

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

CRISTINA DE MIRANDA COSTA

**UM SISTEMA DE METAS COMO FERRAMENTA DE
GESTÃO PÚBLICA: O “PROGRAMA DE METAS DA
CIDADE DE SÃO PAULO 2013-2016” SOB A
PERSPECTIVA DE SEUS IMPLEMENTADORES**

SÃO PAULO

2015

CRISTINA DE MIRANDA COSTA

**UM SISTEMA DE METAS COMO FERRAMENTA DE GESTÃO
PÚBLICA: O “PROGRAMA DE METAS DA CIDADE DE SÃO
PAULO 2013-2016” SOB A PERSPECTIVA DE SEUS
IMPLEMENTADORES**

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo.

Linha de Pesquisa: Transformações do Estado e Políticas Públicas

Orientadora: Prof^{fa}. Dr^a. Regina Silvia Votto Monteiro Pacheco

São Paulo

2015

COSTA, Cristina de Miranda.

Um Sistema de Metas como Ferramenta de Gestão Pública: o “Programa de Metas da Cidade de São Paulo 2013-2016” sob a Perspectiva de seus Implementadores / Cristina de Miranda Costa. - 2015. 129 f.

Orientador: Regina Silvia Viotto Monteiro Pacheco
Dissertação (CMAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Administração pública – São Paulo (SP). 2. Planejamento governamental – São Paulo (SP). 3. Políticas públicas - Avaliação. 4. Administração Local. I. Pacheco, Regina Silvia Viotto Monteiro. II. Dissertação (CMAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 351(816.11)

CRISTINA DE MIRANDA COSTA

**UM SISTEMA DE METAS COMO FERRAMENTA DE GESTÃO
PÚBLICA: O “PROGRAMA DE METAS DA CIDADE DE SÃO
PAULO 2013-2016” SOB A PERSPECTIVA DE SEUS
IMPLEMENTADORES**

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo.

Linha de Pesquisa: Transformações do Estado e Políticas Públicas

Data de aprovação: 30 de setembro de 2015

Banca Examinadora:

Prof^a. Dr^a. Regina Silvia Viotto
Monteiro Pacheco (Orientadora)
Eaesp-FGV

Prof. Dr. José Carlos Vaz
Each-USP

Prof. Dr. Mário Aquino Alves
Eaesp-FGV

À Heloize Campos,
à Elisa Larroudé, e
à Fernanda Becker,

com a empatia das retinas fatigadas diante das pedras no caminho, e sobretudo pela admiração da coragem e da generosidade com que as enfrentaram, contornaram e seguem superando em todos os dias da vida. Trago vocês no peito que arrebenta essa linha de chegada – e nos olhos que enxergam tudo o que há no mundo para além dela.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Capes, agência financiadora que possibilitou meus estudos na Eaesp, e à própria Fundação Getúlio Vargas, pela infraestrutura oferecida e apoio à participação em congressos.

Sou muito grata aos meus entrevistados Mariana, Marília, Tamara, Cristina e Luiz Cláudio, pela sua receptividade, seu compromisso, seu conhecimento e pela confiança.

Presto minha gratidão especial e calorosa aos primeiros semeadores da ideia de promover essa guinada à Academia na minha vida, tanto tempo depois de finda a graduação, que deram o empurrão ancestral e fundamental para tudo isso já tantos anos atrás: Edson Sadao, Luciana Martinelli, Fernando Mattioli, Gabriela de Brelàz, Elisa Larroudé e Fernando Nogueira, é bonito e reconfortante notar que vocês plantaram essa semente e ficaram por aqui para regá-la, que não tenham sumido deste meu caminho nem mesmo diante da minha demora em “brotar”! Eu sou muito grata por vocês estarem por perto.

Não posso deixar de agradecer àqueles que me deram a honra do referendo à escola, em dois momentos, depois de já generosamente compartilharem de seus saberes e me proporcionarem construir experiências ao seu lado, na minha trajetória profissional e de militância anterior: Bolívar Lamounier, Ciça Tonet, Flávio Croce Caetano, Luiz Henrique Proença Soares, Flávio Alcoforado, Alexis Vargas e Marco Antônio Teixeira, muito obrigada pela confiança.

Ao longo dos processos de seleção para o Mestrado, de escrita da qualificação e de finalização da dissertação pude contar com o apoio, o abrigo e o afeto de gente muito querida, à qual também sou grata. Cada tantinho de ajuda que recebi construiu este caminho e, por isso, Ângela Bernardes, Stefânia Fernandes, Gabriela Laplane, Tatiana Cneio Alves, Gabriela Ferreira, Carlos Cândia, Kirsten Dalsgaard, Jens Dalsgaard, Eduardo Zebu Setti e Paula Setti, obrigada por assentarem tijolos nele, em casas de portas abertas por onde as palavras puderam entrar!

Agradeço aos professores Cibele Franzese e José Carlos Vaz, além da minha orientadora, a Profa. Regina Pacheco, pelos valiosos apontamentos trazidos por ocasião da minha banca de qualificação, e pela paciência em meio à turbulência que tenho vivido e na qual os envolvi. Muito obrigada pelo Norte!

Pelo apoio à minha vida, literal e amplamente, agradeço à minha médica e amiga Carla Garcia, ao Prof. Dr. Tiago Matheus, à Profa. Dra. Elisa Cintra e à Dra. Claudia Perrotta, cujo socorro, atenção, suporte e competência me conferiram – e restauraram – o elo com as noções de humanidade e confiança essenciais para que eu seguisse adiante na vida e, dentro dela, no Mestrado. Se tenho hoje alguma capacidade de resistir, de perseverar, e de ter ao menos uma centelha de orgulho disso, é porque vocês acreditaram, antes, que seria possível – e fizeram tudo ao seu alcance para que eu também me sentisse assim.

Ainda pelo resgate, acolhimento e carinho no pior período desses últimos quase três anos, e quiçá de toda a minha vida até aqui, agradeço à Elisa Larroudé e ao Fê Nogueira, parceiros sólidos, certos e generosos em tantas dimensões...! E ainda por tudo isso, por terem me dado apoio fundamental nesse tempo turbulento e triste, sou grata a essas aquisições recentes com o sabor e a confiança das amizades mais antigas: Rafael Leite, Mário Aquino, Caio Valiengo, Fabio Grigoletto, Roberto Seracinskis, Leonardo Leite, Fernando Sette, Fernanda Becker, Marcão Gomes, Malu Villela, os quais não sei se conseguem atinar para a dimensão do papel que tiveram para que eu chegasse aqui, inteira e com um trabalho na mão. Obrigada pela escuta, pelas ações de apoio e defesa, pelo empenho em me de[sen]volver a confiança e tornar tanto a vida, quanto este texto, possíveis. Obrigada por não perderem a cabeça, e por me ajudarem a achar a minha.

Julianne Nestlehner, desde o comecinho parceira, e sempre solidária e generosa, obrigada por ser a nervosa mais serena - e distinta - que eu conheço, e por me deixar entrar no seleto círculo dos seus afetos! É valiosíssimo para mim que tenhamos seguido juntas até o fim do seu Mestrado, e eu quero muito que saiba que a sua perseverança me inspirou a buscar a conclusão do meu até o limite - e eu, enfim, cheguei! Sigamos ainda juntas, por mais caminhos, a partir desse novo marco!

Claudia Cerqueira, também parceira de primeira hora: antes de tudo, obrigada por me encontrar, fisgar e içar de volta à superfície. E se essa é a parte do “antes de tudo”, quanto não tenho a lhe agradecer por tudo o que fez por mim ainda depois disso...! Aquele coquetel de apresentação do curso, no começo de toda essa história, em meio ao calor mais terrível, deveria ter sido um sinal de que seria mesmo infernal conviver comigo – obrigada por ter solenemente ignorado esse sinal! Teria sido impossível sem você! Sei que os tempos recentes têm sido permeados de más notícias, mas nosso vínculo nasceu da troca de notícias boas e da alegria mútua que elas nos causaram, e eu sei que isso vai voltar.

Maria Camila Florêncio, obrigada por me ver aqui. Obrigada por baixar a guarda, por permitir a construção da confiança – que eu sei tão valiosa! Obrigada por trançar

os meus cabelos... Obrigada por ver poesia na vida de luta - e, sem poesia nenhuma, obrigada pelo "workshop de toyotismo" da reta final!

Thomaz Barbosa e Carminha Meirelles, obrigada pela constância, pelos sorrisos sinceros, abraços sinceros, preocupação sincera, amizade sincera, e corações maiores que o mundo – é também sincera a minha admiração por vocês e é imensurável a minha gratidão, por tudo. Vocês sempre estiveram perto quando eu nem sabia que precisava de vocês...!

Catarina Segatto e Tamara Crantschaninov, obrigada por fazerem com que eu me sentisse uma pessoa normal. Pode parecer pouco, pode soar como um detalhe – mas, no olho do furacão, isso é tudo. Sua escuta atenta, seus corações abertos, a identidade que se sente e nos conecta antes mesmo de haver tempo para qualquer construção, tudo isso encontrei em vocês, e disso me alimentei para prosseguir.

Juli, Clau, Cá, Thom, Carminha, Cata, Tamarinda, em momentos cruciais, em que tudo poderia ter virado de ponta cabeça definitivamente, vocês estenderam a mão e construíram ao meu redor uma noção de avesso de abandono, algo que eu nem sequer sei nominar – mas pelo qual sei agradecer. Não conheço palavras que alcancem descrever a minha gratidão.

Expresso minha mais respeitosa admiração e gratidão aos professores Maria Rita Loureiro, Peter Spink, Nelson Marconi, Fernando Abrucio, Bresser-Pereira, Kurt von Mettenheim e José Márcio Rêgo, por quem escolheram ser na vida de seus alunos e pelas valiosas lições em aula – e, especialmente, aos três últimos, também pela sabedoria, sensibilidade, cortesia, compreensão e humanidade com que fui tratada quando adoeci, que fizeram eu entender por que é impossível chegar a uma tradução precisa de *caritas* para o português. Agradeço ainda à Profa. Ana Cristina Braga Martes por se dispor a ouvir e comentar as primeiras ideias que, muitos ciclos depois, vieram desembocar neste trabalho.

Na soma de todos os resgates, cortesia, incentivos, empatia e confiança, agradeço sobretudo ao coordenador deste Curso, Prof. Dr. Mário Aquino Alves, e à minha orientadora, Profa. Dra. Regina Pacheco, os quais eu espero saber honrar eternamente, e que para sempre preservarei no campo mais precioso das minhas memórias. Obrigada por me enxergarem, cada qual com tanto quanto podia me dar, mesmo quando eu estava quase invisível e muito vulnerável. Mário, muito obrigada pelos belos legados que já está construindo nesta escola.

À Maria Cecília Gomes Pereira, ao Fábio Pêra, à Nayara Noronha, e também por ainda mais esta razão à Fernanda Becker, à Julianne Nestlehner e ao Fernando Nogueira, agradeço pela parceria e coautoria nos trabalhos desenvolvidos em conjunto

e pelas trocas ricas que generosamente me proporcionaram – espero ter lhes podido entregar tanto quanto agregaram a mim.

Ao Pedro Marin, colega brilhante e proativo, “irmão” de orientação, expresso aqui toda a minha gratidão – por insights na definição do meu objeto de pesquisa, pelo seu olhar compreensivo, pelas palavras de empatia com que me recebeu, por manter suas portas abertas e por me ajudar a abrir outras portas pelas quais eu precisava passar.

Afetuosamente agradeço ao Clovis Bueno de Azevedo e ao Alvaro da Silva, guias especiais nesta minha trajetória no Mestrado, porque dadivosamente me deixaram seguir seus passos na sala de aula, me confiaram a parceria, e assim me introduziram na docência em uma experiência especialmente rica de construção do conhecimento em cumplicidade com os alunos. Também por essa experiência, por intermédio do super trio Rafael Leite, Talita Borges e Mike Cerqueira, agradeço a toda a 1ª turma do novo curso de Administração Pública (T1-APN) da Eaesp-FGV. Da mesma forma, ainda pela abertura para o espaço da docência, agradeço ao Cursinho FGV nas figuras do Pedro Murgel, da Bruna Caruso, da Juliana Gomes e da Natalia Esper, pela oportunidade que me proporcionaram de ajudar a fazer brotar a primeira semente desse lindo e promissor projeto – e por terem plantado essa árvore que rende já tantos frutos, que já gestam suas próprias sementes de novo futuro! Agradeço também à Erica Ruiz, por me apresentar a essa iniciativa e pela confiança ao referendar meu ingresso. E, acima de tudo, com o maior afeto e orgulho possíveis, agradeço aos meus alunos no Cursinho FGV entre 2013 e 2014, responsáveis – como na ocasião da nossa despedida já lhes disse – pelas melhores horas das minhas semanas. Peço a Vinícius Elias, Flavio Augusto, Tatiana Nogueira, Graziela Larissa, Anna Carolina Trapp, Guilherme Vasconcellos, Diana Serafim, Jéssica Cavalcante, Wellison Freire, Bruna Ferreira, Victoria Durello, Flávia Souza e Rodrigo Martins, hoje já tornados alunos da Eaesp, que portem esta mensagem a todos os seus colegas: vocês me inspiraram muito mais do que imaginam, foram meu impulso, me mantiveram de pé - ainda que só figurativamente, e mesmo quando precisei dar aula na cadeira de rodas. Aos meus antigos monitores Rafa, Vini e Aline Almeida, agradeço por carregarem o piano comigo.

Agradeço ainda, sempre e muito, à doce e firme Rosinha “Tontona” de Lima e Silva, criatura que colore a rotina de quem quer que cruze o GEP, e me fez sorrir mesmo nos piores dias.

Pelo profissionalismo e prontidão da equipe da Secretaria de Registro Acadêmico da Eaesp-FGV, presto meu comovido agradecimento – são raros os profissionais que

sabem equilibrar rigor, sobriedade e sensibilidade da maneira que vi acontecer ali. Pâmela (que decorou meu número de registro!), Tereza, Luana, Kátia e Ana Luiza, sei que ser gentil é, tantas vezes, um ato de coragem; obrigada pelo apoio crucial que de vocês recebi em momento tão delicado da vida.

Agradeço ainda a toda a equipe da biblioteca, de segurança, das recepções, de bedéis, das cantinas e dos restaurantes da Eaesp e da Eesp - FGV, frequentemente responsáveis pelo primeiro cumprimento amistoso e familiar de “bom dia” e o último contato humano de “boa noite”, nas longas jornadas passadas na escola. Todo esse processo teria sido ainda mais solitário sem os seus sorrisos, sua lembrança constante e sua demonstração de cuidado para conosco. Sinceramente, sentirei a sua falta – e já peço perdão por não saber como nomeá-los um a um, sem que inadvertidamente me esqueça de alguém!

Ao amigo Kibe, agradeço por não ter deixado aquele Opala me atropelar, e por desde então me proteger – ou ao menos seguir tentando fazê-lo mesmo quando eu não entendo que preciso. Nossa amizade me conta que, por mais que eu caia, do chão eu não passo e sozinha eu não fico. Ao Marco, sou enormemente grata por todo o apoio em tantas frentes – e por ter sido o amigo firme, forte e presente do meu par nas longas horas que esse Mestrado roubou do nosso convívio e da minha sanidade. Ao Mur e à Ju, agradeço pela inspiração que me dão para enfrentar, resistir e superar (assim mesmo, como verbos intransitivos, *lato sensu*) – e somar! E agora, também multiplicar!

Sou grata, de peito aberto, ao DDM, nas figuras de Ferdi, Bilé, LT, Camila, Ig, Deia, Keka e Ana Gá; e também à Li, à Marthíssima, à Gio, à Bia Russo, à Cacá Frei, à Lu Tzelepis, à Fátima, à Glau, à Ales, à Bibba, à Bia Viellas, à Fê Sant’Anna, à Ana Clara, à Luluquinha, à Clau e à Cí, minha rede de proteção afetiva, elástica e compreensiva, tecida das mulheres mais fortes e dadas que alguém poderia ter ao redor de si. Eu só tenho coragem de me lançar ao mundo porque sei que vocês existem e nunca me faltam quando o calo aperta. Obrigada pelo apoio neste trabalho, e na vida em geral durante seu árduo desenvolvimento.

Agradeço ao progresso científico e tecnológico, notadamente no quanto expreso nos meus remédios, na internet, nas VPN, nos meus óculos e lentes de contato, nos “ombros de gigantes” em que tanto me apoiei, e na Gilda. E por falar em VPN, agradeço à Escola Politécnica de Engenharia da USP, notadamente ao PMR, pelos artigos que só consegui por seu intermédio e se fizeram essenciais na travessia deste curso.

Sou, por fim e fundamentalmente, muito grata pelo lastro moral, intelectual e afetivo longa, constante e eternamente construído e conquistado junto à minha família. Agradeço aos meus pais, Vera Mariza e Antônio Márcio, pela força do seu encontro e solidez do seu convívio, que contam muito sobre quem sou e o lugar de onde eu vim; aos meus irmãos, Pedro e Luísa, com quem eu vim de mãos dadas nessa vida, com tudo de bom e ruim que ela trouxe; aos meus cunhados Fabiana e Christian (in memoriam), que encararam vir conosco, e trazendo-nos tanto amor; às irmãs Cíntia, Gabriela e Fernanda, com quem escolhi vir e que também escolheram vir comigo, mesmo quando deixou de ser só divertido; aos meus sobrinhos Helena, Rodrigo, Rafael, Frederico, Ceiwÿn, Raquel e Vicente, por cuja vida, sonhos, integridade, saúde e paz eu vou, tenho vindo e sempre irei encarar todos e quaisquer desafios; e principalmente ao meu par, meu companheiro (de “comer pão junto”, mesmo – ainda que seja o que o Diabo amassou...!), meu Pessoa, meu Norte, meu bote salva-vidas, meu lastro, *my rock and my rock ‘n roll*, Thiago, com quem eu vou nesta vida, persistindo, lutando, construindo, respeitando e amando “até o apagar da velha chama”. A vocês, meu “núcleo duro”, agradeço por tudo o que aprenderam de mim e construíram em mim e comigo ao longo desses anos todos, e pelo quanto têm me ensinado sobre mim mesma nesses tempos em que já não me lembro de muita coisa e confio em muito pouco do que consigo lembrar. Em vocês mora a parte da minha memória que ainda não me chegou de volta, mora a minha identidade – e se não fossem vocês, não existiria o suficiente de mim para pôr fim a este trabalho.

Agradeço pela vida que se preservou até aqui. Agradeço à vida que ainda pode existir a partir daqui. Que ela seja longa e próspera.

“The story is a tool of engagement. But engagement in what? Engagement in this context means participating with others - the story-teller as well as those about whom the story is told-in the construction of the reality that the story opens up”

“But ultimately what managers must judge is not what has been scientifically calculated in the past or even what trends a computer can project into the future. They must judge whether the data of science and rational calculation fit into a future no one has yet seen.”

“Whoever legislates the delivery of public goods and services with whatever means, there will still be those who manage and those who work. We could do worse than study and give full credence to the knowledge of those who manage and work to maintain not so much public administration but public service. They and their realities are the only possible foundation for a renewed or new discipline.”

Ralph Hummel

RESUMO

Desenvolvido no escopo do Curso de Mestrado Acadêmico em Administração Pública e Governo da Eaesp-FGV, trata-se este de um estudo exploratório sobre mensuração de performance no setor público, com foco na identificação de elementos de complexidade incidentes na implementação das políticas públicas relacionadas às metas componentes do sistema, e notadamente na implementação do sistema de metas em si como uma ferramenta de gestão, a partir do estudo do caso do "Programa de Metas da Cidade de São Paulo 2013-2016", enquanto ainda em curso. Foram captadas informações junto a gestores públicos municipais em Secretarias responsáveis por atividades-meio estratégicas na implementação do sistema de metas, e Secretarias setoriais cujo escopo incluía também ações transversais, em entrevistas realizadas por meio de pergunta inicial e fala livre dos entrevistados. Pela análise do discurso dos entrevistados, foram selecionadas informações relacionadas a: 1) os efeitos de se medir performance e orientar a gestão com foco em resultados para a gestão, a articulação e a governança; 2) o fluxo e publicidade da informação sobre desempenho produzida no processo de monitoramento do sistema de metas e ao uso que lhe é dado; 3) a permanência e registro das experiências e aprendizado relacionados à gestão do Programa de Metas e seu potencial de constituição de legado para a máquina pública paulistana. Partindo da premissa de que as histórias que os gestores contam, para esse campo das Ciências Sociais Aplicadas, são tão válidas quando as descobertas sob o método científico e a produção teórica no tema, toda a informação captada a partir da visão dos gestores públicos entrevistados, foi segmentada e problematizada à luz da literatura sobre mensuração de performance. O objetivo principal desta pesquisa é contribuir para a criação de parâmetros para análise qualitativa das informações geradas na implementação de um Sistema de Metas na Gestão Pública local. A partir disso, espera-se que tais parâmetros possam auxiliar gestores e pesquisadores no acompanhamento e avaliação de desempenho de um governo, ao facilitar a tradução dos dados meramente aritméticos sobre porcentagem de cumprimento de compromissos específicos em elementos qualitativos mais expressivos da evolução de um mandato.

Palavras-chave: sistema de metas, Programa de Metas, gestão orientada por resultados, mensuração de performance, planejamento governamental, avaliação de políticas públicas, monitoramento, implementação, transparência, legado de informação.

ABSTRACT

This work, developed within the Master's Degree Program in Public Administration and Government of Eaesp-FGV, consists of an exploratory study on performance measurement in the public sector. It is focused on the identification of complexity elements embedded in the implementation of public policies, to which the goals and targets of a target-oriented system relate, and especially on the implementation of this system as a management tool itself, from the case study of the then ongoing "*Programa de Metas da Cidade de São Paulo 2013-2016*". All information was obtained from municipal managers, in Government Departments responsible for strategic support activities to the implementation of the system, and sectoral Government Departments whose scope also included crosscutting actions, through interviews conducted from a starting question, and then followed by the free talk of the respondents. Through discourse analysis, an assortment of information was conducted, concerning to: 1) the impacts on management, articulation, and governance of the use of performance measurement and result-oriented management; 2) the flow and publicity of information on performance, produced within the monitoring process of this given target-oriented system, and also concerning the use given to this information; 3) the recording and register of experiences and learning related to the *Programa de Metas*, and its potential to result as a legacy for the public administrative structure of the City of São Paulo. Assuming that the stories managers tell, in this field of Applied Social Sciences, are as valid as Science or the theoretical constructs on the subject, all information gathered from the point of view of the interviewed public officials was segmented and problematized under the light of the literature on performance measurement. The main objective of this research is to contribute to the creation of parameters for qualitative analysis of the information generated in the implementation of a target-oriented system in Public Management at the local level. It is, from then on, expected that these parameters may help managers and researchers on the monitoring and evaluation of performance of a given government, by favoring the translation of merely arithmetic data on percentage of fulfillment of specific commitments, into eloquent elements more enabled to express the evolution of a mandate.

Keywords: result-oriented system, *Programa de Metas*, management for results, performance measurement, government planning, public policy evaluation, monitoring, implementation, transparency, information legacy.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS¹

CAD Único	Cadastro Único para Programas Sociais
Capes	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CET	Companhia de Engenharia de Tráfego
CEU	Centro Educacional Unificado
CF	Constituição Federal
CF88	Constituição da República Federativa do Brasil promulgada em 5 de outubro de 1988
Crai	Centro de Referência e Acolhida do Imigrante
Cras	Centro de Referência da Assistência Social
Creas	Centro de Referência Especializado em Assistência Social
Each	Escola de Artes, Ciências e Humanidades
Eaesp	Escola de Administração de Empresas de São Paulo
Eesp	Escola de Economia de São Paulo
FGV	Fundação Getúlio Vargas
Fumcad	Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
GEP	Departamento de Gestão Pública
Gife	Grupo de Institutos, Fundações e Empresas
GPM	Gestor de Políticas Municipais
GT	Grupo Técnico
GTLicitações	Grupo Técnico para Criação de Protocolos e Acompanhamento de Licitações

¹ Para grafia dos acrônimos, siglas, abreviações ou designações simplificadas de toda ordem, foi adotado padrão de redação e estilo que determina que: 1) aqueles com até 3 letras são sempre grafados com uma sequência de letras maiúsculas. Exs.: USP, HC, CNH; 2) aqueles com 4 letras ou mais que são lidos como fonemas encadeados são grafados como nomes próprios, com a primeira letra maiúscula e as demais, minúsculas. Exs: Unicamp, Capes; 3) aqueles com 4 letras ou mais em que cada letra é pronunciada pelo seu nome, e não pelo som que representa em uma sílaba, são grafados com todas as letras maiúsculas. Exs.: BNDES, CNPQ.

GT Terrenos	Grupo Técnico para Identificação de Terrenos
Iipi	Instituição de Longa Permanência do Idoso
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LGBT	Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transexuais
LOA	Lei Orçamentária Anual
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome
MEC	Ministério da Educação
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
Plas	Plano Municipal de Assistência Social
PMR	Departamento de Engenharia Mecatrônica e Sistemas Mecânicos
PNBE	Pensamento Nacional das Bases Empresariais
PPA	Plano Plurianual
Pronatec	Programa Nacional de Acesso ao ensino Técnico e Emprego
SDH	Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania
Sehab	Secretaria de Habitação
Sempla	Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão
Simec	Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação
Siurb	Secretaria de Infraestrutura Urbana e Obras
Simesp	Sistema Integrado Municipal de Monitoramento Execução e Controle de São Paulo
Smads	Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social
SME	Secretaria Municipal de Educação
SMS	Secretaria Municipal de Saúde
Suas	Sistema Único da Assistência Social
UBS	Unidade Básica de Saúde
USP	Universidade de São Paulo
VPN	Virtual Protocol Network

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	18
1	METODOLOGIA	20
1.1	JUSTIFICATIVA DE ESCOLHA DO FENÔMENO E CONSTRUÇÃO DO OBJETO	22
1.2	O CAMINHO PERCORRIDO POR MEIO DAS ENTREVISTAS	28
2	CONCEITOS RELATIVOS A MENSURAÇÃO DE PERFORMANCE E SEU USO	36
3	A ORIGEM DESTES PROGRAMAS DE METAS DA CIDADE DE SÃO PAULO 2013-2016	46
3.1	O INSTITUTO DO PLANO DE METAS NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO	49
3.2	A FORMULAÇÃO DO PROGRAMA DE METAS DA CIDADE DE SÃO PAULO 2013-2016 E OS PRIMEIROS PASSOS DE DESENVOLVIMENTO DO SEU SISTEMA DE MONITORAMENTO	52
4	ANÁLISE DO ESTUDO EXPLORATÓRIO	69
4.1	ELEMENTOS DE COMPLEXIDADE DAS METAS NO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO	70
4.2	USOS DADOS AO PROGRAMA DE METAS DA CIDADE DE SÃO PAULO 2013-2016	86
4.3	COMPLEXIDADE DAS METAS	94
4.4	POTENCIAIS LEGADOS DESTES PROGRAMAS DE METAS, E ENTRAVES AO ESTABELECIMENTO DE LEGADOS	102
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	112
	REFERÊNCIAS	121
	APÊNDICES	123
	APÊNDICE A – CARTA DE APRESENTAÇÃO AOS POTENCIAIS ENTREVISTADOS	124
	APÊNDICE B – LISTA DE SECRETARIAS ESTRATÉGICAS PARA ESTA ANÁLISE DO PROGRAMA DE METAS	126

APÊNDICE C – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ES- CLARECIDO	128
--	-----

INTRODUÇÃO

Trata-se de um trabalho desenvolvido no Programa de Mestrado Acadêmico em Administração Pública e Governo pela Eaesp-FGV, na linha de pesquisa de Transformações do Estado e Políticas Públicas, em que foram captadas as principais dificuldades e riscos enfrentados pelos implementadores de Sistemas de Metas em Governos locais, por meio de entrevistas realizadas por meio de pergunta inicial e fala livre dos entrevistados, de natureza exploratória, a fim de tratar do caso específico do "Programa de Metas da Cidade de São Paulo 2013-2016".

A partir dos dados obtidos no campo, pela análise do discurso dos entrevistados foram identificadas as peculiaridades e elementos de complexidade incidentes no processo de implementação do Programa de Metas em tela, a partir do qual foram minuciosamente descritos, segmentados e problematizados segundo a importância de cada um, à luz dos impactos e legados potencialmente deixados à máquina pública paulistana, buscando relação entre os fenômenos e experiências observadas com conceitos descritos na literatura de mensuração de performance.

O objetivo principal desta pesquisa é deixar uma contribuição para a criação de parâmetros para análise qualitativa dos desafios envolvidos na implementação de um Sistema de Metas na Gestão Pública local - a ideia é auxiliar na promoção da tradução do acompanhamento desse processo, passando de aspectos meramente aritméticos para uma abordagem qualitativa, que seja mais expressiva dessa evolução internamente na Administração local, e que também melhor retrate a complexidade inerente aos sistemas de metas em si.

No escopo da pesquisa, foi construído rol indicativo dessas dificuldades e riscos, com base em literatura de implementação de Políticas Públicas e sua fronteira com estudos em Gestão Pública, mensuração de performance, gestão orientada por resultados e uso de sistemas de metas; e com estudos em formulação de Políticas Públicas, visto que o implementador desses sistemas frequentemente se confunde com o formulador das metas que os compõem. Para obter uma lista real de fato construído com a fala dos gestores públicos – partindo da premissa de que as histórias que os gestores contam, para esse campo das Ciências Sociais Aplicadas, são tão válidas quando a produção científica e teórica no tema – foram realizadas as entrevistas que dão origem às descobertas na presente dissertação.

O primeiro capítulo desta dissertação descreve a trajetória da pesquisadora até a pergunta de pesquisa, com a descrição do seu lugar de fala, passando então à jus-

tificativa do objeto teórico e do objeto empírico escolhidos para desenvolvimento deste trabalho, e à descrição do método exploratório por meio do qual o objeto foi abordado.

No segundo capítulo é feita breve compilação da literatura sobre mensuração de performance e uso de informações sobre desempenho no setor público, para fins de parametrização dos principais conceitos abordados na análise das entrevistas.

O terceiro capítulo trata da conjuntura em que se criou, no município de São Paulo, a obrigação legal de apresentação de um plano de metas a cada novo mandato, de responsabilidade do Chefe do Executivo como tradução do seu projeto de governo e vigente desde 2008. Em seguida, passa-se à descrição do processo de formulação do "Programa de Metas da Cidade de São Paulo 2013-2016", segunda edição do plano de metas paulistano desde o advento de sua imposição aos Prefeitos empossados, e objeto empírico do presente estudo de caso.

O quarto capítulo trata da descrição e análise minuciosa das entrevistas realizadas no espoco desta pesquisa, analisadas à luz da literatura de mensuração de performance e problematizadas para extração de elementos que cumpram com os objetivos deste trabalho: levantar elementos de complexidade incidentes sobre o processo de alcance das metas que compõem um sistema de metas, e elementos de complexidade relacionados à implementação de um sistema de metas em si, como uma política de gestão; e a partir daí deixar alguma contribuição para o conjunto de racionalidade de que disponham os gestores públicos nos processos de formulação e implementação de instrumentos análogos, e também para a avaliação qualitativa do desempenho de governos a partir de análise mais compreensiva da evolução das metas ao longo de um mandato. Pretende-se neste capítulo, ainda, deixar uma interpretação das potencialidades de uso de um sistema de metas como ferramenta complexa de gestão, e responder à pergunta sobre a natureza da interferência, no cotidiano da gestão pública, na governança, da própria ação de mensurar performance e dirigir uma gestão ao alcance de metas específicas relacionadas às políticas públicas com que se comprometa no tempo de um mandato.

No quinto capítulo são compiladas as principais conclusões obtidas a partir da análise realizada no capítulo anterior, e são levantadas algumas novas hipóteses e questões para pesquisa relacionadas às descobertas feitas ao longo deste trabalho.

CAPÍTULO 1 – METODOLOGIA

A trajetória que me conduziu a este Curso de Mestrado Acadêmico em Administração Pública e Governo se iniciou com a formação, em nível de graduação, em Direito. O interesse já de início despertado pelas disciplinas atinentes ao Direito Público se aguçou com a exposição, logo que concluído o primeiro ano do curso, em 1993, a outros referenciais de relacionamento entre cidadãos e o Estado, durante um intercâmbio de pouco mais de um ano à Dinamarca. Já ao final do curso, o ingresso em estágio em uma fundação pública destinada a prestar assessoria e consultoria em gestão e políticas públicas a municípios paulistas consolidou minha atenção no campo. Esse estágio me conduziu ao interesse pela atividade de pesquisa, documentação e constituição de legado.

Meu caminho profissional me forjou, a partir dali, como gestora pública. Fui formada empiricamente nas instituições públicas em que trabalhei, para as quais prestei consultoria ou com as quais interagi a partir das organizações da sociedade civil de que fiz parte. Ao longo de 15 anos, realizei trabalhos de interlocução entre esses setores complementares – o estatal, o empresarial e o público não-estatal. Essa prática profissional veio, paulatinamente, me conduzindo à necessidade de mensuração de atividades de interesse público e de seus impactos para o público a que se destinava diretamente, para aqueles que sofriam interferência pela sua implementação, e também para aqueles que se empenhavam em desenvolvê-la (em um conceito expandido de composição de *stakeholders*) – não deixando de lado o impacto da atividade também no gerenciamento interno das instituições envolvidas e em seus mecanismos, práticas, cultura e composição.

Ainda que, frequentemente, estivesse mais embrenhada com atividades-meio nos órgãos públicos, isso sempre seguiu imbricado com um acompanhamento muito próximo da atividade-fim, de sua natureza, das demandas apresentadas e problemas a serem enfrentados, e das diretrizes e escolhas políticas para desenvolvimento e implementação das ações que partiam das instâncias decisórias. A prática de construir essas pontes permitiu que eu vislumbrasse os eventuais benefícios de mensurar o desempenho das atividades-fim empreendidas a partir daqueles órgãos, para incremento não somente da política pública em si, mas também da própria estrutura institucional que lhe dava suporte à execução.

Essa percepção e a necessidade de dominar conceitos e ferramentas que me permitissem introduzir a prática da mensuração de performance, sobretudo em ambientes em que isso significaria uma mudança importante de paradigma, de cultura institucional, me fizeram buscar o conhecimento estruturado acerca do tema. Isso proporcionou meu contato preliminar com teóricos da Administração Pública que tratam de políticas públicas e, sobretudo, de gestão pública.

Esse caminho, alguns anos adiante, me conduziu a uma pós-graduação *lato sensu* em Gestão Pública e à decisão por migrar definitivamente para a academia por meio do Mestrado Acadêmico em Administração Pública e Governo, culminando com o desenvolvimento da presente pesquisa.

Para alguns pesquisadores, falar sobre a trajetória que fez surgir o interesse no fenômeno a ser pesquisado é irrelevante para o resultado da pesquisa. Muitos já admitem que há interesse quando um pesquisador escolhe um fenômeno para estudar, mas que ele deve ser negado, assim como as “verdades primeiras” de Bachelard (1996). Relegam a um segundo plano, assim, que a pesquisa nasce de uma curiosidade e da vivência que, segundo Spink (2003, p. 26), devem ser tomadas “como processos sociais e intersubjetivos de fazer uma experiência ou refletir sobre uma experiência”.

Para Spink (2003), nós podemos dizer que a pesquisa é uma experiência disciplinada por práticas de uma coletividade. Mas

uma disciplina acadêmica é somente isto: uma disciplina; nem mais ou menos importante, superior ou inferior a qualquer outra prática de análise e discussão instituída. É mais uma maneira de contribuir para o dia a dia (SPINK, 2003, p. 26)

e por isso, neste contexto, escrevo este capítulo e o faço em primeira pessoa do singular.

Quero contar, nas próximas páginas, como esta experiência exploratória de pesquisa foi disciplinada com as práticas da comunidade acadêmica a qual pertencço, mas sem perder de vista que esta é uma forma de contar parte dessa história. “Nós contamos histórias e nós nos tornamos as histórias que nós contamos” (SPINK, 2003, p. 22) – o que não faz desta história a única, “a verdadeira”, ou a “melhor”, senão a que se fez possível a partir da posição de observadora que subjetiva – e assumidamente – ocupo. Adicionalmente, a partir dessa assunção expressa do lugar de onde falo como pesquisadora, cuja trajetória foi marcada pela vivência empírica do cotidiano da gestão pública, pretendo deixar evidente a prática da vigilância epistêmica nos termos propostos por Bourdieu et al. (2008), manifestada nas escolhas metodológicas que são aqui apresentadas.

Para cumprir tal objetivo, dividi esse capítulo em duas partes. Na primeira, busco justificar a escolha por este fenômeno do sistema de metas e as delimitações analíticas que constituíram os primeiros passos de disciplinamento e construção do objeto de pesquisa. Na segunda parte, eu narro como o campo da pesquisa se tornou mais intenso a partir da escolha de fazer um estudo de caso exploratório, preliminarmente norteado – mas não delimitado – por meio da análise de documentos e pela literatura do campo, e dirigido a partir dos conteúdos levantados nas entrevistas realizadas com atores chave do caso estudado.

