, a SEME possui em seu quadro de servidores, pessoas com formação em educação física, isto é, predominantemente pessoas voltadas para a atividade finalística da Secretaria, que não participaram de um processo sistemático de capacitação em técnicas de gestão de políticas públicas. Com a concepção e implantação do Clube-Escola, foi feita uma opção pelo conveniamento de entidades para que fosse possível a implementação do programa. Com isso, o perfil necessário dos técnicos responsáveis pelo acompanhamento do programa passa a ser outro, uma vez que eles não mais executarão as atividades-fim, mas passarão a ser responsáveis pela gestão do programa.

Atualmente não há previsão de contratação ou realocação de profissionais para atuarem no programa.

4. Ausência de mecanismos de gestão e coordenação integrada.

A partir da realização das entrevistas com os gestores do programa pudemos identificar a ausência de mecanismos de gestão e coordenação integrada. Se tomarmos como base a metodologia de gerenciamento de projetos¹⁴ e suas nove dimensões¹⁵ fica claro que algumas das dimensões ou nunca existiram ou deixaram de ser trabalhadas ao longo da implantação do programa.

Na origem do programa, em sua concepção foi feito um grande esforço de planejamento do projeto piloto com definição de papéis, escopo, forma de implementação, mecanismos de monitoramento e avaliação. Os documentos iniciais demonstram o esforço empreendido na concepção e elaboração do programa. Ao longo de sua implantação percebemos a mudança de prioridade pela qual o programa passou. Se no início, o esforço estava na integração, definição de escopo, qualificação de recursos humanos e aquisições, entendidos aqui como mecanismos de viabilização do programa, num segundo momento a prioridade ficou por conta da qualificação do programa. Ao invés de aumentar a quantidade de Clubes-Escola funcionando, foi feito um movimento para qualificar o atendimento oferecido aos municípios e estabelecimento de critérios para seleção das entidades conveniadas.

O que foi possível perceber é que a operacionalização do programa é complexa e algumas das dimensões perdidas ao longo da implementação são absolutamente fundamentais, tais como integração e comunicação. São muitos os departamentos envolvidos na implementação do programa e nas entrevistas realizadas não foi possível observar o controle, ou pelo menos, a centralização de toda informação em um único departamento. Abaixo, segue um diagrama com o fluxo das etapas do programa, para implementação em equipamentos de administração indireta, e os departamentos envolvidos.

¹⁴ Guia PMBOK - 4ª edição

¹⁵ Integração, escopo, tempo, custo, qualidade, recursos humanos, comunicação, riscos e aquisições.

