

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DE SÃO PAULO

FERNANDA VIANNA PRADO
JOÃO PAULO N. SABINO DE FREITAS
MARINA FONTÃO ZAGO
PEDRO DE LIMA MARIN

**PROPOSTAS PARA ACELERAÇÃO DE DUAS METAS EM ATRASO DA AGENDA
2012 - PROGRAMA DE METAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**

SÃO PAULO
2011

FERNANDA VIANNA PRADO
JOÃO PAULO N. SABINO DE FREITAS
MARINA FONTÃO ZAGO
PEDRO DE LIMA MARIN

**PROPOSTAS PARA ACELERAÇÃO DE DUAS METAS EM ATRASO DA AGENDA
2012 - PROGRAMA DE METAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**

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

Campo de conhecimento: Gestão e Políticas Públicas

Orientador: Prof. Dr. Antonio Gelis Filho

SÃO PAULO
2011

Freitas, João Paulo N. Sabino de; Marin, Pedro de Lima; Prado, Fernanda Vianna; Zago, Marina Fontão.

Propostas para aceleração de duas metas em atraso da Agenda 2012 - Programa de Metas do Município de São Paulo / Fernanda Vianna Prado; João Paulo N. Sabino de Freitas; Marina Fontão Zago; Pedro de Lima Marin. - 2011.

84 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. 5. Desempenho -- Avaliação. I. Gelis Filho, Antonio. II. Dissertação (MPGPP) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 352(816.11)

FERNANDA VIANNA PRADO
JOÃO PAULO N. SABINO DE FREITAS
MARINA FONTÃO ZAGO
PEDRO DE LIMA MARIN

**PROPOSTAS PARA ACELERAÇÃO DE DUAS METAS EM ATRASO DA AGENDA
2012 - PROGRAMA DE METAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**

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

Campo de conhecimento: Gestão e Políticas Públicas

Data de aprovação:
19/08/2011

Banca examinadora:

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

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

Prof. Dr. Sérgio Luiz de Moraes Pinto
FGV-EAESP

Prof. Dr. Enlinson Henrique Carvalho de Mattos
FGV-EESP

Em memória de Philippe Vaver, de quem sentiremos saudades das conversas jogadas fora, das descobertas acadêmicas, dos risos e sonhos traçados juntos. Paradoxalmente, o infortúnio tem um lado bom: nos fez reconhecer um verdadeiro amigo...

AGRADECIMENTOS

Este trabalho não seria possível sem a colaboração de algumas pessoas, às quais gostaríamos de agradecer.

Inicialmente, agradecemos a Sérgio Luiz de Moraes Pinto, Mário Jorge Gusmão Bérard, Fernando Luís Polo e Elaine Melgaço, equipe da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão. Eles foram extremamente prestativos em nos mostrar a concepção e o funcionamento da Agenda 2012, e em nos colocar em contato com as pessoas que poderiam colaborar para a obtenção de informações relevantes. Mais do que a contribuição ao trabalho, ficamos muito contentes em constatar o quão estão dedicados e empenhados na melhoria da gestão pública.

O trabalho tampouco seria possível não fosse a colaboração prestada por Danielle e Susete, do Departamento de Limpeza Urbana (LIMPURB). No dia a dia extremamente corrido, elas se dispuseram a se reunir conosco e nos forneceram as informações necessárias para que pudéssemos fazer o diagnóstico do cenário de execução das metas.

Agradecemos ainda ao nosso orientador, Prof. Antonio Gelis Filho. Com praticidade, ele nos orientou na condução do trabalho. Com rigor, desde a primeira reunião exigiu a entrega de relatórios (além de realizar “bancas surpresas”), o que foi essencial para que o trabalho caminhasse com até certa tranquilidade.

Gostaríamos de registrar, também, nosso agradecimento especial à Coordenadora do Mestrado em Gestão e Políticas Públicas – MPGPP, Prof^a Regina Pacheco, pela iniciativa e empreendedorismo em iniciar um programa de Mestrado Profissional voltado àqueles que, como nós, desejam desenvolver seus potenciais acadêmicos como profissionais do ramo da gestão pública.

Por fim, agradecemos ao construtivo e agradável convívio dos professores e alunos do Mestrado Profissional de Gestão e Políticas Públicas. Todos e cada um deles contribuíram, cada qual a sua maneira, para o resultado final deste trabalho.

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo sugerir recomendações para a aceleração de execução de duas metas do Programa de Metas do Município de São Paulo (“Agenda 2012”): a meta de nº 78 (instalação de 2 centros de capacitação para cooperados em reciclagem) e a meta de nº 80 (instalação de 1000 Pontos de Entrega Voluntária de materiais recicláveis – PEVs). Ambas as metas encontravam-se, no início do trabalho, com 0% de execução.

Após a coleta de informações, chegou-se ao diagnóstico, que detectou falhas tanto na etapa de execução, quanto nas etapas de formulação e monitoramento das metas. Entre essas falhas, destacam-se a falta de planejamento do órgão executor das metas, o insucesso de um modelo de parceria com o setor privado e problemas no próprio processo de formulação das metas.

A partir do diagnóstico, foram traçadas recomendações referentes à aceleração de cada uma das metas analisadas, com a especificação de ações a serem tomadas, responsáveis, prazos, impacto orçamentário e riscos. Essas ações incluem o aperfeiçoamento do sistema de monitoramento, com atualizações mais frequentes e detalhadas, o estabelecimento de cronogramas para execução das metas com definição clara de responsáveis e a criação de novas alternativas para a execução que não envolvam, necessariamente, o modelo de parceria previamente adotado.

Além disso, a partir do diagnóstico das 2 metas analisadas, conclui-se que faltam mecanismos que incentivem e facilitem o cumprimento das metas pelos agentes públicos. Diante dessas conclusões, foram elaboradas recomendações gerais, baseadas em modelos bem sucedidos de gestão para resultados, que poderão ser adotadas quando da formulação do próximo Programa de Metas da Prefeitura.

Palavras-chave: programa de metas; Agenda 2012; indicadores de eficácia; gestão de projetos; gestão por resultados.

ABSTRACT

The objective of this paper is to suggest alternatives for the acceleration of two goals within the São Paulo City Goals Program ('2012 Agenda'): goal number 78 (implementation of 2 training centers for recycling cooperative members) and goal number 80 (creation of 1,000 Voluntary Collection Points for recycled material). At the beginning of this paper the reported level of completion was 0%.

The diagnosis detected flaws in the execution process as well as in the design and monitoring phases. A set of recommendations were then designed in order to achieve the selected goals. The paper highlights necessary actions, managers, deadlines, budget impacts and risks. These recommendations include improvements in the monitoring system (with more frequent updates), the use of timelines to assist the execution process and the creation of new structural alternatives for implementing the delayed goals.

Additionally, the diagnosis allowed the conclusion that there is an absence of incentive mechanisms for public managers in the delivery of the Program's goals. In light of these conclusions, general recommendations were then proposed for the design of the new and subsequent Goals Program, inspired on performance based management experiences.

Keywords: goals; effectiveness indicators; project management; performance management.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

	Página
Figura 1: Estrutura do LIMPURB	25
Figura 2: Fluxograma da meta nº 78, de acordo com as etapas de monitoramento do “termômetro”	27
Figura 3: “Termômetro” da Meta nº 78 (junho/2011)	28
Figura 4: Fluxograma da meta nº 78, de acordo com sua execução pelo LIMPURB	29
Figura 5: Foto de Ponto de Entrega Voluntária	39
Figura 6: Fluxograma da meta nº 80, de acordo com sua formulação	40
Figura 7: Fluxograma de execução da meta nº 80, conforme vem sendo executada pelo LIMPURB	41
Figura 8: Proposta de modelo de gestão para resultados	70
Figura 9: Estruturas de governança e apoio em ação	78
Quadro 1: 1ª rodada de entrevistas	22
Quadro 2: 2ª rodada de entrevistas	23
Quadro 3: Inserção de campo de “observações” no sistema de monitoramento	36
Quadro 4: Atualização da execução da meta mais condizente com a realidade	36
Quadro 5: Elaboração de cronograma de planejamento	38

Quadro 6: Revisão da meta	49
Quadro 7: Execução por meio das concessionárias	51
Quadro 8: Execução pela prefeitura – Programa “PEV na Rua”	53
Quadro 9: Impacto orçamentário da proposta “Gestão para Resultados”	79

SUMÁRIO

SUMÁRIO EXECUTIVO.....	13
1. PROPOSTA DO TRABALHO	14
2. A AGENDA 2012.....	16
2.1. Breve histórico.....	16
2.2. Sistema de metas	17
2.3. Processo de definição das metas.....	17
2.4. Sistema de monitoramento das metas.....	18
2.5. Indicadores.....	19
3. METODOLOGIA ADOTADA.....	20
3.1. Escolha das metas	20
3.2. Literatura utilizada.....	21
3.3. Coleta de dados.....	21
4. ESTRUTURA DO LIMPURB	24
5. META 78: CENTROS DE CAPACITAÇÃO DE COOPERADOS	26
5.1. Apresentação da meta.....	26
5.1.1. Descrição da meta.....	26
5.1.2. Acompanhamento, fluxograma e <i>status</i> da meta.....	26
5.1.3. Dificuldades relacionadas à execução da meta.....	28
5.1.4. Hipóteses de trabalho e investigação.....	30
5.2. Diagnóstico e conclusões.....	31
5.3. Recomendações e plano de ação	34
5.3.1. Inserir campo para informações qualitativas no sistema de monitoramento das metas	35
5.3.2. Orientar para uma atualização mais condizente com realidade.....	36
5.3.3. Elaborar cronograma de planejamento para execução da meta nº 78	37
6. META 80: PONTOS DE ENTREGA VOLUNTÁRIA.....	38
6.1. Apresentação da meta.....	38
6.1.1. Descrição da meta.....	38
6.1.2. Acompanhamento, fluxograma e <i>status</i> da meta.....	39
6.1.3. Dificuldades relacionadas à execução da meta.....	40
6.1.4. Hipóteses de trabalho e investigação.....	43
6.2. Diagnóstico e conclusões.....	44
6.3. Recomendações e plano de ação	47

6.3.1.	Redimensionar a meta	48
6.3.2.	Executar a meta via concessionárias	49
6.3.3.	Executar a meta via prefeitura e parceiros: Programa “PEV na Rua”	51
6.3.3.1.	Etapas	53
6.3.3.2.	Campanha de comunicação para a ação “Adote um PEV”	58
6.3.3.3.	Riscos do projeto	59
6.3.3.4.	Cronograma do Projeto e Cronograma dos Entregáveis	60
7.	RECOMENDAÇÕES PARA A “AGENDA 2016” – RUMO A UMA GESTÃO PARA RESULTADOS ..	60
8.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	61
	REFERÊNCIAS	63
	APÊNDICE 1 – MINUTA SUGESTIVA DE “TERMO DE CESSÃO DE PEV”	66
	APÊNDICE 2 – MINUTA SUGESTIVA DE COMUNICADO DE CHAMAMENTO PÚBLICO	67
	APÊNDICE 3 – CRONOGRAMAS DO PROGRAMA PEV NA RUA	68
	APÊNDICE 4 – RECOMENDAÇÕES PARA A AGENDA 2016	70
	ANEXO 1 – TERMO DE REFERÊNCIA PARA O TRABALHO FINAL 2011	80
	ANEXO 2 – EMENDA Nº 30 À LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO	83

SUMÁRIO EXECUTIVO

No presente trabalho, são analisadas duas metas constantes do Programa de Metas do Município de São Paulo – Agenda 2012. Esta análise foi solicitada pela Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão (SEMPLA), que gostaria de conhecer alternativas para acelerar a execução de duas metas em atraso.

As metas analisadas foram as de número nº 78, “Implantar 2 centros de capacitação para cooperados de reciclagem de lixo”; e de número 80, “Implantar 1.000 Postos de Coleta Voluntária de Material Reciclável em escolas, unidades de saúde e outros locais conveniados”. Ambas as metas são de responsabilidade da Secretaria de Serviços (SES), que as implementa por meio de seu Departamento de Limpeza Urbana (LIMPURB).

A partir de uma coleta preliminar de informações e de uma rodada inicial de entrevistas com atores envolvidos na execução da meta, foi traçado um conjunto de “hipóteses” de trabalho que explicariam o baixo desempenho na execução dessas metas.

Após nova rodada de entrevistas e acesso a processos administrativos e outros documentos disponíveis, foi possível chegar a um diagnóstico a respeito dos principais problemas incidentes na execução dessas metas. O diagnóstico detectou falhas não somente na etapa de execução, mas também nas etapas de formulação e monitoramento das metas.

Com base nesse diagnóstico, foi traçado um conjunto de recomendações pontuais, referentes à aceleração de cada uma das metas analisadas. Cada recomendação é acompanhada de uma ficha, que especifica ações a serem tomadas, responsáveis, prazos, impacto orçamentário e riscos.

Complementarmente, foi também elaborado um conjunto de recomendações gerais que poderão ser adotadas quando da formulação do próximo Programa de Metas do Município de São Paulo, visando a implementar uma sistemática abrangente de gestão por resultados e prevenir que os problemas identificados no presente trabalho se repitam no futuro.

1. PROPOSTA DO TRABALHO

Todos nós, cidadãos e habitantes de cidades, desejamos um governo eficiente, ágil, eficaz e qualificado. Diversos são os obstáculos à consecução deste objetivo, quer sejam culturais, históricos, educacionais e até mesmo decorrentes da escassez ou mau uso dos recursos.

Felizmente, dia após dia, somos apresentados a novas ideias, técnicas e experiências que vão ao encontro de uma forma inovadora de gerir a coisa pública. Muitas dessas inovações têm em seu cerne a ampliação da participação da sociedade nas decisões dos governos locais, especificamente nas prefeituras.

Recentemente, o Brasil vem acompanhando com interesse e curiosidade a inclusão de mecanismos de gestão por resultados em municípios, por meio de emendas em Leis Orgânicas, que passam a exigir dos prefeitos eleitos a apresentação de um programa de metas para seus governos.

A ideia é que os governantes eleitos transformem as promessas apresentadas durante a campanha eleitoral em metas, com prazos para colocá-las em prática. Trata-se de uma iniciativa que inaugura um novo tipo de relacionamento, mais aberto e transparente, entre o Poder Executivo Municipal e a sociedade. Numa perspectiva de longo prazo, espera-se uma mudança na mentalidade dos políticos, para que sejam mais responsáveis com suas promessas de campanha e garantam maior transparência aos resultados alcançados durante sua gestão.

O Município de São Paulo foi o primeiro do Brasil a adotar e aplicar este conceito (REDE NOSSA SÃO PAULO, 2011). A exigência de um plano de metas para o Chefe do Executivo da capital paulista foi aprovada em fevereiro de 2008, por meio da Emenda nº 30 à Lei Orgânica do Município, que instituiu a obrigatoriedade de elaboração e cumprimento do Programa de Metas pelo Poder Executivo.

O prefeito de São Paulo, Gilberto Kassab, assumiu o cargo em 2009 com essa incumbência, e fez aprovar, em março de 2009, seu programa de metas, batizado de “Agenda 2012”.

Todavia, a implementação de algumas dessas metas encontra-se em atraso. A Secretaria Municipal do Planejamento (SEMPLA), responsável pelo monitoramento global da Agenda 2012, gostaria de testar alternativas para acelerar a execução das metas.

Neste sentido, foi proposta parceria com a Fundação Getúlio Vargas, para que os alunos concluintes do curso de Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas pudessem utilizar-se desta necessidade do órgão público como oportunidade para confecção de um trabalho final de curso, com vistas a analisar a situação-problema e propor soluções para o seu enfrentamento (ver Termo de Referência para Trabalho Final – Anexo 1). O objetivo é trabalhar sobre duas metas em atraso e, junto à SEMPLA, identificar alternativas para seu cumprimento e discutir seu impacto orçamentário.

O presente trabalho busca abarcar os seguintes aspectos:

- diagnóstico dos problemas encontrados na execução de cada uma das metas escolhidas;
- proposta de aceleração da execução: análise de alternativas e identificação de obstáculos ao seu enfrentamento; e
- estudo preliminar de impacto orçamentário das diversas alternativas.

Ao final, será proposta à SEMPLA e a outros entes envolvidos uma série de recomendações que, espera-se, contribuirão para acelerar a execução das metas em análise. Além disso, foram elaboradas recomendações para a estruturação dos próximos Programas de Metas da Prefeitura de São Paulo. Essas recomendações, embora extrapolem o processo de execução das metas analisadas, podem contribuir para que os problemas detectados não venham a se repetir no futuro.

É importante ressaltar que o objetivo do presente trabalho não é realizar um diagnóstico sobre fatores como a adequação, conveniência, suficiência ou efetividade das metas a serem estudadas. De forma a contemplar os aspectos previstos no Termo de Referência, bem como o que foi delimitado pela SEMPLA, o esforço se concentrará, de um lado, na análise dos fatores que possam estar causando, direta ou indiretamente, o atraso na execução (eficácia) das metas escolhidas e, de outro, na elaboração de sugestões que possam acelerar o seu cumprimento.

2. A AGENDA 2012

2.1. Breve histórico

A criação da Agenda 2012 se insere no âmbito de uma intensa movimentação da sociedade civil organizada, que pressionou pela introdução de mecanismos legais que forçassem o chefe do Poder Executivo a elaborar um plano de gestão para seu mandato, dando ampla publicidade às metas estabelecidas e comprometendo-o com sua execução¹.

Movida por esta pressão originária da sociedade civil organizada, a Câmara Municipal de São Paulo aprovou, em 26/02/08, a Emenda nº 30 à Lei Orgânica do Município (Anexo 2). Esta emenda dispõe que o prefeito eleito deve apresentar o Programa de Metas de sua gestão, até 90 dias após sua posse.

Conforme estabelece o art. 69-A da Lei Orgânica, o Programa de Metas deverá:

- conter, no mínimo, as prioridades de ações estratégicas, bem como os indicadores e as metas quantitativas para cada um dos setores da administração pública municipal, subprefeituras e distritos do município;
- observar as diretrizes e os objetivos estabelecidos na campanha eleitoral do candidato eleito, bem como as diretrizes, as ações estratégicas e as demais normas do Plano Diretor Estratégico;
- ser amplamente divulgado, passando por um processo de audiências públicas para o recebimento de contribuições da sociedade; e
- prever indicadores de desempenho, que permitam o acompanhamento, pela população, da execução do Programa de Metas. O monitoramento da execução do Programa de Metas deverá ainda gerar relatórios semestrais e anuais.

O Programa de Metas é, assim, um novo instrumento de planejamento que, juntamente com o Plano Diretor Estratégico (PDE), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei Orçamentária Anual (LOA) e o Plano Plurianual (PPA) permitem o planejamento das ações estratégicas a serem implementadas num determinado período.

¹ Dentre esses movimentos, deve-se destacar o papel exercido pela Rede Nossa São Paulo, fundada a partir da constatação de que as instituições públicas e, conseqüentemente, a democracia, estão em descrédito frente à população (REDE, 2011). É composta atualmente por mais de 600 organizações. Mais informações disponíveis em: <<http://www.nossasaopaulo.org>>.

É nesse cenário que o Prefeito eleito (Gilberto Kassab) criou a Agenda 2012 – um programa de metas para a cidade de São Paulo, elaborado entre os meses de janeiro e março de 2009 em conjunto com as secretarias municipais, sob a coordenação da SEMPLA.

