

ELEMENTOS DETERMINANTES E IMPACTOS DA ADOÇÃO DE INSTRUMENTOS DE ADMINISTRAÇÃO DA PERFORMANCE NO SETOR PÚBLICO: ESTUDO COMPARADO ENTRE OS MUNICÍPIOS DE SÃO PAULO E OSASCO

DETERMINING FACTORS AND IMPACTS OF THE ADOPTION OF PERFORMANCE MANAGEMENT TOOLS IN THE PUBLIC SECTOR: A COMPARATIVE STUDY BETWEEN THE CITIES OF SÃO PAULO AND OSASCO

FACTORES DETERMINANTES E IMPACTOS DE LA ADOPCIÓN DE HERRAMIENTAS DE GESTIÓN DEL RENDIMIENTO EN EL SECTOR PÚBLICO: UN ESTUDIO COMPARATIVO ENTRE LAS CIUDADES DE SAO PAULO Y OSASCO

Tamara Ilinsky Crantschaninov, MSc

Escola de Administração de Empresas de São Paulo/Brazil
tami.crants@gmail.com

Anny Karine de Medeiros, MSc

Escola de Administração de Empresas de São Paulo/Brazil
annykmedeiros@gmail.com

Mário Aquino Alves, Dr.

Escola de Administração de Empresas de São Paulo/Brazil
mario.alves@fgv.br

RESUMO

O artigo em questão visa discutir a adoção de instrumentos de administração da performance no setor público, discutindo os contextos em que surgem e os impactos gerados. Serão utilizados os casos dos municípios de São Paulo e Osasco, ambos no estado de São Paulo, e que contam com mecanismos de administração da performance. Cada caso surge em um dado contexto, que acaba por influenciar os mecanismos de implementação e monitoramento adotados. Observou-se que, no caso de Osasco, a adoção dos contratos de gestão surge como manifestação de um isomorfismo mimético e normativo, enquanto em São Paulo o isomorfismo é de ordem coercitiva. Tal análise se faz relevante por colaborar na compreensão da influência dos contextos na aplicação de instrumentos de gestão, tornando possível a construção de cenários futuros para tal ferramentas.

Palavras-chave: Administração de performance; Isomorfismo organizacional; Contexto organizacional; Gestão por resultados.

ABSTRACT

The article in question discusses the adoption of performance management tools in the public sector, discussing the contexts in which they arise and the impacts generated by them. It will be used two cases of study, the municipalities of São Paulo and Osasco, both in the state of São Paulo/Brazil, which rely on the performance management mechanisms. Each case comes in a given context, which influence the implementation and monitoring mechanisms adopted. It was observed that, in the case of Osasco, the adoption of management contracts appears as a manifestation of a mimetic and normative isomorphism, while in São Paulo the isomorphism happens at a coercive order. Such analysis is relevant to collaborate on understanding the influence of contexts in the application of management tools, making possible to build future scenarios for such tools.

Keywords: Management performance; Organizational isomorphism; Organizational context; Managing for results.



RESUMEN

El artículo en cuestión analiza la adopción de herramientas de gestión del rendimiento en el sector público, la discusión de los contextos en los que se plantean y los impactos generados. Serán utilizados los casos de los municipios de Sao Paulo y Osasco, en el estado de Sao Paulo, y que se basan en los mecanismos de gestión del rendimiento. Cada caso se presenta en un contexto determinado, que influyen en última instancia, los mecanismos de aplicación y control adoptados. Se observó que en el caso de Osasco, la aprobación de los contratos de gestión como una manifestación de un isomorfismo mimético y normativo, mientras que en Sao Paulo lo isomorfismo es de orden coercitivo. Tal análisis es relevante para colaborar en la comprensión de la influencia de los contextos en la aplicación de herramientas de gestión, por lo que es posible la construcción de escenarios futuros de dichas herramientas.

Palabras clave: Rendimiento de la gestión; Isomorfismo institucional; Contexto de la organización; Gestión orientada a los resultados.

1 INTRODUÇÃO

Plano de metas, Acordo de Resultados, Gestão por Resultados, dentre outros métodos, são diferentes **instrumentos de administração da performance no setor público**, muitas vezes instrumentos de gestão recorrentes na iniciativa privada e provenientes dos movimentos de reforma de estado sistematizados pela Literatura da Nova Gestão Pública. Cada vez mais, a gestão pública busca acompanhar, por meio de metas claras e indicadores mensuráveis, os processos e projetos considerados estratégicos para a gestão. Contemporaneamente, tais instrumentos têm sofrido influências de ferramentas de Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), além de serem baseados em princípios de transparência e participação popular.

No Brasil, a adoção de instrumentos de performance no setor público ganha visibilidade no Movimento de Reforma do Aparato Estatal, em meados da década de 1990, seguido pelo Choque de Gestão em Minas Gerais. Atualmente, municípios vêm adotando diferentes instrumentos de gestão como forma de gerir e monitorar os programas de governo, como Rio de Janeiro (RJ), Porto Alegre (RS), Salvador (BA), Belo Horizonte (MG), dentre outros.

Frente a identificação de múltiplas experiências, o presente artigo visa discutir a adoção de instrumentos de administração da performance no setor público, discutindo os contextos em que surgem e os impactos gerados. O objetivo não é analisar um ou outro instrumento de performance, mas sim identificar como os instrumentos são apropriados pelo setor público de maneira crescente ao longo do tempo para então analisar as lógicas institucionais assumidas e incorporadas por municípios. Importante ressaltar que este levantamento deve ser considerado como ponto de partida para uma discussão mais aprofundada sobre os contextos de adoção de instrumentos de performance.

