

FACULDADE LATINO-AMERICANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS
FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

JOCEANE GASPARETTO

A CONSTRUÇÃO DE UMA GESTÃO MUNICIPAL EFETIVA, BASEADA EM
PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E GESTÃO PARA RESULTADOS - O caso da
Cidade de Canoas.

SÃO PAULO

2018

JOCEANE GASPARETTO

A CONSTRUÇÃO DE UMA GESTÃO MUNICIPAL EFETIVA, BASEADA EM PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E GESTÃO PARA RESULTADOS - O caso da Cidade de Canoas.

Dissertação apresentada ao curso Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais e Fundação Perseu Abramo, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Greiner Teixeira Marinho da Costa

SÃO PAULO

2018

GASPARETTO, Joceane.

A construção de uma gestão municipal efetiva, baseada em planejamento estratégico e gestão para resultados - O caso da Cidade de Canoas / Joceane Gasparetto. São Paulo: FLACSO/FPA, 2018.

Quantidade de páginas: 121 p.

Dissertação (Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas), Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Fundação Perseu Abramo, Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas, 2018.

Orientador: Prof. Dr. Greiner Teixeira Marinho da Costa

JOCEANE GASPARETTO

A CONSTRUÇÃO DE UMA GESTÃO MUNICIPAL EFETIVA, BASEADA EM PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E GESTÃO PARA RESULTADOS - O caso da Cidade de Canoas.

Dissertação apresentada ao curso Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas, Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Fundação Perseu Abramo, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Magíster em Estado, Gobierno y Políticas Públicas.

Aprovada em:

Prof. Dr. Greiner Teixeira Marinho da Costa
FLACSO Brasil/Fundação Perseu Abramo (orientador)

Prof^a Dr^a Cecília de Almeida Gomes
Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo

Prof. Dr. Eduardo Tadeu Pereira
ABM – Associação Brasileira de Municípios/Fundação Perseu Abramo

*Dedico este trabalho ao meu companheiro
Marcos Aurélio da Silveira, meu amor, cuja
compreensão e parceria foi fundamental para o
andamento deste projeto.*

*Ao filho Vitor Gasparetto da Silveira, um ser
de luz que me faz acreditar na bondade humana.*

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, gostaria de agradecer ao meu orientador Greiner Costa, pelo incentivo, atenção e dedicação.

Aos Professores e colegas da turma 07 do mestrado. Ao aprendizado, parceria e o incentivo necessários para seguir em frente.

Aos amigos e colegas, cuja convivência e troca de experiências foi fundamental nesta jornada.

A Manuela Schneider que me incentivou a estudar para a conquista deste mestrado, ao Daniel Cardozo pelo apoio nos momentos mais difíceis, a Marina Dermann que foi minha parceira para desbravar a Cidade de São Paulo; e a Sandra Werlang que apoiou na finalização da pesquisa.

A todos os entrevistados que me acolheram e contribuíram com depoimentos ricos e instigantes.

Um agradecimento especial ao prefeito Jairo Jorge, que me acolheu nos momentos difíceis, acreditou nas minhas ideias e na equipe de trabalho, e que propiciou esta experiência estudada.

Aos prefeitos Gilmar Rinaldi e Ary Vanazzi, que me propiciaram o aprendizado e a possibilidade de realização da gestão pública, com seriedade e compromisso com os trabalhadores e trabalhadoras.

A minha família, minha base e segurança. Em especial ao meu companheiro Marcos Aurélio da Silveira, pela acolhida, sabedoria, incentivo e paciência. Este trabalho dedico em especial a você.

À FPA e FLACSO, pela oportunidade que viabilizou a realização do meu mestrado.

“A cidade é um produto da natureza, tal qual uma caverna ou um formigueiro. A cidade é também uma obra de arte consciente. Uma obra coletiva e complexa, que contém muitas, infinitas obras de arte mais simples e mais pessoais. Junto com o idioma, a cidade é a maior obra de arte do homem.”

Lewis Mumford¹

¹ MORENO, Júlio. O futuro das Cidades. Editora SENAC. São Paulo, 2002.

RESUMO

O objetivo desse trabalho é analisar as experiências das gestões realizadas na prefeitura de Canoas, RS, no período de 2009 a 2016, verificando a relevância do modelo e das práticas de planejamento e gestão por resultados, identificando as principais dificuldades enfrentadas e os limites políticos e institucionais, que processos de mudança encontram na realidade da administração pública brasileira. A metodologia adotada foi o estudo de caso. Para isso, foi realizada análise de documentos oficiais, do período de gestão, e entrevistas individuais com dirigentes municipais, servidores e lideranças comunitárias, com o propósito de coletar as percepções sobre a experiência por eles vivenciada. Com a análise documental e as entrevistas procurou-se resgatar a metodologia de trabalho adotada ao longo do período de gestão – com ênfase para o planejamento estratégico, plano de metas e sistema de monitoramento - e verificar os resultados obtidos no caso analisado. Dados os resultados positivos e mesmo os limites e obstáculos políticos e estruturais encontrados, o presente estudo de caso pode ser utilizado para disseminar a experiência e fortalecer a cultura do planejamento para a qualificação das gestões, dialogando com a necessidade de implantação de mecanismos de governança. Este posicionamento se fundamenta no princípio de que gestões democráticas e populares devam trabalhar na perspectiva de que o processo de planejamento e de gestão seja construído com as pessoas, e que, como consequência, resultem em melhor capacidade de governo, envolvimento da sociedade, e em resultados concretos, atendendo em maior medida as demandas e expectativas da população.

Palavras-chave: gestão pública - planejamento estratégico - gestão por resultados.

ABSTRACT

The goal of this work is to analyze the management experiences realized in the Canoas, RS, city hall, in the period from 2009 to 2016, verifying the relevancy of its model and the practices of planning and management by results, identifying the main difficulties faced and the political and institutional limits that these processes face on the reality of Brazilian public administration. The methodology that was adopted was the case study. To do that, it was done an analysis of official documents of this period and interviews with municipal leaders, public servants and community leaderships, with the objective of collecting their perceptions about the experiences they experienced. With the documental analysis and the interviews it sought to recover the work methodology adopted along the management period - with an emphasis on the strategic planning, goal plan and monitoring system - and to verify the results obtained in the analyzed case. Given the positive results and the limits and political and structural obstacles faced, the present case study might be utilized to disseminate the experience and strengthen the culture of planning for the qualification of management, dialoguing with the necessity of implementation of governance mechanisms. This positioning is based on the principle that democratic and popular operations should work on the perspective that the process of planning and management is constructed with the people and that, as a consequence, result in better governance and the involvement of society, and in concrete results meeting the demands and expectations of the population.

Keywords: public administration - strategic planning - management by results

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Triângulo de governo	32
Figura 2 - Plano de metas por programa - 2013/02.....	53
Figura 3 - Ciclo de gestão de monitoramento.....	63
Figura 4 - Software de monitoramento	65
Figura 5 - Georeferenciamento das obras do Plano de Metas.....	66
Figura 6 - Mapa da mortalidade infantil em Canoas.....	112
Figura 7 - Percentual de crianças extremamente pobres em Canoas.....	113
Figura 8 - Índice de Gini em Canoas.....	114

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Avaliação do XI PMC - 2º semestre 2014 - Secretaria Municipal de Obras	55
Gráfico 2 - Plano de metas - Secretaria do Meio Ambiente - 2009 a 2016	67
Gráfico 3 - Acumulativo de metas 2009 a 2016.....	68

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Diferentes períodos do planejamento governamental brasileiro	27
Quadro 2 - Área temática e programas	49
Quadro 3 - Fatores de oportunidades 2011 a 2021.....	52
Quadro 4 - Princípios da estratégia da cidade	52
Quadro 5 - Planilha entrevistados – Entrevista qualitativa (outubro e novembro, 2018)	73
Quadro 6 - Programas PPA Canoas	115
Quadro 7 – Programas PPA Canoas	117
Quadro 8 - Obras por finalidade. Monitoramento	121

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - PIB Municípios Rio Grande do Sul	110
Tabela 2 - IDH Canoas.....	111
Tabela 3 - Renda, pobreza e desigualdade em Canoas	111

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
1 GESTÃO ESTRATÉGICA NO SETOR PÚBLICO	22
1.1 TRAJETÓRIA DO PLANEJAMENTO NO BRASIL.....	23
1.1.1 Orçamento por programas	28
1.1.2 O planejamento municipal	30
1.2 O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL – PES	31
1.2.1. O triângulo de governo	32
1.3 GESTÃO POR RESULTADOS	35
1.4 O ESTADO HERDADO	41
2 DESCRIÇÃO E CONTEXTUALIZAÇÃO: A GESTÃO ESTRATÉGICA NA PREFEITURA DE CANOAS	44
2.1 O CONCEITO DE GESTÃO ESTRATÉGICA ADOTADO.....	44
2.2 A DEFINIÇÃO DE PRIORIDADES, PROGRAMAS ESTRATÉGICOS E O PPA	45
2.3 A CONTRIBUIÇÃO DO CONGRESSO DA CIDADE PARA O PROCESSO DE GESTÃO ESTRATÉGICA	50
2.4 O PROGRAMA DE METAS DA CIDADE DE CANOAS.....	53
3 O SISTEMA DE CONTROLE E MONITORAMENTO	57
3.1 A MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA.....	57
3.2 A DEFINIÇÃO DO MODELO DE ACOMPANHAMENTO DO PLANO DE METAS	62
3.2.1 A constituição do sistema de monitoramento	62
3.2.2. O monitoramento das metas	66
3.3. OS GRUPOS EXECUTIVOS DE AÇÃO (GEAS)	68
3.4. AS REUNIÕES GERAIS DE GOVERNO	70
3.5. AS PLENÁRIAS DE SERVIÇO	70
4 ANÁLISE DOS RESULTADOS OBTIDOS	73
4.1. A PERCEPÇÃO DOS ENTREVISTADOS SOBRE O MODELO DE GESTÃO ESTRATÉGICA IMPLANTADA	74
4.2. A PERCEPÇÃO SOBRE OS RESULTADOS ALCANÇADOS.....	78
4.3. URGÊNCIAS VERSUS “IMPORTÂNCIAS” NA GESTÃO ESTRATÉGICA.....	81

4.4. AS DIFICULDADES E LIMITES DE IMPLANTAÇÃO DO MODELO DE GESTÃO POR RESULTADOS	82
4.5. A PERCEPÇÃO SOBRE O MONITORAMENTO IMPLANTADO	86
4.6. A PERCEPÇÃO SOBRE A MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA NA GESTÃO	91
4.7 VISÕES SOBRE O PAPEL DO PREFEITO NA GESTÃO POR RESULTADOS	93
4.8 A DESCONTINUIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E A MOBILIZAÇÃO DA SOCIEDADE	94
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	97
REFERÊNCIAS.....	107
APÊNDICE I - CARACTERIZAÇÃO GERAL DO MUNICÍPIO	110
APÊNDICE II - PROGRAMAS ESTRATÉGICOS PPAs	115
APÊNDICE III - ROTEIRO PARA AS ENTREVISTAS	119
APÊNDICE IV - OBRAS POR FINALIDADE.....	121

INTRODUÇÃO

Ainda são poucas as administrações municipais que implantam processo de planejamento estratégico e gestão por resultados. Mesmo as gestões que investem no planejamento, monitoramento e na gestão por resultados, que alcançam suas metas e implantam o programa de governo, nem sempre esta construção resulta na consolidação de uma cidade participativa, com indivíduos críticos e na constituição de capital político, capaz de mobilizar a sociedade, para manter a continuidade dos projetos.

A presente pesquisa visou analisar a gestão de 2009 a 2016 na Cidade de Canoas/RS, que realizou planejamento estratégico e gestão por resultados, envolvendo o conjunto de servidores, através de instrumentos de governança e a sociedade, e de um sistema de participação popular, que reuniu nos seus 08 anos, cerca de 120 mil pessoas. Os resultados, ao final do mandato, podem ser observados na ampliação significativa do orçamento público, no reconhecimento internacional, nacional e regional (através de recebimento de 57 prêmios), e na consolidação de políticas públicas, que resultaram na transformação da cidade e da vida de seus habitantes, através das 2.384 metas propostas.

Fazer uma gestão pública balizada por planejamento e gestão por resultados, buscando nas equipes de trabalho coesão e vontade para implantar o planejado, torna-se um grande diferencial em uma gestão, pois atualmente os limites e desafios impostos aos gestores municipais têm trazido grandes dificuldades na implantação de políticas públicas, sendo necessário planejamento e foco, para vencer os desafios impostos pelas constantes desconstruções dos orçamentos, das políticas públicas, e pela criminalização da política.

Como resultado desta perspectiva, a presente pesquisa escolheu as seguintes perguntas que orientaram a investigação: “Qual é o papel do planejamento estratégico e da implantação da gestão por resultados, na formação de um governo efetivo? Quais os resultados que a adoção de um método de gestão pode gerar em relação à percepção dos envolvidos, e à ampliação do capital político e do envolvimento das equipes e da sociedade?”

O estudo tem como objetivo geral identificar e analisar experiência de gestão, indicando boas práticas de governança e gestão para resultados, contribuindo para a

construção de gestões públicas efetivas e com o envolvimento da sociedade. Os objetivos específicos para a pesquisa foram assim definidos:

- Apresentar experiências de governança e fortalecimento de uma nova cultura organizacional baseada na gestão para resultados, apontando os limites, desafios e possibilidades.
- Descrever o processo de implantação de gestão por resultados, e a percepção dos agentes políticos, dos servidores e das lideranças comunitárias envolvidas no processo de participação.
- Verificar na gestão analisada, os resultados quanto à participação popular no monitoramento, e a constituição de capital político de novos sujeitos com consciência crítica e capazes de garantir a continuidade das políticas públicas.

Ao analisar gestões municipais que realizaram planejamento estratégico e gestão por resultados, o seu processo de implantação, seus desafios, aprendizados da equipe envolvida e resultados conquistados, procura-se auxiliar na difusão de experiências que visam qualificar a gestão pública. Esta é uma ação necessária, já que os municípios possuem papel central na implantação de políticas públicas para a população.

Para levantar opiniões e dialogar com gestores e pessoas relevantes para a gestão do período estudado, foram realizadas entrevistas com gestores, lideranças comunitárias e servidores municipais, com vista a coletar, via questionário de pesquisa qualitativa², as percepções sobre a gestão estratégica realizada, verificando as suas percepções sobre os limites e potencialidades. As entrevistas foram realizadas por blocos:

- a) Gestores municipais - Prefeito, vice-prefeita e secretários municipais de áreas distintas.
- b) Servidores envolvidos com o processo de implantação do planejamento e do monitoramento.
- c) Responsável pela implantação do sistema de participação popular.
- d) Lideranças comunitárias – participantes do sistema de participação popular.

² Foi utilizado o questionário padrão para todos os entrevistados (questionário apresentado no apêndice III).

Nas entrevistas com dirigentes municipais procurou-se conhecer quais foram os principais desafios encontrados, para orientar o trabalho da equipe no planejamento, tendo em vista as constantes urgências que assombam o cotidiano da gestão pública. Também, entender como se deu o processo de envolvimento das equipes para a execução do pactuado com o núcleo de coordenação de governo, e quais foram as principais dificuldades e os aprendizados durante o processo. Ao prefeito, em especial, buscou-se indagar sobre os principais conceitos de gestão que o levaram a determinadas escolhas na organização do modelo de gestão e no processo de planejamento.

Em relação aos servidores responsáveis pelo planejamento de governo e pelo monitoramento, as entrevistas visaram aprofundar as informações coletadas na análise documental, no sentido de entender como se deu o processo de implantação, além de conhecer quais foram os maiores desafios e aprendizados durante o processo.

As entrevistas com lideranças comunitárias foram realizadas com o objetivo de conhecer a percepção sobre o processo de planejamento, o seu envolvimento em relação ao monitoramento e o processo de *feedback* das informações para a comunidade. Em especial, buscou-se identificar suas percepções em relação às conquistas da comunidade e a importância de determinadas políticas públicas.

A presente dissertação está dividida em 04 capítulos: 1) Revisão da literatura - A trajetória do planejamento público no Brasil; o planejamento estratégico situacional; e a gestão por resultados. 2) Descrição e contextualização sobre a gestão estratégica implantada na Prefeitura de Canoas - O conceito de gestão estratégica adotado; a definição de prioridades, programas estratégicos e PPA; a contribuição do Congresso da Cidade para a gestão estratégica, e o programa de metas da Cidade. 3) O sistema de controle e monitoramento implantado - A modernização administrativa; a definição do modelo de acompanhamento do plano de metas; os grupos executivos de ação, e as reuniões gerais de governo. 4) A análise dos resultados obtidos nas entrevistas da pesquisa qualitativa.

No capítulo 1, foi resgatado o conceito de planejamento governamental e a trajetória do planejamento público no Brasil, que foi majoritariamente tradicional, “normativo” e sem a participação dos envolvidos, tendo havido uma mudança desta realidade somente na década de 90, quando iniciou a implantação de experiências de planejamento estratégico participativo. O tema do orçamento por programas que

reorientou a lógica de planejamento e programação orçamentária foi abordado, na perspectiva de que ao construir o PPA, LDO e LOA com os programas estratégicos oriundos do processo de planejamento, o resultado é uma maior transparência, controle e consolidação institucional do planejamento.

O capítulo 1 conceitua e apresenta o Planejamento Estratégico Situacional (PES), uma concepção de planejamento que vai além de uma visão econômica, incorporando o contexto social e político existente nas sociedades e que devem ser levadas em consideração no planejamento e execução do plano. Apresenta ainda o triângulo de governo - programa de governo, capacidade de governo, e governabilidade, que segundo Matus, são macro variáveis essenciais, que precisam estar controladas para garantir o sucesso de uma gestão.

Por fim, este primeiro capítulo apresenta e conceitua a gestão por resultados, que nasce e é implantado inicialmente nos países capitalistas. A gestão por resultados nasce com o gerencialismo, de forma a responder às insuficiências do modelo burocrático, e busca modernizar a máquina pública para garantir a competitividade, construir o estado mínimo com redução de gastos, e a eficiência na prestação de serviços. Nos dias de hoje, a gestão por resultados está sendo implantada em administrações de várias vertentes ideológicas - inclusive as de esquerda, visando a construção de um estado mais eficiente, que transforme as estruturas sociais e econômicas excludentes, implantando políticas públicas que incluam as pessoas.

O capítulo 2 foi elaborado de forma a apresentar o conceito de gestão estratégica adotado na Prefeitura de Canoas. Buscou descrever a metodologia de implantação do modelo adotado; seus Programas estratégicos das duas gestões, a interface e contribuição do sistema de participação popular no processo. Por fim, apresenta o programa de metas instituído na cidade nos 08 anos de gestão estudada, sendo que as metas se constituíram na operacionalização do planejamento estratégico, tendo no final do mandato sido executado 83% do planejado.

O capítulo 3 descreve o modelo de controle e monitoramento adotado na Prefeitura de Canoas, as estratégias de gestão utilizadas nas mais variadas instâncias de governança; o processo de modernização administrativa implantado; e o processo de captação de recursos para a consolidação do planejado. Por fim, apresenta a metodologia de monitoramento e os resultados alcançados neste processo.

No capítulo 4, é apresentada a análise das entrevistas realizadas de forma a verificar a percepção dos entrevistados sobre o modelo de gestão estratégica

implantado e os resultados alcançados. Foram realizadas 09 entrevistas. A transcrição de cada uma delas auxiliou e facilitou a organização do trabalho de análise. A partir dessa base, foram identificadas e discutidas as dificuldades e limites de implantação do modelo, a percepção dos entrevistados sobre o processo de monitoramento que foi implantado, e como foi o envolvimento dos gestores e a mensuração dos resultados atingidos. Naquele período de gestão foi implementado um projeto de modernização administrativa. As entrevistas procuraram também indagar sobre a percepção dos envolvidos, o que foi feito e o papel do prefeito no processo. Por fim, foi analisado o tema da descontinuidade de algumas políticas públicas no período de gestão posterior e questionado se ocorreu mobilização da sociedade para defendê-las.

A partir desse estudo sobre a gestão municipal em Canoas, observa-se que foi realizado o processo de planejamento estratégico participativo, constituindo assim um pacto de realização do plano, que teve sua operacionalidade através da criação do plano de metas, constituído a cada semestre e debatido e apresentado para servidores e lideranças comunitárias. Para garantir a execução do planejado, foi criado um sistema de controle e monitoramento e ciclos de monitoramento envolvendo o conjunto de governo para resolução dos conflitos e gargalos decorrentes da execução do plano.

A gestão estratégica da Prefeitura de Canoas ocorreu no período de execução das políticas desenvolvimentistas implantadas pelos presidentes Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, que consolidaram um conjunto de políticas públicas e investimentos, das mais variadas áreas, que poderiam ser acessadas pelos municípios, constituindo grandes oportunidades aos gestores. A prefeitura de Canoas reestruturou-se, remodelando a administração municipal de forma a priorizar a captação de recursos e garantir a execução, buscando mais agilidade ao governo e aproveitando as oportunidades decorrentes deste período.

Como resultado do processo, houve a execução de políticas públicas que mudaram a Cidade e transformaram a vida de milhares de pessoas, que foram incluídas através da ampliação dos serviços públicos e de realização de ações de infraestrutura que geraram qualidade de vida.

O planejamento estratégico participativo e a gestão por resultados, combinados com a constituição de uma metodologia de controle e monitoramento do plano, se torna em uma potente ferramenta de gestão, que auxilia os gestores municipais a

constituírem governos mais eficientes e eficazes, mudando a vida das pessoas com o desenvolvimento econômico e social.

1 GESTÃO ESTRATÉGICA NO SETOR PÚBLICO

Planejar significa a montagem de um Plano Estratégico prevendo possibilidades, analisando cenários, fazendo escolhas para construir viabilidade aos resultados necessários, tomando como elemento central formar capacidade de gestão no processo de implantação e habilidade para enfrentar surpresas e eventos imprevistos inevitáveis na gestão governamental. (MATUS, 2007). Dirigir um governo refere-se, portanto, a avaliar bem situações, diagnosticar em profundidade os problemas relevantes de uma cidade ou de um país, escolher com qualidade um rumo a seguir, e ter a capacidade de persistir nesta direção apesar dos obstáculos que se ofereçam.

O planejamento governamental é definido por Jackson De Toni (2014, p. 6) como "um processo político coletivo, coordenado pelo Estado que, através do aumento da capacidade de governo, realiza um projeto estratégico de sociedade". Para esse autor o planejamento vai além de garantir a eficiência e eficácia, da mera alocação de recursos e do debate econômico. Tampouco significa apenas um modelo gerencial. O planejamento é a própria essência do ato de governar, é uma aposta em determinados cenários, são decisões estratégicas constantemente tomadas para incidir no futuro (TONI, 2014, p. 6).

É preciso posicionar-se antecipadamente sobre qual planejamento público? Para que? Como será construído? Que atores sociais vão perder ou acumular força? Esse debate conduz diretamente ao campo teórico pantanoso onde habitam os conceitos mais seminais das ciências de governo: o papel central do Estado regulador e a relação com o mercado. Não há planejamento sem posicionamento ideológico prévio sobre estes temas (TONI, 2014, p. 18).

O planejamento é apresentado por diversos autores como devendo ser um processo participativo, envolvendo todos os atores sociais relevantes (MATUS, 2017, JANUZZI, 2001, SOUZA, 2008, TONI, 2014). O processo de planejamento não é apenas uma atividade técnica estritamente objetiva e neutra, conduzida por tecnocratas iluminados. Para Januzzi (2001) o planejamento público deve garantir a participação dos técnicos em planejamento, mas também todos os grupos de pressão interessados na definição das políticas públicas, no governo, na sociedade civil e nas

diferentes instancias da burocracia pública. O processo de planejamento deve garantir a participação e o controle social.

No entanto, o planejamento governamental implantado no Brasil, pode ser qualificado como um planejamento tradicional “normativo”, de natureza voluntarista e autoritária. “Voluntarista - escassamente apoiado em análise metodologicamente coerente, e autoritário – baseado em “acordos de gabinete” e sem participação “dos envolvidos”” (DAGNINO, 2010, p. 24).

A partir do primeiro período de governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva, há uma evolução no planejamento governamental. São incorporados em nível nacional vários dos mecanismos de participação já utilizados pelas Prefeituras de esquerda de todo o país, particularmente adotadas por administrações municipais em que os(as) prefeitos(as) eram filiados(as) ao PT, seguindo os princípios e objetivos do que foi denominado desde os anos de 1990 como o “modo petista de governar”³. Em nível nacional, durante os governos de Lula e Dilma, houve participação popular das definições estratégicas, através da realização de Conferências e fortalecimento dos Conselhos, que tiveram papel preponderante de definição de políticas e investimentos públicos.

O novo regramento institucional que foi consolidado para que os Estados e Municípios pudessem acessar os recursos do governo federal, previa o fortalecimento dos Conselhos Municipais e a realização de planejamento integrado. Para Souza (2008, p. 5), “evolui do chamado planejamento tradicional e governamental para uma concepção de planejamento estratégico, para atingir, do ponto de vista da sociedade, a sua forma mais democrática e transparente com o planejamento participativo”.

1.1 TRAJETÓRIA DO PLANEJAMENTO NO BRASIL

As raízes do planejamento governamental no Brasil datam do século XIX, sobretudo a partir de 1890 (SOUZA, 2008 apud Maciel, 1989) e foi um instrumento do desenvolvimento econômico e social, tendo ocorrido ao longo dos anos, avanços e retrocessos na sua implantação. (SOUZA, 2008)

³ Para Souza o “modo petista de governar” é a concepção de gestão democrática em que há um processo de criação de novas esferas públicas visando a efetivação da participação popular. Para isso, os elementos centrais de prática de gestão democrática são: criação de novas esferas públicas democráticas; abertura do Estado e, redefinição dos atores políticos. (SOUZA, 2006. p. 8 e 15)

Sobre o processo de constituição do planejamento governamental, (TONI, 2014) analisa que desde sua constituição durante o Estado Novo teve o domínio da lógica econômica e por vezes prática autoritária, e se materializou como planos de desenvolvimento, em especial de infraestrutura nacional e fomento da industrialização através de estatais.

Já na República Velha, no Século XIX, foi institucionalizado o Plano de Viação, que deu os primeiros passos na sistematização da coordenação das contas públicas. Posteriormente foi criado o Plano de Recuperação Econômico-Financeira para resolver os desequilíbrios das contas públicas. (SOUZA, 2008)

Nos anos de 1930, durante a constituição do Estado Novo, foi adotada a concepção de planejamento governamental. Neste período, no primeiro governo de Getúlio Vargas, tem início a construção de um Estado capitalista de caráter nacional-desenvolvimentista, início da industrialização brasileira e da intervenção do Estado, através da criação de empresas públicas e estatais. A prática de planejamento adota a sistematização de planos, programas e projetos de ação, e posteriormente para a condução dos negócios públicos, investimentos e para que houvesse o crescimento econômico e desenvolvimento social. Neste período, coube ao Estado o papel de ser o indutor e condutor de planejamento econômico do país e na proteção do Estado e da burguesia nacional, garantindo industrialização com base eminentemente nacional. (SOUZA, 2008)

As iniciativas implantadas a partir da década de 1930 culminaram com forte intervenção do Estado na sociedade por meio do planejamento governamental, e colaboraram para uma cultura e prática de planejamento. Culminou também para que houvesse racionalidade nas ações e no processo decisório das políticas governamentais. Foram criados vários planos para dar conta das necessidades do período, a exemplo do Plano de Obras e de Defesa Nacional, criado no período posterior a segunda guerra mundial. (SOUZA, 2008)

No segundo período Vargas, de 1950 a 1954, o Estado já estava permeado pelos interesses dos grandes capitalistas e pelas elites nacionais e internacionais, além de possuir uma política econômica liberalizante (SOUZA, 2008 apud IANNI, 1986), com uma consolidada burguesia industrial. Nesse período, foram realizadas algumas iniciativas de planejamento, com vistas a resgatar o papel público do Estado, sendo lançado o Plano Nacional de Reparcelamento Econômico, no ano de 1951, e a criação de um Fundo de Reparcelamento Econômico para financiar iniciativas

público-privadas, bem como a criação do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE), Petrobras, BNB, BASA, Badesul, Eletrobrás, encarregados de financiar principalmente o crescimento nos setores de infraestrutura e obras públicas, viabilizando, assim o desenvolvimento econômico do país. (SOUZA, 2008, apud SOUZA, 1984; apud IANNI, 1986)

No Governo Juscelino Kubitschek (JK) - 1956 a 1961, foi criado o Plano de Metas, tendo em sua formulação programas e projetos de ação governamental com uma forte articulação entre o capital privado nacional, o capital estrangeiro e o Estado, com o objetivo de acentuar o processo de industrialização (SOUZA, 2008 apud KON, 1999, p. 8).

Nos Governos de Jânio Quadros e João Goulart - 1963 a 1965, foi concebido o Plano Trienal, para promover a recuperação do ritmo de crescimento econômico no período do governo JK (SOUZA, 2008 apud MACEDO, 1987), que não foi implementado devido a renúncia de Jânio e a deposição do Presidente João Goulart pelo golpe militar de 1964.

No Governo Militar - 1964 a 1985, houve a criação de vários planos. O primeiro foi o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) para o período de 1964 a 1966, o Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED), para o período de 1968-1970, este último tendo como objetivos a valorização da empresa privada e a aceleração do desenvolvimento econômico, com a estabilização de preços e o controle inflacionário. (SOUZA, 2008)

Na visão de TONI (2014, p.8), "os governos militares vão aprofundar a industrialização, a dependência externa e a intervenção estatal, agora, em bases políticas autoritárias."