1.1 JUSTIFICATIVA DE ESCOLHA DO FENÔMENO E CONSTRUÇÃO DO OBJETO

Perpassando, nos estudos sobre a Gestão Pública no Brasil contemporâneo, diferentes ferramentas de gestão por resultados, mensuração de performance, indicadores para avaliação de processos, produtos e impactos, por fim chamou-me atenção o instituto do Programa de Metas, como implantado no Município de São Paulo por meio de emenda à sua Lei Orgânica do Município (LOM), em fevereiro de 2008. Descrito sucintamente, esse instrumento se constitui de um compromisso de iniciativa única do Poder Executivo, que deve conter em si uma lista de metas em diferentes campos das políticas públicas de competência (exclusiva ou concorrente) do poder local, atendendo a critérios estabelecidos na LOM. Ele deve, idealmente, ser capaz de traduzir em metas o programa de governo com base no qual o mandatário foi eleito, e tem como intervalo previsto de execução o tempo do mandato. Trata-se de um compromisso de gestão que o Prefeito, já empossado, por obrigação legal, deve apresentar à Câmara de Vereadores em até 90 dias contados a partir de sua posse.

As potencialidades de um sistema de metas e do seu uso para medir o desempenho do governo ou de organizações públicas, ou orientar a gestão dessas instituições consoante essa mensuração (DOOREN et al., 2010) incluem uma miríade de ações, podendo visar a avaliação institucional, o controle de subordinados pelo dirigente ou de instituições pelos cidadãos, a concepção e distribuição do orçamento, a motivação dos componentes da instituição e da organização amplamente considerada, a promoção da agenda e das políticas e pautas a cargo da organização diante de agentes externos a ela, a celebração dos sucessos alcançados, a aprendizagem organizacional ou o aperfeiçoamento pela identificação de pontos que comportam melhoria (BEHN, 1995) e ainda para integração, otimização, agilidade, modernização, recompensa (talvez um elemento da motivação – ou da celebração), resposta e comunicação (talvez um elemento da promoção, conquanto a ideia de promover te-

na carga positiva que nem toda resposta comporta), acompanhamento, integração, coordenação, eficiência etc.

Nem todos esses potenciais usos dizem respeito somente ao que se encerra no âmbito da própria instituição, ou das políticas a seu cargo - mas, ainda que seja muito valioso o contexto de compreensão externa ao Poder Público sobre o que seja e como funcione um sistema de metas, meu principal interesse, no que se refere a esta pesquisa, recaiu sobre a análise da implementação do Programa de Metas em curso e seu uso pelos dirigentes em Secretarias do Município de São Paulo, como isso impacta o cotidiano da gestão, e que relação esses usos guardam com elementos de complexidade intrínsecos a metas tão diferentes entre si em forma e conteúdo, tão dificilmente comparáveis, e relativas a políticas públicas e pastas igualmente tão diversas entre si.

O mergulho analítico foi pensado tão somente nessa direção. Compõem o núcleo do meu interesse a maneira como os implementadores lidam com a existência de metas para as políticas públicas sob sua responsabilidade (em si, nestes termos ora propostos pelo Programa de Metas, uma relativa novidade na administração paulistana), em que isso impacta seu planejamento para consecução dessas metas e o cotidiano da gestão; e em que o estabelecimento das metas, o seu registro, a publicidade da sua evolução e a reação de outros agentes ao seu andamento interfere na condução das atividades na administração pública.

Uma das hipóteses dessa pesquisa fora a de que as 123 metas que compõem o "Programa de Metas da Cidade de São Paulo 2013-2016" não seriam facilmente comparáveis entre si, sob vários ângulos pelos quais se as observassem. Grosso modo, pensou-se que exibiriam diferentes graus de dificuldade para serem alcançadas, administradas, para se lidar com elas – o que tornaria complicado acompanhá-las comparativamente, tanto quanto divulgar os resultados do alcance gradual do conjunto das metas e, mais que tudo, ter elementos que permitissem que isso se traduzisse em alguma espécie de avaliação de um mandato. Também poderiam expressar diferentes potencialidades para interferir no cotidiano da gestão das pastas às quais cabe sua consecução, e das áreas da Prefeitura responsáveis por articulá-las entre si – o que, e isto foi tomado como pressuposto, diretamente se relaciona com o uso que se pode dar a esse conjunto de metas.

A hipótese mais importante desta pesquisa, no entanto, fora a de que não somente a introdução e implementação de um sistema de metas, em si, tem o condão de alterar o cotidiano da gestão e impactar as políticas públicas referidas nas metas que o compõem, como que a natureza e intensidade dessas alterações nas dinâmicas

da gestão dizem respeito aos elementos de complexidade que diferenciam as metas umas das outras, e à tomada de consciência acerca desses elementos.

Ainda que os usos potenciais para a mensuração de performance recebam algum tratamento na literatura do campo (BEHN, 1995), não identifiquei um rol que expressasse e congraçasse esses elementos de complexidade – e por isso parti a um estudo exploratório da sua expressão entre gestores do “Programa de Metas da Cidade de São Paulo 2013-2016”.

Assim, esta pesquisa abordou o levantamento de elementos de complexidade da composição e implementação do Programa de Metas, qual tem sido o tratamento dado pela literatura a essa sorte de elementos, e como isso interfere no enquadramento teórico deste Programa de Metas em estudo – notadamente no que se refere ao uso que tem sido dado a esse instrumento na gestão municipal e aos impactos que a trajetória da sua implementação tem exercido na sua própria natureza.

É importante frisar que este trabalho não teve como objetivo analisar a pertinência ou adequação dos indicadores escolhidos para compor o “Programa de Metas da Cidade de São Paulo 2013-2016” para retratar a evolução das políticas públicas às quais estão relacionados. Tampouco visou discutir, no âmbito desses indicadores, as metas estabelecidas *per se*. O que se manteve como objetivo foi a problematização da complexidade intrínseca às metas e a um sistema de metas como este *in casu*, o que incluiu identificar impactos de sua implementação na gestão do município, segundo a percepção de gestores diretamente envolvidos com esse processo.

Considere importante analisar o Programa de Metas em vigência, e não sua edição anterior já concluída (apresentada por Gilberto Kassab no mandato de 2009 a 2012 e intitulada de “Agenda 2012”), pela riqueza que a análise de uma implementação em curso poderia oferecer, no sentido de facilitar que se enxergassem aprendizados, alterações de percurso, aperfeiçoamento de ferramentas ou a criação de novas delas ainda vivos e visíveis. Na análise de um instrumento concluído, o acesso presente a informações relativas ao passado poderia incorrer no risco de se obterem somente visões *ex post* sobre a experiência de implementação, que excluíssem as percepções intermediárias que de fato puderam emergir ao longo do processo, mas que se perderam no tempo justamente pela falta de reflexão acerca delas e de constituição desse legado de informação. A visão *a priori* do que está sendo implementado permite que se acessem informações que a consolidação de um processo passado frequentemente mascara, enterra, oculta.

Nesse sentido, identifiquei o estudo de caso como o método mais adequado ao objetivo de analisar o “Programa de Metas da Cidade de São Paulo 2013-2016”. Não

à toa, o estudo de caso é um dos métodos mais utilizados em estudos qualitativos, em especial nas ciências sociais aplicadas, visto que ele “permite que os investigadores retenham as características holísticas e significativas dos eventos da vida real – como os ciclos individuais da vida, o comportamento dos pequenos grupos, os processos organizacionais e administrativos (...)” (YIN, 2010, p. 24). Ainda segundo Yin (2010, p. 32), “a força exclusiva do estudo de caso é a sua capacidade de lidar com uma ampla variedade de evidências – documentos, artefatos, entrevistas e observações – além do que pode estar disponível em um estudo histórico convencional”. Assim, pude combinar os métodos de revisão da literatura e análise documental como técnicas complementares ao estudo fortemente pautado na realização das entrevistas.

A escolha preliminar da literatura para calçar o enquadramento teórico do objeto empírico de pesquisa foi guiada para a exposição dos conceitos atinentes a mensuração de performance na Administração Pública e formas de gestão orientada por resultados, bem como dos tipos de resultados e desafios para avaliá-los (BOUCKAERT; HALLIGAN, 2008; DOOREN et al., 2010), as razões para medir resultados no setor público e potenciais usos de instrumentos de mensuração de performance (BEHN, 2003), alguns potenciais riscos e distorções da prática de medição do desempenho do setor público (BEHN, 1995; BOUCKAERT; BALK, 1991; TROSA, 2001). A fim de que se pudesse brevemente contextualizar ideias e instrumentos dessa natureza na realidade da gestão pública no Brasil contemporâneo, foi trazida alguma literatura nacional sobre Reforma do Estado. A construção do contexto local paulistano para o advento da mensuração de performance ficou a cargo de análise da documentação publicada pela Rede Nossa São Paulo e também, sem qualquer pretensão de se tecer qualquer análise comparativa, foram tomados como referenciais para este estudo outros trabalhos desenvolvidos sobre Planos de Metas no município de São Paulo, nos programas de Mestrado Acadêmico em Administração Pública e Governo e de Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas desta mesma escola onde desenvolvi minha própria pesquisa, incidentes sobre diferentes aspectos do “Agenda 2012” ou sobre o processo de emenda à LOM para introdução desta obrigação legal, como os de Fiabane (2011), Mesquita et al. (2011) e Prado et al. (2012).

Na submissão do projeto desta pesquisa a qualificação, foi apresentado um rol indicativo hipotético de possíveis elementos de complexidade das metas componentes de um sistema voltado à mensuração de performance, não encontrados de forma agregada na literatura sobre o tema e advindos, em grande medida, da minha experiência pessoal e subjetiva na Gestão Pública – ainda que a sua percepção como potenciais categorias de análise tenha sido despertada pelo contato com a literatura apresentada ao longo do Curso de Mestrado. À época, (e hoje resta-me claro

que muito ingenuamente), eu pretendia não somente validar este rol na pesquisa de campo, como partir para essa fase da investigação já tendo construído escalas que permitissem classificar o grau de incidência que cada elemento de complexidade exercia sobre a meta, já associando isso a agravantes de dificuldades ou facilitadores dos processos de implementação de cada meta, e do programa que representasse seu conjunto.

Tal pretensão não resistiu ao processo de qualificação desta pesquisa: durante as inquirições da banca e nas discussões que ali foram deflagradas, foi apontado que seria impossível determinar os polos e parâmetros das escalas com qualquer rigor científico, tanto porque a não identificação prévia de uma compilação desses aspectos pelos teóricos do campo inviabilizava que eles estivessem devidamente conceituados, como porque rapidamente se percebeu que os mesmos elementos poderiam servir como impulsionadores de uma meta sob determinadas circunstâncias, ou atrapalhadores em outro cenário.¹

Para então exceder à validação de um rol previamente compilado, e tão somente concebido sob uma visão empírica minha e com fraco lastro teórico (em termos tanto da sua existência como conjunto quanto de sua conceituação individual, item a item), emergiu da banca a sugestão – desde então acatada e que foi, por fim e de fato, seguida – de desenvolver um estudo exploratório. Essa abordagem permitiria a construção de um rol indicativo (que não se pretendia e segue não se propondo exaustivo) desses elementos de complexidade, como manifestados neste objeto empírico e trazidos à baila pelos gestores entrevistados nesta pesquisa, e de maneira cientificamente válida.

Neste estudo exploratório, então, contatei gestores de diferentes pastas na Prefeitura de São Paulo, voltadas tanto a atividades-meio da gestão quanto a setores das políticas e serviços públicos, ouvidos em entrevistas visando à identificação de suas impressões e vivências, no processo de implementação do “Programa de Metas da Cidade de São Paulo 2013-2016”, que trouxessem elementos ilustrativos da complexidade das metas e do sistema composto por elas. Mantive-me atenta, ainda – atendendo a uma motivação forte à pesquisa que esse tema representa para mim, o que

¹ Como exemplo genérico de uma ocorrência dessa natureza, pode se tomar a relação vertical com outras esferas de governo, na implementação da política pública a que se relaciona dada meta. Enquanto a existência de um desenho pré-definido para a política para além do governo local, ou a potencial injeção de recursos para seu desenvolvimento, podem servir a garantir o item na agenda e sua expressão no Programa de Metas, meras indefinições de comando da pasta que trata desse objeto no Governo Federal ou no Estadual, ou o desvio de orçamento para atendimento de uma política urgentemente imposta por uma catástrofe em outro município podem alterar toda a dinâmica e o planejamento estabelecidos para aquela meta no nível municipal aumentando ou diminuindo a dificuldade em se lidar com ela. O que não se pode negar, no entanto, é que a articulação vertical tem potencial para interferir nisso – constituindo, assim, as características aqui levadas em conta para estabelecê-la como elemento de complexidade.

a banca de qualificação do projeto considerou relevante e cabível que se levasse em conta – à questão dos usos deste sistema de metas para a administração municipal no mandato em curso. No mais, como a ideia era discutir a implementação do sistema de metas em si, eu tratei de focar não em como medir, ou o que medir (o que remeteria a uma discussão de indicadores, e das políticas públicas setoriais que eles visam retratar), mas sim em por que medir, e notadamente em que o ato de medir e mirar-se em uma meta impacta o cotidiano da gestão. Por fim, mantive, nas entrevistas, o radar atento à percepção de se, e como, tem sido construído um legado das experiências da gestão (e dos gestores) com esse processo de implementação, e à observação de eventual influência de potenciais legados deixados da experiência de plano de metas como vivida pelo mandato exercido pelo Prefeito anterior.

As entrevistas foram conduzidas com base em uma pergunta provocativa central, inicial e aberta, e em roteiro semi-estruturado auxiliar, para sondagem mais focada e certa sobre os temas de interesse desta pesquisa: percepção de elementos de complexidade das metas (já pressupostos e surgidos nas entrevistas sucessivamente), assimilação de usos dados ao sistema em tela, e levantamento de percepções sobre potencial construção ou aproveitamento de legados que se apresentassem.

Desenvolvidas individualmente com cada gestor, as entrevistas foram conduzidas por um tempo real de troca oscilante entre 50 e 80 minutos, com duração total compreendida entre 60 e 90 minutos, e não foram gravadas. Todas as anotações das falas conduzidas pelos entrevistados foram feitas pessoalmente por mim, digitadas no local e imediatamente, em tanto detalhe quanto possível, e depois lapidadas também por mim para adequação a uma sintaxe inteligível e a uma gramática adequada com o mínimo possível de alterações na construção, visando a que não se promovesse nenhuma alteração de conteúdo ou estilo de discurso do gestor. A opção pela anotação das falas dos gestores, em detrimento de alternativa de realizar gravação seguida de transcrição, foi feita com base em uma hipótese de que os entrevistados se sentiriam mais à vontade se não tivessem suas vozes e falas registradas em áudio.

Essa hipótese foi construída nas discussões do campo-tema com outros pesquisadores cujas trajetórias profissionais também incluem a passagem por órgãos da gestão pública, e a minha avaliação subjetiva, hoje, é a de que, de fato, a entrevista somente anotada funcionou como elemento para a liberdade (possivelmente inconsciente) dos entrevistados. Cada um deles foi ali prévia e expressamente avisado de que não seria gravado no que dissesse, e de que isso se dava com a clara intenção de possibilitar que falasse de forma mais livre e tranquila – e que a motivação para a construção daquele espaço de fala e escuta naqueles termos vinha da minha própria experiência como gestora. Essa colocação preliminar se deu para que o lugar de onde eu falo nesta (e a esta) pesquisa ficasse honesta e evidentemente colocado ao entrevistado.

Além das benesses já esperadas da abordagem adotada nas entrevistas, houve uma que se mostrou adicionalmente muito interessante e particularmente profícua: a necessidade de anotação atenta, rápida e intensa das falas dos entrevistados me impediu, como entrevistadora, de engajar em quaisquer trocas ou comentários a respeito do que me diziam, e assim me coloquei pouquíssimo, estritamente quando o entrevistado parecia desviar-se dos objetos essencialmente interessantes a esta pesquisa, e sempre de maneira muito breve e certa. Acredito que isso tenha melhorado muito a qualidade do material colhido, porque aumenta sua segurança como conteúdo livre de viés (que pode sobreviver mesmo a um pesquisador epistemologicamente vigilante), e sua riqueza assim permite uma descrição muito mais diversificada e genuína das colocações dos entrevistados e abre flanco para mergulhos analíticos muito proveitosos, que potencialmente sequer se encerrem no escopo necessariamente mais estreitado desta pesquisa.

1.2 O CAMINHO PERCORRIDO POR MEIO DAS ENTREVISTAS

A definição do elenco de entrevistados idealmente desejado para os propósitos desta pesquisa se deu, inicialmente, por meio de análise documental do próprio "Programa de Metas da Cidade de São Paulo 2013-2016", editado em fichas (MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, 2013), orientada pela identificação de secretarias de áreas-meio fundamentais para a compreensão da implementação desse sistema de metas como um todo, e áreas-fim (secretarias setoriais) que pareciam não somente cobrir uma quantidade bastante representativa entre as 123 metas finais este Programa de Metas, como potencialmente trariam, pela natureza do seu objeto, características interessantes de serem expostas e trazidas à tona. Concluída esta etapa do trabalho, tratei de buscar pessoas que pudessem me contar essas histórias a partir de uma perspectiva interna.

Para localizar as pessoas a serem entrevistadas, me reuni com um colega do curso, aluno do Doutorado em Administração Pública e Governo, que constituía uma figura complexa e ímpar do ponto de vista desta pesquisa: além de colega no programa de pós-graduação, um pesquisador da mesma linha de pesquisa, que tinha desenvolvido uma dissertação de Mestrado tratando do Plano de Metas para São Paulo da gestão anterior (Agenda 2012), que integrara a equipe da Secretaria de Planejamento responsável pela formulação deste Programa de Metas objeto da minha pesquisa, que assistira à sessão em que submeti o projeto desta pesquisa a banca para qualificação e conhecia seu direcionamento, que conhecia o funcionamento da máquina da Prefeitura de São Paulo e as pessoas ocupando posições-chave na sua estrutura, e que por isso reunia as condições perfeitas para me auxiliar na identificação das pessoas específicas dentro de cada pasta que eu previamente identificara

como relevante aos propósitos da presente investigação.

Assim expus, em reunião-entrevista realizada com o colega Pedro de Lima Marin, quais eram as áreas em que gostaria de identificar pessoas que pudesse entrevistar, explicitando que buscava agentes de alto escalão – secretários ou seus assessores imediatos, internamente responsáveis pelo acompanhamento do Programa de Metas como função, quaisquer que fossem os cargos em que formalmente estivessem investidos. Necessitava da identificação de pessoas suficientemente bem colocadas nas suas respectivas secretarias, para que falassem sobre esse processo com autonomia e liberdade, e para que fossem realmente apropriados da implementação desse sistema de metas como agentes, e não como expectadores internos – e que tivessem uma noção clara do sistema de metas em si, e do funcionamento geral da máquina do município e da gestão da Prefeitura como um todo.

A partir da descrição e da lista indicativa de pastas já levada por mim ao colega – e referendada por ele pela sua coerência – fechei o elenco de entrevistados desejados em torno das seguintes secretarias:

- Infraestrutura Urbana e Obras, pelo seu caráter transversal a diferentes objetos e políticas guiado por questões-chave relacionadas a investimentos no município, por abordar objetos mais imediatamente identificáveis com a ideia de mensuração objetiva de desempenho e resultados traduzidos em produtos; Assistência e Desenvolvimento Social, pela presença importante do tema ao longo das metas definidas no Programa, pela intuitiva integração de seus objetos genéricos de trabalho com outras pastas que não necessariamente encontravam expressão nas metas especificamente escolhidas para parametrizar a atividade dessa pasta neste Programa de Metas, pelo grau de consolidação dos objetos da pasta na agenda municipal de políticas públicas historicamente e como apresentada por este mandatário deste seu programa de governo proposto em período eleitoral;
- Direitos Humanos e Cidadania, por consistir uma pasta setorial de políticas essencialmente marcadas pela transversalidade do seu objeto a todas as demais secretarias setoriais, por ser pasta nova como estrutura dentro da Prefeitura (ainda que o tema tivesse órgãos destacados para ser conduzido na máquina do município, evidenciando a relevância de agendas a ele afeitas para os mandatários anteriores, neste mandato ela adquiria *status* de Secretaria, com estrutura, orçamento, agentes próprios e específicos) e por isso potencialmente trazer uma outra visão sobre os usos do sistema de metas, e pela essencial dificuldade de mensuração de objetos relacionados ao seus temas centrais que,

pelas minhas hipóteses, haveria de causar impactos no cotidiano de uma gestão dirigida por um sistema de metas; Saúde ou Educação (e preferencialmente ambas), por serem pastas cujos objetos constituem competências concorrentes das esferas de governo municipal, estadual e federal, com características de financiamento de suas políticas por destinação mandatória de porcentagem do orçamento e financiamentos fundo a fundo, pela solidez como temas da agenda de políticas públicas, não somente por garantias legais como diante das expectativas cidadãs, da fiscalização e acompanhamento pela sociedade civil (de forma organizada ou desagregada);

- Cultura, também pela importância dada pelo mandato ao tema desde o programa de governo colocado na campanha e refletido nas metas constituintes do Programa, e ainda pela mesma dificuldade de submissão a mensuração do seu objeto traduzido em produtos, mas ainda mais pela já estabelecida tradição de desenvolvimento das atividades-fim da pasta por meio de parcerias com instituições do espaço público não-estatal e potencial discussão de aspectos da gestão relacionados a essas relações; Planejamento, Orçamento e Gestão (que recentemente tivera sua estrutura e equipe parcialmente dissolvidas e redistribuídas, junto com suas competências e responsabilidades essenciais, entre as Secretarias de Governo Municipal e a de Finanças e Desenvolvimento Econômico), por ter sido a coordenadora fundamental, como secretaria-meio, da formulação do
- "Programa de Metas da Cidade de São Paulo 2013-2016", articuladora das pastas em torno dos seus objetos e de como seriam refletidos no mencionado instrumento, e responsável pelo seu acompanhamento, avaliação, e consolidação no processo de implementação pelas secretarias setoriais – pelo menos ao longo dos primeiros dois anos de mandato e de vigência do Programa de Metas objeto desta pesquisa;
- Governo Municipal, como estrutura extensiva do Gabinete do Prefeito, pela sua posição estratégica de articulação política das demais pastas, que caracteriza sua essência – além de constituir a estrutura com aparente maior potencial para acessar o conjunto de percepções e intenções do próprio Prefeito ao longo da implementação dos primeiros anos do Programa de Metas formulado para parametrizar o desenvolvimento de seu mandato.

Não foi possível, ao fim e ao cabo, entrevistar todas essas secretarias elencadas; de algumas delas nem sequer obtive resposta ao meu correio eletrônico de contato inicial ou aos telefonemas que o seguiram nesses casos de ausência de retorno, enquanto em outras ocorreram problemas de timing de agendamento (como os relacionados

a férias, afastamento, ou destituição na pasta da pessoa que eu pretendia entrevistar, e que não poderia ser substituída por outra – dadas as características buscadas nos entrevistados como já descritas aqui). Ainda assim, acredito que vale a pena expor o quadro geral de possíveis entrevistados como eventual suporte para outras pesquisas em um cenário de futuro próximo - tal quadro completo e os motivos e justificativas detalhados para entrevistar cada qual dessas pessoas contam do Apêndice B a esta dissertação.

Da lista de indicações, foram enfim entrevistadas cinco pessoas, como identificadas na tabela 1.

Tabela 1 – Identificação dos entrevistados ²

Setor	Nome	Função
Gabinete do Prefeito	Tamara Ilinsky Crantschaninov	Assessora de Gabinete
Planejamento, Orçamento e Gestão	Mariana Neubern de Souza Almeida	Assessora
Governo Municipal	Marília Câmara de Assis	Assessora
Assistência e Desenvolvimento Social	Cristina Margareth de Souza Cordeiro	Secretária Adjunta
Direitos Humanos e Cidadania	Luiz Cláudio Marques Campos	Assessor de Gestão Estratégica

Fonte: elaborado pela autora

Embora a revisão da literatura, documentos e recomendações façam parte do meu *background*, como mencionado, a pergunta central do roteiro (e mesmo aquelas perguntas-guia, semi-estruturadas com o intuito de manter o direcionamento do relato nos parâmetros de interesse para esta pesquisa) foi colocada de forma aberta, para que o entrevistado ficasse à vontade para relatar sua experiência. De início, a cada entrevistado eu reli em voz alta a breve descrição da pesquisa, exatamente como colocada por escrito no correio eletrônico que tratou da minha apresentação e do tema dessa investigação, bem como do pedido de entrevista, e que integra o Apêndice A a esta dissertação. Em seguida, coloquei a seguinte nota introdutória, programada para permitir que dali se iniciasse uma fala longa e livre do entrevistado – como, de fato, se deu.

² O texto integral do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, como obtido dos entrevistados, constitui o Apêndice C. O compromisso com os entrevistados de não lhes atribuir citações diretas, em virtude notadamente à ausência de gravações em áudio por meio das quais pudessem ser precisamente checadas e em respeito à abertura com que receberam a pesquisadora, fez com que, ao longo da análise das entrevistas, eles fossem identificados por GPM – Gestor de Políticas Municipais, numerados randomicamente de 1 a 5.

Tendo em vista o que estou estudando, a complexidade das metas e do uso de um sistema de metas, o que foi e tem sido levado em conta para implementar este Programa de Metas, desta gestão, e o que tem sido enfrentado, entre eventos planejados, esperados e descobertos na trajetória? Quando falo de 'o que é levado em conta' e 'o que é enfrentado', me refiro a tempos para os quais se olha (entre presente, passado, futuro - há eventos ou marcos que servem de referencial ou inspiração?); me refiro a instrumentos para os quais se olha; me refiro a agentes e instituições para os quais se olha; me refiro a objetivos e processos para os quais se olha; e me refiro também a legados recebidos e construídos, a novas sementes e a inércias, a pressupostos, e a constrangimentos. (Nota introdutória do roteiro de entrevistas)

Isso desencadeou, com tranquilidade, cerca de uma hora seguida de fala. Se e quando necessário, intervi pedindo esclarecimentos sobre o que a pessoa dizia, ou sutilmente puxei a conversa para a abordagem dos supostos elementos de complexidade das metas, previamente levantados desde a qualificação desta pesquisa e que, segundo a minha hipótese poderiam intervir na capacidade de comparação delas entre si (e podem fazê-lo de forma positiva, facilitando a implementação; ou negativa, dificultando-a, dependendo da circunstância e do tipo da política pública). Eram eles: custo de consecução do objeto e o orçamento municipal; visibilidade ou exposição da política pública e da meta determinada para ela; articulação intersetorial horizontal necessária para a execução da meta; articulação vertical entre as potenciais esferas de governo responsáveis por aquele campo de atuação; articulação entre os diferentes Poderes do Estado; articulação com atores não-estatais, fossem cidadãos desagregados ou a sociedade civil organizada; novidade do tema na agenda de políticas públicas.

Reiterando o já descrito, as entrevistas não foram gravadas, e eu tratei de digitar as falas à medida em que os entrevistados as desenvolviam, captando uma grande riqueza de discursos a partir da constituição que ali se dera de um espaço de escuta de minha parte, e não de diálogo, em que somente em raras intervenções os estimei a tratar de tópicos de meu interesse para o roteiro, caso eles já não tivessem sido abordados espontaneamente.

O tratamento utilizado para as entrevistas (posterior à adequação sintática e gramatical das notas brutas) se deu pela leitura integral e categorização de cada trecho através de comentários que remetessem a assuntos já levantados pela literatura ou novos. Essa leitura com remissão à literatura foi se dando concomitantemente ao próprio levantamento da literatura adequada para balizamento dos temas trazidos pelos entrevistados, o que considerei coerente e consistente com a proposta de desenvolvimento e confecção de um estudo de base exploratória. A não separação estanque, no tempo, do levantamento da literatura e da parametrização dos elementos abordados pelos entrevistados, se reflete no texto e estrutura desta dissertação, e na maneira como os itens de complexidade e os usos dados ao Programa de Metas se

encontram aqui elencados, descritos e problematizados. Levei em conta, como guia da interpretação dessas entrevistas, as lições do ensaio de Hummel (1991), e tomei como pressupostos o quanto o autor ali sustenta, de que as histórias contadas pelos gestores têm valor equiparável ao quanto alcançado em conclusões obtidas pelo método científico:

*(...) in-depth conversations with managers show that they are quite capable of defining their reality, judging what kind of knowledge is useful to them, and developing validity standards relevant to their world. Even initial research into the appropriateness of science and scientific validity standards for managerial knowledge acquisition shows that both analytic science and its standards may not be appropriate for providing the fundamental kind of knowledge and confidence in it that managers need. The knowledge they seek must answer the question "What is going on here?" before any scientific attempt at measuring what goes on where and when.*³

(HUMMEL, 1991)

Ao final, foi possível identificar os assuntos recorrentes e assim agrupá-los, para definição, comparação ou complementação, verificando assim expressões de características peculiares, vantagens e gargalos desse sistema de metas.

Com relação aos resultados obtidos através da entrevista, vale adiantar que diversos itens que eu supusera previamente serem elementos da complexidade das metas, de fato se confirmaram espontaneamente nas falas dos entrevistados. Nas entrevistas, estiveram presentes: a importância determinante da existência da meta expressa no programa para a garantia de recursos financeiros e humanos à área, e pôde-se observar como isso interfere na percepção de relevância da política que ela visa refletir e medir; as dificuldades ou benefícios relacionados à visibilidade ou exposição dada à política pública expressada na meta; a incidência da questão da articulação inter-setorial horizontal na implementação das metas pelas quais, *a priori*, somente uma pasta está responsável; as mudanças na articulação com os demais Poderes do Estado, bem como a articulação vertical, no contexto do pacto federativo, com outras esferas de governo, e seu impacto na condução dos assuntos do município e das pastas consultadas; os reflexos na política pública e na gestão relacionados à relação dialógica que se estabelece com atores não-estatais a partir da maneira como se deu a formulação do Programa de Metas em tela; a questão do peso e impacto relativos que novidades na agenda das políticas públicas adquirem; entre outras percepções

³ Em tradução livre, pela autora: “conversas conduzidas em profundidade com gestores demonstram que eles são bastante capazes de definir sua realidade, julgando que tipo de conhecimento lhes é útil, e desenvolvendo padrões para validação relevantes para o seu mundo. Mesmo a pesquisa inicial sobre a propriedade da ciência e dos padrões de validação científica para a aquisição de conhecimento gerencial mostra que tanto a ciência analítica quanto seus padrões podem não ser apropriados para fornecer o tipo de conhecimento e confiança fundamentais relativos àquilo de que necessitam os gestores. O conhecimento que eles buscam deve responder à pergunta ‘O que está acontecendo aqui?’, antes mesmo de qualquer tentativa científica de medir o que acontece, onde, e quando.”

dos sujeitos ouvidos. A observação dessa consonância do conteúdo observado e coletado, com o elenco hipotético de elementos de complexidade previamente considerado, facilitou o tratamento das entrevistas e a separação desses elementos, como estão oportunamente apresentados adiante neste trabalho.

Considerando o rol de entrevistados ao fim do trabalho de campo, e tendo em vista a vigilância imposta para afastamento de viés de parte desta pesquisadora, faz-se necessário traçar um breve perfil desses gestores que aponta para um outro possível tipo de viés, que não o do autor, e justifica parte do título deste trabalho.

No processo de elaboração do texto das considerações finais desta pesquisa, ficou evidente, para mim, uma consonância de valores entre esses agentes, no quanto relacionado a ferramentas de planejamento e gestão e à sua importância para a Administração Pública, e também no que se refere à forma de validação política deste Programa de Metas por meio do seu processo participativo de formulação, e pela transparência com que se almejava lidar - não somente com o acompanhamento da implementação das políticas públicas rumo à consecução das metas, mas também com o próprio sentido e significado de cada meta elencada diante da conjuntura da administração paulistana. O engajamento desses gestores nesse processo, visando a um mandato que viesse a ser *accountable*, para muito além de um mandato meramente responsivo e cumpridor de compromissos, fica bastante claro nas suas falas e encontra explicação não somente na sua fidelidade ao mandatário, inerente à natureza dos cargos que ocupam ou ocuparam nos primeiros dois anos do mandato sobre o qual este trabalho incide, mas também e sobretudo na sua formação e trajetória pregressa. Na sua grande maioria - posta apenas uma exceção entre os cínico entrevistados - esses gestores podem ser caracterizados como agentes jovens (de menos de 40 anos de idade), com uma carreira estabelecida entre os cargos públicos e a titulação acadêmica nos campos diretamente relacionados à Administração Pública, e que ingressaram na equipe deste mandato com o propósito de dar asas ao Programa de Metas ou de trabalhar firmemente pautados no que ele apontasse.

Por mais que, como mostra esse trabalho, tenha havido descobertas sobre a aplicabilidade do sistema de metas no contexto paulistano, tudo indica que as ideias de mensuração de desempenho e de gestão orientada por resultados já fossem questões assimiladas por esses gestores, que constituíssem elementos fortes de sua formação intelectual, e que o apoio à plataforma encampada pelo mandatário eleito se pautava também em compromissos relacionados à deferência e apoio pessoais a essas ferramentas, métodos e valores de gestão. Os entrevistados parecem ser, assim, entusiastas de sistemas de metas como ferramenta de gestão - não a ponto de não perceberem ou apontarem fragilidades desses instrumentos, mas, pelo contrário, e

provavelmente pelo seu envolvimento também acadêmico, se permitirem à análise crítica do processo de implementação, notadamente no quanto ele porventura se desvie dos propósitos originais (no tangente à revisão das metas, por exemplo, de que trato na análise das entrevistas e nas considerações finais) devido a outras pressões políticas que se imponham na trajetória do mandato e alterem a vontade do mandatário.

Parece existir um projeto de gestão que une esses gestores entrevistados (mesmo o GPM desviante do perfil brevemente traçado), desenhado em torno do instrumento objeto de análise e ferramentas correlatas; um projeto de organização da máquina pública, que supera mesmo a questão da fidelidade ao mandatário (que indica a uma fidelidade por afinidades diversas de natureza política e ideológica, mas que não se exerce incontestemente)- e negar a existência dessa inclinação, neste trabalho, poderia incorrer em falta de honestidade intelectual como pesquisadora.

Assim, fica devidamente apontado que a análise do Programa de Metas em tela foi realizado com material coletado em campo que permite trazer a perspectiva dos implementadores desse sistema, dos seus gestores, escolhidos para tratarem de sua implementação e acompanhamento em virtude de um perfil pessoal de engajamento com a ferramenta (da qual também trato a seguir, na análise das suas falas) e de habilidade para as interações que sua introdução demandaria, assim alocados em diferentes pastas na administração paulistana.

CAPÍTULO 2 – CONCEITOS RELATIVOS A MENSURAÇÃO DE PERFORMANCE E SEU USO

Bouckaert e Halligan (2008) fazem uma conceituação teórica interessante para parametrização de uma boa gama das manifestações dos fenômenos correlatos ao ato de mensurar desempenho de pessoas, organizações, pessoas em organizações, políticas, processos, e produtos dessas políticas e processos, visto que estabelecem uma classificação explicativa que procura estabelecer fronteiras entre os conceitos, baseadas no encadeamento lógico dos elementos que os compõem.

Eles tratam de quatro tipos ideais, passíveis de construção a partir das variáveis e elementos observados pelos autores – é uma conceituação, então, ainda abstrata em certa medida. Em todos os nomes que atribuem aos tipos conceituados, utilizam-se da palavra *performance*, em inglês – que pode ser traduzida de diferentes maneiras para o português, e sempre com uma pequena perda de carga, advinda do estreitamento do significado da palavra como originalmente aplicada. *Performance* pode ser, em primeira mão, desempenho ou resultado – e é frequente a observação, na literatura brasileira no campo e nas traduções existentes para o português, que sejam essas as palavras escolhidas. Mas *performance* pode também ser execução, imposição, cumprimento, alcance, atingimento, efetivação, funcionamento, condução, procedimento, comportamento, concepção de formato, realização, atuação, função, implementação, ato, proeza, feito (além de outros significados que escapam ao interesse deste texto). Como a própria palavra *performance*, sem qualquer alteração na sua grafia, foi incorporada à Língua Portuguesa, trazendo no lastro dessa importação a riqueza polissêmica do termo original em inglês, optou-se aqui pelo uso dessa mesma palavra, sem qualquer outra tradução, na esperança de acurácia na transmissão da informação e preservação das sutilezas com que puderam contar os autores do tema na descrição dos tipos ideais e dissecação das expressões dos fenômenos no mundo prático.