Serão utilizados para análise os casos dos municípios de São Paulo e Osasco, ambos no estado de São Paulo, por contarem com mecanismos de administração da performance. Como lente de análise, foi escolhida a perspectiva neoinstitucionalista sociológica, pois seus elementos permitem interpretar as relações estabelecidas no setor público enquanto um campo organizacional, no qual diferentes organizações (instituições públicas e privadas, organizações e movimentos sociais, bem como governos de diferentes níveis federados) se influenciam e, com isso, tendem a moldar este campo, disseminando e fortalecendo a tendência de aplicação de instrumentos de administração da performance em todo o setor público.

Isto porque, segundo esta perspectiva, há pressão para homogeneização do campo, direcionando e engessando as organizações segundo um mesmo padrão, ou forma, de organizações com maior poder ou

densidade. Em geral, estas pressões que procuram criar homogeneidade em um campo, tornando as organizações mais similares, são o que Powell e DiMaggio (1983) chamaram de "pressões isomórficas", pressões exercidas por meio de "preceitos" - regras institucionalizadas - entre as organizações de determinado campo, fazendo com que estas se moldem segundo um mesmo sentido (Moody, 2008), aquele de maior densidade - mais hegemônico.

As pressões fazem com que as organizações passem a compartilhar de "formas comuns" que caracterizam o campo organizacional existente, ou que possibilitam a construção de um novo campo organizacional. Apesar das estratégias de uniformização, é preciso considerar ainda casos nos quais as organizações aceitam as mudanças, mas mantêm práticas anteriores. É o que alguns autores (MEYER; ROWAN, 1977; ALVES; KOGA, 2006) chamam de *decoupling*, ou cerimonialismo, pelo qual as organizações criam mecanismos que simulam a adoção de novas práticas legitimadas pelo campo organizacional, por meio da "cerimônia", para lidar com as pressões isomórficas, mantendo, entretanto, as práticas anteriores. Desta maneira as organizações que aderem aos movimentos hegemônicos ganham legitimidade no campo, porém mantêm suas estruturas de funcionamento tal qual anteriormente, não gerando mudanças estruturais. É importante destacar ainda o papel dos *buffers*, técnicos que atuam como "amortecedores" entre a lógica atuante e a lógica adquirida. Entende-se que estes elementos, além de outros provenientes das teorias neoinstitucionalistas, permitem discutir, sob novo olhar, a adoção dos instrumentos de gestão da performance no Brasil.

As próximas seções deste artigo apresentam as bases teóricas para vincular a teoria institucional às práticas observadas, bem como a aplicação da teoria nos dois casos estudados. Finalmente, é realizado um debate sobre as conclusões de cada caso, seu contexto e as consequências da adoção de tais instrumentos, buscando colaborar na compreensão da influência dos contextos na aplicação de instrumentos de gestão, tornando possível a construção de cenários futuros para tal ferramentas.

2 NOTAS METODOLÓGICAS

O presente artigo busca aprofundar, a despeito de suas limitações, a discussão sobre a adoção de instrumentos de performance pelo setor público ao identificar como os instrumentos são apropriados pelo setor público de maneira crescente ao longo do tempo para então analisar as lógicas institucionais assumidas e incorporadas por municípios. Para tanto, parte-se inicialmente de análise documental para construção do contexto de pesquisa, sistematizando a legislação vigente no Brasil a respeito de instrumentos de performance, o acúmulo de experiências e a literatura especializada no tema. Foram consultados portais e bibliotecas eletrônicas de periódicos científicos, portais de informação governamentais e portais de transparência que subsidiaram a percepção sobre o tema.

A partir do contexto construído, optou-se por detalhar casos que permitissem melhor aplicação das hipóteses, sendo eles as gestões municipais de São Paulo e Osasco. A escolha dos casos deu-se por um conjunto de fatores: (1) proximidade física das experiências e contexto similar, por estarem na mesma região metropolitana, região esta que também condensa relevantes escolas do Campo de Públicas do país (USP, FGV, Unifesp, UFABC, entre outras); (2) identificação de gestores de alto e médio escalão com formação em Administração Pública, nestas localidades; (3) participação dos pesquisadores no processo de implantação dos instrumentos de performance, permitindo observação participante.

As informações de cada caso foram obtidas por entrevistas semiestruturadas, observação participante, bem como por pesquisas já realizadas sobre o tema (ORTIZ; MEDEIROS, 2015; RABELO; ALVARES; SANTOS, 2015; CRANTSCHANINOV; MEDEIROS, et al., 2015). A observação participante deu-se, pois, uma autora fez parte da equipe do gabinete da Prefeitura de São Paulo, e outra autora fez parte da equipe de Planejamento e Gestão da Prefeitura de Osasco, ambas ocupando posições privilegiadas em termos de informações sobre a implantação das ferramentas de performance. As entrevistas foram realizadas com gestores públicos das experiências durante os anos de 2014 e 2015, quando a observação não foi suficiente para identificar peculiaridades da construção das experiências. Quando necessário, informações foram detalhadas por meio de pedidos de informação baseados na Lei nº 12.527 de 2011, a Lei de Acesso a Informação.

Buscou-se identificar, nas informações coletadas, padrões que demonstrassem as relações estabelecidas nas diferentes organizações que interagem com o setor público, em especial as formas de disseminação e aplicação dos instrumentos de administração da performance observando elementos ambientais e organizacionais (MOYNIHAN; PANDEY, 2004).

