

# Reforma administrativa e internalização de estratégias de monitoramento: um estudo de caso da Secretaria de Planejamento e Gestão do Município de Osasco/SP

**Ana Carolina Costa da Silva**, Secretaria de Planejamento e Gestão – Prefeitura Municipal de Osasco. Graduanda em Gestão em Políticas Públicas - Universidade de São Paulo;

**Cintia Natacha Takahashi**, Secretaria de Planejamento e Gestão – Prefeitura Municipal de Osasco. Mestre em Geografia - Universidade Estadual de Maringá, UEM;

**Pedro Roberto Coelho da Silva** Secretaria de Planejamento e Gestão – Prefeitura Municipal de Osasco. Graduando em Gestão em Políticas Públicas - Universidade de São Paulo;

**Priscila Moreira dos Santos**, Secretaria de Planejamento e Gestão – Prefeitura Municipal de Osasco. Graduanda em Administração - Anhanguera Educacional.

## Resumo

Este trabalho apresenta o processo de monitoramento de projetos considerados estratégicos pela atual gestão e indica os desafios enfrentados pela equipe que realiza esta ação. O objetivo é verificar as inter-relações entre os atores envolvidos no processo de monitoramento e seus desafios e buscar associar à teoria relacionada ao tema. O monitoramento está inserido num ciclo de políticas públicas e é elemento essencial para acompanhamento da execução e prestação de contas dos projetos e todo esse processo depende não somente das ações dos agentes que realizam diretamente esta etapa do ciclo, mas também da atuação dos agentes das secretarias monitoradas e uma relação intersecretarial eficiente. Compreender os entraves desta relação pode contribuir para a elevar a performance governamental. A Secretaria do Planejamento e Gestão do município de Osasco vem, desde 2013, realizando o monitoramento dos projetos de políticas públicas e tal ação tem se mostrado relevante para melhorar o desempenho das ações dos agentes estratégicos e para o planejamento governamental. A formação da agenda para os próximos governos, tendo um panorama dos projetos com informações mais precisas e atualizadas, terá um ganho essencial para o sucesso do andamento dos projetos e para o desenvolvimento de futuras estratégias de governo.

## Introdução

As últimas décadas têm se mostrado de grande importância quanto ao desenvolvimento de mecanismos de promoção da democracia e, principalmente, do controle social, tendo especial destaque com o crescimento do campo de estudos em políticas públicas. O monitoramento é um aspecto analisado no ciclo das políticas políticas, como uma das etapas fundamentais do processo (Kingdon, 1984).

De forma geral, a essência da política pública é o embate de ideias e interesses (Laswell apud Souza, 2006). Nesse embate estão envolvidos os diversos estágios que compõem o ciclo das políticas públicas - formação da agenda, formulação, implementação, monitoramento e avaliação. Dentre esses diversos processos, não necessariamente encadeados, há o monitoramento das políticas públicas e, buscando o fundamento dos estudos em política pública, pode-se considerar relevante o seu estudo para analisar o andamento de determinada ação (ou não ação) governamental e avaliar como essas decisões refletem no desempenho dos governos e, conseqüentemente, na sociedade. Em países onde o processo democrático está mais estável é possível observar a literatura tratando das políticas públicas sob ópticas diferentes.

No Brasil, que está num período democrático há aproximadamente trinta anos, é possível observar a literatura com olhar nos conceitos estudados por democracias mais estáveis e tentativas de inseri-las na realidade brasileira. Celina Souza (2006) traz um panorama das teorias de políticas públicas. Dentre as teorias apresentadas, uma caracteriza e serve como ponto de apoio para o levantamento bibliográfico deste trabalho - a teoria do *Garbage Can*, desenvolvida por Cohen, March e Olsen (1972) e discutida por Kingdon (1984). Os autores apontam que existem vários problemas e poucas soluções nas sociedades, sendo que as soluções apresentadas não necessariamente são as mais adequadas, o que limita o poder de ação mais efetivo dos agentes públicos. Outra teoria importante no campo de políticas públicas que serve como embasamento para compreender o processo de decisão é o incrementalismo. Esta teoria aponta que ações geram mudanças não bruscas no processo, mas que podem alterar o curso das tomadas de decisão dos agentes estratégicos a longo prazo e podem melhorar o desempenho dos atores na execução das atividades. Existem diversos tipos de processo de implementação de agenda e um dos conceitos apresentados diz respeito ao desenvolvido por Kingdon (1984) sobre alternativas às políticas adotadas. As mudanças podem não ser estruturais, mas corroboram com a melhoria do sistema de políticas públicas.

É o caso da reforma administrativa, que pressupõe uma mudança na trajetória das ações ou mudança de tomada de decisão. Essa mudança nem sempre consegue romper os laços estabelecidos pelas ações anteriores devido aos altos custos para essa alteração, mas incrementalmente é possível observar melhorias.

Este trabalho propõe apresentar o monitoramento de projetos de políticas públicas do município de Osasco realizado pelo do Departamento de Fortalecimento Institucional - DEFI da Secretaria de Planejamento e Gestão - SEPLAG, apontando os entraves e desafios de implantação da reforma administrativa, na busca do melhor desempenho das ações governamentais à luz das teorias sobre o tema demonstrado na literatura. Um dos instrumentos utilizados será então o estudo de caso, com aplicação de questionário aos agentes envolvidos diretamente no processo de monitoramento das políticas públicas adotadas como estratégicas para o desenvolvimento do município. Apesar das dificuldades apresentadas, pode-se considerar que a experiência tem tido êxito na agilidade na tratativa dos problemas, no acompanhamento mais apurado dos projetos que auxilia na execução e planejamento das ações e as informações coletadas das entrevistas indicam que as secretarias monitoradas, de forma geral, compreendem a importância do monitoramento e apontam a necessidade de maior aproximação por parte da SEPLAG junto às pastas para melhorar o desenvolvimento da política de monitoramento dos projetos no município.

## Justificativa

A implementação de reforma administrativa são políticas que necessitam de um alto grau de alinhamento entre os interesses de atores estratégicos e um trabalho constante de coordenação das organizações envolvidas, pois o não alinhamento entre os interesses dos atores estratégicos envolvidos na arena política e a organização reformista resultará em bloqueio, total ou parcial, do processo de implementação.

A literatura de implementação de políticas públicas está repleta de casos em que as reformas administrativas são descontinuadas, haja vista que tentativas de fornecer explicações sobre as recentes experiências de reforma do Estado são um campo novo de pesquisa nas ciências sociais. Considerando sua importância para o entendimento do processo de melhoria da performance da gestão pública, esse estudo se propõe a estudar os principais entraves no processo de implementação de estratégias de monitoramento de projetos na gestão municipal do Município de Osasco, destacando a distribuição de poder institucional e a relação de integração da SEPLAG com os órgãos alvo da reforma.

## Objetivo

Esse artigo se propõe a discutir os entraves para a implantação do monitoramento pela SEPLAG Osasco dentro da cultura organizacional das pastas de governo e as especificidades encontradas ao estudar o caso, correlacionando com a teoria de implementação de políticas públicas e mudança institucional.

O objetivo desse estudo é apresentar os desafios para o monitoramento dos projetos, realizar levantamento bibliográfico sobre o tema para auxiliar no processo de implantação de novas rotinas dentro do governo, observar o grau de alinhamento dos atores envolvidos no processo de implementação e monitoramento dos projetos e traçar um paralelo sobre os problemas apresentados e estudados pela teoria com os desafios encontrados no processo de reforma administrativa e fortalecimento institucional da SEPLAG Osasco, a fim de favorecer a implantação dos projetos no município.

## Metodologia

A utilização de metodologia adequada ao tema traz maior confiabilidade ao trabalho executado, uma vez que algumas técnicas diferem na sua execução e são cabíveis em uma situação e, para outras, podem não ser a mais adequada para sua utilização. O desenvolvimento do trabalho se deu por meio da utilização da técnica de pesquisa-ação, um tipo de investigação-ação. Não há precedentes precisos sobre a criação desta metodologia, pois seu processo é inerente à investigação da própria prática, visando melhorar as ações cotidianas ou estratégicas. Tripp (2005) faz um levantamento sobre os tipos de investigação ação (pesquisa ação, investigação ação, aprendizagem ação e prática reflexiva) e trata especificamente da metodologia da pesquisa ação. Entende-se que esta metodologia é adequada pois os autores, ao observarem o seu meio, as práticas utilizadas e analisá-las sob o aspecto qualitativo, podem visar a melhoria das ações estratégicas para o monitoramento, além de contribuir com a literatura sobre esta temática, uma vez que o estudo se enquadra nas teorias sobre reforma administrativa, cooperação entre os agentes intersecretariais e os desafios de conciliar as dificuldades da realidade do município com as possibilidades de mudança para melhorar o trabalho.

Os métodos aplicados a esta pesquisa ação foram, inicialmente, um levantamento bibliográfico para embasar as observações sobre a realidade e os desafios do monitoramento de projetos de políticas públicas, detalhados por meio de entrevistas semi-estruturadas com os técnicos das secretarias monitoradas que participam de forma mais ativa do processo de monitoramento, além das observações dos autores sobre os processos analisados.

O uso do levantamento bibliográfico visa fundamentar a realidade do município levantada pelos autores e poderá auxiliar no entendimento e enfrentamento dos desafios relatados neste trabalho. Esta pesquisa bibliográfica não tem a pretensão de apresentar soluções inequívocas, mas contribuir com a literatura sobre o tema e identificar possíveis alternativas para aumentar o desempenho dos agentes envolvidos.

As entrevistas semi estruturadas foram realizadas com os funcionários das secretarias que atuam diretamente com o monitoramento e acompanhamento dos projetos. O questionário foi disponibilizado em ferramenta online, com respostas anônimas para que os entrevistados pudessem responder com maior grau de liberdade.

O questionário foi dividido em três partes: na primeira parte o objetivo foi identificar o perfil do servidor, formação, quanto tempo trabalha como servidor público e de atuação na atual secretaria.

Na segunda parte da pesquisa procurou verificar junto aos técnicos a participação dos mesmos em capacitação e formação oferecidas pela SEPLAG e quais rotinas de monitoramento são realizadas em suas secretarias.

Por fim, na terceira parte do questionário foram elaboradas afirmativas a fim de analisar a relação da secretarias com a SEPLAG, observar como eles percebem nosso trabalho e se as rotinas e as ferramentas usadas atendem as necessidades destes.

A metodologia de análise da situação do monitoramento de projetos de políticas públicas do município de Osasco irá contribuir com os estudos levantados para endossar e trazer novos olhares sobre o desempenho das instituições, das relações intersecretariais e dos desafios que envolvem o monitoramentos de projetos.

## Processo de formação da SEPLAG e o papel do DEFI

A Secretaria de Planejamento de Osasco (SEPLAG) foi instituída pela Lei Complementar nº 261/2013. Além de constituir esta secretaria, outras pastas foram criadas conjuntamente por meio deste instrumento legal. Em seu artigo sexto, elenca as competências da SEPLAG e das respectivas diretorias. Nos dezesseis incisos apresentados neste artigo, estão contidos diversos elementos pertencentes ao ciclo das políticas públicas como auxílio no processo de implementação, acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações estratégicas e plano de governo da atual gestão. No Anexo IV da Lei em análise são apresentadas as especificidades de cada diretoria e, a fim de promover o monitoramento das ações governamentais, foi criado o Departamento de Fortalecimento Institucional - DEFI que,

dentre outras competências, podem ser destacadas do item XLIV as alíneas abaixo relativas ao monitoramento de projetos:

- a) identificar recursos e fontes de financiamento e interagir com as áreas afins da Administração e com instituições concedentes, visando o fortalecimento institucional e o desenvolvimento do Município;
- b) monitorar e avaliar a execução físico-financeira e prestação de contas de convênios e instrumentos congêneres, com vista nos princípios da eficiência, eficácia e efetividade;

O departamento possui um diretor responsável pela interlocução com os demais diretores da Secretaria, com o secretário da Pasta e outros agentes públicos para auxiliar no andamento das ações dos técnicos e fortalecimento das relações entre a Secretaria do Planejamento e Gestão e os Escritórios Locais instituídos nas secretarias em que possuem projetos a serem monitorados. Para auxiliar este agente há um assessor de departamento que coopera com a organização do departamento, a rotina administrativa e processual, além do apoio operacional geral. Pode-se citar também o assessor de departamento que é responsável pela capacitação da própria equipe, na busca de cursos e eventos que possam elevar qualificação do trabalho executado pelos funcionários deste departamento além dos demais pertencentes às outras secretarias em ações relacionadas à melhor execução das tarefas ligadas aos projetos estratégicos. Apesar do foco nos projetos, os cursos têm por objetivo melhorar o desempenho dos agentes públicos para prestação adequada dos serviços à população.

Outra figura importante na estrutura do departamento é o técnico gerente. Este ator é responsável pela ação plena do monitoramento. Realiza o acompanhamento dos projetos considerados estratégicos pela gestão atual, dão suporte às secretarias fim para garantir a execução dos projetos, auxiliam na adequação de prestações de contas com os diversos entes com quem o município institui cooperação para desenvolvimento municipal ou regional. Para suporte aos profissionais do monitoramento, há os auxiliares dos técnicos gerentes que contribuem com a organização e melhora do fluxo do monitoramento dos projetos. Mantém dados e sistemas de acompanhamento atualizados, auxiliam na comunicação entre as secretarias monitoradas e as secretarias meio, que fornecem subsídios jurídico, financeiro e de recursos humanos para as secretarias executarem os projetos.

Esta equipe é responsável pelo acompanhamento de projetos prioritários das secretarias que possuem um instrumento de planejamento, tendo como referencial a experiência exitosa no governo estadual de Minas Gerais conhecido na literatura como Acordo de Resultados. O governo mineiro o define como sendo:

[...] um instrumento de pactuação de resultados que estabelece, por meio de indicadores e metas, quais os compromissos devem ser entregues pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual, em linha com os objetivos expressos na agenda de governo. O instrumento gerencial busca, ainda, o alinhamento das instituições e concessão respectiva de autonomias para o alcance de objetivos organizacionais<sup>1</sup>. (Minas Gerais)

O acordo de resultados elaborado no município de Osasco tem sido o principal instrumento de planejamento utilizado para o monitoramento dos projetos. Nele são elencadas as ações governamentais consideradas estratégicas pela atual gestão e está estruturado para atender políticas que visem o bem estar da sociedade. Os secretários de cada pasta assinaram o acordo firmando o compromisso na execução daqueles projetos e cabe a SEPLAG contribuir com ações que auxiliem as pastas para cumprir com o Acordo firmado.

O monitoramento e registro de informações dos projetos, inicialmente, foi realizado em planilhas compartilhadas sincronizadamente com informações básicas como: valor do concedente, valor de contrapartida, recurso próprio, etapas, histórico do projetos, resultado esperado, prestação de contas, status, etc. Esta planilha é compartilhada com os técnicos dos escritórios locais e por meio delas as informações dos projetos são alimentadas e acompanhadas.

No processo de monitoramento dos projetos com as secretarias, estas ferramentas utilizadas foram, ao longo destes dois anos de atuação da secretaria, aprimoradas e assim novos mecanismos com maior transparência foram desenvolvidos tanto para os servidores públicos como também para os munícipes. Uma destas ferramentas é o sistema Monitora Osasco, criado pela SEPLAG em 2014 e implantado para uso dos agentes da pasta e das secretarias monitoradas a partir de abril de 2015. Sua utilização tem favorecido a organização das informações e visualização das mesmas.

## Implementação da Reforma Administrativa e estratégia de monitoramento

A SEPLAG é construída com base nos modelos de reforma administrativa existentes no Brasil, buscando avançar na gestão municipal, bem como evitar problemas já encontrados em experiências anteriores. Isto porque diversos trabalhos trazem a visão acadêmica sobre as reformas administrativas e seus possíveis pontos de fracasso. Rezende (2002) aponta algumas

teorias em que a reforma administrativa enfrentou dificuldades para sua implementação. Observando a literatura especializada e a experiência de implantação da SEPLAG Osasco, pode-se identificar algumas semelhanças perante às dificuldades já enfrentadas em outras situações. É possível demonstrar, em diferentes graus de convergência, diversos aspectos da teoria que trata dos problemas existentes entre o ajuste fiscal e a melhoria da performance do aparato burocrático, termos tratados por Rezende (2002), em que são identificados alguns aspectos que dificultam o processo de monitoramento dos projetos junto às secretarias fim e a diversidade das relações com as demais secretarias.