Como tais, sendo tipos ideais, os quatro conceitos trazidos por Bouckaert e Halligan (2008) não são esperados de serem observados em forma “pura” na realidade

cotidiana da administração pública – há uma miríade de sutilezas que podem fazer um fenômeno pender de um tipo a outro, ou hibridamente refletir características de mais de um deles. Assim os chamam e definem os autores:

- **Administração de Performance (*Performance Administration*):** esse tipo se refere ao conjunto de regras voltadas à conformação, parametrização e direcionamento da atividade de indivíduos e departamentos ou setores de uma determinada organização, basicamente como um conjunto de diretrizes organizacionais. Neste tipo, o conjunto de regras pretende se colocar impositivamente sobre os indivíduos e setores, na busca de uma uniformização da sua atuação. Percebe-se que o termo *performance*, aqui, adquire uma característica mais atinente a comportamento, condução, atuação, funcionamento que a desempenho em si;
- **Gestão de Performances (*Managements of Performances*):** ainda que neste tipo se mantenha, ainda, o foco nas organizações internamente, o que é o objeto desse gerenciamento é a multiplicidade, a diversidade de indivíduos e setores, consideradas as suas peculiaridades e diferenciações particulares dentro de uma mesma organização. Novamente, *performance* adquire o sentido de comportamento, mas se trabalha com a multiplicidade de comportamentos para a diversidade de indivíduos, e o que estabelece a diferença em relação ao conceito anterior é o gerenciamento dessas diferenças;
- **Gestão por Performance (*Performance Management*):** neste tipo, a importância recai sobre a diretriz estratégica da organização, seu objetivo (ou objetivos), de maneira que o termo *performance* passa a se afiliar mais com o conceito de desempenho, alcance, atingimento, proeza, feito, efetivação. Aqui, o foco passa a ser externo – ou dirigido de dentro para fora, visto que passa ao gerenciamento de como os indivíduos e setores componentes da organização contribuem, cada qual, para os objetivos da organização ampla e unicamente considerada, que é o que exala dela para o universo exterior (como monólito ao olhar externo);
- **Governança para Performance (*Performance Governance*):** considerado um tipo de ocorrência rara no campo de observação, ele se caracteriza pela consideração integrada das contribuições tanto dos indivíduos quanto dos setores de uma organização (ou mesmo de algumas organizações ou estruturas com características de organização, dentro de uma estrutura complexa poliorganizacional orientada por objetivos comuns) para o alcance dos objetivos estratégicos dessa entidade (seja um governo, o serviço público em si, um projeto de Estado). Esse tipo ideal pode ser associado a conceitos de coordenação de

governo determinantes de estratégias de gestão pública. Nele, *performance* também trata de desempenho, em um sentido bastante amplo.

Dentro desses diferentes tipos ideais brevemente descritos, transitam uma série de escolhas, focos e *locus* de análise, desde o nível de indivíduo unitariamente considerado na organização, até diferentes organizações compondo-se para a consecução de um objetivo específico maior, passando pelos níveis das mais diversas camadas (em corte vertical) e divisões (horizontalmente segmentadas pelo objeto) internas. Da determinação de sua incidência, constam também escolhas acerca da função de se gerir performance, do que se busca nesse processo, entre aprender, gerenciar, dirigir, controlar, dar entregas, dar respostas – relacionadas com o sentido de medirem-se processos e desempenhos (ou de se estabelecerem para eles algumas determinadas medidas e metas, *ex ante* ou mesmo *a priori*), e a incorporação e uso das medidas observadas ou almejadas.

Percebe-se que os autores, na determinação das fronteiras entre esses tipos ideais, se calçam basicamente nos conceitos de medida (desde o que se mede até como se mede), de incorporação e de uso (para entendimento de por que se mede, o que se faz com o que se mede, e como isso pode ser feito). Nesse contexto, Bouckaert e Halligan (2008) discutem a extensão da performance (no sentido de desempenho, de resultado, de que consideram fazerem parte as ações empreendidas e os insumos, e os produtos, e impactos das ações de parte da administração pública, e a análise integrada desses elementos), e a sua profundidade (na busca de integração entre os níveis macro, meso, micro em uma organização). No cruzamento das análises de alcance e profundidade, apontam que a extensão se altera em diferentes profundidades, sem uma necessária relação de direção – não é pertinente supor que uma dada racionalidade sobre a relação entre ações e impactos observáveis em um determinado nível da organização se reproduza em outros níveis dessa mesma organização. A falta de conclusões absolutas sobre isso, no entanto, não retira valor dos conceitos, e dos elementos de complexidade sobre extensão e profundidade a serem considerados em análises de casos concretos.

Isto posto, considera-se possível que, dentro de uma mesma organização, diferentes divisões tendam a manifestar aspectos inerentes a diferentes tipos ideais como descritos, e que também em diferentes camadas de uma mesma organização existam diferentes compreensões sobre o sentido de se medir e gerir performance. Isso pode gerar trajetórias desconexas, em medidas transversais em que decisão e execução atravessem camadas ou setores diferentes, caso não haja sequer um denominador comum, algo que viabilize ao menos um ponto de apoio único dentro da estrutura

– o que poderia transformar qualquer mensuração em algo simplesmente disfuncional. Diante disso, os autores defendem a existência de uma política de mensuração - clara, unívoca, completa de sentido e introjetada quanto a seus propósitos. Na sua obra de 2010, Dooren et al. (2010) sustentam que medir performance é realizar a constante e sistemática coleta de informações, observando e registrando todos os assuntos que incidam sobre a performance ou sirvam a seus propósitos – mas mesmo isso ainda parece demasiadamente vago, para o que Bouckaert e Halligan (2008) pretendem da política de mensuração como denominador comum que afaste trajetórias desconexas.

Não existe, no entanto, nem na obra de Bouckaert e Halligan (2008), nem na de Dooren et al. (2010) qualquer prescrição do que seja uma boa política de mensuração, garantidora de um bom fio condutor de quaisquer dos tipos ideais que a obra de 2010 nos traz. Ainda que pretendam traçar os parâmetros teóricos orientadores das discussões acerca do tema, os autores não parecem querer enveredar pela rota da prescrição. Disso conclui-se que ainda é um desafio, não somente a práticos como a teóricos da administração pública, trabalhar a questão da integração dos níveis de informação para orientação da gestão pública. Não se faz referência, aqui, à qualidade da informação, mas ao nível em que está retida, é produzida e compreendida, e usada para o funcionamento da máquina – em que a informação sobre a performance-desempenho atende à performance-funcionamento, de maneira integral; e diz respeito também ao foco sobre aquilo que se mede, e que serve de orientação à gestão que leva essa mensuração em conta (tratando de esforços, insumos, processos, produtos e impactos). Ou seja, quando se fala do desafio de integração dos níveis de informação, em mensuração de performance na gestão pública, fala-se também do equilíbrio entre gerir com foco em processos ou em resultados, e integrar a informação que se obtém a partir da mensuração tanto sobre processos quanto sobre resultados.

Deve ser levado em conta que, conforme afirmam Bouckaert e Balk (1991), o ato de medir, em si, já faz com que se alterem o próprio objeto, a política pública e a relação que está sendo medida. Os elementos presentes nos processos de formulação, implementação e acompanhamento de políticas públicas e na governança das estruturas responsáveis por sua condução não resistem impassíveis ao fato de serem mensurados, de serem assim submetidos a comparação e a registro que potencialmente constitua legado. Isso pode tanto ser elemento para provocação de uma poderosa mudança, controlada e dirigida, quanto pode ser disfuncional.

As essas possíveis disfunções, Bouckaert e Balk (1991) dão o nome de doenças da mensuração de produtividade no setor público (produtividade, aqui, como um dos

significados e aspectos de performance, termo adotado como conceito amplo, que neste trabalho se resolveu adotar). Nessa obra, os autores pretendem sistematizar e descrever algumas dessas potenciais doenças, divididas em blocos consoante seus sintomas comuns, enquanto descrevem um momento, contemporâneo à obra, de descoberta empírica de uma “*shift from the meaning of management to the management of meaning*”, ou seja, uma mudança de foco sobre o significado da gestão, para a gestão do significado – no caso, para a gestão da informação obtida a partir das medições as mais diversas da performance de políticas e governos, e seus efeitos. Observa-se que uma grande questão atinente a este tema recai sobre a produção e o fluxo da informação – como ela é obtida e para que se a busca, como e para onde flui ou onde fica represada, o que transporta consigo e o que alimenta enquanto flui, que caminhos abre ao fluir, e como seu próprio trajeto é documentado, legado, e eventualmente manejado em um processo de meta-avaliação. Tudo é informação – ou ao menos o uso que se faz dela para condução da agenda que estiver democraticamente referendada – e saber fazer uso da informação é algo que independe da natureza da agenda em curso, e que pode servir de maneira positiva a quaisquer visões sobre gestão e governança (desde as mais centralizadoras da decisão e execução até as mais participativas e formatadas em redes), e sobre a própria mensuração de performance em si.

Para tratar das doenças que afetam a medida de produtividade no setor público, Bouckaert e Balk (1991) pressupõem três possíveis abordagens, ou por assim dizer atitudes ou posturas, diante da realização da medida. Na primeira, supõe-se que medir é algo neutro – não que não produza efeitos somente por ser conduzido (acima, já se afirmara que isso se dá), mas que não é feito com nenhum outro propósito que não o de conhecer o resultado, e só a partir de então planejar o que se desejaria ou poderia fazer com ele. Os critérios necessários a esse tipo de medição são acurácia da medida, potencial dos indicadores de indução a conclusões, e confiabilidade.

Na segunda abordagem, o ato de medir é visto como algo em si já estimulante, gerador de resultados, motivador – de maneira que a forma escolhida para medir pode induzir a diferentes resultados, não somente no que se refere à obtenção da medida em si, mas incidente realmente em todo o processo ou produto que ela pretende retratar. Os critérios à medição sob essa abordagem são também acurácia, também o potencial de indução a conclusões, também a confiabilidade, e adicionalmente o potencial de motivação ou indução de determinado resultado.

Na terceira abordagem descrita, vê-se o ato de medir como algo que deve, necessariamente, ser funcional, porque já tem como pressuposto que o ato de medir provocará interferência sobre os procedimentos, e pretende então ser capaz de manter essa in-

terferência governável, enquanto se faz uso dela – pois, de outra maneira, ela poderia ser disfuncional, e gerar uma doença. Assim, a todos os critérios apontados na segunda abordagem descrita, adiciona-se o potencial para legitimação da medida.

São treze as doenças descritas por Bouckaert e Balk (1991), e são três os grupos em que os autores as dividem. No grupo 1 são agrupadas doenças relacionadas às suposições, aos pressupostos, às hipóteses do que possam ser os resultados das medidas, e não ao ato de medir em si, e nem à medida em si – como doença de Pangloss, doença da impossibilidade e hipocondria. No Grupo 2, as doenças têm como característica comum serem associadas aos valores e números percebidos na medição, aos resultados – são a doença do côncavo e convexo, a hipertrofia, a atrofia, e a doença de Mandelbrot. No Grupo 3, os autores agregam as doenças que surgem em torno dos seus conteúdos, posições e ao volume das medidas, dizendo respeito à natureza dos indicadores – e descrevem a doença da poluição, a doença da inflação, a doença da iluminação *top-bottom*, a doença do encurtamento do tempo, a doença da miragem, e a doença da transposição.

É possível concluir, da análise do quanto colocam os autores, que as doenças a que se referem recaem todas sobre falácias lógicas estabelecidas no processo, ou pela fragilidade dos pressupostos (possivelmente advindas da fragilidade do conjunto de racionalidade, que em si pode ser melhorado por meio de observação criteriosa, eventualmente por meio de medidas...). Como em tanto mais da produção teórica sobre o tema, notadamente aquela publicada desde a década de 1990, recomendam os autores que o foco frequentemente obsessivamente depositado nos elementos intrínsecos das medidas, nos indicadores em si (de poderem ser controladas no tempo, de serem compreensivas, de serem passíveis de reprodução etc), seja desviado – ou expandido – para os elementos extrínsecos da medida, do ato de medir: no limite da medida, e nos porquês de medir, e na utilidade de medir.

Toda a ideia em torno de se evitarem medidas disfuncionais se forja na necessidade de se poder dar uso adequado a elas, de maneira que isso se reflita na qualidade do governo (seja como máquina em funcionamento, seja das políticas públicas que ele provém). A medida ótima é a que serve bem a esse propósito, e não a meramente estruturalmente perfeita do ponto de vista formal, mas que com toda sua perfeição morfológica segue ainda incapaz de relatar qualquer coisa consigo. É comum que a literatura de mensuração de performance conclua, em extensos e pertinentes exercícios argumentativos, que medir não é um fim em si mesmo – que medir pode ser algo que se faz para encontrar os problemas em si, e fazer bom uso disso, e não para resolver um problema que previamente se suponha (e que ao observador vigilante quiçá nem ao menos se confirme como fora imaginado).

Os autores em tela expõem, ainda, que medidas são necessárias para motivar ou possibilitar a ação produtiva do Estado – mas não são suficientes para isso – e o fazem por meio dos retratos que pintam e pelo quanto permitem aos agentes enxergarem desse retrato, que é feito do seu trabalho e daqueles ao seu redor. A forma como se mede, por sua vez, estimula que o pesquisador deste campo questione como os integrantes das organizações veem a realidade sobre a qual incidem (e o que chamam de realidade).

O que a informação sobre performance no setor público pode ou pretende gerar, para que é usada, e como o uso a ela programado pode dirigir a forma como é obtida, é também objeto de análise por Behn (2003). Também reiterando que medir não é nem deve ser um fim em si mesmo, Behn trata de oito razões ou propósitos, relacionados a gestão, para se medir performance – todos distintos entre si e muito simples, ainda que possam ter leve intersecção: avaliar, controlar, orçar, motivar, promover, comemorar, aprender, aperfeiçoar.

Para Behn (2003), a ideia de medir para avaliar recai, simplesmente, em identificar se um governo (ou agência governamental) está funcionando bem. Admite que é uma das funções mais clássicas e comuns do ato de medir no setor público, e evidencia que haja aí, talvez, uma relação com o fato de muitos agentes governamentais e acadêmicos que se engajaram no tema terem advindo de campos relacionados a avaliação de programas. Para saber quão bem um governo está desempenhando suas funções é necessário que se saiba quais são essas funções, e o que, normativamente, se considera um bom desempenho nessas funções – de maneira que se parta de um claro entendimento sobre uma política ou um sistema que as englobe. O autor também explica que não é à toa que avaliar é a primeira razão pela qual se mede o desempenho, porque ela também é a razão básica para isso – mesmo quando a intenção principal de uma mensuração não envolve avaliar, essa intenção está de certa maneira implícita.

O segundo uso possível que Behn (2003) elenca para a mensuração de performance é o controle, definido como a forma de identificar e certificar-se de que os subordinados àquele que realiza ou analisa a medida (no limite, que a requer e dela fará uso) estão agindo corretamente, como devem agir. Recai, assim, sobre questões relacionadas com adequação de comportamento ou procedimentos, intencionalidades e expressão de valores por meio de ações – e não necessariamente de resultados. É uma forma de avaliar comprometimento – tanto de um servidor a uma estrutura, quanto de um agente político a um mandato, ou de um mandatário à proposta (ou conjunto de valores refletidos em propostas) por meio da qual foi escolhido pelo cidadão. Diz respeito a questões comportamentais, de performance como condução e ação.

A terceira razão para medir, na visão de Behn (2003) é orçar – ou compor orçamento, traduzida na questão da identificação de quais seriam os programas, pessoas ou projetos a que o governante deveria dirigir os recursos públicos. Nesse sentido, medir performance poderia ajudar os agentes públicos a identificar onde alocar orçamento – muito embora a decisão macro sobre alocação dos recursos do Tesouro não caibam a agentes discricionários a toque de caixa e com base em uma ou outra medição, mas se deem em processos políticos frequentemente complexos. Há escolhas a serem feitas ou posturas a serem adotadas nesse tipo de uso da informação sobre desempenho, como associar ou não mais injeção de recursos a melhor desenvolvimento de uma determinada ação ou proposta, mas o que nos interessa é identificar que essa é uma possível aplicação da informação que se obtém ao medir.

A quarta razão exposta por Behn (2003) é motivar – aliás, o autor coloca isso amplamente, em conceito e público sobre o qual incidiria a motivação. Neste quesito, a mensuração seria feita para identificar como um gestor público pode motivar suas equipes, os gerentes de nível médio, os seus colaboradores e apoiadores com ou sem fins lucrativos, os *stakeholders* diversos das ações que empreende e os cidadãos a fazerem o que é necessário para que a performance melhore. Em suma, a ideia recairia em medir a performance – aqui claramente identificada como desempenho, e não mais como comportamento – para saber como melhorar essa performance. O autor identifica que medir desempenho para melhorar o desempenho implica em identificar objetivos, e que isso chama atenção, fazendo com que o foco e os esforços dos envolvidos sejam concentrados no alcance das metas intermediárias e finais relacionadas à mensuração do progresso – ou seja, isso seria a estratégia de motivação.

A razão de número cinco para medir performance é identificada por Behn (2003) como promover: como cuidar que gestores públicos possam convencer políticos em situação de ascendência, legisladores, outros *stakeholders*, jornalistas e cidadãos de que seu departamento, agência ou governo está fazendo um bom trabalho. Basicamente, a intenção nesse caso não recai somente sobre dar publicidade, no sentido de atender a questões de transparência, mas de coletar informações especificamente com o propósito de comunicar a nichos selecionados aquilo que tem mais chances de neles despertar mais apoio – que possa ser revertido, eventualmente, na geração de mais e melhores condições para desempenhar ações que atendam aos propósitos e missões originais da agência, governo, mandato ou governante. Neste caso medir serviria a uma estratégia de comunicação com elementos externos à administração, sobre os quais aquele que mede não tem governabilidade – e entregar essas informações seria uma forma de exercer influência e angariar apoio.

A sexta razão elencada por Behn (2003) é comemorar, festejar os resultados que se obtém a partir do momento em que se os mede – ou, ao menos, poder fazer isso

em caso de serem satisfatórios. O autor traduz isso na questão sobre quais feitos são dignos de deflagrar algum ritual organizacional/ institucional importante no intuito de celebrar sucesso. Neste caso, mede-se desempenho, também (e não comportamento ou funcionamento), e existe uma fronteira que é atingida e que é identificada como suficientemente importante para promover um “rito de passagem”, seja de uma equipe local em um trabalho de escopo limitado, seja toda uma cidade em função da identificação de uma conquista mais ampla. O autor, dando indícios de algumas intersecções entre essa razão e outras que elenca, trata de como comemorar pode ser importante para melhorar o desempenho, porque não somente traz ânimo àqueles envolvidos com o alcance desse marco que motiva a comemoração, mas porque chama atenção de uma público mais extenso para a agenda à qual aquele alcance está relacionado.

O sétimo propósito para trabalhar a mensuração de performance, segundo Behn (2003), é aprender – em suma, permitir que se identifique por que determinada ação funciona ou não funciona. As informações obtidas quando da mensuração permitem não somente que se avalie a qualidade da ação, comparando o almejado com o alcançado, mas contém indícios dos porquês relacionados à evolução da medida – e a tomada de consciência sobre isso constitui elemento importante ao gestor, que pode auxiliá-lo na sua atividade. A ideia por trás do conceito é a de que uma medida, a mera informação sobre ela, não necessariamente fala por si – e sim só se torna repleta de sentido quando tem um intérprete, alguém que a carregue adiante e saiba discorrer sobre ela. A esse intérprete não basta conhecer o dado final, mas convém saber por que ele tem a cara que ele tem, e, assim, o que ele conta acerca da política que ele pretende medir. Nesse sentido, identificar por que algo não funciona é tão ou mais importante quanto identificar por que e como funciona – o que tende a auxiliar na oitava razão de medir, a seguir descrita, que é aperfeiçoar.

Aperfeiçoar, a oitava razão para medir elencada por Behn (2003), é pelo autor explicada como a identificação de como, exatamente, se deve proceder para melhorar o desempenho, e o que de diferente deve ser feito para que a melhora aconteça. Provavelmente, ao lado de avaliar, melhorar é uma das principais razões pelas quais se mede desempenho – ou ao menos uma das mais alegadas razões para se medir desempenho. Mas, se já é suficientemente complicado aprender com os dados observados, é ainda mais difícil identificar com precisão o que poderia ser feito de diferente para que os resultados fossem não só também diferentes, mas necessariamente melhores. O autor defende que não há receita para o aperfeiçoamento institucional, o aprimoramento de um governo ou uma política, mas que se sabe que é algo ativo, constante e que não se dá de forma natural ou inercial.

Por fim, Behn (2003) trata da necessidade de se medir com entendimento da importância do contexto, e com critérios de comparação, para que o dado de medição seja devidamente passível de ser reconhecido como informação – afastando a validade de percepções genéricas para atendimentos de quaisquer dos propósitos que elenca. Trata ainda da complexidade e das vulnerabilidades políticas relacionadas com, no processo de medir com quaisquer desses propósitos, conhecer-se melhor – visto que isso pode implicar em dar conhecimento mais profundo de si também a outrem que não necessariamente venha fazer uso das informações com os mesmos propósitos que os seus. Isso, recomenda, deve ser levado em conta – ainda que não haja fórmula para blindar-se, pois não haja uma medida que seja ótima, uma forma de medir que seja perfeita ou um propósito que seja superior.

CAPÍTULO 3 – A ORIGEM DESTE PROGRAMA DE METAS DA CIDADE DE SÃO PAULO 2013-2016

Contextualizar o cenário de implementação do "Programa de Metas da Cidade de São Paulo 2013-2016" implica em, antes, compreender de que se constitui e o que significa a obrigação de apresentação desse instrumento, de parte de todo Prefeito paulistano. Com isso, para além da descrição do instrumento em si e histórico do advento dessa obrigação legal, e mesmo antes dela, convém fazer breve apresentação de eventos e trajetórias que de alguma maneira contribuíram para sua criação. Isso implica em apresentar as expectativas relacionadas ao plano ou programa de metas em si, como instituto, desde a exposição de motivos colocada pelo Movimento Nossa São Paulo (na denominação de então - hoje, ele se chama Rede Nossa São Paulo) no momento da mobilização e apresentação de Projeto de Lei para emenda à LOM paulistana que o instituiu, suas inspirações e a história dessas inspirações.

Tais aspectos tendem a se refletir na formulação de cada edição do programa de metas – ou ao menos, normativamente deveria ser assim (e, quando não é, também essa dissonância é interessante à análise crítica do caso) - impactando o processo de sua implementação, que nos interessa aqui. Ademais, essas expectativas influenciam os círculos (que tendem a ser crescentes) de alcance e envolvimento com o acompanhamento da execução dessas metas, nascidos na cidadania, seja como sociedade civil organizada, seja unitária e isoladamente.

Aqui, pois, passa-se a seguir à construção desse cenário, que permite calibrar o olhar que se dá à análise da implementação do "Programa de Metas da Cidade de São Paulo 2013-2016", a partir dos elementos colhidos nas entrevistas realizadas no campo.

A promulgação da Constituição Federal vigente, em 1988, como expressão da construção formal da democracia no país, por meio da constituição e conformação das estruturas e instituições democráticas e republicanas, em seus dispositivos transpira e reflete valores muito claros atinentes a pelo menos três aspectos de interesse para este trabalho. Esses conjuntos de valores contribuem para o caldo de cultura em que

veio a se estabelecer, futuramente, a obrigação de apresentação do plano de metas para as gestões municipais paulistanas.

Um deles diz respeito à valorização de espaços de participação, de aproximação do povo com o processo decisório e a política, e de estreitamento da distância entre o Estado e o cidadão; o que é reflexo da luta de movimentos sociais engajados no processo de resistência ao regime ditatorial (que, justamente, ainda que já cessado com a eleição indireta de um Presidente civil em 1985, solenemente ali se encerra com a Constituição de um novo Estado – visto que a constituição que vem ser substituída pela CF88 fora forjada na vigência do regime militar de exceção), e da mensagem que se queria legar ao futuro sobre a nova sociedade que se pretendia construir a partir dali. Não à toa, a Constituição Federal de 1988 é apelidada de Constituição Cidadã. Existe identidade entre essa inspiração e a própria ideia de instituição de uma obrigação de apresentação de metas de governo, como reflexo de campanha em eleições democráticas, que o cidadão possa facilmente acompanhar – o que facilmente se vê, também, iluminando o processo de formulação do “Programa de Metas da Cidade de São Paulo 2013-2016”.

Outro conjunto de valores que perpassa os dispositivos da Constituição Federal de 1988 nasce dos temores de perpetuação, na nova República que ali nascia, das diversas práticas de favorecimentos espúrios presentes na formação do Estado brasileiro, que cruzavam as fronteiras entre o público e o privado de maneira lesiva ao interesse público e contrária a tudo o que se pretendia construir em noções de cidadania a partir dali. Isso desemboca no foco em controles procedimentais bastante rígidos, que em certa medida inspiram os princípios da Administração Pública como ali inicialmente enumerados na Constituição: legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade. Este último princípio, da publicidade, muito interessa à questão da divulgação do andamento da implementação das políticas públicas, cujos indicadores e metas componentes do Programa de Metas pretendem retratar.

Com a Emenda Constitucional nº 19, de 1998, deflagrada por processos relacionados à edição do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado em 1995, esse rol foi ainda acrescido de um quinto princípio, o da eficiência. Este, por sua vez, já é conceito mais associado a finalidades (à relação entre ingressos e produtos e seus impactos – ou a *inputs, outputs* e seus *outcomes*) que a procedimentos, e reflete o espírito das reformas na gestão pública internacionalmente observadas como fenômeno desde a década de 1980 e, desde a edição do Plano Diretor, aterrissadas oficialmente no Brasil. Esse é um legado do movimento que a literatura denomina de Nova Gestão Pública (New Public Management), que definitivamente trouxe a questão da eficiência na Administração Pública aos termos do debate. E, pois bem, se há de

se falar em eficiência, há necessariamente de se tratar de formas de medir o funcionamento do Estado (como máquina, na sua gestão), bem como o Estado em ação (como emanante ou executor de políticas públicas), entendendo o papel das relações políticas que se estabelecem nessa conjuntura – e esse é o contexto das discussões, elaborações e pesquisas em torno da mensuração de performance no setor público, no Brasil.

Por fim, outro aspecto presente na Constituição Federal de 1988, que diz respeito ao objeto aqui estudado, é o de retomada e valorização do conceito de planejamento no setor público. A CF88 institui a obrigação de confecção do PPA - Plano Plurianual, como peça orçamentária amarrada a itens programáticos, elaborada pelo Poder Executivo e instituída em forma de Lei pelo Poder Legislativo ao final do primeiro ano de cada novo mandato, referente aos demais três anos restantes e estendendo-se ao primeiro ano de gestão do mandatário seguinte. Ao menos duas razões podem ser apontadas para uma espécie de “rejeição” a planejamento, que naquele tempo podiam ser observadas: uma se referia à impressão de distanciamento desse conceito com os preceitos democráticos, visto que o empenho em planejamento era característica bastante marcante dos governos militares, que o realizavam e executavam todo eivado de opacidade; outra, era o próprio descrédito com que contava o ato de planejar, visto que as fortíssimas pressões inflacionárias, à época, impediam que qualquer planejamento orçamentário e financeiro pudesse ter vinculação com execuções reais – e como as execuções de conteúdos programáticos em políticas públicas dependem de execução orçamentária, também o próprio compromisso com itens da agenda não parecia algo digno de tanta credibilidade. O instituto do Plano Plurianual visava, assim, permitir a associação de conceitos de planejamento à orientação democrática que aquela Constituição vinha imprimir à nação, almejando permitir o acompanhamento dos comprometimentos orçamentários e compromissos de atuação dos governantes democraticamente eleitos, com cumplicidade e participação das casas legislativas, e evitando rupturas bruscas de agenda nas transições de mandatos.

A partir de 1988, a edição quadrienal de um PPA foi sendo reproduzida, nos mesmos termos daqueles constantes da CF88, como obrigação às unidades da federação nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas dos Municípios. Desde então, cada PPA (quadrienal), formulado no âmbito de cada nível ou esfera de governo, se desdobra no tempo em Leis de Diretrizes Orçamentárias – LDO (anuais) e Leis Orçamentárias Anuais – LOA – e um ente federativo não está autorizado a executar um orçamento não previsto nesses dispositivos legais. Por razões que incluem a ausência de regulamentação, na realidade da sua implementação o PPA acabou por se ater a compromissos meramente formais de autorização para realização futura de dispên-

dios. Via de regra, perpassando as diversas unidades federativas e esferas de governo, não está nem sequer configurado como peça forte de planejamento programático, quanto menos como instrumento passível de acompanhamento pelo povo – frequentemente, é ininteligível mesmo para gestores públicos, políticos ou burocratas, que não sejam aqueles diretamente relacionados às áreas de finanças.

Embora traga essa característica na sua trajetória de implementação, o PPA sem dúvida passou a representar uma peça referente ao conceito de planejamento (embora meramente orçamentário) e cabível aos municípios como entes autônomos. Com isso, seu advento compõe, também, o cenário que se encontra instalado nas gestões das unidades federativas – inclusive no município de São Paulo – quando do advento da obrigação de confecção de Programas de Metas por todo mandatário. Cabe dizer, quiçá, que tanto seu advento quanto suas limitações de implementação constituem a conjuntura que ora se pretende desenhar, para compreensão do cenário em que se deseja a Lei de Metas (como é também chamada a emenda à LOM paulistana que instituiu a obrigação em tela). Nesse sentido há, até mesmo, uma questão em aberto na agenda de pesquisa em Gestão Pública, dado o recente fenômeno de introdução de programas de metas como obrigações de mandato em diferentes unidades federativas, que aborda quanto e se a abertura de espaço para esses instrumentos, ou mesmo a sensação de necessidade de sua instituição, é advinda da frustração do PPA como ferramenta mais completa de planejamento, gestão e acompanhamento.

3.1 O INSTITUTO DO PLANO DE METAS NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

A história do Plano de Metas como obrigação do mandatário paulistano de apresentar e publicar, a cada novo mandato que se inicie e dentro de até 90 dias corridos de sua posse, um elenco de metas com cuja realização se comprometa, nasce com a Rede Nossa São Paulo – então denominado Movimento Nossa São Paulo (FIA-BANE, 2011). A Rede Nossa São Paulo, cuja fundação remonta (ainda com o antigo nome) ao ano de 2007, foi formada inicialmente por uma rede de empresários engajados em questões sociais, que desejavam influir nos rumos do Estado e em suas ações de forma a melhorar as condições sociais da cidade e do cidadão de São Paulo – chamados “empresários-cidadãos” por Fiabane (2011), esse perfil de empresários e a conjuntura de que tanto surgiram, quanto vieram a alimentar, deram ainda origem a outros foros de discussão e a instituições consagradas pela sua atuação em responsabilidade social corporativa e parcerias com entes governamentais em questões de interesse público (como o PNBE – Pensamento Nacional das Bases Empresariais, o Instituto Ethos de Responsabilidade Social Empresarial e o Gife – Grupo de

Institutos, Fundações e Empresas). O Nossa São Paulo se grega em torno da missão institucional de “mobilizar diversos segmentos da sociedade para, em parceria com instituições públicas e privadas, construir e se comprometer com uma agenda e um conjunto de metas, articular e promover ações, visando a uma cidade de São Paulo justa e sustentável” (MOVIMENTO NOSSA SÃO PAULO, 2009) e já em 2011 reunia “mais de 600 organizações incluindo: ONGs, redes, mídia, sindicatos, associações de bairro, associações de classe, agências multilaterais, empresas, e universidades” (FIABANE, 2011).

Atuando em várias frentes do que considera interesses da cidade, o Nossa São Paulo, por meio dos seus membros institucionais ou individuais, teve acesso a diversas experiências internacionais de exercício do direito à cidade, como denominam a apropriação do espaço público *lato sensu*, territorial e político. Entre essas, está o projeto “*Bogotá, Como Vámos?*”, de monitoramento de informações sobre o andamento das políticas públicas na cidade colombiana e a atuação da Câmara Legislativa local. Influenciados por esse monitoramento, e creditando a ele o desenvolvimento recente da cidade, o Nossa São Paulo mobilizou seus recursos e relações para importar a ideia a São Paulo, de onde pretendia passar a influenciar outras cidades no Brasil. A escolha por São Paulo teria se dado, justamente, não somente pela riqueza de desafios apresentados na gestão de uma metrópole – que permitiria uma compilação interessante da experiência – mas também pelo caldo de cultura propício ao engajamento e acompanhamento dos programas e dos políticos em mandato, em vista da variedade e número de organizações da sociedade civil com foco em políticas setoriais e questões de interesse público em geral (REDE NOSSA SÃO PAULO, 2015).

Em 2007, o Nossa São Paulo mobilizou a sociedade civil em torno de um projeto de emenda à LOM, de nº 30/2007 – o primeiro de iniciativa popular desde que tal lei fora posta em curso, após o advento da CF88 e as adequações regionais e locais ao novo Estado. A organização a entende como “a proposta mais decisiva da Rede Nossa São Paulo” (REDE NOSSA SÃO PAULO, 2015). Aprovada em 18 de fevereiro de 2008 na Câmara Municipal de São Paulo, como sendo emenda à LOM (que é a constituição do município), este não foi dispositivo que devesse tramitar pelo Poder Executivo, e passou a vigor já para o mandato seguinte (que seria o do Prefeito Gilberto Kassab, entre 2009 e 2012 – esta edição sob análise é somente a segunda, desde o advento da obrigação).

A chamada Lei das Metas tem a seguinte redação:

Emenda nº 30 à Lei Orgânica do Município de São Paulo
(Projeto de emenda à LOM 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 conterá as prioridades: as ações estratégicas, os indicadores e metas quantitativas para cada um dos setores da Administração Pública Municipal, Subprefeituras e Distritos da cidade, observando, no mínimo, as diretrizes de sua campanha eleitoral e os objetivos, as diretrizes, as ações estratégicas e as demais normas da lei do Plano Diretor Estratégico.

§ 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. Publicada na Secretaria Geral Parlamentar da Câmara Municipal de São Paulo, em 26 de fevereiro de 2008.

Apresenta, como se vê, a obrigação de instituição e publicação de metas, de parte do Chefe do Executivo, até o 90º dia do seu mandato, sob pena de declaração de sua inelegibilidade – mas não impõe sanções ao não cumprimento das metas, o que nem sequer chegou a fazer parte do projeto ou tenha ao menos sido desejo expresso do movimento que capitaneou sua apresentação à Câmara de Vereadores paulistana.

A intencionalidade declarada do Nossa São Paulo com a edição dessa norma foi viabilizar “o acompanhamento e a avaliação objetiva da gestão municipal”, levando em conta os critérios que o texto da norma elenca, e com metas que refletissem o projeto com o qual o governante fora eleito. A instituição declara, hoje, que a partir da Lei de Metas se evidenciou o desconhecimento da cidade, e a necessidade de apropriação de mais informações sobre ela e “suas possibilidades orçamentárias, assim como maior capacidade administrativa e de gestão” (REDE NOSSA SÃO PAULO, 2015), elementos que, em si, e pelo quanto determina a norma, um plano de metas não teria o condão de esclarecer a ponto de suprir a ignorância que a organização identifica. A mesma fonte declara que “a Lei de Metas também promoveu uma melhoria da gestão pública com muito mais transparência”, evidenciando sua intenção de que o sistema de metas fosse capaz de ser lido pelos munícipes, e fazendo um salto de associação imediata dessa possibilidade com a melhoria, já, da gestão em si - o que aqui se critica pelo *non sequitur*.

3.2 A FORMULAÇÃO DO PROGRAMA DE METAS DA CIDADE DE SÃO PAULO 2013-2016 E OS PRIMEIROS PASSOS DE DESENVOLVIMENTO DO SEU SISTEMA DE MONITORAMENTO

Na ausência de elementos de registro deste processo de formulação desta edição específica do “Programa de Metas da Cidade de São Paulo 2013-2016” que deem conta da riqueza do quanto relatado nas entrevistas realizadas, elas passam a ser a única fonte de referência utilizada para embasar essa documentação e descrição de processo, como se dá a seguir.

A EXPERIÊNCIA DO SIMESP - SISTEMA INTEGRADO DE MONITORAMENTO, EXECUÇÃO E CONTROLE DE SÃO PAULO

Algo que foi mencionado apenas pelo GPM², e que não se encontra documentado de maneira detalhada nem ao menos nas informações institucionais da Prefeitura, foi a existência – ou intenção de existência – do Simesp em São Paulo, inspirado no Sistema Integrado e Monitoramento, Execução e Controle - Simec¹. A ideia era fazer, no escopo do Programa de Metas, um modelo de sistema de metas que permitiria ao Prefeito ter acesso às informações das Secretarias sobre o andamento de suas metas, em tempo real, mas que esbarrou tanto na cultura organizacional de servidores mais antigos que encontraram ou impuseram dificuldades para uso desse sistema, como apresentou defeitos seus próprios, relacionados à realidade completamente diversa dos objetos – ou, por melhor dizer, da natureza das metas – a serem acompanhados, retratados e reportados. Pode-se dizer que um desses defeitos incluía ignorar a cultura institucional já instalada na Prefeitura, ou mesmo a capacidade das equipes de burocratas em lidar com qualquer nova ferramenta sem participação na sua formulação ou nem ao menos treinamento específico para compreensão de seu papel na gestão amplamente considerada, mas também havia uma complicação relacionada ao público alvo dessas leituras de dados: o Simec, que inspirara o Simesp, é ferramenta para monitoramento interno de parte de um ordenador de despesas, e não uma ferramenta de transparência relacionada ao andamento de metas de governo e voltada ao acompanhamento pelo cidadão, nem um instrumento de governança ou planejamento.

A história do Simesp conta muito de como foram os primeiros passos da gestão em curso, levando em conta o Programa de Metas como uma peça importante para seu mandato. Para esse gestor, o Prefeito é uma pessoa muito gerencial, que trouxera do Ministério da Educação (o qual anteriormente comandara) a experiência de monitoramento que vivenciara com o Simec.