3 APROPRIAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE ADMINISTRAÇÃO DA PERFORMANCE NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO

O movimento internacional do *New Public Management* (NPM, ou Nova Gestão Pública), promovido em países como Austrália, Bélgica, Espanha, Finlândia, Inglaterra, França, Dinamarca, Nova Zelândia e Noruega, a partir das propostas de reformas do Estado provenientes das crises das décadas de 1980 e 1990 (SCHWARZ, 2010), que têm como foco o controle do *resultado*, e não dos *processos*, incentivou a adoção de instrumentos de performance pelo setor público. No Brasil, surge no contexto de reforma do Estado nos anos 1990, sendo que a Contratualização de Resultados tem destaque como uma das metodologias de maior alcance dentre as novas propostas para reformulação da gestão pública (PACHECO, 2004).

A Nova Gestão Pública entende a gestão por resultados como busca de um

governo empreendedor, caracterizado pelo estímulo à competição, pela transferência de controle aos cidadãos e pela focalização nos resultados – orientando-se pela missão e objetivos, em vez de regras e regulamentos (OSBORNE; GAEBLER, 1995).

A adoção de instrumentos de mensuração de performance na administração pública brasileira, como mencionado, parte de um movimento internacional. É também em âmbito internacional que surgem estudos que buscam compreender como o setor público se apropria destes mecanismos, sendo que alguns destes estudos já apontam para a preocupação de se estabelecer uma relação entre contexto e mecanismos de performance.

Em 2004, Moynihan e Pandey apresentam um estudo sobre a influência de diversos estilos de organização na administração da performance. Para os autores, a partir dos anos 1980 vive-se a tendência emergente da ênfase em produtos e performances, na expectativa de que um bom governo seria o capaz de desempenhar uma boa performance e buscar modificar suas estruturas a fim de promover uma performance ainda melhor. Esta tendência se reflete na crescente literatura voltada ao estudo destes instrumentos. No entanto, os autores acreditam que as teorias existentes ainda não foram capazes de desvendar a “caixa preta” do setor

público, sendo necessária uma especificação mais clara dos processos administrativos que transformam *inputs* em *outputs* (como a transformação de demandas em políticas públicas) para o estabelecimento de teorias sobre performance. A capacidade de administração seria como uma plataforma - a base - para uma boa performance.

Os autores, então, apresentam dois grupos de variáveis capazes de influenciar a administração da performance - variáveis ambientais, relacionadas com o ambiente externo da organização, e organizacionais, relacionadas ao ambiente interno (MOYNIHAN; PANDEY, 2004). Por fim, é ressaltada a importância da clareza dos objetivos a serem atingidos, da descentralização da decisão e da clareza do papel dos burocratas na consecução das metas.

Moynihan e Pandey continuam esta discussão em 2010, ao estudar a utilização das informações sobre performance na tomada de decisão dos governantes. Eles acreditam que o uso da informação pode indicar comportamentos organizacionais. Enquanto a produção de indicadores tomou a agenda dos governos e de pesquisa, a utilização destes dados ainda não foi muito estudada. Além disso, a maior parte dos estudos se referem ao setor privado. A partir disso, os autores sugerem que existem relações em três níveis que determinam a utilização de informações de performance: pessoal, organizacional e ambiental (MOYNIHAN; PANDEY, 2010). Em nível pessoal, a motivação dos servidores, a especificidade de projetos e a experiência dos gestores, dentre outros fatores, influenciam as informações sobre performance. Em nível organizacional, são citados a cultura desenvolvimentista e a disponibilidade de informações como fatores influenciadores da performance.

Em relação ao ambiente externo, a percepção dos cidadãos sobre o uso das informações e a influência dos gestores por organizações profissionais são fundamentais na decisão sobre os instrumentos de performance a serem adotados, em especial quando observados elementos da teoria de controle social. Em sentido similar, O'Toole e Meier (2014) buscam compreender as relações entre o contexto e a adoção de políticas de administração de performance. Segundo os autores, o contexto, composto por oportunidades e restrições situacionais, afetam tanto a ocorrência quanto os significados de comportamentos organizacionais.

No Brasil, é possível identificar, a partir da disseminação de experiências de sucesso em congressos e revistas acadêmicas, como a adoção de instrumentos de administração da performance no setor público ganhou força e se propagou (BERNARDO, 2011; CRANTSCHANINOV; MEDEIROS, 2015; ORTIZ; MEDEIROS, 2015). Ao se propagar, alterou a composição do setor público enquanto campo, já que instrumentos de performance, como planejamento estratégico e gestão por resultados, passaram a tomar espaço da agenda da administração pública brasileira. É possível traçar uma linha do tempo indicando quais foram os principais instrumentos e vieses adotados pela administração pública brasileira ao longo do tempo, conforme a quadro 1.