Existem vários tipos de processo de implementação de agenda e um dos conceitos diz respeito ao conceito desenvolvido por Kingdon (1984) sobre alternativas às políticas adotadas. As mudanças podem não ser estruturais, mas corroboram com a melhoria do sistema de políticas públicas, é o que aponta a teoria do incrementalismo. Neste modelo, ações são mantidas, e a elas são acrescentados novos elementos, de maneira incremental, mas sem mudar a estrutura de políticas públicas estabelecidas, como Cavalcante (2007) indica ao estudar o processo de orçamento público. Para Cavalcante (2007), o orçamento público “é um processo de escolha entre as diversas reivindicações de recursos públicos que, mesmo nas melhores épocas, não são suficientes para cobrir todas as demandas” (CAVALCANTE, 2007:129). Em um ambiente de restrição orçamentária, a abordagem incrementalista trata a formulação de políticas públicas como uma ação inercial, na qual se “acomodam” novas ações às ações já existentes (FITTIPALDI, COSTA e MEDEIROS, 2010:04). O incrementalismo, portanto, trata de ações que geram mudanças não bruscas no processo, mas que podem alterar o curso das tomadas de decisão dos agentes estratégicos e podem melhorar o desempenho dos atores na execução das atividades.

O exercício do poder nas organizações é presente e inquestionável, contudo, falar sobre suas relações nas organizações continua sendo um desafio para muitos pesquisadores. Nas organizações as relações de poder quando bem administradas podem desempenhar um importante papel, principalmente na mediação, prevenção e resolução de conflitos garantindo o crescimento e equilíbrio organizacional.

A perda de autonomia é uma consequência da subordinação ao processo de monitoramento, processo que “reordena” a implantação das ações e programas, Uma mudança para reorganizar o fluxo de monitoramento dos projetos no intuito de otimizar e qualificar o processo, pode gerar um redimensionamento das ações e dos responsáveis e tal remanejamento pode gerar uma percepção de perda de poder, já que atores que não são necessariamente incumbidos de tratar de determinada tarefa assumem o papel e essa



reestruturação retira a ação de um indivíduo transferindo para outro ou até mesmo mudança de pasta ou supressão da ação (Caiden, apud Rezende, 2002).

A criação da Secretaria do Planejamento e Gestão, o desenvolvimento das atividades e a finalidade desta pasta foram executados de forma que o entendimento das tarefas de uma nova secretaria-meio teria uma ação coordenada com as demais secretarias, para organizar as rotinas administrativas, promover o planejamento, a mediação entre os atores envolvidos e o entendimento da relevância das ações dentro do processo burocrático buscando a eficácia e eficiência destas. Há uma abordagem que leva em consideração a *accountability*. Abrucio e Loureiro (2004) apontam que “o tema recentemente também tem sido analisado no contexto da reforma do Estado, especialmente nas discussões sobre como a transparência e a responsabilização podem melhorar a eficiência da ação governamental”. A compreensão da *accountability* favorece o fortalecimento da criação desta nova rede de cooperação para acompanhamento e monitoramento dos projetos. Há um contraponto sobre as ações dos indivíduos sobre sua atuação, eles podem ser levados a agir apenas quando há vantagens pessoais que fazem com que os atores efetivamente tenham engajamento para melhora da performance do aparato burocrático e não por entendimento de todo o processo.

Outro aspecto importante é o apresentado por O’Toole Jr. (2010) que levanta a questão do gestor público como um “diplomata administrativo” e que o sucesso da implementação de suas políticas está fundamentado na sua habilidade de construir apoio dentro da sua instituição estabelecendo interesses comuns entre diversos atores para alinhar seus objetivos em prol da implementação de determinada política. Aponta também as consequências da não construção desse apoio e como o conflito entre os atores pertencentes a rede na qual se insere a política pode explicar o fracasso na implementação.

A literatura sobre o processo de *agenda setting* aponta para a importância do empreendedor de políticas na agente de mudança (Kingdon, 1984). São esses atores que compram a ideia da política e defendem em diversas instâncias. São atores que influenciam mais a agenda governamental, pois participam do fluxo de problemas e de política, criando oportunidades de acesso à agenda governamental. São esses atores que fazem a ligação entre os diversos fluxos de políticas, pois difundem ideais, promovem o encontro entre problemas e soluções e aproveitam momentos políticos para a realização de mudanças.

Nesse panorama, o papel político do secretário fica ainda mais evidente. O dirigente público, como figura que deve equilibrar tanto as tensões do campo político, como o conjunto de normas e procedimentos que fazem parte das exigências técnicas da burocracia estatal compreende em si tanto fatores da dimensão dessas duas dimensões. O secretário de

escolhido para tomar a frente dessa secretaria deve trabalhar para construir interesse comuns para o garantir o sucesso da implementação. A separação costumeira entre políticos e burocratas é insuficiente para entender a complexidade do funcionamento do dirigente público e sua atuação como um empreendedor político no funcionamento do Estado Contemporâneo Democrático. Apesar de exigir que esse profissional tenha capacidades gerenciais e que seja movido pelo *ethos* da racionalidade de procedimentos, o gestor público possui também a responsabilidade do político eleito e dos efeitos e impactos das políticas públicas adotadas e deve possuir capacidade de julgamento dentro dos embates de arena intermediando o que é permitido dentro do campo técnico e o que é politicamente possível.

Em um ambiente de instabilidade institucional, como em uma reforma administrativa ou na criação de uma nova secretaria, o gestor público não pode assumir que possui apoio, mas deve trabalhar para obtê-lo, construindo interesses comuns entre os diversos atores envolvidos na política, sejam eles profissionais ligados à área, sejam instituições e as relações interorganizacionais envolvidas no processo de implementação dessa política. O dirigente público deve ter em mente sua dimensão política, trabalhando conjuntamente com partidos políticos, pois podem elevar uma questão à agenda governamental através do programa de governo ou através da influência de sua liderança no Congresso ou Assembleia Legislativa, Grupos de interesse mesmo que dificilmente pode-se relacionar à emergência de uma questão na agenda exclusivamente pelas ações de um grupo de interesse e até mesmo a mídia, pela seu poder em destacar pontos de agenda já estabelecida e sua ênfase pelo interesse público.

As recentes experiências de reforma do Estado são um campo novo de pesquisa nas ciências sociais e a sua importância para o entendimento do processo de melhoria da *performance* da gestão pública. Trazendo a questão da distribuição de poder e da relação de integração entre o gestor público responsável pela implementação e os órgãos alvo da reforma, podemos explicar as direções tomadas na implementação dessa política que explicariam a não convergência com os objetivos de sua formulação.

As reformas administrativas tem a elevação de atuação, pois são modificadas, abandonadas ou nem sempre tem continuidade, direcionado com o planejamento, visando os ajustes fiscais e a mudança institucional, tendo conflitos de percepções nos objetivos e assim é a fonte central dos conflitos entre reformadores.

Sua atuação gera incentivos conflitantes com o controle burocrático, pois existem mecanismos que reordenam procedimentos de novas reformas de propostas a cada governo.

As secretarias mantem resistência dos interesses organizados das tentativas de reformas, uma vez que procuram manter os benefícios do status atual, pelo qual as reformas geram mais reformas, trazendo teor de contradição e incertezas.

Demandam mais coordenação e controle em razão de que os objetivos estabelecidos no início da reforma são repostos por outros objetivos como uma consequência da transferência do poder, tentando alterar o modo das relações de poder como são organizadas atraindo uma resistência demandando um alto grau de cooperação entre os interesses dos atores estratégicos.

Um aspecto importante a ser analisado é a resistência dos atores às mudanças causadas pela implementação da secretaria e a forma como esta pasta influencia nas novas relações interpessoais e de poder entre os agentes, além da cooperação para a reforma administrativa proposta por esta administração. Bergue (2010) identifica que uma das primeiras reações dos que estão ao lado do “cristalizado” é de perplexidade, reação esta que será substituída por indagações que revelam a incompreensão do que está acontecendo, respondidas com afirmações de que se quer o que foi combinado, e que volta a ser negado na próxima oportunidade, sendo a cristalização dos padrões interiores e anteriores, fazendo com que a impaciência se instale e a convivência vá se tornando cada vez mais difícil.

Percebe-se que muitas pessoas se privam de aprendizados novos, analisam acreditando que sempre deu certo a metodologia antiga, assim há resistência de trabalho proposto para mudar, e não permitir o trabalho do próximo com receio de perder a função ou por compreender que o motivo de estar naquele departamento não seja mais necessário.

A resistência à mudança e tentativa da manutenção do status quo gera consequências com aspectos negativos como perda de tempo, energia, e dinheiro, danos a motivação de gerentes e empregados, entre outros. Causa, também, insegurança, pois é mais provável que aconteça o efeito que pode ou não produzir esforços de transformação, com acomodações na função. A confiança limitada das secretarias junto com a delegação de autoridade em foco de controle por resultados em gestão de etapas de processos, diminui a transferência do poder da secretaria gestora.

Por fim, para superar a resistência a mudança, é necessário ter conhecimento da nova metodologia, construir uma relação de parceria entre os agentes, melhorar a comunicação, participação e envolvimento especificando os lados positivos, facilitando o suporte, negociando e fazendo acordos de cooperação sem pressão que possa gerar um desconforto ou mau entendimento da reforma administrativa. Ainda assim, o sucesso não é dado como certo, pois a

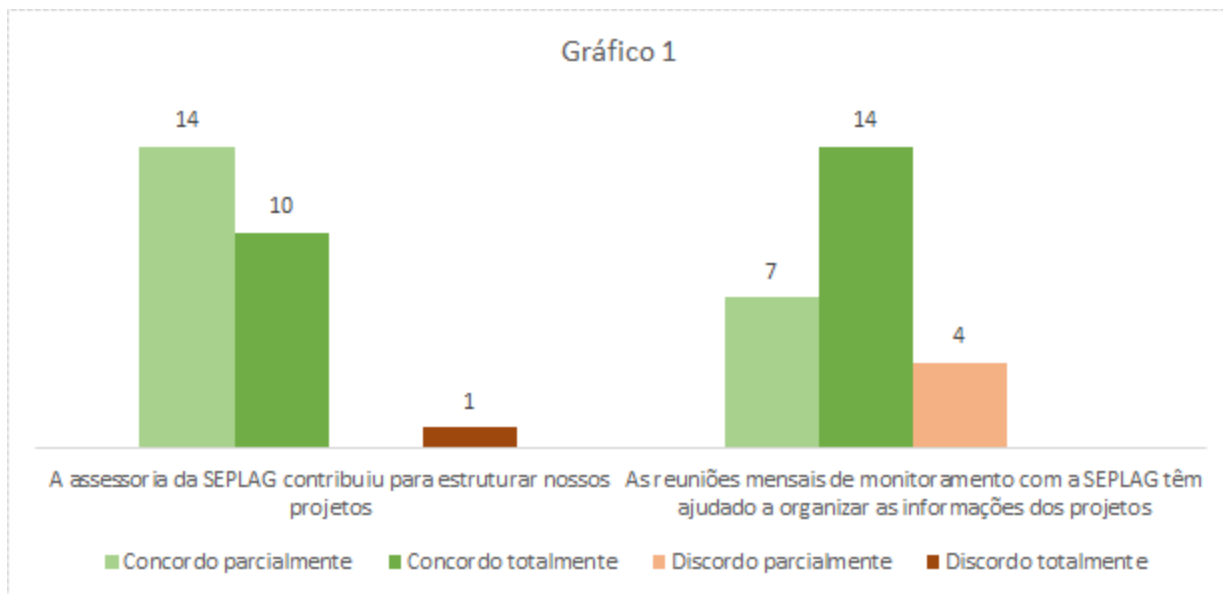
resistência é um fato natural e inevitável que se apresenta em diferentes níveis entre os indivíduos envolvidos no processo.

## Resultados e discussão

A pesquisa foi realizada entre 24/08/2015 e 28/09/2015 com membros dos escritórios locais com os quais a SEPLAG se relaciona para, complementarmente às impressões observadas cotidianamente, obter informações sobre os projetos e ações monitoradas. Foram 43 selecionados, sendo que 25 responderam ao questionário neste período. O formulário foi constituído por 3 blocos, sendo eles: Perfil Técnico, Formação e Planejamento e Relação da secretaria com a SEPLAG. Os objetivos na primeira parte do questionário eram: identificar o perfil técnico dos entrevistados quanto à área de formação acadêmica, além de observar o tempo em que estes atores estão inseridos no trabalho público e na secretaria em que atua no momento da aplicação do questionário. Outros pontos a serem observados por meio da análise das respostas dos entrevistados eram no tocante ao denominado Planejamento e Gestão, e, por fim, a relação destes técnicos com a SEPLAG.

Os dados demonstram, inicialmente, que as rotinas de monitoramento que apresentaram maior índice de aderência dentro da gestão e do cotidiano das secretarias são as rotinas impostas pela relação com os técnicos do DEFI. Não foram apontadas no nosso questionário rotinas de monitoramento criadas pelas próprias secretarias.

Vale salientar também um caso particular de ferramenta de monitoramento, o sistema “Monitora Osasco”. Este foi implantado em abril de 2015, tendo 5 meses de implantação no período que a pesquisa foi realizada. Nele, todas as informações dos projetos estão sendo reunidas e centralizadas. Com efeito, o “Monitora Osasco” permitirá o acompanhamento em tempo real das informações detalhadas e atualizadas para todos os escritórios de projetos. Em um futuro próximo, espera-se expandir o acesso ao sistema para os municípios, gerando transparência e *accountability* das políticas públicas produzidas. Contudo, o sistema foi recém implantado e por ser novo dentro da gestão, ainda possui aderência menor, cerca de 62%, em relação as rotinas de monitoramento mais usuais, que possuem mais de 80% de participação.



Elaboração própria, 2015.

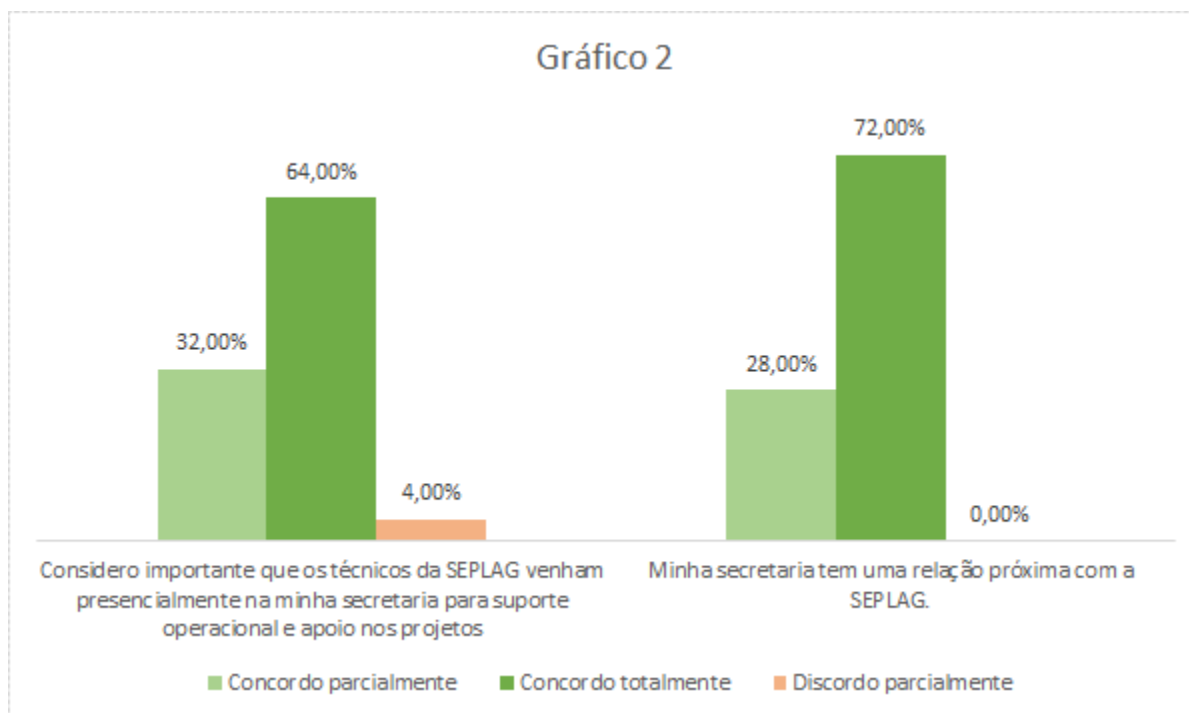
Durante a pesquisa notou-se que as pessoas que possuem maior tempo de serviço no setor público, apresentam maior resistência a inovação e mudança na organização do trabalho. As novas técnicas de monitoramento implantadas pela SEPLAG por meio do DEFI têm, no geral, boa receptividades pelos técnicos dos escritórios de projetos com baixo índice de rejeição. Percebeu-se que as pessoas que reprovaram essas práticas, possuem, em média, 20 anos de experiência no setor público. Bergue (2010) ressalta em seu trabalho que o comportamento cristalizado é uma das explicações sobre a resistência ao processo de reforma administrativa no setor público. Esta resistência está incluída dentro de um “sistema de perdas e ganhos”. Uma das dimensões analisadas sobre a perda é descrita pela autor como segue:

“A “perda” precisa ser compreendida em sua acepção estendida, ou seja, envolvendo não somente a dimensão econômica ou financeira, mas incorporando, especialmente, aspectos afetos ao status da pessoa na organização, espaços de poder, perspectivas futuras de atuação, até esferas mais íntimas da personalidade, tais como o orgulho e a imagem percebida, entre outros”.

Entretanto, a resistência à mudança impede que a reforma administrativa destrua partes essenciais da instituição, objetivando a conduzir o sistema para um novo patamar de equilíbrio pois o comportamento varia de pessoa para pessoa, induzido a manter o status quo.

Segundo Hernandez e Caldas, “a resistência é uma circunstância inevitável, sendo um comportamento natural mas que prejudica a organização, ou um fenômeno abrangente

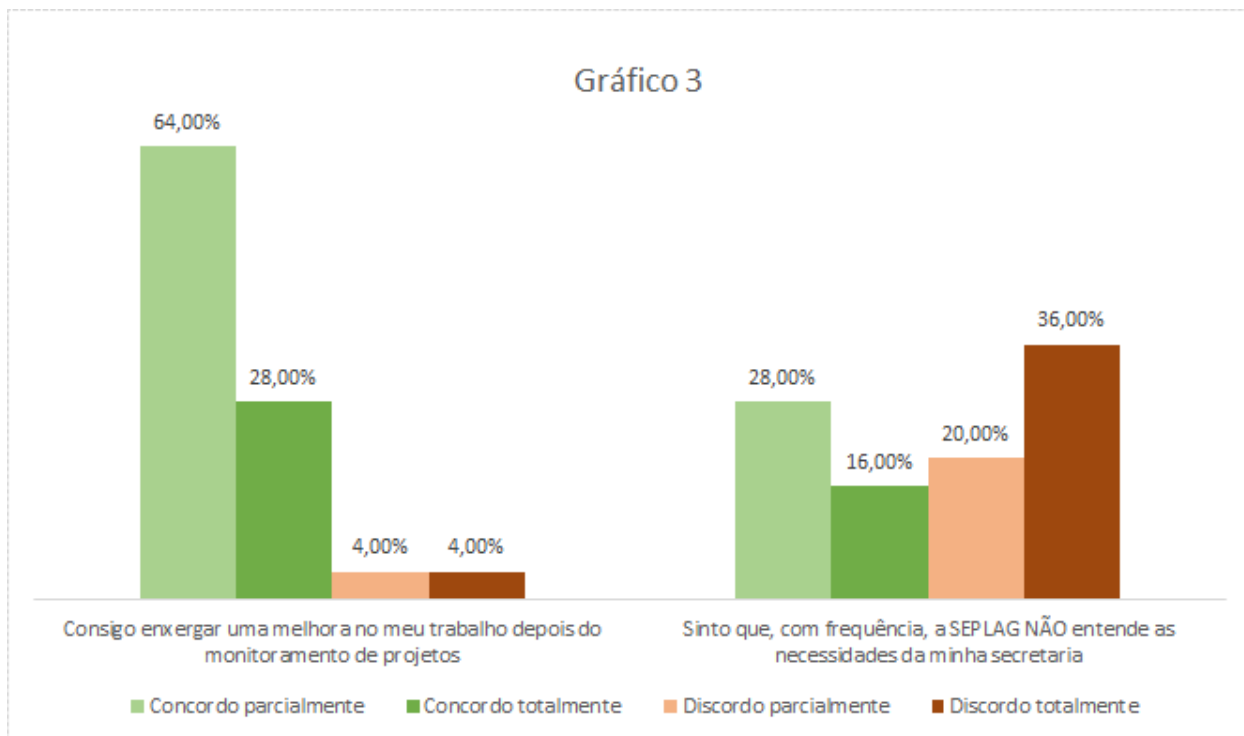
Quanto a relação da SEPLAG com as secretarias, foi unânime entre os entrevistados a afirmação que a SEPLAG possui uma relação próxima com as secretarias, sendo que 72% dos entrevistado concordam totalmente, e 28% concorda parcialmente.



Elaboração própria, 2015.

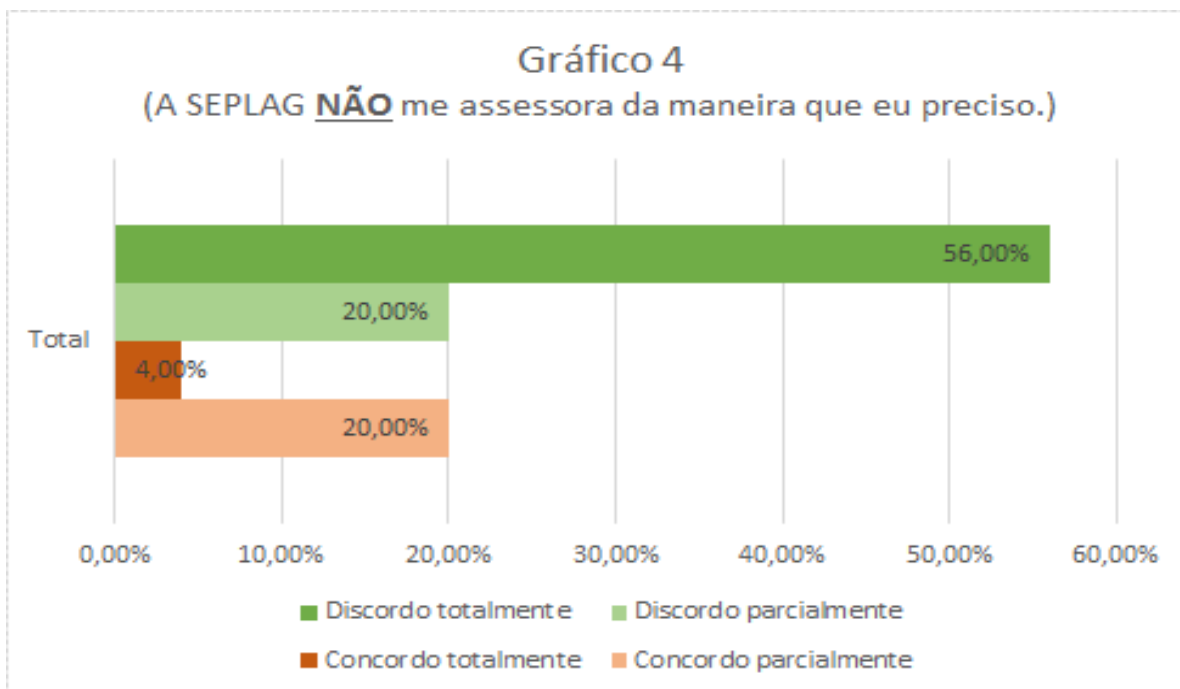
Nenhum técnico entrevistado discordou do relacionamento próximo da SEPLAG com as pastas. Esse é um indicativo no que tange o alcance da reforma dos órgãos de governo municipais, pois a pasta responsável por tomar a cabo de reforma tem aceitação e entrada na estrutura institucional de governo. A pergunta seguinte, reforça essa mesma ideia, pois apenas 4% discorda da importância da presença dos técnicos da SEPLAG dentro da secretaria para oferecer suporte operacional e apoio nos projetos. Ou seja, não só a relação entre a pasta reformista e as secretarias reformadas é próxima, como os órgãos objetos da reforma desejariam que a relação fosse ainda próxima, com a presença frequente dos técnicos dentro do ambiente organizacional. Em certa medida, podemos afirmar que a secretaria que conduz a reforma está atendendo as necessidades e expectativas das pastas de governo, pois existe desejo no aprofundamento da relação, bem como a existência de abertura para o planejamento e propensão a uma mudança organizacional e reordenação do trabalho proposta pela SEPLAG. Porém não podemos deixar de salientar que a demanda para que a SEPLAG venha presencialmente na secretaria pode ser um indicativo que os técnicos do órgão reformado

desejam que a SEPLAG participe das rotinas para entender melhor as necessidades como um todo da pasta reformada.



Elaboração própria, 2015.

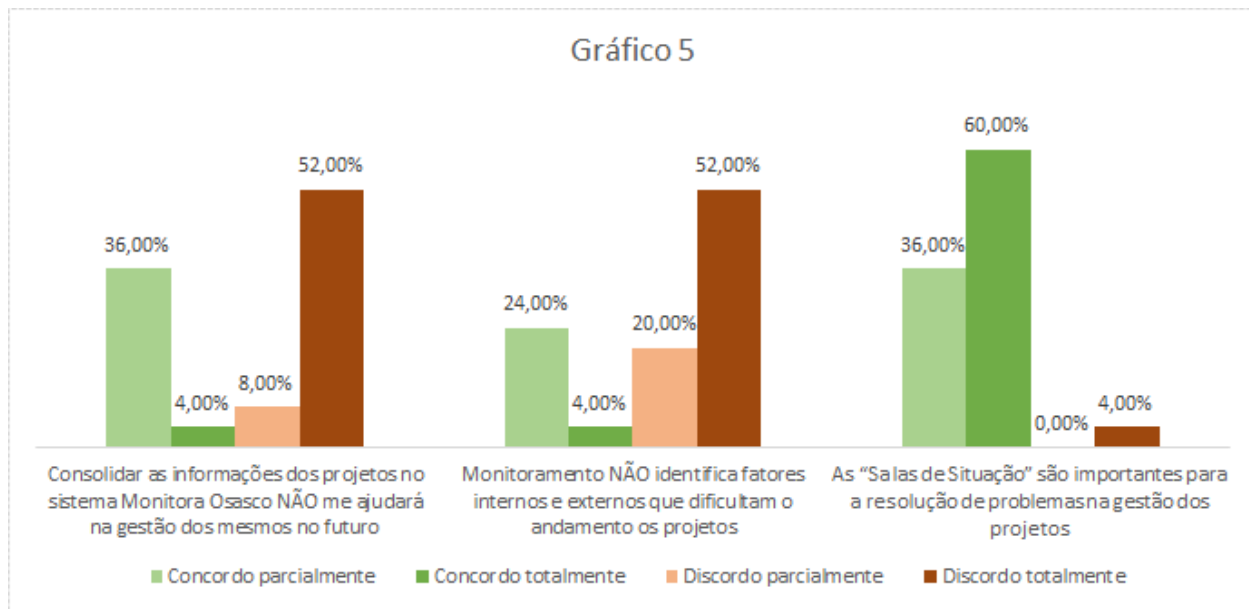
Podemos perceber pelo gráfico que, apesar da SEPLAG atender as necessidades das secretarias, falta clareza no entendimento destas. Dos entrevistados, 16% afirmam que a SEPLAG entende totalmente suas necessidades e enquanto 56% se distribuem em discordo totalmente ou parcialmente e 28% concorda parcialmente. Quando perguntados se os técnicos dos escritórios de projetos conseguem enxergar melhora no trabalho após o monitoramento de projetos, quase 90% consegue visualizar os benefícios deste processo. Conclui-se que, mesmo sem entender totalmente as necessidade das pastas, a SEPLAG através do DEFI, departamento que realiza o monitoramento dos projetos na SEPLAG, tem conseguido assessorar a execução dos projetos estratégicos dentro do que é possível, como mostrado no gráfico abaixo:



Elaboração própria, 2015.

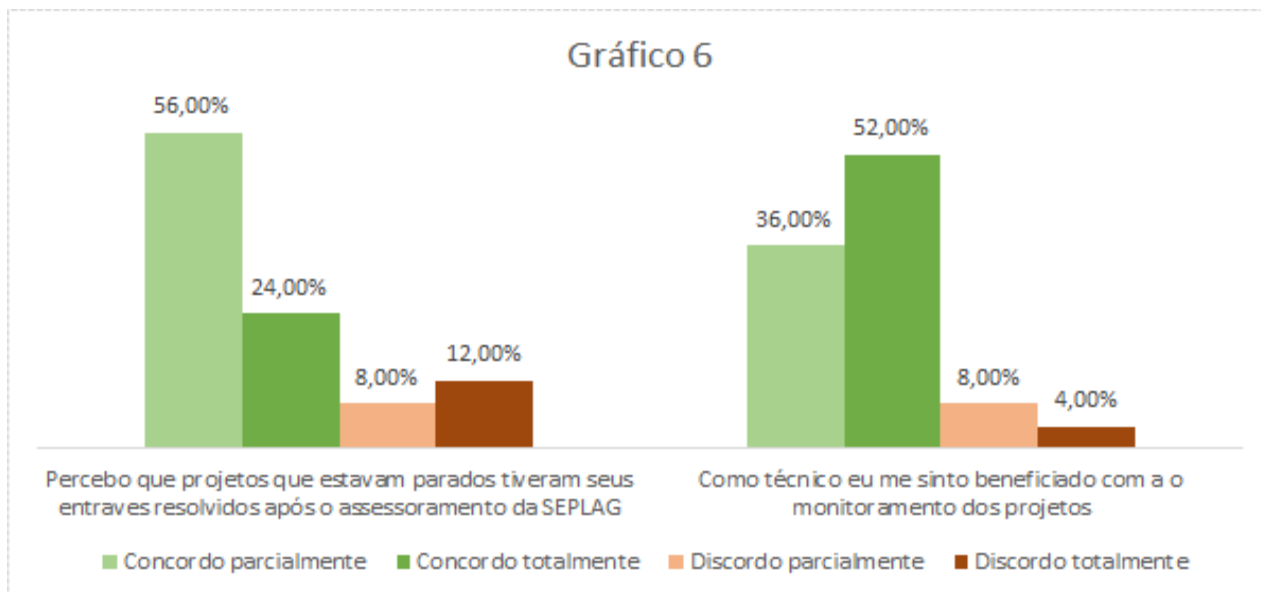
Pelos dados apresentados, a impressão dos técnicos é que SEPLAG ainda não compreendeu a rotina das pastas como um todo, uma vez que o monitoramento se dá sobre os projetos inseridos dentro dos Acordos de Resultados e outros que não estão inseridos neste instrumento, mas são considerados estratégicos em cada uma das secretarias que assessora. Entende-se que o conhecimento completo do funcionamento da secretaria auxiliaria na compreensão da rotina das pastas. Contudo, a SEPLAG assessora com sucesso tarefas específicas das secretarias. Isso também seria uma variável explicativa para a vontade de aprofundamento da relação com a SEPLAG por parte das assessoradas.





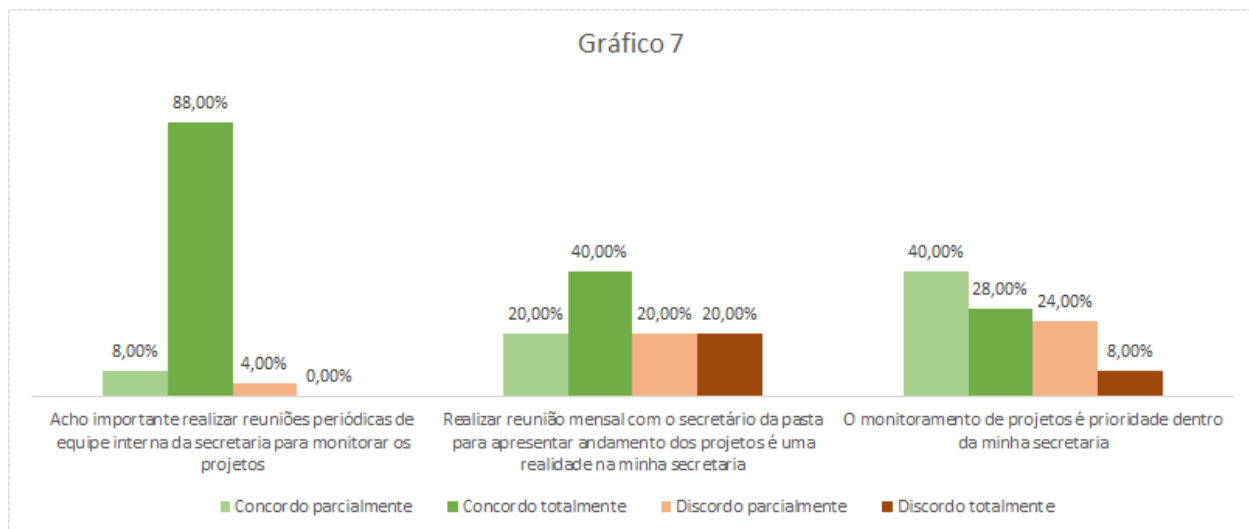
Elaboração própria, 2015.

Analisando as respostas obtidas nas perguntas indicadas nos gráficos acima, podemos perceber que existem graus diferentes de entendimento do processo de monitoramento de projetos e compreensão deste como meio de identificação de fatores internos e externos que podem ser entraves para o andamento dos projetos. As respostas mostram uma avaliação positiva por parte dos técnicos dos escritórios locais sobre este processo, embora as respostas obtidas não apresentem mesmo grau de concordância. 70% dos entrevistados percebe a realização de Salas de Situação como ferramenta para a resolução de problemas, e analisando os resultados do monitoramento de projetos, é possível identificar que não há a mesma aprovação tendo o gráfico características diferentes. Entendemos que o monitoramento dos projetos fornece subsídios para atuar nas Salas de Situação e auxiliar na tomada de decisão mediante os dados levantados por meio deste processo e se 28% dos entrevistados não considera o monitoramento como ferramenta para tal, pode indicar um entendimento separado entre este processo e as Salas de Situação.



Elaboração própria, 2015.

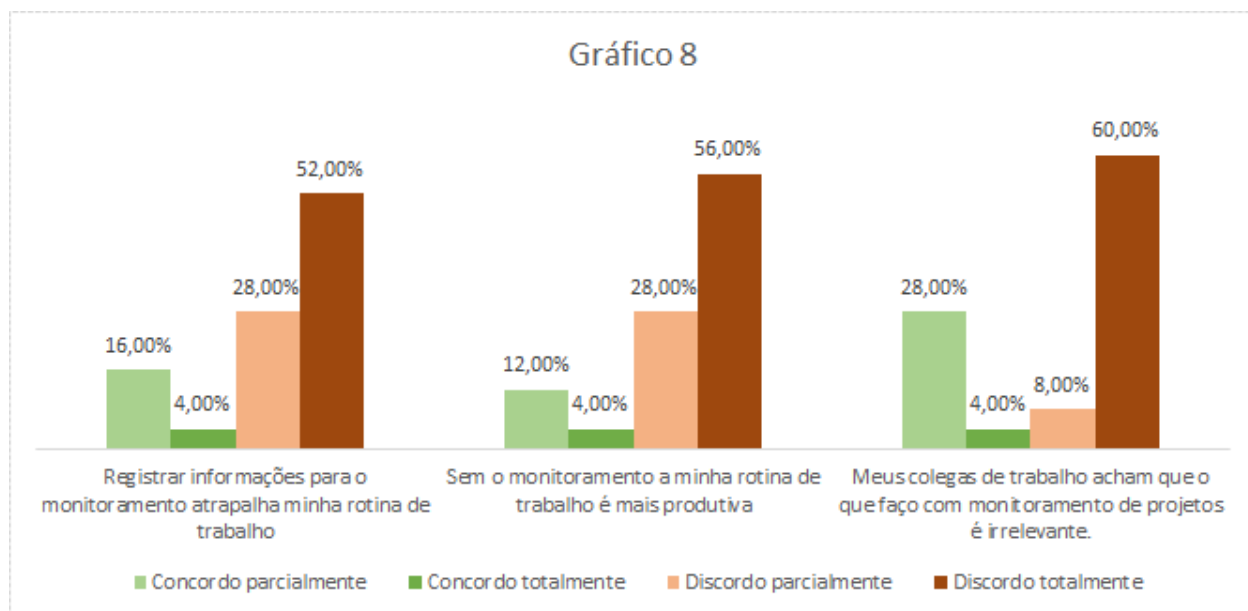
Em análise das respostas dos técnicos da concordância sobre os entraves dos projetos parados serem resolvidos após o assessoramento da SEPLAG, 25% dos entrevistados discorda. Contudo, parte significativa deles concorda apenas parcialmente com essa afirmação. Podemos inferir que esse padrão de resposta representa a própria resistência a mudança e a forma como o trabalho era organizado. Concordar parcialmente, significa que o técnicos entendem que o assessoramento do DEFI/SEPLAG não foi essencial para dissolver os gargalos dos projetos, porém ajudou, e que sem o mesmo, esses gargalos seriam superados de outras formas. A questão da burocratização do trabalho e criação de rotinas de monitoramento não tem, portanto, relevância valorativa para os técnicos, indicando que essa questão não foi enraizada na forma de pensar a gestão de projetos por eles. Porém, os mesmo se sentem beneficiados com essa nova forma de conduzir a gestão dos projetos de forma mais burocrática e organizada.



Elaboração própria, 2015.

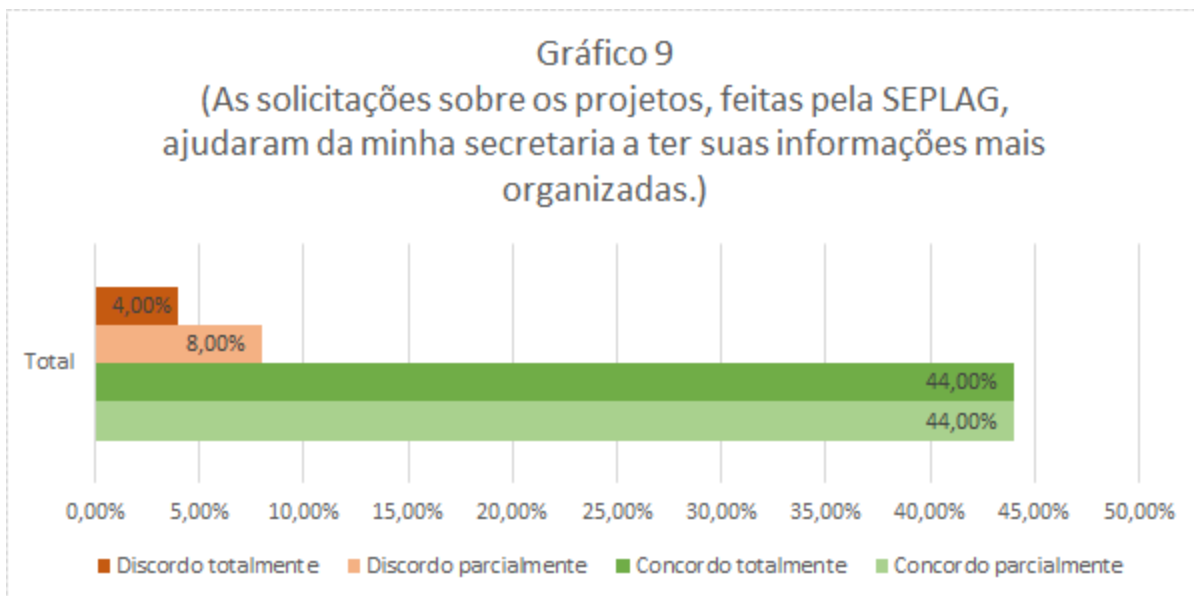
Mesmo que os técnicos dos escritórios de projetos entendam os benefícios do monitoramento e a importância da periodicidade das ações, essas reuniões não entraram para a agenda dos secretários e da pasta com o mesmo empenho ou com a importância que os técnicos dos escritórios dão a essa pauta. Os técnicos do escritório local entendem a importância em realizar reuniões internas de monitoramento de projetos, contudo, não é realidade das secretarias a realização dessas reuniões com os dirigentes da pasta. Pensando na rotina da secretaria de forma global, ou seja, na sua orgânica institucional, a secretaria não entendeu a importância do monitoramento de projetos pois as rotinas ficaram boa parte na instância operacional e não atingiram os dirigentes. Ou está claro tanto para os técnicos quanto para o secretário e a pasta não implantou com afinco a ideia, por algum motivo.

Existe um descompasso entre a agenda de melhoria de gestão estabelecida pela vinda da SEPLAG e as prioridades das secretarias. Esse pode ser um indicativo que não há dentro desse processo de implantação um empreendedor político para internalizar a prioridade do processo de monitoramento.



Elaboração própria, 2015.

Quanto a visão dos técnicos dos escritórios de projetos, podemos perceber, analisando o gráfico 8, que a maioria dos técnicos, cerca de 80% deles, entende a relevância do registro de informações e monitoramento paulatino de projetos, pois eles se sentem beneficiados com o monitoramento de projetos e não o enxergam de forma negativa. Mesmo acumulando mais uma função, o técnico do escritório local entende a relevância do registro de informações. A questão seguinte traz a visão do entrevistado sobre sua percepção em relação a relevância do seu trabalho na perspectiva da imagem mediante seus colegas de trabalho sobre o monitoramento dentro da gestão da secretaria, um terço dos entrevistados sente que a rotina de monitoramento é vista como irrelevante dentro da gestão da secretaria por seus colegas de trabalho. Em outras palavras, apenas os integrantes do escritório de projetos entenderem a relevância do monitoramento dentro da gestão. Isso pode ser resultado de um trabalho de monitoramento feito de forma descolada da gestão da pasta, como uma atividade a parte. Se o monitoramento ocorresse dentro da gestão, internalizado, e não como uma rotina a parte, essa porcentagem poderia ser menor.



Elaboração própria, 2015.

O gráfico 9 mostra uma análise final positiva do trabalho realizado pela SEPLAG através do DEFI. Entre os entrevistados, apenas 12% deles acham que o trabalho dos técnicos da SEPLAG não tem ajudado a manter mais organizadas as informações dos projetos. Isso indica que o Departamento tem cumprido seu papel de assessoramento da gestão e de implantar práticas de organização para fortalecimento institucional das secretarias e, para além disso, as pastas beneficiadas conseguem enxergar melhora no seu trabalho após a ação do DEFI/SEPLAG.

## Considerações finais

Os dados apresentados mostram como é possível traçar paralelos entre a teoria de políticas públicas e a prática em um município brasileiro, apontando avanços, limites e desafios a serem superados no contexto de reformas administrativas.

Dentre os avanços que a reforma administrativa pode trazer à dinâmica de gestão pública, o caso de Osasco demonstra como as reuniões mensais de monitoramento têm ajudado a organizar as informações dos projetos e, de acordo com o levantamento feito com os escritórios locais, percebe-se a importância das reuniões mensais bem como uma relação próxima entre os técnicos da SEPLAG e as demais secretarias o que tende a facilitar o trabalho. Contudo, os escritórios locais entendem que há uma necessidade de estarmos mais

presentes em suas secretarias pois os mesmos afirmam que nossa presença (física) em seus locais de trabalho seria possível compreender melhor a realidade de cada uma

A assessoria que a SEPLAG presta aos projetos das secretarias vem sendo percebido no trabalho feito pelos técnicos dos escritórios locais mas, em algumas respostas não há uma melhora na assessoria. Ao analisar o perfil dos entrevistados as respostas com maior dificuldade de entender as mudanças trazidas junto ao sistema de acompanhamento por parte SEPLAG é sentida principalmente nos funcionários com maior tempo de serviço público, pois neste tempo, é possível construir ganhos, tanto materiais quanto políticos, em que os atores envolvidos no processo de mudança institucional provocada pela implantação da Secretaria de Planejamento e Gestão e, especificamente, da ação do DEFI por meio do monitoramento dos projetos estratégicos, possivelmente não estejam dispostos a abrir mão desses ganhos, pois, segundo Bergue (2010) *“a resistência à mudança está relacionada, eminentemente, no resultado de uma contabilização de perdas e ganhos potenciais que possam decorrer de uma inovação introduzida por um processo de mudança.”*

Neste processo de estruturar as informações dos projetos para cada secretaria, os escritórios locais verificaram através dos monitoramentos realizados, que projetos que estavam parados, sejam por fatores internos ou externos fossem resolvidos ou dados encaminhamentos para a sua realização.

## Referências

ABRUCIO, Fernando L.; LOUREIRO, Maria R. **Finanças públicas, democracia e accountability**: debate teórico e o caso brasileiro. In: ARVATE, Paulo R.; BIDERMAN, Ciro. Economia do setor público no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier; Campus, 2004. p. 75-102.

BERGUE, Sandro Trescastro. **Cultura e mudança organizacional**. [online]. 2010,

COHEN, Michael D.; MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. A **Garbage Can Model of Organizational Choice**. Administrative Science Quarterly, v. 17, n. 1, p. 1-25, 1972.

FERNANDES, Antonio S. A. **Path dependency e os Estudos Históricos Comparados**. BIB, São Paulo, nº 53, I o semestre de 2002, pp. 79-102.

HERNANDEZ, José Mauro da Costa, CALDAS, Miguel P. **Resistência à mudança**: uma revisão crítica. Revista de Administração de Empresas, São Paulo. V. 41, n. 2, p. 31-45. Abr./Jun. 2001.

KINGDON, W. John. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. Boston: Little, Brown and Company, 1984.

LOUREIRO, M. R. **Instituições, Política e Ajuste Fiscal**: O Brasil em perspectiva comparada. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, 2001, vol. 47, n. 16, pp. 75-96.

MINAS GERAIS, **Acordo de Resultados**, Secretaria do Estado de Planejamento e Gestão. [online], 2015.

O'TOODLE JR, L. J.; MONTJOY, R. S. **Relações Interorganizacionais no processo de implementação**. Public Administration review, p 229-249, 1984.

OLIVEIRA, Fátima Bayma de (org.). **Política de gestão pública integrada**. Rio de Janeiro: Faperj; FGV, 2008.

OSASCO, **Lei Complementar nº 261, de 17 de maio de 2013**. Dispõe sobre a criação da Secretaria de Relações Institucionais - SRI, da Secretaria de Planejamento e Gestão -

SEPLAG, da Secretaria de Comunicação Social - SECOM, extinção da Secretaria de Governo - SG, sobre a reorganização da estrutura interna da Secretaria de Esportes, Recreação e Lazer - SEREL e dá outras providências. Disponível em: <<http://leismunicipa.is/akrqd>>

REZENDE, Flávio da Cunha. **Por que reformas administrativas falham?** *Rev. bras. Ci. Soc.* [online]. 2002, vol.17, n.50], pp. 123-142.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas:** uma revisão da literatura. *Sociologias* [online]. 2006, n.16, pp. 20-45.

SOUZA, Celina. **Relações Intergovernamentais e a Reforma da Administração Pública Local.** Recife: Seminário sobre a Reforma da Administração Pública: Possibilidades e Obstáculos, 1998.