Desse sistema, na experiência desenvolvida no Governo Federal, constavam todas as metas intermediárias em que se desdobravam os projetos financiados pelo MEC. Ele trazia, por exemplo, uma linha para cada creche construída com verba repassada pelo Governo Federal, e a cada uma dessas creches cabia uma série de tarefas: comprar terreno, conseguir financiamento, realizar concurso de educador etc; e cada

¹ O Simec é uma experiência originária do Ministério da Educação, constituída de uma ferramenta de acompanhamento detalhado de obras de infraestrutura e outros projetos relacionados à Educação, financiados pelo MEC e executados regional e localmente, diretamente, pelas diversas unidades da federação. Serve como instrumento de controle de execução físico-financeira de parte do financiador, para acompanhamento em tempo real e prestação de contas. Os repasses cabíveis ao financiador são condicionados às inserções de dados no sistema, e à manutenção do cronograma como acordado.

creche tinha aquele grupo de tarefas de sua responsabilidade replicado no sistema. Mas, segundo o GPM2, para uma pessoa imputar esse tipo de informação no sistema é necessário que ela conheça como as coisas são feitas – e na realidade que se apresentava no início do mandato em São Paulo, os gestores não sabiam minúcias dos processos completos de implementação. Sabia-se o que se queria alcançar, mas não como isso se daria, ou como precisaria se dar, ou como cada passo seria dado mesmo a partir da definição do caminho a ser trilhado para além da determinação do destino a ser alcançado.

Em uma série de compromissos de campanha, que se intencionava traduzidos no Programa de Metas e passíveis (e também possíveis) de se acompanhar na sua evolução, tudo o que se conhecia era o ponto de chegada – por vezes, mesmo a posição precisa do ponto de partida não era tão bem conhecida, em se falando de estado da arte e domínio dos componentes do problema identificado para embasamento do conjunto de ações mirando na sua solução. Como agravante, as diferentes Pastas tinham diferentes níveis de informação sobre isso, e os diferentes objetos de trabalho dessas diferentes Pastas traziam inerentemente características muito diversas, que tornariam impossível seu acompanhamento em parâmetros tão detalhados e uniformizados quanto os demandados pelo sistema – sem dúvida, para tornar isso aparentemente viável, se incorreria em um alongamento conceitual (*concept stretching*) prejudicial à fidedignidade da informação gerada (SARTORI, 1970). O GPM2, como exemplo, ensaiou uma situação hipotética de monitoramento – ou criação de parâmetros para acompanhamento – da entrega de um determinado produto de política pública, como casas populares, o que imediatamente se associaria à Pasta da Habitação; caso se perguntasse à Sehab – Secretaria da Habitação o que seria preciso para obter-se a habitação pronta para entrega ao cidadão, ninguém saberia dizer, do início ao fim, tudo o que seria necessário fazer, porque no transcorrer do processo há itens que são de responsabilidade de outras Secretarias, e não só a governabilidade como o conhecimento dos meandros internos a essas outras Secretarias são completamente desconhecidos da Sehab. As questões referentes a licenciamento ambiental, por exemplo, a Sehab não preencheria (por recusar-se ou por não saber como fazê-lo), por se tratar de algo cabível à Secretaria do Verde e Meio Ambiente; e o gestor relatou que foi somente no momento da construção dos parâmetros para reportar a evolução da implementação das metas que problemas como esse vieram à tona.

O alcance da consciência sobre esses gargalos no sistema, a redenção à dificuldade de executar algo igual à ferramenta com que o mandatário já estava familiarizado, mas se mostrava inadequada à nova realidade de acompanhamento, foram induzindo ao abandono desse sistema.

O GPM2 relatou a formação inicial, no princípio do mandato, de um Comitê não institucionalizado, de início formado por alguns integrantes do Gabinete do Prefeito, da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão – Sempla, da Secretaria de Governo, da Secretaria de Relações Governamentais e da Secretaria de Relações Internacionais e Federativas – esses membros eram mais pessoas alocadas nessas Pastas, que necessariamente representantes institucionais de cada qual delas na composição desse grupo, pois ele fora formado com base nas suas potenciais contribuições pessoais para a concepção do Programa de Metas e seu sistema de monitoramento e publicidade (ainda que alguns, posteriormente, tenham se tornado organicamente em interlocutores naturais entre suas áreas de origem e a área de consolidação das metas na Sempla). Esse Comitê foi se reunindo com as Secretarias setoriais, para ajustar e adequar o sistema em fase de concepção. Na opinião desse gestor, aquele era um sistema muito complexo para um burocrata antigo da Prefeitura (identificado como alguém que “bateu carimbo” a vida toda como servidor público) entender, no sentido de valorizar e introjetar - ou, por melhor dizer, com o qual se relacionar e relacionar os seus esforços, ou mesmo os objetos e objetivos de um governo municipal. Diante dessa avaliação, percebeu-se a inoperabilidade do sistema como idealizado pelo mandatário, de possibilitar que se visse o que estava acontecendo em tempo real. Ademais, ainda que houvesse um ponto focal no sistema, indicado e diretamente relacionado a cada Secretaria, não haveria sanção para quem não usasse e alimentasse esse sistema (como acontecia na dinâmica do Simec em relação às unidades da federação, que deixariam de receber os repasses orçamentários do MEC) – e isso tornaria o sistema frágil o suficiente para se dizer inócuo.

Na avaliação desse gestor, o Simesp se mostrava como estrutura frágil, desde a sua infraestrutura e concepção de acompanhamento de execução, até o simples ato de abrir o *website* e nele navegar e inserir informações. Neste sentido, o principal problema teria sido a tradução do sistema para a burocracia de médio escalão que, no que teria avaliado o Comitê, não se apropriara do sistema para transformação em ferramenta de gestão. Hoje, passados mais de dois anos desse processo de análise e desenvolvimento, o gestor relata que repensa – e que não está sozinho nessa reflexão - se aquela não seria de fato a melhor ferramenta para outros propósitos, mas diz que na época àquele grupo era necessário compôr, no sistema, coisas completamente distintas, sendo que é muito difícil fazer um sistema que contemple tanta coisa diferente, usos diferentes e propósitos diferentes - o que casa com o quanto apresentado no conjunto da literatura de mensuração de performance que dá lastro a este trabalho.

Um problema mais inerente à introdução de um sistema de metas em si, que ao sistema de informação que inicialmente se escolhera para consolidar as metas, acom-

panhar seu andamento e dar publicidade a isso, era o do engajamento das Pastas – e seus gestores em todos os escalões, mas neste caso mais próximos dos processos decisórios. Engajamento no tangente ao reporte de dados, informações, evoluções que não constavam de nenhum documento ou ferramenta de acompanhamento, por falta de comunicação formal de andamento de parte da Pasta executora. Com frequência, informações que estavam fora do sistema eram levadas ao Prefeito, ou mesmo diretamente ao público, em primeira mão pelo Secretário da Pasta, Diretores Técnicos ou os ditos “agentes operacionais”, gerando ruído posterior (notadamente relacionados ao acompanhamento, checagem e divulgação da incongruência por veículos de comunicação em massa). O que se explicava era que não fora possível, pelas mais diversas razões, que a Secretaria se ocupasse de alimentar o sistema, o que colocava em descrédito a própria ferramenta de acompanhamento em si, e prejudicava seu uso mais extensivo como retrato geral dos compromissos e andamentos da Prefeitura como um todo (permitindo visualização tanto de gargalos comuns, como de caminhos de cooperação etc) – por vezes derivada de uma sensação de aridez nas metas e no sistema de acompanhamento, que não seriam capazes de traduzir a complexidade dos esforços para alcance daquele feito. Um possível pensamento subjacente, em uma justificativa para a não inserção dos dados no sistema, acompanhada de divulgação direta ao Prefeito ou à mídia, foi relatado por um gestor sobre seus pares dessa forma: “por que eu vou colocar lá que estou fazendo ou não estou fazendo isso ou aquilo, se eu posso colocar isso diretamente para o Prefeito, e aí assim eu posso dar a minha visão e explicar do meu jeito?” No entanto, por outro lado, pode se dizer que o mero ato do gestor de relatar publicamente o seu feito denota uma certa valorização da meta, do ato de medir, do alcance da meta, e do seu compromisso com ela, mesmo sem qualquer tipo de *enforcement*.

O fato é que, ao fim e ao cabo, o Simesp foi sendo abandonado. A Sempla tinha o compromisso de olhar para cada meta, verificar se era desse tipo de ferramenta de que se precisava, mas a Secretaria de Governo adotara a estratégia de lançar e verificar posteriormente se houvera sucesso na implantação do sistema, envidando em esforços para que seus gargalos operacionais, passíveis de solução com mudanças atitudinais dos gestores, fossem superados. Então Sempla ficou responsável pela visão estratégica do Programa de Metas em si, e a Secretaria de Governo, pelo coercitivo político. No momento da construção inicial dessas estruturas de acompanhamento, e introjeção de uma lógica de mensuração de performance, os relatos dão conta de que havia ainda um senso de construção coletiva do projeto muito pequeno, muito tacanho, o que tornou tudo muito difícil para os implementadores nas áreas-meio.

Neste contexto, houve relatos repetidos de entrevistados de que o Secretário de Infraestrutura Urbana e Obras, Roberto Garibe, que então era Secretário Adjunto do

Governo, foi colocado como articulador que exerceu papel fundamental – praticamente constituindo-se em uma pessoa que era um sistema de acompanhamento e monitoramento em si, não para fins de reporte externo e transparência, mas para fins de melhora do conjunto de racionalidade sobre a capacidade de implementação do Programa de Metas nas Pastas, e de inteligência de governo. Ele teria sido importante no processo de cobrança, de conscientização das Pastas e seus agentes, de identificação de onde, se e como o ato de mensurar performance poderia funcionar, e de como as coisas andavam. Isso se depositava muito fortemente em um perfil pessoal desse gestor, bem como nas suas experiências pregressas com acompanhamento do PAC a partir do Governo Federal, e nos acúmulos advindos disso – o que tanto teria motivado, na avaliação dos entrevistados, que ele fosse então indicado à Siurb (dado o papel importantíssimo da infraestrutura na grande parte das metas componentes do "Programa de Metas da Cidade de São Paulo 2013-2016", fazendo com que sua influência positiva incidisse mesmo sobre itens cabíveis a outras Pastas), como explica a mudança desse papel de articulação e influência do Gabinete do Prefeito no acompanhamento geral, sistematização, compilação e divulgação do Programa de Metas a partir da sua transferência de posto.

Com base nesses relatos, é possível identificar ter havido uma semente de coordenação de governo com base no sistema de metas em curso e calçado na prática a mensuração de performance, ainda que sustentada em um único pilar.

RODADAS PARA FORMULAÇÃO

A formulação do "Programa de Metas da Cidade de São Paulo 2013-2016" se deu em rodadas, coordenadas a partir da Sempla. O GPM₂ trouxe à tona o processo de formulação relatando que desde o tempo da elaboração do Simesp havia pessoas traduzindo os compromissos de campanha do Prefeito, para tentativa de encaixe nos parâmetros do sistema que viria mimetizar o Simec localmente. De acordo com o GPM₁, a concretização do Sistema de Metas estava no Programa de Governo do candidato, e fora inspirado nele. O prazo que a LOM dá para entrega do Programa de Metas, de poucos 90 dias, foi considerado pelos gestores como um fator de grande dificuldade para a sua construção dentro dos parâmetros participativos que não só são exigência legal, mas compunham também a filosofia de formulação que orientava o Prefeito no tangente a esse instrumento. Essa postura, inclusive, garantiu que os processos de consulta popular não se configurassem em meras sessões *pro forma* de referendo de decisões autocráticas de gabinete. Relata o gestor que o Prefeito já trazia consigo objetivos *lato sensu* claros, frentes de ataque a problemas da cidade cujas soluções considerava prioritárias. A orientação operacional dada fora, então, de tradução desses objetivos de governo em metas claras para a gestão que se iniciava.

Por isso, fora montado um grupo na Sempla para construir indicadores e metas, dialogando com todas as áreas-fim – incluindo metas para criação de Secretarias, como foi o caso da Secretaria Municipal de Política para as Mulheres.

O GPM₄ contou que a intenção era trabalhar com algo com potencial para guiar a implementação do programa de governo apresentado na campanha eleitoral, e que fosse o seu retrato – uma expressão daquilo que nascera diretamente do Prefeito, dos ideais dele, e que refletisse a intenção da candidatura original. No entanto, o programa de governo era composto de 800 pontos, e se fazia necessário que o Programa de Metas fosse mais enxuto, com aproximadamente 200 metas. A orientação inicial foi, assim, de que as Secretarias fizessem um primeiro exercício, em que deveriam dizer o que pensavam ser possível realizar em quatro anos, do mundo ideal ao concreto; levando em conta, na seleção, o fator do constrangimento de tempo – nisso inseridos eventuais obstáculos relacionais, políticos, de capacidade operacional, que demandam tempo porque envolvem processos intrincados, mas que não fossem considerados os constrangimentos orçamentários. Isso seria então analisado por um grupo que reunia agentes de diversas secretarias-meio, o mesmo comitê referido pelo GPM₂ - e foi assim que se deu.

Foi relatado que, da primeira vez em que todos os convocados a apresentarem seus projetos de Programa de Metas sentaram juntos, cada um tinha feito um Programa, e na hora da reunião cada qual tirou de suas pastas e bolsas um papel com seu projeto – e que, a partir daí, se consolidaram como um grupo de trabalho com o objetivo de confecção de um documento único a partir daquelas contribuições e inserções que cada qual trouxera e sobre as quais pensara, que consistisse aquilo a ser apresentado ao Prefeito como sugestão do Programa de Metas amplamente significado (e não só do seu sistema de acompanhamento, fosse com vistas ao controle de execução pelo mandatário, fosse para publicidade ao cidadão). O GPM₄ também colocou que se foi feito o movimento de buscar inserções a partir das demais secretarias de políticas setoriais, e que isso foi depois, no conjunto obtido, revisado pessoalmente pelo Prefeito, que deu bastante importância para isso – afinal, aquilo traduziria os dispositivos com os quais iria diretamente se comprometer. Nesse primeiro processo, com coordenação e contribuição de membros das secretarias-meio e consulta às secretarias de políticas setoriais, vieram à tona metas que não constavam no programa de governo, como apresentado em campanha, mas cuja importância o Prefeito reconhecera e, portanto, escolhera adotar para o Programa de Metas.

Feita esta primeira consolidação diretamente pelo Prefeito, teve início a segunda rodada, na qual as Secretarias tiveram que readequar as metas com novas orientações – foi feito um processo educativo de conformação de meta, formatação de meta,

delimitação de objetivos, construção de indicadores, com vistas a uma uniformidade e à possibilidade de inserção de todas elas em parâmetros comuns e sistematizados (visando ao acompanhamento futuro não só por cada Pasta de suas ações, e pelo Prefeito e pelo cidadão da atuação das Pastas, mas para que as áreas estratégicas pudessem ter a visão de conjunto em condições mínimas de comparabilidade). Foi nesse momento que se deu a consulta formal às outras áreas-meio, como Finanças e Governo, para garantir que as ações desses campos (incluindo o que havia de PPA, ainda remanescente de cumprimento ao longo do primeiro ano de mandato) - ou a lógica dessa gestão - estivessem representadas no Programa de Metas.

No momento de seleção de metas – na realidade, desde o momento de consulta das áreas-fim para que levantassem suas metas possíveis de execução em 4 anos - relatou o GPM₄ que foi discutido se deveria haver qualquer orientação de corte de metas propostas com base na questão do volume orçamentário (como, por exemplo, a determinação de que somente metas que custassem mais de R\$ 1 milhão fossem incluídas no Programa). Essa preocupação já nascia como sintoma claro e declarado de que se compreendiam alguns aspectos de complexidade das metas, o que era indicado pela preocupação dos efeitos da comparação, por exemplo, entre a construção de corredores de ônibus e a inserção de disciplina de História da África no currículo das escolas municipais – que seria injusta por uma série de pontos de vista, e sob cada qual a injustiça de avaliação normativa recairia por sobre uma dessas políticas públicas. Mas, no entanto, ao mesmo tempo era em si injusto – com a cidade toda, a rigor – que a possibilidade de uma injustiça na comparação futura *a priori* já excluísse uma meta do rol de compromissos. Isso nasce da percepção de que o aspecto orçamentário, conquanto importante, não tem em si, sozinho, o papel de determinar a relevância de uma meta para a cidade, e que um corte feito levando o primordialmente em conta eliminaria metas de execução barata, mas dotadas de significado e peso político importantes. Isso teria sido levado em consideração na concepção do Programa. Além disso, mesmo diante do pedido de consideração do constrangimento de tempo na consulta inicial às Secretarias, teriam sido incorporadas ao Programa metas que já sabidamente não poderiam ser cumpridas em uma só gestão - o Prefeito as teria, de escolha própria, colocado lá para demonstração de compromisso com o desenvolvimento da agenda a que se integram, cujos projetos seriam inerentemente longos, pois se houvesse a intenção de que algum dia a cidade alcançasse esses objetivos, as ações iniciais a eles relacionadas teriam que ser iniciadas algum dia, por alguém, de alguma maneira, compreendia o Prefeito que isso se desse logo agora. Esse foi o caso, por exemplo, da meta de construção de 150 km de corredores de ônibus, que prevê entregas de produtos preparatórios do objeto final como licenciamento ambiental. O comprometimento do Prefeito com elas seria o de irreversivelmente lançar a pauta.

Encerrada essa fase, foi finalizado aquele que se chamou de "Programa de Metas da Prefeitura de São Paulo", com 100 metas, que foi aberto para ser debatido pela cidade. A orientação era a de que a cidade opinasse sobre essas 100 metas inicialmente formuladas, e de que, com as sugestões críticas assim colhidas, se produzisse o "Programa de Metas da Cidade de São Paulo" – deixando aquele conjunto de metas de representar somente o compromisso da Prefeitura consoante suas intenções, mas ainda o compromisso da Prefeitura com a cidade diante das demandas trazidas da cidade. Ao todo, foram realizadas 35 audiências públicas (32 delas nas Subprefeituras, e outras 3 audiências públicas temáticas na Câmara de Vereadores), que segundo o GPM⁴ teriam contado com a participação de cerca de 6.000 pessoas, resultando em mais de 10.000 sugestões tabuladas pessoalmente pelos gestores responsáveis pela consolidação do Programa.

As propostas foram tabuladas e classificadas por área de atuação, e levadas à análise de parte das Secretarias cuja competência incluísse essas áreas. O objetivo era mostrar o que a cidade achava das metas que elas próprias inicialmente tinham proposto. Houve meta que foi retirada do rol por conta das audiências públicas, relatou o gestor. As Secretarias, então, mais uma vez revisaram essas metas, o Prefeito por fim também o fez, e desse processo saíram as 123 metas componentes do "Programa de Metas da Cidade de São Paulo 2013-2016".

O processo de participação determinou, também, como se deu a dimensão territorial das metas, apoiada com o estudo dos indicadores. Para um dos gestores, o fato de algumas Pastas não terem se organizado regionalmente para convocar o cidadão a participar das audiências públicas foi um erro – pois objetivos de relevância à cidade e à sociedade contemporânea, concernentes a populações sem condições de exercício da participação direta, foram excluídos das metas componentes do Programa, ou deixados de ser inseridos (mesmo em não tendo sido parte do rol indicativo inicial) porque esse público alvo não pôde defender aquilo que diretamente lhe cabia, e não fora defendido por outros segmentos da sociedade. Alguns segmentos, como a Assistência Social, ficaram desprivilegiados, tiveram que adaptar suas metas e atuação à situação de terem, por exemplo, itens previstos no PLAS – Plano Municipal de Assistência Social não contemplados no Programa de Metas, o que altera a priorização da condução de processos administrativos e aprovações orçamentárias. Esse tipo de fenômeno expressa a tensão havida entre a representação política e a participação direta, e a legitimidade de pautas trazidas em meio a esse processo, diante da gestão com constrangimentos de recursos de toda sorte (e a consequente imposição da determinação consistente de prioridades). Dois gestores lamentaram a não inclusão de pautas que as esferas decisórias internas de cada das suas Pastas haviam considerado muito importantes, mas que ficaram de fora do Programa de Metas por falta de

mobilização do seu público alvo (ou ao menos daquele que poderia indiretamente defender esse público alvo) – e um deles citou claramente políticas relacionadas à proteção integral da criança e do adolescente, para além das condições excepcionais de vulnerabilidade ou cometimento de ato infracional, entre os exemplos dessa exclusão.

Com essa informação, é interessante discutir um fenômeno observado neste estudo exploratório, de que não trata a literatura disponível em idiomas que a autora tivesse condições de consultar, nas bases de dados a que teve acesso. Foi unânime, entre os entrevistados, a menção de que a inclusão de uma meta no Programa de Metas se transformava em sinônimo de designação orçamentária para a implementação da política pública que viabilizasse seu alcance. Foi bastante presente nas falas de gestores de Secretarias setoriais, em diversos momentos, a importância disso para o planejamento das Pastas – inclusive do ponto de vista da disputa interna por recursos, não somente com as demais Secretarias, mas entre programas dentro de uma mesma Secretaria. Curiosamente, para construir seu caso e apontar a importância de inclusão de determinada meta no Programa de Metas, com vistas declaradamente a obter mais recursos financeiros para execução de determinado programa, as Pastas tratam da ausência de resultados positivos relacionados ao programa que pretendem garantir financiado. Toda a literatura relacionada a Reforma do Estado, quando trata de mensuração de performance e gestão orientada por resultados, menciona a observância de *gaming* de parte dos implementadores de políticas públicas, consistente da manipulação dos indicadores e critérios de medição de maneira que façam soar mais favoráveis os resultados de avaliação, e exprimindo mais eficiência e efetividade da ação empreendida, com vistas justamente e lhes garantir constante e abundante fluxo de recursos financeiros à execução (além da colheita de benefícios políticos). Nestes casos, no entanto, observa-se que as áreas valorizam a ineficácia da sua atuação até então, em determinado campo, no intuito de fazer fluírem recursos financeiros na sua direção – o que constrói a hipótese de estarem em um nível de financiamento ou outras formas de apoio à agenda de políticas públicas abaixo mesmo do garantismo, e que induz à percepção de um outro tipo de *gaming*, que almeja o influxo de recursos com base na parca execução, e não na sua excelência, cujas raízes, efeitos e desdobramentos merecem futuros estudos.

Retomando a questão da composição material do Programa de Metas e da gama de itens da agenda de políticas públicas que abarca e, portanto, garante que sejam encaminhadas, vê-se que os limites da participação popular frente às escolhas políticas na esfera de representação podem ser discutidos aqui neste caso. Tanto para inclusão de itens na agenda (que vão formatar o planejamento de todo um segmento de atendimento, como diretamente percebido e relatado por gestores), quanto para

garantir implementação. O próprio cidadão que se apresente como o legante ou demandante de uma ação, em situação na qual não seja necessariamente o protagonista da ação, senão o alvo, pode influenciar o processo de consolidação da agenda, provocando distorção de representação e necessidade, por conta da maior possibilidade de presença de um público ou outro em foros em que os demais não podem comparecer. Aliás, é honesta a hipótese de que quão mais vulneráveis e desprovidos de acesso ao Estado sejam certos cidadãos (e por isso mais prioridade deva ser dada a eles e ao tratamento dos problemas que os fazem vulneráveis), menos eles teriam condições de se fazer representar em audiências públicas e demandar ações em seu benefício ou socorro; e que quão mais párias sejam considerados por outros setores da sociedade, em razão do incômodo e desconforto que sua vulnerabilidade represente ou das rachaduras sociais que sua condição illustre, menos terá quem se importe suficientemente com seus problemas ou ao menos os conheça a ponto de encaminhar sua defesa.

O SISTEMA DE METAS COMO RÉGUA PARA AVALIAR COMPROMISSO, COMPROMETIMENTO E CAPACIDADE DE REALIZAÇÃO DE UMA GESTÃO

Na percepção popular sobre o encaminhamento ou resolução de problemas, traduzidos no atingimento de metas referentes a indicadores que se proponham a retratar determinadas políticas públicas, estas por sua vez associadas a agendas tomadas como prioritárias no programa de uma determinada gestão municipal, não está visível uma complexidade inerente a essas diferentes metas que compõem um sistema. Segundo relatos dos gestores municipais entrevistados, não existe, para o cidadão, a percepção de que haja metas “mais fáceis” ou “mais difíceis” de serem alcançadas: existe o compromisso apresentado de cumprimento de um determinado rol de metas – que expressa um pressuposto de que um “bom gestor” sabe não só qual é o problema que precisa ser resolvido, mas como resolvê-lo, e se compromete na medida daquilo que conseguiu perceber, considera relevante, e sabe como encaminhar devidamente. No entanto, tampouco existe, mesmo para o próprio gestor ao qual caberá desenvolver as políticas para alcance dessas metas, a compreensão de quais sejam os elementos que conferem às diferentes metas – ou à implementação das diferentes políticas públicas – graus diversos de dificuldade de implementação. Também por isso, tampouco há um conjunto de racionalidade suficiente, corridos apenas 90 dias de uma gestão, para estabelecimento de metas de cuja exequibilidade não restem dúvidas – sabe-se apenas (quando muito) daquilo que se considera problema e que, aos olhos daquele mandatário, é imprescindível que logo deixe de sê-lo (não pela mudança do olhar, pela naturalização da condição que constitui o problema, mas sim pela transformação daquela condição por força de ação do Estado).

Ao cidadão, no entanto, a percepção dos gestores municipais paulistanos é a de que de não importa se aquilo que se entrega como produto, dentre os compromissos expressos pelo Chefe do Executivo no Programa de metas, é a Parada de Lésbicas Gays Bissexuais e Transexuais ou a entrega de 234 creches – sendo cada qual uma meta, o que vale é que se cumpriu ou não a meta. Como afirmou o GPM5, se o povo entende que está ali colocado um compromisso de 300 metas, e você cumpriu uma meta, mesmo que ela seja de pequeno grau de dificuldade, você cumpriu uma meta. Seguindo esse critério, atingir ou não atingir uma determinada proporção das metas de um sistema não é algo que seja capaz de expressar “quão bom” foi aquele mandato, no sentido de resolver problemas que afetem o cotidiano da cidade, e sim quão hábil foi o mandatário em numericamente cumprir algumas tarefas – o que pode, no limite não dizer nada sobre como a vida do cidadão melhorou ou não, ou mesmo quão próximo se está de resolver os problemas que os gestores já identificavam previamente que a cidade tinha.

Segundo esse GPM5, no entanto, a mensuração, deveria ser usada unicamente para balizar, não para julgar – ou seja, para acompanhar e ajustar, não para simplesmente praticar uma política pública meramente responsiva. Internamente, nas esferas da administração municipal paulistanas envolvidas com processos decisórios, ele percebe que a mensuração de performance é encarada dessa forma; ao menos para as áreas-meio, as Secretarias estratégicas às quais cabe não somente consolidar os dados referentes ao Programa de Metas para informar o cidadão, mas também para encaminhá-los ao Prefeito e, a partir daí, emanar diretrizes de atuação. Lamenta, no entanto, que externamente a interpretação seja sempre simplificada e binária. Assim sendo, para quem “assiste” à gestão em tela a partir de fora, a ação relacionada à meta, toda atuação de cada uma das Secretarias e, no limite, do mandato, são sentenciados como bons ou ruins de forma absoluta.

Nesse sentido, admitir a resposta ao cidadão como uma mera questão de alcance aritmético pode ser uma ação até estratégica, do ponto de vista de quem sabe pensar os números a seu favor para melhorar sua imagem – o GPM5 relata que responsáveis pela divulgação das metas ao público, associados mais a comunicação que a gestão pública, tendem a dizer que números torturados falam qualquer coisa. Por outro lado, mesmo isso pode conferir ao gestor da política pública, na ponta, elementos reais para a direção de sua atuação e acompanhamento do desempenho de sua pasta – esse gestor enxerga como sinal de maturidade o fato de a meta ter um balizador numérico com tempo de execução esperado para uma tarefa e um território definido para sua execução.

Para o GPM1, com os veículos de comunicação em massa acontece a mesma coisa: não existe a discussão qualitativa referente às metas; e ao conceber o “Programa

de Metas da Cidade de São Paulo 2013-2016”, as equipes de formulação – que são basicamente as que foram também responsáveis por sua implementação nos primeiros dois anos de mandato (tempo sobre o qual incide esta pesquisa) – não se preocuparam com isso durante a construção do sistema, porque estavam pensando em organização das ações da gestão, não em dar números para a mídia. Isso expressa um desejo de parte dos gestores nas pastas, e ainda que não de forma sistemática, programada ou coordenada, de que o Programa de Metas servisse como ferramenta de planejamento. O que se pensou, quando se o construiu, foi que ele ajudaria a potencializar os resultados positivos nas áreas de gestão e implementação de políticas públicas; mas, na prática, o que se mostrou foi que se passou a gastar muito tempo explicando o andamento da meta como compromisso, e dispendendo de muita energia e tempo que poderiam ser direcionados para a realização daquele objeto em si. O GPM₂, no entanto, contesta essa afirmação de que não houve preocupação com como se poderia fazer uso indevido ou impreciso da quantificação das metas, ao dizer que constitui grande desafio mensurar-se coisas que são diferentes, principalmente quando se está falando de 27 secretarias – o que denota algum grau de percepção da existência da complexidade das metas, ainda que se não as compreenda. Ele admite, todavia, que essa foi uma discussão posterior ao início da implementação, estando o sistema de metas já pronto, admitindo que pudesse ter havido certa ingenuidade sobre isso ainda no momento da formulação.

Ainda para o GPM₁, quando as equipes pensaram na implementação do Programa de Metas, racionalizaram-no com dois olhares: mirando na implementação, como seria a execução de fato das políticas que significam as metas, e mirando na lógica de acompanhamento da execução (acompanhar, como meta constante de um sistema e a ser transposta para um número, no que está sendo feito). Nesse sentido, o GPM₅ também salientou que o Programa de Metas se propôs a um monitoramento dele próprio não somente como passível de expressar a atuação da gestão em um ramo de políticas públicas, mas como elemento de expressão dos rumos da gestão, enquanto estivesse o mandato em curso, nos territórios delimitados da cidade. Disse o gestor que, se fosse aquele Programa de Metas só uma declaração do que se ia fazer, de forma generalizada, sobre um dado assunto ou público-alvo, seriam promovidos só esforços individuais de parte das pastas relacionadas a políticas setoriais, pois cada setor ficaria vendo só o que exclusivamente lhe cabia; mas quando existe um objetivo regional, por meio do qual os gestores percebem que todas as Secretarias têm que atuar ali naquela determinada mesma região, existe um estímulo à compreensão do trabalho do outro incidente ali, que pode deflagrar em iniciativas de ação conjunta e também pode sofisticar a relação de compreensão do cidadão (que tende, pela percepção do gestor em tela, a enxergar e demandar a ação do Estado no seu território antes mesmo de qualquer engajamento ou militância relacionados

a demandas específicas de grupos constituídos por outra forma de identidade entre si).

Nesse sentido, relata esse gestor, executar uma ação com vistas a monitorar e reportar seu andamento, altera a ação em si – e ter compromissos regionalizados orienta o planejamento da atuação das Secretarias do ponto de vista do território e mobiliza os grupos locais de cidadãos a entenderem o seu papel na cidade. Para o gestor, a regionalização dos compromissos provoca, instiga, porque estar presente em todos aqueles lugares é parte da meta e isso o impede de “deixar na gaveta” uma ideia; isso porque ela não é mais só uma intenção, como percepção de um problema, ela é um compromisso, notadamente estabelecido com um grupo específico de um pedaço determinado da cidade.

Assim, nota-se que existe uma associação, feita pelo gestor, entre a regionalização das metas e a criação de condições para a integração entre as diversas unidades setoriais. Além de tudo, claro, a ideia de monitoramento constante é colocada como um estímulo à paulatina e contínua atuação não só no tema (núcleo programático da Pasta), mas no tema e no território. Embora não expressamente colocado neste trecho da fala, mas presente em outros momentos, existe uma cobrança mais próxima que é feita à Prefeitura por conta dos compromissos assumidos regionalmente, e cada ator governamental ali presente é tido como um representante da Prefeitura toda, do compromisso integral, de todo o Programa de Metas – e, para quem cobra se pautando no compromisso regional, passa a ser inexcusável à Prefeitura estar dedicando atenção a outro foco temático ou geográfico (afinal, todos são igualmente componentes do conjunto de metas, com o mesmo *status*).

Na linha do estímulo à atuação conjunta de diferentes Pastas no atendimento a problemas, o GPM5 também destacou, como desdobramento positivo do sistema de metas, a oportunidade dos gestores de uma Pasta conhecerem as prioridades da outra Pasta (e, vale reiterar, prioridades que não são meramente intenções, pois contam com orçamento), seus focos, ações que vão empreender, e a partir aí começam a fazer as inter-relações com seus próprios projetos e políticas públicas. O Programa de Metas, como concebido, foi considerado mobilizador pelos gestores entrevistados, porque ele declara as direções em que as Pastas devem seguir, e isso serve como mapa para que se vejam umas às outras e identifiquem onde seus caminhos seguramente se cruzam - o que possibilita que decidam por ajudar-se nesse caminho. As falas que veem nisso uma virtude – que, do ponto de vista de governança, de fato é – carregam consigo, no entanto, a evidência de que esse aspecto tão importante de um sistema de metas somente é percebido *a posteriori* e incidentalmente – aliás, quase acidentalmente. O que poderia ser um elemento que proposital e sistematicamente

servisse à coordenação de governo, resulta como mero instrumento para canalização da proatividade de determinados gestores. Considerada a maneira não sistemática como isso se desenrola, é honesto supor que jamais ficará registrado para a máquina o valor da ação coordenada, entre setores, para alcance das metas aparentemente cabíveis somente a um e outro isoladamente, o que dificulta a construção de um legado e empobrece a percepção dos valores de um sistema de metas como ferramenta de gestão.

O Programa de Metas, por se comprometer com objetivos concretos, declara expressamente as intenções e responsabilidades dos diferentes segmentos – e quando se escutam gestores fazendo loas a essa oportunidade, percebe-se o quanto isso não estava, anteriormente, claro para eles. Talvez fosse claro, em termos processuais, a cada qual dos segmentos, o que se deveria *grosso modo* executar de resultados até o final de um mandato; mas não a cada qual dos segmentos a respeito de todos os demais. O que se relata desses gestores, sobre a tendência das Pastas de “cada qual olhar para o seu” era uma consequência disso, da desinformação dentro da própria máquina a respeito dos objetivos específicos de cada qual dos seus setores. De certa maneira, sem um sistema de metas isso também possibilitava, sobretudo em problemas mais complexos sobre os quais incidissem variáveis muito diversas, que nenhuma Pasta compreendesse seu papel na solução daquilo, e não se atrevesse a encampar como sua responsabilidade – da mesma maneira, a falta de retrato e estratégia clara para solução permitia o *blame shifting*.

De fato, percebe-se de forma bastante maciça entre os entrevistados, que o fluxo da informação sobre os objetivos do mandato, inicialmente visando à transparência para acompanhamento e controle de parte do público externo (por força de obrigação, mormente), possibilitou o desenvolvimento orgânico de novos mecanismos de interação – mas isso, ao que consta, ainda não está devidamente sistematizado, colocado como condição ou diretriz de funcionamento, nem mesmo coordenado. Essa ausência prejudica a categorização do sistema de metas, por esse quesito, como uma ferramenta de governança – por mais que elementos aparentes de uma coordenação governamental integrada se façam presentes, eles são ainda intuitivos, e calçados muito fragilmente em iniciativas individuais. É um desenvolvimento orgânico, endógeno, mas sem coordenação, não sistematizado, e sem constituição de legado do ponto de vista da prática de gestão (embora possa deixar resultados tangíveis relacionados à implementação e conquista de metas do ponto de vista material, setorial). É um progresso, porque não só demonstra potencialidades da ferramenta, como a disponibilidade dos gestores para fazerem uso mais extenso dela, mas com isso expressa também os gargalos de implementação desse instrumento do Programa de Metas na sua amplitude e plena potencialidade. Chega a ser temerário que ne-

nhum elemento externo a essa interação espontânea entre as Secretarias setoriais a note, registre e sistematize (ainda que esse terceiro seja uma outra Secretaria, uma pasta estratégica), porque pode se perder mesmo a simples e básica compreensão da virtude de se exporem objetivos, claramente traduzidos em metas e regionalizados, para a gestão que otimiza o alcance das metas em si – podem restar somente os números de alcance das metas propostas para as políticas públicas de cada Pasta, vistos como virtude da política pública em si executada a contento, sem percepção do papel da gestão nisso. Do ponto de vista dos impactos extensivos do ato de medir, e de se comprometer com elementos advindos da mensuração de performance, podem acabar sobrando somente os resultados superficiais e pontuais e se perder o “mapa” dos caminhos de cooperação interna que levaram a eles.