Quadro 1 - Estruturas de performance na gestão pública brasileira

Marco / Período	Instrumento instituído	Característica
Decreto nº 2.926/1862	Código de Contabilidade Pública	Primeiras regras para contratação de bens e serviços públicos
Lei nº 4.320/1964	PPA, LDO e LOA	Padronização das informações financeiras / planejamento de médio prazo por meio de programas estabelecidos
Decreto-Lei nº 200/1967	Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.	Reforma administrativa e obrigatoriedade do processo licitatório
Constituição Federal de 1988	PPA, LDO e LOA Vinculação de recursos para saúde	Empoderamento dos municípios / criação de instrumentos de performance após a abertura democrática
Fundeb / Fundef	Vinculação de recursos para educação	Ampliação dos recursos disponíveis para educação, estruturando relações federativas
Orçamento Participativo	Experiências pontuais	Ampliação da participação popular na gestão pública
Plano Diretor da Reforma do Estado	Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública (QPAP), coordenado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE)	Criação de instrumentos de performance e proposta de novos instrumentos de gestão
Ampliação de escolas de gestão pública***	Composição de corpo técnico para a gestão	Ampliação de escolas de gestão ***
Lei de Responsabilidade Fiscal / 2000	Critérios e regras para alocação fiscal	Avanço em controle fiscal
Choque de Minas	Acordo de Resultados; Remuneração por Resultados	Criação de instrumentos de performance e proposta de novos instrumentos de gestão
Estatuto das Cidades	Plano Diretor em estados e municípios	Outra perspectiva para o desenvolvimento urbano, para além da gestão fiscal. Programas de Modernização da Administração (PMAT)
Lei de Acesso a Informação	Transparência e acesso à informação	Publicização das informações
Planos de metas participativos	Transparência e acesso à informação	Publicização das informações e possibilidade de participação popular direta no poder executivo

Fonte: Elaboração própria, 2017.

Conforme mencionado, a incorporação de novas dinâmicas de organização do trabalho é influenciada pelos diversos contextos vivenciados por cada administração. Os diferentes elementos aplicados ao longo do tempo permitem visualizar a construção da apropriação de performance pelos órgãos públicos, capitaneados pelo âmbito federal e, a partir do foco dado pela Constituição Federal de 1988, com inclusão dos municípios e ampliação do alcance dos instrumentos de performance a este âmbito. Vale considerar que o entendimento sobre instrumentos de performance não é o mesmo em todo o período, pois os primeiros instrumentos identificados surgem em favor de elementos fiscais, e são ampliados para instrumentos de gestão, mais recentemente focando-se em instrumentos de *accountability*, como a Lei de Responsabilidade Fiscal e a mais recente Lei de Acesso a Informação. As experiências municipais aqui propostas mesclam algumas destas estruturas e evidenciam como ainda há um longo caminho para consolidá-los.

4 O PROGRAMA DE METAS DA CIDADE DE SÃO PAULO (2013-2016)

O Programa de Metas passou a vigorar no Município de São Paulo por meio da emenda nº 30 à Lei Orgânica Municipal, de 2007, contendo:

Art. 69-A. 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**". (Prefeitura Municipal de São Paulo, 1990, alterada em 2007)

Dessa maneira, o programa de metas atua como um instrumento de compromisso do prefeito ou prefeita eleito de São Paulo com as promessas feitas em sua campanha, bem como visa explicitar quais serão as prioridades de sua gestão. Dessa maneira, pode ser considerado como um instrumento de pactuação entre governo e sociedade civil, servindo como base para o controle social, dado que a população tem acesso aos compromissos do governo, que servirão de base tanto para a cobrança durante o mandato, quanto como instrumento para avaliação final da gestão.

O controle social se dá não apenas na existência do Programa de Metas, mas fundamentalmente nos debates públicos dele decorrentes, conforme aponta o § 2º do Art. 69 da referida lei:

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". (Prefeitura Municipal de São Paulo, 1990.)

O atual programa de metas de São Paulo passou por algumas etapas até chegar a sua versão final. Conforme enunciado na lei orgânica que regula sua criação e implementação, o programa foi baseado no plano de governo apresentado pelo então candidato a prefeito Fernando Haddad, em 2012, durante a campanha. O plano foi intitulado "Um novo tempo para São Paulo" e contava com 13 eixos temáticos.

Nesta estrutura, já é possível visualizar uma variedade bastante ampla de temas contemplados por propostas, ainda que pouco detalhadas. A partir desta estrutura básica, a Coordenadoria de Planejamento – COPLAN, da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão – SEMPLA, coordenou uma primeira rodada de negociações internas à Prefeitura com as demais Secretarias, para estabelecimento da primeira versão do programa de metas, a ser entregue no prazo legal de 90 dias. Este processo teve apoio, também, da Secretaria Municipal de Governo, da Secretaria Municipal de Relações Federativas e do Gabinete do Prefeito. Após esta primeira rodada de negociação, foi apresentado, em março de 2013, a primeira versão do programa, com 100 metas, associadas a 21 objetivos, organizados em 3 eixos temáticos e agrupadas segundo 5 articulações territoriais.

Este programa foi apresentado à sociedade civil através de 31 audiências públicas regionais, 3 audiências públicas por eixo temático e uma audiência final, na Câmara Municipal de Vereadores. Este processo deu origem à republicação do programa de metas, realizada em outubro de 2013. A partir das cerca de 9 mil sugestões da sociedade civil (SEMPLA, 2014), foram inseridas 23 novas metas, totalizando, então, 123 metas, relacionadas principalmente à defesa de direitos de minorias políticas; associadas a 20 objetivos (2 objetivos foram fundidos), organizados em 3 eixos temáticos e agrupadas segundo 5 articulações territoriais.

Nesta versão, foram publicados, também, os indicadores de acompanhamento das metas, a regionalização das metas (por subprefeitura) e o cronograma de realização das mesmas. Durante este período, a COPLAN preparava o Plano Plurianual – PPA do município, que foi completamente integrado ao programa de metas através de vinculação da meta à função orçamentária, sendo o detalhamento da ação a regionalização desta (SEMPLA, 2013). Assim, mais um instrumento – orçamento – foi adicionado como possibilidade de controle das metas.