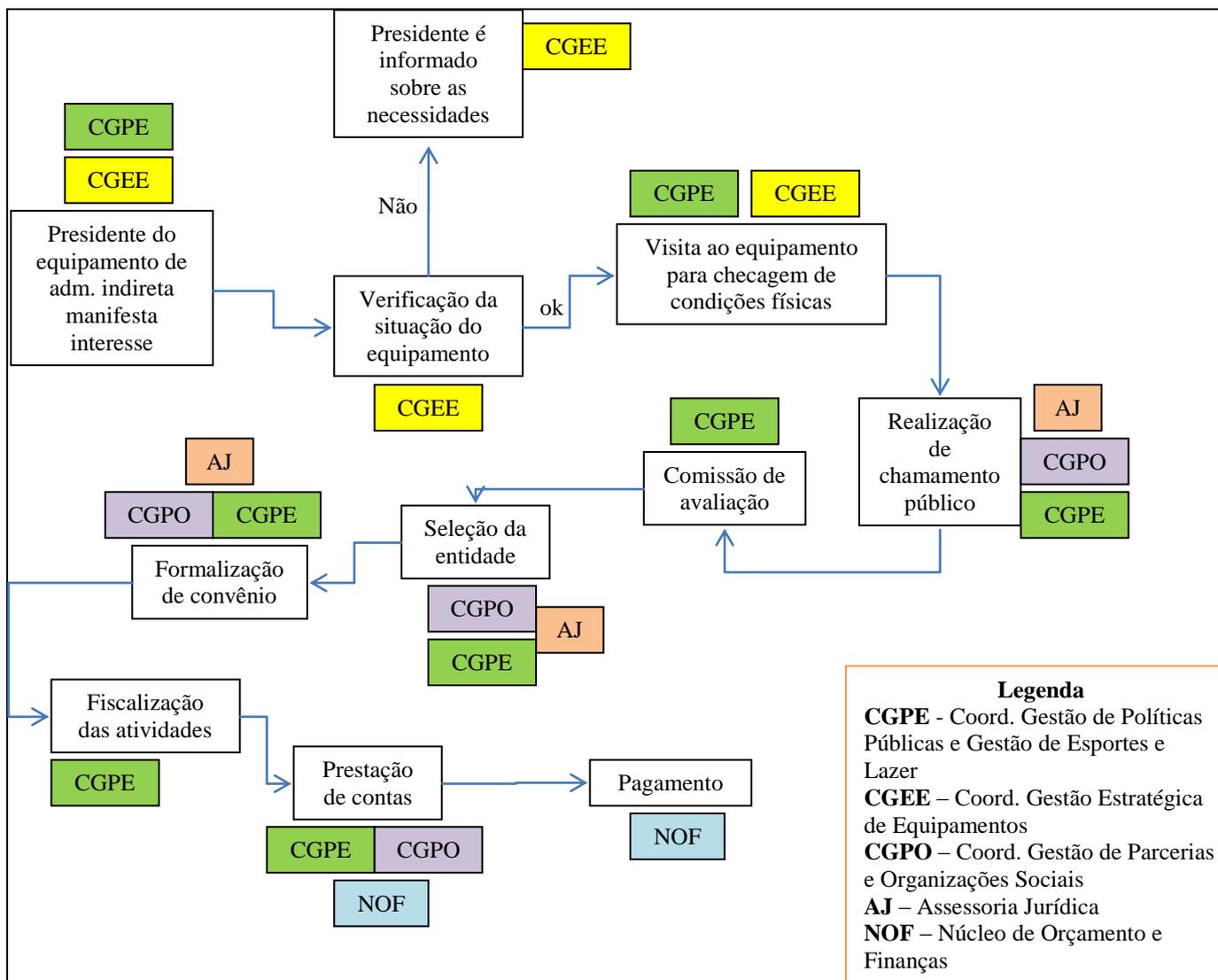


Figura 5 – Fluxo de atividades e departamentos envolvidos no programa Clube-Escola
Fonte: elaborado pelos autores

Como torna-se perceptível, são muitos os departamentos envolvidos e para o levantamento de informações tivemos que acessar a maioria deles já que a informação sobre o programa não se encontra centralizada. Desta forma, a visão sobre o programa fica fragmentada dificultando o gerenciamento da implementação.

5. Ausência de mecanismos de recompensa e sanção.

Quando os entrevistados foram questionados sobre as consequências do não cumprimento da meta da Agenda 2012 a resposta foi que não havia nenhuma. Ao analisarmos a emenda n° 30 à Lei Orgânica do Município fica claro que não há nenhum mecanismo de sanção estabelecido para o não cumprimento das metas e também nenhum mecanismo de

recompensa. Obviamente que a intenção da sociedade civil ao propor o projeto de lei era estabelecer um compromisso do Prefeito para com os municípios como um todo e principalmente com seus eleitores. A ideia era estabelecer um mecanismo de *accountability* do poder público já que carecemos de instrumentos como estes.

Em participação recente na sabatina do jornal Folha de São Paulo¹⁶, o prefeito da cidade de São Paulo afirmou que o plano de metas não é um compromisso da gestão para com os municípios, mas sim uma maneira dos cidadãos acompanharem a execução do orçamento. Se a declaração do prefeito vai nesta direção, nas entrevistas realizadas percebe-se que o fato da existência da meta não necessariamente altera o dia-a-dia dos gestores e servidores. Não foi possível identificar o mecanismo pelo qual se chegou ao número de 200 Clubes-Escola, tampouco foi possível identificar um planejamento com atividades definidas para se atingir a meta até o final da gestão.

O cumprimento ou não da meta não faz nenhuma diferença para os gestores. Não estão estabelecidos mecanismos de recompensa, tão comum no setor privado, nem de sanção.

6. *Mudança de prioridade política*

Não podemos ignorar a dimensão política quando analisamos programas públicos, como é o caso do Clube-Escola. O programa foi criado em 2007 pelo então secretário de esportes Walter Feldman. Durante a gestão dele, percebe-se que o Clube-Escola foi uma bandeira de sua administração. No começo de 2011, houve troca na gestão e assumiu o cargo de secretário do esporte o presidente do PMDB na cidade de São Paulo, Bebeto Haddad.

Observamos em outros capítulos da história da cidade de São Paulo que quando um programa fica associado a um determinado agente político, na gestão seguinte pode até haver continuidade, mas a prioridade dedicada ao programa é diferente. Exemplo disso são os CEUs, programa criado na gestão da Marta Suplicy do PT que foi continuado na gestão seguinte, mas sem o mesmo ímpeto de visibilidade e ampliação. Sinais de que o mesmo pode acontecer com o Clube-Escola já começam a aparecer. O atual secretário tem investido em outro programa da secretaria chamado Ruas de Brincar. Este programa é uma reformulação das ruas de lazer, programa tradicional da SEME.

¹⁶ Sabatina promovida pela Folha de São Paulo e UOL no dia 20 de junho de 2011.

Desta maneira, a prioridade no direcionamento de recursos e a cobrança pelo cumprimento de uma meta intimamente associada à imagem de outro secretário dificilmente terá o mesmo peso até o final da gestão do prefeito Gilberto Kassab mantidas as condições atuais.

5.3 Proposta de aceleração

A partir do diagnóstico realizado, a proposta de aceleração da meta considera múltiplas dimensões. Como identificado, o atraso não pode ser atribuído a um único fator e sim a um conjunto de situações que levam a condição atual encontrada. A execução de uma política pública desta natureza depende de diversos atores que trabalham de maneira independente, mas o resultado final está diretamente relacionado ao sucesso de cada uma das partes bem como de sua integração. A nossa análise não nos permitiu identificar com exatidão o caminho crítico da implantação da meta, mas nos deu condições de mapear alguns gargalos importantes que certamente influenciam a execução da mesma.

Neste sentido, nossa proposta considera um conjunto de ações que será mais efetivo quanto maior for a maneira sistêmica de sua implementação e reconhecimento do problema. Temos consciência das limitações presentes para que isso aconteça, portanto nossa sugestão é que seja feito um trabalho posterior de identificação do caminho crítico para se estabelecer a sequência e prioridades na implementação. Abaixo apresentamos o conjunto de ações.

1. Estruturação de um ponto convergente de informação.

A implantação do programa Clube-Escola envolve oito das onze coordenadorias e núcleos da SEME. Se por um lado esta divisão permite que cada uma trabalhe dentro de sua especialidade, por outro pode tornar o programa por demais fragmentado. Esta foi a situação que encontramos na SEME. Até mesmo a coordenadora do programa não conhecia informações fundamentais ao planejamento da implantação do mesmo. Por exemplo, quando perguntada sobre o número de equipamentos de administração indireta em situação regular, esta nos sugeriu conversarmos com o coordenador do CGEE.

Como o conhecimento e acesso às informações é um ponto fundamental para qualquer projeto, sugerimos a estruturação de um mecanismo de compartilhamento de informações

importantes e fundamentais para o bom andamento da execução da meta. Este mecanismo precisa ser algo simples e dinâmico que permita aos diversos atores acessarem a informação de maneira instantânea.

O primeiro passo para isso é a definição de informações importantes para o programa como um todo. Elencamos estas informações baseados no mapeamento de insumos e pontos críticos que podem impactar a execução do programa. Abaixo segue uma sugestão inicial que certamente não se esgota aqui:

- Quantidade e lista de equipamentos de administração direta;
- Quantidade, lista e situação¹⁷ dos equipamentos de administração indireta;
- Disponibilidade orçamentária para o programa¹⁸;
- Convênios em vigência para a execução do programa;
- Relatórios das prestações de contas realizadas;
- Relatórios de atendimentos feitos;
- Quantidade e condições dos equipamentos de administração indireta que solicitaram o programa;
- Situação das entidades conveniadas com a SEME.

São diversos os núcleos e departamentos responsáveis por estas informações. De acordo com o diagnóstico realizado, a coordenadora do programa não tem acesso a eles de maneira fácil, rápida e estruturada. Acesso às informações pertinentes é um dos elementos essenciais ao gerenciamento de projetos. Como planejar atividades, remanejar recursos e tomar decisões se não se tem informação?

Por este motivo, sugerimos a criação de um mecanismo de fácil acesso destas informações para o coordenador do programa. Ele pode ser feito de maneira muito simples a partir da organização de um diretório de documentos que siga uma hierarquia lógica e clara de informações. Podem ser criados ainda instrumentais simples em ferramentas utilizadas no cotidiano simplificando a informação.

Se este diretório não puder ser criado na estrutura interna da SEME, pode-se utilizar diversos sistemas gratuitos disponíveis na internet que permitem este tipo de compartilhamento de maneira segura como o DROPBOX e GoogleDocs.

¹⁷ Quanto à regularidade dos equipamentos.

¹⁸ Orçado e empenhado.

2. *Inserção de procedimentos para construção de diagnóstico e acompanhamento da situação dos equipamentos.*

Mesmo não sendo o responsável pelo programa Clube-Escola, a CGEE é uma coordenação cujo trabalho impacta diretamente a consecução da meta. O programa acontece nos equipamentos esportivos municipais. Portanto, os equipamentos precisam estar em condições adequadas para que o programa aconteça. Os equipamentos de administração direta somam 46 e em todos eles o Clube-Escola já funciona. Então, a ampliação do programa depende diretamente dos equipamentos de administração indireta e sua gestão.

Para se atingir a meta proposta na Agenda 2012 são necessários que 154 equipamentos de administração indireta apresentem condições adequadas para a implementação do programa e de maneira continuada, isto é, como a situação de regularidade é temporária o acompanhamento e manutenção desta condição deve ser permanente. O que notamos no diagnóstico é que este processo, apesar de apresentar melhorias visíveis¹⁹, ainda apresenta fragilidades. O monitoramento da condição de regularidade dos equipamentos acontece, porém de maneira artesanal. Há um painel físico na SEME onde é possível visualizar a situação de todos os equipamentos da cidade. Contudo, a informação não está sistematizada e disponibilizada para outros atores, isto é, para se saber quantos equipamentos estão regulares em uma determinada data é preciso contar o número de equipamentos que estão com um adesivo verde²⁰ em tal painel.

¹⁹ Comparado à situação anterior ao Decreto n° 51.084, de 7/12/09, que transferiu os equipamentos esportivos das Subprefeituras para a SEME.

²⁰ Cor que indica como regular um equipamento.

SUB		CDC	Lightbulb	Eye	Arrow
VILA MARIA	VÂNIA	ADEMAR DE BARROS	●	●	●
		CAP AUDORAMO A MOREIRA			●
		CECÍLIA MEIRELLES	●	●	●
		CENTRO DA COROA			●
		LAURO MEGALE		●	●
		SALVELINO FERREIRA			●
		V MARIA TOMAZ MAZZONI			●
VL GUILHERME DARCY REIS					
SANTANA TUC	VÂNIA	BASILÉIA	●	●	●
		COPA 70	●	●	●
		RES SANTA TEREZINHA			●
		SANTANA GERALDO ALONSO			
		J S PAULO ALFREDO TRINDADE			
		MANDAQUI GASTÃO MOUTINHO			
JAÇANÃ TREM	VÂNIA	GOV MÁRIO COVAS	●	●	●
		JAÇANÃ	●	●	●
		OVIDEO BELO			●
		JD CABUÇU IRMÃOS PAOLILLO			

Figura 6 – Fotografia do quadro de monitoramento da situação dos CDCs das subprefeituras da Vila Maria, Santana e Jaçanã

Fonte: extraída pelos autores, obtida no ambiente institucional da SEME em 22 de junho de 2011.

Sugerimos a criação de uma planilha onde outras informações importantes possam ser monitoradas de maneira simples como as datas de vencimento do mandato da diretoria vigente e data de realização de assembléia nos CDCs, permitindo um planejamento e intervenção prévia na situação de irregularidade.

Além disso, outra informação importante para o programa e que aparentemente não está disponível é a condição física na qual os equipamentos se encontram. Este dado é verificado apenas sob demanda, quando o presidente de um CDC manifesta interesse em instalar um Clube-Escola no equipamento. Atualmente, nem a CGPE nem a CGEE sabe informar quantos equipamentos, uma vez manifestados os interesses, teriam capacidade de receber o programa. Dessa forma, não é possível estabelecer um plano de expansão do programa de maneira sistêmica e planejada.

Sugerimos seja analisado em detalhes o processo atual de monitoramento das condições dos equipamentos para que se possam estabelecer novos procedimentos de

monitoramento e fiscalização de forma que estas informações estejam disponíveis tanto para o planejamento da expansão do Clube-Escola, bem como seja possível planejar o investimento em infraestrutura nos locais prioritários para a SEME²¹.

3. Alteração no sistema de contratação de entidades para execução do Clube- Escola

Outro elemento detectado no diagnóstico foi a carência de recursos humanos disponível em algumas das coordenadorias envolvidas no Clube-Escola. Como a falta de pessoal é questão recorrente em algumas áreas no setor público e com baixa governabilidade de solução, é preciso encontrar mecanismos para lidar com este desafio. No caso específico do Clube-Escola avaliamos ser possível realizar algumas pequenas mudanças que possam auxiliar na superação deste obstáculo.

A execução do programa é feita por entidades sem fins lucrativos que são selecionadas nos chamamentos públicos realizados pela SEME. Estes chamamentos não estabelecem uma quantidade mínima de equipamentos nos quais a entidade deve implantar o programa. Dessa forma é possível ter uma situação onde cada clube-escola é realizado por uma entidade. O número de servidores necessários para o acompanhamento, supervisão e fiscalização desta quantidade de convênios, no limite 200, é inviável no cenário atual da SEME. Portanto, sugerimos seja estabelecido **um número mínimo e máximo de programas** a serem implementados por determinada entidade racionalizando o volume de trabalho gerado para operacionalização e permitindo a qualidade no serviço prestado ao município. Destaque-se que tal medida de ampliação da amplitude da contratação poderá diminuir substancialmente o volume de contratos firmados, permitindo que a mesma entidade gerencie dois ou mais programas, possibilitando à SEME uma melhor alocação de recursos humanos ao longo das etapas da execução do programa. Vale ressaltar que a decisão pela fixação, como critério de participação no certame, de um número mínimo de atividades para participação por parte das entidades licitantes deverá ser justificada com base em critérios técnicos, tendo em vista o risco de, por meio desta medida, restringir o nível de competição entre entidades, favorecendo aqueles que possuem porte e capacidade de gerenciamento de atividades em maior escala, em detrimento de participantes de menor tamanho. Ressaltamos que tal medida não visa desequilibrar os aspectos concorrenciais do certame licitatório, porém apresenta-se como

²¹ Atualmente são diversas as emendas parlamentares para reformas nos CDCs. Com os dados, a SEME poderia atuar junto ao Prefeito na liberação de verbas de acordo com as prioridades da própria secretaria.

racional a medida de promoção de maior amplitude da contratação, aumentando a quantidade de clubes-escola instalados e diminuindo o de contratos firmados.

4. Orçamento destinado ao programa

A análise orçamentária realizada comprova que o volume de recursos disponíveis para a implantação do programa não é suficiente para se alcançar a meta total considerando as condições atuais. Aumento de orçamento sempre é uma questão complexa a ser equacionada, e neste caso ainda mais problemática devido à mudança de direção na secretaria e falta de prioridade aparentemente estabelecida.

Um caminho que poderia ser considerado neste caso é a mudança nos editais de chamamento público, diminuindo a quantidade de atividades fins a serem executadas, ou seja, as modalidades esportivas oferecidas em cada Clube-Escola. Desta maneira, seria possível aumentar o número total de Clubes-Escolas em funcionamento possibilitando o cumprimento da meta proposta. Contudo, não consideramos esta alternativa a melhor solução em prol do interesse público, uma vez que os recursos destinados às atividades meio, como administração e limpeza dos equipamentos seria privilegiada em detrimento das atividades finalísticas, tal como exemplo: o atendimento de crianças, adolescentes e jovens.

Na impossibilidade de viabilizar o orçamento necessário para a implantação do programa, apresentamos uma sugestão audaciosa: a revisão da meta originalmente proposta. A revisão da meta é um mecanismo previsto na emenda nº 30 da Lei Orgânica do Município e já foi utilizado em 18 das 223 metas constantes da Agenda 2012 com objetivo de corrigir falhas e reprogramar os objetivos propostos. Apesar do custo político envolvido na proposição de redução de uma meta faltando apenas 18 meses para o término da gestão, consideramos que esta alternativa atende melhor ao interesse público uma vez que destina um maior volume de recursos na atividade finalística, privilegiando o número de atendidos ao invés de número de Clubes-Escola em funcionamento. Inclusive, recomendamos que nesta revisão, a meta passe a ser mensurada em termos de atendidos pelo programa e não mais pela quantidade de equipamentos esportivos que oferecem o programa.

4.3.1 Considerações gerais sobre a proposta de aceleração

A proposta de aceleração apresentada foi construída dentro das limitações encontradas durante a elaboração do trabalho. A análise exata do fluxo do programa dentro da SEME considerou apenas as entrevistas realizadas. A ideia inicial era confrontar a percepção dos atores com a realidade que seria obtida através da análise detalhada de um processo de chamamento público e outro de execução orçamentária. No entanto, não tivemos acesso a tal documentação. O período para a realização do trabalho também foi outro fator limitante. O mês de julho é um mês no qual um grande número de servidores encontra-se em férias, portanto, o esclarecimento de alguns detalhes e a entrevista de outros atores que pudessem esclarecer pontos importantes ficaram prejudicados.

A quantidade e qualidade dos dados obtidos também é outra questão que estabelece o limite da proposta apresentada. A transformação de dados em informação analítica não foi possível em todos os casos seja por falta de ferramentas seja por falta de tempo como foi o caso dos servidores da SEME. Tivemos acesso a um documento .pdf (*portable document file*) com o nome e lotação de todos os servidores porém, devido ao formato do arquivo não foi possível analisar a distribuição dos mesmos de acordo com as coordenadorias e núcleos.

Ao longo da investigação também encontramos elementos que nos sugeriram outras linhas de aprofundamento que poderiam nos levar as outras ações para a aceleração da meta, mas devido ao curto tempo disponível para a elaboração do trabalho tivemos que fazer escolhas. No entanto, gostaríamos de deixar registradas estas linhas que exigiriam maior profundidade de investigação daquela que fomos capazes de produzir no escopo e tempo deste trabalho.

1. *Capacidade das entidades sem fins lucrativos.*

Ao longo do trabalho, alguns indícios relacionados à baixa capacidade administrativa das entidades conveniadas com a SEME foram detectados. Se por um lado identificamos a necessidade de conveniamento de entidades com uma alta capacidade de gerenciamento e execução do programa, por outro, observamos indícios de que atualmente esta capacidade não está instalada na proporção necessária. Algumas instituições que executavam o programa em uma dimensão significativa e que poderiam ir ao encontro desta necessidade não tiveram seus convênios renovados por problemas relacionados à prestação de contas. Contudo, não

podemos fazer tal afirmação nem propor soluções neste caminho sem aprofundamento desta hipótese e levantamento de dados que nos permitisse fazer tal afirmação.

2. Quadro de servidores da SEME.

Outro elemento que nos chamou atenção durante a investigação foi a situação do quadro de servidores da SEME, no que diz respeito à falta de renovação e perda efetiva de servidores em função de aposentadoria. Este processo pode se tornar um risco para o programa tanto do ponto de vista da perda do conhecimento, uma vez que os servidores responsáveis pelo programa se aposentam e com a falta de registro integrado o conhecimento fica com o servidor. Isso prejudica além da memória institucional um possível atraso na implantação do programa uma vez que a curva de experiência, isto é, a relação entre custo e tempo de aprendizado de uma determinada atividade pode voltar a um nível mais alto do que aquele desejado, caso houvesse um sistema de gestão do conhecimento em funcionamento. Além disso, a falta de renovação de servidores pode comprometer o atendimento oferecido nos equipamentos de administração direta realizado pelos servidores públicos.

Vale ressaltar que, mesmo não possuindo dados mais precisos em virtude do tempo e dos entraves de pesquisa já apresentados, a insuficiência de capacitação por parte do corpo gestor do programa pode representar importante restrição ao sistema, ficando aqui registrada a necessidade de melhores investigações quantitativas e qualitativas sobre o grau de capacitação técnica existente nos quadros da SEME para a gestão do programa.

5. Conclusão

O objetivo do trabalho foi a investigação de duas metas atrasadas da Agenda 2012 com foco na proposição de medidas para aceleração das mesmas. Ressaltamos que cada uma das metas nos possibilitou um intenso processo de aprendizado devido à complexidade e desafios existentes em ambos os processos de implementação.

As características e problemas encontrados nas duas metas escolhidas, na nº 216 poderíamos definir como de concertação política e na nº 153 relacionados à gestão técnico-administrativa, se mostraram uma boa combinação de estudos, pois permitiram ao grupo um grande exercício de aplicação de conhecimentos adquiridos ao longo do curso bem como rica troca de experiências de acordo com a experiência e formação de cada um.

Nosso referencial analítico se baseou na metodologia de gerenciamento de projetos²². Nas entrevistas constatamos que as perspectivas de encarar a implementação das metas como um projeto e planejar sua execução baseada em metodologias consolidadas não estavam presentes. Sabemos que estas metodologias, criadas no setor privado, não podem ser aplicadas diretamente ao setor público sem as devidas modificações. É fundamental que se considerem as especificidades do setor público. De qualquer maneira, entendemos que há uma diversidade de ferramentas que se forem aplicadas para a execução das metas podem trazer resultados bastante efetivos.

Quanto à meta 153 do Clube-Escola observamos algumas características em sua concepção que se assemelham às técnicas de gerenciamento de projetos. Em sua concepção foi delineado um documento com os objetivos claros, cronograma de implementação do projeto piloto, mapeamento de atores envolvidos e plano de monitoramento e avaliação. Não pudemos constatar porém, algumas áreas de conhecimento da gestão de projetos como custo, risco e aquisições. Se por um lado, encontramos esta clareza na concepção do programa, o mesmo não podemos afirmar sobre a execução da meta.

As áreas de conhecimento da metodologia de gerenciamento de projetos ausentes mais críticas na execução da meta 153 são: integração, comunicação, recursos humanos e custo. Além disso, podemos considerar uma deficiência na definição do escopo uma vez que a coordenadoria responsável pelo Clube-Escola não acompanha todas as partes envolvidas essenciais para se chegar ao resultado como é o caso da situação e condição dos equipamentos públicos.

Quanto à meta 216, que trata do sistema de indicadores de desempenho, não encontramos nenhuma evidência de aplicação da metodologia de gerenciamento de projetos. A própria natureza da meta torna o uso das ferramentas de gerenciamento de projetos mais complicada. Contudo, se a meta estivesse sendo conduzida como um projeto, os riscos poderiam estar evidentes e medidas mitigadoras poderiam ter sido tomadas ou no mínimo planejadas. A primeira grande deficiência é quanto à própria definição do escopo da meta e as responsabilidades dos atores envolvidos. Se assumirmos que o responsável pela meta deveria ser o gerente do projeto, diagnosticamos que este, sendo um servidor da SEMPLA, tem baixíssima governabilidade quanto aos requisitos necessários ao cumprimento da meta bem como sobre a determinação da prioridade política das atividades envolvidas.

²² Considerando a metodologia constante do PMBOK.

Além da definição inicial de escopo, outra área de conhecimento obrigatória para este caso é a de risco, já que dadas as condições naturais, há muitas questões que podem impedir que a meta seja concluída. Estes elementos sequer estão mapeados para que se possa desenvolver um plano de gerenciamento de riscos de forma a minimizar que ela não seja concluída. Nossa proposta de aceleração procurou encontrar alternativas que pudessem minimizar alguns dos entraves levantados e que impedem a continuidade da execução.

Ferramentas como plano de gerenciamento e plano de projetos certamente poderiam melhorar o desempenho dos coordenadores no gerenciamento das metas e na tomada de decisão.

No governo de Minas Gerais onde esta metodologia foi implementada com maior afinco, foram estabelecidos projetos prioritários que ganharam a estrutura necessária para a sua implementação convergindo as prioridades do governo. Mesmo a prefeitura de São Paulo não tendo estrutura similar, não observamos nas metas investigadas características de projetos estratégicos dentro da própria gestão. Ressalva feita ao Clube-Escola dentro da SEME quando da sua concepção, o que não é realidade atualmente.

Após discorrer sobre as especificidades de cada meta sob a ótica da metodologia de gerenciamento de projetos, pretendemos fazer uma reflexão acerca da Agenda 2012. A Emenda nº 30 à Lei Orgânica do município conhecida como a “Lei do Plano de Metas”, proposta pela sociedade civil e aprovada a partir da pressão desta, trouxe uma novidade para a gestão pública. A inspiração veio da proposta de Bogotá na Colômbia, porém contou com uma diferença fundamental – os mecanismos de sanção. Na versão colombiana, o não cumprimento das metas enseja a possibilidade de *impeachment* do prefeito. Na brasileira, não há nenhum mecanismo de sanção previsto na lei. Talvez em função disso, observamos recentemente as declarações do Prefeito com relação ao significado das metas – apenas um mecanismo do cidadão acompanhar o orçamento do município e não um compromisso da gestão.

Apesar destas declarações é preciso reconhecer a inovação da medida na administração pública. Estabelecer metas e divulgar o monitoramento das mesmas a cada seis meses é uma novidade que traz ganhos para a população. Como todo novo processo, requer um período de aprendizagem e certamente foi isso que este primeiro ciclo proporcionou. Ao longo de nossa investigação pudemos perceber que as metas, quando estabelecidas, não tiveram um consistente processo de planejamento. O conjunto delas foi mais baseado na junção de vontades e promessas do que em uma análise de viabilidade e planejamento. A

partir da pequena amostra com a qual tivemos contato, recomendamos algumas linhas para investigações futuras. Pareceu-nos que àquelas secretarias nas quais o Secretário que definiu as metas permanecia no cargo, elas permaneciam mais na agenda dos técnicos do que aquelas nas quais o Secretário havia mudado. Isso pode sugerir que as metas foram mais baseadas nos planos dos dirigentes das secretarias do que em um plano da gestão como um todo.

Outro ponto a ser destacado é o comportamento do poder público frente à pressão realizada pela sociedade civil e a imprensa. As metas mais polêmicas com maior visibilidade ganharam a atenção dos dirigentes e servidores públicos em detrimento do conjunto das metas estabelecidas. As duas metas trabalhadas pelo grupo não se encontram nesta categoria, isto é, houve mudança dos secretários a frente das secretarias e as metas não tem grande visibilidade nem na mídia nem nas demandas da Rede Nossa São Paulo.

Ao final deste trabalho, gostaríamos de registrar nosso papel percebido no contexto e no decorrer das investigações aqui registradas. Ressaltamos que em diversos momentos ocorreu-nos a percepção de estarmos inseridos em um processo de observação participativa, por meio do qual nossa interferência investigativa pudesse propulsionar pontos de alteração da trajetória percebida, a partir da promoção de alterações comportamentais dos agentes entrevistados e dos responsáveis pela implementação das metas estudadas. Interessante pensar sobre esta questão, onde um trabalho acadêmico pode tornar-se capaz de promover alterações na agenda de políticas, ao menos aquecendo determinados assuntos até então resfriados pela avalanche de demandas advindas do meio social, promovendo alterações de posturas por parte daqueles responsáveis pela condução da máquina administrativa.

Referências

BARDACH, Eugene. *A Practical Guide for Policy Analysis*. 3. ed. Washington: CQ Press, 2009.

FELDMAN, Walter. *Esporte, Inclusão & Magia*. 1ª ed. São Paulo: Vox Gráfica e Editora, 2008.

FIABANE, Danielle F. *Controle Social: um novo frame nos movimentos sociais*. 2011. 180 p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo). Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011.

FLEURY, M. T.; FISCHER, R. M. *Cultura e poder nas organizações*. São Paulo: Atlas, 1989.

MINAS GERAIS, Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais. *Gestão para resultados Municipais - Gerência de Projetos. Minas Gerais*, 2008.40p. Disponível em: http://www.planejamento.mg.gov.br/governo/choque/gestao_resultados/gestao_resultados.asp >. Acesso 10 jul.2011

NORTH, D. *Institutions, institutional change and economic performance*. Princeton: Cambridge University Press, 1991.

ROBBINS, Stephen. *Comportamento Organizacional*. São Paulo: Prentice Hall, 2005.

SÃO PAULO (Município), Secretaria Municipal de Planejamento da Cidade de São Paulo. *Agenda 2012 – Programa de Metas da Cidade de São Paulo*. São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://www.agenda2012.com.br/>>. Acesso 02 jun. 2011.

SÃO PAULO (Município), Secretaria Municipal de Planejamento da Cidade de São Paulo. *Agenda 2012 – Programa de Metas da Cidade de São Paulo*. São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://www.agenda2012.com.br/>>. Acesso 02 jun. 2011.

SÃO PAULO (Município). *Decreto nº 46.425, de 4 de outubro de 2005*. Regulamenta a Lei nº 13.718, de 8 de janeiro de 2004, que dispõe sobre a organização dos Clubes da Comunidade. Disponível em: <http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/pesqnumero.asp?t=D&n=46425&a=&s=&var=0>. Acesso 10 jun. 2011.

SÃO PAULO (Município). *Decreto nº 47.012, de 21 de fevereiro de 2006*. Regulamenta disposições da Lei nº 14.132, de 24 de janeiro de 2006, relativas à qualificação de entidades sem fins lucrativos como organizações sociais e sua desqualificação. Disponível em: <http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/pesqnumero.asp?t=D&n=47012&a=&s=&var=0>. Acesso 10 jun. 2011.

SÃO PAULO (Município). *Decreto nº 47.453, de 10 de julho de 2006*. Regulamenta disposições da Lei nº 14.132, de 24 de janeiro de 2006, relativas à celebração de contratos de gestão e à Comissão de Avaliação, de que tratam seus artigos 5º e 8º, respectivamente. Disponível em:

<http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/pesqnumero.asp?t=D&n=47453&a=&s=&var=0>. Acesso 10 jun. 2011.

SÃO PAULO (Município). *Decreto nº 47.544, de 3 de agosto de 2006*. Regulamenta as disposições aplicáveis ao processo de seleção das entidades qualificadas como organizações sociais, nos termos do disposto no § 3º do artigo 5º da Lei nº 14.132, de 24 de janeiro de 2006, e no artigo 6º do Decreto nº 47.453, de 10 de julho de 2006.

Disponível em:

<http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/pesqnumero.asp?t=D&n=47544&a=&s=&var=0>. Acesso 10 jun. 2011.

SÃO PAULO (Município). *Decreto Nº 47.972, de 8 de dezembro de 2006*. Regulamenta a Lei nº 14.173, de 26 de junho de 2006, que estabelece indicadores de desempenho relativos à qualidade dos serviços públicos no Município de São Paulo.

Disponível em:

<http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/pesqnumero.asp?t=D&n=47972&a=&s=&var=0>. Acesso 13 jun. 2011.

SÃO PAULO (Município). *Decreto nº 49.462, de 30 de abril de 2008*. Regulamenta os artigos 16 e 16-A da Lei nº 14.132, de 24 de janeiro de 2006, e o inciso I do § 1º do artigo 2º da Lei nº 14.669, de 14 de janeiro de 2008.

Disponível em:

<http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/pesqnumero.asp?t=D&n=49462&a=&s=&var=0>. Acesso 10 jun. 2011.

SÃO PAULO (Município). *Decreto nº 49.523, de 27 de maio de 2008*. Regulamenta a Lei nº 14.132, de 24 de janeiro de 2006, que dispõe sobre a qualificação de entidades sem fins lucrativos como organizações sociais, com as alterações introduzidas pelas Leis nº 14.482, de 16 de julho de 2007, e nº 14.664, de 4 de janeiro de 2008; revoga os Decretos nº 47.012, de 21 de fevereiro de 2006, nº 47.453, de 10 de julho de 2006, nº 47.544, de 3 de agosto de 2006, e nº 48.778, de 3 de outubro de 2007.

Disponível em:

<http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/pesqnumero.asp?t=D&n=49523&a=&s=&var=0>. Acesso 10 jun. 2011.

SÃO PAULO (Município). *Decreto nº 50.635, de 27 de maio de 2009*. Altera a denominação da Coordenadoria de Gestão de Parceria Público-Terceiro Setor, da Secretaria Municipal de Modernização, Gestão e Desburocratização, prevista no Decreto nº 49.202, de 13 de fevereiro de 2008, e estabelece suas atribuições.

Disponível em:

<http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/pesqnumero.asp?t=D&n=50635&a=&s=&var=0>. Acesso 13 jun. 2011.

SÃO PAULO (Município). *Decreto nº 51.084, de 7 de dezembro de 2009*. Dispõe sobre a transferência de equipamentos esportivos das Subprefeituras às quais se encontram vinculados para a Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Recreação, bem como dos cargos de provimento em comissão que especifica.

Disponível em:

<http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/pesqnumero.asp?t=D&n=51084&a=&s=&var=0>. Acesso 10 jun. 2011.

SÃO PAULO (Município). *Decreto nº 51.820, de 27 de setembro de 2010*. Dispõe sobre a organização da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão, mediante a fusão das Secretarias Municipais de Planejamento e de Modernização, Gestão e Desburocratização; a alteração da denominação de cargos de provimento em comissão e da vinculação das entidades da administração indireta que especifica.

Disponível em:

<http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/pesqnumero.asp?t=D&n=51820&a=&s=&var=0>. Acesso 13 jun. 2011.

SÃO PAULO (Município). *Decreto nº 52.269, de 20 de abril de 2011*. Institui o Programa Municipal de Tecnologia da Informação e Comunicação - PROTIC; reformula o Programa Municipal de Desburocratização e o Comitê Municipal de Desburocratização; cria, na Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão, a Coordenadoria de Modernização e Tecnologia da Informação e Comunicação -COMTIC, o Departamento de Gestão de Documentos Públicos - DGDP e a Divisão de Gestão de Parcerias Público-Terceiro Setor - DPTS; altera disposições dos Decretos nº 51.820, de 27 de setembro de 2010, e nº 45.992, de 22 de junho de 2005; altera a denominação e a lotação dos cargos de provimento em comissão que especifica.

Disponível em:

<http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/pesqnumero.asp?t=D&n=52269&a=&s=&var=0>. Acesso 13 jun. 2011.

SÃO PAULO (Município). *Lei nº 13.718, de 8 de janeiro DE 2004*. Dispõe sobre a organização dos Clubes Desportivos Municipais, e dá outras providências.

Disponível em:

<http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/pesqnumero.asp?t=L&n=13718&a=&s=&var=0>. Acesso 10 jun. 2011.

SÃO PAULO (Município). *Lei nº 14.132, de 24 de janeiro de 2006*. Dispõe sobre a qualificação de entidades sem fins lucrativos como organizações sociais.

Disponível em:

<http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/pesqnumero.asp?t=L&n=14132&a=&s=&var=0>. Acesso 10 jun. 2011.

SÃO PAULO (Município). *Lei nº 14.173, de 26 de junho de 2006*. Estabelece indicadores de desempenho relativos à qualidade dos serviços públicos no Município de São Paulo e dá outras providências.

Disponível em:

<http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/pesqnumero.asp?t=L&n=14173&a=&s=&var=0>. Acesso 13 jun. 2011.

SÃO PAULO (Município). *Lei nº 14.664, de 4 de janeiro de 2008*. Altera dispositivos e acresce os arts. 7º-A, 7º-B e 7º-C à Lei nº 14.132, de 24 de janeiro de 2006, que dispõe sobre a qualificação de entidades sem fins lucrativos como organizações sociais; e cria os cargos de provimento em comissão que especifica.

Disponível em:

<http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/pesqnumero.asp?t=L&n=14664&a=&s=&var=0>. Acesso 10 jun. 2011.

SÃO PAULO (Município). *Lei nº 14.990, de 29 de setembro de 2009*. Dispõe sobre a aferição e divulgação, por Subprefeitura, dos indicadores de desempenho relativos à qualidade dos serviços públicos no Município de São Paulo de que trata a Lei nº 14.173, de 26 de junho de 2006.

Disponível em:

<http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/pesqnumero.asp?t=L&n=14990&a=&s=&var=0>. Acesso 13 jun. 2011.

SOTILLE, Mauro Afonso. *Gerenciamento do escopo em projetos*. Série Gerenciamento de Projetos. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

VALLE, André Bittencourt do et al. *Fundamentos do gerenciamento de projetos*. Série Gerenciamento de Projetos. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.