Essa interação, para o GPM₄, já é um grande passo com relação ao Programa de Metas anterior, o Agenda 2012, incidente sobre o mandato do Prefeito Gilberto Kassab de 2009 a 2012 e primeiro plano de metas obrigatoriamente apresentado por um mandatário paulistano no Poder Executivo – pois esse teria sido exposto somente como uma ferramenta de marketing, calçada em avaliação e divulgação *ex post* sobre as metas já alcançadas e as não atingidas. Uma agência de publicidade, desvinculada dos gestores, foi responsável por desenvolver o *website* do qual constavam os números de alcance ou não de metas, que foi importante no início e no final da gestão. Como esse gestor relata, nessa primeira apresentação do Programa de Metas em São Paulo, as Secretarias não tinham a dimensão de como aquilo que cada qual delas desenvolvia, nas políticas públicas de sua esfera e competência, serviria para alimentação dos números desse *website*, não participavam disso, e não introjetavam o alcance das metas como responsabilidade sua ou retrato de seu desempenho – dessa forma, a gestão, em si, não se alterava por conta do ato de medir, porque não havia o ato de medir, e sim somente o ato de um terceiro de captar informações que pudesse transformar posteriormente em números e reportar. Havia Pastas que nem sabiam quais eram suas metas; e eram muitas metas, tinham números globais que agregavam muita coisa, e as áreas em si não se achavam ali.

Apesar da sua potencialidade para se configurar em ferramenta para cooperação interna, planejamento, coordenação governamental, governança, monitoramento estendido no tempo, *accountability*, o GPM₅ acredita que, infelizmente, esse Programa de Metas vai resultar, ao fim e ao cabo, somente em uma avaliação positiva ou negativa sobre o mandato. Sua percepção é de que o núcleo de comando da Prefeitura não gostaria que se chegasse a isso, e almeja ter ao menos uma sequência de retratos para uma avaliação processual que permita evoluir daí para o próximo programa de metas. Reconhece que, por exemplo, do ponto de vista dos esforços de execução, internamente para a gestão, 60 Centros de Referência da Assistência Social não va-

lem 2 restaurantes comunitários (citando duas metas cabíveis à mesma Pasta, mas com dificuldades de cumprimento diferentes), e relata que há um grupo pensando como podem fazer para valorizar o percurso, afastando a sedução de se renderem aos números absolutos como popularmente vistos, que meramente retratam o cumprimento ou não cumprimento e, com isso, passarem a mirar em menores números *a priori* e a converter interpretações de dados e direcionamentos de políticas de forma a fazer os números soarem favoráveis (com a prática de *gaming*).

CAPÍTULO 4 – ANÁLISE DO ESTUDO EXPLORATÓRIO

Ainda que em todas as entrevistas isso tenha se dado somente após a narração do processo de formulação do "Programa de Metas da Cidade de São Paulo 2013-2016", os entrevistados foram mesmo incitados a tratar, desde o princípio, das experiências e dos desafios enfrentados na implementação do Programa de Metas, e de sua percepção na interferência da existência de um sistema de mensuração de performance e alcance de metas que expressem desempenho em determinados setores, para a gestão desses setores e o relacionamento com os mais diversos atores a eles relacionados. Além do invariável – e rico – relato do processo de formulação, alguns aspectos relacionados ao perfil do gestor e seu lugar de fala, a orçamentação e a coordenação das Secretarias, invariavelmente surgiram espontaneamente já no início das falas. Mas, além destes, também foram destacados peculiares desafios de implementação em Secretarias setoriais, setoriais de pautas transversais, e estratégicas, articuladoras e responsáveis por atividades-meio na função do Estado, mais atinentes (mas não exclusivamente dirigidas) ao funcionamento da máquina para si que a entregas diretas ao cidadão. Na narrativa desses desafios, diversos elementos da complexidade das metas, incidentes na implementação do sistema de metas, foram aparecendo.

O projeto desta pesquisa incluía hipóteses de complexidade, que tornariam as metas de um sistema incomparáveis entre si, impactando a gestão integrada da esfera de governo – logo, relacionadas à sua coordenação. Pretensiosamente normativo, o projeto considerava a possibilidade de estabelecer escalas para determinação da dificuldade de atingimento de cada meta, com base em classificação desses elementos de complexidade. Essa ideia não resistiu à desconstrução das hipóteses de que cada elemento de complexidade pudesse ser escalonado e que isso pudesse diretamente ser relacionado ao grau de dificuldade de implementação primeiramente das metas, e em segundo plano do Programa em si – por exemplo, sendo o orçamento um elemento de complexidade a se considerar, seria falacioso afirmar que uma meta que necessitasse de mais orçamento seria mais fácil ou mais difícil de implementar, porque tanto uma situação quanto outra poderia ser impulso à sua realização, em contextos diversos dependentes de tantas outras variáveis, que tornavam a associação e a relação de causalidade definitivamente prejudicadas. Em segundo lugar, o próprio rol hipotético de elementos de complexidade não encontrava descrição na literatura, de maneira que pudesse ser tomado como válido ou ao menos considerado *a priori* para validação ao longo das atividades de campo. Por essa razão, um

dos objetivos deste trabalho constituiu-se da identificação desses elementos de complexidade a partir da análise das falas dos gestores públicos entrevistados, nos seus relatos sobre a implementação do "Programa de Metas da Cidade de São Paulo 2013-2016", para construção de um rol indicativo que possa: 1) render futuros estudos e alimentar a agenda de pesquisa em mensuração de performance no setor público, transparência e *accountability*; 2) contribuir para a tradução dos resultados quantitativos sobre alcance das metas propostas em um sistema de metas, em uma avaliação qualitativa do quanto aquilo representa em termos de qualidade de um mandato frente às suas propostas e compromissos, e frente aos problemas do povo e território sobre o qual incide; 3) colaborar com a construção de um conjunto de racionalidade mais completo, a gestores responsáveis pela formulação de sistemas de metas para acompanhamento de mandatos, facilitando a determinação de objetivos exequíveis e o planejamento de ação a partir dos compromissos assumidos, considerando as relações a serem estabelecidas para sua implementação.

4.1 ELEMENTOS DE COMPLEXIDADE DAS METAS NO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO

O GPM₁ narrou que, no momento da implementação, a Sempla resultou responsável pelo monitoramento das metas, ponto central do Programa de Metas. Nessa instância passou a ser alimentada a ferramenta fundamental de gestão - não somente *pro forma* como prestador de contas e organizador de ações, mas realmente como um instrumento que de fato trouxesse elementos para auxiliar na compreensão de pontos fracos e auxiliar na gestão. Então, a cada quatro meses, e desde o protocolo do Programa de Metas, essa Secretaria veio fornecendo a planilha com as informações sobre o andamento das Secretarias, ao longo desses primeiros 2 anos de mandato¹. Essa planilha seria o resultado do Programa de Metas e, como ferramenta de gestão, traria a identificação dos problemas que se apresentam em cada área (entraves de execução que acontecem na área e identificação, de execução e interação).

Essa identificação de problemas da área torna possível verificar quando se trata mesmo de um problema típico daquela Pasta, peculiar dela por características únicas – e aí ele permanece como problema da área – ou se ele existe estruturalmente

¹ Depois de pouco mais de 2 anos de mandato, esse o acompanhamento passou oficialmente à Secretaria de Governo, após dissolução da equipe que havia concebido e até então acompanhara a implementação do Programa de Metas, e realocação de seus membros em outras secretarias-meio, como a própria Secretaria de Governo e a Secretaria de Finanças. Como essa mudança era muito recente no momento em que foram realizadas as entrevistas, nenhum gestor saberia tratar dos impactos dessa mudança para a gestão, a implementação do Programa de Metas, seu acompanhamento ou a construção de seus legados, mas isso vale futuros estudos. Essa mudança foi deflagrada pela saída do governo da então Secretária de Planejamento, Orçamento e Gestão, Profa. Leda Paulani, que o fizera a próprio pedido, por razões acadêmicas.

nas demais áreas, principalmente incidindo nas metas, e impactando-as negativamente. Poderia haver, por exemplo, um bloco de problemas similares e relacionados a Finanças. Na prática, eles acabariam indo mais para o aspecto orçamentário, pois apesar do município ter o terceiro maior orçamento da União, o que sobra para investimento depois do que se paga para manutenção do que existe é, pelos relatos dos entrevistados, muito pouco.

O fator orçamento, contudo, não é o mais relevante. O GPM₄ contou que há uma tendência muito forte a se focar mais naquelas metas que exigem muitos recursos, porque parece que elas dão mais trabalho para serem implementadas e, por isso, o início de sua implementação efetiva e a conjugação de esforços prioritários voltados à sua execução se faz imprescindível – e muitas vezes metas simples e impactantes deixam de ser facilmente encaminhadas porque o gestor se atém exclusivamente a uma meta de fôlego, e aguarda pelos recursos, sem atentar para ações com outro foco nesse intervalo.

Em se tratando de orçamento, ter recurso é sempre colocado como algo bom. Mas o GPM₄ não acredita que o orçamento vem a se tornar mais importante por isso, ou um fator que conferiria importância a uma meta. De fato um dos maiores riscos à execução de qualquer meta é o esvaziamento dos recursos essenciais – mas a inexistência de recursos financeiros nunca é a única razão pela qual uma meta deixa de ser realizada,. Isso frequentemente coexiste com algum outro problema de planejamento, quiçá até relacionado ao comprometimento com uma meta cujos recursos previstos de ingresso eram evidentemente insuficientes para a execução, ou por superestimação dos ingressos, ou por subestimação dos dispêndios envolvidos. Assim incidem, por exemplo, questões de capacidade de gestão e de racionalidade no cenário, que em si carregam outros elementos de complexidade relacionados a fluxo de informação e seu acesso, ausência ou presença (e, por vezes e razões históricas ou ideológicas, até aversão) de cultura de mensuração de desempenho e gestão orientada por resultados (no contexto específico em que isso se dá não só por escolha do mandatário, mas impositivamente pela norma), além das capacidades pessoais dos gestores, inclusos aqui seus vieses.

De fato, O GPM₁ mencionou que existem outras ordens de entraves. Mas, na sua opinião, estes são mais fáceis de serem resolvidos, como um entrave de ordem política, relacionado a vontade política. Nessa situação, a tomada de decisão conjunta entre os Secretários (com a tomada de posição pelo Prefeito, diante das coalizões), ou procedimentos burocráticos (tem que resolver um contrato, precisa fazer licitação), já resolveria o problema – desde que ele estivesse assim correta e precisamente identificado, o que é, em si, um desafio: nem sempre se sabe o porquê de determinada ação não estar resultando no impacto ou produto esperado. Para ele, graças

a um olhar mais geral do Programa de Metas enquanto monitoramento que tende a qualificar a gestão, sempre que é percebido um entrave a resolução dele passa a ser prioritária, o que possibilita que se o desatem os nós que as áreas encontram na execução nas suas ações cotidianamente, e evita desgastes políticos relacionados à divulgação do problema por uma expressão marginal do seu desencadeamento, sem devidamente relacionar às origens ancestrais ou compreender todas as variáveis sobre ele incidentes.

O aparente sucesso do Plano de Metas enquanto ferramenta potencial de monitoramento (porque devidamente documentada para servir como tal), contudo, não necessariamente significa a articulação das Secretarias e, principalmente, não implica em que haja uma coordenação governamental das metas, em uma ação de governança que compreende o desenvolvimento da cada área com base nos resultados que o sistema de metas traz à tona. Ao que parece, houve iniciativas de articulação por parte das Secretarias que, como disse o GPM₅, passaram a conhecer as demandas dos seus pares, comandantes e dirigentes de outras pastas. Conquanto seja considerado um progresso que isso se observe – e sobretudo porque evidencia o quanto e como um sistema de metas pode ser usado para governar e coordenar – ainda se lamenta que seja calçado e sustentado em ações individuais de dirigentes políticos, eivadas de fragilidade para se constituírem em um legado, um hábito, uma prática que se estenda no tempo ou mesmo que transpire para outras relações horizontais intersetoriais dentro de um mesmo governo. Como relatou o GPM₂, ainda perdura a ideia de que cada área deva atuar e cumprir suas metas focada naquilo que lhe é única e diretamente cabido, “cada um olhando para o seu quintal”.

Perguntado sobre se o Programa de Metas, e seus ideais e inspirações como ferramenta polivalente de gestão que permearam a coordenação que Sempla vinha fazendo (inicialmente em ação conjunta com a Secretaria de Governo) teria extravasado às equipes setoriais, estimulando que todos deitassem olhar às ações das demais Pastas, o GPM₁ disse que isso dependeu muito do perfil do interlocutor de cada área – que a predisposição à atuação conjunta com as demais pastas diz mais respeito aos perfis do gestor em condições de tomada de decisão, e do interlocutor com a área estratégica de monitoramento e orientação à implantação do sistema de metas, que ao tipo de agenda conduzida pela Pasta, ou mesmo à situação da política que lhe cabe (entre consolidada, reconhecida, nova ou inovadora, polêmica etc). Há tendência de que Secretarias de conteúdo essencialmente transversal, das quais historicamente emanam valores e procedimentos orientadores da execução de políticas públicas de outras Pastas, olhem para o todo em busca da identificação daquilo que lhe cabe, mas isso ainda é diferente de predispor-se a uma ação conjunta ou proativamente colocar-se em marcha para sua execução.

Há também outros aspectos que incidem sobre isso, relacionados, por exemplo, a eventual rotatividade no comando de uma determinada Pasta, que serve de desestímulo a que outras procurem vincular-se a ela, porque a cada substituição de comando pela qual a Secretaria passe, é demandado novo esforço de articulação de parte dos seus potenciais parceiros. A mesma coisa se dá, de maneira ainda mais complexa, quando há rotatividade no comando de outra Pasta relevante, em outra esfera de governo, da qual dependa eventual liberação de alguma sorte de recursos (não só orçamentários, como recursos técnicos, humanos, tecnológicos, pela forma de sistematização de procedimentos ou parametrização de um programa mais abrangente, por exemplo) que incidiriam sobre a ação conjunta. Essa situação foi trazida à tona com um exemplo real de rotatividade no comando do Pronatec no Governo Federal, que impactou o governo local em ações relativas a projetos de juventude, emprego e renda, educação, assistência social, entre outros - e dos gestores locais responsáveis por metas a isso relacionadas, exigiu maior esforço de articulação que tornou mais intrincado o alcance da meta. Várias dessas situações, nos casos em que houvesse cooperação (com interdependência, notadamente), apresentaram potencial para fazer do gestor local um refém de circunstâncias alheias à sua governabilidade, sem as quais se visse impedido de caminhar - razão pela qual muitos deles, ainda que potencialmente conseguissem executar mais orçamento ou realizar mais metas com a busca de cooperações, podem tentar evitar ações que possam turbar sua autonomia, enquanto essa decisão de cooperar lhes couber à sua instância decisória. Em termos factuais, atinentes ao caso sob análise, o gestor em tela narrou que tentaram sensibilizar os Secretários para o tipo de perfil importante para designação de um interlocutor com a área estratégica da Prefeitura paulistana, ação que teria sido empreendida diretamente pela então Secretária da Sempla, Leda Paulani - e que as áreas mais "bem contaminadas" com esse espírito de Programa de Metas, foram áreas que mais rapidamente assimilaram o Programa e mais solidamente seguiram se relacionando proximamente com a Sempla em função do Programa de Metas.

Por oportuno, vale fazer menção a uma fala do GPM₄, dando conta de que os maiores problemas sentidos no processo de implementação do Programa de Metas se deram quando houve mudança de Secretários Municipais, em pelo menos três Secretarias. Na opinião desse gestor, aqueles que estavam participando do mandato desde o começo, demonstram, diante das metas cabíveis às suas Pastas, uma sensação de construção da qual também tenham feito parte, sentem que estão implementando algo de cuja determinação e desenho tenham participado e que, por isso, compreendam; e, assim, seguem a implementação das suas políticas internas às suas Secretarias considerando também que isso constrói a implementação do Programa de Metas como uma política de gestão, voltada ao cidadão não só como público alvo da ação pontual daquele setor, mas como agente político que acompanha o desen-

volvimento de todos os compromissos de governo. Por outro lado, aqueles que não participaram da formulação tendem a não reconhecer as metas como suas (ainda que todas elas tenham sido politicamente legitimadas tanto no processo participativo de elaboração, quanto pelo envolvimento direto do mandatário eleito na confecção do elenco de metas para o sistema), e a desenvolver a política pública de outra maneira. Nesses casos de implementação pós-ruptura de comando, relata-se que a tendência natural dos gestores é de que participem da agenda, mas não tenham especial interesse naquele indicador que foi escolhido para retratá-la, não se identifiquem com a abordagem escolhida para sua implementação, e por isso, assim, não alimentem o conjunto filosófico e operacional de que ela faz parte.

De acordo com o GPM2, as pessoas nas diversas Secretarias têm projetos políticos que por vezes coadunam, "casam" com os projetos da Prefeitura e do Prefeito, mas, às vezes, não. Por sua vez, "casar" com o projeto do Prefeito pode significar, ainda, tanto "casar" com o Programa de Metas quanto não fazê-lo (para muitos gestores, o Programa de Metas não é uma política pública em si – a percepção é de que existe, como em toda a Administração Pública no Brasil, um descaso com gestão e um não reconhecimento do valor das políticas de gestão, a ponto de se ignorar que possam fazer parte da plataforma de um Chefe do Executivo). Isso, relata o gestor entrevistado, é muito variável de Pasta a Pasta, de gestor a gestor. Nessa esteira, sua opinião sobre o trabalho apartado das Secretarias corrobora – ou melhor, se agrava – com a questão sobre o perfil do gestor ser um aspecto determinante para o sucesso da implementação do Programa de Metas. Segundo ele, houve situações em que o Chefe de Gabinete comprava a ideia e o Secretário, não. Então, quem estava no Gabinete do Prefeito tinha que saber exatamente não só o que dizer para encaminhar uma diretriz, mas com quem falar para garantir que ela tinha sido compreendida na sua plenitude, eventualmente até encampada e, a partir daí, passasse a exibir condições mínimas de real encaminhamento.

Um desdobramento disso, insurgente como problema adicional, se dava quando esses Secretários passavam a querer desenvolver projetos seus (e a se empenhar somente nesse sentido), em vez de colocar na frente o que era de finalidade da Secretaria, de escolha do Prefeito, ou de resposta a demandas diretas do povo, como refletidos no Programa de Metas. Disso pode ser feita uma análise interessante, a respeito de como a construção do Programa de Metas interfere no estabelecimento e introjeção de prioridades pelas Pastas: os Secretários que estavam presentes e participantes no processo de formulação deste Programa de Metas já tinham sido submetidos a cortes de projetos seus, já tinham passado pelas rodadas de consulta, desenvolvimento, adequação, referendo, adição ou subtração das metas referentes às políticas sob sua batuta. Então, mesmo que tivessem sofrido perdas importantes de proje-

tos que traziam consigo e que lhes fossem caros, ainda se sentiam em certa medida estimulados a desenvolver os demais projetos restantes de forma comprometida, porque aquele processo os referendara, e cada qual deles participara do processo. Os Secretários que não participaram do processo de formulação, ou mesmo as equipes de gestores mais influentes que não participaram dessas rodadas de formulação do Programa de Metas, tendem assim a sentir que não existe margem para impressão de sua identidade nas políticas públicas da Pasta, e se sentem, por assim dizer figurativamente, “vestindo as roupas do morto” – sem perceber que essas roupas têm mais identidade composta em todo o processo plural de concepção das metas, que a cara de qualquer outro gestor que tenha comandado aquela área anteriormente. Mas a questão identitária interfere, sim, também na adesão ao Programa de Metas e na credibilidade dada aos dados que o seu sistema de monitoramento frequentemente consolida e publica.

Esse mesmo gestor ilustrou essa questão com uma metáfora interessante sobre pepinos e abobrinhas, em que o secretário teria passado a vida no cultivo de vegetais verdes e compridos destinados à alimentação humana, que motivaram que ele fosse chamado para cuidar da política de produção e fornecimento de abobrinhas. Mas ele passou todo seu tempo progresso entregando pepinos, e não entende nada de abobrinhas (quando é época de plantar, de quanta água precisa a cada fase do cultivo, em que solo cresce melhor, quais são as pragas que podem afetar a plantação e como se as evitar ou combater, em quanto tempo e como se dá a colheita, quais são as condições para armazenamento, quais são os mercados consumidores e quais são as vias de escoamento da produção etc), e agora passou a ter que entregar abobrinhas – e já no meio do processo, em franca implementação do cultivo de abobrinhas vindo desde o agricultor que o antecederia, indagado sobre o andamento da produção do vegetal, a questão que ele trazia às instâncias de monitoramento e ao comando do Executivo eram do tipo: “-Posso colocar alguns pepinos no meio do lote de abobrinhas?”; ou pior: “-Coloquei pepinos no meio do lote de abobrinhas, foi ótimo, seguiram 100 caixas mistas de abobrinhas com pepinos, acompanhando um caderno de receitas de uso de pepinos nas dietas das famílias”. Acontecimentos dessa natureza entravam o cotidiano da gestão – e por vezes barram o fluxo do orçamento, de contratações, de cooperações horizontais, a adesão a programas de outras esferas da federação previamente combinados e em fase de formalização etc.

Sobre o desafio de entregar abobrinhas, ou melhor, de entregar as metas de acordo com o quanto determinado no Programa de Metas, os gestores contam como se dá essa entrega pelas Secretarias Setoriais e Secretarias Transversais. É o que vem a seguir.

A IMPLEMENTAÇÃO NAS SECRETARIAS SETORIAIS E TRANSVERSAIS

Para o GPM₃, o sistema de acompanhamento embarcado no Programa de Metas expressa valores a serem seguidos, assim premiando esforços para o cumprimento das metas, o que motivaria as equipes internas nas Pastas. Ele relata que, às vezes, a Secretaria não consegue cumprir a meta, mas inicia o esforço em todas elas – o que pode ser, em alguns casos, um feito em si (consoante aquela já relatada intenção do Prefeito de colocar em marcha ações que necessitassem do dito "pontapé inicial", ainda que sua conclusão não se apresentasse como promissora no curto tempo de um só mandato). Do ponto de vista da gestão, associando essa afirmação com outras presentes nas demais falas de gestores – notadamente daqueles que expressam muita preocupação em ter no Programa de Metas um balizador da ação, mais que um simples "boletim" de avaliação – nota-se que mesmo as ações iniciadas e não concluídas têm valor para a identificação dos gargalos de implementação, e o mapeamento de entraves que possam ser estruturais à máquina e até passíveis de solução relativamente simples (situação em que um problema perduraria não por ser intrincado, mas sim por não ter sido diagnosticado na sua origem, pois somente fora observado como sintoma danoso).

Há, por exemplo, o caso das metas de entregas de Cras – Centros de Referência em Assistência Social, que necessitam, primordialmente, de terreno para implantação. Isso não significa, no entanto, que possam ser quaisquer terrenos: existe uma demanda regional, existe uma questão de acesso ao espaço, de tamanho etc (não se resolve o problema de carência de Cras quando se os instala concentrados, todos, em uma área pequena da cidade. Filosoficamente, o Cras precisa chegar ao seu público). Ainda que não se consigam implantar todos os CRAS prometidos, por meio do monitoramento é possível ver que os demais não são construídos porque não há terrenos adequados a essa sorte de empreendimento. Ao se notar que o mesmo acontece com as UBS – Unidades Básicas de Saúde, segundo os dados da Secretaria Municipal de Saúde – SMS, ou com as creches na Secretaria Municipal de Educação – SME, percebe-se que o problema com terrenos é generalizado. Ao se analisar e comparar os problemas, percebe-se que os constrangimentos para aceitação de um terreno para cada uma dessas demandas diferem daqueles para outra Secretaria, pois os critérios para implantação desses equipamentos são diferentes e as demandas regionais também podem, eventualmente, sê-lo. Foi exatamente diante dessa conjuntura que foi criado o GT Terrenos (ou Grupo Técnico para Identificação de Terrenos) dentro da Prefeitura, com corte trans-secretarias, em que o representante de cada Secretaria torna-se responsável por identificar, dentro daqueles terrenos cuja administração está encerrada à sua Pasta, terrenos adequados para implantação de outros equipamentos públicos, ainda que não para desenvolvimento de políticas

públicas do escopo da sua própria Secretaria; e mesmo para mapeamento de novos espaços com que se depare nas próprias buscas pelas regiões da cidade, que possam ser indicados a outros dirigentes de outras Pastas.

A questão dos terrenos é a parte menos governável de todas as metas que dependem de infraestrutura - ao que tudo indica, pelos relatos feitos pelos gestores entrevistados. Vale dizer, todas as metas que dependem de infraestrutura (ou, por melhor dizer, todos os gestores que gerenciam metas que dependem de infraestrutura) as consideram as mais difíceis de serem realizadas, porque todos os processos envolvidos requerem muito tempo, trâmites elaborados, complicados, confusos e frequentemente conduzidos por servidores despreparados (isso mesmo diante do fato de que, aos gestores de projetos que não dependem de infraestrutura, sempre lhes acometa o lamento por serem considerados menos importantes, porque aquilo que conduzem justamente não depende de infraestrutura e em tese poderia ser facilmente substituído) – como, por exemplo, todos os procedimentos licitatórios envolvidos em compras e contratações de maior vulto (pelos quais passam os imóveis que eventualmente sejam identificados para que ali se instalem equipamentos públicos).

Por essa razão, a exemplo do sucesso do GT Terrenos, criou-se também o GT Licitações, formado de Procuradores Municipais e técnicos das áreas jurídicas e de apoio paralegal, que em cooperação criam novos protocolos de acompanhamento e condução das licitações – em termos de estrutura na gestão, o GT Licitações foi apontado como um grupo com forte potencial para perdurar a futuros mandatos, mesmo com alternância do poder, pois é formado de burocratas concursados e investidos em cargos de especialidade. Vale apontar criticamente, no entanto, de que nessa perpetuação possa existir alguma sorte de inércia maléfica, fazendo com que os novos protocolos identificados com o intuito de garantir mais fluidez aos processos passem futuramente a ser, ao longo dos anos, transformados em novos procedimentos burocráticos esvaziados de sentido e provocadores de morosidades, caso sejam reproduzidos sem muita reflexão e sofram total perda de carga de sua intenção original (oposta à ideia de procedimentos burocráticos vazios e ininteligíveis e associada à ideia de agilidade e atendimento premente ao melhor interesse público).

Esses elementos que dependem de infraestrutura também são menos governáveis porque infraestrutura demanda orçamento grande parte, e de domínio de espaço (o que também envolve orçamento, mas inclui outras articulações que tomam tempo, como já colocado). O tempo é um elemento importante, notadamente do ponto de vista de um mandatário eleito, que deseje ser reeleito, e que tenha compromissos com a perpetuação do seu partido político no poder. Por isso existe valorização e algum empenho mesmo ao simples ato de começar a desenvolver, porque na cultura herdada da organização não vale a pena começar o que não vai ser terminado

– e isso faz com que muitas vezes sequer se comecem a empreender atividades que exigem mais fôlego. Por isso, também, como antes mencionado, foi que se considerou inicialmente a ideia de formatar o Programa de Metas somente com metas cuja execução demandasse um orçamento de mais de R\$ 1 milhão, para que inicialmente já se listassem aquelas consagradas como mais difíceis de executar, mas também concentradoras de mais atenção (“boa” e “ruim”) e vontade política – pois toda infraestrutura instalada é um legado em si mesma, e eloquente como tal. Ainda que o GPM₄ tenha dito que o Programa de Metas levou em conta, no momento da formulação, questões executáveis em um mandato, existia também a orientação de “fazer o que precisa ser feito” – em si, também um mote constante da campanha do Prefeito.

Diferentemente do GPM₂, o GPM₃ acredita que o Programa de Metas promove uma mobilização em torno das ações intersecretariais, e também com governos locais. Aos Subprefeitos, pela sua capilaridade e frequente engajamento local, interação com a sociedade civil organizada no território (mais que em pautas específicas) seguindo no mesmo exemplo, foi demandado que localizassem terrenos que não estivessem entre os terrenos grandes identificados pelo GT Terrenos. Também cita como exemplo a sensibilização da educação para receber Cras nos Centros Educacionais Unificados - CEUs que já referenciavam 2 mil famílias – em ação integrada da SMS e da SME - e o envolvimento das equipes dos Cras e os Centros de Referência Especializados em Assistência Social – Creas onde Assistentes Sociais conheceriam suas metas.

Para o GPM₃, existe um comprometimento e um acompanhamento dos agentes regionais, que vão a campo em áreas como a da Assistência Social e de Saúde da Família, que estão indo para o monitoramento setorial com o material recortado por território, com o porquê de cada serviço, com justificativas de por que implantar cada coisa em cada lugar, e tudo de acordo com os dados que o Observatório das Metas (que traça o acompanhamento do desenvolvimento do Programa de Metas e cuja implementação constituiu, em si, uma das 123 metas desse instrumento) consolida e possibilita.

Restou evidente que existe uma preocupação grande, mesmo dos dirigentes setoriais entrevistados, em ocupar o espaço de informação de forma qualificada, e segundo a compreensão que a Prefeitura tem do valor e dos usos do Programa de Metas. Almeja-se fazê-lo, antes que o programa seja justamente reduzido a uma mera colocação numérica achatada, simplificado com a qualificação de bom ou ruim, de cumprido ou não cumprido, sem valorização de esforços e progressos e sem exposição da complexidade diversificada das metas todas no campo de atuação e na região de atuação. Ainda que os gestores das áreas estratégicas lamentem que isso não seja maciço

ou possa expressar toda a realidade da Administração Municipal em um retrato do presente, é um esforço existente que merece restar devidamente documentado neste trabalho.

O GPM5 relativiza, destarte, o comprometimento dos cidadãos e da sociedade organizada nos territórios. Em seu relato, aponta que isso depende muito da natureza da política refletida pela meta, assim como depende ainda do posicionamento ideológico (e por vezes partidário) dos grupos sociais influentes naquele espaço. Os territórios são sensíveis a interferência desproporcional de alguns políticos, e a territorialização do Programa de Metas talvez seja a característica que promove alguma mudança de relação com o Poder Legislativo Municipal, derivada da implementação desse instrumento - embora ela não se dê com a instituição da Câmara Municipal em si, e sim com os indivíduos a ela relacionados, os mandatários que a compõem.

Cada vez que se tem, diante de si, uma meta mais sensível incidindo diretamente sobre um território, tem-se a certeza de que ali se coloca possibilidade ou de parceria, ou de conflito - o que se tem como certo é que não vai haver neutralidade, é que não vai ser algo ignorado pelos cidadãos habitantes do território. Ninguém, nos territórios designados para recebimento de abrigos à população em situação de rua, quis esses equipamentos inseridos ali, por exemplo. Quando a meta determina o desenvolvimento de um programa em um território, e ele chega ao território, aparecem os questionamentos do povo local. Na Vila Mariana isso se deu assim, mas a estruturação da meta na formulação, e o diagnóstico que a embasou, possibilitaram que se formulasse uma explicação em que ficava claro que não seria atraída a população em situação de rua para lá, como temiam os moradores (que imediatamente associaram isso à chegada de violência e à desvalorização de seus imóveis e dos pontos comerciais), e sim que já havia ali uma população em situação de rua que se encontrava desassistida, e que, por isso, o equipamento tenderia assim a melhorar a situação de todos, moradores, comerciantes e abrigados. Ao mesmo tempo, há indícios de que quando o equipamento é de outra natureza - como, por exemplo, um posto da GCM - Guarda Civil Metropolitana - um bairro que teme a violência que ele associa à pobreza tende a não impor dificuldades à sua instalação. Quando é um serviço que eles querem, que já sabem que precisam ou acham que precisam, eles mesmos ajudam a identificar imóvel ou outras formas de contribuir.

Se não houvesse a necessidade de cravar uma meta no Programa de Metas, para garantir orçamento, para resolver um problema que se percebe, é possível que sequer se viesse a conhecer o problema com esse grau de detalhamento. A disputa pelos recursos e a associação de sua concessão garantida com a presença de uma meta que reflita determinada política, estimula que os formuladores proponham medidas

de forma mais acurada e responsável. Ainda que involuntariamente, isso permite a condições de planejar, de construir problemas.

Mas, enquanto Secretarias finalísticas como a da Assistência Social, da Educação ou da Saúde usam o Programa de Metas para fazer articulação no território, uma Secretaria transversal como a de Direitos Humanos e Cidadania, de Políticas para as Mulheres ou de Promoção da Igualdade Racial usa suas próprias agendas para se consolidar primariamente dentro do governo, e influir nas pautas das demais Secretarias. Isso se dá inclusive porque, mesmo que hoje existam metas diretamente associadas ao Programa (ou sua criação tenha sido uma meta do Programa) e isso já lhes consolide em certa medida, não são Pastas cujos objetos sejam relacionados a infraestrutura ou políticas mais consolidadas na agenda de um modo geral. Assim, a associação de seus valores a pautas empreendidas por outras Secretarias tende a fortalecer a sua manutenção como legado, em eventuais futuros mandatos que não valorizem as pautas suficientemente para mantê-las dotadas de estrutura e orçamento próprios, como Secretarias autônomas. Existe uma luta, nessas áreas transversais (e notadamente naquelas construídas a partir da militância de raiz, na sociedade civil organizada), para que sobreviva preservada a informação e estejam assimilados em outras políticas públicas os seus valores-guia, ainda que eventualmente pereça a estrutura que outrora a sustentara.

Para o GPM₃, a visão que uma Pasta como a Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania - SDH tem do Programa de Metas é muito diferente daquela que a Saúde e a Educação têm, de como enxergam esse instrumento, ou essa política de gestão. De acordo com esse gestor, a SDH, criada no início desta gestão em curso (já no início do mandato, em janeiro de 2013), começou a estruturar as áreas temáticas de acordo com a vontade e o pensamento pessoais do Secretário então no posto, associado ao programa de governo vencedor das eleições, havendo uma relação muito intensa e específica com o programa de governo. Apesar disso, a SDH teria enfrentado várias resistências no seu processo de consolidação. Foi criado, dentro da Sempla, um canal específico para condução da implementação da Pasta, para fortalecê-la na conjuntura de sua recém-criação.

Na avaliação do GPM₂, tais iniciativas, contudo, não foram suficientes para inculcar a ideia de que a meta existe para as áreas se planejarem e terem o que relatar sobre seu impacto dentro de quatro anos a partir dali, porque muitos gestores continuam vivendo do “o que eu tenho que fazer no dia seguinte”, do “o papel que eu tenho que carimbar”, e não veem no que a ação de cada um contribuiu para o sistema – embora se alegrem quando, em máquinas mais azeitadas, algum resultado aparece para ser divulgado por meio do sistema de monitoramento e publicação das informações

do Programa de Metas. No seu ponto de vista, isso se dá em grande medida por causa da questão geracional dos servidores, que na sua maioria estão há 25 anos no desenvolvimento de atividades mecânicas (“batendo carimbo”, como descreve), mas não sabem em que aquele “papel carimbado” muda a vida de alguém, para quem vai fazer diferença, como interfere na cidade. O gestor debita isso a uma falta de visão sistêmica e à falta de treinamento continuado, que selecione somente os melhores para prosseguirem – seleção que também não é permitida em contratações antigas pelo regime especial do servidor público.

ACOMPANHAMENTO PELO CIDADÃO, PELOS VEÍCULOS DE COMUNICAÇÃO EM MASSA E PELOS DEMAIS PODERES DO ESTADO

Outro desafio que marcou a fala de gestores foi relacionado ao acompanhamento do Programa de Metas pela sociedade, pelos veículos de comunicação em massa, e também pelos demais Poderes do Estado. Como foi dito, desde a formulação, uma das principais justificativas para o desenho do Programa de Metas se calçava na entrega de um sistema que o cidadão pudesse acompanhar. Essa tinha sido a promessa de campanha do Prefeito Fernando Haddad. No entanto, os relatos ficaram muito datados à época da formulação (contemplada no capítulo anterior) e menos na implementação.

Para os gestores, o *website* construído para acompanhamento do sistema é a principal ferramenta de acompanhamento, e passo inicial para o exercício do controle social, por parte do cidadão na implementação do Programa de Metas. O Planeja Sampa, designação que lhe foi dada, foi descrito pelo GPM2 como um instrumento fundamental para as pessoas poderem cobrar desenvolvimento e desempenho do governo, e todas as informações que dele constam são ali imputadas pela própria Sempla – essa seria considerada uma forma atípica de alimentação e divulgação de dados, dentro do governo e do governo para o cidadão.

A respeito do *website*, o GPM1 lembra que a experiência do Observatório de Cidades Sustentáveis, organização que se posicionou criticamente com relação ao programa de metas anterior (Agenda 2012, do mandato de 2009 a 2012 do Prefeito Gilberto Kassab), ajudou a calibrar o olhar para confecção dessa página eletrônica - o *website* para acompanhamento das metas foi feito de forma parecida. Isso teria facilitado a sua apropriação de parte da sociedade civil - a qual, segundo a visão do GPM2, usa muito as metas para “bater” na gestão, no sentido de criticar seu desenvolvimento e dela cobrar medidas e soluções a seus problemas. Na opinião desse gestor, o cidadão teria se aproximado mais do governo, algo mais evidente na sociedade civil nos segmentos em que está mais organizada (como da habitação popular), que especialmente cobra bastante do governo aquilo que ele se propôs a fazer. Na sua análise, a

sociedade civil organizada pode ter se apropriado mais e melhor desse instrumento de acompanhamento do que as próprias Secretarias e seus gestores em si, do que as estruturas internamente componentes da máquina administrativa paulistana, porque a eles não resta nenhum outro recurso de participação e influência na condução das políticas públicas da cidade, que não esse. Afinal, eles não têm dinheiro, não têm outros recursos, só têm o compromisso apresentado pelo Chefe do Executivo por meio do Programa de Metas – e, se querem ter algum dizer na gestão que se estenda no tempo, para além do aval dado para o mandato nas urnas e daquelas audiências públicas de formulação, devem acompanhar a execução das promessas e cobrar sua implementação com os recursos que têm - e eles então se apegam a isso, a esses mecanismos de canalização de sua voz. Isso é muito diferente do que enfrentam um Secretário Municipal ou um gestor influente, que tenham aproximação política com o Prefeito.