Além das audiências anuais, foi disponibilizado, em 2014, o site de acompanhamento do programa de metas, o portal “PlanejaSampa”. Estes instrumentos – audiências e disponibilização das informações – são acessíveis para todo e qualquer cidadão interessado. Contudo, para complementar este sistema, como forma de monitoramento permanente do programa, foram criadas duas instâncias participativas em âmbito municipal. A primeira trata-se da instituição dos 32 Conselhos Participativos Municipais das Subprefeituras, criados pelo Decreto nº 54.156, de 1º de agosto de 2013; e a segunda instância é o Conselho Municipal de Planejamento e Orçamento Participativo – CPOP, criado pelo Decreto nº 54.837, de 13 de fevereiro de 2014.

Ao considerar a dificuldade de apresentação de um programa de metas em 90 dias, numa gestão recém-chegada, a iniciativa de realizar este processo de maneira participativa é bastante inovadora e demonstra uma preocupação da atual gestão em articular diferentes atores em torno de uma pauta que não é tradicionalmente um objeto, per se, de discussão pública: o planejamento municipal. A criação de instâncias de controle, através dos conselhos, e articulação com instrumentos já existentes (conselhos municipais), também é digno de nota, por demonstrar uma abertura para o controle sistemático do programa de metas.

5 OS ACORDOS DE RESULTADOS DA CIDADE DE OSASCO (2014-2017)

O estabelecimento de metas de gestão no município de Osasco tem por base o projeto “Osasco 50 anos”, iniciado em 2007 para definir as metas para o quinquentenário da cidade, completo em 2012. Este projeto foi elaborado por meio de 75 reuniões em nove eixos temáticos, e encabeçado pela então Secretaria de Governo,

tendo participação dos diferentes setores societários: sociedade civil organizada, sindicatos, empresários, etc. Sua conclusão se deu em seminário público, realizado em fevereiro de 2012.

A reeleição do partido em situação favoreceu a continuidade das metas estabelecidas. Isto porque as metas do “Osasco 50 anos” foram a base para o Plano de Governo do então candidato à prefeito Jorge Lapas (PT), que ao ser eleito, baseando-se na experiência de estados como Minas Gerais e Acre, cria a Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão (Seplag), garantindo assim a atuação do planejamento centralizado, acompanhamento por indicadores, monitoramento dos projetos e apoio institucional, e propõe em seguida um modelo de gestão por resultados baseado no estabelecimento de Acordos de Resultado pactuados entre todas as secretarias gestoras, Seplag e Prefeito, no qual constam objetivos estratégicos, projetos prioritários e indicadores de projeto e de resultado. As únicas secretarias que não tiveram acordos estabelecidos, apesar de também terem seus projetos estratégicos identificados, foram as consideradas “secretarias meio”, como Administração, Finanças e Assuntos Jurídicos. Assim, as metas inicialmente formuladas junto à população foram sistematizadas em um processo junto à alta cúpula de gestão, sem posterior participação da população, mas com o apoio direto de uma consultoria de gestão.

Um diferencial administrativo foi vincular as metas estabelecidas e o Plano Plurianual (PPA) 2014 – 2017. Isto porque, com o estabelecimento de metas por meio do modelo de Acordos de Resultados, buscou-se atrelar às ferramentas legais de controle e monitoramento práticas de acompanhamento por resultados, tornando o PPA mais próximo da realidade da prefeitura, e efetivando-o como ferramenta de planejamento e monitoramento. O processo de planejamento estratégico no município de Osasco buscou articular as peças orçamentárias, marcando um avanço e ao mesmo tempo um desafio a ser alcançado pela administração pública brasileira. Isto porque o planejamento estratégico calcado em ferramentas gerenciais para a administração segue lógica distinta do planejamento realizado pela administração pública brasileira, fortemente calcado em instrumentos de finanças públicas. A estruturação do monitoramento por meio de sistema de indicadores em diferentes níveis (estratégicos, gerenciais, e indicadores fiscais, vinculados ao PPA) e sistema de monitoramento desenvolvido especialmente para o modelo de gestão por resultados vinculada ao PPA.

6 OS CASOS À LUZ DA TEORIA INSTITUCIONAL

Conforme apontado, a administração da performance, sua implementação e também seus resultados, contam com diversas variáveis, sejam ambientais, relacionadas com o ambiente externo da organização, ou organizacionais, relacionadas ao ambiente interno e à cultura estabelecida. Os dois casos apresentados se mostram comuns na busca por estabelecimento de metas de resultados da administração, compartilhando um ambiente externo semelhante, em especial no que se refere aos instrumentos formais de gestão de performance na administração pública brasileira, apontados na quadro 01.

É possível observar convergência em diversas características de contexto nos dois casos, dado que ambos estão situados na região metropolitana e compartilham a mesma dinâmica socioeconômica e política, já que são, coincidentemente, gestões compostas pelo mesmo partido político eleito. Vale destacar os aspectos do contexto ambiental como fundamentais para esta análise. Os dois ambientes são considerados complexos, turbulentos e com pobre muno-eficiência, aspectos que, para O’Toole e Meier (2014), dificultam a implementação eficiente de mecanismos de performance. Em relação à turbulência, a crise financeira mundial

dos anos 2014 teve efeito em cascata, uma vez que muitos dos projetos pactuados nos instrumentos de performance de ambos os casos foram prejudicados, por exemplo, por cancelamento de financiamentos externos, sendo um dos principais pontos de convergência entre os casos estudados, e influenciando diretamente no item “muno-eficiência”. Ressalta-se também a divergência em relação ao capital social, que influencia diretamente nos aspectos aqui estudados. Em São Paulo, a existência de redes associativas fortes, como a Rede Nossa São Paulo, culminam num Programa de Metas voltado à participação popular e com fortes características de controle social. Em Osasco, onde o capital social é menos articulado, os Acordos de Resultados acabam por se voltar aos membros internos da gestão, com caráter mais técnico.

A convergência também se faz presente no ambiente interno, ainda que em graus diferentes. Os objetivos das organizações estudadas se caracterizam como múltiplos e conflitantes, dificultando ainda mais sua implementação de forma bem-sucedida. Em Osasco, existem diversos planos setoriais que se sobrepõem ao próprio Plano de Governo, além de ações para diversas áreas, com secretarias de governo ocupadas pelos diferentes partidos de coalizão, o que nem sempre permite alinhamento perfeito de interesses em uma mesma gestão. Em São Paulo, a situação não é diferente: o Programa de Metas contém mais de 100 objetivos, contemplando as mais diversas áreas do governo municipal, sendo que diversos interesses, representados pelas diversas secretarias e partidos, compõem a gestão.

Ao mesmo tempo, o poder é centralizado e hierárquico, ainda mais no que se refere à administração da performance. Nos dois casos, todo o acompanhamento e cobrança das metas é insulado em órgãos de planejamento, o que leva à discussão sobre profissionalização. Nos dois casos, os instrumentos de administração da performance são objeto de trabalho de um corpo bastante técnico, criando “ilhas” de administração nestes órgãos de planejamento, sem a devida replicação deste conhecimento para os demais órgãos.

Outro ponto de convergência entre os casos estudados é a busca por vincular aos instrumentos formais de planejamento as ferramentas de gestão utilizadas. Isto porque tanto São Paulo quanto Osasco incluíram os programas e metas definidos pelos instrumentos de planejamento (Plano de Metas e Acordo de Resultados, respectivamente) no Plano Plurianual de cada gestão, que segundo o art. 165 da CF/1988, “*estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada*” (Brasil, 1988).

As informações destacadas pela matriz de contexto e pela descrição dos casos permitem ter mais clareza sobre as principais características de construção dos casos estudados, vinculando informações aos conceitos previamente apresentados.

Powell e DiMaggio (1983) estudam, em campos organizacionais, o fenômeno de pressões isomórficas, conforme já mencionado, pressões que procuram criar homogeneidade em um campo, fazendo com que as organizações se moldem segundo um mesmo sentido (Moody, 2008). Powell e DiMaggio (1983) identificaram três mecanismos isomórficos: coerção, mimetismo e normatividade. O isomorfismo coercitivo diz respeito a pressões (formais ou informais) sofridas pelas organizações e exercidas por outras organizações do mesmo campo e por expectativas da sociedade; o isomorfismo mimético diz respeito a organizações que, não sabendo como agir em determinada situação ou para se adaptar a mudanças ainda incertas no campo, espelham-se naquelas organizações que já realizaram mudanças e parecem mais legitimadas ou bem-sucedidas; por fim, o isomorfismo normativo é fundamentado em processos de profissionalização, pelos quais as organizações alcançam patamar semelhante por meio de técnicas e normas comuns (Powell e Dimaggio, 1983). Os três

mecanismos, cada qual à sua maneira, constituem pressões que fazem com que organizações de um mesmo campo frequentemente apresentem características semelhantes, constituindo, portanto, processos isomórficos.

Ao analisar as **características coercitivas do campo organizacional do setor público**, é possível inferir que possuem papel fundamental na disseminação de instrumentos de performance, dado que o pacto federativo brasileiro busca garantir um padrão mínimo de planejamento nos diversos entes federados, por meio de estatutos e legislações próprias. Tanto no caso de Osasco quanto em São Paulo, a aplicação de parte dos instrumentos, em especial planos municipais de médio e longo prazo, pode ser justificada por ações coercitivas de outros entes federados, como por exemplo a exigência, por parte do Governo Federal brasileiro, de aprovação de determinados planos setoriais para a realização de transferências voluntárias de recursos.

As **características normativas** também dizem respeito ao pacto federativo brasileiro, uma vez que algumas normativas, como a Lei de Responsabilidade Fiscal e o Estatuto das Cidades, cada qual a sua maneira, exigem parâmetros de planejamento a serem adotados por municípios brasileiros. O art. 52, inc. VII, do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), define como ato de improbidade administrativa o descumprimento da obrigação de aprovação do plano diretor no prazo estipulado. São Paulo, somado a esta normativa, conta desde 2008 com Lei Orgânica do Município que exige Plano de Metas periódico. A adequação à legislação é também a razão pela qual Osasco adotou instrumentos de administração de performance como o mais adequado para responder às exigências de planejamento público. No caso de Osasco, após sua adoção, o instrumento de planejamento, por si, gerou novas normas a serem seguidas pela administração pública, como os Acordos de Resultado, a serem seguidos pelas diversas secretarias de governo. Por outro lado, nem todas as secretarias adotaram estes acordos como seu principal instrumento de gestão, havendo duplicidades e enfraquecimento do instrumento.

As **características miméticas**, por sua vez, merecem um destaque, uma vez que a influência de consultorias externas e o peso do caso do Choque de Gestão realizado em Minas Gerais levou ao reconhecimento da adoção de instrumentos de administração da performance como metodologia possível no setor público. O caso de Osasco é emblemático em como a adoção de instrumentos é fortemente influenciada por fatores externos, em especial por grande parte da equipe da recém-criada Seplag ser proveniente de escolas de governo em que estes instrumentos de performance são amplamente valorizados e disseminados. Os primeiros meses de implantação da Seplag Osasco foram voltados para a pesquisa sobre instrumentos de performance existentes, construindo a partir de então a lei que passou a reger esta secretaria. Em São Paulo, as características miméticas também se evidenciam pela “migração” de parte dos profissionais atuantes no Governo Federal, até então, para o governo municipal, principalmente para áreas relacionadas ao Planejamento, até mesmo pelo alinhamento partidário entre as duas esferas. Dessa maneira, é natural que determinadas práticas sejam replicadas para o campo subnacional.

As características isomórficas evidenciam o crescimento da adoção de instrumentos de administração da performance no campo organizacional do setor público. Por outro lado, é possível identificar certo mito de racionalização, pois estes instrumentos de performance visam melhoria dos processos, mas a prática demonstra efeitos de *decoupling*, já que muitos dos instrumentos utilizados servem mais para legitimar uma lógica já existente, pouco alterando a prática diária, em especial para a burocracia em nível de rua. As pressões determinam a adoção de lógicas específicas por parte da alta direção que pouco se refletem em políticas públicas para a população, por exemplo. Conforme a teoria aponta, as organizações que aderem aos movimentos

hegemônicos ganham legitimidade no campo, porém mantêm suas estruturas de funcionamento tal qual anteriormente, não gerando mudanças estruturais (MEYER; ROWAN, 1977; ALVES; KOGA, 2006).

Há instituições que reproduzem e equalizam estas lógicas específicas, como as consultorias de ambos os casos, provenientes da mesma instituição: FGVProjetos, uma das mais conceituadas e difundidas instituições de consultoria para setor público. É possível considerar que esta instituição faz o papel de *buffer*, apesar de ser um elemento externo à organização governamental, uma vez que busca adaptar a metodologia de determinados instrumentos de performance à burocracia estabelecida na gestão local. A consultoria, em ambos os casos, tem relação direta com parte do corpo técnico de planejamento de ambas as prefeituras, corpo técnico este que também atua como “amortecedor” entre a lógica atuante e a lógica trazida pelo instrumento de performance implantado.

Refletindo sobre os resultados obtidos, é possível perceber como, mesmo no caso de São Paulo, lido como mais participativo, existe a dificuldade de manter a participação em processos avançados, e ainda, promover um processo pedagógico de compreensão do Poder Público pela população, para que o processo de construção das metas não se transformasse num balcão de pedidos, mas sim em um real processo de negociações entre as demandas populares e a capacidade de gestão da Prefeitura. Apesar de complexo, a disponibilização das justificativas para inclusão ou exclusão de metas é um caminho possível para esta compreensão. No caso de Osasco, este processo se revelou na própria estruturação da Prefeitura, com cada área do governo tendo que refletir sobre suas necessidades, para saber até que ponto seria capaz de entregar resultados.

Sobre as revisões periódicas, necessárias para a manutenção do ambiente de planejamento contínuo, no caso de São Paulo têm funcionado mais como prestação de contas do que já foi realizado pela Prefeitura do que como momento de repactuação. É no contexto do CPOP que acontece, de fato, uma discussão mais profunda sobre a necessidade de alteração das metas, ou seja, num contexto menos ampliado, ainda que representativo. Em Osasco as revisões têm ocorrido de forma gradual, a fim de ajustar as metas estabelecidas aos ajustes fiscais realizados durante a implantação das propostas, e são centralizadas pela Seplag para aprovação do Prefeito quanto à alteração das metas estabelecidas.

As principais forças do caso Paulistano podem ser apontadas como metas formuladas de forma participativa construindo um programa que contempla todas as áreas de governo, enquanto o caso Osasquense se baseia em regras claramente estabelecidas e forte apoio da cúpula de gestão. Já os principais desafios envolvem a dificuldade de monitoramento de todas as áreas de governo e atualização das informações em tempo real, e no caso específico de Osasco, a publicização do monitoramento e a incorporação da participação popular nos processos de tomada de decisão.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo visou discutir quais são os elementos determinantes para a adoção de instrumentos de administração da performance no setor público, bem como os impactos desta adoção na implementação de tais instrumentos, utilizando para isso os casos dos municípios de São Paulo e Osasco.

Os casos demonstram que a administração da performance no setor público teve grande aderência, sendo capitaneado pela união e estados, mas com crescente adesão de municípios, sendo importante destacar que as experiências são heterogêneas em motivações, formatos e escolhas. Como evidenciado por Moynihan e

Pandey (2010), tanto Osasco como São Paulo apresentam características culturais que levam à adoção de seus mecanismos de administração de performance. Ou seja, restou certa a relevância do contexto neste processo. A partir deste ponto, é possível questionar quão inovador é o estabelecimento de instrumentos de administração da performance semelhantes em utilização por diferentes governos ao longo de décadas. Conforme a análise dos casos apontou, pressões de campos externos levam à adoção dos instrumentos, restando pouco espaço criativo para que os gestores pudessem trabalhar os instrumentos de maneira original. No entanto, a adoção destes instrumentos por um ente federado que tem pouca tradição em planejamento pode, por si só, ser considerada uma inovação em termos de desenvolvimento da gestão.

Mesmo que a adoção de instrumentos de gestão não seja uma ação necessariamente inovadora para o campo como um todo, estes movimentos indicam que existe uma ponte de diálogo entre Academia e administração pública, e, ainda, aponta para a profissionalização do campo, principalmente em âmbito subnacional, dado que as ondas de profissionalização na história brasileira se concentraram em experiências federais e, quando muito, estaduais - ressaltando a promessa concebida na Constituição Federal de 1988 de maior autonomia para os municípios.