2.2. Sistema de metas

A construção do sistema de metas se deu a partir 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 (PMSP, 2011).

Para cada eixo, foram identificadas ações estratégicas e prioridades da gestão, com iniciativas de curto, médio e longo prazo. Tais ações estratégicas estão representadas na criação de 223 metas. Além disso, cada eixo envolve várias secretarias e setores do governo, optando-se por um planejamento integrado com vistas à solução dos problemas da cidade.

Por fim, as metas podem ser revistas e alteradas, desde que justificadas, amplamente divulgadas e em conformidade com o disposto no Plano Diretor Estratégico (conforme art. 69-A, § 4º, da Lei Orgânica).

2.3. Processo de definição das metas

Conforme visto, o artigo 69-A da Lei Orgânica estabelece o prazo e os requisitos mínimos para a definição das metas que constarão no Programa de Metas.

De acordo com relatos dos técnicos da SEMPLA, o processo formal de definição das metas que viriam a compor a Agenda 2012 se deu mediante reuniões do prefeito com seus secretários.

Dado o prazo legal de 90 dias, houve pouco tempo para que se realizasse um amplo processo de consulta às equipes técnicas ou de análise crítica das metas propostas. Atendendo à determinação da Lei Orgânica de que o programa de metas reflita os compromissos de campanha dos candidatos (conforme art. 69-A, *caput*), as metas estabelecidas foram derivadas quase que exclusivamente do Programa de Governo apresentado pelo então candidato a prefeito (Gilberto Kassab) nas eleições municipais de 2008.

2.4. Sistema de monitoramento das metas

A SEMPLA é o órgão responsável pelo acompanhamento e monitoramento da execução das metas da Agenda 2012. Assim, com exceção das metas que lhe foram especificamente atribuídas (por exemplo, meta nº 216: criar sistema de indicadores de desempenho e resultado da gestão), a SEMPLA não é responsável pela execução das metas, sendo apenas o órgão gestor da Agenda 2012.

Além disso, ainda que a execução da meta possa envolver mais de uma secretaria, no âmbito do monitoramento foi indicada apenas uma secretaria responsável por cada meta.

A criação do sistema de monitoramento baseou-se nas seguintes etapas:

- (i) *Definição de relatórios-padrão para construção do banco de dados:* para a construção do banco de dados da Agenda 2012 para cada meta, foram estabelecidos alguns modelos de relatório, conforme “tipologia” das metas (por exemplo, obras, serviços, eventos etc.). Cada relatório padrão contém descrição da meta, descrição das fases, marco da execução de cada fase e cronograma (SEMPLA, 2009, p. 15). A elaboração dos relatórios-padrão foi feita pela SEMPLA, em reuniões com a participação das secretarias.
- (ii) *Escolha e adaptação do relatório para cada meta:* para cada meta específica, a SEMPLA, em conjunto com a secretaria responsável pela meta em questão, selecionou o “relatório-padrão” mais adequado para a tipologia da meta. Esse relatório-padrão foi então adaptado para a meta específica, com a indicação das fases que não lhe seriam aplicáveis. Permite-se ainda que essa adequação do relatório seja feita pela secretaria responsável ao longo da execução da meta, com a atualização permanente das fases que são ou não aplicáveis à meta em questão.
- (iii) *Coleta e consolidação das informações sobre a execução de cada meta:* após a definição do sistema de monitoramento de cada meta, o banco de dados da Agenda 2012 é constantemente atualizado, permitindo a exata identificação da fase de execução de cada meta. A atualização é feita até o dia 10 de cada mês, pela secretaria responsável pela meta. Ainda que no período em questão não tenha sido executada nenhuma fase nova da meta, o gestor responsável deve atualizar o relatório de acompanhamento, indicando não ter havido movimentação na execução da meta. A partir dessa atualização, é gerado o *relatório de acompanhamento da meta*, que pode ser essencialmente de dois tipos: (a)

relatório de andamento, quando a execução da meta envolve um processo sequencial, por fases; ou (b) *relatório de resultados*, quando a execução da meta envolve a entrega de produtos em determinada quantidade.

O monitoramento das ações e do cumprimento das metas pode ser feito por meio dos relatórios semestrais e anuais ou, ainda, em tempo real, pela verificação do “termômetro” do cumprimento da meta, acessível pelo sítio eletrônico do programa (<http://www.agenda2012.com.br>).

Por meio do referido “termômetro”, é possível verificar o atual *status* da meta, identificando em qual fase ou produto ela se encontra. A execução da meta é apresentada em três critérios classificatórios (*adequado* – cor verde; *atenção* – cor amarela; e *cuidado* – cor vermelha), conforme o grau de execução no período em que se encontra a Agenda 2012 (SEMPLA, 2011b, p. 14).

2.5. Indicadores

De acordo com a SEMPLA (SEMPLA, 2009, p. 34 e ss.), três indicadores podem ser utilizados para o acompanhamento da Agenda 2012: *indicadores de eficácia* (medem o alcance das metas), *indicadores de eficiência* (medem a relação entre insumo utilizado e produto concebido) e *indicadores de resultado* (efeitos dos serviços na população)².

Para o presente trabalho, optou-se pelo foco nos *indicadores de eficácia*, ou seja, aqueles que aferem se as metas foram ou não alcançadas. Isto porque, conforme Termo de Referência firmado entre Fundação Getúlio Vargas e SEMPLA, o propósito do trabalho é analisar e propor alternativas para acelerar a execução de duas metas *atrasadas*, isto é, com índice de eficácia abaixo do que era esperado para o momento.

² De acordo com o Relatório Anual de 2010, “(...) eixos, objetivos e metas que apresentarem indicador de eficácia maior ou igual a 50% aparecerão realçados de na cor verde, indicando um desempenho considerado ‘adequado’. Aqueles que estiverem com o indicador de eficácia entre 30% e 49,99% serão pintados de amarelo e seu estado será considerado de “atenção”. Por fim, eixos, objetivos e metas que apresentarem valores abaixo de 29,99% têm a classificação ‘cuidado’ e aparecerão na cor vermelha.” (SEMPLA, 2011b, p. 17).

3. METODOLOGIA ADOTADA

3.1. Escolha das metas

Em reunião inicial com a SEMPLA para a apresentação da Agenda 2012 e seus recursos de monitoramento, ficou definido que o grupo escolheria 2 dentre as 223 metas existentes no programa para desenvolvimento do trabalho. As metas escolhidas deveriam estar classificadas com o sinal de “*cuidado*” (cor vermelha) ou “*atenção*” (cor amarela), significando um índice menor ou igual a 49,99% de seu cumprimento até a publicação do último relatório de monitoramento.

Devido ao interesse pessoal dos membros do grupo pela questão ambiental, optou-se pela escolha de metas referentes ao eixo “Cidade Sustentável”, composto de 71 metas relativas a temas como a expansão de áreas verdes, preservação dos recursos hídricos e gestão de resíduos sólidos.

Pela facilidade de obtenção de informações, otimização do tempo e convergência temática, a equipe optou por selecionar duas metas de responsabilidade de uma mesma secretaria. Dessa forma, foram escolhidas as metas de números 78 e 80, sob a responsabilidade da Secretaria Municipal de Serviços (SES), que as executa por meio de seu Departamento de Limpeza Urbana (LIMPURB).

A primeira meta refere-se à instalação de 2 centros de capacitação para cooperados de reciclagem de lixo; a segunda determina a implantação de 1.000 Postos de Coleta Voluntária de material reciclável na cidade de São Paulo. Ambas as metas têm por base a temática central da política de resíduos sólidos do município.

De acordo com o instrumento “termômetro”, ambas as metas indicavam a classificação “*cuidado*” e apresentavam índice de eficácia de 0% até a data da seleção (início de maio/2011). Ressalte-se ainda que, quando da escolha das metas pelo grupo, as metas de nº 78 e 80 eram as únicas do objetivo “Gestão adequada dos resíduos sólidos” e uma das poucas do eixo “Cidade Sustentável” que se encontravam com 0% de execução.

Esses fatores foram determinantes para a seleção destas metas para o estudo do grupo, uma vez que o trabalho tinha por objetivo aumentar sua eficácia (execução). Desta forma, é importante destacar que a escolha das metas não envolveu uma análise qualitativa – se elas seriam ou não as metas mais importantes existentes no eixo “Cidade Sustentável” ou que

trariam maiores resultados (efetividade) para a população –, uma vez que a análise de efetividade das metas não era objeto do trabalho. Após a identificação do interesse pessoal dos grupos, focou-se apenas na questão da eficácia das metas – sendo que as metas escolhidas (nº 78 e nº 80) eram justamente as que tinham menor eficácia no eixo delimitado.

3.2. Literatura utilizada

A metodologia de pesquisa deste trabalho foi fundamentalmente inspirada no livro “*A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving*”, de Eugene BARDACH. Neste livro, o autor apresenta um método baseado em oito passos para a resolução de problemas na esfera pública. As recomendações do autor inspiraram a condução do processo de entrevistas, o estabelecimento das “hipóteses” de trabalho, a conclusão do diagnóstico e a formulação das recomendações.

É importante ressaltar que a proposta do trabalho não tem por objetivo realizar uma revisão das referências bibliográficas sobre o tema, e sim uma investigação e reflexão crítica com o intuito de propor soluções a problemas concretos de gestão pública.

3.3. Coleta de dados

Uma vez definidas as metas a serem estudadas, o grupo conduziu um levantamento preliminar das informações relacionadas aos temas “Agenda 2012”, “centro de capacitação para cooperados” e “postos de entrega voluntários”. Esse levantamento incluiu principalmente consultas à página da Agenda 2012 na *internet*, mas também a leitura de artigos e notícias publicados pela imprensa.

De posse das informações básicas sobre os assuntos estudados, foi realizada uma primeira rodada de entrevistas com atores considerados pelo grupo como fundamentais para a compreensão dos diversos aspectos referentes às metas estabelecidas e para um primeiro entendimento dos possíveis problemas enfrentados, conforme especificado no Quadro 1. Este quadro apresenta as entrevistas conduzidas nesta primeira rodada, acompanhadas de uma breve exposição dos motivos que levaram o grupo a escolher cada organização a ser entrevistada.

Quadro 1 – 1ª rodada de entrevistas

Organizações Consultadas na primeira rodada de entrevistas	
Organização entrevistada:	Motivos:
Departamento de Limpeza Urbana – LIMPURB	O LIMPURB é a organização diretamente responsável pela execução das metas escolhidas, razão pela qual foi a primeira organização a ser consultada pelo grupo.
Projeto Franciscano de Apoio à Reciclagem - RECIFRAN	Trata-se de uma organização que promove a reinserção produtiva de pessoas em situação de rua, mediante sua capacitação para atuarem em cooperativas de reciclagem. Foi consultada pelo grupo para compreender no que consiste o trabalho de capacitação para cooperados em coleta seletiva.
Subprefeitura do Jabaquara	As subprefeituras participam do processo de seleção das áreas a serem destinadas para centros de capacitação de cooperados. A subprefeitura do Jabaquara foi escolhida devido à facilidade e a disponibilidade dos gestores em conversarem com o grupo.
Rede Nossa São Paulo	Esta organização acompanhou o processo de formulação das metas da Agenda 2012 e monitora seu progresso. Ao consultá-los, o grupo teve por objetivo obter informações a respeito do processo de elaboração e execução das metas escolhidas para análise.

Fonte: elaboração própria

Na condução das entrevistas, foram importantes os aportes teórico-práticos de BARDACH, que apresenta recomendações úteis para a definição das fontes de informação relevantes, como conseguir e manter acesso às fontes e como conduzir as entrevistas de forma efetiva (BARDACH, 2009, Parte II).

Realizada a primeira rodada de entrevistas, o grupo considerou que já dispunha de elementos suficientes para identificar um grupo de “hipóteses” de trabalho (ver itens 5.1.4 e 6.1.4) para cada meta analisada. As “hipóteses” aqui tecidas são tentativas preliminares, baseadas nas informações coletadas até o momento, de identificar os problemas que possam estar prejudicando o cumprimento das metas. Essas hipóteses não seriam mutuamente excludentes: partiu-se do pressuposto de que não há necessariamente um problema único que justifique o não cumprimento de cada meta, mas possivelmente um conjunto de fatores, interligados ou não entre si, que expliquem o atraso.

É importante ressaltar que as “hipóteses” foram utilizadas pelo grupo como um instrumento, um meio para direcionar a investigação para o alcance do diagnóstico, e não

como suposições que, ao final do trabalho, deveriam ser necessária e especificamente refutadas ou acatadas.

Definidas as “hipóteses”, foi estabelecido um plano de investigação, no qual o grupo buscou aferir se as hipóteses identificadas se verificavam na prática.

De forma geral, essa investigação envolveu a realização de uma nova rodada de entrevistas com atores relevantes, bem como a consulta a processos administrativos no âmbito do LIMPURB, visando a obter novas informações e dirimir dúvidas. Como forma de preparação para essas reuniões, foi elaborada uma lista de perguntas referentes às hipóteses estabelecidas. As organizações visitadas nessa segunda rodada estão relacionados no Quadro 2³.

Quadro 2: 2ª rodada de entrevistas

Organizações Consultadas na segunda rodada de entrevistas	
Organização entrevistada:	Motivos:
Departamento de Limpeza Urbana – LIMPURB	Confirmar informações obtidas durante a primeira entrevista e obter resposta a novos questionamentos que surgiram durante o processo de formulação de hipóteses. Nesta segunda visita, foram consultados processos administrativos referentes à parceria com a empresa BR+10.
Secretaria do Planejamento – Prefeitura de São Paulo	Compreender melhor os mecanismos de monitoramento usados pela secretaria para acompanhamento das metas.

Fonte: elaboração própria

Terminada a nova rodada de entrevistas, o grupo procedeu à verificação das hipóteses de trabalho e, então, à etapa de diagnóstico, na qual foram pontuados os fatores determinantes para explicar o atraso de cada meta.

³ Houve várias tentativas de entrevista também com a empresa BR+10, sem nenhum sucesso. A empresa alegou que não poderia fornecer nenhum tipo de documentação referente ao processo de parceria, pois se tratariam de “informações privadas”, e determinou que eventual entrevista fosse coordenada pelo LIMPURB. Diante dessas dificuldades, desistiu-se de entrevistar a empresa BR+10.

A partir do diagnóstico, o grupo passou à etapa de elaboração de recomendações, que se destinam tanto ao LIMPURB quanto à SEMPLA. Para orientar a seleção das recomendações, foram estabelecidos critérios objetivos de avaliação que permitissem selecionar a melhor opção de ação para cada problema identificado (BARDACH, 2009). Os critérios estabelecidos foram: eficiência, custo-benefício, viabilidade de execução no prazo estabelecido (até 2012), capacidade de adaptação ao contexto das organizações adotantes e possibilidade de acúmulo para os próximos programas de metas da prefeitura.

Ainda com relação à metodologia, é importante ressaltar alguns limitadores na elaboração do trabalho.

Primeiro, tendo em vista o tempo disponível para a elaboração do trabalho, o grupo teve que estabelecer prioridades na coleta de informações, especialmente em relação aos atores a serem entrevistados. Diante dessa limitação, o grupo optou por priorizar entrevistas com os técnicos da SEMPLA e do LIMPURB diretamente envolvidos na Agenda 2012 e na execução das metas, tendo em vista a experiência por eles acumulada com relação ao tema e a maior facilidade de acesso a eles. No momento inicial do trabalho, houve tentativas de consulta a ocupantes de cargos de alta direção do LIMPURB, mas sem sucesso. No entanto, após as entrevistas com o corpo técnico do órgão, julgou-se que se dispunham de informações suficientes para a condução do diagnóstico e as tentativas de consulta ao corpo diretor do órgão foram abandonadas.

Especificamente em relação à meta nº 80 (instalação de 1.000 PEVs), ressalta-se uma limitação constituída pela negativa da empresa BR+10, que já foi parceira da Prefeitura de São Paulo na instalação de PEVs, em receber o grupo. Ainda que o grupo tenha tido acesso ao processo administrativo referente à parceria, sem esse diálogo com a empresa não se pôde ouvir sua versão quanto ao fator determinante para o insucesso da parceria.

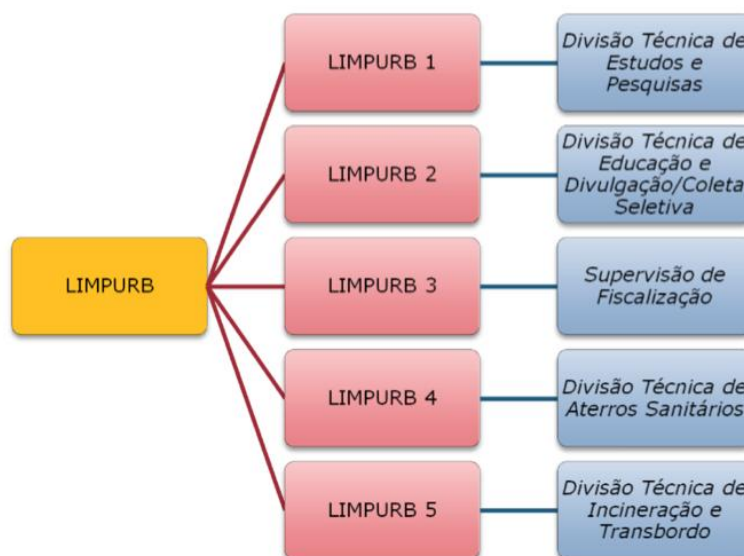
Por fim, destaque-se que nos itens de recomendações encontram-se estimativas de impacto orçamentário para cada uma das ações propostas. Essas estimativas são baseadas em valores consultados no mercado. Assim, é possível que haja variação dos valores projetados.

4. ESTRUTURA DO LIMPURB

Conforme exposto anteriormente, o Departamento de Limpeza Urbana (LIMPURB) é o órgão diretamente responsável pela execução das metas em análise.

De acordo com organograma fornecido pela própria organização, a estrutura do LIMPURB é composta por cinco divisões, conforme figura 1 abaixo: LIMPURB 1 (Divisão Técnica de Estudos e Pesquisas); LIMPURB 2 (Divisão Técnica de Educação e Divulgação/Coleta Seletiva); LIMPURB 3 (Supervisão de Fiscalização); LIMPURB 4 (Divisão Técnica de Aterros Sanitários) e LIMPURB 5 (Divisão Técnica de Incineração e Transbordo).

Figura 1: Estrutura do LIMPURB



Fonte: elaboração própria, a partir de informações do LIMPURB

A Divisão de Coleta Seletiva (LIMPURB-2) é diretamente responsável pela execução e gestão das metas nº 78 e nº 80 e atualiza mensalmente o relatório de acompanhamento das metas. O agente público da Divisão de Coleta Seletiva indicado como gestor das metas é responsável por inserir as novas informações em uma planilha e mensalmente enviá-las à equipe técnica da SEMPLA para atualização do sistema de monitoramento da Agenda 2012.

5. META 78: CENTROS DE CAPACITAÇÃO DE COOPERADOS

5.1. Apresentação da meta

5.1.1. Descrição da meta

A meta nº 78 refere-se à construção de 2 centros de capacitação para cooperados de reciclagem de lixo.

O objetivo desses espaços é fornecer aos cooperados – atualmente os principais atores do programa de reciclagem do município – cursos de capacitação e treinamento relacionados à gestão de centrais de triagem e às atividades de triagem de material reciclável.

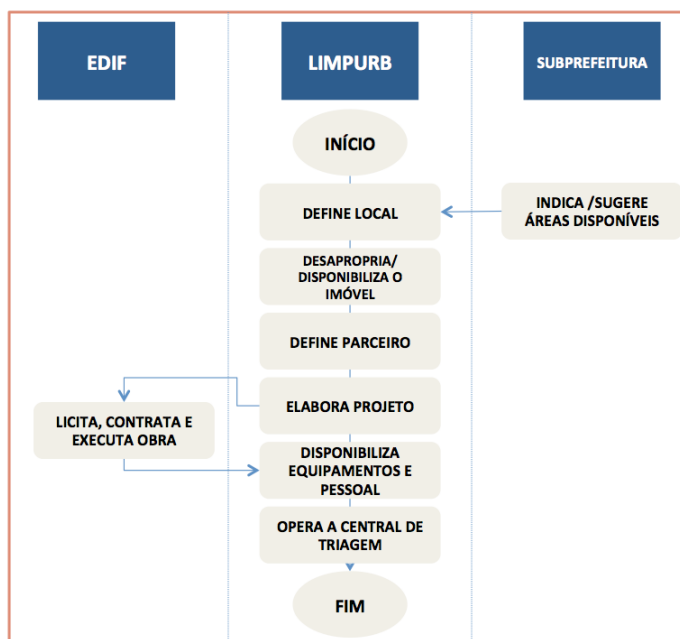
A construção de 2 centros de capacitação consta no Plano Plurianual 2010-2013 (produto nº 5608), sendo previstos R\$ 500.000 para cada unidade. No entanto, até 31 de maio de 2011 nenhum valor havia sido empenhado ou executado para seu cumprimento, conforme quadro detalhado de informações orçamentárias (SEMPLA, 2011a).

5.1.2. Acompanhamento, fluxograma e *status* da meta

A meta é dividida em fases, para cada centro de capacitação. Segundo a ferramenta “termômetro”, o cumprimento da meta pode passar por até quatorze fases: Levantamento de Dados/Cadastro, Definição da Região, Definição do Imóvel, Desapropriação/Disponibilização do Imóvel, Definição de Parceiro, Projeto, Edital, Licitação, Contratação, Obras, Infraestrutura, Compra de Equipamentos, Seleção de Pessoal e Operação. A meta é concluída quando o centro de capacitação estiver em funcionamento.

Com base nas etapas da ferramenta “termômetro”, e após entrevistas com os atores, elaborou-se o fluxograma com as etapas de execução da meta e seus responsáveis:

Figura 2: Fluxograma da meta nº 78, de acordo com as etapas de monitoramento do “termômetro”⁴



Fonte: elaboração própria

De acordo com o Relatório Anual de 2010 (SEMPA, 2011b, p. 19), a meta não havia tido qualquer evolução, constando com 0% de fases concluídas.

Esse andamento permaneceu inalterado até maio/2011, sendo que em junho/2011 houve significativa evolução da meta: foram cumpridas as fases de Levantamento de Dados/Cadastro até a fase de Contratação de um dos centros de capacitação, conforme Figura 3 abaixo.

⁴ Neste fluxograma, a sigla EDIF refere-se ao Departamento de Edificações, subordinado à Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras.

Figura 3: “Termômetro” da Meta n° 78 (junho/2011)

	LEVANTAMENTO DE DADOS / CADASTRO:	DEFINIÇÃO DA REGIÃO:	DEFINIÇÃO DO IMÓVEL:	DESAPROPRIAÇÃO / DISPONIBILIZAÇÃO DO IMÓVEL:	DEFINIÇÃO DE PARCEIRO:	PROJETO:	EDITAL:	LICITAÇÃO:	CONTRATAÇÃO:	OBRAS:	INFRAESTRUTURA:	COMPRA DE EQUIPAMENTOS:	SELEÇÃO DE PESSOAL:	OPERAÇÃO:	META ATINGIDA
<p> ✔ Etapa concluída N/A Não se Aplica 🎯 Meta Atingida ➔ Etapa atual 🕒 Sem definição </p>															
SUBPREF. BUTANTÃ															
DISTRITO RAPOSO TAVARES															
Centro de Capacitação Raposo Tavares - Rua Telmo Coelho Filho s/n°	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	➔					dez-12
SUBPREF. TERRITÓRIO A DEFINIR															
DISTRITO TERRITÓRIO A DEFINIR															
Centro de Capacitação 02 - a definir	➔														dez-12

Fonte: <<http://www.agenda2012.com.br/cidade-sustentavel/metasp/78/2-centros-de-capacitacao-para-cooperados-de-reciclagem-de-lixo>>. Acesso em 20/06/2011.

5.1.3. Dificuldades relacionadas à execução da meta

No levantamento das dificuldades que poderiam estar relacionadas à execução da meta, quatro pontos essenciais devem ser destacados.

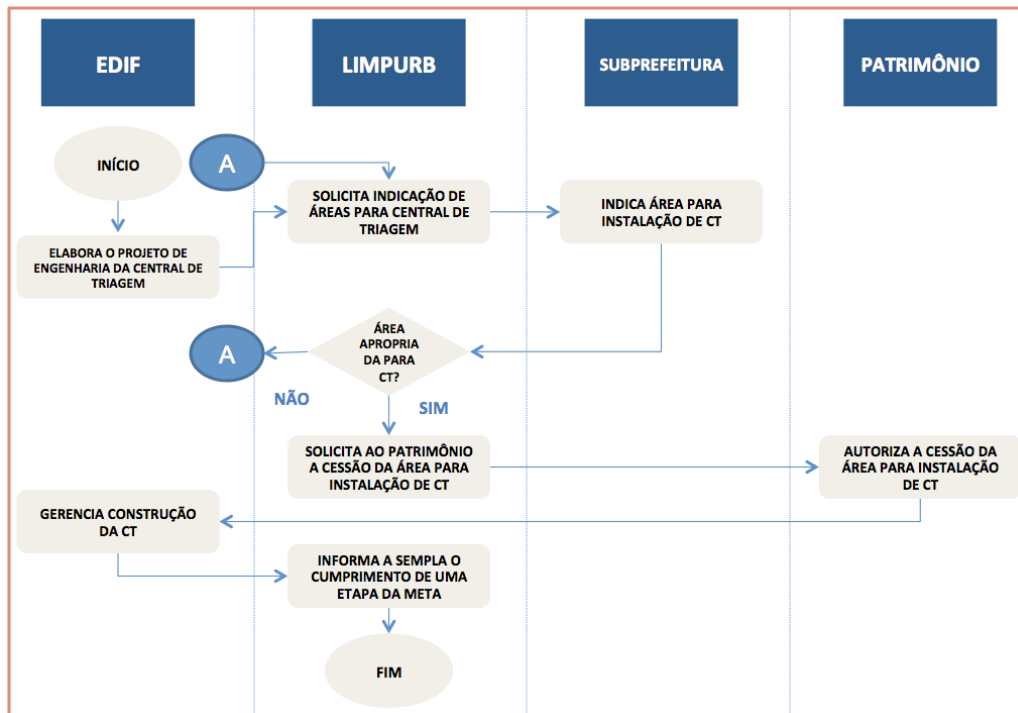
1) Conforme informado pelo LIMPURB, esse órgão entende haver maior racionalidade e eficiência na instalação de um centro de capacitação em conjunto com uma central de triagem⁵. Isso trouxe como consequência a vinculação, na fase de execução, entre a meta n° 78 (construção de 2 centros de capacitação) e meta n° 79 (construção de 9 centrais de triagem)⁶. O monitoramento dessas metas, contudo, permanece sendo feito separadamente.

Diante dessa efetiva vinculação, na etapa de execução, entre as duas metas, o fluxograma da execução da meta n° 78, tal como vem sendo efetivamente realizada, foi assim redesenhado para melhor refletir a realidade de implementação da meta:

⁵ De acordo com os técnicos entrevistados, essa vinculação evitaria duplicidade quanto à disponibilização de local, de alguns equipamentos e da esteira.

⁶ Ao deparar-se com o fato de que a meta n° 78 e a meta n° 79 estavam vinculadas na prática, o grupo optou por não abarcar esta terceira meta na análise, focando somente os aspectos desta meta relevantes para a explicação do atraso da meta n° 78. Essa decisão foi baseada em dois fatores: (i) fidelidade ao Termo de Referência, que solicitava a análise de duas metas; e (ii) a meta n° 79 não se encontrava em atraso.

Figura 4: Fluxograma da meta n° 78, de acordo com sua execução pelo LIMPURB⁷



Fonte: elaboração própria

2) O LIMPURB apenas atualiza o cumprimento de cada fase da meta após a aprovação dos trâmites administrativos internos. Isso pode gerar divergências entre o que está sendo de fato executado e o que está sendo medido pelo sistema de monitoramento das metas.

Exemplo disso é o ocorrido com o centro de capacitação a ser instalado na região da Subprefeitura do Butantã. Nos primeiros contatos com o LIMPURB (início de maio/2011), já havia a informação de que um dos centros de capacitação seria instalado em conjunto com a central de triagem que estava sendo construída no bairro do Butantã. Dessa forma, as etapas da meta referentes à definição da região e do imóvel já poderiam constar como “cumpridas” no sistema de monitoramento. Contudo, quando indagados sobre o motivo pelo qual as etapas do primeiro centro de capacitação ainda não tinham sido atualizadas no sistema de monitoramento, os técnicos do LIMPURB responderam que isso apenas seria feito após a aprovação do processo administrativo, evitando, assim, a necessidade de explicações caso

⁷ Neste fluxograma, a palavra “Patrimônio” refere-se ao Departamento de Gestão do Patrimônio Imobiliário, vinculado à SEMPLA.

houvesse problemas nesse processo. Conforme visto, a meta foi atualizada no sistema de monitoramento apenas em junho/2011.

3) Enquanto a meta nº 78 foi atualizada em junho/2011 no sistema de monitoramento (constatando-se o início da construção no Butantã), no “termômetro” da meta nº 79 não constava nenhuma central de triagem na localidade⁸. Contudo, segundo informado pelo LIMPURB, o espaço no Butantã serviria justamente para abrigar a central de triagem e, paralelamente, o centro de capacitação – sendo que este já estava atualizado no sistema de monitoramento. Ou seja, no que se refere ao espaço do Butantã, a meta nº 78 foi atualizada, enquanto que a meta nº 79 não. Esse ponto despertou preocupações quanto à existência de possíveis inadequações na atualização da meta pelo LIMPURB.

4) Uma vez que o prazo máximo para a conclusão dos centros de capacitação é dezembro/2012, os técnicos do LIMPURB entendem que a meta não está atrasada. Pelo contrário: tendo em vista que a construção de um dos centros de capacitação está bastante avançada, eles entendem que estão adiantados. Para esses técnicos, a meta nº 78 será facilmente cumprida, sendo outras as metas que lhes trazem preocupação. Isto porque não haveria maiores dificuldades em se encontrar um local para a instalação de centro de capacitação – diferentemente do que ocorre com as centrais de triagem, em que restrições de uso e ocupação do solo limitam os locais para sua instalação. Assim, ainda de acordo com os técnicos, caso haja dificuldades em se encontrar um local para a instalação do centro de capacitação em conjunto com a central de triagem, eles poderão encontrar rapidamente um local para a implantação exclusiva do centro de capacitação, cumprindo então a meta. No entanto, apesar dessa visão dos técnicos do LIMPURB, o sistema de monitoramento da Agenda 2012 identifica a execução da meta em situação crítica.

5.1.4. Hipóteses de trabalho e investigação

Após o contato inicial com a meta e os atores envolvidos, foram tecidas quatro hipóteses sobre as possíveis causas do atraso, não necessariamente excludentes entre si:

Hipótese 1 – problemas no monitoramento da meta (“termômetro desregulado”): nesta hipótese, haveria ausência de qualquer problema na execução da meta, em que pese o indicador de eficácia apontar que 0% das fases está cumprida. O problema estaria localizado

⁸ A indicação da central de triagem no Butantã passou a constar no termômetro apenas após a atualização do início de julho/2011.

no sistema de monitoramento das metas. Este problema pode ter origem em duas fontes, concomitantes ou não. Por um lado, a sistemática de monitoramento estabelecida pela SEMPLA poderia ser inadequada para a meta específica. Por outro, poderia haver problemas na atualização da execução da meta pelo LIMPURB. Não se descarta ainda a possibilidade de haver possíveis desentendimentos entre ambas as partes, relativos ao funcionamento do sistema de monitoramento ou ao significado de cada etapa.

Hipótese 2 – problemas gerados pela vinculação das metas na etapa de execução (“novelo de metas”): o atraso da meta estaria relacionado à vinculação concreta entre a meta nº 78 (centros de capacitação) e a meta nº 79 (centrais de triagem). Nesta hipótese, o atraso na construção de centros de capacitação seria consequência de dificuldades na construção de novas centrais de triagem.

Hipótese 3 – ausência de participação dos atores na definição das metas (“teatro sem atores”): atraso decorreria do fato de a definição e o planejamento das metas ter ocorrido sem a participação dos principais atores do processo (técnicos da SES e do LIMPURB e cooperativas). A falta de participação desses atores pode ter gerado metas, etapas e cronogramas não adequados à realidade, ensejando, por conseguinte, dificuldades na sua execução e ruídos de comunicação entre os agentes envolvidos.

Hipótese 4 – agentes públicos não preparados para atuarem em um novo paradigma de gestão pública (“meta sem gestão”): atraso decorreria do fato de que a instituição de um processo de gestão por metas e desempenho (por meio da Agenda 2012) não foi acompanhada de uma efetiva ruptura com o paradigma burocrático de gestão pública. Para tal ruptura, seria necessária a criação de novos mecanismos de responsabilização e incentivos, bem como uma política de treinamento e capacitação para os funcionários responsáveis pela gestão das metas.

5.2. Diagnóstico e conclusões

Após entrevistas com LIMPURB e SEMPLA, bem como a análise do material de monitoramento disponível, conclui-se o diagnóstico referente ao atraso da meta, que se embasa em quatro pontos principais, seguidos de algumas considerações:

- (i) Execução da meta não está tão atrasada quanto demonstra o sistema de monitoramento*

Verificou-se que, na execução da meta, há um descolamento entre realidade e sistema de monitoramento.

Até a última atualização em junho/2011, a execução da meta esteve bem mais adiantada do que o apresentado pelo sistema de monitoramento. Apenas após essa última atualização é que houve maior adequação entre a fase de execução real e a fase de execução apresentada no sistema de monitoramento.

(ii) Há problemas na atualização do monitoramento

Há demora excessiva na atualização da meta pelos gestores do LIMPURB, o que enseja uma preocupação quanto ao *status* da meta que não retrata a realidade de sua execução.

Essa demora é causada por um excesso de zelo dos técnicos na atualização das metas, tendo em vista as explicações que são exigidas para justificar o “retorno” de uma fase da meta, caso algo dê errado⁹. Desta forma, o LIMPURB adia a inserção de informações mais atualizadas no sistema de monitoramento até a finalização de todos trâmites administrativos internos (que em geral se referem a mais de uma fase de execução da meta), para se resguardar em caso de eventuais dificuldades quanto à sua execução.

Ocorre que, ao aguardar a finalização do processo administrativo para atualizar, de uma só vez, uma grande quantidade de etapas de execução, o LIMPURB acaba atuando de forma antagônica ao próprio sentido do instrumento “termômetro”, que requer, para sua efetividade, atualizações “etapa por etapa”, conforme a fase real de execução da meta. Esse comportamento acaba por sinalizar, para os usuários do “termômetro” e mesmo para o Governo, uma preocupação não condizente com a realidade.

(iii) Meta pode ser cumprida sem muitas dificuldades

Conforme relatado pelos técnicos do LIMPURB, a meta nº 78 pode ser facilmente cumprida, uma vez que não há dificuldades em se encontrar um local para a instalação de centro de capacitação.

⁹ Por exemplo, caso a fase de escolha do local de implementação de uma obra seja atualizada e, posteriormente, o órgão gestor retire essa atualização, deverá prestar explicações sobre o aparente “retrocesso”. Essa justificativa é exigida pela SEMPLA e sua necessidade é reforçada por questões de caráter político e midiático.

Há, ainda, um plano alternativo para caso a vinculação com a meta nº 79 comece a atrasar a execução da meta nº 78. Nesse caso, o LIMPURB pretende implantar um centro de capacitação desvinculado da central de triagem, separando, portanto, a execução das duas metas.

Esse fato ressalta a conclusão anterior, no sentido de que há uma preocupação com relação à meta mostrada pelo sistema de monitoramento que não condiz com sua realidade de execução.

(iv) Vinculação entre as metas nº 78 e 79 não gera atrasos na execução ou no monitoramento

A vinculação concreta entre as metas nº 78 e nº 79 não é um problema por si só, nem para a execução, nem para o monitoramento.

Não é um problema para o cumprimento da meta nº 78 primeiro porque a execução das centrais de triagem caminha em um ritmo adequado¹⁰. Segundo porque, de acordo com os técnicos, caso seja difícil encontrar um local para ambas as instalações (central de triagem e centro de capacitação), poderá ser facilmente encontrado um local para a implantação exclusiva do centro de capacitação, garantindo o cumprimento da meta nº 78.

A vinculação tampouco representa um problema para o monitoramento, pois embora a execução de ambas as metas esteja concretamente vinculada, no monitoramento elas permanecem separadas, sendo atualizadas de forma independente. Tanto é assim que, conforme item 5.1.3, a meta nº 78 foi atualizada no “termômetro” em junho/2011 (constatando-se o início da construção num local e no Butantã), enquanto que a meta nº 79 não foi.

(v) Outras considerações

Não obstante a conclusão que o LIMPURB possui as condições para implementar a meta nº 78 sem muita dificuldade, faz-se necessário ressaltar algumas observações do grupo com relação a outras questões importantes.

¹⁰ Conforme Relatório Anual (SEMPA, 2011b, p. 22), a meta encontrava-se com 33% de execução mas, conforme instrumento “termômetro”, pode-se verificar que a execução encontrava-se, em julho/2011, mais adiantada.

Constataram-se fortes indícios de que, de fato, não houve participação dos principais atores relevantes (equipe executora da meta e cooperativas de reciclagem) na formulação da meta. Tampouco parece haver a preocupação, por parte da equipe do LIMPURB, de consultar as cooperativas sobre eventuais sugestões para uma melhor execução desta meta, que as tem como beneficiárias finais.

Muito embora não seja possível afirmar que esse fato possa impactar a execução da meta em si, é possível questionar se a falta de participação das cooperativas no processo não trará impactos negativos para a efetividade da meta¹¹.

Outra questão fundamental diz respeito à detecção de deficiências no planejamento para a execução da meta nº 78, ainda que até o momento essas deficiências não estejam impactando diretamente sua execução. Esse problema parece contribuir para a confirmação da hipótese referente à falta de treinamento da equipe executora para trabalhar em um paradigma de gestão com foco em resultados.

5.3. Recomendações e plano de ação

Diante do diagnóstico acima traçado, em que se destaca a constatação de que o sistema de monitoramento apresenta uma preocupação com relação à execução da meta maior do que deveria haver (uma vez que ela está mais adiantada e que seria facilmente cumprida), propõe-se a introdução de alguns mecanismos para adequar o sistema de monitoramento e garantir a implementação dos 2 centros de capacitação.

As alternativas não são excludentes e sugere-se que sejam implantadas simultaneamente. Cada recomendação vem acompanhada de uma ficha executiva, que estabelece prazos¹², órgãos responsáveis, impacto orçamentário¹³ e riscos a serem considerados em sua implementação.

¹¹ Embora o foco deste trabalho não sejam as questões referentes à efetividade das metas traçadas pela prefeitura, achou-se por bem apontar a detecção, nas entrevistas, de possíveis desafios à efetividade da proposta. Um desses pontos, ressaltado pelo RECIFRAN, é a provável dificuldade dos cooperados em arcarem com os custos de locomoção até os centros de capacitação, dada sua situação de vulnerabilidade econômica e social.

¹² Os prazos estabelecidos nas recomendações têm por base a previsão de início em setembro de 2011.

¹³ As estimativas de impacto orçamentário foram baseadas em pesquisas de mercado e refletem o custo estimado para a implementação, pela prefeitura, de cada ação proposta.

5.3.1. Inserir campo para informações qualitativas no sistema de monitoramento das metas

A falta de *informações qualitativas* no sistema de monitoramento permite ao observador tirar conclusões que nem sempre são corretas.

Assim, para que não haja distorção entre a realidade da execução da meta e o monitoramento da Agenda 2012, propõe-se a inclusão de um campo para inserção de informações qualitativas nos relatórios de monitoramento e na ferramenta “termômetro” da Agenda 2012.

Dessa forma, evitar-se-ia que a SEMPLA e outros atores que acompanham a Agenda 2012 vejam metas que seriam facilmente realizáveis como preocupantes. Além disso, esse campo poderia ser usado para prestar esclarecimentos sobre quaisquer dúvidas referentes à execução das metas, tal como o planejamento de sua execução.

Especificamente no caso da meta nº 78, o campo de informações seria utilizado para informar que: (i) a demora está relacionada à vinculação entre as metas nº 78 e nº 79; (ii) caso haja atraso crítico, a meta poderá ser facilmente executada de forma isolada.

A introdução desse campo de observações depende de alteração do sistema de inserção de dados e monitoramento das metas. Este sistema foi implantado, no início do Programa de Metas, por um técnico da prefeitura que não compõe mais o quadro funcional da instituição. Assim, para efetuar alterações no sistema, faz-se necessária a contratação de técnico ou programador terceirizado, com custo estimado de R\$ 2.000, ou a indicação de um novo técnico do atual quadro da prefeitura.

Além disso, é necessário entrar em contato com a empresa responsável pela administração do *site* da Agenda 2012 e informá-la da alteração, para que possa incluir o campo “observação” na ferramenta “termômetro”.

Uma vez realizada a alteração nos sistemas, caberia à SEMPLA informar aos gestores, por meio de memorando e mensagens eletrônicas, a funcionalidade do novo campo. É importante atentar, nesta comunicação com os gestores, para que esta ferramenta seja utilizada somente quando houver real necessidade de esclarecimento quanto à execução da meta ao observador, a fim de evitar o risco de má utilização.

Quadro 3: Inserção de campo de “observações” no sistema de monitoramento

Recomendação: Inserção de campo de “observações” no monitoramento				
Ações Propostas	Responsável	Prazo	Impacto Orçamentário	Riscos
Inserir campo “observações” no sistema de monitoramento	SEMPLA	Nov/2011	R\$ 2.000*	* Má utilização do campo “observações”

* Apenas no caso de contratação de programador terceirizado.

Fonte: elaboração própria

5.3.2. Orientar para uma atualização mais condizente com realidade

A demora na atualização das fases de execução da meta nº 78 também permite que o observador tire conclusões sobre o andamento da meta não condizentes com a realidade.

Dessa forma, a fim de evitar demora e excesso de zelo para a atualização das metas no sistema, propõe-se que a SEMPLA oriente as diferentes secretarias a atualizarem as metas de forma condizente com sua execução.

Essa orientação direcionada aos gestores das 223 metas poderia ser feita por meio de *workshops* e comunicação direta, esclarecendo sobre a importância de manter as fases de execução sempre atualizadas.

Para dirimir os riscos de que os gestores não recebam a informação ou não dêem andamento às recomendações sugeridas, a SEMPLA poderá entrar em contato direto com os gestores e questioná-los sobre o recebimento das orientações e encaminhamentos.

Quadro 4: Atualização da execução da meta mais condizente com a realidade

Recomendação: Atualização da execução da meta mais condizente com a realidade				
Ações Propostas	Responsável	Prazo	Impacto Orçamentário	Riscos
Workshop com gestores das metas	SEMPLA	Dez/2011	R\$ 10.000*	* Não comparecimento dos gestores * Aproveitamento insatisfatório
Enviar memorando e e-mail para todos os gestores especificando a necessidade de atualização mais condizente	SEMPLA	Out/2011	-	* A informação não chegar ao responsável * O responsável ignora a informação

* Custo estimado para workshop com 1 dia de duração, para 250 pessoas.

Fonte: elaboração própria

5.3.3. Elaborar cronograma de planejamento para execução da meta nº 78

Conforme visto no diagnóstico, os técnicos do LIMPURB entendem que a meta poderá ser facilmente executada. Ademais, ainda que se vise a execução da meta nº 78 em conjunto com a meta nº 79, há a alternativa de execução daquela meta que não seja sua dependência da central de triagem (construção isolada do centro de capacitação).

No entanto, em que pesem essas conclusões favoráveis quanto ao andamento da execução da meta, não há qualquer planejamento efetivo pelo LIMPURB quanto à execução da meta nº 78.

Dessa forma, é recomendável que o LIMPURB planeje as etapas e ações necessárias para a conclusão do centro de capacitação em andamento e para a instalação do centro faltante, de modo a assegurar a continuação do andamento adequado de execução. Nesse planejamento deve ser incluída uma previsão de limite de tempo que o LIMPURB poderá aguardar a construção de uma nova central de triagem para implantação do centro de capacitação, bem como programar as fases necessárias para isso.

Assim, caso venham a surgir eventuais dificuldades para a execução da meta nº 79, a alternativa para a execução do centro de capacitação já estaria planejada e pronta para seu implemento.

Propõe-se, assim, o desenho de um cronograma para planejar a implantação do centro de capacitação. Para a elaboração do cronograma, o LIMPURB deverá atentar para os seguintes aspectos:

- (i) estimar o prazo necessário para implementação do centro de capacitação individualmente (“cronograma de implementação individual”), incluindo:
 - estimativa dos gastos com equipamentos e locação de espaço para instalação do centro;
 - estimativa e previsão do tempo necessário para buscar possíveis locais para a instalação dos centros de capacitação;
 - definição dos responsáveis para cada tarefa;
 - avaliação dos riscos inerentes à execução de cada etapa;
- (ii) a partir desse cronograma, estimar a data limite em que a implementação do centro de capacitação pode aguardar a identificação de uma central de triagem.

O LIMPURB deverá, ainda, estabelecer uma sistemática de monitoramento da execução do cronograma, que poderá incluir a realização de reuniões periódicas entre os responsáveis pela execução das etapas previstas.

Quadro 5: Elaboração de cronograma de planejamento

Recomendação: Estabelecer cronograma de planejamento				
Ações Propostas	Responsável	Prazo	Impacto Orçamentário	Riscos
Estabelecer cronograma de planejamento	LIMPURB-2	Set/2011	-	<ul style="list-style-type: none"> • Inadequação do cronograma • Não cumprimento do cronograma

Fonte: elaboração própria

6. META 80: PONTOS DE ENTREGA VOLUNTÁRIA

6.1. Apresentação da meta

6.1.1. Descrição da meta

A meta nº 80 diz respeito à instalação e operação de 1.000 Pontos de Entrega Voluntária de coleta de material reciclável (“PEVs”) em escolas, unidades de saúde e outros locais conveniados.

O objetivo dessa meta é aumentar os espaços de acesso público aos pontos de entrega de material reciclável, elevando assim a parcela do lixo urbano que é destinada para triagem e reciclagem.

Quanto à definição de PEV, os técnicos do LIMPURB afirmaram que esta denominação é atribuída a pontos de coleta de material reciclável que sejam de acesso público¹⁴. A Figura 5 a seguir ilustra um tipo de PEV.

¹⁴ Assim sendo, instalações destinadas ao recebimento de materiais recicláveis que estejam em locais de acesso restrito – tais como condomínios privados – não são consideradas como PEV.

Figura 5: Foto de Ponto de Entrega Voluntária



Fonte: PLASTIVIDA. Disponível em <<http://www.plastivida.org.br>>. Acesso em 20/07/2011.

A instalação de 1.000 PEVs foi também prevista no Plano Plurianual 2010-2013 (produto nº 5609), sendo alocado R\$ 1.000 para cada unidade (um milhão de reais no total). No entanto, até 31 de maio de 2011 nenhum valor havia sido empenhado ou executado para seu cumprimento, conforme quadro detalhado de informações orçamentárias (SEMPLA, 2011a).

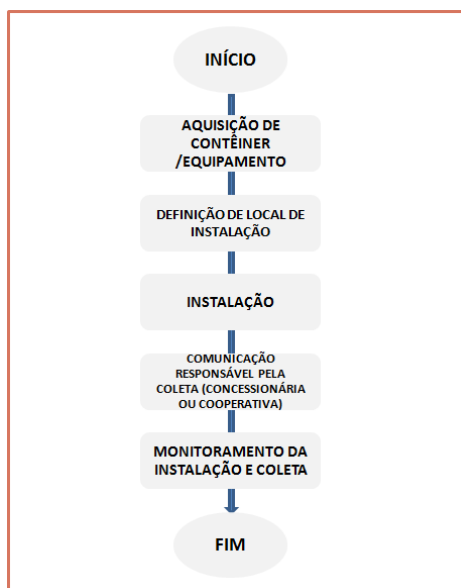
6.1.2. Acompanhamento, fluxograma e *status* da meta

No sistema de monitoramento, a execução da meta está dividida em três períodos, cada qual com a previsão de uma quantidade de PEVs a serem instalados: (i) ano 2010: instalação de 300 PEVs; (ii) ano 2011: instalação de 300 PEVs; (iii) ano 2012: instalação de 400 PEVs.

De acordo com o Relatório Anual de 2010 (SEMPLA, 2011b, p. 22), a meta não teve qualquer execução, constando com 0% de fases concluídas. Até julho/2011, a meta continuava com 0% de execução.

A partir das informações básicas encontradas sobre o funcionamento de postos de coleta seletiva, foi possível construir o seguinte fluxograma de execução da meta, conforme sua formulação:

Figura 6: Fluxograma da meta nº 80, de acordo com sua formulação



Fonte: elaboração própria

6.1.3. Dificuldades relacionadas à execução da meta

No diagnóstico das dificuldades relacionadas à execução da meta, quatro pontos devem ser destacados.

1) É necessário entender breve histórico relacionado à formulação da meta. Conforme consta nos processos administrativos referentes à parceria¹⁵, em junho/2006 foi celebrado um termo de parceria entre SES e a empresa BR+10 (pessoa jurídica privada, com fins lucrativos). O objetivo da parceria era a instalação e manutenção de 1.000 pontos de coleta seletiva pela empresa, sem ônus para a prefeitura. Nos equipamentos instalados, a BR+10 poderia vender espaço publicitário para outras empresas, conforme preço acordado entre elas, não cabendo à SES participação alguma nesses acordos. Ao LIMPURB caberia a supervisão da execução do termo.

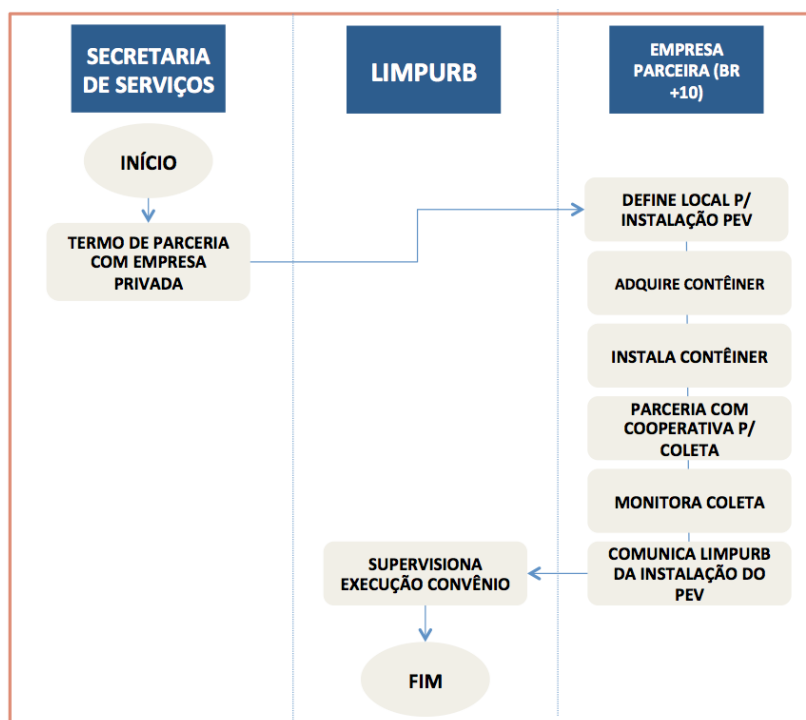
¹⁵ Processo Administrativo nº 2010-0.277.486-8 e Processo Administrativo nº 2005-0.319.172-4.

Ocorre que a execução do termo de parceria ficou paralisada, sendo que apenas foram implantados três PEVs¹⁶. Após o término de sua vigência (junho/2009), não houve prorrogação da parceria.

2) A formulação da meta de instalação de 1.000 PEVs aparentemente teve por base o referido termo de parceria com a empresa BR+10, tanto em relação ao dimensionamento da meta (1.000 pontos), quanto em relação ao seu cumprimento (isto é, visa-se a execução da meta por meio da parceria com a referida empresa).

Para melhor compreender a execução da meta nº 80 a partir da parceria prevista entre SES e BR+10, convém verificar o seguinte fluxograma:

Figura 7: Fluxograma de execução da meta nº 80, conforme vem sendo executada pelo LIMPURB



Fonte: elaboração própria

¹⁶ Durante o período abarcado pelas metas da Agenda 2012, houve um único PEV implantado pela BR+10, localizado no bairro de Higienópolis (ver Figura 5). Não obstante haver menção no corpo do PEV à Prefeitura e à Secretaria de Serviços, sinalizando que o PEV faria parte da parceria, o LIMPURB não o considera no cálculo da meta.

Diante dessa aparente relação entre a meta nº 80 e parceria com a BR+10, cumpre ressaltar que não há nada que vincule expressamente a execução da meta à referida parceria. A especificação das metas (conforme consta na ferramenta “Termômetro”) descreve apenas a implantação de “*Postos de Coleta Voluntária de Material Reciclável em escolas, unidades de saúde e outros*”.

3) Outra possível dificuldade identificada refere-se à forma de contabilização dos PEVs, isto é, o que é considerado como “PEV” para fins da meta nº 80. No passado, a prefeitura já havia implantado PEVs, inclusive mediante a imposição de obrigação às empresas concessionárias responsáveis pela coleta de lixo na cidade¹⁷. Esse fato despertou suspeitas de que, por algum motivo, o LIMPURB não estivesse considerando, para efeitos de cálculo da execução da meta, PEVs implantados de outras formas que não mediante parceria com a BR+10. Contudo, na segunda rodada de entrevistas ficou claro que, após a criação da Agenda 2012, nenhum novo PEV foi implantado pela prefeitura (diretamente ou por meio das concessionárias)¹⁸.

4) O LIMPURB está atuando em duas frentes para alcançar o cumprimento das metas:

- (i) *Redimensionamento da meta*: os técnicos do LIMPURB entendem que há um superdimensionamento da meta que independe dos problemas enfrentados na parceria com a BR+10. Em razão disso, em julho/2011 o LIMPURB fez pedido de redimensionamento da meta à SEMPLA, para diminuir a meta para 100 PEVs. O pedido ainda não foi apreciado pela SEMPLA ou pelo Conselho Consultivo da Agenda 2012.
- (ii) *Busca de alternativas de parcerias para implantação dos PEVs*: conforme processo administrativo analisado, o LIMPURB está buscando alternativas de parcerias com a iniciativa privada para a implementação de PEVs, que superem as dificuldades apontadas para a execução da parceria com a BR+10. No entanto, até agora não houve planejamento concreto de nenhuma alternativa.

¹⁷ Conforme informado no site do LIMPURB (<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/servicos/limpurb/coleta_seletiva/index.php?p=4623>, acesso em 23/07/2011), há 3.811 PEVs instalados no Município de São Paulo. A própria sede do LIMPURB conta com um PEV de 2.500 litros, do tipo “ciclêia”.

¹⁸ O PEV instalado na Praça Buenos Aires foi implantado pela empresa PLASTIVIDA, parceira da BR+10. No entanto, a Prefeitura entende que este PEV não está inserido no âmbito do termo de parceria. Por esse motivo, não está sendo computado para efeitos do monitoramento da meta.

6.1.4. Hipóteses de trabalho e investigação

Após o contato inicial com a meta e os atores envolvidos em sua execução, foram tecidas quatro hipóteses sobre as possíveis causas do atraso da meta, não necessariamente excludentes entre si:

Hipótese 1 – problemas na contabilização da meta (“aprendendo a contar”): nesta hipótese, cogitou-se que o problema estaria concentrado na forma de contabilização dos PEVs, uma vez que o LIMPURB estaria considerando como PEV, para fins da meta da Agenda 2012, apenas os equipamentos instalados no âmbito do termo de parceria com a empresa BR+10, mas não outros PEVs implantados pela prefeitura por meio das concessionárias de coleta de lixo.

Hipótese 2 – inação na busca por alternativas (“a fila não andou”): outra hipótese cogitada é que há inércia do LIMPURB na busca por alternativas para a implementação dos PEVs, mesmo após os problemas enfrentados no cumprimento do objeto do termo de parceria com a empresa BR+10. Os esforços foram focados, em um primeiro momento, exclusivamente na busca da efetivação da parceria. A partir do final de 2010 os esforços se deslocaram para um pedido de redimensionamento da meta, e apenas no meio de 2011 que se começa a cogitar em alternativas de implementação sem, contudo, haver qualquer planejamento concreto.

Hipótese 3 – “path dependence”: última hipótese para explicar o atraso da meta é que a inação na busca por alternativas por parte da prefeitura está relacionada com um processo de autorreforço de decisões tomadas no passado. A decisão de investir em um modelo de parceria com uma empresa para a instalação de pontos de entrega de material reciclável foi retomada ao menos em dois momentos: no plano de governo do então candidato Kassab e no Programa de Metas lançado em 2008. Em nenhum desses momentos houve uma análise crítica da viabilidade desta parceria frente às novas dificuldades que se apresentavam. Pelo contrário, esse objetivo parece ter se reproduzido de forma quase automática no interior da Administração. Trata-se de hipótese inspirada na teoria do “*path dependence*” ou “dependência da trajetória”¹⁹.

¹⁹ A teoria do “*path dependence*” é utilizada em economia e nas ciências sociais para explicar como as decisões tomadas por um determinado ator em uma circunstância qualquer estão limitadas por outras escolhas tomadas no passado, mesmo que as condições passadas que tenham determinado aquelas escolhas não sejam mais relevantes (PRAEGER, 2008).

6.2. Diagnóstico e conclusões

Após entrevistas com LIMPURB e SEMPLA, bem como análise do material de monitoramento disponível e do processo administrativo concernente à parceria com empresa BR+10, concluiu-se o diagnóstico referente ao atraso da meta, que se embasa em cinco pontos principais:

(i) Insucesso da parceria para implementação dos PEVs

Primeiro fator identificado foi a falha na parceria com a empresa BR+10²⁰, o que vem inviabilizando a execução da meta.

Conforme visto, a parceria encerrou-se em junho/2009 e, desde então, tem-se discutido no âmbito da SES e do LIMPURB sua renovação. Por outro lado, o LIMPURB não planejou a execução da meta, e teve como única opção para sua execução a citada parceria.

Desta forma, a inviabilização da parceria foi identificada como fator relevante, pois se houvesse sucesso na parceria, o *status* da meta não estaria estagnado em 0%.

(ii) Falta de planejamento e ausência de alternativas para a execução da meta

Desde o início da Agenda 2012, programa-se a execução da meta por meio da parceria com a empresa BR+10. Esta parceria, por sua vez, encerrou-se em junho/2009. Desde então, tem-se discutido sua possível renovação.

Mesmo diante do atraso crítico e de toda a dificuldade relacionada à parceria em questão, o LIMPURB não planejou efetivamente nenhuma alternativa para a execução da meta. Tampouco houve planejamento sobre até quando seria viável insistir na parceria com a empresa BR+10 para a execução da meta e a partir de quando seria necessário buscar outros meios de execução.

Na última reunião, foi apresentada pelo LIMPURB a alternativa de implementar a meta por meio das concessionárias de lixo. Além disso, no processo administrativo encontra-

²⁰ Há vários fatores que podem explicar a dificuldade na execução da parceria, conforme se extrai dos processos administrativos e das entrevistas com os técnicos do LIMPURB. Esses fatores são: dificuldades relacionadas às obrigações previstas aos cooperados; divergências internas ao LIMPURB quanto à utilidade e viabilidade da parceria; e promulgação da Lei Cidade Limpa, o que a princípio inviabilizaria o modelo de venda de espaço publicitário. Não é possível, no entanto, identificar qual exatamente foi o fator determinante (se é que houve apenas um) para o insucesso da parceria, o que não interfere nas conclusões ora apresentadas.

se a determinação de criação de uma comissão mista, para o estudo das alternativas de parcerias para a construção de PEVs. No entanto, até o presente momento não há planejamento concreto de alternativa para a implementação da meta.

Desta forma, todos os esforços voltaram-se para a viabilização da execução do termo de parceria com a empresa BR+10 e, mais recentemente, para o pedido de redimensionamento da meta. Não houve e continua não existindo planejamento de alternativas viáveis para a execução da meta.

Essa falta de planejamento é fator determinante para que a meta continue, até o presente momento, com 0% de execução, e sem perspectivas de alteração desse quadro num curto prazo.

(iii) Erro na formulação da meta

Percebe-se ter havido erro na formulação da meta, o que é fator relevante para explicar o estado crítico de sua inexecução.

A meta nº 80 está claramente relacionada com a proposta de parceria apresentada em 2006 pela empresa BR+10, e que foi posteriormente trazida para o Plano de Governo e para a Agenda 2012 sem maior análise crítica por parte dos formuladores desses documentos de planejamento. Referida parceria sofreu dificuldades significativas, sendo que apenas 3 dos 1.000 PEVs previstos foram concluídos. Além disso, houve a promulgação da Lei Cidade Limpa em 2007 (Lei Municipal nº 14.223), que pode ter dificultado o modelo de parceria com o setor privado para a implantação dos PEVs²¹. Ocorre que nenhum desses fatores parece ter sido considerado na elaboração do Programa de Governo ou na formulação da meta, ocorrida em 2008, nem mesmo na determinação do número de PEVs propostos.

Todos esses elementos permitem caracterizar uma situação do tipo “*path dependence*”, em que elementos aparentemente aleatórios do passado (a apresentação à PMSP de um pedido de parceria pela BR+10, a escolha dessa parceria para compor o Programa de Governo do Prefeito Kassab) levam a uma situação em que a prefeitura encontra-se “travada” (“*locked in*”) em uma alternativa. Independentemente de ser ou não a melhor alternativa para solução

²¹ Em um primeiro momento, a Lei Cidade Limpa foi apresentada como o principal obstáculo à efetivação da parceria. No entanto, após consulta ao processo administrativo, não foi possível concluir que este foi o principal fator que explica o fracasso na execução da parceria. Infelizmente, a BR+10 recusou-se a receber o grupo para fornecer maiores esclarecimentos.

do problema, os custos de abandonar a parceria com a BR+10 tendem a aumentar com o tempo, na medida em que avança a percepção de que apenas este parceiro detém o “*know-how*” que garantirá a execução da meta e evitará o desgaste político associado com o eventual não cumprimento da meta dentro do prazo.

A administração tornou-se, assim, dependente de uma proposta de ação governamental formulada no passado por agentes externos a ela (empresa BR+10). Fica claro que não houve uma análise mais aprofundada sobre a viabilidade de se inserir a referida proposta no Programa de Governo do então candidato Kassab, ou quando da conversão desta proposta em meta da Agenda 2012. Tampouco cogitaram-se, à época, formas alternativas de execução para uma proposta desse tipo. Tanto é assim que a única alternativa de implementação até aqui trabalhada pelos técnicos do LIMPURB continua sendo a parceria com a empresa BR+10, encerrada desde junho/2009, sem que tenham sido cumpridos os objetivos acordados.

Isso é relevante, pois se houvesse uma análise mais atenta dessa meta nos momentos apontados, provavelmente teria sido concluído que ela: (i) não deveria entrar na Agenda 2012, diante da incapacidade de ação direta da prefeitura em sua implementação, uma vez que a execução da meta na forma em que foi concebida dependia quase que exclusivamente da ação de um agente externo à administração; (ii) não deveria ter sido prevista com a dimensão que foi, vez que o número pode ter sido superdimensionado pela então empresa parceria da prefeitura; e/ou (iii) poderia ter entrado na Agenda 2012, desde que já fossem elaboradas alternativas para sua execução.

(iv) Dificuldade de manutenção e gerenciamento da coleta dos PEVs

Identificou-se como obstáculo relevante para a execução da meta a dificuldade de zelar pela manutenção e gerenciar a coleta de resíduos de cada PEV.

Quanto à manutenção, vários PEVs outrora implantados pela prefeitura já sofreram atos de vandalismo e depredação, além de serem utilizados como abrigo para moradores de rua. Dessa forma, na escolha do local de instalação do PEV é necessário atentar para a existência de vigilância mínima do local.

Quanto à gestão da coleta dos resíduos, a solução depende da área em que o PEV estará instalado, bem como de tratativas com as cooperativas. Por exemplo, se o PEV estiver num local abrangido pela coletiva seletiva da concessionária de lixo, a coleta poderá ser feita

pela concessionária. Se não estiver na área de coleta da concessionária, deverá ser tentada parceria com uma cooperativa²². Além disso, a frequência da coleta varia conforme a quantidade de resíduos depositados e, portanto, conforme o local de instalação do PEV.

Ressalte-se que ambas as dificuldades devem, em regra, ser abordadas individualmente para cada PEV, sendo difícil uma solução geral para os 1.000 PEVs.

Este fator será relevante na estruturação das recomendações a serem propostas para o aceleração das metas.

(v) Falta de tempo hábil para instalação de 1.000 PEVs

Após a análise das informações, chegou-se à conclusão de que já não há mais tempo hábil para a implantação de 1.000 PEVs, conforme o dimensionamento inicial da meta. Os principais motivos estão relacionados ao fato de que todas as fases necessárias à instalação dos 1.000 PEVs (aquisição de todos os contêineres, definição dos locais, instalação propriamente dita e a definição da logística de coleta) dificilmente poderão ser concluídas até o final de 2012, haja vista as limitações humanas e financeiras para a execução da meta.

Conforme visto acima, a instalação de cada PEV demanda um esforço logístico individualizado. Por esse motivo, a quantidade de PEVs a ser instalada é diretamente proporcional ao tempo necessário para o cumprimento das etapas de execução, uma vez que é necessário definir o local exato e a logística de instalação e coleta, que podem variar de um PEV para outro.

O próprio LIMPURB parece já ter chegado à conclusão semelhante, uma vez que solicitou recentemente à SEMPLA o redimensionamento da meta para 100 PEVs.

6.3. Recomendações e plano de ação

Diante do diagnóstico acima traçado, no qual se destaca o insucesso da parceria tida como meio para a execução da meta e a falta de planejamento de alternativas, propõem-se algumas recomendações. A primeira (item 6.3.1) diz respeito ao redimensionamento da meta. A segunda e a terceira recomendações (itens 6.3.2 e 6.3.3) versam sobre outras formas de

²² Ressalte-se, contudo, que atualmente a coleta seletiva realizada pelas concessionárias abrange uma área significativa do município: de um total de 96 distritos, 74 são contemplados pela coleta seletiva realizada pelas concessionárias de coleta de lixo (LIMPURB, 2011b).

execução da meta que não envolvam a parceria com a empresa BR+10. Novamente, as alternativas apresentadas estão acompanhadas da correspondente ficha executiva, definindo prazos²³, responsáveis, custos²⁴ e riscos.

Ressalte-se que a segunda e a terceira alternativas são mutuamente excludentes, pois a implementação simultânea de ambas acarretaria uma divisão dos esforços gerenciais da SES e do LIMPURB, contribuindo para a paralisia da meta. Assim, sugere-se que LIMPURB e SES definam qual das recomendações entendem mais viável e conveniente e foquem seus esforços para a implementação da meta por meio dessa sugestão.

Por fim, as alternativas 2 e 3 foram elaboradas tendo em vista o número de 1.000 PEVs, ainda que haja proposta de redimensionamento sob análise. Isto porque a opção pelo redimensionamento da meta depende de uma decisão política da prefeitura que não é possível conhecer de antemão se e quando essa decisão será tomada.

6.3.1. Redimensionar a meta

Conforme demonstrado no diagnóstico (item 6.2), concluiu-se que a quantidade de 1.000 PEVs é inexecutável no prazo disponível, o que inclusive motivou o pedido, pelo LIMPURB, de redimensionamento da meta para 100 PEVs.

Entende-se, contudo, que haveria possibilidade de implementação de um número maior de PEVs no período do que o novo número proposto pelo LIMPURB, desde que atendidas as condições mínimas de planejamento e disponibilidade de recursos.

Dessa forma, propõe-se o redimensionamento para 400 PEVs. Este número tem como base uma média de implantação de 25 PEVs por mês, em um período de 16 meses (setembro/11 a dezembro/12).

A possibilidade de revisão das metas é expressamente autorizada pelo art. 69-A, parágrafo 4º, da Lei Orgânica do Município de São Paulo, e já foi utilizada no âmbito da Agenda 2012²⁵.

²³ Os prazos estabelecidos nas recomendações têm por base a previsão de início em setembro de 2011.

²⁴ As estimativas de impacto orçamentário foram baseadas em pesquisas de mercado e refletem o custo estimado para a implementação de cada ação proposta.

²⁵ No âmbito da Agenda 2012, a revisão das metas é denominada “aperfeiçoamento”. Até dezembro de 2010, 18 metas já haviam sofrido alterações. Por exemplo, a meta nº 50: “Instalar 40 mil postos de luz” foi revista para “Instalar 16 mil postos de luz” (SEMPLA, 2011b).

A solicitação de revisão da meta deve ser feita pela SES junto à SEMPLA. Ambas as secretarias negociarão junto ao gabinete do prefeito o redimensionamento da meta. Caso seja aprovada, a nova meta será publicada no Diário Oficial do Município.

Recomenda-se que este processo de redefinição se dê da forma mais célere possível, de forma a possibilitar um melhor planejamento por parte do LIMPURB. No entanto, é importante ressaltar que esse tipo de revisão envolve uma decisão de caráter eminentemente político, uma vez que desperta a atenção da imprensa e da sociedade civil organizada, implicando custos políticos para o prefeito.

Por fim, caso a revisão seja aprovada, recomenda-se a estrita observância de uma das alternativas de execução abaixo expostas (itens 6.3.2 e 6.3.3), devidamente adaptadas à nova quantidade de PEVs, para a implementação da meta.

Quadro 6: Revisão da meta

Recomendação: Solicitação de revisão da meta				
Ações Propostas	Responsável	Prazo	Impacto Orçamentário	Riscos
Solicitar o redimensionamento	LIMPURB, SES, SEAMPLA, Gabinete do Prefeito	Nov/2011	-	* Não aprovação do redimensionamento

Fonte: elaboração própria

6.3.2. Executar a meta via concessionárias

Primeira alternativa para execução da meta é repassar a responsabilidade pela sua implementação às concessionárias do serviço público de coleta de lixo²⁶.

Neste caso, as concessionárias assumiriam as obrigações de adquirir os contêineres, instalá-los e realizar a coleta dos resíduos, bem como se responsabilizar pela conservação dos contêineres.

²⁶ Conforme informado pelo LIMPURB (2011a), atualmente os serviços de coleta de resíduos sólidos urbanos no Município de São Paulo são prestados por duas concessionárias, conforme a região da cidade: área noroeste, sob a concessão da empresa Logística Ambiental (Loga), e área sudeste, sob a responsabilidade da empresa Ecourbis. Disponível em: <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/servicos/limpurb/concessao/index.php?p=4630>>. Acesso em 25/07/2011.

Mencione-se que, no início dos contratos, as concessionárias tiveram que implantar inúmeros PEVs (tanto de 1.000 litros, como de 2.500 litros) na área de sua concessão, responsabilizando-se pela aquisição dos contêineres, pela sua manutenção e pela coleta dos resíduos. Dessa forma, as concessionárias já possuem a *expertise* necessária para a operacionalização dessa meta. Haverá, ademais, economias de escala, uma vez que elas já adquirem constantemente contêineres e fazem a coleta de resíduos na cidade.

Para viabilizar essa alternativa, haveria a necessidade de o LIMPURB (por meio da SES) negociar com as concessionárias a assunção dessas obrigações, o que seria feito por meio de aditamento contratual. A quantidade de PEVs a ser instalada e mantida por cada concessionária seria determinada nas negociações entre as partes. Ressalte-se que há claro interesse público para fundamentar a alteração do contrato e impor às concessionárias a obrigação de instalar e manter os PEVs. Ademais, essa obrigação está relacionada às atividades já prestadas pelas concessionárias, não havendo qualquer desconfiguração do objeto contratual. Dessa forma, sob o aspecto jurídico, a alteração é plenamente justificada, devendo, é claro, observar os procedimentos formais devidos.

Na negociação, as partes deverão acordar eventuais contrapartidas que seriam devidas às concessionárias como compensação pelas novas obrigações assumidas, caso esses novos custos não sejam recuperáveis ao longo da execução do contrato²⁷. Essas contrapartidas poderiam constituir-se, a depender das cláusulas do contrato e do cenário político e negocial, no pagamento de indenização à concessionária, por meio da previsão orçamentária do LIMPURB para os PEVs ou de outros recursos orçamentários, ou em alterações das obrigações da concessionária ou da prefeitura, de modo a reequilibrar o contrato.

Destaque-se ainda a informação fornecida pelo LIMPURB, de que está em curso uma nova revisão dos contratos vigentes, o que pode simplificar o processo de inclusão dessas obrigações nas concessões. Obviamente, a viabilidade dessa alternativa depende da dimensão da recomposição contratual que já está sendo estudada.

A indicação dos locais de instalação dos PEVs poderia ser feita pelas concessionárias, em conjunto com o LIMPURB, a quem caberia aprovar os locais indicados.

²⁷ Ressalte-se que, se por um lado a prefeitura, como poder concedente, pode alterar unilateralmente o contrato de concessão, por outro lado é assegurado à concessionária a manutenção da equação econômico-financeira inicialmente avençada (conforme art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal). Assim, a prefeitura pode impor novas obrigações à concessionária, mas deverá assegurar à concessionária a preservação das condições econômicas iniciais do contrato.

Para assegurar que haja concordância das concessionárias nas contrapartidas oferecidas pela inclusão da nova obrigação, bem como de que a repactuação será célere, é importante o envolvimento da SES nas negociações.

Além disso, após o início da execução pelas concessionárias, é necessário o acompanhamento permanente pelo LIMPURB, de modo a verificar a adequação do ritmo de instalação dos PEVs e evitar o descumprimento dos prazos pelas concessionárias.

Quadro 7: Execução por meio das concessionárias

Recomendação: Prefeitura executa meta via concessionárias				
Ações Propostas	Responsável	Prazo	Impacto Orçamentário	Riscos
Inserção da obrigação nos contratos de concessão de lixo	SES	Nov/2011	A ser negociado com concessionárias	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Demora na repactuação dos contratos ▪ Não aceitação pelas concessionárias das condições propostas pela prefeitura ▪ Concessionárias não conseguem cumprir a obrigação estipulada

Fonte: elaboração própria

6.3.3. Executar a meta via prefeitura e parceiros: Programa “PEV na Rua”

Ao se propor uma alternativa de execução direta da meta pela prefeitura, há que se levar em conta a realidade institucional e de recursos humanos disponíveis, bem como o exíguo tempo disponível para a execução da meta. Faz-se necessário, assim, atuar mediante parcerias com outros órgãos da administração municipal, com a sociedade civil organizada e com a iniciativa privada.

Nessa alternativa de implementação, a prefeitura se responsabilizará por adquirir diretamente os PEVs, fazendo uso da dotação orçamentária disponível (um milhão de reais). Posteriormente, para ordenar a instalação, manutenção e coleta de resíduos dos PEVs, a prefeitura se utilizará de parcerias com entes públicos e privados, que “adotariam” os PEVs.

Assim, nesta alternativa, as responsabilidades pela execução das ações dividem-se entre LIMPURB e parceiros (públicos e privados), da seguinte forma:

- responsabilidade pela aquisição dos PEVs: LIMPURB;

- responsabilidade pela *manutenção e gestão da coleta*: LIMPURB (no caso de praças ou parques públicos municipais) ou parceiro (no caso de prédios públicos ou privados).

Quanto aos entes públicos municipais, entende-se que deveria haver uma imposição da prefeitura, obrigando todos a adotarem um PEV. Com relação aos demais entes públicos e, especialmente, aos parceiros privados, deverão ser fornecidos incentivos para a adesão ao programa, tais como a possibilidade de utilização da ação como instrumento de divulgação da responsabilidade socioambiental de empresas e ONGs, conforme será visto adiante.

Sugere-se que o programa seja lançado por meio de um decreto, que preverá sua regulamentação, as regras do chamamento público dos parceiros e os incentivos para a adesão ao programa.

As principais dificuldades a serem enfrentadas nessa alternativa são a definição de locais apropriados para instalação de PEVs, a depreciação dos equipamentos e a organização da logística de coleta.

A proposta se divide nas seguintes etapas, conforme Quadro 7 abaixo:

Quadro 7: Execução pela prefeitura – Programa “PEV na Rua”

Recomendação: Prefeitura executa meta diretamente - Programa “PEV na Rua”				
Ações Propostas	Responsável	Prazo	Impacto Orçamentário	Riscos
Aquisição	LIMPURB-2	Out/2011	R\$ 1,25 mi	<ul style="list-style-type: none"> Especificações do edital inadequadas Restrições orçamentárias
Distribuição e instalação	LIMPURB-2 (por meio da empresa fornecedora dos contêineres)	Dez/2012	-	<ul style="list-style-type: none"> Limitações logísticas por parte da empresa fornecedora dos contêineres Limitações legais na circulação de veículos necessários à entrega Não cumprimento do cronograma de instalação
Logística de coleta	LIMPURB-2 ou parceiros**	Dez/2012	-	<ul style="list-style-type: none"> Limitações legais à circulação de caminhões de coleta Parceiros não conseguem organizar coleta seletiva
Manutenção dos PEVs	LIMPURB-2 ou parceiros**	Dez/2012	-	<ul style="list-style-type: none"> Depredação dos equipamentos
Campanha de comunicação	LIMPURB-2 ou parceiros**	Dez/2012	R\$ 30.000***	<ul style="list-style-type: none"> Restrições orçamentárias Ineficácia da campanha

* Custo estimado de R\$ 1.250 por cada contêiner de 1.000 litros. Inclui taxa de entrega.

** LIMPURB no caso de praças ou parques municipais, e parceiros (públicos ou privados) no caso de prédios públicos ou privados.

*** Prevê custos com *designer* para elaboração de arte da campanha, selo, *hot-site*, além dos custos com publicação de comunicado de Chamamento Público no Diário Oficial.

Fonte: elaboração própria

6.3.3.1. Etapas

Segue, abaixo, o detalhamento de cada etapa.

1) Aquisição dos PEVs

Entende-se que alocar a aquisição dos contêineres a eventuais parceiros da prefeitura poderia tornar o programa não atrativo. Assim, sugere-se que os contêineres sejam adquiridos pela própria prefeitura, tornando-se então bens municipais.

A aquisição deverá ser feita mediante licitação conduzida pela SES, sendo viável a adoção da modalidade “pregão”²⁸.

Sugere-se que os seguintes fatores sejam levados em consideração na compra:

- *Tamanho*: utilização de contêiner com padrões similares aos de 1.000 litros, com alta portabilidade e mobilidade, e de fácil adaptação às diferentes localizações. Deve-se analisar a conveniência de aquisição de alguma quantidade de contêineres de 2.500 litros²⁹.
- *Material*: deve ser resistente à depredação e de baixo custo. A questão estética também deverá ser levada em consideração para garantir maior atratividade à sua utilização, tanto para os usuários como para os parceiros.
- *Personalização*: como forma de aumentar a atratividade para potenciais parceiros, o PEV deve incluir itens de personalização, como por exemplo, uma frase: “Este PEV foi adotado por [nome do parceiro]”.
- *Entrega*: o contrato com a empresa fornecedora dos contêineres deverá prever a entrega unitária em qualquer lugar do Município de São Paulo e a pedido do LIMPURB. Dessa forma, o LIMPURB transfere para empresa fornecedora os custos de estocagem, distribuição e instalação. Basta que um parceiro assine o “Termo de Cessão de PEV” (ver adiante), para que o LIMPURB emita ordem de serviço à empresa fornecedora, que deverá entregar o equipamento no endereço especificado, em um prazo definido contratualmente (sugestão: cinco dias).

2) *Distribuição e Instalação*

Uma vez adquiridos os contêineres, o LIMPURB deverá definir os locais para sua instalação.

²⁸ O procedimento do pregão é regulado, no âmbito do Município de São Paulo, pela Lei Federal nº 10.520/02 e Lei Municipal nº 13.278/02.

²⁹ Nos PEVs instalados pelas concessionárias, o LIMPURB também faz uso das chamadas “ciclêias”, contêineres com capacidade de 2.500 litros. No entanto, entende-se que um contêiner de 1.000 litros, mais barato e portátil, atende às necessidades do presente projeto, desde que garantida a periodicidade da coleta seletiva, para que os materiais recicláveis não se acumulem no PEV.

Para isso, sugere-se que o LIMPURB faça parcerias com órgãos públicos e privados, de modo a identificar locais que possam receber os PEVs e que sejam protegidos de depredação.

No caso de parcerias, o LIMPURB deverá celebrar com os parceiros (entes públicos ou privados) um “Termo de Cessão de PEV” (modelo constante no Apêndice 1), que permitirá que esses entes utilizem os contêineres adquiridos pela prefeitura³⁰. Neste documento constarão as obrigações do parceiro, dentre as quais destaca-se a de zelar pela manutenção, conservação e limpeza do PEV.

Identificam-se, desde o início, a possibilidade das seguintes parcerias para distribuição e instalação dos PEVs:

(i) *Parques e praças municipais*: parques e praças municipais são locais que possibilitariam fácil acesso da população aos PEVs. Esses espaços também contam, geralmente, com algum nível de proteção contra depredação (grades, contínuo fluxo de pessoas, segurança constante etc.). São, assim, locais ideais para a instalação de PEVs. Para facilitar a indicação de lugares, o LIMPURB (diretamente ou por meio da SES) poderá entrar em contato com a Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente (SVMA) – responsável pela manutenção dos parques – e com as subprefeituras (responsáveis pelas praças), requerendo a indicação de locais adequados para a instalação de PEVs.

(ii) *Entes públicos municipais do Poder Executivo*: verifica-se um grande potencial para instalação de PEVs em prédios públicos, que geralmente estão em áreas de fácil acesso à população. A prefeitura poderia determinar a instalação de PEVs nesses locais por meio de decreto, ou ainda atuar em parceria com a Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente (SVMA), que coordena o Programa Agenda Ambiental na Administração Pública (Programa A3P)³¹. Bastará ao responsável pelo órgão público em questão (especialmente ao

³⁰ Uma vez que os contêineres adquiridos pela Prefeitura são bens públicos municipais, seu uso por terceiros deverá ser precedido de um título autorizativo. Dentre os instrumentos de outorga de uso de bem público disponíveis, entende-se que a permissão de uso é adequada ao caso em pauta, e deverá observar as regras dispostas na Lei Orgânica do Município de São Paulo, conforme disposto no art. 114, literalmente: “*Art. 114 – Os bens municipais poderão ser utilizados por terceiros, mediante concessão, permissão, autorização e locação social, conforme o caso e o interesse público ou social, devidamente justificado, o exigir.(...) § 4º - A permissão de uso, que poderá incidir sobre qualquer bem público, independe de licitação e será sempre por tempo indeterminado e formalizada por termo administrativo.*”

³¹ A SVMA coordena o Programa Agenda Ambiental na Administração Pública (“A3P”), um programa intersecretarial criado pelo Decreto Municipal nº 45.959/05, e atualmente regulado pelo Decreto Municipal nº 50.866/09. Esse programa impõe obrigações para todos os órgãos e departamentos da administração municipal referentes à gestão ambiental e ao uso racional de recursos naturais pela administração pública.

responsável pelo Programa no órgão) assinar o “Termo de Cessão de PEV” (ver Apêndice 1), devendo então o LIMPURB ordenar a entrega do contêiner no local.

(iii) *Entes públicos não municipais e de outros Poderes da esfera municipal*: a prefeitura poderia atuar com parcerias com outros entes públicos que não os órgãos da administração pública municipal. Novamente, o Programa A3P possui uma rede de órgãos públicos que trabalham a questão ambiental e poderiam se interessar pela instalação de PEVs. O responsável deverá assinar o “Termo de Cessão de PEV” (ver Apêndice 1), cabendo então ao LIMPURB ordenar a entrega do contêiner no local

(iv) *Empresas privadas e organizações da sociedade civil – Iniciativa “Adote um PEV”*: muitas empresas e organizações da sociedade civil, conscientes de seu papel na promoção de valores sustentáveis, poderiam se interessar em “adotar” um PEV, indicando um local sob sua proteção para a instalação de contêiner e responsabilizando-se pela manutenção e gestão da coleta. Como contrapartida, essas empresas poderiam promover a iniciativa como parte de suas ações de responsabilidade socioambiental, divulgando sua contribuição para o aumento da coleta de resíduos recicláveis e do Programa PEV na Rua. Para tornar essa participação mais atrativa, sugere-se a personalização do PEV com o nome da instituição e a criação, pela prefeitura, de mecanismos de divulgação dos parceiros que contribuem para o Programa (tais como a criação de *hot-site* e selo identificador, conforme previsto no item 6.3.3.2 abaixo).

Para viabilizar essa parceria e atrair os parceiros, o LIMPURB poderá promover um chamamento público dos parceiros interessados (minuta sugestiva de Comunicado de Chamamento Público no Apêndice 2), combinado com uma campanha de comunicação ativa (ver etapa 6.3.3.2 abaixo). Os interessados na parceria deverão então assinar e enviar ao LIMPURB o “Termo de Cessão de PEV”, conforme disposto no chamamento público. A documentação entregue pelo parceiro deverá ser analisada pelo LIMPURB em até 7 dias, devendo então o Departamento, em caso de aprovação da parceria, comunicar a empresa responsável pelo fornecimento dos contêineres para sua entrega no local indicado pelo parceiro. Sugere-se que a entrega efetive-se no prazo máximo de 5 dias.

Os locais indicados por empresas e organizações da sociedade civil deverão atender a critérios mínimos, estabelecidos pelo LIMPURB, tais como o compromisso da organização adotante com a proteção do PEV e instalação em local de acesso de circulação mínima de público (sugestão: circulação mínima de 500 pessoas por dia).

3) Logística de Coleta

Tendo em vista a pouca disponibilidade de pessoal do LIMPURB para administrar a logística de coleta de 1.000 PEVs, sugere-se que esta gestão, no caso de parcerias, fique a cargo do parceiro (órgão público, no caso de prédio público, ou organização privada), que poderia viabilizá-la por meio de parceria com cooperativas, da contratação de empresas privadas que realizam o transporte e destinação final de resíduos (autorizatórias) ou da própria concessionária (caso esteja localizado em um dos 74 distritos municipais contemplados pela coleta seletiva municipal³²). O LIMPURB auxiliaria nesta etapa com o fornecimento de uma lista de cooperativas cadastradas pela prefeitura, bem como atuando como facilitador no diálogo com as concessionárias.

No caso de PEV instalado em praças ou parques municipais, a responsabilidade de organizar a logística de coleta será do LIMPURB, que poderá viabilizá-la das mesmas formas citadas acima.

4) Manutenção do PEV

O parceiro (ente público ou privado) deve responsabilizar-se pela manutenção e preservação do PEV.

Caso o PEV adotado por organização privada seja depredado ou inutilizado e a entidade não providenciar sua reparação ou substituição, não poderá mais participar do programa. No caso da depredação de PEVs instalados em prédios públicos, o LIMPURB deverá avaliar a conveniência de se substituir o PEV danificado, orientando os responsáveis pela administração do prédio a respeito das devidas medidas de precaução e prevenção.

Além disso, tendo em vista o processo de depreciação natural do equipamento, o “Termo de Cessão de PEV” deverá estipular que, após determinado prazo (sugestão: 5 anos), o PEV poderá ser recolhido ou substituído pela Prefeitura, conforme sua conveniência.

Ainda com relação à manutenção, o LIMPURB poderá realizar a verificação da conservação dos PEVs por meio de visitas por amostragem.

³² De um total de 96 distritos, 74 são contemplados pela coleta seletiva realizada pelas concessionárias de coleta de lixo (LIMPURB, 2011b).

5) *Controle e Planejamento*

A execução do projeto ficará a cargo do LIMPURB-2, que deverá nomear um Responsável por Ação (ver Apêndice 4) para acompanhar a execução do “Programa PEV na Rua”. Este responsável deverá ter autoridade para alocar recursos (principalmente recursos humanos) nas várias atividades integrantes da ação, bem como determinar as tarefas a serem executadas pelas pessoas alocadas para a meta.

Devido ao tempo exíguo para execução, recomenda-se a realização de reuniões de acompanhamento quinzenais. Nessas reuniões, deverão ser produzidos relatórios de acompanhamento que permitam visualizar o avanço das atividades em relação ao planejado para o período.

Além do cronograma do projeto, serão definidas metas mensais de entregáveis, em que estará estipulada a previsão de PEVs a serem instalados em cada mês (ver Apêndice 3). Caso essas metas não sejam cumpridas, o LIMPURB deverá avaliar quais são os pontos que estão impactando o desempenho do projeto e atacar os problemas detectados.

6.3.3.2. Campanha de comunicação para a ação “Adote um PEV”

O sucesso de uma iniciativa como o “Adote um PEV” é altamente dependente de uma estratégia de comunicação bem sucedida, que possibilite alcançar e sensibilizar os parceiros em potencial.

A campanha teria como alvo entidades privadas em que haja acesso público, tais como empresas, ONGs, associações de bairro, redes de *fast food*, supermercados, *shopping centers*, postos de combustíveis, escolas e condomínios com amplo acesso ao público.

Para alcançar o público-alvo, sugerem-se as seguintes ações, selecionadas com base em critérios de economicidade, efetividade e custo-benefício:

- mala direta para organizações ligadas a questões ambientais;
- parcerias com ONGs e institutos ambientais ligados a grandes empresas, que poderiam receber PEVs e atuar como multiplicadores da iniciativa;
- divulgação em eventos ligados à questão ambiental;

- criação de um selo “Empresa Amiga da Coleta Seletiva”, para as empresas que adotarem um PEV;
- criar um *hot-site*, dentro do *site* do LIMPURB, explicando como participar do programa e disponibilizando o termo de adoção para download;
- propor ao *Google* a indicação dos PEVs distribuídos no *Google Mapas*, com o objetivo de dar ampla publicidade à iniciativa.

6.3.3.3. Riscos do projeto

A recomendação de criação do Programa PEV na Rua apresenta cinco riscos principais:

Não interesse por parte de parceiros privados: caso seja detectado que o interesse demonstrado pelos parceiros privados não está correspondendo às expectativas, a estratégia de comunicação deverá ser revista. Poderão ser conduzidas entrevistas com líderes empresariais e ONGs para buscar entender o que tornaria o projeto mais atraente para essas organizações³³.

Inviabilidade da parceria com prédios públicos: de forma a assegurar a cooperação de outros órgãos públicos municipais, a SES e a SVMA deverão ser envolvidas no processo, atuando politicamente para garantir a efetivação da parceria.

Não cumprimento do cronograma de implantação: deve ser estabelecida uma meta de PEVs a serem distribuídos por mês, a partir de novembro/2011 (ver sugestão de cronograma de entregáveis no Apêndice 3). Caso essa meta não seja atingida, será necessário rever a estratégia.

Falta de recursos humanos disponíveis para atuar no projeto: a alta direção do LIMPURB deve garantir o devido nível de prioridade para esse projeto, alocando suficientes recursos humanos, uma vez que ele é fundamental para o cumprimento da meta estabelecida pelo prefeito.

Restrições orçamentárias: conforme calculados aqui, os custos para implementação direta da meta extrapolam a dotação orçamentária atualmente disponível (um milhão de reais

³³ A criação de outros incentivos financeiros, como a redução de impostos municipais para as entidades que adotem um PEV, é uma alternativa que deve ser considerada pelo poder público.

para os 1.000 PEVs). O LIMPURB deverá solicitar a complementação desta dotação na próxima rodada de planejamento orçamentário da prefeitura.

6.3.3.4. Cronograma do Projeto e Cronograma dos Entregáveis

Ver Apêndice 3.

7. RECOMENDAÇÕES PARA A “AGENDA 2016” – RUMO A UMA GESTÃO PARA RESULTADOS

Conforme exposto nos itens anteriores, há muito a ser feito para garantir o cumprimento das metas analisadas até o prazo de dezembro de 2012. No entanto, durante o trabalho, foram detectados problemas que não podem ser atacados diretamente neste momento. Estes problemas estão relacionados com a própria forma em que se estruturou o Programa de Metas do Município de São Paulo. Tratam-se de questões já expostas durante a etapa de diagnóstico, como:

- problemas na formulação das metas (“*path dependence*”, metas descoladas de uma concepção estratégica de política pública e com pouca participação social);
- deficiências no planejamento por parte das equipes executoras;
- falhas de comunicação entre as equipes (deficiências no fluxo da informação entre as equipes executoras e a SEMPLA, ou entre as várias equipes corresponsáveis por cada meta);
- pouca clareza na atribuição de responsabilidades (gestor da meta não necessariamente é quem a executa);
- pouca eficiência na execução das metas.

A Agenda 2012 foi concebida com o objetivo principal de conferir transparência à gestão pública e permitir o acompanhamento do desempenho do governante por parte da população, estabelecendo a “busca por uma gestão por resultados”.

Com relação a essa proposta de “empoderamento” dos eleitores, a iniciativa já pode ser considerada um retumbante sucesso: a população, em especial os meios de comunicação,

se apoderou da ferramenta “termômetro” e vem exercendo pressão política para que as prioridades estabelecidas pela própria prefeitura sejam cumpridas no prazo estabelecido.

Ainda assim, é possível avançar mais. O Programa de Metas constitui-se como um poderoso embrião para um modelo efetivo de gestão orientada para resultados. Muitos dos instrumentos atualmente implementados pela prefeitura podem ser adaptados e expandidos de forma a garantir que os problemas que ainda assolam a execução das metas, vinculados a um paradigma burocrático da gestão pública, sejam superados.

Como sugestão de medidas para implantar uma gestão por resultados já no próximo Programa de Metas do Município de São Paulo, o grupo apresenta, no Apêndice 4, o detalhamento de instrumentos que, embora fujam da proposta do trabalho delimitada no Termo de Referência, entende-se como relevantes para o sucesso da “Agenda 2016”. Os mecanismos detalhados no Apêndice 4 foram formulados tendo em vista experiências exitosas de estados como Minas Gerais, (reconhecido nacionalmente por seu modelo de gestão por resultados), propondo-se a implementação, na Prefeitura de São Paulo, de um *conjunto de estruturas de governança e de mecanismos de responsabilização*. Entende-se que esses mecanismos permitirão à alta administração do município estar municiada de informações e tomar decisões que garantam uma formulação eficaz da ação governamental e o efetivo cumprimento das metas nos prazos estabelecidos.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Espera-se que as recomendações elaboradas neste trabalho possam contribuir de alguma forma com a qualificação da gestão pública no âmbito da Prefeitura de São Paulo.

A implantação de novas técnicas de gerenciamento e de modelos de gestão por resultados nos vários estados do Brasil que adotaram esse conceito enfrentou resistências e obstáculos de diversas ordens: políticos, técnicos, jurídicos, entre outros.

É sabido que a Prefeitura de São Paulo também tem enfrentado este tipo de dificuldades. Algumas delas foram apontadas neste trabalho, durante as etapas de diagnóstico. Caso decida por implementar as recomendações apresentadas, é provável que essas resistências se façam ainda mais presentes.

Não obstante as muitas pedras no caminho, há que se ter em mente os inúmeros benefícios de um modelo de gestão pública bem aparelhada e eficiente. Do ponto de vista político, as últimas eleições têm demonstrado que a população tende a premiar os candidatos que se dedicam à melhoria na prestação de serviços públicos.

No entanto, é preciso pensar além do horizonte eleitoral. O Brasil vive um momento privilegiado de crescimento e projeção internacional. Este é o momento de avançarmos como nação: cidades mais ricas, mais saudáveis, mais educadas, mais sustentáveis, mais eficientes. O Poder Público Municipal deve ser capaz de estruturar sua gestão à altura do grande papel que tem a cumprir.

REFERÊNCIAS

BARDACH, Eugene. *A Practical Guide For Policy Analysis: The Eightfold Path To More Effective Problem Solving*. Third Edition. Washington, D.C.: CQ Press, 2009.

BRASIL. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10520.htm. Acesso em 15/07/2011.

LIMPURB. *Concessão*, 2011a. Disponível em <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/servicos/limpurb/concessao/index.php?p=4630>. Acesso em 25/07/2011.

LIMPURB. *Programa de Coleta Seletiva: Participe*, 2011b. Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/servicos/limpurb/coleta_seletiva/index.php?p=4623. Acesso em 23/08/2011.

MINAS GERAIS, Secretaria de Estado do Planejamento e Gestão. *Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) 2007-2023*, 2007. Disponível em http://www.planejamento.mg.gov.br/governo/publicacoes/plano_mineiro_des_integrado.asp. Acesso em 10/07/2011.

PMSP, Prefeitura Municipal de São Paulo. *Agenda 2012 - Programa de Metas da Cidade de São Paulo: Conheça o Programa*. Disponível em: <http://www.agenda2012.com.br/conceito-metodologia>. Acesso em: 29/06/2011.

PRAEGER, Dave. *Our Love of Sewers: a Lesson in Path Dependence*, junho de 2007. Disponível em: <<http://poopthebook.com/blog/2007/06/15/sewers-path-dependence/>>. Acesso em 29/06/2011.

PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE. *Um guia do conhecimento em gerenciamento de projetos (guia PMBOK)*. 4ª edição. Newtown Square: Project Management Institute, 2008.

REDE Nossa São Paulo. *Quem somos*. Disponível em: <<http://www.nossasaopaulo.org.br/portal/quem>>. Acesso em 29/06/2011.

SÃO PAULO (Município). Decreto nº 50.866, de 21 de setembro de 2009. Dispõe sobre as competências, a composição e o funcionamento do Comitê Municipal de Mudança do Clima e Ecoeconomia, instituído pelo art. 42 da Lei n. 14933, de 5 de junho de 2009, que estabelece a Política de Mudança do Clima no Município de São Paulo. Disponível em <http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/pesqnumero.asp>. Acesso em 15/07/2011.

SÃO PAULO (Município). Lei Orgânica do Município de São Paulo. Disponível em: <http://www.tcm.sp.gov.br/legislacao/lomun/lom_t1.htm>. Acesso em 29/06/2011.

SÃO PAULO (Município). Lei nº 13.278, de 7 de janeiro 2002. Dispõe sobre normas específicas em matéria de licitação e contratos administrativos no âmbito do Município de São Paulo. Disponível em <http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/pesqnumero.asp>. Acesso em 15/07/2011.

SÃO PAULO (Município). Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002. Plano Diretor Estratégico. Disponível em <http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/pesqnumero.asp>. Acesso em 15/07/2011.

SÃO PAULO (Município). Lei Municipal nº 14.223, de 26 de setembro de 2006. Dispõe sobre a ordenação dos elementos que compõem a paisagem urbana do Município de São Paulo (Cidade Limpa). Disponível em <http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/pesqnumero.asp>. Acesso em 15/07/2011.

SÃO PAULO (Município). Lei nº 15.090, de 29 de dezembro de 2009. Dispõe sobre o Plano Plurianual para Quadriênio 2010/2013. Disponível em <http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/pesqnumero.asp>. Acesso em 15/07/2011.

SEMPLA, Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão de São Paulo. *Relatório semestral da Agenda 2012 (janeiro a junho de 2009)*, 2009. Disponível em: <http://www.agenda2012.com.br/static/pdf/Relatorio_semestral1.pdf>. Acesso em 29/06/2011.

SEMPLA, Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão de São Paulo. *Execução Orçamentária 2011: Quadro detalhado da despesa – Maio/2011*, 2011a. Disponível em: <http://sempla.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/orcamento_2011/orc2011_qdd_052011.pdf>. Acesso em 29/06/2011.

SEMPLA, Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão de São Paulo. *Relatório anual da Agenda 2012*, 2011b. Disponível em: <http://www.agenda2012.com.br/static/pdf/Relatorio_Anual_2010.pdf>. Acesso em 29/06/2011.

APÊNDICE 1 – MINUTA SUGESTIVA DE “TERMO DE CESSÃO DE PEV”

TERMO DE CESSÃO DE USO DE PEV N° ____/20__

Nome (“Cessionária”):

Endereço:

CNPJ:

Representante legal (nome/CPF):

Especificação do local de instalação do PEV:

Estimativa de circulação de pessoas na área:

Há coleta seletiva no local: **SIM () NÃO ()**

Por meio do presente Termo de Cessão, a Cessionária obriga-se a: (i) usar o contêiner cedido exclusivamente para o recebimento de resíduos destinados à coleta seletiva; (ii) zelar pela manutenção e preservação do contêiner, tomando as medidas necessárias para evitar sua depreciação; (iii) providenciar a coleta dos resíduos depositados no contêiner, em periodicidade adequada ao volume depositado, por meio de acordo com cooperados, contratação de empresas privadas ou pela concessionária (em caso de existência de coleta seletiva municipal na área de instalação do contêiner); e (iv) arcar com todas as despesas relacionadas à manutenção e preservação do contêiner e da coleta.

Em caso de inutilização do contêiner por depredação, a Cessionária deverá arcar com sua substituição, ou ser excluída do programa.

O presente Termo terá vigência indeterminada, podendo ser dissolvido por vontade de qualquer das partes, mediante manifestação escrita com antecedência mínima de 30 (trinta) dias.

Em qualquer hipótese de dissolução do presente termo, a Cessionária deverá providenciar a devolução do contêiner ao LIMPURB, em local previamente determinado por ele.

Assinatura do representante legal: _____

Para uso exclusivo do LIMPURB:

Pedido aprovado por:

Data de aprovação:

Nº identificação do contêiner:

Observações adicionais:

APÊNDICE 2 – MINUTA SUGESTIVA DE COMUNICADO DE CHAMAMENTO PÚBLICO

Comunicado de Chamamento Público nº ____/20__

A Secretaria Municipal de Serviços, objetivando criar condições para o desenvolvimento da coleta seletiva do Município de São Paulo e viabilização do “Programa PEV na Rua”, comunica a todos os interessados que:

1. A Secretaria Municipal de Serviços, por meio do Departamento de Limpeza Urbana – LIMPURB, buscando viabilizar a instalação e manutenção de Pontos de Entrega Voluntária (PEV) de resíduos recicláveis em locais de grande movimentação de público, está recebendo propostas de interessados em participar da ação “Adote um PEV”.

2. A entidade interessada em participar do programa deverá comprovar:

(i) situação de regularidade com a Fazenda Municipal, Seguridade Social e Fundo de Garantia;

(ii) disponibilização de local adequado para a instalação de PEV, considerando-se *[indicar as condições mínimas de adequabilidade para a instalação do PEV]*.

3. As entidades interessadas deverão encaminhar ao LIMPURB, além dos comprovantes acima descritos, o Termo de Adoção de PEV anexo ao presente Comunicado, devidamente preenchido, para o seguinte endereço:

Departamento de Limpeza Urbana – LIMPURB

[indicar endereço]

[indicar responsável]

4. Não serão aceitas propostas que contemplem transferências de recursos públicos.

5. Não haverá processo de seleção de propostas ou de competição entre eventuais concorrentes. A Secretaria Municipal de Serviços, por meio do LIMPURB, analisará em até 7 (sete) dias contados do recebimento dos documentos se a entidade interessada possui as condições mínimas estabelecidas no presente Comunicado.

APÊNDICE 3 – CRONOGRAMAS DO PROGRAMA PEV NA RUA

1) Cronograma do projeto

Cronograma do Projeto								
Atividade / Tarefa	Responsável*	Mês						
		1	2	3	4	5	6	7 a 16
1) Aquisição dos PEVs								
Elaborar especificações para contrato		■						
Disparar procedimento licitatório / pregão		■						
Efetivar contratação			■					
2) Distribuição e Instalação								
Definir conteúdo e formato do Termo de Cessão de Uso de PEV		■						
Ordenar entrega do PEV mediante solicitação				■	■	■	■	■
Realizar o chamamento público			■					
3) Logística de Coleta								
Assessorar os parceiros na efetivação da logística de coleta				■	■	■	■	■
4) Manutenção do PEV								
Monitorar cumprimento do Termo de Cessão de Uso de PEV								■
5) Campanha de comunicação								
Disparar mala direta			■					
Fazer levantamento de eventos relacionados ao meio ambiente para divulgação do projeto		■		■		■		
Prospectar ONGs e Institutos parceiros		■			■			
Definição do Selo "Empresa Amiga da Coleta Seletiva"		■	■					
Tratar com <i>Google</i> a inclusão dos PEVs no <i>Google Mapas</i>								■
Prazo total estimado	16 meses							

* Cabe ao LIMPURB definir uma ou mais pessoas que ficarão responsáveis por cada atividade.

2) Cronograma dos entregáveis³⁴

Mês	Previsão de PEVs a serem instalados no mês	PEVs efetivamente instalados no mês*
1 (set/11)	-	
2 (out/11)	-	
3 (nov/11)	15	
4 (dez/11)	30	
5 (jan/12)	40	
6 (fev/12)	50	
7 (mar/12)	70	
8 (abr/12)	70	
9 (mai/12)	80	
10 (jun/12)	100	
11 (jul/12)	100	
12 (ago/12)	100	
13 (set/12)	100	
14 (out/12)	100	
15 (nov/12)	100	
16 (dez/12)	45	
TOTAL	1000	

* A cada mês o gerente do projeto deverá comparar os PEVs efetivamente instalados com os previstos e, em caso de desempenho abaixo do desejado, readequar a estratégia do projeto.

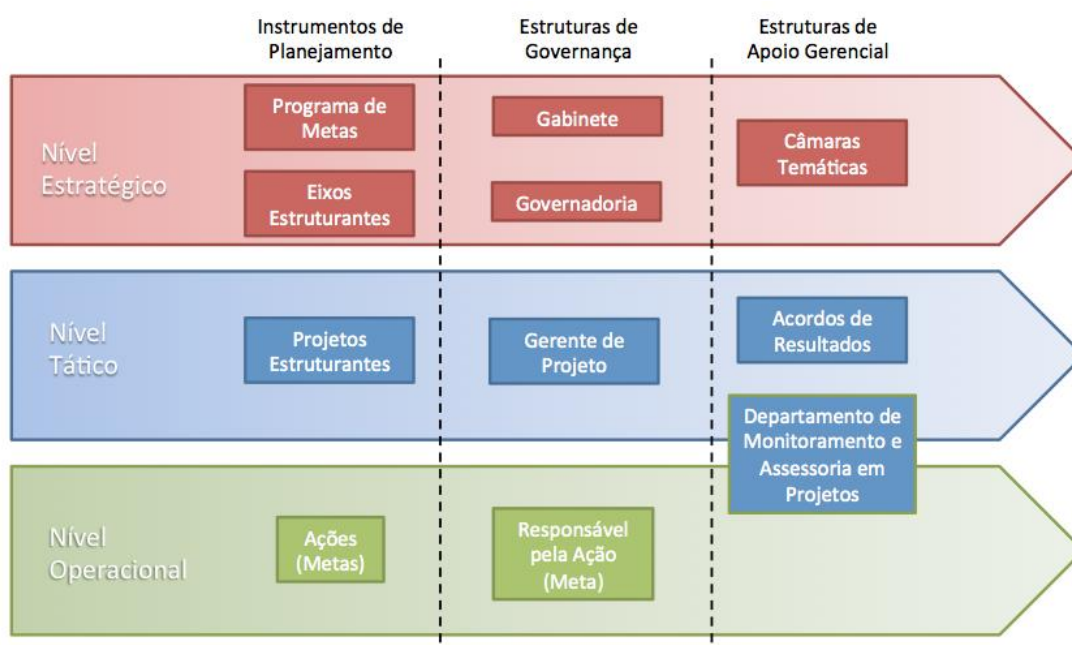
³⁴ Ressalte-se que o cronograma parte do número atual de PEVs (1.000 PEVs). Caso o redimensionamento da meta seja efetivado, caberá aos órgãos responsáveis adaptar o presente cronograma ao novo número de PEVs que se pretenda instalar.

APÊNDICE 4 – RECOMENDAÇÕES PARA A AGENDA 2016

1. O modelo de gestão

O modelo de gestão ora proposto para a prefeitura possui três eixos fundamentais. O aperfeiçoamento dos *instrumentos de planejamento* atualmente existentes e a criação de novas *estruturas de governança* e *estruturas de apoio gerencial*. Além disso, as propostas para cada eixo devem ser trabalhadas em três níveis gerenciais: *estratégico*, *tático* e *operacional*.

Figura 8: Proposta de modelo de gestão para resultados



Fonte: elaboração própria

2. Instrumentos de Planejamento

Os instrumentos de planejamento são documentos que orientam a ação governamental, situando objetivos de longo e curto prazo para a administração, bem como estabelecendo cronogramas de execução das ações, custos e responsabilidades para a execução dos trabalhos.

Esses instrumentos devem estar estabelecidos nos níveis apropriados do governo municipal, da seguinte forma:

- No nível estratégico, a responsabilidade de elaboração é da alta administração (gabinete do prefeito e secretarias). Nesse nível são estabelecidas as prioridades de governo do prefeito eleito, ou seja, seus objetivos e planos para a cidade como um todo. Um exemplo de objetivo estratégico na área ambiental seria: “Tornar a gestão de resíduos sólidos do Município de São Paulo referência nacional”.
- No nível tático, trata-se de traduzir os objetivos e planos delineados no nível estratégico em projetos que possam ser executados pelas diversas secretarias, departamentos e demais unidades operacionais. Como exemplo de projeto tático correspondente ao objetivo estratégico acima mencionado, podemos mencionar: “Aumentar o percentual de material reciclável destinado à triagem e reprocessamento em 50% até 2016”.
- Já o nível operacional é caracterizado pelo desdobramento dos projetos em ações a serem executadas diretamente por equipe de trabalho. Trata-se da unidade mínima de entrega de produtos ou serviços. As metas analisadas nesse trabalho são exemplos de ações no nível operacional para a consecução dos objetivos estratégicos e táticos mencionados acima: “Criar 2 centros de capacitação para coletores de materiais recicláveis” ou ainda “Implantar 1.000 PEVs”.

É de fundamental importância que os atores envolvidos na execução, monitoramento e avaliação dos programas e ações em cada nível de planejamento conheçam os instrumentos de planejamento e sua responsabilidade individual para a consecução dos objetivos delineados.

2.1. Programa de Metas

Trata-se do principal instrumento de planejamento à disposição da prefeitura. Representa o Plano Diretor Estratégico da prefeitura, a visão do prefeito e sua equipe para a cidade ao fim dos quatro anos de seu governo.

O formato do Programa de Metas atualmente existente deverá ser mais detalhado, tomando o formato de um Plano Estratégico para a Cidade. Dele deverão constar a visão de futuro, as prioridades estratégicas do governo e os objetivos a serem perseguidos. Os

principais resultados finalísticos desejados também podem ser delineados, bem como os Eixos e Projetos Estruturantes já podem constar dessa peça de planejamento.

Esse Programa pode estar estruturado em torno de algumas questões chaves, tais como no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (MINAS GERAIS, 2007), que se embasa nas seguintes questões-chave: “Onde estamos?” (diagnóstico), “Onde queremos chegar?” (visão), “Como chegar lá?” (planejamento estratégico).

Na elaboração deste programa, a prefeitura deverá levar em conta as prioridades estabelecidas no Plano Diretor Estratégico³⁵, além de consultar outros atores interessados, como a sociedade civil organizada e a Câmara Municipal. Especificamente para a próxima gestão, o prefeito deveria levar em conta as prioridades estabelecidas pela ação “Você no Parlamento”, que promove consultas à população para que os temas de maior preocupação popular possam orientar a elaboração de políticas públicas³⁶.

Exemplo de modelo de Programa de Metas é o do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (MINAS GERAIS, 2007), que tem como proposta-base a melhoria contínua do Índice de Desenvolvimento Humano do Estado.

2.2. Eixos Estruturantes

Os eixos estruturantes têm estrutura semelhante aos existentes no atual Programa de Metas da Prefeitura de São Paulo. Trata-se de um instrumento de planejamento que possibilita a articulação de grupos de projetos estruturantes em torno de objetivos estratégicos específicos, evitando que os projetos estruturantes se desenvolvam de forma descolada da estratégia estabelecida.

Como exemplo de eixo estruturante, podemos citar um dos eixos estabelecidos pela prefeitura: “Cidade Sustentável”, que relaciona ações voltadas para a melhoria da qualidade de vida pela redução dos impactos ambientais das atividades urbanas (SEMPLA, 2009, p. 8). No modelo atual, esse eixo prevê um conjunto de objetivos. Propõe-se que os eixos estruturantes sejam melhor desenvolvidos, incluindo metas para os indicadores que se pretende modificar para cada eixo (exemplo: emissões de CO₂, qualidade do ar, percentual de

³⁵ Lei Municipal nº 13.430/02.

³⁶ Informações sobre o programa disponíveis em <<http://www.vocenoparlamento.org.br>>. Acesso em 23/07/2011.

lixo destinado corretamente etc.). Essas metas relacionadas a indicadores deverão ser desdobradas em projetos estruturantes (ver abaixo), que possibilitem transformar a realidade dos indicadores escolhidos.

O andamento das ações de cada eixo estruturante será supervisionado por uma Câmara Temática específica (ver item 7.5.1), que irá monitorar a efetividade³⁷ dos projetos escolhidos. Os Eixos Estruturantes podem estar definidos no Programa de Metas ou ainda em documentos específicos.

2.3. Projetos Estruturantes

Os projetos estruturantes são conjuntos de atividades conjugadas e inter-relacionadas cuja execução permitirá transformar os indicadores delineados nos eixos estruturantes. Aqui são definidos: escopo, prazos, equipes responsáveis, riscos, estimativa orçamentária. Correspondem ao conceito de “Programa” do PPA e assemelham-se ao conceito de “objetivos” do atual Programa de Metas.

É essencial que os projetos estruturantes sejam corretamente administrados, seguindo as recomendações de boas práticas de gerenciamento de projetos, como as do Guia PMBOK³⁸.

Na formulação dos projetos estruturantes e das ações a serem perseguidas, é importante que as secretarias responsáveis garantam a participação de representantes das equipes que responderão pela implementação dos mesmos. Frequentemente, essas equipes dispõem de informações que podem contribuir para um melhor planejamento dos projetos.

Ainda na etapa de formulação dos projetos, é fundamental que a prefeitura estabeleça projetos sobre os quais tenha real capacidade de intervenção. Por exemplo, um dos problemas identificados na análise da meta nº 80 (1.000 PEVs) está relacionado ao fato de a formulação inicial e a execução desta meta estarem a cargo de um agente externo à prefeitura (empresa BR+10), não tendo o órgão responsável (LIMPURB) nenhuma alternativa para sua execução.

³⁷ Entende-se por *efetividade* o real impacto dos projetos desenvolvidos nos indicadores de resultado. Por exemplo, uma ação que proponha a instalação de 1.000 PEVs é criada para aumentar a porcentagem de material reciclável destinado às usinas de reciclagem. Após a implementação da ação, é necessário avaliar a sua efetividade, ou seja, até que ponto esta ação impactou o indicador que se desejava transformar.

³⁸ O Guia PMBOK (*Project Management Body of Knowledge*), editado pelo *Project Management Institute* (PMI), é um livro que apresenta a terminologia e as melhores práticas para o gerenciamento de projetos. É a principal referência para a prática do gerenciamento de projetos, estabelecendo padrões globais de gerenciamento de projetos, programas e portfólio.

Um projeto estruturante pode conter uma ou mais Ações e será executado pela Secretaria Municipal de temática correspondente. No caso de projetos de cuja execução participe mais de uma secretaria, caberá aos secretários participantes elegerem, com auxílio da Câmara Temática, uma secretaria coordenadora do projeto.

2.4. Ações (Metas)

As ações, ou metas, são a unidade mínima de planejamento. Correspondem ao conceito de “metas” usado até o momento pela prefeitura: um conjunto uniforme de produtos ou serviços a serem entregues por uma equipe específica (por exemplo, 10 hospitais). Correspondem ao conceito de “Ação” do PPA.

A execução das ações também deve ser acompanhada pela metodologia de gerenciamento de projetos, de forma a garantir que eventuais obstáculos, mudanças de escopo e riscos detectados sejam tratados nos devidos níveis hierárquicos da prefeitura.

3. Estruturas de Governança

As estruturas de governança são arranjos institucionais ou funcionários dotados de autoridade para monitorar, fiscalizar, produzir relatórios e determinar a alocação de recursos (humanos e financeiros), de forma a garantir a efetiva execução do planejamento estabelecido.

Essas estruturas operam de forma matricial. Seus mecanismos de comando operam de forma paralela à estrutura burocrático-hierárquica da administração. Devem ser implementadas de forma conjunta com mecanismos de responsabilização, como contratualização de resultados, flexibilização da gestão, mensuração coletiva e individual de desempenho e incentivos ao bom desempenho funcional.

3.1. Gabinete do prefeito

É no Gabinete do prefeito que são tomadas as decisões que estruturam o Programa de Metas e suas revisões. Eventuais conflitos entre as demais estruturas de governança no nível estratégico são resolvidos neste espaço.

3.2. Governadoria

A Governadoria reúne a chefia de Gabinete do prefeito e os secretários responsáveis pelo planejamento e gestão no município. Cabe a esse grupo manter o prefeito informado sobre o andamento do Programa de Metas, mediante a elaboração de relatórios, e garantir as condições físicas e materiais para o cumprimento das metas nos demais níveis.

Sugere-se que a Governadoria seja composta pelas seguintes secretarias: Secretaria de Coordenação das Subprefeituras; Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão; Secretaria das Relações Governamentais; Secretaria de Governo; Secretaria de Finanças; Secretaria de Negócios Jurídicos. A coordenação desse grupo pertence ao Gabinete do prefeito.

Caso as Câmaras Temáticas ou secretários detectem problemas de caráter político, jurídico ou financeiro que estejam inviabilizando a execução dos objetivos estabelecidos nos eixos temáticos, a Governadoria deverá ser acionada para buscar a devida solução, envolvendo, quando necessário, o Gabinete do prefeito.

Toda proposta de alteração de Eixos Estruturantes, Projetos ou Ações, uma vez aprovada pelos secretários responsáveis, deverá passar pelo crivo da Governadoria antes de ser encaminhada ao prefeito para decisão final.

3.3. Gerente de Projeto

O Gerente de Projeto é um funcionário da prefeitura designado para gerir um ou mais Projetos Estruturantes. Cabe a ele zelar pelo bom andamento do projeto, alocar e gerenciar recursos financeiros e humanos. Deverá se reportar diretamente ao responsável pela pasta e contará com o apoio do Departamento de Monitoramento e Assessoria em Projetos (DMAP).

Cabe a eles elaborar e apresentar ao DMAP o Termo de Abertura, Declaração de Escopo e Plano de Projeto. Deverão, ainda, se reunir mensalmente com sua equipe e com os responsáveis pelas Ações integrantes do Projeto. Essas reuniões deverão ser registradas em Relatórios de Acompanhamento do Projeto, de acordo com as recomendações do PMBOK.

Os Gerentes de Projetos deverão ser capacitados em gerenciamento de projetos, e serão remunerados por seus esforços mediante a concessão de gratificação especial (valor sugerido: R\$ 150 mensais). Caso seu desempenho não esteja a contento da secretaria responsável pelo projeto, a gratificação poderá ser retirada e atribuída a um novo Gerente de Projeto a qualquer momento.

3.4. Responsável por Ação

O Responsável pela Ação é um funcionário da prefeitura designado para gerir o monitoramento e execução de uma ação, se reportando diretamente ao Gerente de Projeto. Cabe a ele garantir a execução de uma ação no prazo estabelecido.

O Responsável pela Ação ficará responsável por atualizar o monitoramento da meta na ferramenta “termômetro”, bem como garantir que a execução da meta se dê da forma planejada. Ficarão responsáveis por elaborar um Cronograma de Execução da Ação, que constará do Plano de Projeto confeccionado pelo Gerente do Projeto Estruturante correspondente.

Os Responsáveis por Ação se reunirão quinzenalmente com a equipe executora da ação, para avaliar a execução do cronograma proposto. Essas reuniões terão como produtos os Relatórios de Acompanhamento da Ação, que serão encaminhados ao Gerente de Projeto.

Assim como os Gerentes de Projeto, os Responsáveis por Ação serão remunerados mediante a concessão de gratificação especial (valor sugerido: R\$ 75 mensais), gratificação esta que poderá ser removida e concedida a um novo Responsável por Ação em caso de desempenho deficiente, a critério do Gerente de Projeto e da secretaria responsável pela coordenação do projeto em que a Ação está inserida.

4. Estruturas de Apoio Gerencial

As Estruturas de Apoio Gerencial são aquelas que prestam assessoria técnica para os gestores públicos e funcionários que atuam diretamente no Programa de Metas ou ainda as que fornecem instrumentos de gestão que contribuam para a consecução dos objetivos propostos.

4.1. Câmaras Temáticas

As Câmaras Temáticas são espaços de apoio e de interlocução entre os Secretários responsáveis pelo desdobramento de cada Eixo Estruturante. Trata-se de um fórum de acompanhamento da evolução dos eixos temáticos e de resolução de conflitos entre as várias secretarias responsáveis por um mesmo projeto.

Sugere-se a criação de uma Câmara Temática para cada Eixo Estruturante definido. Cada Câmara Temática contará com uma estrutura de funcionários que atuarão como uma equipe “assessoria técnica” aos secretários nos assuntos referentes à evolução dos Eixos e Projetos Estruturantes.

Caberá a essa estrutura a elaboração de relatórios de acompanhamento para os secretários envolvidos. As Câmaras Temáticas se reúnem trimestralmente com os Gerentes de Projeto, de forma a obter as últimas informações sobre o andamento dos Projetos Estruturantes. Os secretários poderão solicitar às Câmaras Temáticas, a qualquer momento, informações a respeito do andamento dos projetos.

A Câmara Temática também poderá ser responsável por monitorar o impacto da ação governamental nos indicadores finalísticos (também conhecidos como indicadores de resultado), mediante elaboração de estudos e estimativas, visando a avaliar a efetividade das ações governamentais desenvolvidas no âmbito do Programa de Metas.

4.2. Acordos de Resultados

Os Acordos de Resultados são “contratos de desempenho” firmados entre órgãos hierarquicamente vinculados da administração pública direta ou ainda entre a administração pública direta e entidades da administração pública indireta. Nesses acordos, as secretarias municipais estabelecem metas de resultados para determinado órgão ou departamento da administração direta ou entidade da administração indireta a ela subordinada, pactuando esses resultados em contrapartida de maior autonomia na gestão de recursos financeiros e humanos.

Os Acordos de Resultados vem constituindo peça fundamental nos modelos de gestão para resultados implantados em Estados brasileiros, uma vez que atendem à demanda de gestores públicos por maior autonomia administrativa, na mesma medida em que fornecem à alta administração garantias de que a consecução dos objetivos estratégicos estabelecidos será priorizada.

No âmbito do Programa de Metas, esses acordos poderão ser usados para contratualizar com as unidades administrativas executoras os Projetos e Ações definidos como estratégicos pelo governo central. Por exemplo, a SES poderá pactuar com seu departamento LIMPURB o cumprimento de ações e projetos estratégicos, em troca da

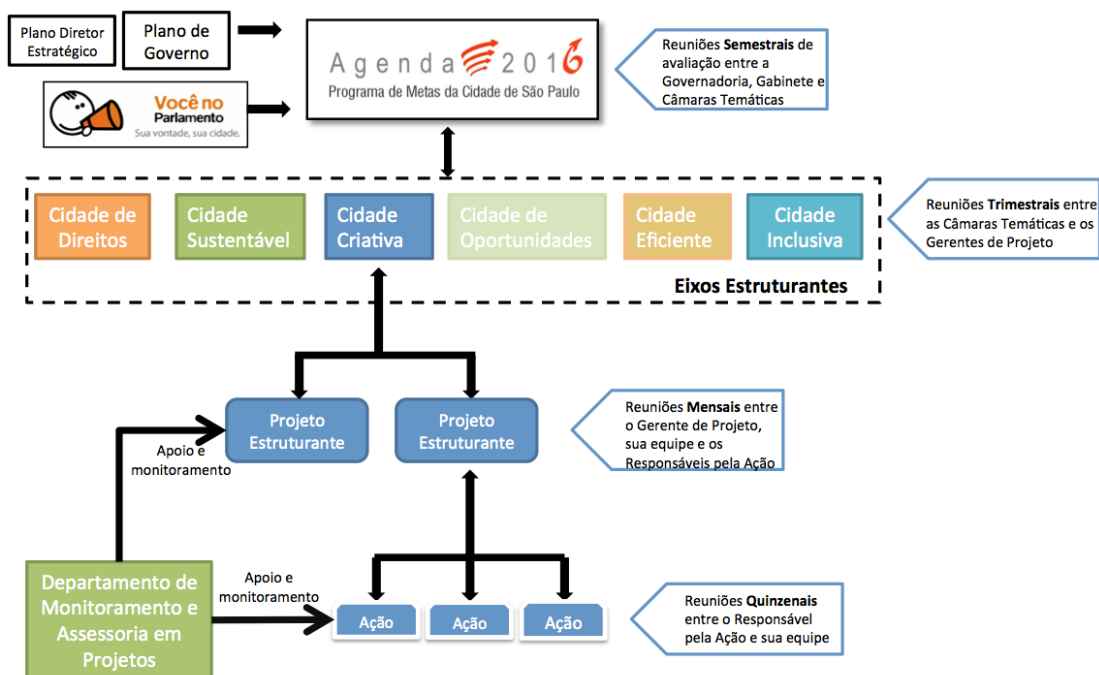
concessão de algumas autonomias de gestão que possam ser de interesse do LIMPURB, como flexibilidades na gestão de funcionários e na definição da estrutura organizacional.

A SEMPLA poderá destacar uma equipe para promover pesquisas e auxiliar os secretários na construção de Acordos de Resultados.

4.3. Departamento de Monitoramento e Assessoria em Projetos

Para poder contribuir com os Gerentes de Projeto e capacitá-los para melhorar sua capacidade de planejamento e execução, a atual equipe da Agenda 2012, vinculada à SEMPLA, deverá ser expandida. Sugere-se, assim, a criação de um Departamento de Monitoramento e Assessoria em Projetos (DMAP), que ficará responsável por: (i) coordenar o processo de monitoramento e atualização das informações disponíveis para consulta; e (ii) atuar como um escritório de projetos, multiplicando a metodologia de gerenciamento de projetos e auxiliando os Gerentes de Projetos e Responsáveis por Ações na condução de reuniões de acompanhamento e na elaboração de documentos de planejamento.

Figura 9: Estruturas de governança e apoio em ação



Fonte: elaboração própria

5. Impacto Orçamentário

Para implantar as estruturas propostas acima, a prefeitura necessitará de recursos humanos que possam desenvolver os novos trabalhos propostos, bem como capacitar funcionários do quadro atual para atuarem como Gerentes de Projetos e Responsáveis por Ação.

Para isso, propõe-se a realização de um concurso público para a contratação de cinquenta Especialistas em Gestão e Políticas Públicas, sob coordenação da SEMPLA. O salário deverá ser competitivo, de forma a atrair pessoas talentosas e bem formadas. No concurso, deve ser exigida experiência profissional mínima (sugestão: um ano) e conhecimentos nas áreas de administração, gestão pública e gestão de projetos.

Com relação à capacitação para funcionários do quadro atual da prefeitura, propõe-se a realização de um curso em Gestão de Projetos e Ferramentas Gerenciais.

Quadro 9: Impacto orçamentário da proposta “Gestão para Resultados”

Recomendação: Novo modelo de gestão para resultados				
Ações Propostas	Responsável	Prazo	Impacto Orçamentário	Riscos
Realização de Concurso Público para contratação de 50 especialistas em Gestão e Políticas Públicas	SEMPLA	Out/2012	R\$ 3,2 mi anuais*	*Baixa capacitação dos contratados.
Capacitação de 100 funcionários para atuarem como Gerentes de Projeto	SEMPLA	Dez/2012	R\$ 200.000,00	* Baixo aproveitamento da capacitação
Equipamentos para novos funcionários	SEMPLA	Out/2012	R\$ 125.000,00** -	
Gratificação para Gerentes de Projeto e Responsáveis por Ação	SEMPLA	Jan/2013	R\$ 295.500,00 anuais** -	

* Abrange um custo bruto de R\$ 5.000 por funcionário, por mês, considerando-se o pagamento de 13º salário.

** Abrange uma gratificação no valor de R\$ 75 mensais para os responsáveis por Ação (200 ações) e de R\$150 para os Gerentes de Projeto (50 projetos).

Fonte: elaboração própria

ANEXO 1 – TERMO DE REFERÊNCIA PARA O TRABALHO FINAL 2011

MPGPP-FGV TERMO DE REFERÊNCIA PARA TRABALHO FINAL - 2011

Organização: Secretaria Municipal de Planejamento – São Paulo

PPA 2010-2013: aceleração de metas em atraso

I – Antecedentes

No Brasil o planejamento público é feito a partir de um Plano Diretor (PD), que deve nortear a elaboração dos Planos Plurianuais (PPA), que por sua vez buscam ser alcançados pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e pela Lei Orçamentária Anual (LOA).

A partir de iniciativa do Movimento Nossa São Paulo, foi promulgada emenda à Lei Orgânica do Município que obriga o chefe do Executivo a traduzir seu plano de governo em metas. recentemente o Nossa São Paulo entregou ao Congresso Nacional uma PEC propondo tornar esta medida obrigatória para todos os níveis de governo.

Assim, a Prefeitura de São Paulo, na segunda gestão Kassab (2009 – 2012), inovou publicando um plano de metas, a Agenda 2012, que busca deixar mais transparente a consecução dos objetivos propostos no PPA 2010 -2013. Foram propostas 223 metas que se correspondem com as metas propostas no PPA.

II – Situação problema

A implementação de algumas dessas metas encontra-se atrasada. A Secretaria do Planejamento, responsável pelo monitoramento global da Agenda 2012, contratou a FIPE para propor ações visando que a maior parte das metas possa ser cumprida; a FIPE optou, como estratégia para acelerar a implementação das metas estratégicas atrasadas, por propor o monitoramento intensivo.

A Secretaria de Planejamento gostaria de testar outras alternativas para acelerar a execução das metas. A ideia é trabalhar sobre 2 metas em atraso e, junto à Secretaria do Planejamento, identificar alternativas e discutir seu impacto orçamentário.

Objetivos

O propósito do projeto é analisar e propor alternativas para acelerar a execução de duas metas relevantes no município de São Paulo, cuja execução encontra-se atrasada. As metas serão escolhidas em reunião com o interlocutor de Sempla.

Especificamente, a equipe de projeto deve cobrir os seguintes pontos:

- Diagnóstico dos problemas encontrados na execução de cada uma das metas
- Proposta de aceleração da execução: análise de alternativas e identificação de obstáculos e seu enfrentamento
- Estudo preliminar de impacto orçamentário das diversas alternativas

Abordagem

Balanco das iniciativas anteriores. Estudo de alternativas e seus principais gargalos; atores a mobilizar.

Proposição de medidas não óbvias que possam incrementar as ações da Secretaria Municipal de Planejamento e ter impacto direto na aceleração da execução das metas sob análise.

Metodologia

A ser definida pela equipe.

Produtos

- Relatório final, 40 a 50 páginas, Times New Roman 12, espaço 1,5, acrescidas de anexos e referências bibliográficas, a ser protocolado na Secretaria de Registro da EAESP-FGV até 31 de julho de 2011.
- Apresentação do relatório diante de banca, com participação de dirigente(s) da(s) organização(ões) envolvida(s).

Conteúdo

Relatório elaborado pela equipe contendo:

- Diagnóstico da situação e análise
- Proposta de medidas específicas e justificativas, além de procedimentos relacionados à implementação das medidas propostas. As medidas propostas devem ser priorizadas e diferenciadas para o curto, médio e longo prazo.
- Anexos: lista de participantes; lista de pessoas entrevistadas; fontes de dados consultadas

· Referências bibliográficas

Organização

Secretaria Municipal de Planejamento

Viaduto do Chá 15 – 9º. Andar – Centro – São Paulo, SP

Contato e pessoas responsáveis

Sergio Luiz de Moraes Pinto

sergiomoraespinto@gmail.com

slpinto@prefeitura.sp.gov.br

tel.: 7150.7079

Informação adicional

Arquivo: apresentação do PPA 2010-2013

Arquivo: indicadores do PPA 2010-2013

Arquivo: metas do PPA 2010-2013 (122 p.)

Relatório 2010 da Agenda 2012

ANEXO 2 – EMENDA Nº 30 À LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Emenda nº 30 á Lei Orgânica do Município de São Paulo

(Projeto de Emenda à L.O.M. Nº 08/07)

(Lideranças Partidárias)

Acrescenta dispositivo à Lei Orgânica do Município de São Paulo, instituindo a obrigatoriedade de elaboração e cumprimento do Programa de Metas pelo Poder Executivo.

A CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO promulga:

Art. 1º Fica acrescentado ao art. 69 da Lei Orgânica do Município de São Paulo o artigo 69-A, com a seguinte redação:

"Art. 69-A. O Prefeito, eleito ou reeleito, apresentará o Programa de Metas de sua gestão, até noventa dias após sua posse, que conterà 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.

§ 1º O Programa de Metas será amplamente divulgado, por meio eletrônico, pela mídia impressa, radiofônica e televisiva e publicado no Diário Oficial da Cidade no dia imediatamente seguinte ao do término do prazo a que se refere o "caput" deste artigo.

§ 2º O Poder Executivo promoverá, dentro de trinta dias após o término do prazo a que se refere este artigo, o debate público sobre o Programa de Metas mediante audiências públicas gerais, temáticas e regionais, inclusive nas Subprefeituras.

§ 3º O Poder Executivo divulgará semestralmente os indicadores de desempenho relativos à execução dos diversos itens do Programa de Metas.

§ 4º O Prefeito poderá proceder a alterações programáticas no Programa de Metas sempre em conformidade com a lei do Plano Diretor Estratégico, justificando-as por escrito e divulgando-as amplamente pelos meios de comunicação previstos neste artigo.

§ 5º Os indicadores de desempenho serão elaborados e fixados conforme os seguintes critérios:

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

§ 6º Ao final de cada ano, o Prefeito divulgará o relatório da execução do Programa de Metas, o qual será disponibilizado integralmente pelos meios de comunicação previstos neste artigo."

Art. 2º Ficam acrescentados ao art. 137 da Lei Orgânica Municipal os §§ 9º e 10, com as seguintes redações:

"§ 9º As leis orçamentárias a que se refere este artigo deverão incorporar as prioridades e ações estratégicas do Programa de Metas e da lei do Plano Diretor Estratégico.

§ 10. As diretrizes do Programa de Metas serão incorporadas ao projeto de lei que visar à instituição do plano plurianual dentro do prazo legal definido para a sua apresentação à Câmara Municipal."

Art. 3º Esta emenda à Lei Orgânica do Município de São Paulo entra em vigor na data de sua publicação.