Mas, mesmo além da ferramenta, o GPM₅ observa e relata uma maturidade das comunidades, que se apropriaram das metas e dos programas relacionados a elas no âmbito local, do território - o que teria impactado áreas como Assistência Social, Saúde e Educação. Disse que, com o Programa de Metas, a sociedade tende a compreender melhor as razões da implantação de serviços em outros espaços da cidade que não o seu, razões da ordem numérica da implantação. Nesse sentido, o Programa de Metas facilitou a compreensão das prioridades apresentadas, por parte da sociedade civil. O gestor sente que existe um uso possível para *accountability* na existência das metas dispostas regionalmente, porque fazem a cidade perceber que, ainda que uma região não esteja sendo especificamente contemplada, existe outra naquela política que o está – e a Administração dá conta de dizer o porquê, por conta da forma como está fazendo o acompanhamento das metas dessas áreas com os balizadores numéricos, de tempo de execução e de território.

Na relação com os veículos de comunicação em massa, todavia, as análises dos gestores foram todas unanimemente negativas. Segundo o GPM₁, por exemplo, a mídia essencialmente atrapalha. Isso se dá, relata, porque ela altera a visão sobre o dado da meta, porque ela o faz munida do condão de perverter o olhar do cidadão – e isso gera uma avalanche. Esse gestor considera que a meta não tenha sido feita exclusivamente com o propósito de ser meramente cumprida, e sim fora concebida para constituir uma ferramenta de gestão; mas, em lugar de nutrir essa percepção, os veículos de comunicação em massa tendem a impor uma dinâmica muito mais relacionada a cumprimento cego, irrefletido, vinculado e estrito, checagem e “livramento” da meta; algo mais forjado para fazer aumentar o potencial de execução, que para orientar a gestão e proporcionar que ela se conheça cada vez mais, no decorrer do caminho. Quando a Prefeitura se rende a essa lógica de responder, a essa

maneira de olhar, adotando-a (e esse gestor teme que isso rapidamente se desenrole dessa forma), ela atrapalha e desvirtua o que a princípio era essencial no Programa de Metas: a ideia de que fosse uma ferramenta de melhoria da gestão. Isso se dá porque, nessa dinâmica, já não mais se passa a permitir que se identifiquem e publiquem dados que sejam classificados como “desconfortáveis” (e, dessa forma, a Prefeitura se vulnerabiliza à prática de *gaming*).

Para o GPM₄, a implantação de ciclovias, ora em curso em ritmo muito acelerado, é um caso bom para falar de articulação com sociedade civil e mídia. Segundo ele, a demanda por ciclovias, ciclofaixas e ciclorrotas, apareceu em diversos lugares e segmentos na Administração Municipal, ao longo dos anos que antecederam esse mandato (estavam na CET – Companhia de Engenharia de Tráfego, na Secretaria do Verde e do Meio Ambiente, em várias Subprefeituras etc); e com a consolidação do tema em uma das metas integrantes deste Programa de Metas em curso, diversos desses projetos foram redirecionados a outros executores, contemplados, e incorporados no planejamento de execução do Programa e na contagem da meta para a implantação de ciclovias. Eram muitos projetos desenhados de forma paralela e estanque, mas que convergiam do ponto de vista do objeto, da filosofia e até, muitas vezes, mesmo quanto à solução materialmente proposta. No entanto, depois que fora noticiado no telejornal que a Prefeitura fez isso “sem planejamento”, “sem conversar com a sociedade civil” (sendo que os projetos das Subprefeituras teriam sido projetos que vinham de associações de moradores), a patrulha sobre essa meta e as críticas à implementação passaram a vir já enviesadas, e cada vez mais volumosas e incisivas. O gestor usa este exemplo para tratar do quanto é difícil conversar com todo mundo, articular, implementar no tempo daquela própria gestão, e ainda ter seu desejado retorno político.

Disse ainda o GPM₄ que os membros da equipe que vem cuidando do Programa de Metas - ou ao menos como dele cuidou ao longo dos primeiros dois anos de mandato - não dependia dos veículos de comunicação de massa para politicamente segurarem o seu apoio, tanto internamente junto aos Secretários Municipais aos quais respondiam nas suas Pastas de origem, quanto junto ao Prefeito (e esses Secretários diante do Prefeito). Isso, ao mesmo tempo em que lhes dava muita liberdade para execução de um projeto “limpo” (com isso, leia-se: como fora idealizado), os diferenciava demais de outros agentes e interlocutores que não contavam com o mesmo apoio, e que supostamente por isso às vezes “inflavam” dados de suas Secretarias diretamente lançados à a mídia, davam como concluídas metas que ainda estavam em andamento, e constrangiam a credibilidade dos dados do sistema de monitoramento que mostravam números diferentes – pondo em xeque toda credibilidade do Programa tanto interna como externamente à Administração. Na mesma linha, o

GPM₅ disse que importante é o compromisso assumido, e que as organizações que estão fazendo o acompanhamento estão entendendo e devem até ter respostas que vão qualificar toda essa ação. Afinal, não se tem como saber a intenção da mídia na hora que for divulgar esses dados.

O entendimento que se tem do acompanhamento pelos demais Poderes do Estado do andamento do Programa de Metas tampouco é positivo – mas não chega a ser negativo (como se dá em relação aos veículos de comunicação em massa) porque, em muitos aspectos, a introdução de um sistema de metas não alterou substancialmente a relação havida entre o Executivo Municipal, o Legislativo Municipal e o Judiciário. Com relação ao Judiciário, o GPM₅ disse que os gestores usam o Programa de Metas como base à elaboração de respostas aos questionamentos que eventualmente se lhes encaminham os Magistrados. Então, os dados que são obtidos com o Programa de Metas funcionam como uma espécie de prestação de contas, mas a existência do Programa de Metas em si (e a dinâmica de governar com vistas a resultados) não parece impactar em mais nada a relação. O mesmo acontece na interação com os membros do Ministério Público, como reconheceu o GPM₃ ao dizer que, quando algum Promotor da Infância e da Juventude, por exemplo, cobra alguma ação da SMS, da SME ou da Smads, os gestores usam o Programa de Metas para responderem se desenvolvem ou não a ação posta em pauta, ou se o farão ou quando o farão, e onde o farão. O GPM₂ lembra, por exemplo, que o Judiciário é muito exigente e cobra muito a questão das creches, mas que substancialmente nada muda na gestão cotidiana. Nessas relações, portanto, não parece haver diferenças relacionadas a governança, mas somente com o fato de o instrumento do Programa de Metas e seu sistema de acompanhamento permitirem uma sistematização de dados para dar respostas sobre o andamento de determinadas políticas públicas - talvez mais uma questão de transparência e publicidade, que de gestão ou articulação.

Segundo a visão do GPM₄, a mesma análise se estende ao Legislativo. Na sua opinião, nenhum dos dois outros Poderes interfere no sistema de metas em si, ou nem sequer o sistema interfere na relação do Poder Executivo com eles. O GPM₁ relatou que o Legislativo restou bastante à margem do processo todo de formulação e implementação do Programa de Metas - alguns poucos vereadores compareceram a uma ou outra das audiências públicas realizadas nos ciclos de formulação, na regionalização de temas, e nesse contexto acabaram se manifestando; mas esse gestor relata que, materialmente, isso tenha incidido mais sobre assuntos relacionados à defesa do seu nicho eleitoral que a uma análise mais aprofundada do instrumento, e diz ainda que, depois disso, esses vereadores não mais se integraram ao seu processo de desenvolvimento nas fases de implementação.

INTERAÇÃO COM OUTRAS ESFERAS DE GOVERNO NO PACTO FEDERATIVO

No que tange à interação com outras esferas governamentais, nas relações do pacto federativo, na medida do possível o governo municipal mantém relações de complementariedade com o Governo do Estado de São Paulo – mesmo diante da notória divergência partidária entre os grupos investidos no poder nesta ou naquela esfera de governo, o que se reproduz em vários níveis e unidades da federação país afora. O GPM₅ cita que alguns protocolos de atendimento ao cidadão, em algumas áreas, foram escritos de modo conjunto com o Governo do Estado. Contudo, a interação com o Governo Federal é a mais presente no cotidiano da gestão paulistana, e a que tem feito diferença significativa, principalmente por conta dos recursos advindos de programas federais. Nesse caso, admite-se que a interação seja mais profícua, porque é facilitada pelo fato de os mandatários serem oriundos do mesmo partido político (e do Prefeito em mandato ter sido Ministro de Estado no primeiro mandato da atual Presidenta).

Para o GPM₅, o Programa de Metas foi muito valorizado pelo Governo Federal, e esse esforço foi acompanhado efetivamente a partir de Brasília. Como se trata de um programa de ações pautado em resultados, e que está embasado, isso implica, inclusive, em uma melhoria de repasses advindos do Governo Federal, com o objetivo de complementar e contemplar os orçamentos das metas. Corroborando com tal afirmativa, GPM₃ ressalta a importância do Governo Federal para que algumas metas fossem cumpridas; cita como por exemplo, no centro de Recursos Humanos, o centro LGBT, os Conselhos Tutelares. O entrevistado também ressalta que os movimentos da sociedade civil auxiliaram na cobrança de cumprimento dessas metas, com a participação em diálogos tanto na esfera municipal, quanto mesmo na federal.

Um ponto que vale a pena ser novamente ressaltado é o fato do Governo Federal pertencer ao mesmo partido do Governo Municipal. GPM₁ acredita que as inúmeras oportunidades de repasse pelo Governo do Estado não se concretizaram na sua totalidade, inobstante os protocolos assinados e já relatados, por questões partidárias – relata que acredita, se acaso fosse outro o partido do mandatário investido na gestão estadual, a relação se daria em outros parâmetros. Enquanto isso, na esfera federal, já no momento de definição das metas se sabia que se poderia contar com repasses de recursos, como aqueles ligados ao PAC. O entrevistado GPM₁ ressalta que a parceria com o Governo Federal foi importante como direcionamento, para delinear as demandas por orçamentos públicos. Normalmente, a execução de programas diversos já era, de origem, condicionada a fluir ao Município algum recurso do Governo Federal. Contudo, há algumas metas que não foram contempladas com recursos federais, e que só existem porque há a certeza ou a expectativa de influxo de recursos financeiros de ainda outro lugar externo à Fazenda paulistana, porque se não houver, ela não apresentarão condições de alcance.

GPM1 relata ainda a mudança de postura ao longo desta gestão: no começo, os gestores responsáveis acreditavam que realmente implementariam todas as metas, mas depois perceberam que, sem recursos orçamentários, nem as propostas deles próprios, nem as da esfera federal seriam realizadas.

Não há dúvidas para GPM4 de que aqueles gestores e pastas que estão trabalhando no governo municipal só com os recursos do tesouro municipal estão em outro patamar. As ações que utilizam recursos orçamentários apenas municipais, como por exemplo, as metas da diversidade sexual – a Parada Gay – acabam não sendo muito caras. Com isso, essas Secretarias buscam outras fontes de orçamento, e acaba sendo mais fácil executar suas metas. Outro exemplo é o restaurante comunitário, que é uma meta do Programa que está entre as mais baratas, e por isso, não depende de recursos diretos do programa federal, embora exerçam um grande impacto na questão de segurança alimentar.

Enfim, na relação com outras esferas no pacto federativo, o Programa de Metas pode funcionar – ainda que de forma limitada – como ferramenta de governança, visto que oferece parâmetros e segurança para as cooperações e interações, em embasamentos e que tais. Claro, as relações políticas entre os partidos e as bases que sustentam os mandatários no Poder Executivo das diferentes esferas interferem muito nisso, mas a ferramenta ajuda a garantir um dado grau de objetividade, por assim dizer, às políticas públicas de competência concorrente e à cooperação, e também possibilitam o acompanhamento.

4.2 USOS DADOS AO PROGRAMA DE METAS DA CIDADE DE SÃO PAULO 2013-2016

Uma vez que o Programa de Metas da Cidade de São Paulo se apresenta como “a prioridade das prioridades” (fala do entrevistado GPM5) na gestão municipal 2013-2016, compreender quais são os usos que as diferentes secretarias municipais fazem dele é de fundamental importância. Apesar de se tratar de um mesmo Programa, para as diversas Secretarias as suas metas contidas ali têm diferentes *status*: para algumas, as metas são vistas como prioridades dentre todo o seu plano de execução, enquanto para outras, são como guias de suas ações.

O entrevistado GPM4 enfatiza que o Programa de Metas é um sistema estratégico para a Prefeitura de São Paulo; embora o GPM2 alegue que ele não o seja, ainda, por si só, o Norte para ações do governo municipal. De modo geral, para GPM2, o Programa de Metas está servindo como um instrumento de controle sistemático para

a sociedade civil e de otimização para alguns processos pontuais de cada Secretaria do Município. No que tange à sociedade civil, ainda há pouca – embora haja já alguma – participação popular (ela não se estende a muitas áreas temáticas nem a muitos territórios), e o GPM2 reconhece que, para maior envolvimento do cidadão no controle das ações da gestão municipal, depende-se também da abertura de cada Secretaria para receber manifestações acerca de suas políticas, construindo uma via de mão dupla.

Em relação aos processos pontuais de cada Secretaria, as metas são setoriais, ou seja, cada Secretaria tem autonomia para desenvolver sua própria agenda. O GPM4 menciona alguns setores, como por exemplo os de Infraestrutura e de Saúde, que devido à sua alta complexidade e problemas tendem a estar preocupados apenas com suas próprias metas, possivelmente não observando o sistema como um todo. Todavia, setores transversais, como o de Direitos Humanos, acabam assumindo o sistema para além das suas próprias metas, preocupados com como alcançar o Programa de Metas da Cidade de São Paulo de modo total (e com como influenciar esse alcance) e não apenas no que diz respeito às suas singularidades. Para GPM4, isso pode ser compreendido pelo fato do Programa de Metas ter dado relevância, visibilidade e orçamento para algumas áreas, antes consideradas “sem importância”, “largadas”, ou mencionadas como “setoriaizinhos”. Desse modo, o GPM4 enfatiza a seriedade do setorial transversal, que além de forçar o setorial “grande”, consolidado e cheio de pautas a enxergar suas metas menores, do ponto de vista de recurso ou de esforço mostra que elas são, igualmente, metas; e que, por isso, também precisam ser cumpridas. O GPM4 exemplifica com o relato do processo de implementação do ensino de História da África no currículo escolar no setorial Educação: essa era uma meta importante para a questão de Igualdade Racial, porém, em meio a tantas pautas educacionais, restava “solta” no meio das demais. Como meta, ela teve que acontecer, independente das outras metas e pautas que, algumas vezes, são consideradas prioritárias – mesmo em um setor digno de ser chamado de gigante, como o da Educação.

Por fim, o GPM4 acredita que cada Pasta setorial dá um uso diverso ao Programa de Metas, e que estar apegado a ele acaba sendo bom para essas estruturas setoriais; por isso, depois de corrido algum tempo de implementação do “Programa de Metas da Cidade de São Paulo 2013-2016” (e do mandato em que se encerra), ficou mais fácil identificar setoriais que queiram realmente colocar em prática esse Programa de Metas. Corroborando a fala supracitada, o GPM2 assevera que a autonomia que cada Secretaria tem em sua agenda modifica a maneira de perceber a meta, e de atinar para o que e o quanto deve ser realizado para alcançá-la. Ademais, há muito mais ações, agendas e projetos orbitando ao redor do governo municipal que serão

realizados, com ou sem intersecção com o "Programa de Metas da Cidade de São Paulo 2013-2016".

METAS COMO PRIORIDADE DA GESTÃO, PARA ALGUNS.

Um ponto muito importante a ser destacado é que o Programa de Metas não necessariamente reflete uma Secretaria, e sim ele é avanço de gestão ou de mobilização, ele a rigor é a prioridade do governo municipal amplamente considerado. Mesmo assim, em algumas Secretarias o Programa de Metas passou a ser o instrumento de planejamento da Pasta, como nos casos da Smads e da SDH. Mas o Programa de Metas, embora tenha servido como base para o planejamento da Smads, não a reflete integralmente – só reflete a parte de toda a sua política que foi considerada extremamente prioritária pelo Prefeito. O acompanhamento das metas relacionadas à Smads no Programa de Metas serve para dar transparência – no que tange a ações e alcances – somente àquelas políticas públicas, mas não ao total do que desenvolve a Secretaria, que executa ainda ações impostas pelo Plas. Assim, pela forma rasa como são acompanhadas essas ações, à distância pelos entes externos à administração (o cidadão desagregado, os veículos de comunicação em massa e mesmo a sociedade civil organizada), o não cumprimento de uma parcela das metas pode fazer parecer, falsamente, inação ou inefetividade da Secretaria naquela mesma proporção. No entanto, também existe a questão de isso eventualmente representar avanço na mobilização, na medida em que, mesmo com referência apenas a essas agendas arroladas como prioritárias, o Programa de Metas chama a um acompanhamento mais próximo de parte desses agentes externos – e internamente os dirigentes entrevistados associam isso diretamente à oportunidade que esses grupos tiveram de participar da formulação.

O entrevistado GPM5 relembra que quando o Prefeito fez o plano de governo para a campanha eleitoral, ele prometeu colocar 60 Cras em funcionamento, e ainda um Creas por distrito do município, e que também avançaria com o CAD Único; além de lidar com a questão do Bolsa Família que, na cidade de São Paulo, se fazia necessário que fosse mesmo revista. Esses são alguns exemplos de metas que vieram da campanha eleitoral - contudo, diversas outras metas surgiram por conta da mobilização popular; e os segmentos que se mobilizaram para se fazerem representados, foram contemplados. O GPM5 exemplifica que o segmento dos idosos se mobilizou fortemente, seus defensores foram às audiências públicas e exigiram centros de atendimento ao segmento que eles sabiam que faziam parte das políticas gerais de Assistência Social e de Saúde, e não estavam ainda constando do Programa de Metas.

Para qualquer Secretaria, no entanto, pode haver a confrontação com problemas que o limitado conjunto de racionalidade no momento do oferecimento do Programa de Metas (aos 90 dias de mandato) não lhes permitia enxergar, tanto quanto novos problemas podem se apresentar de forma contundente, alterando-lhes a escala de prioridades, o destino dos recursos, os esforços de toda sorte, e ainda assim não impactando o Programa de Metas – como foi o caso das reações necessárias da SDH e da Smads à maciça imigração de haitianos em São Paulo nos últimos anos, o que não estava previsto nem havia como ser antes conhecido. Durante a elaboração do Programa de Metas não estava ainda no cenário a problemática dos haitianos, porém houve, uma vez isso se apresentando à conjuntura do exercício do mandato, uma expansão dos serviços municipais destinados a atendê-los. Isso, relata o GPM5, não está contemplado em nenhuma meta, conquanto configure conquistas do mandato, impacte a cidade, constitua *outputs* e consuma toda sorte de *inputs* das Pastas a que estejam correlatas, potencialmente desviando-lhes energia de execução de metas claramente expressas (e passíveis de acompanhamento cidadão pelo sistema de mensuração). Nessa questão dos imigrantes, há pontos que gostaria de ressaltar: a questão da representação e do que sejam as propostas de um governo, de um mandato, e as escolhas políticas que se faz de construção de agenda de políticas públicas quando na qualidade de representante, e a alteração disso na consulta pública direta (com todos os elementos de desvio, viés de representação, inerentes a uma consulta pública por meios diferentes do voto e da representação pelo voto, dados os constrangimentos de participação de alguns grupos sociais nesse processo de consulta); e há também a questão da mobilização de grupos de parte do Executivo, que GPM5 menciona como tendo sido uma omissão deles (que é derivada da primeira questão e dos seus efeitos que o entrevistado considerou indesejáveis).

Retomando ao planejamento do Programa de Metas, GPM5 reitera a autonomia das Secretarias na formulação de suas metas, embora haja parâmetros que lhes foram dados de acordo com a proposta do governo, ou outros instrumentos preponderantes – a Smads tem, por exemplo, que atender prioritariamente ao Plas, que constitui-se de um documento oficial do Suas, que prevê que os entes da federação tenham um planejamento quadrienal que, no seu último ano, perpassa o mandato seguinte – nos mesmos moldes em que se dá com o PPA.

O Programa de Metas fala de garantias para que se realizem as prioridades estabelecidas. De acordo com o relato de GPM5, o PPA e o Plas carregam essa fragilidade da sazonalidade orçamentária, enquanto o Programa de Metas (da forma como foi estruturado nessa edição, com associação orçamentária definida por obra das equipes de Sempla), por estar claramente declarado como prioridade, retrata de que se constituem as primeiras atenções de governo. Nos demais planos, normalmente, se

resolve as coberturas da assistência sem priorizá-las; no Programa de Metas, isso vai além da necessidade de ter aquilo eventualmente realizado, vai para a necessidade imediata de realizar ou de marcar solenemente a agenda de realização - o que seguramente guarda relação com a natureza da legitimação política de cada instrumento (PPA, Plas, Programa de Metas, cada qual como é concebido a cada edição, este Programa de Metas como formulado participativamente, cada qual com a sua história e dependência de trajetória), e que por essa razão merece futuros estudos. O ponto central, para GPM5, é que priorizar tem resultado em mais garantias no processo de implementação. Além disso, GPM5 afirma que atualmente o Programa de Metas também está contemplado no Plas 2014-2017, como planejamento de execução.

Uma observação necessária a ser feita neste texto, que se constrói sobre os depoimentos dos entrevistados, é de que existe uma percepção de que ferramentas como o Plas possam refletir mais claramente as políticas de Estado e as obrigações do Estado na sua área de atuação, enquanto o Programa de Metas evidencia as prioridades de um governo, de um mandato. Com isso, muitos assuntos e ações que a Pasta inseriria no Programa de Metas acabam não entrando ali, mas seguem fazendo parte do Plas e sendo executadas, ainda que de forma menos visível interna e externamente. Esse é mais um problema de formulação que de implementação, ou de impactos na gestão – mas quando o formulador e o implementador se confundem na mesma figura (o que tem se mostrado o caso), isso gera uma composição que impacta todo processo de gestão. Talvez se possa tratar desse sistema de metas, da maneira como foi formulado enquanto obrigação legal (não na formulação desta edição, mas como sistema impositivo a todo mandatário, colocado pela LOM), como mais uma ferramenta de planejamento (político e orçamentário), controle ou transparência, desarticulada de outras que já existam; um instrumento do qual se tenha lançado mão não como complemento para a gestão ou para suprimimento de uma lacuna, mas para a substituição de outros que, por quaisquer razões que sejam peculiares à sua trajetória, tenham se mostrado inadequadas ou inefetivas no cumprimento de suas respectivas funções, designações, intenções ou expectativas originais.

Ora se faz presente ainda uma outra questão, relativa à definição da meta que se dá a partir de parâmetros importados de outras esferas de governo. Isso quase se deu, por exemplo, quando do desenho do sistema de monitoramento estabelecido para acompanhamento do Programa de Metas, segundo modelo transposto sem haver consonância de condições de implementação (ou nem mesmo sequer de demanda) no cenário constituído na esfera municipal paulistana. Em resgate dessa memória, o entrevistado GPM5 levantou esse ponto ao exemplificar a política destinada para atendimento da população em situação de rua. O Programa de Metas havia previsto 22 centros de acolhida da população em situação de rua, levando em consideração o

que está preconizado nas orientações do MDS; e esse Ministério tem como parâmetros que os centros de acolhida, para serem abertos, precisam ter 50 camas para 50 pessoas. Porém, à realidade de São Paulo isso não caberia, e por isso foi aberto um centro com 900 lugares. O GPM5 acredita que esse caso demonstra a necessidade de, a todo tempo, os gestores olharem e refletirem sobre as metas que lhe cabem, frente à realidade da cidade, e não simplesmente partirem de parâmetros e indicadores pré-definidos. A meta, ele opina, deve servir a impulsionar o gestor para a valorização do esforço de todos no processo, mas ela não o resume, ela é apenas uma etapa de todo o processo.

METAS COMO AS PRINCIPAIS AÇÕES DE CADA PASTA, PARA OUTROS.

Tanto o GPM3 quanto o GPM4 relatam que o Programa de Metas significou, para a Pasta de Direitos Humanos tanto quanto para outras que mais recentemente se estruturavam de forma autônoma, e que vinham existir com o intuito de consolidação de agendas, o "pontapé inicial" que permitiu a estruturação do planejamento geral dessas Secretarias. Um entrevistado afirmou que, no início, houve resistência dos coordenadores de algumas áreas da sua secretaria, que protelavam fazer as descrições de suas metas e ações – as chamadas "fichas de metas" - devido a algum preconceito com a parametrização de suas ações em documentos que lhes soavam ainda áridos. Contudo, ele considera que houve um avanço significativo após o enfrentamento dessa resistência inicial, e relata que, embora tenha sido até um pouco traumático lidar com tal adaptação, acompanhou a concepção pelas áreas do seu PPA no segundo ano de mandato, assim como da primeira LOA a partir dele, e essa formulação mais cuidadosa (e depois de já transcorrido um ano inteiro de mandato) foi de fundamental importância para dar melhor direcionamento aos trabalhos iniciados por força do Programa de Metas (este, formatado em pouquíssimo tempo). Esse gestor acredita, ainda, que as "fichas de metas" dão o rumo para saber o que deve ser feito e o que estão, de fato, fazendo as Secretarias, dentro de suas coordenadorias, no limite dos vários territórios – e cabe dizer que aquele gestor que desejar utilizar-se disso para acompanhamento mesmo das suas ações que não estejam refletidas no Programa de Metas, pode se valer das mesmas ferramentas de acompanhamento para manter, internamente, um retrato do desenvolvimento da sua área.

Vale a pena retomar um evento que já foi mencionado, aquele referente ao inesperado influxo de imigrantes haitianos à cidade de São Paulo, pelo quanto ele serve a ilustrar a questão da necessidade de adaptabilidade de uma programação de agenda em políticas públicas, diante de prementes demandas não programáveis ou antecipáveis; pelo quanto ilumina a impossibilidade de um mandatário lidar com um conjunto completo de racionalidade quando do início de seu mandato, que é o momento

em que se dão o desenho e o planejamento de seu governo consoante a programação das mudanças esperadas para o médio prazo; pelo que expõe sobre a necessidade de repactuação de metas assentadas *a priori* e de revisão da escala de prioridades à medida em que evolui o mandato e se transforma a conjuntura; pelo quanto demanda da prática de transparência e *accountability* (para além da responsividade) no processo dialógico com todos os possíveis *stakeholders*, enquanto se justificam as mudanças impressas na gestão, no planejamento e na agenda de políticas públicas em razão dos novos eventos. O grande volume de imigrantes haitianos chegados à cidade de São Paulo a partir do segundo trimestre de 2014, pouco depois de um ano após a apresentação do "Programa de Metas da Cidade de São Paulo 2013-2016", foi uma questão que afetou a condução de muitas Pastas e imprimiu, pelas reações e providências capitaneadas pelo Chefe do Executivo, mudanças na cidade no atinente aos temas de competência de várias delas. As políticas públicas motivadas por essa condição inesperada e premente, e seus resultados, no entanto, não estão retratados no sistema de acompanhamento do Programa de Metas; e isso não permite, ao público que avalia o desempenho do governo por meio dessa régua, que a performance governamental no atendimento à mencionada situação seja sequer conhecida, quanto menos avaliada. Assim, não obstante o empenho de atendimento urgente, como nada disso se reflete na leitura do cotidiano de quaisquer das Secretarias, restou aos gestores a impressão de que a cidadania não se apropriou do quanto trabalhado em torno desse tema, e tampouco os veículos de comunicação em massa se empenharam em retratar a natureza e qualidade da reação do Poder Executivo Municipal de forma estendida no tempo. A disponibilidade orçamentária do município para atendimento daquelas ações que considerara prioritárias, e que por isso garantira inseridas entre as metas do Programa de Metas, que já não era muita, ficou reduzida já quando se vincularam ações a serem empreendidas por tempos estendidos e sofreu a pressão, também, de majorações de arrecadação não aprovadas para aquele ano exercício, mas diante das situações emergenciais foram mobilizados novos recursos (buscados inclusive junto às demais unidades da federação, notadamente o Governo Federal) para contemplar que as Secretarias pudessem atender a isso – e eventualmente, o fato de esforços humanos e políticos, além de recursos de tempo, serem investidos nessa ação emergencial, implicou no adiamento do alcance de algumas outras metas com que se comprometera a Prefeitura e poderá, eventualmente, impactar seu cumprimento.

Posta essa situação, fosse o Programa de Metas conduzido de maneira a ser *accountable* com o cidadão, e não meramente responsivo, ele serviria a responder os porquês de planejamentos dele constantes não terem sido postos em prática - para que se demonstrassem algumas ações que se conduzem no seio do governo municipal e ultrapassam o Programa de Metas. Oportunamente, metas atrasadas ou irremedia-

velmente afetadas pelo redirecionamento das prioridades imediatas teriam clara e abertamente sido, então, repactuadas - como cabia à proposta inicial de desenho do Programa de Metas e à afirmação de que não era desejável que gestores "morressem abraçados às metas". Lamentam gestores entrevistados, no entanto, que não tenha sido o que se deu, que as metas não estejam sendo devidamente rediscutidas, repactuadas, e que os fundamentos dessa reavaliação não estejam sendo proativamente comunicados aos cidadãos - em uma situação clara, flagrante, sensível, conhecida do público e justificável para redistribuição e re-escalonamento de prioridades.

Esse grande fluxo de haitianos que passaram a buscar refúgio no Brasil desde 2014 fez com que o Governo Federal por fim aportasse recursos especiais para que os municípios os recebessem, e assim, embora não houvesse meta de criar um Centro de Referência e Acolhida do Imigrante - Crai, essa ação entrou como prioridade na agenda municipal - silenciosamente ao sistema de acompanhamento, e de forma bastante eloquente internamente na Administração Municipal. Adicionalmente, houve ainda a necessidade de mediação de parte da SDH do contato com o Governo Federal, por meio da Caixa Econômica Federal, para impressão de agilidade e simplificação da bancalização de imigrantes estrangeiros. Estes são exemplos de casos que não foram previstos como metas, mas se impuseram sobre as metas do Programa.

METAS DE ENTREGA DE PRODUTOS E METAS DE RESULTADO OU IMPACTOS.

No acompanhamento do Programa de Metas, todas as Secretarias, via de regra, têm compromissos relacionados a metas de entrega - inclusive, os próprios gestores envolvidos no controle e acompanhamento do Programa de Metas em si, têm também metas de entrega (são meta-metas de entrega, pois são metas relacionadas à gestão do sistema que congrua as metas). O GPM₃ cita que esses gestores e coordenadores dos programas das Pastas, aos quais estão associadas as metas, acabaram se adaptando à formulação do Programa de Metas e, por isso, a cada etapa estabelecida para enxergar marcos na implementação das políticas e encaminhamento para alcance das metas, também foram associadas entregas parciais.

Embora o Programa de Metas busque outros indicadores além dos quantitativos descritivos, isso não significa que os gestores, tanto nas instâncias executoras das políticas setoriais quanto nas áreas estratégicas das Secretarias-meio, necessariamente conseguirão oferecer informações mais qualitativas, complexas, que permitam a uma leitura de dificuldade e alcance da implementação do Programa de Metas. Para o GPM₃, os *trade offs* dos instrumentos de gestão padronizados envolvem conseguir obter um retrato com os avanços daqueles parâmetros que foram pré-determinados

como indicadores de avanços, mas não englobam outros progressos que se obtenha no processo de implementação de outras ações correlatas na mesma Pasta, outras metas conquistadas interessantes que não vão necessariamente estar ali presentes. O entrevistado exemplifica, citando o quão difícil é traduzir as metas do setor de Saúde, pois sempre fica parecendo que não constam avanços importantes nas políticas de saúde (parece que a única meta mais concreta que mostra avanços são os números relacionados a consultórios médicos e proporção de médico por habitante) – a questão não é que não há avanços, mas o quanto é difícil mensurar as entregas da área da Saúde, em produtos e resultados, em impactos.

A única meta de resultado claramente descrita no Programa de Metas, de que o GPM₃ conseguia se recordar sem consulta-lo, era uma meta de transporte, na qual se almejava aumento da velocidade média dos ônibus, a redução de tempo de parada, e acompanhando isso mês a mês se pretendia notar claramente o quanto houve evolução ou não, consoante os parâmetros e indicadores estabelecidos para mensuração de evolução. Exemplificando novamente, o entrevistado cita que a mensuração da meta de redução do tempo da viagem em 25% foi um grande desafio para a Sempla, considerado o fato de que coletar todas as fichas padronizadas em todas as Secretarias da Prefeitura demanda muito trabalho. Esta é apenas uma amostra do quão trabalhoso é controlar as entregas e os resultados das 123 metas que compõem o "Programa de Metas da Cidade de São Paulo 2013-2016". Embora haja metas maiores e outras menores, para o GPM₃, o controle e a mensuração das mesmas são sempre árduos.

4.3 COMPLEXIDADE DAS METAS

Há uma lacuna teórica acerca dos elementos que conferem complexidade a um sistema de metas; entretanto, em termos práticos, esse é um tema relevante a ser considerado no processo de mensuração de performance, de interferência da existência de um sistema de metas na gestão, e de decisão quanto ao uso se faz dos resultados que se obtêm para retroalimentar a inteligência de gestão. O fator complexidade de uma meta proposta é muito importante para o desencadeamento de ações visando ao cumprimento dessa meta, mas, mais do que isso, é relevante também para a avaliação deste sistema de metas como um todo. Melhorar o domínio sobre o conjunto das complexidades incidentes sobre a implementação de um sistema de metas, e como elas interferem nas suas potencialidades para uso como ferramenta de gestão, viabilizaria o meta-acompanhamento, a meta-análise e a meta-avaliação do desempenho de um Programa de Metas que, em si, já visa originalmente a proporcionar aos cidadãos acompanhar, analisar e avaliar o desempenho de uma determinada gestão municipal. O que se sente de parte dos gestores é que se sabe que, quando

há diferentes graus de complexidade contemplados em um determinado plano, fica evidente a impossibilidade de intercomparação das metas de maneira meramente aritmética – ou, por melhor dizer, pode-se até fazer uma comparação, mas o que se obtém dela de nada serve nem a entender, nem a avaliar o conjunto do desempenho de um governo, seja no atendimento das políticas públicas a que se propôs, seja na capacidade de gerenciamento das unidades encarregadas de executá-las. Todos os gestores parecem estar perfeitamente conscientes disso, como pode ser observado a partir de suas falas.

Sobre essas complexidades, GPM₁ menciona que instintivamente uma primeira avaliação que é feita da meta recai sobre suas limitações ou disponibilidades orçamentárias, essas sempre invariavelmente consideradas como elementos que interferem diretamente na gestão e exequibilidade da meta.

Além disso, questões do cotidiano de um setor são levadas em conta, como a manutenção de políticas públicas e atenção a itens da agenda que já existam e tenham sua função reconhecida pelo povo da cidade, a partir da qual se pode trabalhar seu fortalecimento; criação de políticas públicas que não existiam, ou inserção de itens que estejam ausentes da agenda, que sejam também reconhecidos como necessárias e possam ser iniciados; e introdução de políticas públicas que demandam uma mudança de paradigmas mais profunda, e saiam do plano incremental, que venham de maneira inovadora atender a problemas que estão diagnosticados pelo cidadão, mas que jamais tinham sido abordados por essa perspectiva – que foi um caminho que o Prefeito Fernando Haddad tomou, segundo relatos do GPM₄, para fortalecer o aspecto da implementação “do novo” na cidade, pensando no que ela tinha e precisava seguir tendo, não tinha e precisava ter, mas também naquilo que não tinha e, segundo uma nova proposta de cidade e de sociedade, segundo as convicções do mandatário, ela deveria passar a ter. Essa postura traz um caráter inovador de objeto, mas também de estratégia do que seria importante para a cidade.