Artigo submetido para avaliação em 04/05/2016 e aceito para publicação em 23/01/2018

REFERÊNCIAS

- BERNARDO, Renata Anício. Instrumentos de contratualização de resultados na administração pública como mecanismo de promoção da accountability. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 4, 2011, Brasília. **Anais...** Brasília, 2011.
- BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.
- CRANTSCHANINOV, Tamara I. ; MEDEIROS, Anny K. . Planejamento de Metas enquanto Instrumento de Controle Social: Estudo Comparado entre os Municípios de São Paulo e Osasco. In: ENCONTRO DA ANPAD – ENANPAD, 39., 2015, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte, 2015.
- DUARTE, Kenya; LEMOS, Carolina; MARINI, Caio; MARTINS, Humberto F. Acordo de Resultados. In: VILHENA, Renata et al. (Org.). **O choque de gestão em Minas Gerais**: políticas da gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte: UFMG, 2006, p. 95- 127. (Cap. 6).
- MEDEIROS, Anny K.; CRANTSCHANINOV, Tamara I.; DA SILVA, Fernanda C. Estudos sobre accountability no Brasil: meta-análise de periódicos brasileiros das áreas de administração, administração pública, ciência política e ciências sociais. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 3, p. 745-775, 2013.
- MOODY, Michael. Building a culture: the construction and evolution of venture philanthropy as a new organizational field. **Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly**, v. 37, n. 2, p. 324-352, 2008.
- MOYNIHAN, Donald P; PANDEY, SANJAY, K.. Testing How Management Matters in an Era of Government by Performance Management. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 15, n. 3, p. 421-439, 2004.
- MOYNIHAN, Donald P; PANDEY, SANJAY, K.. The Big Question for Performance Management: Why Do Managers Use Performance Information? **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 20, n. 4, p. 849-866, 2010.
- O'TOOLE, Laurence J.; MEIER, Kenneth J. Public Management, Context, and Performance: In Quest of a More General Theory. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 26, n. 1, 2014.

ORTIZ, Marília S. P. ; MEDEIROS, Anny K. . Reforma gerencial na gestão pública contemporânea: desafio para os municípios brasileiros. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 8., 2015, BRASÍLIA. **Anais...** BRASÍLIA, 2015.

OSASCO. Prefeitura Municipal. **Lei Complementar Nº 261, DE 17 DE MAIO DE 2013**. Dispõe sobre a criação da Seplag. 17 de maio de 2013.

OSASCO. Prefeitura Municipal. **Lei orgânica municipal de São Paulo**. Disponível em <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/educacao/cme/LOM.pdf>>. Acesso em: 08 jan. 016.

OSASCO. Secretaria Municipal de Orçamento, Planejamento e Gestão de OSASCO. **Descrição da secretaria**. Disponível em: <<http://www.seplag.osasco.sp.gov.br/>> Acesso em: 11 fev. 2016.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo**; como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Brasília: MH Comunicação, 1995.

PACHECO, Regina Silvia. Contratualização de resultados no setor público: a experiência brasileira e o debate internacional. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 9, 2004, Madrid. **Anais...** Madrid, 2004

POWELL, Walter; DIMAGGIO, Paul. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. In: POWELL, Walter; DIMAGGIO, Paul (Org.). **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: Chicago University Press, 1983. p. 63-81

QUIRÓS, Mário M. Responsabilização pelo controle de resultados. In BRESSER-PEREIRA, L.C. & GRAU, N.C. (Coord.). **Responsabilização na Administração Pública**. São Paulo: CLAD/Fundap, 2006.

RABELO, Gabriela; ALVARES, Merlyn A.; SANTOS, Valdeez M. Resultados e desafios na implementação do gerenciamento, monitoramento e avaliação de projetos prioritários da Prefeitura de Osasco/SP. In: CONGRESSO DE GESTÃO E POLÍTICA PÚBLICA - EPPEN/UNIFESP, 1., 2015, Osasco. **Anais...** Osasco, 2015.

SCHWARZ, Letícia. **Experiência de Contratualização de Resultados no Governo Federal Brasileiro**: Pesquisa com Órgãos Supervisores de Contratos de Gestão. Relatório de Pesquisa II. Brasília, dezembro de 2009.

Disponível em: <<http://www.gespublica.gov.br/biblioteca/pasta.2010-12-08.3617032145/pasta.2010-04-08.0042928925/Leticia%20PRODUTO%20II.pdf>>. Acesso em: 08 jan. 2016.

SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Orçamento, Planejamento e Gestão de São Paulo. **Conselho de Planejamento e Orçamento Participativos**. Disponível em: <http://planejasampa.prefeitura.sp.gov.br/index.php/conselho-de-planejamento-e-orcamento-participativo/> Acesso em: 08 jan. 2016.

SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Orçamento, Planejamento e Gestão de São Paulo. **Plano Plurianual 2014-2017. 2013**. Disponível em: <http://planejasampa.prefeitura.sp.gov.br/index.php/plano-plurianual/> . Acesso em: 08 jan. 2016.

SILVA, Ana Carolina; TAKAHASHI, Cintia N.; SILVA, Pedro R. C.; SANTOS, Priscila M., Reforma administrativa e internalização de estratégias de monitoramento: um estudo de caso da Secretaria de Planejamento e Gestão do Município de Osasco/SP. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENSINO E PESQUISA DO CAMPO DE PÚBLICAS, 1., 2015, Brasília. **Anais...** Brasília, 2015.

SILVA, Vilma B.; MEDEIROS, Anny K. Regras universais e realidades locais - Gestão das Transferências Voluntárias em Osasco/SP. In: CONGRESSO DE GESTÃO E POLÍTICA PÚBLICA - EPPEN/UNIFESP, 1., 2015, Osasco. **Anais...** Osasco, 2015.