Na década de 1970, é lançado o I Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico, o I PND, para o período de 1972-1974, que alavancou no país o padrão de crescimento econômico com base em investimentos em setores dinâmicos, como a construção e ampliação da infraestrutura, assim como a disseminação de política e ideologia de desenvolvimento nacional, pautada na forte presença do Estado e de suas empresas públicas, estatais e sociedade de economia mista. (SOUZA, 2008 apud MARTINS, 1985)

Após a crise internacional do petróleo, em 1973, o regime militar implanta do II Plano Nacional de Desenvolvimento, o II PND para o período de 1975-1979, que dava sequência à lógica de acumulação capitalista capitaneada pelo Estado, sendo

assegurada pelos governos militares. Esse período foi extremamente turbulento, tendo em vista que ocorreu, ainda em 1979, a segunda crise do petróleo que forçou novamente, as economias a se reajustarem e a viabilizarem alternativas de políticas econômicas que pudessem superar as dificuldades causadas pelos aumentos do preço do barril de petróleo (SOUZA, 2008).

Os resultados do Plano de Metas e Bases para a Ação de Governo, para o período 1970-1973, e do I Plano Nacional de Desenvolvimento, para o período 1972-1974, foram estrondosos, pois o país alcançou níveis de crescimento que variaram de 7% a 9%, entre 1970 e 1973, atingindo 10%, em 1973, e, entre 8% e 10%, em 1974, segundo o I PND, superando todas as expectativas governamentais do regime militar no país (SOUZA, 2008, p. 20).

Nos anos 1980-1985, com vistas a buscar o equilíbrio das contas públicas, tentando controlar o déficit fiscal e a inflação, e atendendo aos interesses das grandes empresas privadas e do grande capital nacional e internacional, é implantado o III Plano Nacional de Desenvolvimento, o III PND (SOUZA, 2008). A crise, iniciada ao final da década de 70, impossibilita o financiamento de políticas públicas e a promoção do desenvolvimento social.

A partir dos anos 90, na chamada Nova República, inicia-se a implementação de um programa Reforma de Estado com a implantação da agenda neoliberal e foi abandonado o modelo de planejamento dos períodos anteriores. Foi adotado como objetivo central buscar atender aos interesses e às expectativas financeiras mais imediatas do empresariado e do sistema bancário. Esta agenda priorizou as reformas estruturais e/ou ajustes estruturais, como o redimensionamento do papel do Estado e o caráter de intervenção no setor público. (SOUZA, 2008)

As reformas fiscal e tributária realizadas neste período, com objetivo de equilibrar as contas públicas, bem como a reforma administrativa, foram implantadas no sentido de tornar o serviço público mais eficiente. Porém, o objetivo de fundo era a consolidação das políticas neoliberais no país, com privatizações de setores estratégicos e com políticas centradas no mercado global e na estabilidade monetária. (SOUZA, 2008)

As políticas econômicas recessivas implantadas na década de 90, inviabilizam o crescimento e o planejamento de longo prazo, levando o poder público a depender do capital financeiro para financiar suas políticas. Para Souza (2008, p. 24), a partir deste período a "dinâmica econômica capitalista e globalizada, imediatista e

financeiramente predatória em termos de produção, passa a ser a principal matriz orientadora e norteadora do crescimento econômico do país", levando ao desemprego e diversos problemas sociais.

Para Jackson De Toni (2014, p. 9) "O governo Sarney -1985 a 1989 e o Governo Collor - 1990 a 1992, iniciaram cada um em contextos muito específicos, o que foi consolidado pelos governos de Fernando Henrique Cardoso - 1994 a 2002, denominado de fase democrático-liberal do planejamento governamental". A trajetória do planejamento governamental, para este autor, pode ser dividida em cinco grandes períodos assim caracterizados: 1) nacional-desenvolvimentista, 2) desenvolvimentista-dependente, 3) desenvolvimentista-autoritário, 4) democrático-liberal, e 5) "desenvolvimentista-societal", com características apresentadas na tabela abaixo. (TONI, 2014, p. 7 e 8)

Quadro 1 - Diferentes períodos do planejamento governamental brasileiro

Fase	Características	Período
I - nacional-desenvolvimentista	<ul style="list-style-type: none"> Planejamento Estatal Nacionalismo econômico Planejamento econômico-normativo 	dos anos trinta até o pós-guerra
II - desenvolvimentista-dependente	<ul style="list-style-type: none"> Desenvolvimento associado ao capital externo - Industrialização acelerada Modernização do Estado e da burocracia estatal 	do pós guerra ao golpe militar
III - desenvolvimentista-autoritário	<ul style="list-style-type: none"> Planejamento autoritário, economicista e normativo Lógica do comando e controle Planos de Desenvolvimento 	nos Governos militares
IV - democrática-liberal	<ul style="list-style-type: none"> Recomposição formal das organizações de planejamento CF de 1988, Início dos ciclos dos PPAs Gerencialismo e domínio da lógica orçamentária-fiscal 	da redemocratização ao governo Lula I
V - desenvolvimentista-societal	<ul style="list-style-type: none"> Retomada do planejamento com ênfase setorial Mudanças pontuais nos PPAs: mais participação e territorialização da agenda PPAs de Estados e Municípios 	do governo Lula I até o presente

Fonte: TONI (2014, p. 8).

A partir de 2003 assume o presidente Luís Inácio Lula da Silva, que implanta um modelo que combinou estabilidade monetária com a retomada do crescimento econômico e políticas de distribuição de renda. Buscou avançar inicialmente pelas vias de maior fragilidade no neoliberalismo: deu prioridade às políticas sociais e aos projetos de integração regional.

A partir dos bons índices de aceitação do governo e com a estabilidade econômica, foi possível realizar os ajustes econômicos, marcando a implantação de uma estratégia desenvolvimentista, no que Sader (2013) chama de "pós-

neoliberalismo", na medida em que aposta no papel da indústria brasileira, realiza investimentos em setores e situações estratégicos (exemplo do pólo naval), prioriza o papel do Estado como indutor do desenvolvimento econômico e implanta uma política internacional inovadora, reforçando o papel do país e da América Latina e inviabilizando a ALCA.

Posterior ao mandato do presidente Lula, assume em 2010 a Presidente Dilma Rousseff que mantém os programas estratégicos e os amplia. Os presidentes Lula e Dilma, fortaleceram o papel estratégico das estatais, a exemplo do BNDES e PETROBRÁS, realizara investimentos em infraestrutura com programas como o PAC e implantara diversos programas sociais fundamentais para garantir aos brasileiros das camadas mais frágeis da sociedade, qualidade de vida. (SADER, 2013)

Foram implantadas ainda "novas práticas governamentais":

O último período houve ajustes importantes nas práticas governamentais, em especial o acréscimo de protocolos mais participativos e uma ênfase na produção de agendas regionalizadas (TONI, 2014, p.11).

Para este autor o planejamento governamental neste último período foi retomado em uma dimensão de integração à gestão pública e tendo caráter mais participativo e descentralizado. O autor cita as mudanças metodológicas ocorridas nos Planos Plurianuais Federais (PPA). Os PPAs organizados no final dos anos 90, já incorporaram "uma preocupação gerencial forte, voltados à estratégia e ao conceito de gestão de resultados, influenciados pela escola gerencialista do momento". (TONI, 2014, p. 4)

Por fim, o autor analisa que "não foi desenvolvido ainda no país um planejamento estratégico a altura dos desafios de um projeto nacional", pois precede a isso, a necessidade de o presidente ter liderança e governabilidade para ter a maioria política capaz de implantar as mudanças necessárias. (TONI, 2014)

1.1.1 Orçamento por programas

A partir da constituição de 1988, houve a reorientação da lógica de planejamento da programação orçamentária. Isso ocorreu ao ser estabelecido diversos normativos que buscavam reorientar o processo de alocação dos recursos para atingir resultados e garantia de avaliação de seus impactos na sociedade. Em

outras palavras, os PPAs (Planejamento Plurianual), LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e LOA (Lei Orçamentária Anual), apresentam na sua estrutura de organização os programas, projetos e ações definidos através do planejamento de determinado governo, sendo inseridos no orçamento, com metas e valores de investimentos.

Com a nova lógica orçamentária, na prática um programa orçamentário nasce a partir do reconhecimento de um problema, e a despesa alocará recursos públicos em ações (atividades, projetos e operações especiais) para combatê-lo. As ações orçamentárias do governo alinham a despesa pública à obtenção dos resultados pretendidos, um ciclo de planejamento garantido inclusive no PPA, com gerenciamento do plano capaz de estruturar o governo para melhor atingir os resultados (BARCELOS e CALMON, 2014).

Segundo a economista Esther Deweck as finanças e o orçamento público se constituem na atualidade em uma grande disputa distributiva, tanto do ponto de vista da tributação, quanto do ponto de vista dos investimentos a serem realizados (DEWECK, 2016). Para a autora, a prática mais comum nas análises sobre o processo orçamentário no Brasil tem sido abordar o orçamento como instrumento de política fiscal ou como elemento de mediação do conflito distributivo entre atores, sejam eles governamentais ou não.

A partir da visão de que o orçamento público é um importante instrumento que garante a execução das políticas públicas e do planejamento municipal, a proposta de elaboração do orçamento por programa, abre o caminho para uma gestão pública mais competente e efetiva. Para os autores (CECILIO; GIACOMINI; ROGUSKI, 1999), esta lógica induz e melhora administrativa e à gestão estratégica:

Sua lógica induz a necessidade de orçamentos ligados às ações e estas à execução financeira, forçando que se trabalhe rumo a Orçamentos-verdade. Desvela os problemas do processo de planejamento, controle e execução de obras, produzindo as crises necessárias para se caminhar em direção à melhoria na execução e qualidade das obras e serviços. Promove o pensamento, o planejamento e a gestão estratégicos dentro da máquina (CECILIO; GIACOMINI; ROGUSKI, 1999, p. 15 e 16).

A metodologia de orçamento por programas e por resultados, garante controle e transparência no gasto público, além de que, se vinculado ao planejamento estratégico de governo, pode se constituir em uma poderosa ferramenta de planejamento e monitoramento de gastos públicos.

1.1.2 O planejamento municipal

A nível da gestão pública municipal, são várias cidades que realizam processo de planejamento municipal, nas mais variadas metodologias. Analisou-se na presente pesquisa, as experiências que utilizaram a metodologia do Planejamento Estratégico Situacional – PES, ou seja, as cidades de Curitiba, São Paulo, São José dos Campos e Santo André.

Em Curitiba, a administração estruturou-se a partir do Programa de Governo discutido com a população durante o processo eleitoral. Posterior ao processo de planejamento, constituiu-se 24 projetos estratégicos, compostos por 260 operações. (CECÍLIO, 1999, p. 7). Montou-se uma estratégia para garantir a execução do plano, promovendo a articulação do planejamento com a gestão, aproximando-se dos servidores responsáveis pelo andamento da máquina pública, constituindo a gerência de informações e de um sistema de informações que viabilizasse o monitoramento e a execução do plano, promovendo os ajustes necessários a partir da análise sistemática da conjuntura. Segundo (CECÍLIO, 1999), ao final do processo, “os projetos estratégicos se transformaram em realidade, e têm vida. Até agosto de 1998, foram realizadas e terminadas 1.156 ações, sendo que 150 operações estão em andamento, representando 58% do total” (CECÍLIO, 1999, p.15).

No caso de Santo André e São José dos Campos, foi adotado o método PES e a sua implantação baseou-se no conceito do Triângulo de Governo de Matus, quais seja: o programa de governo, capacidade de governo e a governabilidade do sistema. Nas duas prefeituras, foi implantado um desenho básico da metodologia, que conforme aponta (BELCHIOR, 1999), tinha como objetivo, equilibrar o Triângulo de Governo, elaborando um plano de ação e uma direção estratégica para sua realização.

Após a realização de seminário de governo para se fazer um pacto em torno do processo e estabelecer as discussões iniciais, foi instituído um grupo-tarefa com agentes de planejamento (denominação dada aos seus componentes), que tinha como responsabilidade inicial aprofundar a análise dos problemas de capacidade e de governabilidade, bem como do detalhamento dos projetos. A sala de situações foi organizada para ser composta pelos agentes de planejamento, que eram os responsáveis, em cada área, pela implementação das operações de ataque aos nós

críticos dos problemas e pelo acompanhamento e controle da execução dos projetos; e devido ao seu caráter estratégico, deveria ter vinculação direta com o Chefe do Executivo (BELCHIOR, 1999, p.46 e 47).

Por fim, a implantação do planejamento e gestão por resultados (GpR) na Prefeitura de São Paulo foi analisada por (MARIN, 2016). Para o autor, há diferentes funções desempenhadas pelos sistemas de GpR, sendo elas separadas em três macro categorias: desempenho, governança e política. A gestão do então prefeito Fernando Haddad em São Paulo, focou nas funções relacionadas a governança e transparência na gestão. A pesquisa de Marin aponta de que houveram avanços em agendas fundamentais para a cidade, como a de mobilidade, de ocupação do espaço público e de retomada da capacidade de investimento municipal. (MARIN, 2016, p, 167). A execução do plano e do Programa de Metas passou também por dificuldades de implantação, em especial sobre a agenda produzida pela oposição e mídia, que utilizavam os dados para realizarem pressão sobre a gestão. Para (MARIN, 2016), “o Programa de metas devia ter tido uma importância maior do ponto de vista gerencial, e o sistema GpR, precisa operar com um nível maior de institucionalização, mas também de flexibilidade” (MARIN, 2016, p.169).

O planejamento municipal é uma ferramenta importante de gestão, que constitui estratégias e operações necessárias para a realização de uma gestão pública eficiente. Para além disso, se implantado com uma estrutura de monitoramento, garante a execução do plano, potencializando as ações das equipes de trabalhos já existentes nas diversas estruturas de uma gestão.

1.2 O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL – PES

O método PES qualifica a gestão e constitui-se em um instrumento gerencial eficaz. Para Matus (2007) o planejamento situacional refere-se à arte de governar em situações de poder compartilhado, ou seja, nas situações da nossa realidade.

No que diz respeito a metodologia de planejamento, a diferença de abordagem entre o modelo normativo e economicista historicamente desenvolvido no Brasil, é profunda. Para Matus (2007), o planejamento normativo é determinista, pois assume que é possível prever ou tratar como constante o comportamento de todas as variáveis que não controla e que são muitas no campo político-social. Já o PES

considera os múltiplos recursos escassos e critérios de eficiência e eficácia, inclusive eficácia política.

Para Belchior (1999, p. 41), a concepção de planejamento constituída por Carlos Matus se constitui em uma visão que vai além da perspectiva econômica, possibilitando a análise de todo contexto social e político existente. No método PES, considera-se que se deva adotar tecnologias compatíveis com a velocidade da mudança das situações reais; que se deva enfrentar o problema da incerteza dentro da qual se desenvolve o planejamento e montar um sistema de análise e acompanhamento do plano que apoie a tomada de decisões na conjuntura da sua implantação.

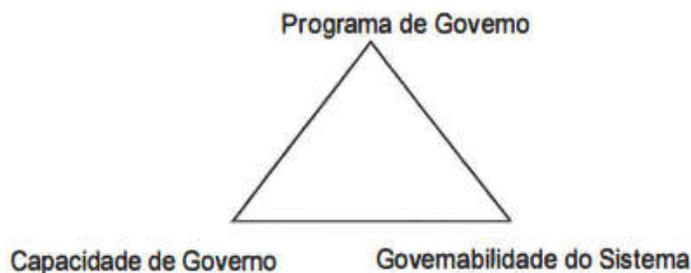
Ao analisar o método PES, Dagnino (2010) afirma que ele é uma "contraproposta epistemológica" ao planejamento de tipo economicista. Isso porque nega a possibilidade de um único diagnóstico da realidade, enfatiza que os vários atores "explicam" ou fazem "recortes" interessados da realidade. No PES se reconhece que os atores em situação de governo nunca têm o controle total dos recursos exigidos por seus projetos. Que os recursos escassos não são só os econômicos, mas os de poder, de conhecimento e de capacidade de organização e gestão, entre outros. Que a ação humana é intencional e nunca inteiramente previsível; e, por fim, que o jogo social é sempre de "final aberto." (DAGNINO, 2010, p. 24)

Segundo Matus (2006), o ator escolhe seu plano, mas não pode eleger as circunstâncias favoráveis ou desfavoráveis que o motivam e nas quais deve realizá-lo. Ainda, o plano responde não apenas à vontade e ideologia do governante, mas também às circunstâncias nas quais ele é formulado.

1.2.1. O triângulo de governo

Para Matus, a arte de governar implica em equacionar simultaneamente três macros variáveis, equilibrando-as: o programa de governo, a capacidade de governo e a governabilidade do sistema. (BELCHIOR, 1999)

Figura 1 - Triângulo de governo



Fonte: Miriam Belchior (1999, p.34)

As três macros variáveis são apresentadas por Belchior (1999): 1) Programa de governo: refere-se ao conteúdo dos projetos de ação que um ator se propõe a realizar para alcançar seus objetivos. 2) Governabilidade do sistema: corresponde à relação entre as variáveis que o ator controla e as que escapam do seu controle, ou seja, quanto mais variáveis decisivas um ator controla maior sua liberdade de ação, e 3) Capacidade de governo: conjunto de técnicas, métodos e habilidades de um governante e sua equipe de governo para conduzir o processo rumo aos objetivos declarados. (BELCHIOR, 1999, p. 35)

A implantação do PES se dá em quatro momentos: explicativo, normativo, estratégico e tático operacional. Os momentos são assim descritos segundo Belchior (1999):

Momento explicativo: busca-se compreender a realidade identificando os problemas que os atores que atuam no jogo declaram - corresponde ao foi, é, tende a ser. Nesse momento os problemas são selecionados e precisados com rigor, sendo selecionados os nós críticos.

Momento normativo: A partir dos nós críticos escolhidos no momento anterior, faz-se o desenho prévio das operações capazes de atacá-los e produzir resultados que nos aproximem das metas, o chamado plano direcional. Em seguida, é necessário analisar a consistência desse plano pelo exame de dois aspectos: por um lado, da eficácia das operações para atingir a situação-objetivo e, por outro, o balanço entre os recursos requeridos para o seu desenvolvimento e os disponíveis.

Momento tático operacional: A direção estratégica, na proposta de Matus, se subdivide em cinco mecanismos básicos: 1) a gerência por operações, 2) o orçamento por programas, 3) a petição e prestação de contas, 4) o planejamento de conjuntura e, 5) a sala de situações.

É no momento tático operacional que se organiza o suporte do planejamento. O plano que resulta deste processo de planejamento deve estar organizado em operações e projetos de ação. A partir disso é "possível utilizar o plano como um instrumento de organização para a ação, a partir da qual os mecanismos de direção estratégica apontados por Matus, podem se desenvolver" (BELCHIOR, 1999, p 40).

Seria possível, dessa forma, realizar a gerência por operações, ou seja, implementar uma administração por objetivos, descentralizando a execução do plano, mediante a definição de responsabilidades precisas dos órgãos encarregados de executá-los. Alia-se a esse mecanismo de gerenciamento o de orçamento por programas (BELCHIOR, 1999, p. 40).

Esta estrutura de gestão também é apontada por Cecílio; Giacomini; Roguski (1999), a operacionalização do plano e para que haja um governo eficaz. Para eles, são necessárias três condições para garantia da eficiência: a existência de um plano modular (estrutura dos projetos estratégicos, organizados em operações e ações), orçamento por programas e gerência por operações (CECILIO; GIACOMINI; ROGUSKI, 1999, p.11).

Ao implantar o Planejamento Estratégico Situacional (PES) nos municípios de São José dos Campos e Santo André, Belchior (1999), utilizou a metodologia PES, como instrumento de gestão, ao diagnosticar que através dele, se estabelece um plano, com operações, projetos de ação e módulos operacionais.

Dessa maneira, é possível utilizar o plano como um instrumento de organização para a ação, a partir da qual os mecanismos de direção estratégica apontados por Matus, podem se desenvolver. Seria possível, dessa forma, realizar a gerência por operações, ou seja, implementar uma administração por objetivos, descentralizando a execução do plano, mediante a definição de responsabilidades precisas dos órgãos encarregados de executá-los (BELCHIOR, p. 40, 1999).

A experiência de planejamento implantada na Prefeitura de Curitiba e analisada por (CECILIO; GIACOMINI; ROGUSKI, 1999), aponta que nem sempre se necessita de recursos financeiros para a execução dos projetos estratégicos planejados. "Das ações executadas, 90% até agora não necessitaram de dinheiro. Alguns projetos não demandam recursos de investimento, bem como outros devem direcionar-se cada vez mais às parcerias". Em cada realidade há demandas que necessitam de volume expressivo de recursos para que haja a sua execução, porém em momentos de

escassez de recursos, é possível planejar e implantar projetos estratégicos potentes, utilizando a estrutura e reordenando recursos existentes.

Nesta medida, apesar da incerteza, da incapacidade de controlar os recursos, do abandono de qualquer posição determinística, há sempre espaço para a ação humana intencional, para se “fazer história”, para se “construir sujeitos” individuais e coletivos e para se lutar contra a improvisação, construindo um caminho possível que se aproxime do rumo desejado (DAGNINO, 2010, p. 24).

O planejamento é uma forma de assegurar que as mudanças sejam realizadas de forma competente, criteriosa, e com aderência aos consensos obtidos através da participação da sociedade e dos servidores envolvidos no processo.

A implantação do PES de forma participativa potencializa o planejamento, na medida em que através do envolvimento de todos cria um pacto para a sua execução. O processo de planejamento se torna legítimo e é mais facilmente incorporado no dia a dia da gestão, se for um processo de construção coletiva. Em um planejamento eficaz, a construção dos cenários e do plano é resultado das discussões e decisões tomadas pelo conjunto dos gestores, a partir do olhar de cada um.

Para além do ato de planejar, o planejamento de uma gestão precisa ser incorporado no seu dia a dia. Para a execução do plano é necessário organizar o governo e implantar método de gestão para viabilizá-lo e um instrumento eficaz de monitoramento e avaliação. A implantação de uma gestão por resultados tem sido um caminho adotado por diversas gestões, modernizando a gestão pública e buscando a implantação de políticas públicas pactuadas com a população, constituindo gestões transparentes e que transformam verdadeiramente a vida das pessoas.

1.3 GESTÃO POR RESULTADOS

Várias administrações municipais têm implantado gestão por resultados como forma de buscar a eficiência na gestão pública para maior qualidade na prestação de serviços, o aumento da qualidade das políticas públicas e a busca da equidade e fortalecimento da cidadania.

Realizar uma boa gestão representa a possibilidade de implantar políticas públicas capazes de transformar a vida das pessoas; uma gestão que inclua e que coloque o Estado a serviço da população, garantindo o acesso aos direitos fundamentais. Uma gestão deve planejar de forma estratégica e participativa e ter

capacidade de implantar o planejado. E isso é possível, com a realização da transformação do aparelho do estado, da máquina pública que herda na sua essência o estado burocrático com estruturas pesadas, que não é neutra e que disputa, de dentro do estado, uma concepção de governo.

A gestão por resultados, a partir do estabelecimento de metas e com a constituição de método eficaz de monitoramento, é uma metodologia que busca ampliar a qualidade da gestão, pois promove a pactuação, a organização e o controle. Governos de esquerda têm implantado excelentes gestões utilizando a gestão por resultados e o sistema de metas. A definição de problemas prioritários, indicadores de situação, a fixação de metas e a busca de resultados são conceitos perfeitamente coerentes com a proposta do método PES, e foram implantados na experiência de gestão em Canoas, estudada na presente pesquisa.

Uma gestão por resultados, somada com o fortalecimento do papel do Estado, o compromisso com a sua qualificação, com sua desburocratização, com a inovação, como novos mecanismos de gestão que radicalizem a democracia e o acesso às políticas públicas, é uma importante contribuição que a esquerda pode apresentar para a administração pública.

No contexto histórico, a Administração Pública evoluiu do modelo patrimonialista (de cunho clientelista) para o weberiano burocrático, tendo a posterior evoluído para uma administração gerencial que iniciou na Grã-Bretanha de Thatcher (1979), seguiu para os Estados Unidos de Reagan (1981) e espalhou-se pela Europa Continental (1989), até aportar no Brasil na década de 1990. (MARIN, 2016)

Para José Celso Cardoso a chamada nova administração pública gerencial é o movimento teórico e político que nasceu como crítica das organizações estatais burocráticas dos anos 1970 e 1980 e que cresceu difundindo a cultura do empreendedorismo norte-americano instigando a aplicação de princípios gerencialistas usados em organizações privadas no âmbito da administração pública. (CARDOSO JR. 2011, P 26)

Conforme analisa (MARIN, 2016; TROSA, 2001), o gerencialismo desenvolveu-se para dar conta da necessidade de redefinição do papel do Estado no século XX em razão das profundas transformações da sociedade, como o avanço tecnológico, as transformações das relações sociais e econômicas, o acirramento da competitividade, o surgimento da globalização e a consolidação da democracia. (MARIN, 2016 apud TROSA, 2001, p. 24)

A reforma gerencial do Estado brasileiro, proposta pela doutrina neoliberal e iniciada pelos governos civis que sucederam à queda do militarismo, foi montada para transformar a administração pública em um aparato gerencial, flexível e eficiente, uma reforma proposta para modernizar o Estado, tornando-o mais próximo daquele dos países de capitalismo avançado, e não encontrando na sua implantação muitos opositores. (DAGNINO, 2010)

A administração gerencial preocupou-se inicialmente com a redução de gastos da administração com vistas ao estado mínimo, e com a eficiência na prestação do serviço. Posteriormente houve a preocupação com o aumento de sua qualidade; e finalmente, com os aspectos ligados à cidadania, como equidade e *accountability*⁴. (MARIN, 2016 apud ABRUCCIO, 1997, p. 14)

Para Dagnino (2010) certos setores da esquerda latino-americana possuíam uma visão de que o enfoque da administração gerencial era “de direita” uma vez que o que este buscava era a otimização das condições de reprodução do capital e, portanto, o aumento da exploração da classe trabalhadora, e era visto como mais uma tentativa do capital para instrumentalizar este processo em seu benefício. (DAGNINO, 2010, p. 18)

Para Abrucio (1997) embora o gerencialismo tenha surgido em governos de cunho liberal, é necessário debatê-lo em todos os contextos:

Toda a discussão sobre a utilização do *managerialism* na administração pública faz parte de um contexto maior, caracterizado pela prioridade dada ao tema da reforma administrativa, seja na Europa ocidental (CASSESE, 1989), seja no Leste europeu ou ainda no Terceiro Mundo (CAIDEN, 1991; KAUL & COLLINS, 1995). O modelo gerencial e suas aplicações foram e estão sendo discutidos em toda parte. Modelos de avaliação de desempenho, novas formas de controlar o orçamento e serviços públicos direcionados às preferências dos “consumidores”, métodos típicos do *managerialism*, são hoje parâmetros fundamentais a partir dos quais diversos países, de acordo com as condições locais, modificam as antigas estruturas administrativas. (ABRUCIO, 1997, p.7)

O autor enfatiza que o modelo burocrático weberiano não respondia mais às demandas da sociedade contemporânea (ABRUCIO, 1997 apud POLLITT, 1990), pois não mais atende os anseios do cidadão. "O modelo gerencial começa a preencher um

⁴ De forma geral, o termo *accountability* é usado para caracterizar relações em que um agente é convocado a responsabilizar-se por suas ações perante outro (Marin, 2016 apud Mulgan, 2000). Para Pedro de Lima Marin, o *accountability* em um regime democrático requer que o cidadão seja capaz de identificar o responsável pelo bom ou mau desempenho governamental (MARIN, 2016, p.59).

vácuo teórico e prático, captando as principais tendências presentes na opinião pública, entre as quais se destacam o controle dos gastos públicos e a demanda pela melhor qualidade dos serviços públicos". (ABRUCIO, 1997, p.7)

O debate sobre o ressignificar e capacitar o estado para a gestão pública é apresentado por Cardoso JR (2011), que traz elementos essenciais, no sentido de que ao Estado cabe não apenas fazer as coisas que já faz de modo melhor e mais eficiente, a ele cabe a tarefa de induzir, fomentar ou mesmo produzir as condições para a transformação das estruturas econômicas e sociais do país.

Para o autor, "o planejamento descolado da gestão corre o risco de tornar-se um conjunto de estudos, diagnósticos e proposições de objetivos sem eficácia instrumental, atividade incapaz de mobilizar os recursos necessários de forma racional, na direção pretendida pelo plano". Portanto se faz necessário realizar a transformação do aparelho estatal de forma a transformar a gestão pública e ter a capacidade de implantar o planejado, visão defendida pelos gerencialistas. (CARDOSO JR, 2011, p.12)

O modelo de gestão por resultados (GpR), é proposto neste contexto de administração gerencial, e como define (MARIN, 2016), "pode-se compreendê-la como um conjunto heterogêneo de práticas adotadas por governos para o alcance de melhores resultados".

Como já exposto anteriormente, em governos democráticos e populares, mensurar resultados é um instrumento de transparência fundamental, assim como a gestão por resultados é uma ferramenta imprescindível para a melhoria da gestão pública.

O então prefeito de São Paulo Fernando Haddad (PT), criou o Programa de Metas e o sistema de gestão por resultados. Na gestão de Haddad conforme analisa (MARIN, 2016), o sistema de gestão por resultados não era uma estrutura que se preocupava apenas com a eficiência e a eficácia, havendo uma preocupação com a qualificação das políticas e com a melhora dos serviços públicos, de forma a gerar maior eficiência, mas também a preocupação com o processo transparente de acesso ao conjunto de políticas.

A boa gestão é então compreendida como aquela que produz mais resultados, sendo necessário mensurar o desempenho, no entanto, conforme discorre (MARIN, 2016), "seria injusto afirmar que o desempenho é a única preocupação da GpR. Diversos autores destacaram a importância da mensuração de resultados como

instrumento de transparência e *accountability*. (Coglianese, 2009; Hood, 2007b; Pollitt, 2006) (MARIN, 2016, p 18)

Para Marin (2016), "esses autores começaram a desvendar a importância que a mensuração de resultados passaria a adquirir não apenas como uma forma de o Estado entregar serviços públicos melhores e mais eficientes, mas também de forma mais aberta e democrática".

Nessa visão, a mensuração de resultados deixa de estar associada a uma visão estritamente *gerencialista* da gestão pública, em que a eficiência e a eficácia são os principais valores, e passa a adentrar o campo da relação Estado sociedade que seria posteriormente explorado de forma mais complexa pela literatura da Governança Pública. (MARIN, 2016 apud Klijn, 2012; Peters, 2005, p. 18)

Na cidade de Canoas, o caso abordado por esta pesquisa e uma gestão de esquerda, o GpR foi implantado juntamente com o conceito de gestão focada no cidadão, com "choque de gestão"⁵ e participação através da radicalização da democracia. Os princípios da celeridade (com redesenho dos processos, reestruturação administrativa e grupos executivos de ação para resolver gargalos), de inovação, de transparência e participação. Uma gestão pautada pelo "sentido de urgência" e "cobrança por resolutividade"⁶.

As características de uma gestão por resultados foram apresentadas por (PELLICE; JUNIOR, 2016, apud GOMES, 2009) com seis pontos:

- 1) alinhamento claro entre todos os agentes políticos sobre as diretrizes e objetivos da organização, com a assunção de metas e resultados a serem alcançados;
- 2) atribuição de autonomia aos "executores-implementadores das políticas públicas";
- 3) "contratualização de resultados, autonomia e sanções";

⁵ O governo de Canoas, utilizou o conceito de "choque de gestão", que foi criado pelos governos do PSDB de Minas Gerais e Rio Grande do Sul como uma estratégia de marketing. No entanto para o prefeito Jairo Jorge este conceito expressava que "o setor público, mais do que o privado, precisa de uma gestão eficiente, eficaz e efetiva" (JORGE, 2014, p,56), devendo haver uma mudança profunda na forma de governar e na máquina pública. Mantivemos essa designação no presente estudo já que a incorporação de conceitos com origem em ideologia liberal para o desenvolvimento das gestões democrático-populares foi um procedimento comum ao longo da gestão. Em muitas situações de forma pouco crítica e contextualizada.

⁶ Palavras utilizadas de forma constante pelo então Prefeito Jairo Jorge.

- 4) avaliação constante dos resultados, por meio de um sistema de retroalimentação que permita a correção da rota de implementação da política pública;
- 5) "fortalecimento de uma modalidade de *accountability* [...] baseada no desempenho mensurado a partir de indicadores de resultados”;
- 6) substituição do “comportamento auto referido da burocracia, substituindo-o pela atenção a metas claras e contratualizadas”⁷

Estas características estiveram presentes na gestão da Prefeitura de Canoas. Os objetivos, as diretrizes, metas e resultados do governo foram construídos através de mecanismos de participação popular, e validados internamente, envolvendo os mais variados setores do governo, constituindo na prática uma pactuação sobre os resultados. O anúncio a cada semestre do Plano de Metas anterior, o percentual atingido por cada equipe, e o plano de metas para o próximo semestre, era esperado com ansiedade. Pude presenciar alguns destes momentos e não raro, havia torcidas e ao final fotos das equipes com cartazes rapidamente construídos, com o percentual das metas atingidas.

As equipes possuíam autonomia para a construção do plano operacional para cada meta, observadas as diretrizes gerais, a exemplo do envolvimento da comunidade e a transparência dos atos. Não havia na gestão em Canoas, um documento contratualizando os resultados, porém o processo de construção foi amarrado de tal forma, que na prática havia este compromisso; assim como vários secretários e adjuntos foram desligados do governo quando, por semestres seguidos, não atingiam as metas pactuadas.

O monitoramento e a avaliação ocorriam semanalmente a cada reunião de secretariado, que constava em sua pauta o planejamento e questões estratégicas, e mensalmente nas reuniões dos Grupos executivos de ação, momento de avaliação do andamento de cada meta e de discussão conjunta para encaminhamento dos gargalos. Os indicadores de resultado estavam presentes no monitoramento e na avaliação das metas.

A gestão precisa estruturar-se para a implantação do planejamento de governo, resgatando Toni (2014, p.6), "o planejamento é a própria essência do ato de governar",

⁷In: PELLICE; JUNIOR, 2016, p. 25 apud GOMES, 2009, p. 69.

em outras palavras, o planejamento não pode ser uma mera uma peça de ficção, uma ação de governo, versus o governo. É único, o planejamento é a base para o sucesso de uma gestão, que deve investir nas importâncias e não se perder nas urgências, focar nos projetos pactuados enquanto gestão e não se submeter à lógica de setorialização de caixinhas em cada secretaria, com suas prioridades, desconexas com a estratégia geral do governo.

1.4 O ESTADO HERDADO

Ao assumir uma gestão, o gestor público assume uma estrutura com servidores que exercem atividades importantes no cotidiano das administrações públicas. Esta estrutura organizacional existente nas mais diversas administrações, não é neutra, conforme discorre Dagnino (2010), esta estrutura administrativa possui sua dinâmica e uma cultura organizacional enraizada, com poder político e capacidade de influenciar na dinâmica de um governo.

Este é qualificado por Dagnino (2010), como o “Estado Herdado”, que se revela de várias formas, como nas políticas públicas que implementa o Estado e que serve à classe proprietária, com políticas que são preservadas e insuladas seguindo um padrão de eficiência e eficácia. Este Estado também se revela na "repartição política entre os partidos que apoiam o governo" e que se utilizam de suas estruturas para a prática do clientelismo.

Para o autor, ao assumir as estruturas do Estado, é preciso enfrentar esta dinâmica de forma a construir uma nova perspectiva rumo ao que Dagnino (2010) chama de "Estado necessário", centrado no atendimento das necessidades da população marginalizada, na promoção do desenvolvimento através da inclusão e na democratização do acesso e da gestão.

Presume-se que ao se dispor assumir estruturas de poder, determinado grupo pretende implantar o seu programa de governo, ou seja, um conjunto de políticas públicas e serviços que vão transformar positivamente a vida das cidades, das pessoas. Há administrações que enfrentam o dilema da máquina pública que por vezes pode engessar a ação e impedir a execução das políticas públicas, através das mais variadas amarras burocráticas. E neste cenário é preciso fazer escolhas estratégicas para garantir a construção do "Estado necessário", e não atuar - e muitas vezes se perder - na estrutura do "Estado herdado".

Por fim, para a construção do "Estado necessário", a composição de uma boa equipe é fundamental. Neste sentido, Dagnino (2010) aponta que os quadros devem "dominar os aspectos teóricos e práticos do processo de elaboração de políticas públicas a ponto de serem capazes de utilizá-lo como ferramenta da mudança social, econômica e política". Devem "atuar de maneira eficiente no seu dia-a-dia" fazendo uma administração pública cada vez mais eficaz no uso dos recursos, produzindo impactos crescentemente efetivos para a sociedade. (DAGNINO, 2010)

O processo de planejamento estratégico pode ajudar neste caminho, pois estabelecendo metas, constituindo processo de monitoramento e mecanismos de decisão que garantam a sua execução; constitui-se um importante passo para uma gestão estratégica e garantia de execução do planejado. Neste sentido, ao dizer que "o ato de planejar se confunde com o ato de governar", e que, "um Estado que funciona mal é porque planeja mal", Toni (2014) dá a magnitude da importância do processo de planejamento em uma gestão pública. Também aponta que a ação de governo resulta do jogo de forças existentes na sociedade e na gestão, e das opções políticas realizadas através do processo de planejamento.

O plano, mais que a organização ingênua e neutra dos meios, deve definir falar sobre os fins, as grandes escolhas políticas, e por tabela, deve dizer ao que se renúncia, define ganhadores e perdedores no jogo de poder (TONI, 2014, p. 7).

O planejamento e o estabelecimento de métodos de monitoramento são instrumentos fundamentais para elevar a qualidade da gestão pública. Combinados com a construção de indicadores, alimentam os mecanismos de deliberações de determinado projeto, e, boas informações e capacidade de deliberação são condições essenciais para uma alta capacidade de governo. O planejamento torna-se legítimo quando incorporado no dia a dia da gestão, na cultura organizacional, e se for um processo coletivo de construção.

A construção do futuro, dos cenários planejados por cada gestão, será o resultado das discussões e decisões tomadas pelo conjunto dos atores, a partir do olhar de cada um. Os responsáveis últimos e diretos pela direção das organizações públicas devem envolver-se no processo e responsabilizar-se pelas suas consequências. (TONI, 2014)

Como poderá ser visto nos capítulos 2 e 3 a seguir, são descritos diversos mecanismos implementados pela gestão municipal de Canoas no período 2009 a

2016, que podem ser relacionados às mudanças na estrutura da administração pública consideradas necessárias para viabilizar o Estado Necessário, com estruturas e regras institucionais que ampliassem possibilidades para que os resultados esperados pela equipe de governo e pela população viessem a ser alcançados.

2 DESCRIÇÃO E CONTEXTUALIZAÇÃO: A GESTÃO ESTRATÉGICA NA PREFEITURA DE CANOAS

O texto a seguir foi redigido com base em documentos da gestão e de registros elaborados pela autora que ocupou os cargos de Diretora de Monitoramento no primeiro semestre de 2010 e Secretária de Desenvolvimento Urbano e Habitação do segundo semestre de 2010 até março de 2015. Esse duplo papel – como gestora e hoje autora de um estudo sobre a gestão, coloca um desafio adicional à elaboração do presente estudo: aprofundar a análise guardando o necessário distanciamento em relação ao objeto estudado.

O governo do município de Canoas no período de 2009 a 2016 constituiu a gestão por resultados e metas, implantou um sistema de participação popular e um sistema de governança horizontal. Estas iniciativas resultaram no reconhecimento da qualidade da gestão, seja através de vários prêmios internacionais, nacionais e estaduais, mas também pela aprovação da população. Além disso, a implantação de 83% das metas pactuadas e a realização de 835 obras.

2.1 O CONCEITO DE GESTÃO ESTRATÉGICA ADOTADO

A gestão democrático-popular na cidade de Canoas tem seu início quando a coligação formada pelo então prefeito Jairo Jorge (PT) e composta por uma coalizão envolvendo 6 partidos, vencendo as eleições em 2008, em uma disputa contra o PSDB e PTB.

A nova gestão nasce com o conceito do "sentido de urgência"⁸, no entendimento que era preciso consolidar resultados desde os seus primeiros meses e na ideia de que a vocação do setor público é prestar serviços públicos de qualidade ao cidadão e oferecer maior qualidade de vida à população (JAIRO, 2014). Com a adoção de instrumentos de gestão estratégica, o governo nasce com a proposta de realização de mudanças, propondo inaugurar um novo ciclo de crescimento para a cidade, com o compromisso com a ética, transparência e o progresso.

⁸ O "sentido de urgência" era utilizado constantemente pelo Prefeito Jairo Jorge, em textos e discursos, pois entendia que o conjunto de desafios, e as expectativas da sociedade devem ser sanadas com celeridade, sob pena de perder as oportunidades. Além disso, buscava envolver o governo para ter agilidade na tomada de decisões e encaminhamento das demandas.

Foram incorporados como valores essenciais e centrais para o processo de gestão e decisões de governo, a democracia e a participação popular. Para isso foi constituído um sistema de participação popular envolvendo 10 elos de diálogo com a sociedade, a saber: o Congresso da Cidade, PPA participativo, Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, Conselhos Municipais, Prefeitura na Rua, Prefeito na Estação, Audiências públicas, Orçamento Participativo, Plenárias de Serviço e Instrumentos colaborativos de participação popular em ambientes virtuais. (CANOAS, 2009)

Após a realização do planejamento, a gestão por resultados e metas foi divulgada para as equipes de governo e para a sociedade, sendo já na 1ª reunião geral de governo apresentado o 1º Plano de Metas por Canoas, onde constavam as 60 metas pactuadas para as secretarias e levando em consideração o Programa de governo apresentado para a sociedade durante o período eleitoral. (CANOAS, 2009)

A mensagem de abertura do Planejamento Plurianual (PPA), enviada ao legislativo em 2009 apresenta a **missão** da nova gestão⁹:

Servir ao cidadão, com políticas públicas, ações e serviços eficientes, eficazes e efetivos, que gerem qualidade de vida, oportunidades, inclusão e tornem Canoas uma referência positiva na esfera regional, nacional e internacional;
Contribuir para o crescimento da cidade, tornando o município um instrumento de incentivo e geração do desenvolvimento social e econômico e a superação das desigualdades;
Aglutinar todas as forças da comunidade, de forma colaborativa, na busca de atitudes, soluções e medidas que promovam o progresso da cidade, aumentem a coesão social e a identidade do cidadão com Canoas. (CANOAS, 2009, p 5)

2.2 A DEFINIÇÃO DE PRIORIDADES, PROGRAMAS ESTRATÉGICOS E O PPA

A elaboração do Planejamento do Governo, partiu das diretrizes e projetos que compunham o Programa de Governo e que foi aprofundado e integrou o Planejamento Plurianual, transformando-se na Lei Municipal nº 5.394, de 25 de junho de 2009.

Para o prefeito Jairo Jorge (2013, p.3), "planejar significa olhar o processo de trás para frente, imaginar o projeto materializado e desdobrar todas as iniciativas que serão necessárias para que possamos chegar aos resultados". O ato de planejar foi

⁹ Prefeitura de Canoas - Plano Plurianual 2010 – 2013. Disponível em: <http://www.canoas.rs.gov.br/wp-content/uploads/2018/05/PPA-1.pdf>

incorporado na gestão, no entendimento de que é a forma de prever as dificuldades e antecipar-se para superá-las.

O planejamento estratégico realizado em Canoas, foi constituído de vários elementos do método Planejamento Estratégico Situacional (PES), tendo sido adaptado a sua metodologia. O processo de planejamento ocorreu de forma participativa, iniciando por um seminário com o conjunto de gestores e técnicos. A posterior os gestores formataram os programas estratégicos, o processo de construção do plano operacional de cada Programa, ou seja, a definição de sua descrição, interfaces e ações, envolveu internamente os gestores públicos e técnicos responsáveis por cada um dos programas, possibilitando que participassem da sua discussão e elaboração em cada Secretaria. (CANOAS, 2009)

As diretrizes da gestão estratégica e participativa originam-se no programa de governo e foram consolidadas em plenárias públicas organizadas posterior a eleição, ainda no ano de 2008, durante os trabalhos de transição antes da posse, onde o prefeito procurou ouvir em cada região, os principais problemas. O processo estabeleceu as seguintes diretrizes:

Uma visão de cidade com mais desenvolvimento, qualidade de vida e gestão eficiente;
Uma cidade integrada, cidadã, próspera e ética. Canoas tem que ser referência por suas virtudes, pela excelência e ineditismo de suas políticas públicas (CANOAS, 2009, p. 7).

Esta discussão envolveu inúmeras reuniões internas e a 1ª Rodada do Orçamento Participativo com quatro audiências públicas do PPA Participativo 2010/2013 em regiões da Cidade, que elegeram os 152 delegados que seriam responsáveis pelo monitoramento das prioridades definidas no Planejamento/PPA. (CANOAS, 2009) Este processo envolveu 2 meses de discussão e 1.979 pessoas da comunidade e centenas de servidores.

No PPA de 2009 a 2013, ou seja, no primeiro mandato, o resultado do processo de planejamento participativo apontou trinta Programas Estratégicos na Cidade de Canoas, a saber: Canoas Saúde Humanizada, Canoas Mais Segura, Saneamento para Todos, Programa escola comunidade, Programa de Prevenção de Drogas e Tratamento de Dependentes Químicos, Canoas Iluminada, Programa Moradia Cidadã, Guarda Comunitária, Centro de Especialidades Médicas, Canoas Mais Criança, Mais Cidadania, Canoas Minha Terra, Qualificação e Humanização no Hospital Nossa Senhora das Graças, Nosso HPSC, PAVICANOAS, Canoas Jovem,

Apoio ao Estudante – PAE, Canoas Mais Bela, Mais Cultura Canoas, Redesenho e Qualificação do Transporte Coletivo Urbano, Implantação de Novas Paradas e Terminais de Ônibus, Parada Fácil, Qualificação e valorização da Educação Municipal, Criação e Revitalização de Distritos Industriais, Nova Travessia na BR – 116. A apresentação sucinta de cada Programa consta no APÊNDICE II.

A construção destas políticas públicas constituídas através destes 30 Programas nas mais diversas áreas, consolidam a necessidade da Cidade em garantir a ampliação significativa do acesso da população aos serviços públicos, além de imprimir também maior qualidade na prestação de serviços. Para além disso, possuem a estratégia da realização da qualificação urbana, que além de ser desigual, com vários bairros populares sem acesso a infraestrutura; estavam há anos sem investimento no conjunto das regiões, apresentando problemas que são comuns nas regiões metropolitanas, a exemplo dos alagamentos.

A título de exemplo da importância dos Programas, descrevo a implantação do Programa PAVICANOAS, que possuía interface com o Programa Canoas Minha Terra, Programa Moradia Cidadã e Canoas Iluminada. A meta da gestão era realizar a pavimentação da totalidade das ruas da Cidade. O diagnóstico existente era de 126 vilas populares irregulares, e sem infraestrutura de saneamento, iluminação e pavimentação. Além disso, muitas destas vilas não possuíam um projeto urbanístico definido, com muitas moradias em leito de ruas e áreas de risco, fruto da ocupação desenfreada e algumas vezes desorganizadas.

Portanto, para iniciar a implantação do Programa PAVICANOAS, era necessário hierarquizar (por onde começar), sendo utilizado para isso o Orçamento Participativo, que definia as prioridades da execução do programa. Posterior a isso, a construção dos projetos de urbanismo e engenharia, para o planejamento e execução das obras. Nesta etapa entrava em execução o Programa Canoas Minha Terra, que realizava o processo de Regularização Fundiária nestas comunidades, adequando o projeto urbanístico às necessidades do Plano Diretor. Para isso, além de promover a regularização, muitas vezes foi necessário realizar o reassentamento de parte das famílias que estavam em áreas de risco e leito de ruas. Estes reassentamentos eram realizados para moradias do Minha Casa Minha Vida, construídas nas regiões, e que faziam parte do Programa Moradia Cidadã. Por fim, era realizada a pavimentação das ruas e a sua iluminação, através do Programa Canoas iluminada. Ao final das duas gestões, foram entregues de cerca de 12 mil títulos de posse de várias vilas populares

e a pavimentação de 113 km de vias, ou seja, 444 ruas. Já o programa Moradia Cidadã, realizou a entrega de 6 mil moradias populares, muitas destas para reassentamento.

Para organizar o processo de gerenciamento e monitoramento do planejamento, as secretarias de governo foram organizadas em 03 Grupos Estratégicos de Ação (GEAs): 1) Infraestrutura, 2) Desenvolvimento e 3) Cidadania. Os GEAs reuniam-se mensalmente e se constituíram em organismos de assessoramento responsáveis pelo acompanhamento dos projetos estratégicos de governo.

A gestão por resultados foi implantada da gestão do município de Canoas, sendo a cada semestre, vinculado a cada Programa, lançado um conjunto de metas para cada secretaria, denominado de Programa de Metas para Canoas (PMC). Estas eram monitoradas de maneira a avaliar este conjunto de políticas através de indicadores, que aferiram a eficácia, eficiência e a efetividade. “O gerenciamento e o monitoramento de resultados, a partir da Reestruturação das Secretarias, posiciona a Administração Pública focada em resultados planejados” (CANOAS, 2009. p. 8).

Na segunda gestão de 2012 a 2016, o prefeito Jairo Jorge (PT), foi reeleito com 71,27% dos votos e uma coalizão de 17 partidos. O planejamento da gestão resultou no PPA 2014 a 2017 e assim como no primeiro mandato, foi constituído através de processo participativo envolvendo gestores e a comunidade através das rodadas do Orçamento participativo, com a participação de 1.608 pessoas para discussão e priorização dos programas e ordem dos investimentos por região da Cidade, além da escolha de delegados para o monitoramento do PPA (CANOAS, 2013).

O denominado PPA Participativo definiu a seguinte ordem de prioridade para os programas estruturantes no PPA e seus respectivos percentuais: Uma Canoas Mais Saudável, 21%; Confiante no Futuro, 19%; Protegida, 17%; Inclusiva, 12%; Conectada, 11%; Desenvolvida, 7%; Acolhedora, 6%; Reconhecida, 2%; Participativa, 2%, Transparente, 1% (CANOAS, 2013, p. 11).

O PPA Participativo - 2014 a 2017¹⁰ a exemplo do PPA anterior, também foi estruturado de acordo com o programa de governo e estabeleceu 4 áreas temáticas e 10 dimensões que representam no PPA os 10 programas estratégicos conforme

¹⁰ O PPA Participativo - 2014 a 2017, foi regulamentado pela Lei Municipal nº 5.755, de 1º de julho de 2013

quadro abaixo, conforme a descrição dos objetivos de cada Programa apresentada resumidamente no APÊNDICE II. O quadro a seguir sintetiza a definição das Áreas Temática e Programas.

Quadro 2 - Área temática e Programas

Área Temática	Programa
CIDADANIA	Mais Confiante no Futuro
	Mais Saudável
	Mais Protegida
	Mais Reconhecida
DESENVOLVIMENTO	
DESENVOLVIMENTO	Mais Desenvolvida
	Mais Inclusiva
	Mais Acolhedora
INFRAESTRUTURA	
INFRAESTRUTURA	Mais Conectada
GESTÃO	
GESTÃO	Mais Participativa
	Mais Transparente

Fonte: (CANOAS, 2013, p. 9).

A discussão sobre os Programas, projetos e ações neste segundo mandato, envolveu o conjunto do governo - gestores e técnicos das secretarias-, que montaram seus planos de ação, e que posteriormente foram base para a constituição do Plano de Metas por Canoas de cada semestre. O PPA tornou-se a ferramenta de gestão que buscou alinhar a visão estratégica, os objetivos específicos, os problemas a enfrentar, os programas, e os planos de trabalho com a identificação dos produtos resultado da ação (CANOAS, 2013).

Na segunda gestão foi mantida a estrutura dos GEAs para o monitoramento e controle do Planejamento do governo, sendo incorporado na função de controle e monitoramento a figura de gerentes de programa, diretamente ligados à sala de monitoramento no gabinete do Prefeito.

Como pode ser observado ao longo do presente estudo, os programas estratégicos e as definições apontadas acima, trouxeram ganhos significativos para a Cidade de Canoas e sua comunidade, através da implantação de políticas públicas

que garantiram acesso a serviços nas mais variadas regiões, da implantação de ações estruturantes na área de infraestrutura que incluíram milhares de pessoas, e por fim, ao desenvolvimento urbano e econômico ocorrido na Cidade.

2.3 A CONTRIBUIÇÃO DO CONGRESSO DA CIDADE PARA O PROCESSO DE GESTÃO ESTRATÉGICA

O envolvimento para a constituição do Planejamento estratégico e PPA Participativo, incorporou neste período as deliberações do Congresso da Cidade que ocorreu no ano de 2011 e que teve definidas pelos mais diversos segmentos da sociedade civil, por um período de 10 anos (2011-2021), 43 iniciativas e 104 ações estratégicas (CANOAS, 2013).

O processo de constituição e implantação do Congresso da Cidade foi de mobilização social, envolvendo a sociedade civil organizada dos mais diversos setores em 1(um) ano de discussões, com 55 encontros preparatórios nas mais diversas regiões da Cidade (CANOAS, 2011). A diretriz estratégica aprovada no congresso da Cidade foi:

Uma cidade mais sustentável, mais humana, mais integrada, mais inovadora e mais próspera, tornando a cidade um foco de atratividade regional, nacional e internacional, projetando Canoas como uma cidade metropolitana de destaque, na busca de seu desenvolvimento sustentável com comprometimento, transparência e senso de urgência (CANOAS, 2011, p.76).

No segundo mandato ocorre uma mudança significativa na governança, na medida em que "os programas se situam em nível hierárquico de programação mais elevado do que os órgãos executores" (CANOAS, 2013), sendo as ações concentradas em 10 programas estratégicos. Esta mudança teve como premissa básica a transversalidade, a territorialidade e a transparência.

As diretrizes estratégicas do Planejamento do governo e expressas no PPA apontam a visão central do governo, orientando sobre o conjunto das escolhas realizadas pela gestão:

I – gestão pública inovadora e criativa, transparente, honesta, ética e eficiente, com o foco na transversalidade, planejamento e avaliação;
II - qualificação e eficiência dos serviços públicos, com racionalização, capacitação e modernização, e a valorização e qualificação do funcionalismo público municipal;

III - descentralização administrativa e valorização da identidade regional;
IV - transparência na aplicação dos recursos públicos e na conduta das ações governamentais, ampliando o controle público e social;
V - desenvolvimento econômico com inclusão, responsabilidade social e ambiental;
VI - desenvolvimento social com inclusão, respeito à diversidade e à multiculturalidade;
VII - democracia, cidadania e participação popular;
VIII - qualidade de vida, com prioridade à saúde, à educação, à segurança pública e ao meio ambiente;
IX - planejamento e administração do Município, para os avanços do século XXI; e,
X - observará o conjunto de iniciativas e ações da estratégia aprovada no Congresso da Cidade (CANOAS, 2013, p. 18).

O ex-prefeito de Canoas Jairo Jorge defende a ideia de que é preciso "Radicalizar a democracia", estimulando a cultura da participação, fortalecendo e criando novas ferramentas de participação. Para ele, um governo de esquerda deve estar com sua gestão focada na vontade popular. "Precisamos levar cada vez mais os cidadãos para os centros dos governos de esquerda, dando poder de decisão sobre os investimentos, as políticas públicas e o projeto estratégico de Cidade, Estado e Nação" (JORGE, 2014, p.19).

A questão do planejamento participativo está incorporada nesta concepção de "gestão focada no cidadão", defendida por Jorge (2014), pois para o prefeito, não é mais suficiente as políticas públicas feitas para o povo, é necessário construí-las com a população. "A ação de um governo só é resolutiva se ela atende os desejos do cidadão e se é fruto de sua colaboração". No entanto, alerta que a participação popular e cidadã não pode ser apenas instrumento de marketing, ela deve estruturar a ação dos governos (JORGE, 2014, p. 19 e 20).

A metodologia adotada no Congresso da Cidade de Canoas envolveu 11 etapas para a formulação da estratégia de Cidade para os 10 anos seguintes, e ao final do processo, foram definidos 43 iniciativas e 104 ações estratégicas para serem implantadas, para Canoas ser mais sustentável, humana, integrada, inovadora e próspera até o ano de 2021(CANOAS, 2011).

A estratégia aprovada no Congresso da Cidade foi construída pelos 3.835 participantes, tendo se constituído o maior desafio "de conjugar a extensiva participação da população, à uma formulação de estratégia que permitisse à sociedade ter uma estratégia de Cidade" (CANOAS, 2011).

A análise dos cenários foi realizada durante o processo de discussão do Congresso da Cidade, no sentido de construir coletivamente as oportunidades para a Cidade, tendo em vista os mais diversos contextos.

Quadro 3 - Fatores de oportunidades 2011 a 2021

EXTERNOS	INTERNOS
Global: - Cidades e regiões na liderança do desenvolvimento. - Consolidação de modelos inovadores de governança.	- Predominância de população jovem
Nacional: - Crescimento do espaço do Brasil na esfera internacional. - Perspectiva de década favorável em termos de investimentos e inserção internacional. - Desenvolvimento da gestão estratégica de cidades no país.	- Condição logística - Posição estratégica na RMPA - Consolidação como multipolo metropolitano
Regional: - Oportunidade de integração do RS à economia nacional. - Investimentos em infraestrutura.	- Planejamento estratégico com democracia.

Fonte: CANOAS (2011, p.78).

Ao final do processo de discussão, chegou-se ao posicionamento estratégico e aos princípios da estratégia de Cidade.

Quadro 4 - Princípios da estratégia da cidade

+ SUSTENTÁVEL	Desenvolve com equilíbrio ambiental, social e econômico
+ HUMANA	Amplie conquistas sociais, cidadania, acessibilidade e qualidade de vida com a valorização de suas identidades e cultura
+ INTEGRADA	Sugere efeitos da divisão territorial da cidade e desenvolve suas potencialidades de forma conjunta
+ INOVADORA	Se insira nos setores e tendências de maior dinâmica global, além de consolidar a vocação de cidade inovadora e intensiva em conhecimento
+ PRÓSPERA	Desenvolva suas atividades econômicas, gerando mais e melhores oportunidades de trabalho de qualidade e renda para os canoenses
+ ATRATIVA	Canoas como referência em cidade metropolitana na atração de investimentos, visitantes e atenção à cidade e na oferta de qualidade de vida e desenvolvimento sustentável a seus cidadãos.

Fonte: CANOAS (2011, p.78).

As definições do Congresso da Cidade foram incorporadas no Planejamento e consequentemente nas ações do governo, buscando para viabilizar as iniciativas e ações estratégicas, a transversalidade, a análise na perspectiva da governança e financiamento, e por fim, e o foco nas iniciativas e ações estratégicas (CANOAS, 2011).

2.4 O PROGRAMA DE METAS DA CIDADE DE CANOAS

Com a consolidação do planejamento estratégico do governo, a operacionalização do planejado se deu a partir da definição e implantação semestral do Plano de Metas por Canoas (PMC). A gestão por resultados foi implantada através do plano de metas, com foco no seu monitoramento e na apresentação, para o conjunto do governo e para a sociedade, dos resultados conquistados a cada período.

As metas estavam vinculadas a um Programa, e na prática se constituíam em um conjunto de ações necessárias para que houvesse a execução de determinado Programa planejado, sendo incorporado nas metas os indicadores de resultados necessários para o monitoramento e para atingir o objetivo de cada Programa.

A cada semestre era realizada, na Prefeitura de Canoas a prestação de contas do Plano de Metas e apresentada as novas metas pactuadas para o próximo semestre. Este debate ocorria anteriormente nas reuniões de Secretariado, internamente nas Secretarias Municipais, e por fim, nas Reuniões Gerais de Governo (com todos os servidores comissionados e com funções gratificadas da Prefeitura), e na Reunião do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (com 50 membros, representantes de diversos segmentos da sociedade), e por fim publicado no portal da Prefeitura.

Nos diversos fóruns em que se discutia o Plano de Metas por Canoas (PMC), era apresentada o conjunto com o acumulado de metas em cada ano, e distribuída uma publicação com a situação de cada Meta por Programa, conforme exemplo da Figura a seguir, retirado da publicação de 2013/02.

Figura 2 - Plano de metas por programa - 2013/02



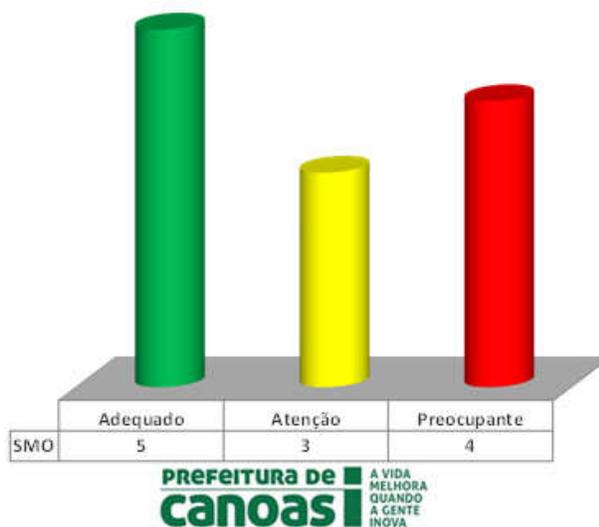
Fonte: Canoas (2013)

Para o conjunto do governo e seus servidores das mais diversas Secretarias Municipais, as Reuniões Gerais de Governo se constituíram na instância em que era consolidado o balanço do período, medindo a eficiência, eficácia e efetividade de cada Secretaria, no momento em que as equipes seriam avaliadas em frente ao conjunto do governo sobre o trabalho realizado no período anterior. No quadro abaixo, a título de exemplo, o recorte da avaliação apresentada pelo Prefeito Municipal, com o caso da Secretaria Municipal de Obras, que no ano de 2014 obteve 64% de aprovação, somados as metas com situação de "adequada" e "atenção"¹¹.

¹¹ Para fins de monitoramento, as metas podiam ter 3 situações: 1) ADEQUADO, ou seja, com 71% a 100% de execução (esta situação era representada pela cor VERDE); 2) ATENÇÃO, com 51% até 70% de execução, (esta situação era representada pela AMARELA); e, 3) PREOCUPANTE, com 0% a 50% de execução, (esta situação era representada pela VERMELHA).

Gráfico 1 - Avaliação do XI PMC - 2º semestre 2014 - Secretaria Municipal de Obras

SMO		12	
Adequada	5	42%	67%
Atenção	3	25%	
Preocupante	4	33%	



Fonte: Canoas (2014)

Na 22ª reunião geral de governo, a última reunião do mandato, o prefeito anunciou que a gestão chega ao seu final com 1.960 metas atingidas, de um total de 2.384 metas propostas, e um resultado de 835 obras entregues para a comunidade. Ou seja, 83% do planejamento foi executado a partir das metas atingidas.

Neste capítulo, com base na documentação pesquisada, foi apresentada a contextualização da gestão estratégica implantada na Cidade de Canoas, objeto de estudo da presente pesquisa. O conceito de gestão adotada foi no sentido de conferir instrumentos de gestão estratégica com vistas a inaugurar um novo ciclo de crescimento para a cidade, com compromisso com a ética, transparência e o progresso. A nova gestão nasce com o compromisso com a celeridade, com vistas à aproveitar as oportunidades que foram frutos dos governos desenvolvimentistas dos presidentes Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, que estavam a frente do

governo federal no período e que investiram fortemente no repasse de recursos para as mais diversas políticas públicas a serem implantadas pelos municípios brasileiros.

Um novo conceito de gestão estratégica adotado passou também pelo sistema de participação popular que foi implantado na perspectiva de que a democracia e a participação popular eram essenciais e centro dos processos de gestão, das discussões e das decisões do governo. Com isso, o planejamento do governo é consolidado nas instâncias de participação, através dos debates promovidos nas diversas comunidades. Neste sentido, apresenta o Congresso da Cidade que envolveu a participação milhares de pessoas em 1 ano de discussão. No Congresso da Cidade foi consolidado o planejamento por um período de 10 anos.

A definição de prioridades e os programas estratégicos decorreram do Programa de Governo debatido com a população no processo eleitoral, e que posterior à eleição foram consolidados e ajustados no planejamento realizado com o envolvimento dos servidores e da sociedade, através das plenárias do PPA participativo. Por fim, o presente capítulo apresentou a metodologia de implantação do Programa de Metas por Canoas, que operacionalizava os Programas estratégicos, através de metas estabelecidas a cada semestre. A gestão por resultados foi implantada através do Plano de metas, sendo amplamente debatido internamente na gestão e na sociedade, através dos mecanismos de participação popular.

O próximo capítulo busca apresentar o modelo de controle e monitoramento adotado na gestão estratégica da Prefeitura de Canoas, de forma a garantir a execução do plano. Neste capítulo, busca-se descrever algumas estratégias adotadas com vistas a potencializar as oportunidades e vencer os desafios decorrentes do processo de gestão.

3 O SISTEMA DE CONTROLE E MONITORAMENTO

A gestão municipal em Canoas implantou medidas para que os projetos estratégicos e as metas definidas alcançassem os resultados esperados. Uma delas foi o aprimoramento nos mecanismos de gestão, que resultou em diversas medidas com o objetivo de modernização administrativa. Outro investimento estratégico foi o de dotar a administração municipal de procedimentos de monitoramento, buscando garantir que a equipe de gestão tivesse acesso a um conjunto de informações precisas, relevantes e confiáveis que propiciassem a tomada de decisões seguras sobre os Programas em execução. Para esse fim, foi constituído um sistema de monitoramento, considerado estratégico pela coordenação de governo, tendo o entendimento de que seria a garantia de que o planejamento seria efetivamente assimilado pelas equipes e transformado em operação no seu dia a dia. Estas medidas estruturantes são tratadas a seguir.

3.1 A MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

Em Canoas, para além de garantir o espaço para a participação, a gestão utilizou diversas estratégias, mecanismos e instrumentos para garantir a execução do planejamento.

A gestão ao assumir em 2009, encontrou uma prefeitura com dívidas, estruturas de governo burocratizadas, a desmotivação de seus servidores e fluxos de trabalho que traziam a morosidade na gestão. Do ponto de vista da Tecnologia da Informação (TI), havia poucos sistemas em uso, sendo utilizados por alguns poucos servidores, e poucos e sucateados computadores distribuídos de forma precária em algumas Secretarias.

O governo ao consolidar o seu Programa de Metas, buscou desde o início da gestão constituir a capacidade de governo necessária para implantar seu programa e garantir a governabilidade, implantando a reforma administrativa¹², com uma estrutura mais horizontal e a reformulação de algumas Secretarias Municipais, estabelecendo que ao invés de 07 secretarias meios, haveriam 03. Estabeleceu 12 secretarias

¹² Lei Municipal 5363, de 02 de janeiro de 2009. Disponível em: <http://leismunicipa.is/ojmggh>.

finalísticas, e 03 secretarias transversais (Procuradoria, Controladoria e Comunicação). Criou-se uma estrutura de gestão padronizada com 04 (quatro) níveis hierárquicos: 1) nível de administração superior, 2) nível de gerência, coordenação e direção geral da ação executiva, 3) nível de assessoramento e assistência, 4) Nível de execução programática, compreendendo a diretoria, a unidade e a equipe.

O Prefeito Jairo Jorge (2018), descreve que por vezes o problema é a própria máquina, e que a reforma administrativa foi importante para a criação dos fóruns de gestão e mudanças de fluxos. Avalia que a redução de níveis hierárquicos propiciou mais rapidez dos processos e garantia de participação dos servidores de carreira (que obrigatoriamente deviam ser nomeados percentualmente em cada cargo), gerando memória. Aponta que a mudança de 7 secretarias meio, para 3 secretarias (Fazenda, Planejamento e gestão, e Relações Institucionais), “garantiu mais densidade para as secretarias finalísticas que ganharam maior estrutura”. (JORGE, 2018)¹³

Para além da reforma administrativa, constituiu instâncias que buscaram organizar a gestão, garantindo a unidade e sintonia necessária. As instâncias foram: 1) reunião secretariado (às segundas-feiras, com periodicidade quinzenal), 2) reunião secretariado ampliada com adjuntos e chefes de gabinete (segundas, quinzenal), 3) Reuniões da Junta e Orçamento e Finanças (semanal), 4) Reuniões da Coordenação de Governo (Semanal), 5) Reuniões dos Grupos Executivos de Ação (mensal) e, 6) Reuniões Gerais de Governo (semestrais). Nestas reuniões, ocorriam discussões de pautas estratégicas, vinculadas ao planejamento e as metas, garantindo na prática a discussão e também a integração entre os diversos setores do governo.

Ocorreu em um curto espaço de tempo, já no início da gestão, a ampliação significativa do número de computadores nas secretarias, e ainda no primeiro mandato ocorreu a aquisição de softwares como o memorando online e processo eletrônico, em que já na sua implantação organizou o fluxo da totalidade dos processos existentes na Prefeitura, já na perspectiva de otimizá-los.

Em 2013, o prefeito Jairo Jorge alertava que a lentidão "acaba corroendo a confiança do cidadão em nossa capacidade administrativa", isso porque à época, havia problemas de execução nas obras, tendo sido traçado um plano para correção

¹³ “Entrevista realizada com Jairo Jorge para a presente dissertação, em novembro de 2018.”

deste problema com vistas a garantir maior celeridade. (JORGE, 2013, p.2) ¹⁴Para o prefeito Jairo Jorge, a gestão precisa implantar seu programa, ou seja, seu planejamento e suas metas, e fazer isso com efetividade e ouvindo a população.

Precisamos qualificar a prestação de serviços, buscando apurar se o que estamos implantando tem a efetividade que imaginamos. É preciso melhorar os processos e garantir que os serviços essenciais como a saúde, educação, limpeza de ruas e praças, iluminação pública ou segurança, estejam a altura da exigência do cidadão. (...) O tempo é implacável e cobrará um preço altíssimo de todos nós se não formos precavidos (JORGE, 2013, p. 2 e 3).

À luz da visão gerencialista, a gestão da Prefeitura de Canoas optou em realizar a transformação da máquina estatal, no entendimento de que só haveria capacidade de implantação do planejamento se houvessem alterações no fluxo de trabalho, modernização administrativa e investimento em tecnologia.

O senso comum diz que a máquina pública é refratária ao novo, à mudança e à inovação. A postura tradicional da estrutura pública é fazer o mesmo do mesmo jeito, repetindo fórmulas, sem esforço consciente e articulado pela superação. Acontece diante do medo do erro, do insucesso e riscos que podem haver (JORGE, 2014, p. 2)¹⁵.

A incorporação de novas tecnologias aos processos de trabalho foi estabelecida como uma das estratégias do planejamento com vistas a buscar a eficiência e a concretização dos resultados. Esta estratégia seria resultado da execução do Programa 27 - Canoas Tec (tecnologia).

"A digitalização e as novas tecnologias incorporaram soluções importantes na aceleração dessa transformação com a eliminação de papel na comunicação interna e controle de processos" (JORGE, 2014, p. 5).¹⁶

No período estudado da gestão de Canoas, de 2009 a 2016, houve o auge dos investimentos dos governos Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, que colocaram à disposição dos municípios brasileiros a possibilidade de liberação de recursos para a execução das mais diversas políticas públicas e inclusive obras estruturantes, a exemplo do Programa MCMV e PAC. Com um programa de metas que possuía

¹⁴ "Texto extraído de artigo de Jairo Jorge, denominado, 2014: O desafio da resolutividade, do ano de 2013."

¹⁵ "Artigo produzido e não publicado pelo Prefeito Jairo Jorge, com o título INOVAÇÃO NA ESFERA PÚBLICA: AUTOPERCEPÇÃO E CORAGEM PARA MUDAR, no ano de 2014."

¹⁶ Idem 13

insuficiência de recursos para implantá-lo, a gestão observou esta janela de oportunidades para a busca de recursos necessários para a execução de seu Programa de metas, e até mesmo ampliá-las tendo em vista os problemas estruturais existentes nas comunidades. O principal problema encontrado foi de que para conseguir acessar estes recursos, era necessário haver projetos estruturados e capacidade de execução¹⁷.

A gestão optou então pela constituição do Escritório de Captação de Recursos, cujas equipes centraram na construção de projetos e na articulação para a liberação de milhares de recursos, nas mais diversas secretarias. Além do acesso aos recursos federais, houve a construção de uma Carta Consulta que buscou recursos do Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF), no montante de R\$ 100 milhões de reais. No total, segundo informações do Prefeito Jairo Jorge (2018), houve a captação externa de R\$ 1 bilhão, foi um novo orçamento, “tivemos 9 orçamentos em 8 anos”. (JORGE, 2018)¹⁸

Após a conquista dos recursos, foi necessário ampliar a capacidade de execução das obras, sendo então constituído, a estrutura do Escritório de Engenharia e Arquitetura, que concentrava a grande maioria dos quadros de engenharia e arquitetura da prefeitura e possuíam como atribuição planejar, organizar, executar e supervisionar os serviços técnicos de engenharia e arquitetura do Município, executar a fiscalização, e prestar assessoramento para a fiscalização dos contratos de prestação de serviços técnicos de engenharia e arquitetura. A equipe do Escritório de engenharia e arquitetura possuía interface com o monitoramento do Plano de metas por Canoas, sendo organizada inclusive, uma estrutura de "ponto de controle" com a Caixa Econômica Federal (a quem cabia aprovar os mais variados projetos e acompanhar a sua execução). No ponto de controle buscava-se através da discussão entre os técnicos, a resolução dos gargalos de maneira a ampliação da capacidade e velocidade de execução das obras.

Além das oportunidades que o Governo Federal desencadeou aos municípios no período, através de repasse de recursos; houve também uma janela de

¹⁷ No período de transição entre o PAC 1 e PAC 2, houve muitas notícias na imprensa, sobre as dificuldades dos municípios realizarem a execução das obras, isso porque demandava a contratação de técnicos para elaboração e gestão dos projetos e obras, além de empresas para a execução das obras, que pelo volume de recursos liberados, houve período em que se teve dificuldade na contratação de empresas executoras.

¹⁸ “Entrevista realizada com Jairo Jorge para a presente dissertação, em novembro de 2018.”

oportunidades na área de desenvolvimento urbano e econômico, através de investimentos da iniciativa privada. A gestão em Canoas, em seu planejamento, possuía metas na área do desenvolvimento urbano e econômico. Para implantá-las, foi necessário reorganizar os fluxos e prazos de licenciamento e ampliar a capacidade de interlocução entre os órgãos licenciadores, com vistas a qualificar a implantação dos empreendimentos, buscando diminuir consideravelmente o impacto urbano e ambiental.

Para isso, foram utilizadas duas estratégias: 1) a implantação do Escritório do Empreendedor, que foi estruturado para dar mais agilidade e um serviço de excelência ao empreendedor, englobando num mesmo espaço todos os setores responsáveis pela instalação e regularização de empresas na cidade. No local, o interessado conseguia a emissão de documentos como alvarás e licenciamentos, sendo reduzida os prazos de liberação de documentação de 40, para 15 dias em média. 2) a implantação da Comissão de Controle Urbanístico, composto por membros das mais diversas secretarias que se reuniam cotidianamente para análise e deliberação dos processos de licenciamento dos empreendimentos passíveis de Estudo de Viabilidade Urbanística (EVU) e Estudo de Impacto vizinhança (EIV), conforme diretrizes do plano diretor. O fluxo de trabalho da Comissão, assim como os procedimentos para o licenciamento, foi reorganizado por um grupo de trabalho composto por membros do CREA, Conselhos e representantes das secretarias, tendo sido pactuados fluxos de trabalho, procedimentos e prazos necessários, sendo os EVUs aprovados com cerca de 30 dias e os EIVs com no máximo 90 dias. Esta Comissão ao longo da gestão, analisou e aprovou centenas de empreendimentos urbanos e econômicos, promovendo a qualificação urbana através da observância do Plano Diretor, e a implantação de mais de R\$ 80 milhões em obras de infraestrutura, decorrentes de contrapartidas urbanísticas e ambientais.

A inovação foi incorporada na marca da gestão no seu segundo mandato. Para Jairo Jorge (2014, p.2), "a inovação é a capacidade de reinventar, de despertar a confiança e estimular a participação dos cidadãos na cena pública. A gestão carece desse estímulo fundamental para reinventar o fazer público". O incentivo à inovação foi apresentado de forma cotidiana na gestão, de forma a incentivar as equipes a percorrer caminhos diferentes e na busca da criatividade para haver ainda mais qualidade na execução das políticas públicas tão importantes para a população.

(JORGE, 2014)¹⁹. Este trabalho culminou com o recebimento pela Prefeitura Municipal no ano de 2014, do Troféu Inovação 2014, reconhecimento máximo do Prêmio Inovação do Programa Gaúcho da Qualidade e Produtividade (PGQP).

3.2 A DEFINIÇÃO DO MODELO DE ACOMPANHAMENTO DO PLANO DE METAS

3.2.1 A constituição do sistema de monitoramento

A gestão em Canoas, a partir do seu planejamento e com a definição dos programas estratégicos, consolidava a cada semestre um conjunto de metas a serem operacionalizadas por cada secretaria. Nos primeiros 03 anos do governo, o monitoramento possuía um sistema envolvendo 03 estruturas em diversas secretarias: a) Gabinete de metas, b) estrutura de monitoramento de obras do Programa Ação por Canoas, c) Monitoramento de Obras decorrentes de contrato de financiamento que estava em fase final de execução. A partir de cada estrutura é que era organizada as informações para as discussões internas e reuniões externas de prestação de contas.

Nos anos de 2011 e 2012 houve a integração do sistema de monitoramento, vinculando as 03 estruturas de monitoramento ao Escritório de Captação de Recursos. No ano de 2013, o Monitoramento se integrou à Secretaria de Relações institucionais, aproximando-o do sistema de participação popular.

No segundo mandato, em 2014, o monitoramento se vincula ao Gabinete do Prefeito, reorganizando significativamente o sistema, ampliando a equipe para 40 pessoas, divididas em 03 diretorias (Obras, Serviços e Demandas), que tinham como atividades, para além de monitorar o sistema de metas, os serviços executados em cada secretaria, e as demandas dos cidadãos, estas últimas provenientes das audiências públicas, plenárias de serviços e prefeitura da rua. (CANOAS, 2016²⁰)

A coordenação de monitoramento estava vinculada diretamente ao prefeito em uma estrutura de secretaria adjunta, tendo como principal apoio, o trabalho dos 15

¹⁹ “Artigo produzido e não publicado pelo Prefeito Jairo Jorge, com o título INOVAÇÃO NA ESFERA PÚBLICA: AUTOPERCEPÇÃO E CORAGEM PARA MUDAR, no ano de 2014.”

²⁰ “Informação extraída de documento denominado “MONITORAMENTO”, relatório da equipe de controle e monitoramento da Prefeitura de Canoas, no ano de 2016.”

gerentes de programas e que ocuparam espaço de direção em cada secretaria, mas diretamente ligados à sala de monitoramento no Gabinete do Prefeito. Com os gerentes de programas, aprofunda-se o controle e o monitoramento dos Programas e Metas, de forma a buscar maior capacidade da gestão.

Definindo em lei²¹, os gerentes de programas tinham como atribuições, o assessoramento ao Prefeito e Secretários; exercer a gerência e administração da execução dos programas e projetos; coordenação e controle da execução de programas, elaboração de metas e controle de resultados de ações vinculadas aos programas de governo; e efetuar o monitoramento de serviços e assessoramento, acompanhamento das ações da estratégia da cidade, vinculado às deliberações do Congresso da Cidade.

Após a reestruturação ocorrida no sistema de monitoramento em 2014, foi constituído o "ciclo de gestão de monitoramento", envolvendo 06 etapas, conforme Figura a seguir:

Figura 3 - Ciclo de gestão de monitoramento



Fonte: (Canoas, 2016, p. 175)²².

O ciclo de gestão de monitoramento envolvia diferentes etapas de trabalho, equipes e instâncias de gestão. O ciclo montado, para além do monitoramento (ato de

²¹ Anexo II da Lei Municipal 5730 de 1º de janeiro de 2013. Disponível em: <http://leismunicipa.is/jcomi>

²² "Informação extraída de documento denominado "MONITORAMENTO", relatório da equipe de controle e monitoramento da Prefeitura de Canoas, no ano de 2016."

controlar, acompanhar, fiscalizar, inspecionar...), realizava a análise situacional e coordenava a gestão completa das metas, envolvendo para isso os mais variados atores. (CANOAS, 2016).²³

O objetivo geral definido pelo sistema de monitoramento era o de "monitorar, registrar, sistematizar e avaliar os programas, projetos, demandas, serviços e metas com o propósito de subsidiar os gestores em suas tomadas de decisões e aplicações de recursos" (CANOAS, 2016, p. 13)²⁴. Para tanto, as equipes primavam pela transparência das ações e acompanhavam a situação da meta em relação a comunidade, bem como realizavam a análise para checar se os investimentos estavam sendo bem utilizados. (CANOAS, 2016).

Ao longo do processo, foi criada a junta de monitoramento, que se constituiu em um espaço estratégico de gestão e monitoramento, tendo como participantes o prefeito, a coordenação do monitoramento, a Secretaria da Fazenda, a Secretaria de Planejamento e Gestão, a Procuradoria e a Secretaria de Relações Institucionais. Nesta instância, em suas reuniões semanais, eram apresentadas e discutidas soluções para os mais importantes gargalos envolvendo o sistema de metas.

O sistema de monitoramento constituiu um conjunto de informações estratégicas que alimentava o núcleo estratégico do governo para a tomada de decisões e subsidiava também as reuniões de gestão, que ocorriam nas mais variadas instâncias. A implantação de software de monitoramento se deu em 2014, através do "SIMEC²⁵" que foi adaptado às necessidades do governo de Canoas. A figura a seguir constitui duas telas do sistema implantado.

²³ Idem 15

²⁴ Informação extraída de documento denominado "MONITORAMENTO", relatório da equipe de controle e monitoramento da Prefeitura de Canoas, no ano de 2016.

²⁵ SIMEC é o sistema de software livre que é utilizado pelo Ministério da Educação e foi cedido gratuitamente para Canoas, que através dos técnicos do Canoas TEC (Fundação Municipal de Tecnologia da Informação e Comunicação), adaptou às necessidades do sistema de monitoramento de Canoas.

Figura 4 - Software de monitoramento

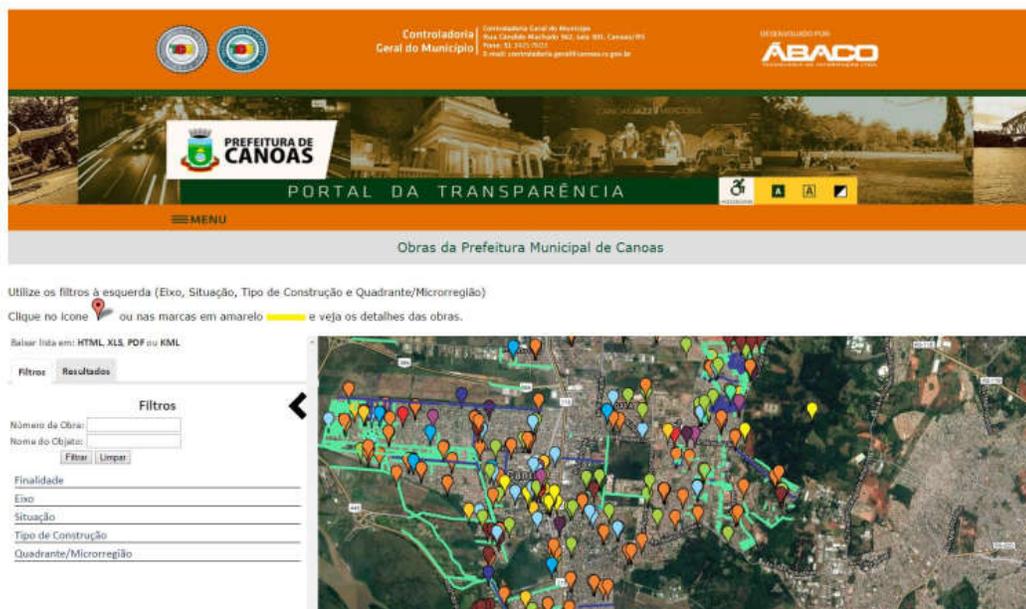
The image displays a web-based monitoring software interface for the Municipality of Canoas. The main section is titled 'LISTA DE OBRAS' and contains a table with the following columns: Ação, Providência, ID, Tipo de Obra, Tipo de contratação, Status do projeto, Nome do Objeto, Unidade Responsável, Data de Início, Data de Fim, Situação, Valor Previsto, Valor do Contrato, Valor do Valor, and Status. Below the table, there is a 'DADOS DA OBRA' form with fields for 'Unidade Responsável pela Obra', 'Nome do Objeto', 'Número da Obra', 'Finalidade', 'Tipo de Objeto', and 'Tipo de Obra'. The interface includes navigation tabs like 'PRINCIPAL', 'RELATÓRIOS', 'SERVIÇOS', and 'SAIR'.

Fonte: Canoas (2016, p. 176)²⁶

No ano de 2016 houve mais um passo na organização das informações, com o georeferenciamento das obras, com a disponibilização para a comunidade no portal da prefeitura, conforme figura a seguir:

²⁶ “Informação extraída de documento denominado “MONITORAMENTO”, relatório da equipe de controle e monitoramento da Prefeitura de Canoas, no ano de 2016.”

Figura 5 - Georeferenciamento das obras do Plano de Metas



Fonte: Canoas (2016, p. 177).²⁷

Além das obras georeferenciadas, a prestação de contas da totalidade do plano de metas estava à disposição no portal da transparência da prefeitura.²⁸

3.2.2. O monitoramento das metas

Cada meta possuía a sua singularidade e suas etapas, sendo este o principal desafio das equipes de monitoramento, ou seja, era necessário a formulação de indicadores que pudessem mensurar o percentual de execução da meta em cada período. Esta construção das etapas e dos indicadores se dava em conjunto com as secretarias e a equipe de monitoramento.

Como verificado anteriormente, para fins de monitoramento, as metas podiam ter 3 situações: 1) ADEQUADO, ou seja, com 71% a 100% de execução (esta situação era representada pela cor VERDE); 2) ATENÇÃO, com 51% até 70% de execução, (esta situação era representada pela AMARELA); e, 3) PREOCUPANTE, com 0% a 50% de execução (esta situação era representada pela VERMELHA).

²⁷ “Informação extraída de documento denominado “MONITORAMENTO”, relatório da equipe de controle e monitoramento da Prefeitura de Canoas, no ano de 2016.”

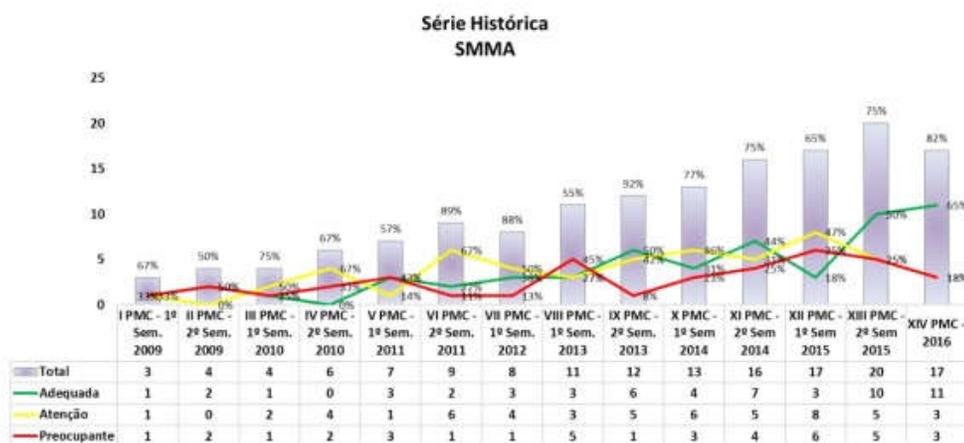
²⁸ “Importa informar que estas informações não estão mais disponíveis no portal da prefeitura, tendo sido retiradas quando da reformulação do portal pela nova gestão em 2017.”

"Os indicadores são organizados por meio de um método quantitativo e qualitativo desenvolvido para o Município e trabalhado junto com a equipe de gestores. Também é realizada pesquisa trimestral de resultados junto às comunidades, referente às áreas de atuação da Prefeitura de Canoas e os principais serviços à população" (JORGE, 2014, p. 5).

Ao analisar as tabelas a seguir, observa-se que a equipe de monitoramento possuía controle sobre o andamento de cada meta pactuada, com o histórico do andamento.

O gráfico com a série histórica das metas da Secretaria Municipal de Meio Ambiente (que utilizo como exemplo), apresenta que em 2009 a secretaria possuía 3 metas e ao final de 2016, tinha em sua responsabilidade a execução de 17 metas. Do ponto de vista da execução, observa-se que ao longo dos anos a secretaria venceu seus desafios e ampliou significativamente a situação de "adequado", partindo de 33% em 2009 e chegando em 65% em 2016.

Gráfico 2 - Plano de metas - Secretaria do meio ambiente - 2009 a 2016

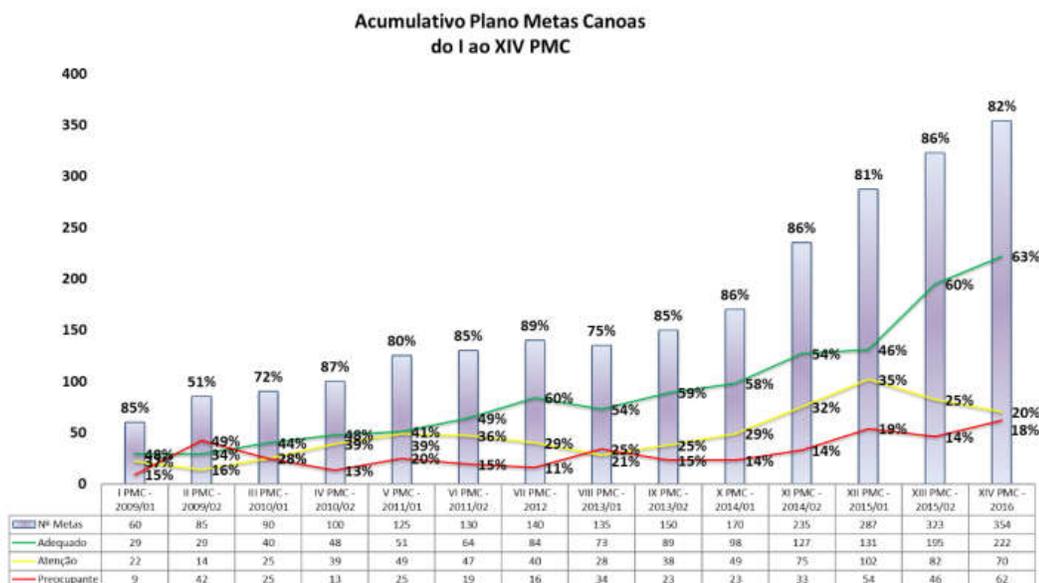


Fonte: Canoas (2016, p. 141).²⁹

Ao analisar o gráfico abaixo, "Acumulativo do Plano de Metas" de toda a prefeitura, percebe-se que ao longo dos anos o número de metas foi ampliado, partindo de 60 no período de 2009/01 e chegando a 354 no ano de 2016 (as metas não executadas em determinado período, acumulavam para o próximo).

²⁹ "Informação extraída de documento denominado "MONITORAMENTO", relatório da equipe de controle e monitoramento da Prefeitura de Canoas, no ano de 2016."

Gráfico 3 - Acumulativo de metas 2009 a 2016



Fonte: Canoas (2016, p.173)³⁰

Da mesma forma, com base no gráfico existente, o percentual de execução teve variações. Se observarmos a situação PREOCUPANTE, houve grande pico na dificuldade de execução no período de 2009/02 que atingiu 49% e no ano de 2013/01, quando chegou a 25%, baixando para 14% em 2014/01 e finalizando o governo com 20%. As metas em situação ADEQUADO, tiveram seu menor índice no período de 2009/02 de 34% e manteve-se em um crescente ano a ano, chegando em 2016 com 63%.

No final da gestão havia 63% das metas em situação de ADEQUADO, 20% em situação de ATENÇÃO e 18% em situação PREOCUPANTE.

3.3. OS GRUPOS EXECUTIVOS DE AÇÃO (GEAS)

Os Grupos Executivos de Ação (GEAS) se constituíram para consolidar o sistema de monitoramento, onde se debatia de forma transversal o conjunto de metas e seus desafios e potencialidades. Definido em lei³¹, os GEAS eram órgãos de

³⁰ "Informação extraída de documento denominado "MONITORAMENTO", relatório da equipe de controle e monitoramento da Prefeitura de Canoas, no ano de 2016."

³¹ Lei Municipal 5363, de 02 de janeiro de 2009. Disponível em: <http://leismunicipa.is/ojmg>

assessoramento responsável pelo acompanhamento dos projetos estratégicos de governo e os que envolvam ações conjuntas de duas ou mais secretarias, subdivididas em:

- a) GEA da Cidadania, integrado pela Secretaria da Saúde, Secretaria da Educação, Secretaria da Segurança e Cidadania, Secretaria do Esporte e Lazer, Secretaria da Cultura e Secretaria de Desenvolvimento Social;
- b) GEA da Infraestrutura, integrado pela Secretaria de Obras, Secretaria de Transporte e Mobilidade e Secretaria dos Serviços Urbanos;
- c) GEA do Desenvolvimento, integrado pela Secretaria do Desenvolvimento Econômico, Secretaria do Meio-Ambiente e Secretaria do Desenvolvimento Urbano e Habitação.

Das atribuições dos GEAS, entre outras, eram de apreciar e opinar sobre as diretrizes gerais de execução do planejamento; o andamento dos mesmos e a escala de prioridades das programações; a revisão, atualização, ampliação ou contenção do orçamento e da programação das diferentes secretarias municipais; e, apreciar o relatório das atividades de cada secretaria e a avaliação dos indicadores de desempenho das diversas áreas de atuação do Poder Executivo.

Na pauta das reuniões, a avaliação do andamento dos programas, o debate, a proposição e o planejamento da estratégia de ação do governo, de forma a potencializar a execução do planejado, resolvendo conflitos e quando necessário corrigindo os rumos (CANOAS, 2009).

Os encontros dos GEAs eram coordenados pelo prefeito e contavam com metodologia de trabalho onde cada secretaria apresentava a situação de cada programa e meta. A presença de equipes das Secretarias meio ocorria, com gestores da Procuradoria Geral do Município - responsáveis pelo assessoramento jurídico, Secretaria de Planejamento - em especial o setor de compras e licitações, e a Secretaria de Relações Institucionais, que era responsável pela relação com o legislativo e com as relações comunitárias.

O monitoramento, para além de buscar informações, constituiu-se em instância de apoio na resolução de gargalos. Os debates ocorridos nos GEAS propiciaram diálogo mais transversal entre secretarias meio, secretarias transversais e secretarias finalísticas. Como resultado deste debate, descobriam-se soluções inéditas e

pactuavam encaminhamentos necessários envolvendo as mais diversas secretarias. (JORGE, 2014)³².

3.4. AS REUNIÕES GERAIS DE GOVERNO

Das instâncias internas de discussão, destaquei na presente pesquisa os GEAS, por serem um instrumento transversal de monitoramento; a Reunião Geral de Governo, por ser a instância que reunia maior número de servidores, cerca de 500 pessoas da totalidade dos órgãos de governo, e por fim, as Plenárias de Serviço, que aconteciam nas regiões da Cidade e com a participação da comunidade.

Nas reuniões gerais de governo eram discutidos temas relevantes, mas também o que é foco na presente pesquisa - Planejamento e gestão por resultados. A difusão da cultura do planejamento e da gestão por resultados era realizada a partir da apresentação dos resultados atingidos por cada órgão do governo. A pactuação sobre as metas para o próximo semestre também ocorria nesta instância, mesmo que na reunião apenas apresentavam-se as metas para o próximo semestre, pois as discussões ocorriam anteriormente em cada secretaria. Com a presença do conjunto de lideranças do governo, nas Reuniões Gerais de Governo, apresentava-se o foco estratégico do governo para o próximo período.

Era comum ao longo do conjunto de reuniões ocorridas (22 edições), demonstrações de unidade e festividades das equipes de trabalho e isso só ocorre quando há engajamento das equipes para atingir os resultados. Nas entrevistas foram pautadas a percepção dos envolvidos sobre este tema, de forma a aprofundar a análise.

3.5. AS PLENÁRIAS DE SERVIÇO

As Plenárias de Serviço na Cidade de Canoas, ocorriam em duas rodadas anuais, nos quatro quadrantes. Os quadrantes são as áreas de planejamento da Cidade, sendo eles (grande Mathias, grande Guajuviras, grande Rio Branco e grande Niterói).

³² “Artigo produzido e não publicado pelo Prefeito Jairo Jorge, com o título INOVAÇÃO NA ESFERA PÚBLICA: AUTOPERCEPÇÃO E CORAGEM PARA MUDAR, no ano de 2014.”

As Plenárias de Serviço eram organizadas pelo setor responsável pela organização comunitária da gestão, contando com uma ampla divulgação envolvendo a totalidade das lideranças de cada a região, e a comunidade em geral, através das mais variadas estratégias de divulgação.

Nestas plenárias, ocorria a fala do prefeito, que realizava a prestação de contas da totalidade das metas do semestre. Era apresentado de forma detalhada as metas de cada secretaria e a situação de cada uma delas, sendo utilizado imagens e fotos com a ilustração da situação existente. Após esta apresentação, era formada a denominada “fila do povo”, que era o espaço para manifestação da comunidade presente sobre as suas percepções sobre as metas, e sobre as demandas de cada região. Em cada plenária era realizada relatório e recolhida um conjunto de demandas a cada Secretaria, sendo estas demandas se fosse o caso, incorporada na execução das metas, sendo todas elas monitoradas para que houvesse resposta efetiva à população participante na Plenária de Serviços.

Por vezes, as demandas apresentadas pela comunidade, eram demandas de serviços, de indivíduos que participavam das reuniões. Mas na sua grande maioria, as demandas representavam a opinião de um conjunto de moradores, organizados a partir de seu local de moradia, rua ou bairro, que buscavam a solução de algum problema, de forma coletiva.

Neste capítulo foi apresentado o sistema de controle e monitoramento da gestão estratégica implantada na Prefeitura de Canoas, na gestão do governo democrático e popular que governou a Cidade do ano de 2009 a 2016. Após realizar o planejamento estratégico participativo e criar de forma semestral o Plano de Metas para Canoas, foi necessário implantar um conjunto de ações estratégicas que foram desde a modernização administrativa, até a implantação de um sistema e ciclo de monitoramento, que possuía controle total das informações e subsidiava os gestores para a tomada de decisões.

No período da gestão, ocorreu o auge dos investimentos dos governos sociais desenvolvimentistas em nível federal, e houve um bom período econômico, propício para o desenvolvimento das cidades. De forma a aproveitar estas oportunidades, foram criadas equipes na gestão para dar conta, com a celeridade necessária, de tarefas estratégicas para potencializar a captação de recursos – através do Escritório de Captação de Recursos; para a implantação das obras – através da criação do Escritório de Engenharia e Arquitetura; para gerar negócios, oportunidades e

desenvolvimento local – através da criação do Escritório do Empreendedor e da Comissão de Controle Urbanístico. Estas equipes consolidaram um conjunto de ações que foram essenciais para a implantação do plano.

No capítulo anterior, foi apresentada a metodologia de controle e monitoramento implantada, como se dava o monitoramento das metas e o envolvimento das equipes, e por fim, estão detalhadas as duas instâncias que foram definidoras no processo de consolidação da cultura do planejamento, internamente no governo e nas lideranças formadoras de opinião da cidade – Os Grupos Executivos de Ação (GEAs) e as Reuniões Gerais de Governo. Implantar um processo eficaz de planejamento, pressupõe um processo de controle das informações e de monitoramento, que produza foco no planejado, mas também as informações necessárias para a tomada de decisão no tempo certo.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS OBTIDOS

Após estudar a trajetória do planejamento público no Brasil, apresentar conceitos do método de planejamento estratégico situacional e sintetizar elementos da proposta para a gestão por resultados, iniciou-se a pesquisa para descrever o modelo de gestão estratégica implantado em Canoas, no governo democrático e popular, no período de 2009 a 2016, utilizando para isso a análise documental. Este capítulo, após as entrevistas qualitativas realizadas, apresenta a análise desta experiência implantada, a partir da percepção de quem esteve envolvida diretamente no processo, tanto internamente no governo, quanto através da organização social.

Foram entrevistadas 09 pessoas, sendo gestores municipais; lideranças comunitárias e o coordenador do sistema de participação popular; servidora ligada ao monitoramento e coordenadora do sistema de monitoramento. Objetivou-se coletar as percepções sobre a gestão, através de um questionário estruturado com 17 perguntas (APÊNDICE III), sendo utilizado as mesmas perguntas a todos os entrevistados. Foram entrevistados um rol de pessoas que estiveram envolvidas de forma distinta no processo, com vista a ter a percepção do ocorrido, a partir destes diversos olhares. A lista de entrevistados é apresentada no quadro a seguir:

Quadro 5 - Planilha entrevistados – Entrevista qualitativa (outubro e novembro, 2018)

Nome:	Segmento:
Romi Borsoi (Entrevista 1)	Liderança Comunitária - Conselheira do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e participante da revisão do Plano Diretor Urbano e Ambiental da Cidade.
Ivo Fiorotti (Entrevista 2)	Liderança Comunitária – Vereador do PT e líder comunitário, com envolvimento na implantação dos mecanismos de participação popular e implantação de políticas públicas
Célio Piovesan (Entrevista 3))	Secretário de Relações Institucionais e responsável pelo sistema de participação popular.
Pollyana Pellizaro (Entrevista 4)	Coordenadora do sistema de avaliação e monitoramento.
Fernanda Thomaz (Entrevista 5)	Servidora, Gerente de Projetos na área de Des. Urbano e Habitação.
Jairo Jorge (Entrevista 6)	Gestor municipal - Prefeito na gestão pesquisada.

Bete Colombo (Entrevista 7)	Gestor municipal - Vice-prefeita na gestão pesquisada e Secretária da Saúde na primeira gestão.
Marcos Bósio (Entrevista 8)	Gestor municipal - Secretário da Fazenda na gestão pesquisada.
Tatiana Carpter (Entrevista 9)	Gestor municipal - Secretária de Planejamento e Gestão, ex procuradora e membro do conselho de governo.

Fonte: Elaborado pela autora

A seguir é apresentada a análise dos resultados obtidos, após a finalização das entrevistas, tendo sido consolidada a análise por meio de agrupamento das respostas às perguntas por blocos de assuntos considerados estruturantes para análise do modelo de gestão e dos resultados atingidos.³³

De forma geral os blocos de assuntos procuram destacar a percepção, opiniões e críticas dos entrevistados sobre: o modelo de gestão estratégica implantada; os resultados alcançados; a dinâmica de gestão que coloca os gestores em conflito cotidiano entre atender urgências ou garantir maior tempo para os problemas prioritários no plano de governo – as “importâncias”; dificuldades e limites de implantação do modelo de gestão por resultados; o estilo de monitoramento implantado; o impacto do projeto de modernização administrativa na gestão; o papel do prefeito na gestão por resultados e a descontinuidade das políticas públicas no período posterior a 2016.

4.1. A PERCEPÇÃO DOS ENTREVISTADOS SOBRE O MODELO DE GESTÃO ESTRATÉGICA IMPLANTADA

O sistema de metas, na gestão de Canoas, decorreu do planejamento estratégico do governo, e anterior a isso, do Programa de Governo. O planejamento amplia a capacidade da gestão e sua metodologia deve ser um processo participativo que busca envolver todos os atores sociais relevantes (MATUS, 2017, JANUZZI, 2001, SOUZA, 2008, TONI, 2014).

Os entrevistados, gestores, servidores e, até mesmo as lideranças sociais, responderam majoritariamente, que participaram do planejamento da gestão, e na sua totalidade, conheciam o plano de metas decorrente deste planejamento. Do ponto de

³³ Optou-se por, nos casos em que são citadas falas dos entrevistados, apontar entre parêntesis de que entrevista foi retirada a citação.

vista das lideranças ouvidas, observa-se pelas suas respostas, que suas ideias foram acolhidas no plano, portanto, sentiram-se participantes do processo. Neste sentido, a totalidade dos entrevistados informou que houve espaço para opinar e ajudar a construir as metas da gestão. Apenas um dos gestores entendia que “o processo era autocrático e era participativo de forma exclusiva de ter um aval, uma formalização, mas era pacote fechado”. (Entrevista 8)

Analisando as entrevistas, observou-se que o plano de metas, decorrente do planejamento, foi amplamente divulgado, utilizando para isso as instâncias internas de gestão e as reuniões do sistema de participação popular. Para o Prefeito Jairo Jorge, a sociedade conhecia o que o governo estava fazendo, pois, “o programa de metas tem uma relação direta com o Programa de Governo, o que é essencial, cada grupo de metas dialogava com o plano de governo apresentado durante a eleição”. (Entrevista 6)

O sistema de gestão por resultados/metas foi utilizado como estratégia de marketing da gestão, foi ainda sendo incorporado no cotidiano e na linguagem de seus dirigentes. Como discorre o líder comunitário e vereador Ivo Fiorotti, o prefeito começou a tornar claro que ele trabalhava com planejamento e metas, e utilizava uma linguagem simples e direta. “Eu percebia que as lideranças, não só comunitárias, mas todas as pessoas, eu diria das organizações da sociedade civil, clubes de serviços, empresariais, sindicatos, todas estas pessoas conheciam as metas”. (Entrevista 2)

A ampla maioria dos entrevistados afirmou que as lideranças comunitárias conheciam o plano de metas pois foi amplamente divulgado nas suas mais variadas instâncias de participação, embora tenham apontado que no início do processo houve dificuldade na operacionalização do planejado. Por fim a percepção da maioria dos entrevistados é que a Plenária de Serviços (que ocorria a cada semestre nas 04 regiões da Cidade) foi a instância principal de apresentação do plano de metas enquanto prestação de contas e anúncio das ações planejadas para o próximo período. Segundo a conselheira Romi Borsoi, “a sociedade inicialmente estava criticando as metas pois havia uma baixa execução, nos últimos anos teve uma virada e percebeu-se que houve a execução do planejado. Mas nos primeiros anos havia mais propaganda do que execução”. (Entrevista 1)

Em relação ao conhecimento do planejamento e do plano de metas por parte dos servidores, observa-se que pela percepção dos entrevistados, houve ao longo

dos dois mandatos, várias metodologias implantadas no sentido de garantir que houvesse a discussão de forma horizontal na gestão.

A gerente de programa, servidora Fernanda Thomaz, relata a orientação que recebeu da coordenação de monitoramento: “Fazíamos reunião com os diretores a cada semana, no máximo a cada 15 dias para ver os gargalos de cada meta. A reunião geral de governo ocorria a cada 6 meses, com participação de todas as chefias da totalidade das secretarias. E cada secretaria precisava fazer seminários internos com o conjunto dos servidores”. (Entrevista 5) Nestes seminários a orientação era de que fosse apresentado o planejamento estratégico e definida a operacionalização das metas de cada secretaria, definindo coletivamente as estratégias de operação, os responsáveis e os prazos da etapa que envolvia cada meta. (Entrevista 4) O prefeito Jairo Jorge reforça que “toda a elaboração de plano de metas ocorria nas secretarias, tendo etapa de avaliação e de preparação da meta seguinte. Cada secretaria fazia um plano de ação próprio”. (Entrevista 6)

Para Romi Borsoi, “o planejamento virou marca pois os cargos de confiança trabalharam muito, e com isso, puxaram os servidores para trabalharem juntos”. Para ela, “alguns servidores podiam até não concordar com algumas metas, mas estavam claras, assim como os objetivos do governo”. (Entrevista 1) Na percepção da vice-prefeita Bete Colombo, o plano de metas não foi conhecido pela totalidade dos servidores, ficando apenas dentro de um determinado núcleo, não chegando na base. Para ela, “deveríamos ter feito chegar aos demais servidores, os resultados seriam melhor compreendidos. Os servidores na sua maioria cumpriram com as nossas metas”. (Entrevista 7)

Observa-se pelas entrevistas, que o Congresso da Cidade se constituiu em uma instância importante de debate e consolidação de forma participativa do processo de planejamento da gestão. Tanto os gestores, mas em especial, as lideranças comunitárias citaram a importância do Congresso da Cidade para o fortalecimento do planejamento e do plano de metas. Para Bete Colombo, “o congresso da cidade foi um dos melhores momentos, foi um primeiro contato da cidade com uma gestão diferenciada, com um a gestão por metas, monitorada e puderam neste processo conhecer melhor o sistema”. (Entrevista 7).

Na visão de Ivo Fiorotti, “O Congresso da Cidade mostrou a amplitude de todos os segmentos e setores, e os participantes puderam conhecer melhor a proposta. O prefeito trabalhava muito esta ideia das metas, e o pessoal compreendeu isto, porque

tornava mais claras as possibilidades de viabilizar ações. E as ações começaram a acontecer, ocorrendo todo um processo de credibilidade a partir disso”. (Entrevista 2)

A totalidade dos entrevistados afirmaram que participaram das reuniões de prestação de contas. A percepção das lideranças comunitárias é de que participaram inclusive do monitoramento das metas, e isso se dá pelo fato de que mesmo nas reuniões de prestação de contas, a metodologia utilizada expunha o percentual de execução de cada meta, dando a impressão de que ali ocorria também o monitoramento.

Para Ivo Fiorotti, era nas Plenárias de Serviços que ocorria de forma consolidada o processo de prestação de contas e monitoramento. Discorre da importante metodologia destas plenárias: “havia a “Fila do Povo” e de forma mais coletiva, e não individual, sempre estava aberto o espaço e a pessoa podia ir lá e dar sua avaliação sobre o processo”. (Entrevista 2) Já Romi Borsoi cita as reuniões do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, em que sempre foram apresentadas as metas e discutido sobre seus resultados. (Entrevista 1)

Mas o planejamento foi participativo? ou o processo de construção se deu de forma a que as instâncias apenas validassem o que previamente havia sido decidido? A pesquisa realizada checkou com os entrevistados, “qual a avaliação do espaço que você teve para dar a sua opinião e participar da construção de proposta ao longo do processo?”.

A totalidade dos entrevistados responderam que sim, que puderam opinar efetivamente. Por parte de um dos gestores entrevistados, foi revelado um sentimento de que poderia opinar apenas no que dizia respeito a sua secretaria, e não ao conjunto do plano. Já a conselheira Romi Borsoi afirma que: “me senti privilegiada, fui valorizada no processo ao ser ouvida. Valorizada profissionalmente sendo ouvida as minhas opiniões técnicas”. (Entrevista 1) Na avaliação da servidora Fernanda Thomaz, “pude opinar, deliberávamos juntos e construíamos as metas de forma coletiva, e o prefeito só dava o aval”. (Entrevista 5)

Para o coordenador do sistema de participação popular, secretário Celio Piovesan, “tivemos um planejamento participativo. Pode não ter sido tão claro para todos, mas houve participação. Inclusive nas plenárias de serviço buscamos os usuários dos serviços, sabíamos que as pessoas iriam para bater, mas achávamos importante fazer isso. Os instrumentos de participação eram porta de entrada da demanda, como você mede a eficiência e eficácia? nas plenárias de serviço.

(Entrevista 3) O líder comunitário e vereador Ivo Fiorotti relembra a organização do Congresso da Cidade: “foi constituído na ocasião, um conselho gestor menor, onde eu era o representante da Câmara. Ali a gente, não só opinava como ajudava a construir um pouco mais”. (Entrevista 2) Por fim, a coordenadora do monitoramento, Pollyana Pelizaro afirma que “tive espaço para dar opinião, e acima de tudo, tivemos autonomia”. (Entrevista 4)

O prefeito Jairo Jorge relembra do processo de planejamento estratégico e reforça que foi este o grande diferencial para a mudança positiva que ocorreu na Cidade. Para ele a cidade aproveitou as oportunidades, tendo os servidores, a administração, a máquina administrativa e também a sociedade se mobilizado para isso. “A grande diferença é que o planejamento não foi restrito a gestão e aos seus técnicos, ele envolveu a cidade desde o PPA, passou pelo congresso da Cidade e vários planos setoriais, a exemplo da educação que fez o PDE (Plano de desenvolvimento da Educação) – olhando a educação até 2022. Teve o plano setorial de segurança, saneamento, plano diretor, entre outros. E este exercício mobilizou milhares de pessoas.” (Entrevista 6)

4.2. A PERCEPÇÃO SOBRE OS RESULTADOS ALCANÇADOS

Nos documentos pesquisados, e pelos dados apresentados nos capítulos anteriores, observa-se que houve um conjunto de resultados alcançados com a implantação da gestão estratégica em Canoas. Ao final da gestão havia 2.384 metas que foram propostas, tendo sido 83% do planejamento executado. Além disso, foram 835 obras implantadas nas mais diversas regiões da Cidade, reconhecimento com recebimento de prêmios de gestão e ampliação de 400% do orçamento público municipal.

As entrevistas realizadas buscaram aprofundar as informações coletadas na pesquisa documental no sentido de verificar a percepção dos gestores, servidores e lideranças comunitárias sobre os resultados alcançados com este modelo de gestão, bem como os programas e projetos implantados na Cidade de Canoas, no período pesquisado. Ao perguntar sobre “quais foram os principais pontos positivos alcançados pelo modelo de gestão por resultados e metas”, foi unânime a resposta de que foi esta metodologia de gestão que possibilitou o elevado número de realizações positivas ocorridas na Cidade. A exemplo do que avalia a secretária de

planejamento Tatiana Carpter, “Se fez muito em pouco tempo e se fez muito mais do que se faria. Sabíamos onde iríamos chegar”. (Entrevista 9)

Para a líder comunitária Romi Borsoi, “havia norte para a cidade, sabia-se claramente para onde se queria ir. Tudo estava claro.” (Entrevista 1) Para a servidora e gerente de programas Fernanda Thomaz, “havia diretriz de governo, do que as pessoas precisavam fazer para atender melhor a população. As pessoas sabiam o que precisava ser feito, e não era só o “feijão com arroz”, havia ousadia nas metas. (Entrevista 5))

Na avaliação do coordenador do sistema de participação popular, Célio Piovesan, o modelo de planejamento e de gestão por resultados criou unidade de governo, além de que o governo conseguiu se enxergar. “As pessoas compreenderam o que era estratégico, a estrutura da administração conseguiu se ver e se medir, a perceber se o que estava fazendo tinha eficiência, eficácia e efetividade. Quem não fazia nada, as demais equipes percebiam, pois, as estruturas de gestão demonstravam isso. As pessoas se sentiram participantes, se viam como equipes. E por fim, o sistema de monitoramento permite o governo enxergar o que está fazendo”. (Entrevista 3)

O fortalecimento e o compromisso com o planejamento realizado e a organização da gestão para garantir os recursos para a sua efetividade, foram questões apontadas nas respostas das entrevistas. A coordenadora do monitoramento, Polyana Pelizzaro aponta que “se seguiu efetivamente o plano. As metas e o processo de monitoramento propiciaram ações coletivas para resolverem os gargalos comuns na execução de obras, chegando a um grande índice de efetividade.” (Entrevista 4). Para o líder comunitário e vereador Ivo Fiorotti, “houve uma série de iniciativas do ponto de vista tributário que ampliou significativamente a arrecadação. Houve importante interlocução com o Governo Federal na busca de recursos para implantar projetos. E por fim, foram criadas equipes para preparar bons projetos para captar recursos, inclusive com carta consulta internacional”. (Entrevista 2)

A reorganização e modernização administrativa também foram um dos pontos positivos apontados do modelo de gestão. O secretário da fazenda Marcos Bósio entende que o modelo de gestão por resultados e metas, “reforçou o processo de centralização da gestão, a Prefeitura possuía um rumo e tinha padrão de forma que

estabeleceu um fluxo correto, evitando com isso que houvesse diversos governos. Havia um só governo”. (Entrevista 8)

Do conjunto das ações realizadas, buscou-se nas entrevistas entender a percepção sobre quais foram as mais importantes para a Cidade de Canoas. Esta pergunta dialoga diretamente com os resultados efetivamente obtidos para a comunidade canoense.

Para o prefeito Jairo Jorge, ocorreram 03 grandes mudanças nos 08 anos de gestão, sendo aproveitado o momento econômico e a janela histórica de oportunidades, tendo a gestão se moldado para isso e captado mais de 1 bilhão de reais para investir nestas 03 grandes mudanças por ele apontadas: “1) dotamos a cidade de uma infraestrutura social: envolvendo Educação, saúde, segurança e assistência – estas áreas eram frágeis e não havia serviço à altura. O cidadão dependia da política e do clientelismo para poder acessar aos serviços. 2) Infraestrutura urbana – pavimentação, saneamento básico, remodelação da Cidade (praças, parques, pavimentação, sinalização, iluminação, limpeza). Fechamos 70 km de valas a céu aberto, pavimentamos 113 km de ruas (444 ruas). 3) Novo projeto de desenvolvimento para a cidade, tornando-a não mais cidade dormitório, mas inovadora, criativa, produtora. Mudamos a matriz com novos setores – logística e comércio e houve a indução do desenvolvimento. No desenvolvimento urbano mais de 40 mil novas casas licenciadas, houve um grande “boom” na cidade, passando a ser atrativa. Houveram 19 mil novas empresas na Cidade”. (Entrevista 6)

Para o líder comunitário e vereador Ivo Fiorotti, o que ocorreu de mais importante na gestão foi a inversão de prioridades. Para ele, havia um passivo muito grande de serviços e de infraestrutura, nas comunidades mais pobres. “Hoje você anda em bairros onde foi feita a infraestrutura básica, asfalto, arruamento, a regularização fundiária (que é um processo ainda em andamento). Você não percebe muita diferença entre a cidade formal e a não formal.” (Entrevista 2)

Esta mudança significativa na infraestrutura da cidade, foi apontada pela grande maioria dos entrevistados. Para o secretário da fazenda, “ocorreu um plano de reconversão da infraestrutura da Cidade. Um processo responsável e dinâmico na aprovação de empreendimentos na Cidade” (Entrevista 8). A política habitacional foi apontada por (Entrevista 1; Entrevista 4), como uma marca positiva na gestão, devido ao volume de moradias populares entregues nas comunidades.

A reestruturação urbana também citada por Romi Borsoi: “houve o respeito pelo resgate urbano através da recuperação e construção de novas praças, pois trouxe respeito e cidadania. (Entrevista 1) Neste sentido, a servidora Fernanda Thomaz cita a construção do novo Park shopping e a ampliação do Parque Municipal Capão do Corvo. “Houve uma revolução no entorno, com prolongamento das vias e qualificação do Parque Municipal”. (Entrevista 5)

Os avanços na área da saúde foram apontados por alguns entrevistados, como resultados importantes para a comunidade. Bete Colombo resume em sua entrevista, as ações realizadas ao longo da gestão na área da saúde: “tínhamos um grande hospital quase fechando (Hospital Universitário) e outros hospitais com grandes dificuldades, sendo reorganizado todo o sistema de hospitais e implantadas as 04 UPAs beneficiando as regiões da Cidade; e a UPA idoso, única no país. Municipalizamos o HU, assumindo um hospital com 500 leitos. Implantamos o teleagendamento para o SUS e ampliamos significativamente o número de especialidades médicas, reduzindo o tempo de espera”. (Entrevista 7)

Na educação, Tatiana Carpter aponta que houve grandes conquistas: “o mais concreto e foi legado para o futuro, foi a construção e reforma de dezenas de Escolas”. (Entrevista 9)

O processo de participação popular foi um dos resultados apontados pelos entrevistados como uma importante marca da gestão. Para Celio Piovesan, “houve a presença do governo na cidade. Havia um amplo diálogo social, através das plenárias de serviço, das 300 edições do programa prefeitura na rua e o Orçamento Participativo. Com isso, planejamos e realizamos com a cidade.” (Entrevista 3). Neste sentido, Ivo Fiorotti faz um alerta: “a inversão de prioridades não se deu apenas a partir de uma ideia do gestor, ela ocorreu fruto deste processo de participação popular. A comunidade lutou por estas conquistas”. (Entrevista 2)

4.3. URGÊNCIAS VERSUS “IMPORTÂNCIAS” NA GESTÃO ESTRATÉGICA

O plano de governo pode ser posto de lado na medida em que as muitas urgências do dia a dia acabam por imprimir um ritmo na agenda do dirigente e sua equipe, em que se desenvolve as urgências no dia a dia e com isso não é executado o estratégico. (MATUS, 2007)

A maioria dos entrevistados apontou que não houve este conflito na gestão em Canoas. E isso decorreu do grau de exigência sobre a execução do planejamento, que era muito grande. O sistema de monitoramento montado garantia este foco por parte das secretarias. Para a coordenadora de monitoramento, Polyana Pelizzaro, “havia este conflito, mas o modelo implantado fez com que o controle impulsionasse a execução das metas.” (Entrevista 4)

Os diversos fóruns de governança e a dinâmica de monitoramento organizaram a gestão para a execução do seu planejamento, imprimindo um ritmo de trabalho. A secretária de planejamento Tatiana Carpter, aponta nesta perspectiva ao afirmar que: “éramos muito cobrados e inserimos os servidores nas metas para auxiliar na sua execução. Fazíamos seminários internos de planejamento na secretaria da execução da meta e a partir disso começou a dar mais certo pois houve mais envolvimento do servidor”. (Entrevista 9) A vice-prefeita Bete Colombo afirma que: “na área de saúde possuíamos dezenas de urgências no dia a dia e muitas vezes tivemos que abandonar a execução da meta para tratar das urgências. Mas conseguimos tratar das duas coisas, pois trabalhamos muito”. (Entrevista 7)

Na percepção dos líderes comunitários, (Entrevista 1; Entrevista 2), havia horizonte estratégico, direção e foco. Para Romi Borsoi, “a gestão tinha muita clareza, e não eram apenas secretarias isoladas. Havia uma luz de objetivos, princípios e metas, e com isso não perdiam o horizonte. Havia recuos por problemas financeiros, mas não por não ter compromisso em executar o planejado”. (Entrevista 1) Para o vereador e líder comunitário Ivo Fiorotti, “o Plano de Metas tinha uma lógica de “refazimento”, não era algo fixo, ele era elaborado em cima de uma construção da comunidade, então dava vazão para aquilo que a comunidade já ansiava. É evidente que o governo não ficava apenas naquilo que a sociedade demandava, tinha que dar conta de outras políticas - do dia-a-dia, de recursos vinculados, etc.” (Entrevista 2)

4.4. AS DIFICULDADES E LIMITES DE IMPLANTAÇÃO DO MODELO DE GESTÃO POR RESULTADOS

Pela pesquisa documental e entrevistas realizadas, pode-se observar que a gestão por resultados e metas implantada nos dois mandatos do governo democrático e popular na Prefeitura de Canoas produziram resultados que a tornaram um diferencial. No entanto, foi colocado como objetivo neste estudo conhecer quais seriam

sido os limites e as maiores dificuldades. Para esse fim foi incluída uma pergunta nas entrevistas.

A complexidade das metas foi um dos elementos que criou dificuldades conforme apontado por vários entrevistados. Para a líder comunitária Romi Borsoi, “a sociedade não acreditou no início pois eram metas muito grandes e de complexa execução”. (Entrevista 1)

Esta questão também foi apontada pela secretária de planejamento Tatiana Carpter, “No segundo mandato algumas metas estavam fora da realidade, mal dimensionadas pois eram muito ousadas e precisavam muito envolvimento de todos. O governo pulverizou demais suas ações, participava de muitas instâncias e havia muitos fóruns, que causavam confusão de onde tratar cada tema”. (Entrevista 9) Para o secretário da fazenda Marcos Bósio, houve metas que foram mal dimensionadas; “eu teria feito uma discussão de acordo com a realidade financeira, e não precisava ter sido desta forma, com os mesmos recursos poderíamos ter consolidado melhor e terminado o governo sem dívida”. (Entrevista 8)

A capacidade financeira foi apontada como dificuldade que influenciou negativamente na execução das metas, mesmo tendo sido observado na pesquisa, que foi captado ao longo das duas gestões um grande volume de recursos do Governo Federal, carta consulta internacional e o orçamento público tendo quadruplicado. Para Bete Colombo, “a equipe trabalhava em um ritmo, mas a economia da cidade trabalhava em outro, havendo atrasos de pagamentos, e isso atrapalhava nosso desempenho”. (Entrevista 7) Para a coordenadora do monitoramento, Pollyana Pelizzaro, o Programa de Governo apresentado a sociedade em 2012 criou expectativas; “o Programa de Governo teve muito dado específico, que não era necessário (exemplo: executar 40 academias de saúde), e isso foi feito a época sem analisar a capacidade financeira”. E após constar no Programa de governo, constou no planejamento do governo e conseqüentemente nas metas. “No início tivemos problemas financeiro, mas após construímos metas mais exequíveis e também houve a captação de recursos e muita ousadia”. (Entrevista 4)

O problema financeiro também foi apontado pelo Prefeito Jairo Jorge, que aponta que foi a principal dificuldade sendo necessário haver recuos e mudanças de metas. Que entre os anos de 2015 e 2016 a crise nacional interferiu na gestão e do ponto de vista financeiro houve uma perda de R\$ 150 milhões de receita. (Entrevista 6)

Mesmo tendo ocorrido a reforma administrativa, o ajuste dos fluxos e a informatização, este tema foi apontado como limite que levou ao não cumprimento adequado de algumas metas. Para a servidora e gerente de programa Fernanda Thomaz, “a burocracia interna prejudicou a execução do plano”. Também citou o caso de metas que necessitavam das concessionárias de energia, água e esgoto, além dos bombeiros, “sempre que dependíamos destes órgãos, a execução atrasava”. (Entrevista 5)

Já o coordenador do sistema de participação Célio Piovesan avalia que a não execução de parte das metas foi reflexo das relações de poder de determinados servidores. “Houve por parte de algumas pessoas, preconceitos com as políticas públicas. Parte dos servidores são defensores das políticas públicas, mas parte estão em busca de privilégios para pessoas, e isso atrapalhou. Para este tipo de servidor, a transparência não é importante”. (Entrevista 4)

Nesta mesma perspectiva, o prefeito Jairo Jorge aponta como um dos limites a dificuldade de mudança cultural: “tudo que é inovador encontra resistência. Sair de uma cultura paternalista e clientelista, não é fácil. Passamos a ter critérios mais republicanos de acesso e cobramos metas dos funcionários, em uma prefeitura que viveu 70 anos com uma tradição bem diferente desta” (Entrevista 6)

O ritmo do governo, versus o envolvimento da comunidade, foi apontado por alguns entrevistados como possível fator limitador. Para o líder comunitário e vereador Ivo Fiorotti, “talvez um dos limites tenha sido ter muitas e ousadas metas, resultando em pouco tempo para diálogo mais qualificado com a comunidade envolvendo a execução de cada meta. Havia metas que não previam em sua execução o acompanhamento da sociedade e ações de cidadania.” (Entrevista 2) Para a servidora e gerente de programas Fernanda Thomaz, fica o sentimento de que “talvez pudesse ter diminuído quantidade de metas e fazer com mais qualidade e com mais foco”. (Entrevista 5).

Neste mesmo sentido, a secretária de planejamento Tatiana Carpter, avalia: “foi exagerado e houve o querer fazer demais. Devíamos ter nos concentrado mais, ter formado as pessoas para ter mais capital político. As pessoas não entenderam a importância do que foi feito. Houve pouca formação social e de lideranças e não foi discutido isso no governo”. (Entrevista 9) Por fim, a vice-prefeita afirma: “não precisava ter sido imposto este ritmo, poderia ter sido um pouco menor, mas fazer envolvendo mais e dialogando melhor com as pessoas. Onde estava escrito que precisava fazer

800 e poucas obras? E as pessoas naturalizaram as ações, como se fosse obrigação nossa ter feito”. (Entrevista 7)

Esta pergunta sobre o ritmo da gestão foi feita ao prefeito Jairo Jorge, que nos 08 anos trabalhou intensamente sobre o “sentido de urgência”. Perguntado se o ritmo intenso da gestão pode ter sido um limite em relação ao capital político e mobilização da comunidade, ele avalia que o fato de não ter ocorrido a eleição de candidata do governo em 2016, não necessariamente tem a ver com a aceitação e compreensão do que houve na gestão. “Houve várias particularidades envolvidas”. (Entrevista 6)

Já em relação ao ritmo impresso na gestão, avalia que talvez tenha faltado amarrar melhor as políticas. “Eu reforçaria isso trabalhando o conceito de rastreabilidade³⁴, um exemplo foi a educação, investimos fortemente na área, mas houve uma melhora na qualidade de ensino? Investimos e não se traduziu na melhoria do IDEB. A montagem e o projeto político pedagógico foram adequados? faltou esta etapa de avaliação. E isso significa dialogar com o público beneficiário, e dialogar com os servidores.” (Entrevista 6)

Mas o prefeito descarta que o ritmo da gestão tenha sido um limite pois havia na Cidade um grande déficit de infraestrutura social e urbana e em 08 anos isso foi enfrentado. “Poderíamos ter feito menos, mas aproveitamos as oportunidades. Se não tivéssemos esta intensidade não aproveitaríamos o momento, a ousadia foi necessária. Na atual conjuntura do país, não há capacidade de fazer estas obras pois este ciclo vai demorar uns 30 anos para voltar. Se não tivéssemos aproveitado esta oportunidade, a Cidade não iria avançar e não teria gerado as condições para este novo ciclo de desenvolvimento.” (Entrevista 6)

Ainda sobre a relação social, o prefeito Jairo Jorge também avalia que poderia ter ocorrido a formação de lideranças: “Investiria na organicidade, e na formação e consolidação de novas lideranças. Se eu fosse repensar criticamente, investiria mais na avaliação externa das metas, para não ficar só na corporação. Avançar na checagem via conceito da rastreabilidade.” (Entrevista 6)

³⁴ É um conceito advindo dos processos industriais e ficou estabelecido como padrão básico de qualidade na indústria. A rastreabilidade é a capacidade de rastrear um elemento do projeto a outros elementos correlatos, especialmente aqueles relacionados a requisitos. As rastreabilidades podem ser organizadas para verificar por exemplo, as necessidades dos usuários que foram ou não atendidas na implantação de determinado projeto. (disponível em: <http://www.funpar.ufpr.br:8080/rup/process/workflow/requirem/cotrace.htm>)

Com a gestão por metas e resultados, na visão do coordenador do sistema de participação Célio Piovesan, perdeu-se o foco no Orçamento Participativo, que tradicionalmente é um dos instrumentos principais de democracia participativa em governos democráticos e populares. Para ele, “o governo não deu a importância necessária ao Orçamento Participativo (OP). Em vários municípios há problemas de execução no OP, pois não é fácil a execução. Em Canoas o OP era um processo pedagógico, em que aos poucos a população foi entendendo e pautando questões estratégicas do governo. Havia setores, por exemplo, que queriam buscar a qualidade da educação. Porém havia uma equipe no OP que não possuía a capacitação necessária para mediar o debate.” (Entrevista 3)

4.5. A PERCEPÇÃO SOBRE O MONITORAMENTO IMPLANTADO

Planejar e governar em um ambiente complexo é matéria constantemente explorada por Carlos Matus. Para o autor, é necessário construir mecanismos de deliberações nas organizações. (MATUS, 1994) O autor aponta 04 sistemas básicos, sendo que a falha de algum destes sistemas gera deficiências.

a) Monitoramento: um sistema sensor-avaliador que detecta problemas: ameaças, oportunidades e insatisfações/deficiências, filtra tais anormalidades e alimenta e define o foco de atenção do dirigente. Este processo combinado com a construção de indicadores, alimenta os mecanismos de deliberações de determinado projeto. b) Direção Política: um sistema seletor e formulador de problemas, que filtra e define prioridades. c) Processamento Tecno-político: um sistema processador de problemas, que analisa causas e seleciona propostas de ação. Propõe táticas e estratégias para viabilizar as operações. d) Gerência: um sistema de operação ou gestão, que gerencia a ação sobre a realidade. Mecanismo projetado para executar as decisões. (MATUS, 1994)

Neste bloco, foram analisadas as respostas a um conjunto de perguntas feitas aos entrevistados, com vistas a conhecer quais são as suas percepções em relação ao modelo de acompanhamento e monitoramento implantado em Canoas; e suas percepções em relação ao relacionamento e integração entre secretarias no dia a dia da gestão estratégica.

O monitoramento do planejamento da gestão em Canoas passou por várias experiências, até que na segunda gestão se consolidou, estando vinculado ao

gabinete do prefeito. Ao longo dos anos foi necessário constituir mecanismos de controle sobre o plano de metas, apresentando os dados reais sobre seu status, de forma a propiciar a tomada de decisões quando necessário. Perguntamos como foi esta experiência de monitoramento de forma a verificarmos como se deu o envolvimento dos gestores e a mensuração dos resultados atingidos.

A coordenadora do monitoramento na última gestão, Polyana Pelizzaro, descreve as etapas que ocorreram no processo da equipe de monitoramento. A segunda gestão iniciou com o planejamento dos 4 anos. Foi apresentado aos novos membros de governo a prestação de contas do mandato anterior e o planejamento do próximo mandato. A equipe de monitoramento iniciou 2013 na Secretaria de Relações Institucionais, mas misturou muito a participação com monitoramento, e houve muita dificuldade de acesso ao prefeito, então em 2014 optou-se em mudar para o gabinete do prefeito. Neste ano foi constituída a junta de monitoramento que reunia semanalmente. Para ela, “depois que foi vinculado ao gabinete do prefeito, fluiu melhor pois as decisões eram tomadas com mais celeridade, e foi implantado o sistema SIMEC (software de monitoramento) que foi muito importante para o processo de informação, sendo a todo momento atualizada as informações”. (Entrevista 4)

O coordenador do sistema de participação popular, Célio Piovesan analisa que o início do processo de monitoramento não foi fácil. “Os servidores se achavam donos de parte do governo. Com o plano de metas e a informatização, foi possível quebrar as “caixinhas”. A construção dos indicadores também foi outro desafio, os gestores por exemplo, não sabiam quantas pessoas eram atendidas ao dia no sistema de saúde. Então criamos uma série histórica de atendimento, que foi constituindo indicadores.” (Entrevista 3)

A servidora Fernanda Thomaz, gerente de programa que era ligada diretamente a equipe de monitoramento, descreve o processo de monitoramento: “fazíamos com as secretarias as análises e discussões internas e depois repassava ao prefeito através das reuniões que ocorriam e deliberávamos os devidos gargalos. A junta de monitoramento e GEAs é que discutiam os gargalos e deliberavam sobre os problemas, eram apresentadas as soluções que já estavam sendo implantadas e verificado se estavam corretos estes encaminhamentos”. (Entrevista 5)

Os gestores (Entrevista 7; Entrevista 9; Entrevista 8), descrevem as suas percepções sobre este processo implantado pela equipe de monitoramento. Para Bete Colombo, a equipe da saúde era comprometida com o SUS, possuíam memória e

conhecimento que tornou mais fácil para construir as metas e também para implantá-las. Mas aponta que os primeiros 02 anos foram de muita dificuldade na execução das metas. “Nós nos impúnhamos um resultado em tempo que não conseguíamos atingir. A partir de 2010\02 os resultados começaram a aparecer.” (Entrevista 7) Para a secretária de planejamento Tatiana Carpter, “foi uma boa experiência, mas não sabe se não foram relativizados o verde e o amarelo e alguns que brigavam mais eram beneficiados”. (Entrevista 9) Já o secretário da Fazenda, Marcos Bósio, explicita que em determinado momento optou em não acompanhar o processo de monitoramento pois era um processo que envolvia desgaste; tendo enviado então representantes da Secretaria da Fazenda. (Entrevista 8)

A coordenadora de monitoramento explicita alguns limites do processo, desde a composição da equipe de gerentes de programas, que envolveram composição política. Avalia que “alguns gerentes não possuíam o perfil adequado, o que foi bem difícil pois a exigência do prefeito era grande e tinha que dar conta”. (Entrevista 4) Estes limites foram percebidos e apontados pela secretária de planejamento, Tatiana Carpter, ao afirmar que: “no primeiro mandato o monitoramento não era tão cotidiano, no segundo havia constância, mas houve muita rotatividade do gerente de programa, e tínhamos que explicar tudo novamente. Muitas vezes quem monitorava não conhecia determinado processo de cada meta.” (Entrevista 9)

Nas entrevistas, observa-se que nem todos se envolviam organicamente para a implantação das metas, tendo que a equipe de monitoramento realizar a operação das metas. “Muitas vezes exigia da equipe de monitoramento a execução de metas, as secretarias que não agiam, o monitoramento agia por eles, até mesmo tomava-se a decisão pelo secretário. Isso ocorria com os gestores mais frágeis”. (Entrevista 4) Esta questão também foi apontada pela vice-prefeita Bete Colombo, que tendo passado dois anos do término da gestão, avalia que nem todos os secretários estavam comprometidos com a gestão por resultados, sendo muitas vezes transferido a responsabilidade para seus adjuntos. Avalia ainda que o governo teve que fazer uma ampla composição, mas que havia um controle central sobre as secretarias. “Prefeito teve a coragem de fazer as mudanças, trocando secretários quando não apoiaram na implantação das metas. Se não houvesse rigor, os resultados não teriam sido alcançados”. (Entrevista 7)

A visão dos entrevistados sobre a relação do monitoramento com os secretários, adjuntos e diretores aponta que o processo possuiu vários desafios a

serem superados ao longo do período. Para o coordenador do sistema de participação popular, Célio Piovesan, “era uma briga, inicialmente passavam qualquer dado e não tinham a dimensão estratégica do processo”. (Entrevista 3) O secretário da fazenda, Marcos Bósio entende que não houve pela maioria do secretariado uma gestão estratégica de governo. (Entrevista 8)

Para o prefeito Jairo Jorge, “a lógica da gestão é geralmente cada secretário fazer o que está na sua cabeça e não o que é prioridade para a gestão. A lógica do plano de metas foi justamente para colocar para o governo, servidores e sociedade, o que eram as prioridades para a gestão – e como que a administração iria se relacionar com o programa de governo eleito nas urnas”. (Entrevista 6). O maior desafio, segundo o prefeito, foi o de romper com esta cultura em relação ao papel do secretário, que age sob a lógica das caixinhas, urgências e demandas de interesses setoriais. Esta lógica segundo ele não foi predominante, e quando ocorreu levou a mudanças no secretariado por não cumprirem as metas. (Entrevista 6)

O empoderamento da equipe de monitoramento foi apontado pela sua coordenadora Pollyana Pellizaro, como elemento importante no processo. “Apesar de não ser secretária, estava empoderada para tal. E iniciamos um ciclo de monitoramento com 6 passos, finalizando com o prefeito que reuníamos na junta de monitoramento, local que se constituiu como espaço de discussão e definição estratégica”. (Entrevista 4) Para o prefeito Jairo Jorge, dos vários modelos propostos, o que efetivamente funcionou, foi o monitoramento vinculado ao gabinete do prefeito. Para ele, a sistematização, a metodologia dos ciclos de monitoramento (definição da agenda, da formulação, de tomada de decisão, da sua execução e de seu monitoramento), foram essenciais para o processo. (Entrevista 6)

Todos os entrevistados participaram de encontros de monitoramento e de prestação de contas. Perguntados se houve casos de abrandamento da análise por conta de alguma questão política interna ou externa, houve várias percepções. Para (Entrevista 1; Entrevista 2) líderes comunitários entrevistados, isso não ocorreu. Segundo Romi Borsoi, “em nenhum momento houve má fé, havia seriedade na cobrança e na análise interna. Fiquei impressionada com os dados estatísticos que foram criados para monitorar e demonstrar o controle da execução. Percebia que as pessoas trabalharam muito para cumprir as metas”. (Entrevista 1) Já Ivo Fiorotti afirma que: “foi cobrado, independentemente de partido. Houve gestores do partido do

prefeito que, em alguns momentos eu presenciei cobranças muito fortes por não terem atingido as metas”. (Entrevista 2)

Já para os gestores, (Entrevista 9; Entrevista 8; Entrevista 3; Entrevista 7), pode ter ocorrido ao longo do processo erros de avaliação, fruto do contexto geral do processo de gestão. Neste sentido, Bete Colombo afirma que, “entendo que a equipe de avaliação fazia de forma técnica, já o prefeito dava o valor pelo empenho. Havia diferenças enormes de complexidade das metas e o prefeito levava isso em consideração na hora de analisar o status da meta.” (Entrevista 7) Já Célio Piovesan entende que o prefeito era rigoroso e cobrava muito. Para ele, “no grupo de monitoramento, na parte da mensuração do percentual, ali poderia haver uma subjetividade na análise e suscetibilidade a erros de análise, pois nem sempre havia uma métrica muito clara. Porém a equipe de monitoramento era muito ortodoxa e não admitia flexibilização.” (Entrevista 3)

Para o prefeito Jairo Jorge, o único atenuante utilizado na análise das metas envolvia a falta de recursos que prejudicava a execução da meta. “Pessoas saíram do governo em razão disso. A régua foi para todos, não havia diferenças entre partido A ou B, não havia uma secretaria dominada exclusivamente por um partido, havia uma pluralidade em cada secretaria. Metas deram um norte e tornaram as equipes coesas, impedindo as disputas internas.” (Entrevista 6)

Por fim, analisando as respostas das entrevistadas que participavam diretamente da tarefa do monitoramento, (Entrevista 5; Entrevista 4), observa-se que de fato este processo envolveu subjetividade e bom senso. Para Fernanda Thomaz, também se valorizava o esforço: “víamos que a equipe tinha trabalhado muito e ao longo do processo ocorreu problema inesperado que prejudicou a execução, nestes casos havia flexibilidade na análise da execução. Mas não olhávamos a questão política envolvendo partidos, e sim esta questão gerencial”. (Entrevista 5). Para a coordenadora do processo de monitoramento na segunda gestão, Pollyana Pellizaro, não havia abrandamento, as vezes havia falta de entendimento do critério de julgamento, mas sempre se procurou fazer a análise real. Explica que também havia bom senso para entender a complexidade da meta. Relata que em determinado momento houve a construção da meta e as suas etapas com um percentual. Este processo foi construído com os secretários, e isso deixou mais fácil a avaliação. (Entrevista 4)

Analisando a estratégia de governança via GEA, os gestores apontaram que ajudou na organização, integração, transversalidade e no apoio mútuo. Que propiciou que cada secretaria tivesse uma visão de todos os projetos do governo e se produziam debates, discussões e cobrança horizontal. Para o prefeito Jairo Jorge, os GEAS garantiram a transversalidade de fato, bem como a realização de ações concatenadas. Para ele, “hoje a solução de um problema não envolve uma única área, envolve um conjunto de áreas, a ação integrada e articulada é uma necessidade e os GEAS serviram para isso.” (Entrevista 6)

Perguntados sobre a avaliação do papel das Secretarias meios neste processo de gestão das metas e monitoramento, observou-se pelas respostas dos entrevistados, que possuíam um papel essencial, sendo que os setores mais importantes eram participantes da junta, havendo um único entendimento e dando maior celeridade nos encaminhamentos. Para a gerente de Programas, Fernanda Thomaz, ‘ajudavam a impulsionar e a priorizar os projetos estratégicos, na tramitação de processos. E havia foco no que era estratégico’. (Entrevista 5) O prefeito Jairo Jorge lembra que estas secretarias meio também tiveram metas específicas para garantir a receita, a redução de despesa, para que o conjunto do governo pudesse atingir os objetivos. (Entrevista 6)

Mas também havia limites e dificuldades, para a vice-prefeita Bete Colombo, “nem todos tiveram a sensibilidade necessária para ajudar na execução das metas”. (Entrevista 7) Para o coordenador do sistema de participação, secretário Célio Piovesan, “as secretarias meio às vezes tendem a “se jogar nas cordas” pois quase não sentem a cobrança da comunidade. Neste método de monitoramento, elas sentiam a pressão sobre a necessidade de execução das metas”. (Entrevista 3)

4.6. A PERCEPÇÃO SOBRE A MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA NA GESTÃO

Pela pesquisa realizada, através da modernização administrativa na gestão em Canoas, ocorreu a informatização dos processos, a revisão dos fluxos de trabalho, o investimento em software, mas também em equipamentos, isso em um curto espaço de tempo. Mas a modernização administrativa auxiliou nos resultados positivos que a administração alcançou ao final do mandato? Esta pergunta foi feita aos entrevistados, que definiram na sua totalidade que sem a modernização administrativa não se teria alcançado a efetividade de tantas metas.

O prefeito Jairo Jorge aponta que houve a canalização de esforços, no sentido que a modernização tirou energia da atividade meio para a atividade fim. “Tínhamos um grande contingente de funcionários vocacionados a atividade meio, a burocracia, ao funcionamento da máquina. Com a reestruturação, muitos foram deslocados para as atividades fins, e dando excelência nas atividades fins, que foram reforçadas.” (Entrevista 6)

Para a vice-prefeita Bete Colombo, a modernização administrativa trouxe a agilidade para a gestão. “Com o processo eletrônico, sabíamos onde ele estava e houve mais agilidade pois tínhamos prazo para despachar”. (Entrevista 7) A secretária de planejamento Tatiane Carpter reforça a questão da agilidade e da segurança jurídica que foi garantida com a modernização: “os fluxos internos melhoraram, e principalmente a segurança e o controle dos processos, de saber onde eles estavam. Os despachos não podiam ser apagados, seus prazos eram controlados e havia cobrança entre os membros do governo caso não houvesse encaminhamento.” (Entrevista 9) Neste sentido, o secretário da fazenda Marcos Bósio afirma que a modernização administrativa e a revisão dos fluxos de trabalho foi um legado da gestão. “Sem isso não teria a centralização administrativa. Deu velocidade e controle. Os procedimentos padrões criados ajudaram o governo a não ter problema jurídico”. (Entrevista 8)

A questão da relação com o servidor e o corporativismo existente na máquina pública, também foi apresentada em relação a modernização. O coordenador do sistema de participação Célio Piovesan, aponta que “este processo de modernização destronou os poderes paralelos que existiam na gestão, de setores e pessoas do quadro. Também se deu transparência e celeridade aos encaminhamentos. A tecnologia força reestruturar a máquina pública, você passa a conhecer o servidor, (a gente não sabe onde estão e o que sabem fazer), com isso você conhece a tua máquina.” (Entrevista 3)

Para o prefeito Jairo Jorge, “a cultura da administração é uma cultura cartorial, quando assumimos a administração em 2009, todos os processos eram físicos, com fluxo lento. Reavaliamos fluxos, informatizamos, estabelecemos rotinas administrativas. Demos mais transparência e garantimos a fiscalização e o monitoramento, pois é difícil monitorar se não tem transparência”. (Entrevista 6)

A questão da transparência foi apontada como ponto positivo pela liderança comunitária Romi Borsoi. “O planejamento e as metas foram para o site. E o

requerente podia acompanhar todo o processo que havia protocolado.” (Entrevista 1) Porém, vários entrevistados apontaram como gargalo o fato de que precisou de tempo para adaptação dos servidores que não estavam acostumados com a tecnologia, assim como devido a resistência de alguns, que não entenderam a importância do processo e não colaboraram.

4.7 VISÕES SOBRE O PAPEL DO PREFEITO NA GESTÃO POR RESULTADOS

Na pesquisa realizada, entendemos ser de fundamental importância conhecer o papel do prefeito no processo, isto porque em outras gestões estudadas, verificamos que o prefeito teve papel preponderante para o sucesso do planejamento. Portanto, perguntamos aos entrevistados, qual foi o papel do prefeito a implantação da gestão estratégica de Canoas e o sistema de metas.

A percepção das lideranças comunitárias (Entrevista 1; Entrevista 2), foram de que o prefeito Jairo Jorge teve um papel fundamental para garantir a execução do planejamento. Para Romi Borsoi, “o prefeito acreditou no sonho e teve muito empenho pessoal e vontade ilimitada de que as coisas dessem certo. Criou uma equipe comprometida.” (Entrevista 1)

Do ponto de vista das responsáveis pelo sistema de monitoramento, (Entrevista 5; Entrevista 4), o envolvimento do prefeito foi fundamental para os resultados alcançados pois ajudou na implantação. Fernanda Thomaz aponta que “descentralizou a gestão ao empoderar a equipe de monitoramento para a realização dos encaminhamentos necessários para o andamento das metas”. (Entrevista 5)

O rigor do prefeito na cobrança dos resultados foi apontado pelos entrevistados, durante as respostas a várias perguntas, sendo isso visto como questão positiva. Para a vice-prefeita Bete Colombo, “o prefeito apresentou a equipe o modelo de gestão por metas e não deu outra alternativa. Teve austeridade no monitoramento e na cobrança, mas teve sensibilidade na compreensão da complexidade do que se tinha como meta. Não ficou aprisionado em acordos políticos, cumpria os acordos políticos desde que as pessoas trabalhassem.” (Entrevista 7) Para Célio Piovesan, o prefeito “foi um visionário da gestão monitorada, implantando tecnologias importantes de gestão. Muitas vezes na gestão pública as pessoas são indicações políticas e não se esforçam, o prefeito foi firme e cobrou efetividade de todos”. (Entrevista 3)

O prefeito Jairo Jorge analisa seu papel na perspectiva de ser um estimulador, de ser o exemplo e de motivar. “Se eu abandonasse as metas, elas virariam pó, e que firmou o compromisso com a cidade fui em enquanto candidato. Portanto tive o papel de estimular, de trazer a persistência e de apoio para que as coisas acontecessem. Foi um trabalho coletivo. Tive de ter persistência, conexão de discurso, sensibilidade diante das dificuldades.” (Entrevista 6) O prefeito finaliza a análise sobre seu papel na gestão: “fiz uma gestão mais arrojada pois o momento político do momento assim permitiu. Desde 2013, nos já começamos medidas restritivas de redução de despesa (Programa Mais com Menos). Procurei trabalhar com uma visão mais ousada e aberta e buscando recursos externos. Se tivesse ficado parado e dissesse que não poderia fazer, não teríamos feito”. (Entrevista 6)

Também alguns limites em relação ao papel do prefeito foram apontados em algumas entrevistas. O secretário da fazenda, Marcos Bósio aponta que necessitou de mais mediação da necessidade com a real possibilidade de execução. “ele confundiu seu papel, o bom prefeito faz um processo de mediação da política com a realidade, das necessidades com as possibilidades e tenta projetar soluções alternativas”. (Entrevista 8) Para a secretária de planejamento Tatiana Carpter, quando a meta não era prioridade do prefeito, não havia de fato prioridade na solução dos gargalos. E isso impactava nas equipes que queriam cumprir as metas. Neste sentido, entende que pode ter havido mais foco nas obras do que no conjunto das metas. “O governo era muito centralizado na figura do prefeito, a equipe de monitoramento resolvia algumas crises menores, mas não todas. (Entrevista 9)

4.8 A DESCONTINUIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E A MOBILIZAÇÃO DA SOCIEDADE

A partir da análise documental e analisando o plano de metas, observa-se que foram 08 anos de implantação de políticas públicas abrangentes nas mais diversas áreas da gestão, com o envolvimento da sociedade, dos servidores e dos gestores. O reconhecimento das ações realizadas se deu a partir dos vários prêmios recebidos na gestão e também medidas nas pesquisas de satisfação realizadas trimestralmente na gestão e citadas pelos gestores entrevistados. Porém mesmo com estes resultados, houve a vitória da oposição nas eleições de 2016, levando a fazermos a seguinte pergunta: “Terminado o período de gestão 2009-2016, a comunidade e os servidores

buscaram manter conquistas da gestão anterior? Na percepção da imensa maioria dos entrevistados, não ocorreu a continuidade das políticas públicas e também não houve por parte dos servidores e da comunidade disposição para defendê-las.

Realizei a análise desta questão por blocos de entrevistados, iniciando pela percepção dos que diretamente estavam envolvidos com a sociedade (Entrevista 1; Entrevista 2; Entrevista 3). Para Romi Borsoi, “os servidores não tentaram manter as políticas. O que se vende hoje é que não se fez nada e agora estão retornando, usam o discurso de que herdaram o caos para poder justificar atitudes e não execução, um exemplo é que não houve a construção de novas praças.” (Entrevista 1) Ivo Fiorotti analisa que “o novo governo construiu discurso de herança maldita, como argumento de não dar continuidade a projetos importantes. Usávamos a mídia como informação a população, eles usaram estes instrumentos para disseminar a ideia da herança maldita, deixando as pessoas, pelo menos desconfiadas. Houve uma disputa muito grande, especialmente utilizando-se do antipetismo”. (Entrevista 2) Já Célio Piovesan, coordenador do sistema de participação popular, afirma que: “uma parcela da cidade brigou pela continuidade de determinadas políticas públicas. A forma de resistir é exigir a presença dos gestores, mas eles não aparecem, ninguém os vê na cidade.” (Entrevista 3)

Do ponto de vista dos gestores, (Entrevista 7; Entrevista 9) não houve envolvimento para manter as conquistas, e isso envolve diversas questões. Para Bete Colombo, “os canoenses não possuem esta cultura de luta organizada, reagem nas redes sociais e boca a boca. Em relação aos servidores, eles são movidos a outras coisas, gostam muito de colocar o quanto foi importante a construção das ações do governo na nossa gestão, só que os servidores de carreira de Canoas são antigos, a maioria já está se aposentando e estão mais acomodados”. (Entrevista 7) Para Tatiana Carpter, há muita reclamação, mas isso não gerou envolvimento orgânico e movimento. “Há desgaste no PT que ficou mal com o prefeito por ter saído do partido, e acaba não defendendo seu legado³⁵. Há atualmente vários retrocessos nas políticas públicas, e a atual gestão se aproveitou do desgaste do PT para desconstituir os programas”. (Entrevista 9)

³⁵ O prefeito Jairo Jorge ao final do ano de 2016 faz a sua desfiliação no PT e filia-se ao PDT. A sua desfiliação fragilizou a relação com setores do PT, gerando críticas que afetaram inclusive a capacidade do partido em defender o legado da gestão realizada de 2009 a 2016.

O prefeito Jairo Jorge entende que a comunidade reconhece o trabalho realizado, e respeita o legado da gestão democrática e popular realizada em Canoas. Argumenta como exemplo, que tendo sido candidato a governador no Rio Grande do Sul em 2018, mesmo estando em 3º lugar no Estado, sem estrutura na Cidade, “fez mais votos do que os demais candidatos juntos”. (Entrevista 6)

Para ele, um ciclo de 8 anos é pequeno para sociedade, e não é suficiente para cristalizar um pensamento na sociedade civil organizada. “Demos um passo, tem uma opinião pública crítica. Uma cidade com 78 anos de história, não serão 8 anos que mudarão a sua cultura. Despertou e motivou e há um sentimento crítico de quando o governo desvia do que estava sendo feito. Cidade sempre teve cultura conservadora e paternalista” (Entrevista 6)

Por fim, foi realizada a análise da percepção dos responsáveis diretos pelo monitoramento da gestão, (Entrevista 4; Entrevista 5). Para a coordenadora do sistema de metas, Polyana Pellizaro, “as pessoas possuem memória curta e atualmente não há porta de entrada de demanda, não havendo reclamação por conta disso. Servidores estão ociosos e veem desgoverno.” (Entrevista 4) Já a servidora Fernanda Thomaz aponta a situação atual da gestão: “não há mais reuniões gerais, não há metas, há apenas continuidade de algumas obras que haviam iniciado e precisam ser finalizadas. Cada servidor seguiu tocando a sua vida funcional.” (Entrevista 5)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A decisão de realizar a pesquisa, sobre o período de gestão do governo democrático e popular da Cidade de Canoas, surgiu com base no pressuposto de que a realização de planejamento estratégico na gestão pública é essencial para consolidar uma gestão com mais engajamento da equipe. A adoção de uma metodologia de gestão pode produzir maior organização, foco e controle, além de constituir espaço a novas possibilidades para vencer os obstáculos e desafios usuais decorrentes do processo de gestão. Esse foi o ponto de partida: o entendimento de que a gestão por resultados e metas, organiza o governo e dá mais transparência e resolutividade à gestão. Essa percepção presente desde o início quando da definição do tema de investigação pôde ser comprovada com a análise das entrevistas.

Ao analisar uma administração com projeto político de esquerda, que priorizou a implantação de um modelo de gestão, pautado pelo planejamento estratégico e gestão por resultados, buscou-se conhecer o desenvolvimento, as aprendizagens vivenciadas no processo; as dúvidas, limites e outras possibilidades identificadas. Resgatando os problemas que serviram de base para esta pesquisa: “Qual é o papel do planejamento estratégico e da implantação da gestão por resultados, na formação de um governo efetivo? Quais os resultados que a adoção de um método de gestão pode gerar em relação a percepção dos envolvidos, e da ampliação do capital político e envolvimento das equipes e da sociedade?”, é apresentado a seguir um conjunto de considerações finais que o estudo concluído encontrou. Estas observações finais do trabalho estão fundamentadas na análise dos documentos realizada, na verificação das respostas às entrevistas, e em sua agregação por assuntos de maior relevância para o estudo, mas também são apoiadas pelas opiniões, visão política, e pela experiência da autora, como coparticipante de todo esse período, como gestora.

Os municípios brasileiros possuem uma grande responsabilidade em implantar um conjunto de políticas públicas locais, algumas inclusive regionais. É nos municípios que se tem mais proximidade com a população, que por vezes não tem o entendimento do papel de cada ente federado na implantação das políticas públicas, acarretando aos prefeitos e às equipes municipais uma série de demandas e desgastes tendo em vista as dificuldades de atender ao conjunto de expectativas da população. Os programas e projetos, estruturados nas administrações, organizam cidades e transformam vidas, cabendo às gestões e aos gestores públicos a

estruturação de planos, programas e projetos na economia, desenvolvimento, saúde, educação, segurança, entre outros. Nos dias atuais, os gestores públicos possuem os desafios das limitações de recursos, aumento da demanda por serviços e políticas públicas, e elevado grau de exigência por parte da comunidade.

No momento em que se finaliza esse trabalho, em dezembro de 2018, é possível acompanhar a gravíssima crise institucional, envolvendo o conjunto de municípios brasileiros, que já sofrem os efeitos das restrições produzidas pelo Estado Mínimo constituído pós “golpe” de 2016, mas também perplexidade frente ao noticiário diário do que se passa em nível federal. Os efeitos da crise econômica, do desemprego e do aumento da miséria afetam, diretamente, os municípios e suas políticas públicas, ao mesmo tempo em que eles já convivem com o corte de repasse de recursos em áreas fundamentais como: saúde, educação e assistência social. Além disso, outras fontes de recursos para infraestrutura urbana foram fortemente contingenciados, não sendo mais possível aos municípios implantarem com apoio do governo federal, ações estruturantes como as existentes no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

O período analisado, neste estudo de caso da gestão estratégica implantada em Canoas, se deu no auge da implantação das políticas públicas de caráter social desenvolvimentistas dos governos Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, sendo que, nos dois últimos anos da gestão municipal de Canoas, já sofreu os efeitos da crise econômica de 2015 e a retração dos investimentos (conforme verificado na entrevista com o prefeito), e também a crise decorrente dos meses “pré-golpe e pós golpe” de 2016, que inicialmente paralisou o país e, após o impeachment, veio a implantar um conjunto de ações voltadas aos cortes de recursos.

Nos governos desenvolvimentistas, representados pelas gestões petistas de 2003 a 2015 no plano federal, ocorreu uma janela histórica de oportunidades para as gestões municipais. Observou-se que na Prefeitura de Canoas, tanto o planejamento, quanto a gestão, se moldaram para aproveitarem estas oportunidades. Além disso, como se observou na entrevista com os gestores e com o prefeito, bem como no gráfico quantitativo de metas por semestre, o ritmo do governo e as exigências internas na gestão foram num crescente, justamente para aproveitar ao máximo as oportunidades de investimentos e o momento econômico nacional. Resgatando a frase da entrevista do prefeito Jairo Jorge, “se tivesse ficado parado e dissesse que não poderia fazer, não teríamos feito”. Portanto, houve uma importante indução para

que o governo tivesse um ritmo de trabalho e de realizações com vista ao horizonte estratégico de aproveitar a conjuntura nacional.

Neste período, enquanto Secretária de Desenvolvimento Urbano e Habitação de Canoas, foi possível acompanhar várias reuniões com a equipe gestora do PAC no governo federal, reuniões com a Caixa Econômica Federal (que realizava o acompanhamento da maioria dos recursos e projetos enviados aos municípios). Estas reuniões de trabalho, de forma majoritária, envolviam um conjunto de municípios da região, tratando dos gargalos do andamento dos projetos. Foi amplamente divulgado no período, inclusive na imprensa nacional, e também foi possível vivenciar nestas reuniões, a baixa operacionalidade destes programas, por conta de que os municípios, e até mesmo a Caixa Federal, não possuíam a capacidade de execução necessária e a altura dos recursos disponibilizados aos Municípios. Com isso, por exemplo, havia um contingente de obras sequer iniciadas, outras paralisadas, e municípios já com risco de devolução de recursos. E ainda, recursos que eram sequer captados por falta de projetos.

Os números apresentados ao final da gestão em Canoas, apontam que ocorreram mudanças profundas na Cidade, fruto do posicionamento da gestão, que se organizou para aproveitar este momento histórico de oportunidades: a ampliação do orçamento de 400 milhões para 1,4 bilhões; a execução de 83% das 2.384 metas planejadas, o licenciamento de 19 mil empreendimentos econômicos, e 45 mil novas unidades habitacionais. A realização de 835 obras em várias regiões da Cidade e nas mais diversas áreas (Unidade Básica de Saúde, Unidades de Pronto Atendimento, construção moradias, obras controle enchentes, saneamento, pavimentação, Escolas, Creches, CRAS, CREAS, Farmácias básicas, pavimentação, regularização fundiária, iluminação pública, construção e reforma de praças, novos parques, distritos industriais, ginásio de esportes, academias de saúde, *skate park*, equipamentos culturais, reforma patrimônio cultural, entre outras). Por fim, a descentralização dos serviços de forma regionalizada, em 04 macrorregiões, onde em especial a infraestrutura social foi descentralizada aos bairros, a exemplo dos CRAS, CREAS, UPAS e farmácias básicas, que antes, ou não existiam, ou estavam concentradas no centro da Cidade.

Os elementos, apontados por Cardoso JR (2011) corroboram que é preciso ressignificar e capacitar o estado para a gestão pública, de que cabe ao estado induzir, fomentar ou mesmo produzir as condições para a transformação das estruturas

econômicas e sociais, aparecem claramente na estratégia de Cidade consolidada em Canoas, e também nas decisões tomadas e executadas no sentido de colocar a máquina pública a serviço do cidadão, invertendo prioridades, no sentido de investir onde havia maior necessidade de inclusão.

Importa analisar, à luz destes resultados alcançados, o que levou a esta resolutividade? A partir da pesquisa analisada, conclui-se que houve planejamento, reorganização da máquina pública, controle e monitoramento do pactuado. Ainda, a constituição de uma forte coesão interna para execução do planejado, avaliação que é corroborada, ponto a ponto, pelos entrevistados.

Em relação ao planejamento estratégico de uma gestão, resgatando Jackson de Toni (2014, p. 6), "o planejamento é a própria essência do ato de governar", deve ser transformado em um pacto de execução. Muitas vezes, o planejamento é elaborado por poucos, sem metodologia adequada, e transforma-se na prática em uma peça de ficção, que é lembrada de tempos em tempos como mais uma ação do governo. Analisando o processo de planejamento e gestão por resultados, implantado na Prefeitura de Canoas, observou-se que foram utilizados elementos e adaptações da metodologia PES, e o plano foi transformado no "ato de governar", e em um pacto de execução. Isto ocorreu quando o planejamento foi incorporado no dia a dia da gestão, na sua agenda cotidiana, nas falas de seus gestores, nas publicações da Prefeitura, e posto em destaque no cotidiano nas mais diversas instâncias de gestão. Essa percepção foi confirmada em grande medida nas entrevistas realizadas.

Na percepção dos entrevistados, conforme se observa no capítulo 4, o modelo de gestão estratégica adotado na prefeitura de Canoas decorreu do planejamento estratégico, que foi realizado com a participação dos gestores, servidores e sociedade. Decorrente deste processo, o plano de metas semestral segundo a percepção destes, foi amplamente divulgado internamente no governo, mas também na sociedade. Os entrevistados afirmam, ainda, a importância que teve o Congresso da Cidade para consolidar uma visão estratégica de planejamento a longo prazo.

Esta ação de governo e pacto de execução, perpassou a instância interna de gestão e ganhou sentido também para as lideranças comunitárias, e isso pode ter sido o reflexo do processo de discussão das Plenárias do PPA Participativo, nas Plenárias do Orçamento participativo (que elegia prioridades na execução e isso se refletia no plano de metas). Consolidou-se no processo intenso de discussão do Congresso da Cidade que pensou o futuro da Cidade por 10 anos. Mas também nas reuniões

semestrais das Plenárias de Serviço que apresentavam e discutiam o planejamento do semestre e nas reuniões do Conselho de desenvolvimento Econômico e Social que reunia, mensalmente, 50 lideranças de vários segmentos da cidade, e discutia o planejamento, a estratégia e a visão de cidade. Estes fóruns de debate foram lembrados pelos entrevistados, devido a sua importância no processo.

A implantação da gestão por resultados – plano de metas, na gestão em Canoas, foi essencial para consolidação da efetividade da gestão, garantindo ainda a transparência e o controle social. Sua implantação ampliou a qualidade da gestão, promoveu a pactuação, a organização e o controle das ações. É perceptível pela vivência na gestão, pelas entrevistas realizadas e documentos pesquisados, que houve um forte envolvimento interno no processo de planejamento e de execução do planejado. O processo de construção do plano de metas, e as estratégias adotadas de governança, tiveram como resultado o envolvimento do governo para o atingimento dos seus objetivos. Como citado pela maioria dos entrevistados, o governo tinha direção, foco e horizonte estratégico.

Foram executadas potentes políticas públicas em todas as regiões da Cidade, e do ponto de vista da visão dos entrevistados foram citados como mais importantes: a inversão de prioridades, a ampliação da infraestrutura urbana, a ampliação da infraestrutura social (avanços na área saúde, educação e assistência social), o novo projeto de desenvolvimento urbano e econômico adotado na Cidade.

Para aproveitar a janela de oportunidades e resolver os gargalos de falta de infraestrutura operacional, a decisão da gestão de Canoas em ter constituído o Escritório de Captação de Recursos (para captar recursos das mais diversas áreas), da criação do Escritório de Engenharia e Arquitetura (para a garantia da execução célere das obras), de ter constituído o Escritório do Empreendedor e a Comissão de Controle Urbanístico (para propiciar o desenvolvimento econômico e social), foram um grande diferencial que garantiu a execução dos projetos e os resultados alcançados na cidade. Para além da criação de equipes, havia um planejamento e um conjunto claro de metas de execução a cumprir, portanto as equipes possuíam foco e sabiam de suas responsabilidades, e pelo que se observou nas entrevistas realizadas, a gestão tinha um horizonte estratégico claro, que era conhecido pelos servidores e lideranças da comunidade.

Diversas experiências de gestão apontam, que se não reorganizar a máquina pública, não mexer na estrutura e cultura organizacional enraizada, que é

burocratizada e possui resistência a mudanças, e como discorre Dagnino (2010), não é neutra; corre-se o grande risco desta estrutura influenciar no ritmo e na dinâmica da gestão, e inviabilizando inclusive a execução das políticas públicas planejadas. Portanto, é de grande valor a experiência implantada na gestão da Prefeitura de Canoas, com a modernização administrativa através da remodelação dos fluxos de trabalho, reorganização das equipes e informatização, pois deu as condições necessárias para aumentar o ritmo da gestão e para ampliar a sua capacidade de monitoramento e de governo.

Tornar o planejamento exequível, dinâmico e como agenda prioritária de governo é uma tarefa fundamental. Sem a constituição de um sistema de controle e monitoramento, que mobilize as equipes, que constitua informações para a tomada de decisões, que são cotidianas no processo de gestão. Sem um fluxo dinâmico e ativo de monitoramento, corre-se o risco de o plano virar aquela peça de ficção que é revisitada de tempos em tempos. Em várias gestões que implantaram o Planejamento Estratégico Situacional, há diversos modelos destes processos de monitoramento.

Do ponto de vista dos entrevistados, o monitoramento do planejamento em Canoas passou por várias fases, enfrentou problemas e resistências, também houve a falta de entendimento interno sobre o seu papel. Nesse sentido, houve a afirmativa de que funciona melhor quando é vinculado ao gabinete do prefeito. Por fim, a percepção de todos é que o sistema de controle e monitoramento implantado garantiu a execução do planejamento, pois havia agenda cotidiana relativa ao sistema de metas.

Na experiência de Canoas, observou-se que foi necessário empoderar a equipe que monitora; constituir um conjunto de indicadores; planejar as mais diversas etapas da implantação de uma meta e principalmente, constituir um ciclo de monitoramento que envolva e articule os envolvidos pela execução e que garanta a tomada de decisões no tempo certo, pois as experiências demonstraram que a demora da tomada de decisão pode inviabilizar um projeto. Por outro lado, um processo de debate coletivo, com as informações corretas, pode viabilizar a solução de gargalos que muitas vezes impedem o desenvolvimento de ações e projetos fundamentais em uma gestão.

As composições de gestões resultam de articulações políticas, onde os mais variados partidos compõem a gestão, indivíduos com as mais variadas experiências e valores. Portanto esta é uma das variáveis que por vezes transformam-se em

dificuldades da gestão. Em Canoas observa-se esta dificuldade quando nas entrevistas ocorreu a informação de que cada equipe tende a querer constituir seu plano de trabalho, e quando a equipe de monitoramento teve que realizar determinada operação para que a meta fosse realizada. Isso posto, o papel do prefeito é fundamental para garantir a unidade de governo, a execução do planejado e o empoderamento das equipes de monitoramento.

Analisando a experiência de gestão desenvolvida na Prefeitura de Canoas, percebe-se que foi constituída, na Cidade, uma experiência de gestão inovadora, de que houve decisões estratégicas que foram determinantes para a implantação do planejamento do governo, (a exemplo das reformas administrativas que reestruturaram as equipes, moldando a máquina pública às necessidades de execução do plano), sendo implantado um conjunto de Programas e ações, inclusive superiores ao pactuado com a população através do Plano de Governo, apresentado durante as duas eleições disputadas.

É importante salientar que isto só foi possível pois a gestão estava inserida na conjuntura nacional desenvolvimentista do período. Sem o apoio do Governo Federal, não teria sido possível a implantação de diversos Programas, ações e metas. Quando na constituição do Planejamento Estratégico, em uma administração municipal, é fundamental verificar a capacidade financeira e as estratégias para a sua ampliação, de forma a não gerar falsas expectativas, mas também de forma a organizar a gestão para a busca de novas oportunidades de recursos. Ou seja, não paralisar por conta de falta de estrutura e de recursos, mas também ir constituindo um plano estratégico onde se busque a mudança do cenário com vista a realizar os investimentos necessários na Cidade. Por vezes, ações como monitoramento e controle do custeio, podem gerar capacidade de realização de novos investimentos.

Além disso, ao constituir um conjunto de novas estruturas públicas na Cidade, o gestor tem que estar preparado para suprir as novas demandas de manutenção e custeio destas estruturas. Portanto, a ampliação das estruturas públicas tem que ocorrer juntamente com a ampliação da capacidade orçamentária da Prefeitura, tendo sido esta estratégia implantada em Canoas, que quadruplicou seu orçamento, tornando possível por exemplo, a contratação de novos profissionais para atender a demanda dos novos equipamentos.

Para o atendimento nas novas estruturas implantadas, devido a execução do plano de metas, uma das estratégias utilizadas na gestão foi a terceirização dos

serviços de atendimento, medida que auxilia na relação do impacto da folha de pagamento conforme preconiza a Lei de Responsabilidade Fiscal. Porém, a terceirização dos serviços pode levar a sérios problemas, como a precarização do trabalho e descontinuidade, pois muitas vezes há uma alta rotatividade de pessoal, que dependendo dos serviços, não constitui o vínculo necessário com determinada comunidade. Por fim, a terceirização pode significar a privatização dos serviços. Se esta for a opção da gestão, é necessário haver cuidado na elaboração dos contratos, de forma a Prefeitura possuir controle sobre a gestão, garantir a qualidade da execução e principalmente constituir uma capacidade de fiscalização, primando pela extrema transparência.

À luz da concepção de que uma gestão pública deve ser feita com participação popular e fortalecimento da democracia, avalio que a gestão de Canoas incorporou como valores essenciais e centrais a democracia e a participação popular, constituindo um sistema de participação que envolveu 10 ferramentas de diálogo com a sociedade, o que fazia com que a Prefeitura estivesse a cada semana em diálogo com setores e regiões da Cidade. No entanto, o tema do capital político, consciência crítica e formação de novas lideranças, foi visto por grande parte dos entrevistados como limites da gestão realizada. A presente pesquisa não se aprofundou sobre o sistema de participação implantado, porém ele apareceu tanto na análise documental, quanto nas entrevistas, como tema central da gestão.

Nesta questão, destacam-se as percepções, enquanto gestora pública no período de 2009 a 2015, e enquanto Secretária de Desenvolvimento Urbano e Habitação, quando foram entregues 6 mil casas populares e 12 mil títulos de Regularização Fundiária. Avalia-se que estes dois Programas não foram implantados com o processo de envolvimento da comunidade que gerasse organização, formação e conhecimento adequado dos programas. A percepção dos entrevistados aponta que este foi o limite de toda a gestão. No caso da entrega de moradias ligadas ao Minha Casa Minha Vida, havia o trabalho técnico social, com recursos do Governo Federal e roteiro de execução definido em manual da Caixa Federal. A execução se dava por instituições contratadas via licitação.

Neste caso, nem sempre as reuniões tinham a qualidade e profundidade necessárias, que pudessem produzir consciência sobre o processo de construção da política habitacional do país, a questão do direito à propriedade, qual a importância da decisão de ter sido construído aquele Programa, entre outros diversos temas

relevantes que poderiam e deviam ser abordados. As equipes da secretaria, inclusive os agentes políticos, estavam envolvidos em rotinas decorrentes do fato de realizar um grande número concomitante de metas e não tiveram como acompanhar de maneira mais cotidiana este processo de articulação com a comunidade.

Será que deveria ter sido construído menos moradias? O prefeito Jairo Jorge, em sua entrevista, aponta que era necessário aproveitar as oportunidades à época. E de fato isso é verdade, pois “pós golpe” de 2016, este Programa, que atendia famílias de 0 a 3 salários mínimos, foi extinto. A avaliação é que se houvesse tempo, deveria ter sido construído ainda mais moradias, para dar oportunidade às famílias, que durante décadas, não tiveram acesso a política habitacional. Porém, deveria ter sido investido mais energia em construir um processo de articulação comunitária deste Programa na Cidade. Ao usar como exemplo a construção e entrega de moradias, e vários outros Programas, é possível ver, por este olhar, que poderia ter sido o processo de construção de discussão com a sociedade, a partir de sua implantação, nas mais diversas estratégias.

Neste momento, vivencia-se os efeitos das políticas do estado mínimo neoliberal, implantado no país, que reflete diretamente nos Estados e Municípios brasileiros que estão com graves problemas para cumprir até mesmo com o mínimo de suas obrigações. Notícias neste sentido são várias, de parcelamento de salários, fechamento de serviços na área da saúde, revisão de planos de carreira na área da educação, entre outras situações enfrentadas que decorrem das medidas de redução dos repasses aos municípios. Por outro lado, a população de maneira geral, não possui a percepção de quem é a responsabilidade, e resta aos gestores municipais a necessidade de responder a falta de implantação destes serviços.

Desta forma, a construção de sistemas de participação, que aproximem as gestões municipais das pessoas, pode auxiliar as prefeituras a passarem por este processo com menos desgaste, além de que através da articulação da sociedade e da constituição de novas lideranças, é possível reagir contra as políticas de estado mínimo que a cada dia estão excluindo mais pessoas. Não é possível vivenciar a situação atual, que passam as gestões municipais, apenas reduzindo serviços e adequando o orçamento público aos cortes, sem envolver a sociedade no processo de discussão de suas causas e suas consequências.

Em uma gestão pública, com o horizonte de esquerda, é fundamental recuperar a análise feita por Pontual e Silva (1999), ao discorrer que, para além de bons

governos, com probidade e competência administrativa, o horizonte estratégico é a construção de uma nova sociedade, de uma nova cultura. É necessário fortalecer os movimentos sociais e garantir uma participação cidadã que dê conta da pluralidade dos atores. O fortalecimento da participação é ir além da abertura de canais, mas também ações formativas, que permitem a efetiva participação na elaboração e no controle das políticas públicas.

Em tempos de desordem, de tentativas de desgaste e fragilização dos serviços e da gestão pública; a opção por constituir um planejamento estratégico, (analisando os cenários, discutindo os principais problemas, aprofundando os nós críticos, constituindo um plano operacional e uma estratégia de monitoramento capaz de garantir a execução do plano), torna-se um grande diferencial em uma gestão pública para realizar ações que incluam e transformem a vida das pessoas.

A experiência da gestão em Canoas constituiu um potente modelo e estrutura de monitoramento, isso adequado a realidade local. É possível realizar planejamento, implantar um sistema de metas, e operacionalizar uma equipe de monitoramento, adaptando às condições e especificidades de cada município. O pressuposto é de que haja planejamento participativo, direção estratégica, envolvimento das equipes, monitoramento e empoderamento das equipes, e cobrança de resolutividade.

O tempo é um inimigo da gestão, os procedimentos necessários para seguir as normativas legais, as limitações técnicas, econômicas e temporais das equipes, somadas à falta de planejamento e monitoramento, (em que não se estabelece metas e não há controle sobre os prazos) pode colocar uma gestão em um grande risco de se tornar ineficiente. Por outro lado, planejar uma gestão, estabelecendo prioridades, programas estratégicos, adequá-los no tempo e constituir equipes, para implantá-los e monitorá-los de forma adequada, garante que haja maior controle e correções de rumo, no tempo certo.

O planejamento contribui para a qualificação da gestão, a organização administrativa, o controle social, a sensibilização para o pensamento estratégico, e, se for utilizado um método de planejamento participativo, fortalece a relação com servidores e sociedade, envolvendo e comprometendo os participantes para a sua execução.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na Administração Pública - Um breve estudo sobre a experiência internacional recente**. ENAP, 1997.
- BARCELOS, Carlos Leonardo Klein. CALMON, Paulo Carlos Du Pin. **A reforma gerencial do orçamento brasileiro: em busca de múltiplos significados**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, 2014.
- BELCHIOR, Miriam. **A Aplicação de Planejamento Estratégico Situacional em Governos Locais: Possibilidades e Limites - Os Casos de Santo André e São José dos Campos**. Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação da FGV-EAESP, São Paulo, mimeo, 1999.
- CANOAS, Prefeitura de. **Canoas construindo o futuro. A experiência do Congresso e a Estratégia da Cidade 2011-2021**. Prefeitura Municipal de Canoas. CORAG, 2011.
- CANOAS, Prefeitura de. **PLANO PLURIANUAL 2010-2013**. Canoas, 2009. Disponível em: <http://oldsite.canoas.rs.gov.br/uploads/paginadinamica/2881/PPA.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2018.
- CANOAS, Prefeitura de. **PLANO PLURIANUAL 2014-2017**. Canoas, 2013. Disponível em: http://oldsite.canoas.rs.gov.br/uploads/paginadinamica/326037/Plano_Plurianual_PPA_2014__2017.pdf. Acesso em 13 dez. 2018.
- CANOAS. **Estado da Cidade - um retrato de Canoas 2014**. Prefeitura Municipal de Canoas: Instituto Canoas XXI, 2014.
- CANOAS, Prefeitura de. **Lei Municipal 5730 de 1º de janeiro de 2013**. Canoas, 2013. Disponível em: <http://leismunicipa.is/jcomj>. Acesso em 13 dez.2018.
- CARDOSO JR, José Celso. **Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o estado**. IPEA, 2011.
- CECILIO, Luiz Carlos de Oliveira; GIACOMINI, Carlos Homero; ROGUSKI, Miguel Ostojá. **A IMANÊNCIA DO PLANEJAMENTO E DA GESTÃO: A EXPERIÊNCIA DE CURITIBA** - ENAP, Brasília. 1999.
- DAGNINO, Renato. **A formação gestores e o “Estado Necessário”**. Revista Brasileira de Administração Política, Bahia, v. 3, 2010.
- DEWECK, Esher. **A PEC 55 é o desmonte das conquistas sociais**. Revista Princípios, 2016.
- JANUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores Sociais no Brasil**. Campinas, SP. Editora Alínea, 2001.
- JORGE, Jairo. **Radicalizar a democracia**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2014

KHAIR, Amir. **A questão fiscal e o papel do Estado**. Capítulo 1 - Política tributária, São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013

MARIN, Pedro de Lima. SISTEMAS DE GESTÃO PARA RESULTADOS NO SETOR PÚBLICO: **Intersecções entre política, governança e desempenho nas prefeituras de Rio de Janeiro e São Paulo**. FGV-EAESP. São Paulo. 2016.

MATUS, Carlos. **Adeus Senhor Presidente - Governantes Governados**. SP - Campinas. Fundap, 2007.

MATUS, Carlos. O plano como aposta. In. GIACOMONI, James. PAGNUSSAT, José Luiz. (Orgs.) **Planejamento e orçamento governamental** coletânea. Brasília: ENAP, 2006.

MATUS, Carlos. **Sistema de Monitoramento para a Gestão Pública** – texto síntese de obras Carlos MATUS. Caracas :FundacionAltadir, 1994

MORENO, Júlio. **O futuro das Cidades**. Editora SENAC. São Paulo, 2002.

PELLICCI, Luisa Aguiar; JUNIOR, Orlando Martello. **Gestão por resultados: implementação e institucionalização na Prefeitura Municipal de Osasco**. Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2016.

PNUD. **Atlas do Desenvolvimento Humano das regiões metropolitanas brasileiras**. Brasília: PNUD, Ipea, FJP, 2014. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/arquivos/AtlasdoDesenvolvimentoHumanonasRegi%C3%B5esMetropolitanas.pdf>. Acesso em 13 dez. 2018.

PONTUAL, Pedro; SILVA, Carla Cecília Almeida. **Participação Popular nos governos petistas: trajetórias, mecanismos e caráter**. In: TREVAS, Vicente; MAGALHÃES, Ines; BARRETO, Luiz (org). **Governo e Cidadania: Balanço e reflexões sobre o modo petista de governar**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

SADER, Emir (org.). **10 ANOS DE GOVERNOS PÓS NEOLIBERAIS NO BRASIL: Governos Lula e Dilma**. Artigo: a construção da hegemonia pós neoliberal. São Paulo: Bomtempo; Rio de Janeiro: FLACSO, 2013.

SOUZA, Antônio Ricardo de. **As trajetórias do planejamento governamental no Brasil**: meio século de experiências na administração pública. Revista do Serviço Público. Ano 55. Número 4. Out-Dez 2008.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. **Participação social no governo Lula**: Um olhar sobre o modo petista de governar. Brasília, 2006.

TONI, Jackson de. **A retomada do planejamento estratégico governamental no Brasil**: novos dilemas e perspectivas. Revista brasileira de planejamento e orçamento, 2014.

UNISINOS. **DIAGNÓSTICO SOCIOTERRITORIAL DO MUNICÍPIO DE CANOAS/RS**. São Leopoldo, 2016. Disponível em:

[http://www.ihu.unisinos.br/observatorios/images/outras/Municipios/Canoas/Diagnostico-socioterritorial-de-Canoas-errata-revistas-os-quadros\(1\).pdf](http://www.ihu.unisinos.br/observatorios/images/outras/Municipios/Canoas/Diagnostico-socioterritorial-de-Canoas-errata-revistas-os-quadros(1).pdf)

APÊNDICE I - CARACTERIZAÇÃO GERAL DO MUNICÍPIO

A emancipação de Canoas se deu em 27 de junho de 1939. O município está localizado na Região Metropolitana de Porto Alegre, possuindo um território de 131,1 km² segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2015). O IBGE apurou em 2016 uma população em Canoas de 352.097 mil habitantes e densidade de 2.526,1 hab/km², ocupando a 4^a posição entre as maiores populações do Estado do Rio Grande do Sul.

Quanto ao Produto Interno Bruto (PIB), o município de Canoas é detentor do 3^o maior do Estado, conforme gráfico da FEE/RS. Isso se deve, especialmente, às indústrias de combustível e metal mecânica, empresas na área de logística, construção civil, comércio varejista e atacadista e prestadores de serviço. O PIB per capita de Canoas é de R\$ 47.588,56 reais (IBGE, 2015).

Tabela 1 - PIB Municípios Rio Grande do Sul

Municípios com maior Produto Interno Bruto (PIB)
no Rio Grande do Sul — 2015

POSIÇÃO DOS MUNICÍPIOS	PIB (R\$ 1.000)	PARTICIPAÇÃO % NO RS
1 Porto Alegre	68.117.224	17,8
2 Caxias do Sul	20.637.192	5,4
3 Canoas	16.244.021	4,3
4 Gravataí	9.730.604	2,5
5 Novo Hamburgo ...	8.122.336	2,1
6 Passo Fundo	7.817.962	2,0
7 Santa Cruz do Sul	7.764.848	2,0
8 Triunfo	7.478.984	2,0
9 Pelotas	7.389.940	1,9
10 Rio Grande	7.274.580	1,9

Fonte: IBGE.
FEE.

Fonte: IBGE-FEEE

Segundo dados do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM) de Canoas foi de 0,750 em 2010, o que situa o município na faixa de Desenvolvimento Humano Alto (IDHM entre 0,700 e 0,799). A dimensão que mais contribui para o IDHM do município é Longevidade, com índice de 0,864, seguida de Renda, com índice de 0,768, e de Educação, com índice de 0,636³⁶.

³⁶ Fonte: PNUD, Ipea e FJP. Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil - Canoas/RS. Disponível em: http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/canoas_rs#idh

Tabela 2 - IDH Canoas

Índice de Desenvolvimento Humano Municipal e seus componentes - Município - Canoas - RS			
IDHM e componentes	1991	2000	2010
IDHM Educação	0,349	0,500	0,636
% de 18 anos ou mais com fundamental completo	36,43	48,60	64,57
% de 5 a 6 anos na escola	26,73	44,15	66,27
% de 11 a 13 anos nos anos finais do fundamental REGULAR SERIADO ou com fundamental completo	60,65	75,84	88,34
% de 15 a 17 anos com fundamental completo	33,73	50,73	56,71
% de 18 a 20 anos com médio completo	15,20	31,96	41,18
IDHM Longevidade	0,733	0,818	0,864
Esperança de vida ao nascer	68,95	74,07	76,83
IDHM Renda	0,671	0,719	0,768
Renda per capita	521,50	703,50	952,13

Fonte: PNUD, Ipea e FJP

Fonte: PNUD-IPEA-FJP

Entre 1991 e 2010, o percentual da população de pessoas pobres³⁷ caiu de 15,00% para 4,40%, e a participação de pessoas extremamente pobres no total da população da cidade também decresceu, de 3,64% para 0,93%.

Tabela 3 - Renda, pobreza e desigualdade em Canoas

Renda, Pobreza e Desigualdade - Município - Canoas - RS			
	1991	2000	2010
Renda per capita	521,50	703,50	952,13
% de extremamente pobres	3,64	3,28	0,93
% de pobres	15,00	11,27	4,40
Índice de Gini	0,50	0,52	0,51

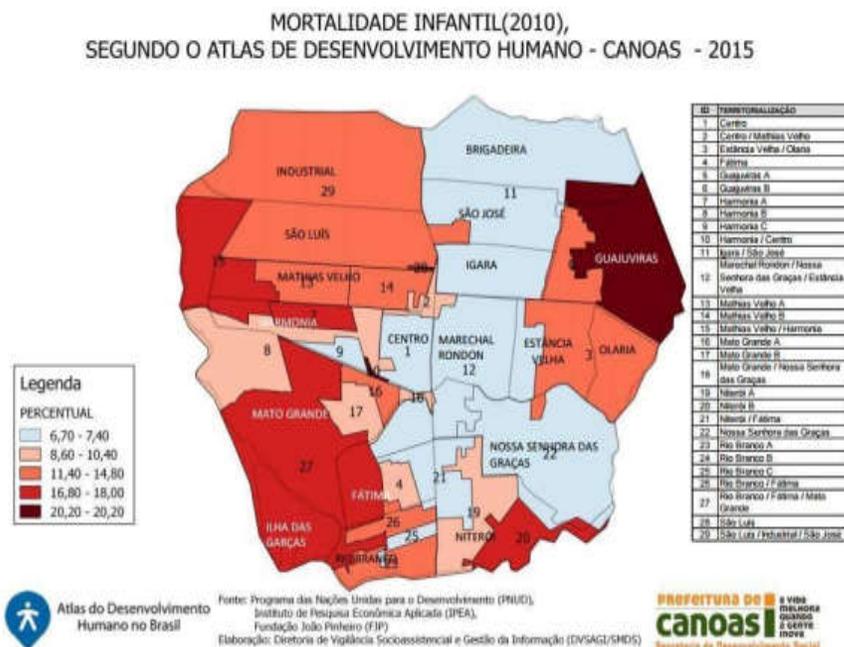
Fonte: PNUD, Ipea e FJP

Fonte: PNUD-IPEA-FJP

Os índices que refletem a vulnerabilidade social demonstram que houve importantes avanços no município. Os dados do IBGE apontam que a mortalidade infantil, por exemplo, caiu de 21,5 por mil nascidos vivos em 1991 para 10,06 em 2010. O percentual de crianças de 5 a 6 anos na escola é de 66,27%, em 2010. No mesmo ano, a proporção de crianças de 11 a 13 anos frequentando os anos finais do ensino fundamental é de 88,34%.

³⁷ Fonte: PNUD, Ipea e FJP. Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil - Canoas/RS. Disponível em: http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/canoas_rs#renda

Figura 6 - Mapa da mortalidade infantil em Canoas



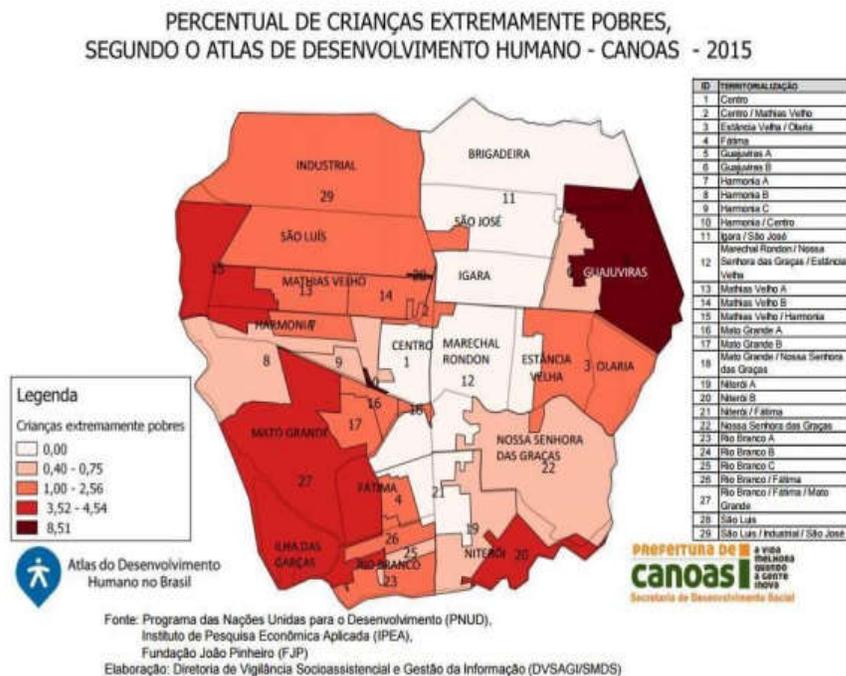
Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e Fundação João Pinheiro (FJP). Elaborado pela DVSAGI/SMDS.

Fonte: PNUD-IPEA- FJP

Um dos maiores problemas do município, entretanto, é a desigualdade social. Ainda segundo dados do IBGE, embora a renda per capita de Canoas tenha crescido cerca de 237% entre os anos de 1991 e 2010 (de R\$ 394,01 para R\$ 932,85), a desigualdade de renda também avançou a exemplo do percentual da população com rendimento nominal mensal per capita de até 1/2 salário mínimo, que é de 29,4% da população (IBGE 2010).

Os territórios com maior concentração de renda estão localizados nos bairros Marechal Rondon, Nossa Senhora das Graças, parte do Estância Velha, do Rio Branco, do Fátima, e do Harmonia. Os territórios com menos concentração de renda são os bairros Harmonia, Mathias Velho e São Luís, Estância Velha, Guajuviras e Olaria -regiões mais periféricas da Cidade.

Figura 7 - Percentual de crianças extremamente pobres em Canoas



Fonte: PNUD, Ipea e FJP, elaborado por DVSAGI/SMDIS

Fonte: PNUD-IPEA- FJP

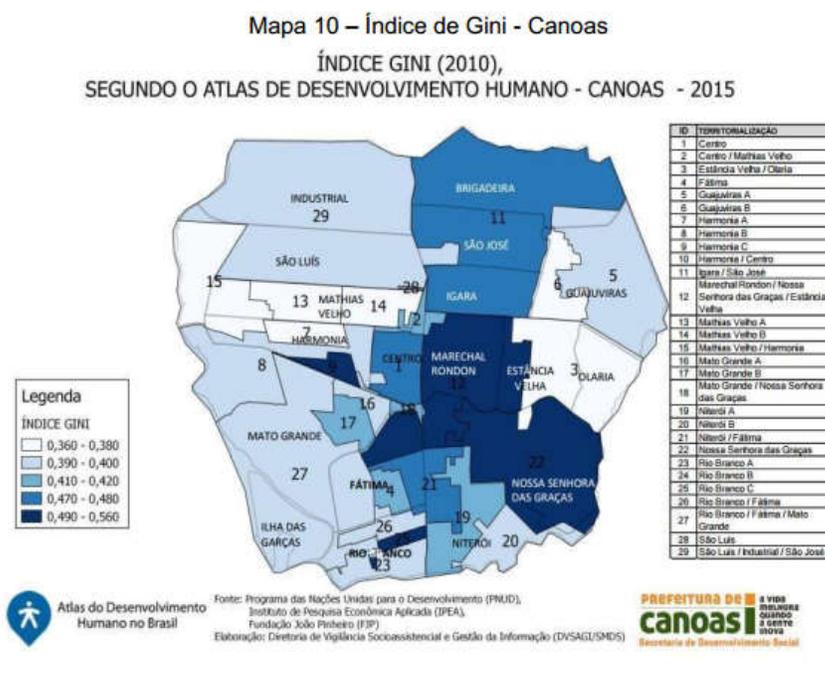
O Índice de Gini³⁸, é um indicador que mensura a desigualdade existente na distribuição de renda do município. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um (alguns apresentam de zero a cem). O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um (ou cem) está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza (UNISINOS, 2016, p. 46).

O índice de Gini tem permanecido estável nos últimos 20 anos, indicando que não houve grandes modificações na distribuição de renda do município de Canoas. Se observado o período de 2003 (índice Gini 0,43) e 2010 (índice Gini 0,52), verifica-se que houve um pequeno aumento na concentração de renda (CANOAS, 2014, p. 113).

³⁸ Definição retirada do IPEA.

Analisando os mapas construídos no Atlas do Desenvolvimento Humano de Canoas³⁹, observa-se a concentração da pobreza, a falta de acesso a infraestrutura, bens e serviços, bem como os maiores índices de violência, de baixa escolaridade e de acesso a saúde, nos bairros mais periféricos da Cidade, sendo o Bairro Guajuviras o que concentra as maiores desigualdades.

Figura 8 - Índice de Gini em Canoas



nte: PNUD, IPEA e FJP, elaborado por DVSAGI/SMDS

Fonte: PNUD-IPEA- FJP

³⁹ Não é objetivo desta pesquisa se aprofundar no tema das informações territoriais georeferenciadas, a exemplo dos mapas aqui apresentados. A referência se dá pelo entendimento de que a realização de organização de informações de forma territorial, produz um robusto instrumento para o planejamento de implantação de políticas públicas, o que ocorreu na Cidade de Canoas, tanto na organização do Atlas, quanto a implantação do GeoCanoas.

APÊNDICE II - PROGRAMAS ESTRATÉGICOS PPAs

Os 30 Programas estratégicos do PPA - 2009 a 2013.

Quadro 6 - PROGRAMAS PPA CANOAS

Programa	Objetivo (Descrição Sumária)
Canoas Saúde Humanizada	Implantar uma política municipal de saúde que invista na humanização da assistência à saúde, na prevenção da doença e promoção de saúde, fortalecendo a municipalização plena da saúde, reorganizando a rede de atenção à saúde nos níveis primário, secundário e terciário, assegurando as condições de acesso aos serviços de saúde e garantindo os direitos dos usuários do Sistema Único de Saúde - SUS
Canoas Mais Segura	Colocar câmeras de monitoramento nas regiões de maior violência e criminalidade da cidade, possibilitando o atendimento de ocorrências em menor tempo.
Saneamento para Todos	Elevar a qualidade de vida da população, através da implantação de um conjunto de ações na área de saneamento.
Programa escola comunidade	Desenvolver ações afirmativas que assegurem a implantação de formação integral, priorizando alunos em situação de vulnerabilidade social, com oferta de atividades no contra turno escolar.
Programa de Prevenção de Drogas e Tratamento de Dependentes Químicos	Desenvolver iniciativas de prevenção universal, visando evitar a tóxico dependência, suas consequências e a reincidência.
Canoas Iluminada	Implantar a gestão integral de iluminação pública. Revitalização e ampliação do parque de iluminação do município com aplicação de técnicas modernas de iluminação, gerando economicidade e proporcionando maior sensação de segurança e conforto no trânsito pela cidade.
Programa Moradia Cidadã	Redução do déficit habitacional, melhorando as condições de moradias das famílias de baixa renda e das que vivem em áreas irregulares, insalubres e de riscos, mediante o gerenciamento de uma política habitacional com ações conjuntas que visem a produção de empreendimentos habitacionais e programas sociais.
Guarda Comunitária	Reestruturar a guarda municipal desenvolvendo ações de prevenção às violências e ao combate da criminalidade.
Centro de Especialidades Médicas	Reforma e adequação dos espaços físicos, manutenção, contratação de profissionais e aquisição de equipamentos para o desenvolvimento de serviços especializados da área médica.
Canoas Mais Criança	Ofertar o maior número de vagas na rede municipal, garantindo ações eficazes para o atendimento às crianças em idade apta para a educação infantil.
Mais Cidadania	Promover a inclusão social através de ações conjugadas de qualificação profissional, geração de trabalho e renda, frentes

	emergenciais de trabalho, fomento à economia solidária e redes de cooperação.
Canoas Minha Terra	Promover a regularização fundiária de assentamentos irregulares, implementando a urbanização, melhorar as condições de habitabilidade e inclusão social de famílias.
Qualificação e Humanização no Hospital Nossa Senhora das Graças	Aquisição de equipamentos; capacitação dos profissionais para a humanização do atendimento ao usuário do HNSG.
Nosso HPSC	Municipalização do hospital, aquisição de equipamentos; capacitação dos profissionais para a humanização do atendimento ao usuário.
PAVICANOAS	Promover a pavimentação nas ruas e oferecer melhores condições de trafegabilidade nas vias do município.
Canoas Jovem	Promover opções de fruição, expressão e capacitação profissional para jovens da cidade por meio de ações conjuntas entre as diversas secretarias e a Coordenadoria da juventude, proporcionando em canoas um ambiente propício para o surgimento de novas narrativas pessoais, principalmente a jovens da Periferia da cidade.
Apoio ao Estudante – PAE	Implementar políticas públicas educacionais, visando ao atendimento e apoio aos alunos garantindo oportunidades de acesso, permanência e sucesso escolar.
Canoas Mais Bela	Construir e viabilizar o funcionamento das áreas e instalações de esporte, lazer e atividade física.
Mais Cultura Canoas	Promover o acesso a bens e serviços culturais à população canoense, garantindo o pleno e efetivo exercício dos direitos de fruição e expressão simbólicas. Atuará na ampliação do número dos equipamentos culturais no município e na execução de ações de descentralização do acesso a bens e serviços culturais. Promoverá circuitos de oficinas culturais e ações de agentes de cultura.
Redesenho e Qualificação do Transporte Coletivo Urbano	Redefinir as linhas de transporte coletivo urbano, horários, linhas e o sistema de bilhetagem eletrônica, ouvindo a comunidade para a readequação da política de transporte coletivo.
Implantação de Novas Paradas e Terminais de Ônibus	Viabilizar sistema de novas paradas e terminais nas áreas de maior concentração de usuários do transporte, visando a qualificação do acesso aos serviços.
Parada Fácil	Viabilizar sistema de novas paradas nos bairros da Cidade, visando a qualificação do acesso aos serviços.
Qualificação e valorização da Educação Municipal	Implementar políticas públicas educacionais, visando à valorização dos profissionais da educação fortalecendo a gestão compartilhada mediante instrumentos diagnósticos, traçando diretrizes, metas e estratégias para garantir a qualidade e excelência da educação.

Criação e Revitalização de Distritos Industriais	Preparar, ampliar e melhorar áreas industriais para atrair novas empresas, com o intuito de fortalecer a situação econômico-financeira, criando novos pólos industriais e instituindo nova estrutura para incrementar a instalação de empresas no município.
Nova Travessia na BR – 116	Realização de estudos e projeto de reestruturação do perímetro do centro, buscando parceria com o Governo Federal, promovendo a abertura de travessia subterrânea na BR-116, melhorando a mobilidade na região.

Fonte (CANOAS, 2009. p. 7).

Os 10 Programas estratégicos do PPA - 2014-2017.

Quadro 7 – PROGRAMAS PPA CANOAS

Programa	Objetivo (Descrição sumária)
Mais confiante no futuro	Aumentar o atendimento da demanda escolar viabilizando o acesso e a permanência, por meio da ampliação da rede física e qualificação dos agentes de educação. Articular ações direcionadas ao desenvolvimento e ampliação da oferta na educação infantil, fundamental e educação Integral, seguindo os princípios da valorização dos direitos humanos.
Mais saudável	Melhorar a qualidade de vida da população, ampliando e revitalizando os espaços, aperfeiçoando os equipamentos de gestão no intuito de fomentar, por meio de políticas públicas e atendimento eficiente, a prevenção, a promoção de hábitos saudáveis, a oferta de serviços de saúde especializados, atenção ao bem-estar, gestão de resíduos e atenção ao ambiente urbano.
Mais protegida	Combate à criminalidade ampliando os equipamentos de segurança tecnológicos, zelando pela segurança do cidadão. Fomentar as medidas de prevenção e o fortalecimento das ações integradas voltadas à educação, cidadania e promoção de direitos.
Mais reconhecida	Fortalecer o protagonismo de canoas no âmbito cultural, valorizando a marca, a identidade do município e de seus cidadãos no Brasil e Internacionalmente.
Mais desenvolvida	Fomentar constantemente o ambiente de negócios e atratividade do município, projetando a cidade para um multipolo de comércio, indústria, serviços e logística,

	implementando ações para o desenvolvimento socioeconômico e geração de emprego e renda.
Mais inclusiva	Promover medidas estruturantes de forma a melhorar as condições de vida e emprego dos cidadãos canoenses, através de ações de habitação e regularização fundiária, bem como, a capacitação profissional, gerando sensação de pertencimento.
Mais acolhedora	Buscar o equilíbrio entre economia, o ser humano e cidade, gerando um ambiente onde as pessoas cresçam, sonhem e criem seus filhos com tranquilidade, criando alternativas de convivência e bem estar nos espaços públicos do município.
Mais conectada	Promover ações voltadas à infra estrutura equilibrada que dê sustentação à visão de futuro da cidade, fomentando a acessibilidade e conexões integrais no município.
Mais participativa	Fortalecer o sistema de participação popular e avanços na gestão pública, ampliando os níveis de participação do cidadão e inovando com instrumentos que foram criados ou aprimorados na cidade e que são fundamentais para os resultados obtidos no governo.
Mais transparente	Fomentar os programas de transparência e infra estrutura administrativa, fortalecendo a democracia e aperfeiçoando a gestão pública.

Fonte: (CANOAS, 2013).

APÊNDICE III - ROTEIRO PARA AS ENTREVISTAS

Nome:

Idade:

Profissão:

1. Você participou do processo de planejamento e conheceu o sistema de metas implantado pela Gestão do ex-prefeito Jairo Jorge no período de 2009 a 2016?
2. Em que medida o programa de metas e os resultados obtidos eram conhecidos pelo conjunto dos servidores de cada secretaria e pelas lideranças da comunidade?
3. Quais foram as ações realizadas que você entenda tenham sido as mais importantes para a Cidade de Canoas?
4. Vocês eram vinculados diretamente ao Gabinete do Prefeito, mas com base nas Secretarias, e também tinham que monitorar e apresentar os dados reais de como andava cada meta. Como foi esta experiência? (pergunta para gestores)
5. Qual a relação com os Secretários de cada pasta, adjuntos e diretores? (pergunta para gestores)
6. Você foi Conselheiro(a), participou ativamente de várias instâncias de participação. Passados estes anos, qual é a tua percepção sobre o que ocorreu? (pergunta aos conselheiros)
7. Havia conflito entre as metas e o dia a dia das secretarias? (urgências x importâncias)
8. Você participava das reuniões de monitoramento e prestações de contas?
9. Nas reuniões para avaliações das metas, em sua avaliação houve casos de abrandamento da análise por conta de alguma questão política interna ou externa? (governabilidade - coalisões)
10. Você entende que o processo de governança e monitoramento via Grupos executivos de ação (GEAs), auxiliou na integração das secretarias, no apoio mútuo para o cumprimento das metas?

11. Como você avalia as secretarias meios neste processo?
12. Como você viu o papel do prefeito neste processo?
13. Ocorreu na gestão neste período a informatização e modernização administrativa. Como você isso ajudou no resultado do planejamento e metas?
14. Em sua opinião quais foram os principais pontos positivos alcançados pelo modelo de gestão por resultados e metas?
15. Quais foram os limites e as maiores dificuldades?
16. Terminado o período de gestão 2009-2016, a comunidade e os servidores buscaram manter conquistas da gestão anterior?
17. De forma geral como você avalia o espaço que você teve para dar a sua opinião e participar da construção de proposta são longo do processo?

Local:

Data:

APÊNDICE IV - OBRAS POR FINALIDADE

Quadro 8 - OBRAS POR FINALIDADE. MONITORAMENTO

FINALIDADE	QUANTIDADE DE OBRAS	VALOR INVESTIDO
ASSISTENCIA SOCIAL	12	R\$ 1.980.295,53
CULTURA	13	R\$ 8.170.389,50
DRENAGEM	32	R\$ 101.869.942,53
ECONOMIA SOLIDÁRIA	4	R\$ 90.000,00
EDUCAÇÃO	172	R\$ 60.217.516,38
ESPORTE E LAZER	15	R\$ 5.737.951,70
HABITAÇÃO	23	R\$ 237.967,613,43
MOBILIDADE	9	R\$ 10.948.704,00
PRAÇAS E PARQUES	44	R\$ 27.798.332,25
PAVIMENTAÇÃO	444	R\$ 83.102.072,63
PROJETOS ESTRUTURANTES	13	R\$ 12.017.874,43
SAÚDE	37	R\$ 13,766.729,99
SEGURANÇA	5	R\$ 4.593.319,60

Fonte: (CANOAS, 2016, p. 178)