Entretanto, GPM₁ acredita que qualificar metas para avaliar governos, ou mesmo para avaliar o sistema de que fazem parte, é um ambicioso exercício, além do fato de que admitir isto lhe parece sinal de alguma ingenuidade, porque, embora o objetivo primeiro seja o de cumprir as metas, o potencial de realização real delas é sempre, invariavelmente, menor do que o imaginado pelas equipes na formulação (inclusive do ponto de vista orçamentário). Mesmo se houvesse um superorçamento, não seria possível obter tudo, todas as condições favoráveis para realização do “mundo dos sonhos” (algunha que, de fato, fora empregada vez ou outra pelas equipes de formulação do Programa de Metas): há uma limitação de pessoal, de número e capacidade de realização (que é algo que pode vir a ser resolvido uma vez que

haja orçamento disponível, com contratações adequadas e treinamentos contínuos, embora isto tome tempo), e há o imperioso fato de se tratar, a cada apresentação de novo programa de metas, de uma nova gestão tomando conhecimento mais concreto da realidade em que deve intervir, enquanto se compromete com o que vai realizar de intervenção, e em que medida. A percepção que trazem os gestores é a de que somente após dois anos de intervenções em curso, as equipes de implementação conseguem dimensionar mais realisticamente o tamanho do seu problema (ou dos problemas da cidade dentro de sua esfera temática de competência), e do campo de intervenção que o sustenta como problema. As equipes costumam conhecer os números, a máquina pública (o que é sintomático de que os números, sozinhos, não têm sido capazes de melhorar a compreensão de cenário para viabilizar planejamento e intervenção mais factíveis, efetivos, eficientes e eficazes), e via de regra chegam a essa máquina imaginando que, pelo mero fato de estarem-na organizando em termos procedimentais e consoante um projeto legitimado politicamente nas urnas, vai ser possível desenvolver um novo potencial de execução com os mesmos recursos humanos, cognitivos e tecnológicos já disponíveis. Essas são reações comuns, expressivas de um enorme - e ingênuo - otimismo da chegada, do começo da gestão, relata GPM1.

Diante da ausência de compreensão segura sobre os elementos de complexidade incidentes sobre a execução de uma meta, ou das raízes do problema que a política pública reatada pelo indicador ao qual ela faz referência, e com a dificuldade que se apresenta para a comparação da execução de cada meta componente de um sistema, os esforços de gestão que poderiam ser dirigidos ao mergulho nesses elementos e à sistematização dessas informações com vistas ao incremento da gestão e governança, frequentemente são convertidos em esforços para parametrização forçada, com *concept stretching*. Há pequenos esforços de compreensão da diversidade comportada em cada meta, ao menos: como exemplo, houve uma estratégia para contemplar os esforços por parte de uma das Secretarias-meio – no caso, a própria Sempla, que congrou e monitorou a evolução dos itens do Programa ao longo dos primeiros dos anos de mandato. O GPM1 relatou que a formatação do “reloginho” que vai andando, para marcar o passo-a-passo dos projetos, que deverão atingir seu ápice no cumprimento total da meta (o passo-a-passo de uma locação de espaço para servir de equipamento público pode incluir, por exemplo, avaliação locatícia, avaliação da engenharia, documentos para concretização do contrato, confecção do contrato, projeto de adaptação do imóvel aos propósitos específicos, contratação de obra civil de reforma etc - e isso vai sendo premiado, aparecendo no sistema, se tornando público) tem tentado contemplar passos intermediários qualitativos – mas ainda travestidos de “entregas”. Ao mesmo dessa forma, o gestor relata, podem ser visualizados alguns gargalos de implementação, eventualmente passíveis de corre-

ção em massa, porque são gargalos comuns a várias estruturas.

GPM₄ relata que hierarquizar metas é muito difícil, sendo essa uma das grandes críticas feitas ao Programa – também internamente. Por critério orçamentário é fácil hierarquiza-las, é número, mas mesmo assim, dados os aspectos políticos incidentes, nem sempre é fácil dizer se ter bastante orçamento para executar é necessariamente bom ou ruim para a meta, para o gestor, para a área e para o sistema. No mais, hierarquiza-las somente com base nos demais aspectos políticos é ainda mais difícil. Isto não quer dizer que metas poderiam ser feitas apenas cortando-se as mais caras, ou as mais baratas, ou as mais ou menos previamente conhecidas.

Segundo esse gestor, do ponto de vista político há ganhos de interação ao longo desse processo que são saltos muito mais significativos e impactantes da qualidade na cidade, no presente e no futuro, e que podem custar menos que metas correlatas e caras – como acontece, por exemplo, com as faixas de ônibus, que custam menos que o corredor e tiveram impacto mais significativo na velocidade de descolamento dos ônibus. Fosse o corte das metas estabelecido por critérios orçamentários, ações como essas deixariam de ser metas ali, só porque custam menos ao tesouro do município.

Pessoalmente, GPM₄ acredita que, por mais que um dado critério seja importante, relevante, o orçamento não é um critério definitivo para fazer hierarquia de meta, e de peso na avaliação da gestão – o que seria ainda mais complicado. Hierarquizar um sistema de metas *a posteriori* é difícil, *a priori* é impossível. Há de se ter em mente ao menos o conceito do que seja uma meta, o que é objetivo, o que é um meio, isso tudo é importante para pensar sobre hierarquização e compreensão qualitativa mais completa das metas.

Uma meta, por exemplo, à luz desse sistema que foi montado e perfaz o objeto desta pesquisa, é entendida pelas equipes da Prefeitura como o que vai ser entregue – embora ainda haja erros de interpretação, contenha erros de transposição do conceito, o gestor acredita que já houve muito avanço. A meta exige um conjunto de ações de parte do poder público para ser alcançada; é um produto - se vai ter um esforço do governo para acontecer, qualquer esforço de parte do governante ou de suas equipes para atingi-la, é complicado dizer que determinada meta é de “segunda classe”, ou tenha menor importância.

Relata o GPM₄ que o número de atores envolvidos na implementação, em todos os passos encadeados para que se alcance a meta - incluindo o esforço de conexão empreendido por parte do gestor, de trabalho coletivo para a meta ser atingida, as áreas envolvidas no negócio, as diferentes esferas de governo incidentes etc – conferem, todos juntos, complexidade a uma meta. Ele relata ser o Pronatec, por exemplo,

teoricamente uma meta de alcance simples, porque já foi formulado e está em vigor, sendo apenas necessário trazer o programa para o município - mas só o fato de ser uma política baseada em alguém que não está sediado neste município, demanda que se conheça o *status* do programa junto ao Ministério da Educação, bem como se inteirar sobre a situação do responsável pelo programa no Ministério e sua estabilidade no cargo, entre outros fatores. É uma meta que, para ser bem acompanhada, requer um trabalho de articulação de parte do gestor municipal, então, pelo que desloca e mobiliza, já tem em si importância.

Esse gestor conta ainda que, no tangente ao Programa de Metas amplamente considerado, houve um senso de construção do projeto coletivo muito pequeno, o que foi muito difícil de superar. Mas, mesmo assim, ainda houve esforços por partes de pessoas muito comprometidas, e isto varia de área para área e de perfil a perfil, como já relatado em tópico anterior e sustentado por outros relatos de gestores.

A velocidade e acurácia das respostas interfere também muito no ambiente de colaboração que se cria, de confiabilidade para estabelecimento dos critérios de interação, padrões de cooperação, ou mesmo de mero acompanhamento. Havia Secretarias que, no momento do acompanhamento, tinham um interlocutor com a Sempla que sabia de tudo o que se dava na Pasta de origem, mesmo aquilo que não era inserido no Simesp ou, depois, no Planeja Sampa; enquanto outros não mandavam respostas e, quando o faziam, eram protocolares e insuficientes para contribuição à compreensão do estado da arte. Não passava pelos enquadramentos de política, essa determinação da área em que o fluxo da informação dava certo, e onde não dava – não tinha relação com partido de origem, tipo de política pública, nada disso. Era roleta russa.

Há também uma questão de agilidade dos recursos, como aponta o GPM₅, que é a inter-relação do Programa de Metas com o orçamento – tudo no Programa de Metas tem garantia orçamentária, e o GPM₃ ilustra bem como isso ocorre: a área de planejamento e orçamento indaga acerca os valores a serem demandados para execução da ação relacionada à meta, e os elementos de despesa (rubricas) se desdobram em uma linguagem orçamentária que precisa ser construída.

O GPM₃ apontou, ainda, que o monitoramento do orçamento permite ver como as metas estão sendo cumpridas, mesmo as metas não sendo orçamentárias. Há ordenações que não conseguem gastar, e isso impacta nas entregas previstas – isso diz respeito à parte relacional, quando a entrega depende da articulação com outras secretarias, ou formal-legal, quando presa a outros aspectos normativos a serem contornados.

A literatura de gestão diz que orçamento é uma peça fictícia, que não dialoga com o planejamento, mas GPM₃ declara que apenas quando entrou na Secretaria de que hoje faz parte, conseguiu de fato compreender a que a literatura se referia: cada ficha do Programa de Metas tem um item que rebate no planejamento orçamentário na LOA, e é possível ver pelo orçamento quanto a Secretaria está planejando alocar para cada política pública de sua responsabilidade. Embora a parte de atividades esteja dividida no orçamento, a ferramenta apresentada avança bastante em termos de transparência. Isso às vezes é usado contra a própria Secretaria, por isso quando ela não usa algum recurso, a trata de justificar suas ações. Dessa forma, é possível ver como a LOA dialoga com o Programa de Metas de uma forma muito dinâmica.

Corroborando a fala supracitada, GPM₄ alega que, se deixar à escolha do formulador na pasta setorial, ele só vai olhar para as metas mais caras. Dentro, mesmo, as secretarias olham somente para as suas metas mais caras. Há um esforço – junto com a Secretaria de Governo, e com Relações Governamentais em parte – em mostrar que dá para executar mais metas, as que não custam, e não há cobrança. Entretanto, a Secretaria poderia fazer e não está, porque olha apenas para as metas que custam – mesmo quando é mostrado que há metas possíveis e que não demandam grande orçamento. Esta se mostra uma questão política, pois quando “é passada a régua”, pode-se dizer o que foi cumprido e o que pôde ser feito. Fazer dois restaurantes comunitários pode ser mais fácil do que fazer 60 Cras, que demanda uma quantidade considerável de terrenos.

Da mesma forma que o orçamento e a chamada crise de RH, a transversalidade se mostra um fator de impacto no sistema de metas. GPM₃ menciona que, do ponto de vista transversal, algumas metas pressupunham a aderência ou o pacto com outras secretarias, e essa é uma lógica que muda em algumas metas. A meta 43, atinente a políticas de juventude, por exemplo, estabelece que as metas intermediárias das secretarias responsáveis são entregas: campanha de mobilização, portal guia, mapa da juventude, e as observações dessa ficha são imensas porque tentou-se amarrar os compromissos das outras Secretarias na própria redação do Programa de Metas em si, visto que este é um programa transversal que precisa atrelar várias entregas de origens diversas. Dentro desta meta, houve a tentativa de inserir vagas no Pronatec, pontos no Observatório da Juventude Viva, Bolsa Trabalho, mas esses são compromissos com outras Secretarias, dentro da meta do Pronatec individual no Programa de Metas.

Outro efeito ou entrave do aspecto de complexidade das metas derivado da demanda de execução transversal para sua consecução é a leitura, o corte que é dado, a escolha de conformação da meta dentro do sistema: se segue associada aos serviços

que a compõem ou ao objeto que ela representa e problema a que ela atende – é um problema do indicador, talvez, mais é mormente um problema de construção da identidade do sistema em si. Pois mesmo no caso do Pronatec incidente no Juventude Viva citado acima, o relato do gestor aponta que a escolha fora de separar a meta por programa, mas dentro desta meta neste programa, houve ainda a tentativa de estipular que um percentual dessas vagas fosse destinado para um público específico – o que tornou a meta mais complexa, menos efetiva e de difícil monitoramento. No Juventude Viva não havia informação sobre o andamento da meta, e as pessoas envolvidas não tinham autonomia para decidir nada com relação a isso, o que conferia dificuldade ao alcance do objetivo traçado.

Os gestores de metas cuja execução depende da intervenção de muitos atores vivem os dilemas do gerente de projeto no setor privado: têm obrigação e responsabilidade de execução, sem exercerem a ascendência sobre os recursos humanos diretamente investidos na execução. Se a interlocução com as Pastas de cuja atuação depende não é fácil, mais difícil é entender o que se dá e superar entraves.

Administrativamente, para adequar as questões no processo de implementação, é sempre muito difícil nas relações horizontais, sem coordenação de certa maneira coercitiva, ou de força política que incida uniformemente sobre as partes envolvidas. O GPM₃ relata dificuldade no alcance das metas relacionadas a idosos – há interlocução, mas não há responsabilidade. As Secretarias, nesses casos, dão atenção para suas próprias metas, e acabam só acompanhando aquelas com as quais dialoga (ou deveria dialogar), quase em um exercício de esperança de ver surgir alcances e entregas. Afora essas, as setoriais não costumam ter tempo para olhar para isso como visão de conjunto de governo, além das interfaces que são mais diretas. Estas metas têm sido implementadas com articulação intersecretarial, mas sem uma coordenação sistêmica de alguma secretaria estratégica responsável pelo Programa de Metas. Todavia, houve alguns casos de colaboração proativa, orgânica, entre os gestores das secretarias envolvidas.

De forma complementar, o GPM₃ traz na sua fala a questão da capacidade administrativa do implementador (das equipes de implementação): as equipes têm muita dificuldade, em alguns casos, de fazer o trâmite burocrático administrativo para fazer com que as metas se transformem em realidade. A dificuldade de implementação advém, em maior grau, da baixa capacidade administrativa para executar tarefas que possam parecer novas à gestão – nestes casos, a novidade do tema em si não é um impacto, mas o que ela demanda ou deflagra de ação interna menos usual, sim (e há abordagens em que mesmo um objeto antigo passa a apresentar aspectos novos de gestão, entre outras razões, pelo advento de novos procedimentos legais necessários, por exemplo).

Também constitui aspecto da complexidade das metas a questão das revisões do Programa e das metas componentes do Programa, no curso da implementação. O GPM₂ contou que houve muita revisão, e em período muito curto, nos primeiríssimos passos de implementação – que na verdade eram mais ajustes finos, possíveis depois do furacão inicial de composição do Programa em prazo exíguo. De início, havia sido combinada uma revisão anual, mas nos dois primeiros anos, nada nesse sentido se deu, nem de parte do Prefeito, nem da Secretária da Sempla – que foi figura fundamental nesse processo de construção das metas, e cuja ausência na formulação e nos primeiros dois anos de implementação teria certamente resultado em um sistema de metas completamente diferente. Ao longo do tempo, e mormente mais recentemente ao tempo da realização das pesquisas de campo (em junho de 2015) o Programa de Metas foi paulatinamente se tornando um assunto em baixa na pauta interna da Prefeitura, em coincidência com a saída da Profa. Leda Paulani da Sempla. O GPM₃ associa isso à falta de compreensão, pelos gestores e Secretários em geral, de que o Programa de Metas se constitui na representação de um esforço coletivo. Sua sustentabilidade como peça mais forte, notou-se quando passou a se sentir essa perda de força, era frágil, porque sua implementação nesses termos (e mirando na sua potencialidade como ferramenta de gestão) estava muito calçada em pessoas que assumiram o projeto como “*sponsors*”, sem o cultivo de uma rede de proteção aos valores e práticas demandados para alimento constante do Programa de Metas; e, sem isso, ele restou em certa maneira relegado como peça inteira, ainda que as Pastas sigam em esforços de cumprimento daquilo que nele lhes cabe.

O GPM₂ afirma que a formulação do Programa de Metas foi muito complicada. O conjunto de racionalidade é muito limitado, há noção da demanda, mas há também mudanças sucessivas de secretário – e a meta não será revista a cada troca de funcionário. Ele pode até dizer para o Prefeito que não vai cumprir a meta herdada, mas o GPM₂ relata jamais ter ouvido algo que se assemelhasse a qualquer expressão de intenção de revisar a meta juntos (junto com o Gabinete do Prefeito, o Prefeito, a Sempla, Finanças, quem quer que seja e atue de maneira a incidir no objeto). A meta é vista como um objetivo a ser perseguido até que o gestor o alcance, e não algo a ser almejado para que ele tenha liberdade de escolha de caminhos até lá - o “*make managers manage*” prevalece em detrimento do “*let managers manage*”; em outras palavras, ao invés de participar da construção, os gestores recebem atribuições e obrigações. E isso atrapalha na medida em que uma coisa influencia na outra.

4.4 POTENCIAIS LEGADOS DESTE PROGRAMA DE METAS, E ENTRAVES AO ESTABELECIMENTO DE LEGADOS

O relato de GPM5 torna clara a ideia de monitoramento como novidade quando, de cara, anuncia que grande parte do Plano de Metas foi construída há pouco: a construção foi evoluindo – sem a princípio ter um sistema de acompanhamento de metas –, um sistema inicial foi sendo criado, testado (por equipes de Brasília), substituído e, quando as reuniões de acompanhamento foram realizadas, houve a percepção de que elas eram integradas por novas equipes, desta gestão. Esse grupo era formado por servidores comissionados, ocupando cargos de livre provimento e funções mais próximas do processo decisório – além de maior identidade e engajamento com as ideias e os compromissos do mandatário. Nas equipes antigas, de funcionários públicos componentes da burocracia instalada, que acompanharam a implementação do Agenda 2012 (plano de metas do mandato do Prefeito Gilberto Kassab, 2009-2012) em nenhum momento era percebido que havia noção desses monitoramentos setoriais; o ato de monitorar é algo novo. Se havia algum monitoramento, pelo menos ele não era efetuado de forma sistemática, a ponto de algum membro da equipe se pronunciar relatando que antes se acompanhava a evolução da política de alguma forma, e agora estavam demandando outra maneira de fazê-lo. Pelo contrário, o que esse gestor notou foi que havia tido somente mais uma correria no último ano, no sentido de “haja o que houver, a gente tem que implantar”. Ainda segundo o gestor, agora, no entanto, o processo ensina muito, trazendo consigo aquisições grandes e valiosas.

Os relatos dos gestores indicam que não havia acúmulos legados desde a gestão anterior, no relativo ao sistema de metas, nem sequer na tradição oral – se em algum tempo houve, os gestores dão conta de que isso foi interrompido e perdido.

Como exemplo, GPM3 alega que existia uma meta da participação e parceiras sobre núcleos de direitos humanos nas subprefeituras, e que esta era a única meta de direitos humanos da gestão anterior. Contudo, quando a gestão atual² assume, esta foi uma meta que não teve continuidade, ou, como sugere o gestor em tela, o tema ficou com uma espécie de *status* denominado “depois a gente vê isso”. Com relação a implementação, não havia núcleos implantados nas subprefeituras, não teve o funcionamento esperado e não teve sequência *a posteriori*. Ainda, a secretaria responsável era muito mais simples em termo de entregas, visto que era responsável basicamente pela realização de eventos. A conclusão a que GPM3 chega após relatar esta experiência é: o legado institucional, hoje, é quase inexistente. O fato de ele nunca ter

² Transição da gestão Gilberto Kassab (2009-2012) para a gestão Fernando Haddad (2013-2016).

trabalhado com uma versão anterior do Programa de Metas, para o gestor, é talvez um indicativo muito sintomático desta sua conclusão.

Todavia, consoante a avaliação do GPM₄, a interferência disso varia conforme o setor e o gestor que, diante de um sistema de metas sendo forjado, pode entendê-lo como uma “faca em seu pescoço”, ou como um “apoio para andar” – não é infrequente que se consume como realidade aquele tom que ele escolher imprimir ao sistema de metas, em uma profecia auto-anunciada. O fato de se tratar de uma ferramenta nova cria muitas dúvidas, visto que os gestores tendem a querer saber como vai funcionar – existe um desejo de que haja um adivinho, com poderes premonitórios, mais que um planejador (ainda a herança falaciosa de se afastar a ideia de planejamento, como algo essencialmente repressor). O PPA, por exemplo, ficou descreditoado porque é sabido que não funciona – como se apresenta uma nova ferramenta de acompanhamento, que compromete aquele mandato com metas, e vai ser associada ao PPA em curso, indaga-se se uma dependência de trajetória pode também fazer do Programa de Metas uma ferramenta destinada ao fracasso. Houve, contudo, mais empenho no Programa de Metas porque é novo, não está desgastado, e porque foi feito um esforço inicial de convencimento nesse sentido – mas parecem grandes as chances de, caso aconteça perda real de importância ao longo do caminho, ele ter o mesmo destino do PPA no crédito das equipes, sim. Como legado, não seria um bom legado. Para o GPM₄, este tipo de programa é muito político, dependente de cobranças por parte da sociedade civil – e isso é importante para criar credibilidade, além de ser uma maneira pela qual o gestor é avaliado de fato.

Sob a ótica de GPM₄, a intenção do Prefeito era avaliar seu relacionamento com as secretarias, e esta estratégia pareceu boa, dado que o próprio Prefeito criou uma agenda mais dinâmica. A questão da repactuação, no entanto, aparece como mais complexa: não há, ao menos legalmente, impedimentos ou bloqueios para a repactuação, mas se algum gestor tentar fazer de fato uma repactuação, existe a sensação de que ele vá ser interpretado como alguém que não está levando a meta a sério, que é irresponsável. Se houver uma tentativa de “fazer uma maquiagem” na informação, isso pode passar despercebido pelo cidadão que não acompanha as metas no dia-a-dia. A percepção desse gestor é mesmo a de que, para esse grupo de cidadãos, é mais importante saber que “cumpru 70%, cumpru mais que o Kassab”, do que que o Prefeito repactuou e reviu metas – por mais que se discuta na literatura que a repactuação com explicação das razões da revisão seja muito mais *accountable*, politicamente educativo e mobilizador, sinal de uma gestão sensata, sinal de um mandato maduro e capaz de aprender consigo e disposto a aplicar os conteúdos apreendidos. Porém, grupos que acompanham o sistema de monitoramento no *website*, que se importam – e que já são mais mobilizados para o exercício do civismo e

da participação -, bem como para os acadêmicos e alguns jornalistas, caso haja qualquer manipulação dos dados, estes nichos vão perceber e desmontar a credibilidade do gestor mais do que o ganho que se tem em ter uma cifra maior divulgada por maquiagem (o que é bom), mas também provavelmente menos do impacto negativo provocado por uma revisão cuja comunicação não bem sucedida de um processo de revisão de metas.

O Programa de Metas, para os gestores, é como uma estratégia de consolidação e visibilidade dentro da Prefeitura, segundo GPM3. Assim, promover a entrada de uma agenda no Programa de Metas é, em certa medida, a chance de deixar um legado – para o campo de atuação em políticas públicas, para os segmentos beneficiados, mas não necessariamente para a gestão. Isso porque a inclusão de uma meta tem chances de passar a ser acompanhada pela sociedade civil, e a consolidação do item na agenda se dar por pressão constante que, a partir daquele momento, a sociedade civil organizada exerça sobre os futuros Prefeitos em outros mandatos. Isso não se dá com todo objeto, no entanto - na visão do gestor, pastas como a Saúde e a Educação estão atualmente consolidadas, com pautas, serviços e políticas públicas consolidadas e com lastro forte no Governo Federal e no Governo Estadual. A Saúde, por exemplo, tem financiamento fundo a fundo, que não depende, então, de se estar ou não em algo como o Programa de Metas para conseguir orçamento para desenvolver suas pautas. GPM3 alega que as metas dessas Secretarias são praticamente metas de equipamentos – creches, hospitais, UBS – e o mesmo ocorre no caso da Assistência Social, com Cras, o Centro Comunitário, Ilpis, o Refeitório Popular – e essas obras de infraestrutura são um legado em si, novamente referente à política pública, mas não aos processos de gestão.

Já para casos como a da Secretaria de Direitos Humanos, o fato de estar no Programa de Metas deu margem de segurança para que obtivesse algo contemplado no PPA e na LDO, uma vez que haverá provimento de orçamento para isso – então a agenda tem chances de permanecer pelo menos até o primeiro mandato do próximo Prefeito, quem quer que seja. O GPM3 alega que esta é a tradução daquilo com que o Prefeito se comprometeu desde a campanha, e com que se comprometeu de novo quando foi eleito e tomou posse.

Políticas recentes no município de São Paulo apresentam uma realidade mais burocrática procedimental, como é o caso de população em situação de rua (que costuma ser público alvo de ações da Smads), área de Memória e Verdade, promoção do direito à cidade e ocupação do espaço público (que pela primeira vez que está sendo concebido) – então, mesmo aquilo que se tenta encampar de mais moderno em termos materiais, não vai apresentar condições imediatas de ser medido e acompanhado de forma mais gerencial, consoante seus produtos. Conforme relata GPM3,

nem sempre os ativistas do campo dos Direitos Humanos, Políticas de Mulheres ou Igualdade Racial, advindos dos movimentos sociais, absorvem de forma fácil a forma como o estabelecimento de metas se impõem como diretriz de governo – mas a partir do momento que conseguem se estabelecer com alguns indicadores, percebem que isso pode agregar capacidade de diálogo do segmento com outros apoiadores; o coordenador da Política para Imigrantes, por exemplo, viu nisso a chance de emplacar uma política, e com isso se retoma um aspecto possível de construção de legados, mais uma vez relacionado à consolidação de pautas e agendas, e não a práticas de gestão.

A experiência que a participação no Programa de Metas tem conferido aos gestores é, para GPM5, um ganho – mas um legado pessoal, e não à máquina, visto que os gestores mais ligados à implementação, produção e coleta de dados, compilação de dados e acompanhamento desse sistema são comissionados em cargos de livre provimento, são vinculados à gestão. São os mais engajados com o Programa de Metas, mas são a parte mais volátil e frágil da máquina, que não constitui bons legantes nem da tradição oral.

Existe uma linha de investigação aqui, a partir da observação do gestor, relacionada com o fato de os agentes políticos, ou de certa forma mais relacionados à gestão que à burocracia instalada³ serem mais comprometidos com o Programa de Metas, porque ele oferece o “cardápio de temas” como apresentado por esse mandatário (em termos de composição da agenda de políticas públicas, valores que devem orientar sua implementação etc) que fazem eco com aquela ideologia de gestão (ou pelo menos com os compromissos daquela coalizão). Pode ser levantada a hipótese de que os técnicos das secretarias estejam todos com disposição de fazer, criar esses mecanismos, estratégias e ferramentais para conseguir manter um grupo que tem a mesma finalidade em uma ação intersetorial – é uma possibilidade imaginada pelo GPM5. Essa frase marca claramente a intenção das secretarias-meio, ao menos pelos olhos de GPM5, de que o Programa de Metas seja uma ferramenta de governança – mas também indica uma curiosa tendência, talvez de desejo de manutenção em um *status* confortável de poder, quase limítrofe com uma postura de *rent seeking*.

O Programa de Metas, com a diretriz institucional (não somente desta edição 2013-2016) do fortalecimento dos territórios, tende a ativar a presença das Secretarias nos locais em que seu atendimento se faz necessário, o que pode ampliar a presença do Estado e a participação popular. Diretamente, esses são potenciais legados também referentes somente às políticas públicas e não à gestão – mas a mobilização popular para participação e acompanhamento, em um segundo momento, pode estimular

³ Para um avanço teórico nesta temática, ver “A gramática política do Brasil”, de Edson Nunes.

que se dê uso constante, crescente e cada vez mais sofisticado aos dados do Programa de Metas como elementos de informação e relacionamento, o que desemboca em legados de gestão. Nesse sentido, segundo o GPM5, a participação popular também é um aprendizado, um exercício a ser incorporado a partir das devolutivas e o acolhimento de reivindicações, além do próprio processo de audiência pública, que tende a se estabelecer como uma prática muito rica e com potencial para contribuir para a qualidade da democracia.

Segundo o GPM5, a certeza de que é preciso ter visão estratégica para construir um Programa de Metas, e que o conjunto de racionalidade é muito pequeno no momento em que isso se faz necessário, se não fica como legado à máquina de como lidar com isso, que ao menos reste como alerta àqueles que acompanham a evolução do sistema como agentes externos, inclusive que almejem ocupar o espaço da Prefeitura no futuro. A interpretação crítica que se pode fazer disso, no entanto, é de que se não há processo aberto de revisão, não fica para os agentes internos a percepção de que a racionalidade quando da elaboração é pouca – pelo contrário, o que fica como legado bastante negativo é a obrigação de ser “firme” nos termos originais do compromisso, ainda que o quanto aprendido no processo de implementação indique que seja mais saudável repactuar as metas. Por mais que o GPM4 afirme que este é um processo pedagógico, e que o Programa de Metas deveria permitir que as pessoas compreendessem o processo de gestão e a reforma política de forma diferente, ele se detém como aprendizado pessoal quando as fragilidades identificadas no processo são não publicamente admitidas e publicamente consertadas, ou ao menos publicamente relatadas em documentos que sobrevivam aos membros da gestão - mais pedagógico é, sempre, assumir que não vai cumprir o que não parece mais adequado e explicar o porquê dessa decisão, a insistir em abordagem que já se sabe ser equivocada.

A construção da preocupação de uma máquina que funcione não é um assunto mundano, corriqueiro, que as pessoas dominem – todavia, se o Programa de Metas fosse também uma ferramenta de transparência da gestão, e não só dos dados sobre as metas em si, ele poderia servir a fazer o cidadão compreender. Se o Programa fosse apropriado como um mecanismo de compreensão da gestão do Executivo, o cidadão poderia cobrar mais do Prefeito e de suas equipes, de forma mais ampla do que apenas em termos orçamentários ou traduções numéricas achatadas.

Segundo GPM4, embora a gestão anterior tenha usado seu programa de metas como uma mera ferramenta de marketing, ao final do mandato e de forma bem isolada dos gestores, isso acabou gerando uma externalidade positiva: a existência do *website* com a necessidade de atualização frequente acerca do andamento das metas. O

GPM₁ conta que, do que tinha havido de experiência de publicidade do andamento das metas como levado pelo antigo Prefeito, restou um *website* desenvolvido por uma agência de publicidade contratada – que, inclusive, não permitiu que as informações ficassem disponíveis para a equipe atual porque passara a ter propriedade intelectual sobre elas. Foi por isso que, então, se tornou fundamental que se fizesse também um *website* de divulgação, mas no qual tudo fosse aberto, feito com *software* livre, de forma a tornar-se acessível à cidade. O GPM₄ relata a pressão de que “tem que ter um portal”, “tem que pôr no *site*” como, provavelmente, a única herança do plano de metas Agenda 2012, que hoje é avaliada pelos entrevistados como uma herança boa como ideia, ainda que padecesse de falhas de execução. Nesse sentido, fazendo um ensaio livre de futuro, as expectativas para o próximo Prefeito são ainda mais interessantes, visto que este deve dar continuidade a esta preocupação e já ser cobrado por isso e para melhorar ainda mais os padrões disse – é uma potencial herança da evolução do próprio Programa de Metas - é o legado que fica na sociedade civil.

O GPM₁, por sua vez, relatou argumenta que tinha um conhecimento menor da gestão anterior, e que foi um dos membros da equipe quem repassou seus próprios conhecimentos sobre o mandato passado, que havia estudado na Academia – sem a presença da Academia analisando um fenômeno em curso, dificilmente ele teria chegado a alcançar qualquer relato a respeito daquele instrumento. O registro que ficou para o GPM₁ foi, no entanto, do que aprendera sobre o Agenda 2012 pelos veículos de comunicação em massa sobre o que não poderia ser, o que não funcionou e do que deveria ser evitado – sem saber por que não funcionou ou como evitar incorrer nos mesmos erros. Isso, avalia-se, não é um legado, é um terror de senso comum – mas reforça que a experiência e o seu registro são muito importantes nos termos da gestão.

O relatório final de avaliação do plano de metas da outra gestão, o Agenda 2012, serviu aos gestores que formularam o Programa de Metas sob análise principalmente para entender o que faltou em termos de informação e composição das metas. Fora um relatório elaborado por uma consultoria, a Falconi, e não por equipes da própria Prefeitura. Segundo o GPM₁, a nova equipe desenvolveu um discurso, na formulação, que ainda é forte, de que as metas deveriam continuar fazendo sentido até o final – o que é o oposto de permanecerem cristalizadas. Segundo o gestor, elas não deveriam se transformar em números vazios, nem tampouco deveriam se tornar “cláusulas péticas” – mas aparentemente as pressões políticas não têm parecido favoráveis ao mandatário para revê-las, porque elas se transformaram, após 2 anos de mandato, naquilo que as equipes de formulação expressamente disseram desejar evitar.

A questão sobre a meta fazer sentido advém da compreensão do Programa de Metas como um sistema, em que a frustração de uma ação pode impactar a meta estabelecida para outra ação. Assim, se a primeira já não encontra um curso promissor, não faz sentido insistir na segunda a ela encadeada porque, mesmo que numericamente se a atinja, substancialmente ela não vai retratar uma solução de um problema da cidade. Ou seja, segundo o relato de GPM₄, a ideia da equipe não era a de cumprir cada meta pela meta, mas sim de almejar alcançar metas que fizessem sentido em algo mais complexo e em todas as ações desenvolvidas. Não é a idolatria à meta *per se*.

A ideia de a meta não ser uma ação isolada, e sim vista como algo que é completo de sentido em si, desenvolve a necessidade de monitoramento permanente, especialmente para avaliar se ela ainda faz sentido. A gestão anterior ficou presa ao cumprimento de metas de forma inquestionável, e deixou de lado a dinâmica inerente a este processo de criação e destruição, remodelagem, análise do que ainda faz sentido. A ideia de que qualidade de vida na cidade de São Paulo deveria ser o foco, não a meta sozinha, perpassou o discurso de todos os gestores entrevistados, que estiveram engajados no processo de formulação do Programa de Metas – e isso é uma reação à experiência vivenciada no processo da Agenda 2012, documentada na Academia em trabalhos como o de Prado et al. (2012) e Mesquita et al. (2011) – no entanto, a percepção contemporânea dos gestores consultados é a de que essa experiência não ficou suficientemente presente na esfera decisória, para constituir um legado e afastar o risco de que se incorra no mesmo erro de sacralização de metas.

O GPM₄ atenta para o fato de o Programa de Metas estar hoje estabelecido de forma legal, como uma obrigação constante da LOM paulistana, o que garante sua continuidade (ainda que em termos diferentes de formulação e implementação de cada edição quadrienal) e, ao mesmo tempo, mantém o conceito de planejamento vivo em algum lugar.

Entusiasta do Programa de Metas, o GPM₄ acredita que ele é capaz de dar um choque de realidade na máquina pública. Em uma realidade em que a execução de um Programa de Metas custa R\$ 25 bilhões, e em que a cidade de São Paulo não tem esse dinheiro, ele considera importante que a práticas de colocar os problemas de São Paulo nas metas, estabelecer prazos para seu encaminhamento, definir regiões de ataque etc., faz com que tanto o funcionário quanto a cidade olhem para si próprios e consigam se reconhecer em um espelho, quando virem seu reflexo. O programa se mostra como uma ferramenta capaz de ensinar, baseada na realidade do local; e para fazer novas execuções é preciso autoconhecimento. Todas essas práticas, quando repetidas, consolidam em certa medida a tradição oral, que é o que,

segundo esse gestor, geralmente sobrevive realmente na Administração Pública, juntamente da pressão de grupos externos organizados. Como adicionalmente afirma GPM1, se o Prefeito for reeleito, ele vai ter balizadores para a formulação, norteadores para os indicadores e metas, bem diferentes daqueles de que pode se valer no início de 2013, por causa da experiência adquirida de todo lado – por meio dos representantes das áreas-fim, pelos representantes das áreas-meio, pelos grupos de pressão, pela atuação dos veículos de comunicação em massa, pela sociedade civil etc.

O outro lado da moeda versa sobre como a sociedade – aqui consubstanciada por GPM1 principalmente como sendo os veículos de comunicação em massa, e aqueles que reverberam seu discurso sem muita análise crítica anterior – usa o fator da ambição do Programa para atacar a gestão. Na opinião do GPM1, o fato de o Programa de Metas ser ambicioso não é, em si, ruim – é menos nocivo do que ser tacaño e, nem depois de passada a experiência de implementação, conhecer os limites e descobrir quais gargalos e estrangimentos atuam como fatores determinantes desses limites. O gestor considera que o alcance pleno de uma meta tacaña poderia ser superficialmente considerado como algo melhor, que fizesse um mandatário parecer mais eficiente do que parece aquele que apresenta os mesmos números, mas se comprometera com mais; mas esse cenário, ele aposta, faria com que se chegasse a resultados que seriam os mesmos obtidos com este formato de programa. O que se pode dizer quanto a isso, é que o efeito do estímulo para crescer pode existir em metas ambiciosas, mas há também pressões negativas que se exercem por conta do exagero de diagnóstico e superestimação de capacidades, tratadas pela literatura como disfunções ou “doenças” da mensuração do desempenho (BOUCKAERT; BALK, 1991) – o fato é, que aquilo que se mede não resiste inerte ao fato de ser medido, e se altera só porque é mensurado. GPM1 sustenta que considera positivo ter metas ambiciosas, do ponto de vista da gestão interna; mas a maneira pela qual a sociedade e a mídia interpretam os esforços governamentais, isso vira algo negativo para o governo e o governante do ponto de vista político, com consequências na construção de apoios.

Esse olhar acerca do programa como uma ferramenta de gestão, e não somente de controle ou de publicidade de ação, deveria permanecer, conforme expressa GPM1. Isso se coloca, no entanto, mais como expressão de um desejo que como constatação suportada por evidências. Para esse gestor, este em curso é ainda somente o segundo plano de metas apresentado na história da cidade de São Paulo, trata-se de um instrumento jovem como iniciativa, e existe ainda potencial para ser explorado em toda a sua potencialidade de ferramenta de gestão – no entanto, já existe a coleta interna, na Prefeitura, de parte das áreas responsáveis por comunicação, dando conta de que esse tipo de programa só atrapalha, porque implica em responsabiliza-

ções cruéis sobre funcionários, risco de que GPM1 não discorda. Contra-argumenta, contudo, que a gestão não deve se render a isso.

Realmente, ainda que no processo de implementação não se tenha, ainda, constituído legados incidentes sobre o uso da peça do Programa de Metas nos mecanismos de gestão e governança – talvez por não ter ainda acúmulos suficientes nesse campo, que possam ser sistematizados – quando se calibra o olhar de forma técnica e pragmática, percebe-se que, de fato, independentemente de quem venha a ser o próximo mandatário paulistanos, os números catalogados nessa experiência do “Programa de Metas da Cidade de São Paulo 2013-2016” estão passíveis de acesso. Talvez o próximo mandatário opte por ser menos, talvez em número ou no teor das metas, justamente para fugir dessa leitura perversa que se tem feito do acompanhamento como mero relato de objetivos estéreis, que só se tornariam perfeitos de qualquer sentido quanto plenamente atingidos. Um sistema de metas exigido dessa maneira se apresenta como peça importante para aceleração do processo de organização das áreas em um nível muito importante, e a obrigação de apresentação desse conjunto de compromissos em apenas 90 dias faz com que a o mandato rapidamente comece de fato, o que é muito positivo, mas se e somente se os compromissos inicialmente pactuados puderem (não só legalmente, mas moralmente) ser reavaliados quando da construção de um conjunto de racionalidade mais completo acerca dos constrangimentos para realização.

Concluindo, GPM2 afirma que a parte jurídica é um legado importante, que conta com uma otimização de procedimentos interessante, visto que conseguiram naturalizar o procedimento de outra forma, mais simples, no caso, e isso foi inculcado. Se não existisse o instituto do programa de metas, não teria sido criada a sala de situação, ou o comitê misto para formulação e acompanhamento, nem os GTs, nem tampouco teriam mudado esses sistemas - e essas mudanças têm a ver com conseguir cumprir os objetivos traçados para os quatro anos de mandato. Para GPM2, a parte de terrenos e desapropriações é um dos principais legados do programa, com o ganho de seus gestores serem funcionários que ainda continuarão na máquina por mais tempo. Para a sociedade civil, também há um legado: ter o que cobrar, ter o que comparar, são ações que só funcionam se há instrumentos que permitam os cidadãos saberem o que está acontecendo. Sobre o legado dos GTs em si, e das salas de situação como estrutura, para além de seus efeitos materiais e do que desenvolvido dentro deles, e sua eventual sobrevivência à alternância do poder com o término do mandato deste Prefeito, GPM2 argumenta que isso só poderá ser sabido após alguns anos. Os componentes desses grupos aprenderam fazendo parte dos GTs, e esse conhecimento ainda deve seguir na máquina, porque eles seguem na máquina – mas isso não significa que sigam existindo GTs e se siga produzindo conhecimento para

tornar mais ágil a gestão – nem que o que foi aprendido nos GTs seja passado para além das pessoas que conviveram com o GTs. Seu posicionamento deriva da ideia de as pessoas não internalizarem os comportamentos; o Simesp, por exemplo, morreu completamente, e as pessoas não internalizaram nem ao menos o conhecimento gerado nessa experiência – que pode inclusive servir a que erros de adequação aos seus propósitos, como o que o Simesp representou, não se repitam. Mas, de qualquer maneira, no sentido de legado, ainda existe uma parte jurídica interessante, de revisão de processos e de fluxos, sobretudo com as desapropriações, e parece que somente isso (ainda que pareça ser somente isso) é suficientemente sólido para sobreviver; o que não significa, no entanto, que a forma como essa informação foi aprendida também fique registrada como informação aprendida, o que teria grande valor.

O gestor afirma, ainda que em termos gerenciais, o legado é deveras pequeno, infelizmente – ou pior, é grande onde deveria ser quebrado. Em aspectos de sistema de gerenciamento, ou “para que as metas servem”, GPM2 alerta sobre as metas não serem um direcionamento, uma diretriz, mas mais algo que as Secretarias têm que fazer, têm que cumprir – de ser essa a forma como muitos as veem, e que por mais que se tente mudar, essa é uma tendência muito forte, uma informação muito forte e difícil de modificar. É um legado que vai sobreviver, provavelmente, ainda que se tenha tentado quebrar.

CAPÍTULO 5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

A primeira necessidade que se coloca em um trabalho como o presente é a de fazer uma espécie de meta-análise do "Programa de Metas da Cidade de São Paulo 2013-2016" – no sentido de discutir sua conformação, segundo a percepção dos gestores públicos engajados nas diversas fases da sua formulação e implementação, com as intenções declaradas no lastro da instituição dessa obrigação, de apresentação de um sistema de metas, a cada mandato de Prefeito paulistano - aquela ora constante da LOM do Município de São Paulo por meio de sua Emenda de n. 30, a chamada Lei de Metas.

Se se tomam os propósitos de Behn (2003) para medir performance, vê-se que o motivo mais comum por que se o faz é avaliar – e essa é, também, a principal motivação da instituição da obrigação contida na Lei de Metas. A necessidade de acompanhamento constante, e de reportes pelo menos semestrais, indica também a intencionalidade de controle, pelo cidadão, das ações do Chefe do Executivo – e a forma como o Prefeito Fernando Haddad propusera a instituição do Simesp indica que ele próprio via no Programa de Metas uma potencial ferramenta de controle das suas próprias equipes.

Isso tudo, no entanto, encontra um entrave grave, que se refere à expressividade das metas – e não se pretende aqui traçar qualquer conclusão acerca da sua fidedignidade, seja pela composição e escolha dos indicadores do ponto de vista de excelência formal, seja pelo estabelecimento das metas numéricas em si, ou seja mesmo por como elas são medidas e publicadas. Não se discute, por exemplo, se há ou não *gaming*): o que se põe à mesa é a capacidade desse conjunto de metas retratar mais que o cumprimento de compromissos estanques de parte do Chefe do Executivo, mas a performance, com toda a carga polissêmica da palavra, deste governo neste mandato. Aliás, não se fala só do Programa de Metas em análise, nesta edição e como se apresenta, mas de sistemas de metas em geral, tomados para essas finalidades expressas desde a intenção original, de avaliar e controlar - como declaradas quando da busca de aprovação da norma, e como hoje retratadas na LOM.

No conjunto de intenções, ou atribuições dadas aos programas de metas paulistanos, da forma como estão expressas a partir da instituição da norma que obriga à sua apresentação, orçar (que também é um propósito de medir, segundo Behn em sua

obra de 2003) surge apenas marginalmente, mais como uma questão de adequação às limitações impostas por outros instrumentos legais (como o PPA), que como um propósito claro e relacionado, efetiva e diretamente, com como se mede ou por que se mede. Assim estabelece a obrigação legal, inobstante percebam-se os esforços desta edição do "Programa de Metas da Cidade de São Paulo 2013-2016" em associar-se fortemente ao PPA.

Quanto aos demais propósitos listados por Behn (2003), conclui-se que não encontram eco nas expectativas legais relacionadas a esse objeto, ou como postas por outros elementos na conjuntura. Motivar, promover, comemorar, aprender e aperfeiçoar não parecem ser objetivos que guardem relação com o que motivara a Lei de Metas, ou com elementos da conjuntura de interação entre o Poder Executivo paulistano, seus cidadãos e a sociedade civil organizada que essa norma pretendia mudar a partir de sua vigência. Nem mesmo o intuito de planejar, que Behn (2003) omite entre as suas razões para mensuração de performance (ou deixa diluído entre orçar, aprender e aperfeiçoar), aparece nas intenções para o instrumento apresentadas com a norma – a ideia toda do instrumento em tela é somente a de declarar um compromisso de mandato, e demonstrar tão somente a capacidade de cumprir com ele.

A Lei de Metas não prevê sanções para o não cumprimento das metas apresentadas pelo Prefeito (somente para a não apresentação desse compromisso, com 90 dias passados da sua posse), mas compreende-se que se mantenha um esforço para que sejam alcançadas, diante das potenciais sanções políticas que o mandatário ou seu partido possam sofrer nas eleições seguintes àquele mandato, caso o Programa de Metas não tenha sido completado nos seus objetivos. Concluiu-se, com este trabalho, que as metas apresentadas com o Programa em curso têm sido buscadas consoante seu desenho e quantificação originais ainda que, no curso dos trabalhos, se tenha notado que aquelas prioridades e números ali expressos não são mais o sinônimo do melhor ou mais urgente para a cidade. Incorre-se, também, na possibilidade de que nem ao menos se perceba essa alteração de cenários que gera descompasso entre as prioridades da cidade (mesmo ainda vistas, estabelecidas e construídas sob a lente ideológica exposta em campanha e vitoriosa nas urnas - como é de se esperar do ponto de vista da legitimidade política) e os compromissos consagrados no Programa de Metas, visto que essa descoberta, a avaliação de conjuntura para ação, não é o que se tem buscado como parte do ato de medir. Há de se levar em conta o fato de que o conjunto de racionalidade sobre as necessidades da cidade, com 90 dias de mandato, é pequeno e insuficiente - como reconhecem os próprios GPM entrevistados, na qualidade de implementadores do instrumento.

Mas ainda que essa seja a comparação possível que se faz entre o instrumento como idealizado e os propósitos de Behn (2003), quando se mergulha nos valores que orientaram a formulação do "Programa de Metas da Cidade de São Paulo 2013-2016", é possível perceber esta edição em curso, que constitui o caso de estudo deste trabalho, como uma ferramenta já mais completa do que a Lei de Metas exigia – ao menos também no plano das intenções - e dotada de mais potencialidades de uso como ferramenta de gestão.

Como já dito, avaliar – tanto quanto permitir-se à avaliação, considerada a forma como é dada publicidade aos dados medidos – e controlar são intenções presentes, e evidentes com a forma de monitoramento que se pretendia implementar, o Simesp (que trazia traços de controle interno muito fortes e evidentes). Quanto a orçar, compor orçamento, nos moldes propostos exatamente por Behn (2003), o Programa de Metas não se encaixa como conjunto - mas às metas que o compõem, e às Secretarias que se colocam diante do conjunto da gestão por meio das metas com cujo alcance contribuem, sim, isso se aplica. As Secretarias declaram planejar suas ações contando com o orçamento que o fato de emplacar uma meta no sistema lhes assegura; e determinam suas metas, assim como estimam e depois medem seu desempenho, com o intuito de garantir esse orçamento. Mas isso parece ser motivação para medir no âmbito do meta a meta, política a política, ou no máximo no nível de análise de uma Secretaria – mas não para o conjunto da máquina da Prefeitura. Apresenta-se aqui, ilustradamente, a questão de nível de análise trazida à tona na literatura por Bouckaert, Halligan, Balk e Dooren nas suas obras aqui já mencionadas (BOUCKAERT; BALK, 1991; BOUCKAERT; HALLIGAN, 2008; DOOREN et al., 2010).

Medir com o propósito de motivar, no entanto, não foi algo que tenha emergido nas falas dos entrevistados, nem ao se referirem à formulação, nem à implementação do Programa de Metas em curso.

Promover tampouco aparece como intenção ou propósito de realizar a medição ou divulgá-la – não de forma sistêmica pelo Chefe do Executivo, embora tenha havido relatos de "inchaço" de metas por determinadas Pastas, com o intuito de aproximação da Secretaria de um determinado interlocutor, ou grupo de interlocutores. Mais uma vez, aqui, se apresenta na prática o problema do nível de análise.

Ainda que a promoção não apareça claramente como motivação ou orientação para mensuração de performance, existem indícios de que seja uma preocupação, quando do discurso dos diversos GPM que demonstram o aparente temor que paira na Prefeitura sobre revisão das metas – que, em si, já diverge da própria intenção inicial

de formulação. Isso motiva ao salto ao propósito para mensuração de performance de Behn (2003) relacionado a aperfeiçoar – que está muito presente nos relatos sobre a formulação do Programa de Metas, como postura de cada Secretaria transpirando a orientação, ideologia e valores do próprio Prefeito expressos ao início do mandato (e aglutinadores da equipe que então viria a se responsabilizar-se pela implementação do Programa); mas menos presente na implementação em si, no nível das Pastas, como descrita nos relatos dos GPM entrevistados; e que parece estar completamente ausente na Prefeitura, em nível macro, durante a implementação do Programa de Metas amplamente considerado. Isso se conclui a partir do discurso dos entrevistados, na tentativa de interpretação da relutância que observam existir no tangente à reavaliação e à repactuação das metas - o que não seria problemático, caso o aperfeiçoamento constituísse um objetivo de se estabelecer metas de desempenho e mensurar performance em várias etapas do desenvolvimento das políticas públicas. E, assim, o problema de nível de análise mais uma vez resta manifesto.

Quanto a medir para aprender, isso sem dúvida está acontecendo no processo de implementação, mas talvez não estivesse tão claro ou fosse já intencional quando o Programa de Metas foi formulado. A realidade que se observa, é que as metas de cada Pasta lhes servem como ferramentas muito importantes para autoconhecimento, e que a janela entre o proposto e o passível de ser alcançado, e deste ao almejado que fosse alcançado, é muito relevante. Existe, já, uma percepção de que haverá metas que não se cumprirão – e existe um lamento sobre como esse dado será usado; mas existe, também, um valor dado à consciência sobre isso. Saber o que não vai ser alcançado já implica em deter mais informação - é mais do que não se ter qualquer ideia sobre quanto se quer fazer, com que propósito, e por que não se faz menos ou mais que aquilo que o dia a dia permite.

Outro sinal de que a medição tem gerado aprendizados, tanto no nível da política em si, nas Pastas e em um espaço de articulação horizontal entre elas, é a criação dos Grupos de Trabalho. No que tange à comissão de formulação e avaliação, aliás, isso se dá até em nível de coordenação de governo. Existem, no entanto, ações e aprendizados transversais que são incidentais, orgânicos, não coordenados ou monitorados, não medidos, muito calçados em perfis pessoais dos gestores, e que embora sejam positivos para as políticas que cada colaborador empreende e demonstrem um bom caldo de cultura à implementação, provavelmente não configurarão aprendizado da máquina, nem mesmo das Pastas que cooperam.

O ato de medir para comemorar, por sua vez, parece ausente a todo momento do ciclo do Programa de Metas em curso até aqui, em qualquer nível de análise.

É interessante, analisados os usos esperados, almejados e aplicados da informação que advém da mensuração de performance, que se olhe para os tipos ideais parametrizados por Bouckaert e Halligan (2008). O que se ouve dos formuladores do Programa de Metas pode fazer crer que o modelo que se intencionava dar ao sistema, não somente como medidor para avaliação e controle, mas até como ferramenta mais complexa de gestão e planejamento, se aproximaria do tipo ideal de Gestão por Performance – embora se notem as expectativas, aspirações, ou quem sabe até devaneios do “mundo dos sonhos” a que um GPM fez referência, de que se pudesse alcançar algo associado à Governança para Performance. No entanto, como uma fala muito forte de um GPM evidencia, a questão de chegar com boas intenções, medindo como acha que deve ser medido, e arrumando as coisas com vistas a atingir metas pré-estabelecidas, não vai garantir àqueles indivíduos, àquela célula administrativa, à Secretaria que implementa as políticas ou à Prefeitura uma capacidade operacional, de realização, melhor. O mero ato de medir o que se faz e mirar na medida com que se comprometeu não resolve o problema da capacidade institucional. Embora a informação seja primordial, existem outras variáveis que incidem sobre o desempenho de um governo. E diante disso tudo, do que se observa com os relatos de implementação, é que a realidade vivida por São Paulo, neste Programa em curso, traz características do tipo de Administração de Performance, numa tentativa de adequação a todas as pastas de um padrão comum (que se pretendia ainda mais estreito, rígido e inflexível, com o Simesp como principal ferramenta de medição, e que já demandava em si um nível de *compliance* que se mostrou impraticável), e o tipo ideal da Gestão de Performances.

Uma das razões pelas quais se identifica que, apesar de uma série de acenos positivos para tanto, o Programa de Metas não é usado como uma ferramenta de gestão da Prefeitura no nível macro e estratégico, é porque ele não permite, como já anteriormente mencionado neste texto sem detalhes, que sua evolução seja um retrato da qualidade da gestão, ou da promoção de mudanças na cidade, como tanto a peça como colocada pela LOM pretendia ser, quanto esta edição do Programa de Metas foi formulada sonhando ser.

Muito disso se dá pela incomparabilidade das metas, que torna a medição por porcentagem de alcance da totalidade do programa algo que flutua entre o fictício (embora recheado de números reais), o cruel e o inócuo ou inútil. Saber que o Prefeito fez o que queria fazer, a 90 dias de mandato, está longe de saber se se fez o que deveria ter sido feito, se se fez da melhor forma, se os problemas foram resolvidos (como evidenciou um GPM, as metas são relacionadas mais a entregas ou produtos, que a impactos ou resultados). A constatação empírica acerca da incomparabilidade das metas, sem conhecimento das características que, a fundo, as tornam incompará-

veis, é o que faz com que o Programa de Metas não possa ser, não tenha ainda sido e não venha sendo uma ferramenta de governança para o Chefe do Executivo. E o que, nesta avaliação que se faz, é o principal elemento de complexidade das metas, que mais fortemente incide como determinante da sua incomparabilidade é, justamente, a questão do nível de análise: o uso que se pretende à informação medida é diferente, os propósitos de se medir são diferentes, e mesmo o modelo mental de aplicação do conjunto de conhecimento sobre as medições é muito diverso. A informação, por mais que flua, perde significado – os signos e referenciais dos envolvidos na implementação parecem ser muito diversos.

Há muitas relações que sofrem impacto da existência de um sistema de metas e da gestão das políticas públicas se dando de forma orientada por resultados– as relações internas na composição do orçamento, a relação entre políticos e burocratas na consciência sobre seus papéis, a relação do gestor com seus antecessores e sucessores no tempo, a relação horizontal entre os diversos setores, as relações entre demais esferas no pacto federativo, a relação com outros Poderes do Estado, a relação com o cidadão... Mas nada confere tanta complexidade, origina tantas inconsistências entre as metas, e dificulta tanto a sua comparação, quanto a diversidade de propósitos para que cada medida é feita, sem a consciência de que são medições pautadas em motivações diferentes. Isso pode servir internamente às Pastas para tudo, mas como aproveitamento para avaliação do governo como um todo, para muito além da medição de cada política pública, é nulo. E ainda assim, porque em cada política já gera progressos, é ainda um ganho.

Voltando a tratar da ausência de repactuação das metas, mesmo já transcorridos mais de dois anos do mandato em curso, e em tendo havido mudanças de cenário que demandaram um redirecionamento de recursos, energia e esforços de gestão e articulação de todos os componentes da máquina da Prefeitura, não há elementos suficientes no quanto coletado nesta pesquisa para determinar as razões pelas quais os números e indicadores permaneçam estanques. O que se pode afirmar, no entanto, e que se considera uma conclusão bastante relevante, é que, quando não se faz revisão das metas e indicadores, o Programa de Metas deixa de ter potencial para servir como ferramenta de avaliação de performance de um governo, governante ou mandato (o que repetidas vezes já se disse ser a intenção primordial do instrumento), para ser somente algo que mede o conhecimento que uma equipe de governo e seu líder detinham, antes de iniciarem o exercício do mandato, sobre a realidade da cidade (tanto de seus problemas, quanto a respeito das ações para enfrentá-los e as virtudes e constrangimentos para empreender o quanto necessário nesse enfrentamento - aqui vista como capacidade de governo). Em outras palavras, o instrumento passa a servir não para medir um "bom governo", senão somente para

por a prova capacidade de um mandatário de fazer um compromisso exequível, qualquer que seja seu conteúdo material. Leve-se em conta, para tanto, mais uma vez, o parco conjunto de racionalidade de que um Prefeito dispõe quando está investido em mandato a apenas 90 dias, e percebe-se que é natural, nesse contexto, que as propostas que integrem um Programa de Metas em eventual segundo mandato por reeleição (ou mesmo que seja de um sucessor que não dissolva equipes de gestores de nível médio e alto) apresentem maior potencial de alcance - não porque ações iniciadas no mandato anterior possam só então ter seus frutos colhidos, mas sim porque os compromissos passam a ser mais realistas. Assim, algo que poderia ser numericamente demonstrado como uma capacidade melhor de governar, entregar, gerir, transformar, servir à cidade, pode somente significar uma capacidade mais hábil para se comprometer.

QUESTÕES PARA O FUTURO

Emergiram, das entrevistas e sua análise, muitas questões para serem discutidas em outros trabalhos, para constituírem hipóteses em outras pesquisas, ou mesmo para serem respondidas com o próprio material coletado aqui, se submetido a outras lentes teóricas – ou a um tratamento mais profundo e demorado que aquele que um Mestrado permite.

Permanece a questão que estabelece por que uma meta é mais difícil de realizar que outra meta – que é uma percepção que todos os GPM entrevistados trazem à mesa muito rapidamente, e espontaneamente. Eventualmente, uma pesquisa possa ser feita para investigar essa diferença entre metas cabíveis a uma mesma Pasta, para tentar isolar o problema de nível de análise, e poder então partir para a discussão de outros elementos que incidam sobre sua execução. Depois disso, é que se pode tratar comparativamente de suas relativas facilidades e dificuldades.

O orçamento demandado para execução das metas é um elemento que dificulta sua comparabilidade, mas ainda não chega a ser algo que determine se cada uma delas é mais fácil ou mais difícil de ser realizada por causa disso.

Outro elemento a ser analisado à luz da dificuldade ou facilidade de alcance da meta cuja política o apresenta, é o da transversalidade necessária. A questão da governabilidade da ação alheia, sem dúvida, incide fortemente aqui, mas ainda há elementos a serem explorados, mesmo somente no campo das políticas públicas e da gestão (sem inserção em potenciais entraves relacionados a composição de coalizão partidária que não traga necessariamente uniformidade de propósitos), relacionados a níveis de informação dissonantes ou usos pretendidos à informação de performance

não somente diferentes, como divergentes – e isso é ainda mais interessante quando se apresentam associações materiais em termos de agenda.

Considerando que medir altera o objeto medido, como lidar com a questão da meta estabelecida, frente ao que se aprende possível no transcurso da implementação, e o que realmente se alcança? Esta questão é recorrente no campo, mas não existe resposta para ela – e ainda não se sabe sequer por que não se obtém resposta, ou seja, mesmo o mapeamento de variáveis incidentes sobre esta questão não está completo. Outra questão correlata diz respeito à visibilidade, ou grau de exposição da meta, e sua relação com a lacuna entre o compromisso e o cumprimento medidos, ou entre o cumprimento e o impacto – não medido, mas presente nas expectativas do cidadão.

A já mencionada questão do *gaming* inverso também merece análise futura mais próxima e apurada, como possibilidade de estudos a serem desenvolvidos.

Outra questão interessante remonta à análise das origens do instrumento, e não só à sua convivência com outras obrigações atinentes a planejamento e incidentes sobre o todo da administração local, como o PPA, mas também a planejamentos setoriais como o Plas, mas aos porquês de, em mesmo havendo tantas outras ferramentas de acompanhamento e controle (os usos almejados principais, pelas expectativas que a instituição da Lei de Metas, deste sistema), ter ainda a sociedade civil organizada sentido falta de um instrumento como o do Plano de Metas.

A questão dos imigrantes haitianos na cidade despertou a necessidade de adequação das ações das Secretarias, sem que isso pudesse ser devidamente documentado, inserido, medido pelo Programa de Metas. À luz dos conceitos de *accountability* e responsividade, e da filosofia de cumprimento de compromisso que tem permeado a implementação do Programa de Metas, frente às pressões orçamentárias graves do município neste mandato 2013-2016 e à mudança do conjunto de racionalidade depois do transcurso dos 90 dias dados para formulação das metas com que o mandato se compromete, pode-se desenvolver um estudo muito interessante. A Mesma coisa quanto às metas que ficam fora do programa porque os seus públicos-alvo não encontram condições de participação ou representação nas rodadas de formulação que constroem a versão final do compromisso representado pelo Prefeito e seu mandato. Nos dois casos, cabe estudar como a Prefeitura e os demais *stakeholders* lidam com a supressão ou a substituição de uma prioridade (assumindo-a, readequando-a, ou desviando para alguma meta colocada o conteúdo da nova política a ser implementada ou suprimida...?).

Seria ainda interessante aplicar a mesma pergunta inicial, aos mesmos GPM, somente sutilmente adaptada ao fato de estar o mandato findando, no final da gestão

– ou fazer isso a cada 2 anos, logo após a formulação e entrega do Programa de Metas, e pouco mais de dois anos contados da entrega, para estudo mais palpável da questão da construção de legados – e possível identificação de problemas recorrentes que a extensão dessa análise não permitiu que fossem enxergados.

A mudança de *locus* e foco, na administração, para acompanhamento do Programa de Metas (em virtude da troca do comando de Pastas estratégicas) também pode – e neste caso, deve – ser estudada, à luz do seu impacto na implementação, da expansão ou retração do uso do sistema como ferramenta de planejamento, e seus porquês aparentes. Também nessa linha, a questão do implementador-formulador, e do implementador que não é formulador, que apareceu como incidindo nas políticas e gestão das metas nas Secretarias setoriais, pode ser discutida em nível das Secretarias estratégicas para a condução do Programa de Metas.

REFERÊNCIAS

- BACHELARD, G. *A formação do espírito científico*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996. Original de 1938. Citado na página 21.
- BEHN, R. D. The big questions of public management. *Public Administration Review*, v. 55, n. 4, p. 313–324, July 1995. Acesso em: 14 de nov. de 2015. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/977122>>. Citado 3 vezes nas páginas 22, 24 e 25.
- BEHN, R. D. Why measure performance? different purposes require different measures. *Public Administration Review*, v. 63, n. 5, p. 586–606, Sept. 2003. Acesso em: 20 de fev. de 2015. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/3110101>>. Citado 9 vezes nas páginas 25, 42, 43, 44, 45, 112, 113, 114 e 115.
- BOUCKAERT, G.; BALK, W. Public productivity measurement: diseases and cures. *Public Productivity & Management Review*, v. 15, n. 2, p. 229–235, 1991. Citado 6 vezes nas páginas 25, 39, 40, 41, 109 e 114.
- BOUCKAERT, G.; HALLIGAN, J. *Managing Performance – International Comparisons*. U.K.: Routledge, 2008. Citado 6 vezes nas páginas 25, 36, 38, 39, 114 e 116.
- BOURDIEU, P.; PASSERON, J.-C.; CHAMBOREDON, J.-C. *El oficio de sociólogo: presupuestos epistemológicos*. 2ª. ed. Argentina: Siglo XXI, 2008. (Sociología y política). Trad. AZCURRA, F. H. Citado na página 21.
- DOOREN, W. van; BOUCKAERT, G.; HALLIGAN, J. *Performance Management in the Public Sector*. London, UK: Routledge, 2010. (Routledge masters in public management). Citado 4 vezes nas páginas 22, 25, 39 e 114.
- FIABANE, D. F. *Controle social: um novo frame nos movimentos sociais*. Dissertação (Mestrado) — Escola de Administração de Empresas da Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2011. Citado 3 vezes nas páginas 25, 49 e 50.
- HUMMEL, R. P. Stories managers tell: Why they are as valid as science. *Public Administration Review*, v. 51, n. 1, p. 31–41, 1991. Citado na página 33.
- MESQUITA, C. G.; RISSO, M. I.; PORTEL, R. *Desafios da Implementação do Plano de Metas da Cidade de São Paulo: os Casos do Clube-Escola e do Sistema de Indicadores de Desempenho e Resultados da Gestão*. Dissertação (Mestrado) — Escola de Administração de Empresas da Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2011. Citado 2 vezes nas páginas 25 e 108.
- MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. *Programa de Metas da Cidade de São Paulo 2013-2016 – Versão Final Participativa*. [S.l.], 2013. Citado na página 28.
- PRADO, F. V.; FREITAS, J. P. N. S.; ZAGO, M. F.; MARIN, P. L. *Propostas para Aceleração de Duas Metas em Atraso da Agenda*. Dissertação (Mestrado) — Escola de Administração de Empresas da Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2012. Citado 2 vezes nas páginas 25 e 108.

SARTORI, G. Concept misformation in comparative politics. *The American Political Science Review*, v. 64, n. 4, 1970. Citado na página 54.

SPINK, P. K. Pesquisa de campo em psicologia social: uma perspectiva pós-construcionista. *Cadernos de Psicologia & Sociedade*, v. 15, n. 2, p. 18–42, jul./dez 2003. Citado na página 21.

TROSA, S. *Gestão pública por resultados - Quando o Estado se compromete*. Brasília: Revan/ENAP, 2001. Trad. CARVALHO, M. L. Citado na página 25.

YIN, R. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Porto Alegre: Bookman, 2010. Citado na página 25.

APÊNDICES

APÊNDICE A – CARTA DE APRESENTAÇÃO AOS POTENCIAIS ENTREVISTADOS

“Prezado(a)/ Ilmo(a) Sr(a)/ Profa. Dra. XXX,

Quem me passou seu contato foi o Pedro de Lima Marin, meu colega na Eaesp-FGV e hoje Coordenador da Coplan.

Desenvolvo uma pesquisa no Programa de Mestrado Acadêmico em Administração Pública e Governo pela Eaesp-FGV, na linha de pesquisa de Transformações do Estado e Políticas Públicas, em que almejo captar as principais dificuldades e riscos enfrentados pelos implementadores de Sistemas de Metas em Governos locais, conceituando-os, sistematizando-os e problematizando sua importância, impactos e legados, tendo como objeto empírico a análise do caso do “Programa de Metas da Cidade de São Paulo 2013-2016” em curso. O objetivo principal dessa pesquisa é contribuir para a criação de parâmetros para análise qualitativa dos desafios envolvidos na implementação de um Sistema de Metas na Gestão Pública local - a ideia é promover a tradução do acompanhamento desse processo, passando de aspectos meramente aritméticos para uma abordagem qualitativa, que seja mais expressiva dessa evolução internamente na Administração local, e que também melhor retrate a complexidade inerente aos sistemas de metas em si.

No escopo da pesquisa, construí um elenco indicativo dessas dificuldades e riscos, com base em duas fronteiras que o tema da implementação de Políticas Públicas encontra na agenda de pesquisa do campo: com os estudos em Gestão Pública, mensuração de performance, gestão orientada por resultados e uso de sistemas de metas; e com estudos em formulação de Políticas Públicas, visto que o implementador desses sistemas frequentemente se confunde com o formulador das metas que os compõem. Inspirada por eles, e para analisar sua validade, montei um roteiro de entrevistas a serem realizadas junto a especialistas em gestão e políticas públicas, envolvidos na implementação deste Programa de Metas paulistano ora em curso – tanto em nível estratégico, quanto mais proximamente relacionados à implementação das próprias políticas setoriais que as metas do Programa visam expressar. Neste contexto, e dado o seu envolvimento com o meu objeto empírico, que é este “Programa de Metas da

Cidade de São Paulo 2013-2016”, considero de suma importância poder entrevistá-lo(a) nesta pesquisa, e ficaria muito honrada se me pudesse conceder essa entrevista.

Dentro do estrito e exíguo cronograma que um programa de Mestrado nos impõe (são muitos créditos a serem cumpridos antes que a pesquisa propriamente dita possa ser desenvolvida, e as atividades de campo chegam ainda mais tarde), disponho das próximas três semanas para o desenvolvimento dessa atividade de entrevistas. Se eu puder contar com sua disponibilidade e disposição para dividir sua experiência, eu ficarei muito grata e me adequarei ao dia, horário e local de sua melhor conveniência para viabilizar sua realização. Pelo roteiro semiestruturado que compus e terei como guia, a entrevista deve levar cerca de uma hora - podendo estender-se um pouco, de acordo com os conteúdos que me traga no seu desenrolar.”

APÊNDICE B – LISTA DE SECRETARIAS ESTRATÉGICAS PARA ESTA ANÁLISE DO PROGRAMA DE METAS

- Secretarias-meio, ou estruturas internas que considerava terem com um olhar geral:
 - Gabinete do Prefeito (mas não o próprio);
Pessoas de referência: Priscilla Specie e Tamara Crantschaninov.
 - Secretaria de Planejamento;
Pessoas de referência: Pedro Marin, Mariana Almeida e Leda Paulani (ex-secretária).
 - Secretaria de Governo.
Pessoas de referência: Celso e Marília Câmara.
- Secretarias Setoriais:
 - Secretaria de Infraestrutura Urbana – porque muitas metas são relacionadas à existência de infraestrutura, o que demanda dessa área uma visão estratégica sobre as metas das demais pastas. Adicionalmente, o orçamento disponível para este mandato é carente em disponibilidade para investimento em infraestrutura, o que impõe à área constrangimentos, e eu gostaria de poder analisar como se lida com eles diante de tantas metas que dependem de investimentos, e como a existência deste Programa de Metas impacta as relações, escolhas e mecanismos que se estabelecem a partir daí;
Pessoa de referência: Roberto Garibe (Secretário).
 - Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social – porque é um setorial forte e presente em metas especificamente a ele atribuídas e dirigidas, mas também porque trabalha um tema que tem intersecção clara com outras pastas (como Saúde, Educação, Direitos Humanos), e porque carrega temas já há consolidados na agenda de políticas públicas, embora nem sempre considerados estratégicos. Neste Programa de Metas, no entanto, está muito presente, o que denota que lhe foi dada importância grande, e me parecia interessante analisar quanto e como isso impactou as dinâmicas de gestão da pasta;

Pessoa de referência: Cristina Cordeiro (Secretária adjunta)

- Direitos Humanos – primeiramente, por ser a essência do setorial transversal, e por trazer metas que nem sempre demandavam (diferentemente de outras áreas) de investimentos em infraestrutura, tanto quanto demandavam de articulação com uma miríade de agentes dentro e fora da administração municipal. Também, porque foi uma pasta criada praticamente junto com o Programa de Metas – o tema que ela carrega já estava presente em Comissões, Subsecretarias e afins, mas não como Secretaria e não com tanta autonomia – e isso apontava para usos do sistema de metas muito interessantes, visto que ela provavelmente construía sua pauta enquanto se comprometia com as metas componentes do Programa;

Pessoa de referência: Luiz Claudio (Coordenador da área que trata do acompanhamento do Programa de Metas)

- Educação, e Saúde – por representarem itens consolidadíssimos na agenda, e por serem os ícones da atuação concorrente de diferentes esferas de governo;

Pessoa de referência: Joane (Secretária Adjunta) e José Cláudio (Assessor do gabinete do secretário), respectivamente.

- Cultura – pela importância dada ao tema neste Programa de Metas e pela variedade de políticas desenvolvidas com parceiros não-estatais, e pelos desafios de mensuração neste campo;

Pessoa de referência: Guilherme Varella (ex-assessor)

- Verde, ou Esporte e Lazer – por não serem áreas comumente muito valorizadas pelas suas políticas próprias.

APÊNDICE C – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Título Da Pesquisa: Elementos da complexidade de um sistema de metas no setor público e seu uso como ferramenta de gestão: o caso do Programa de Metas da Cidade de São Paulo 2013-2016

Nome da Pesquisadora: Cristina de Miranda Costa

Contato: cristina.costa@gmail.br

Nome da Orientadora: Profa. Dra. Regina Silvia Viotto Monteiro Pacheco

Contato: regina.pacheco@fgv.br

Instituição de Ensino: Escola de Administração de Empresas de São Paulo - Fundação Getúlio Vargas – Eaesp-FGV

O(A) Senhor(a) está sendo convidado(a) a participar desta pesquisa, que tem como finalidade captar as principais dificuldades e riscos enfrentados pelos implementadores de Sistemas de Metas em Governos locais, conceituando-os, sistematizando-os e problematizando sua importância, impactos e legados, tendo como objeto empírico a análise do caso do "Programa de Metas da Cidade de São Paulo 2013-2016" em curso. O objetivo principal dessa pesquisa é contribuir para a criação de parâmetros para análise qualitativa dos desafios envolvidos na implementação de um Sistema de Metas na Gestão Pública local, colaborando para a tradução do acompanhamento desse processo, passando de aspectos meramente aritméticos para uma abordagem qualitativa, que seja mais expressiva dessa evolução internamente na Administração local, e que também melhor retrate a complexidade inerente aos sistemas de metas em si.

Será utilizado o método de pesquisa qualitativa, com entrevistas motivadas por uma questão central de abertura à fala livre do entrevistado sobre o tema, orientadas por elementos de complexidade constantes da hipótese de pesquisa. Os dados serão coletados no mês de junho de 2015, com entrevistas individuais. As entrevistas não serão gravadas por áudio ou vídeo, e sim somente anotadas em tempo real pela pesquisadora que as conduz, autora deste trabalho. Como o objetivo central das

entrevistas é captar elementos de complexidade na implementação do sistema de metas objeto da análise e seu impacto na gestão e governança, e não validá-los sob pontos de vista individuais, e como as entrevistas não são gravadas e transcritas *ipsis literis*, não serão feitas citações diretas de falas dos entrevistados ao longo do texto final do trabalho.

Após estes esclarecimentos, solicitamos o seu consentimento de forma livre para participar desta pesquisa.

Consentimento Livre e Esclarecido

Tendo em vista os itens acima apresentados, eu, de forma livre e esclarecida, manifesto meu consentimento em participar da pesquisa. Confirmo que recebi cópia deste termo, e autorizo a execução do trabalho de pesquisa.

Nome do Participante da Pesquisa:

Assinatura do Participante da Pesquisa:

Assinatura do Pesquisador: