

## **Reforma Administrativa e inovação: o caso de Osasco/SP**

### **Autoria**

Leonardo Queiroz Leite

Doutorado em Administração Pública e Governo/FGV/EAESP

### **Resumo**

Este artigo discute aspectos teóricos, conceituais e históricos sobre reformas gerenciais voltadas para a busca da eficiência e da transparência na Gestão Pública contemporânea. Para tanto, concentraremos nosso foco analítico no âmbito das inovações da chamada 'Gestão para Resultados' (GpR), especificamente no plano da administração pública municipal, analisando empiricamente o recente caso de um município brasileiro que tem ganhado destaque no cenário nacional em virtude da adoção de instrumentos avançados de gestão voltada ao aumento de performance da máquina pública. Trata-se de um estudo de caso do município de Osasco/SP, realizado através de uma revisão de literatura sobre reformas e inovação gerencial com foco em governos locais. Para instrumentalizar o estudo, foram levantados dados empíricos secundários sobre o caso e documentos legais, conjugados com o exame de pesquisas e teorias atualizadas sobre o tema. Os achados apontam para um típico caso de iniciativa político-administrativa que resultou em inovações institucionais e gerenciais com resultados perenes e institucionalizados.

**Reformas Administrativas para a eficiência e inovação: o caso do município de Osasco/SP****Administrative Reforms to efficiency and innovation: the case of the municipality of Osasco/SP****RESUMO**

Este artigo discute aspectos teóricos, conceituais e históricos sobre reformas gerenciais voltadas para a busca da eficiência e da transparência na Gestão Pública contemporânea. Para tanto, concentraremos nosso foco analítico no âmbito das inovações da chamada “Gestão para Resultados” (GpR), especificamente no plano da administração pública municipal, analisando empiricamente o recente caso de um município brasileiro que tem ganhado destaque no cenário nacional em virtude da adoção de instrumentos avançados de gestão voltada ao aumento de *performance* da máquina pública. Trata-se de um estudo de caso do município de Osasco/SP, realizado através de uma revisão de literatura sobre reformas e inovação gerencial com foco em governos locais. Para instrumentalizar o estudo, foram levantados dados empíricos secundários sobre o caso e documentos legais, conjugados com o exame de pesquisas e teorias atualizadas sobre o tema. Os achados apontam para um típico caso de iniciativa político-administrativa que resultou em inovações institucionais e gerenciais com resultados perenes e institucionalizados.

**Palavras-chave:** Inovação; Gestão Pública; Tecnologia da Informação; Reforma Gerencial; Eficiência; Administração Pública municipal.

---

**ABSTRACT**

This article discusses theoretical, conceptual and historical aspects of managerial reforms focused on the search for efficiency and transparency in contemporary Public Management. In order to do so, we will put our analytical focus on the innovations of the so-called "Management for Results" (GpR), specifically on local governments, analyzing empirically the recent case of a municipality in Brazil that has gained prominence in the national scenario due to the adoption of advanced management tools aimed at increasing the performance of the machinery of government. This is a case study from the municipality of Osasco/SP/Brazil, conducted through a literature review on reforms and management innovation focused on local governments. In order to accomplish the study, secondary empirical data on the case and legal documents were collected, together with the examination of researches and theories updated on the subject. The findings point to a typical case of political-administrative initiative that resulted in institutional and managerial innovations with permanent and institutionalized results.

**Key words:** Innovation; Public Management; Information Technology; Local Governments; Managerial Reform.

## 1. Introdução

A busca por estruturas governamentais mais eficientes e livres das limitações do modelo burocrático tradicional de Administração Pública tem sido uma constante nos debates acadêmicos e nos governos de diversos matizes político-partidárias pelo menos desde meados da década de 1970 no plano internacional e mais intensamente a partir da década de 1990 no Brasil. Atualmente, com o avanço do tema e com a proliferação de experiências exitosas de reformas orientadas ao desempenho governamental, verificamos a necessidade de mais pesquisas e estudos neste âmbito, notadamente no plano dos municípios, lócus fundamental onde tem se constatado maiores possibilidades de inovações e progressos em matéria de reformas gerenciais. (FARAH, 2001)

Neste trabalho, trataremos dos principais elementos teóricos, conceituais e históricos sobre reformas administrativas focadas na eficiência e na transparência da Gestão Pública contemporânea. Para tanto, concentraremos nosso foco analítico no âmbito das inovações em Gestão para Resultados (GpR) no plano da administração pública municipal, analisando empiricamente o recente caso do modelo administrativo implantado na cidade de Osasco/SP que tem ganhado destaque no cenário político nacional em virtude da adoção de instrumentos avançados de gestão voltada ao aumento de *performance* da máquina pública.

O trabalho está dividido em três partes: inicialmente, descreveremos brevemente o histórico e os fundamentos conceituais da chamada Reforma Gerencial e da *New Public Management* e os seus desdobramentos na Administração Pública contemporânea; em seguida, vamos analisar a importância das ferramentas da chamada “Gestão por Resultados”, discutindo especificamente sobre contribuição da Tecnologia da Informação para a promoção de eficiência governamental; por fim, vamos analisar o caso do município de Osasco/SP, ponderando sobre suas inovações e contribuições empíricas para o avanço das reformas para inovação e eficiência no plano da Gestão Pública local.

## 2. Histórico e Instrumentos da Reforma Gerencial: em busca de uma Administração Pública eficiente e inovadora

O modelo burocrático de Gestão Pública tornou-se o alvo das mais ásperas críticas, especialmente durante a década de 1990, quando a chamada “Nova Gestão Pública” influenciou muitos países importantes nos processos de Reforma administrativa, sendo a Grã Bretanha e a Nova Zelândia, juntamente com os EUA, alguns modelos paradigmáticos que orientaram e inspiraram outros países na direção dessas mudanças no setor público. Esforço nesse sentido foi feito por Pollitt e Bouckaert (2000), a partir do estudo de dez países de três continentes: Austrália, Canadá, Finlândia, França, Alemanha, Países Baixos, Suécia, Reino Unido, Estados Unidos e Nova Zelândia. Os autores desenvolveram modelos ou taxonomias de reformas gerenciais e identificam os resultados das reformas em cada país; os potenciais das reformas e suas limitações como meio de ampliar a governança democrática. O argumento dos autores é que os países combinaram e alteraram os ingredientes das reformas difundidas de maneiras muito diversas e usam o conceito de trajetória para descrever as várias combinações de idéias e ações que os países adotaram.

Assim, o modelo burocrático weberiano foi considerado inadequado para o contexto institucional contemporâneo por sua presumida ineficiência, morosidade, estilo autorreferencial, e descolamento das necessidades dos cidadãos (SECCHI, 2009: p.349) Nesse contexto emerge a chamada Nova Administração Pública (*New Public Management*, doravante *NPM*), que propõe um modelo pós-burocrático de Gestão e vem na esteira da busca por respostas às novas e mais complexas demandas econômicas e sociais, denominando-se inovadora, flexível e com foco nos resultados:

A administração pública gerencial ou nova gestão pública (*new public management*) é um modelo normativo pós-burocrático para a estruturação e a gestão da administração pública baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade. Alguns autores se referem à APG como um movimento delimitado em espaço e tempo, como um processo de mudança nas administrações públicas do norte da Europa, do Canadá, e na Oceania nos anos 1980 e 90 (SECCHI, 2009: p.354)

Nesse sentido, alguns conceitos que devem qualificar esse modelo de gestão são centrais, como a *eficácia*, a *efetividade* e a *eficiência*. O primeiro refere-se ao real alcance dos objetivos propostos pela Administração Pública, devendo estar de acordo com as demandas sociais, tanto quantitativa quanto qualitativamente, focando nos benefícios do serviço público que é entregue ao cidadão. O segundo liga-se aos impactos e efeitos de médio e longo prazo, e está relacionado a um contexto mais amplo de necessidade de consciência política e da consolidação da democracia. O terceiro diz respeito ao uso racional dos recursos públicos, ou seja, fazer mais com menos, potencializando as receitas orçamentárias. Nesse contexto, no que tange aos marcos políticos e jurídicos já estabelecidos no Brasil em relação ao uso eficiente de recursos públicos destinados ao financiamento das políticas públicas:

A questão financeira e orçamentária foi um dos principais pontos discutidos e foco de ações por parte do Governo brasileiro durante a década de 1990. Com o objetivo de equilibrar as contas do Estado, procurou-se criar regras para a utilização de dinheiro público. Como exemplo, pode-se citar a lei da licitação, Lei Federal No 8.666, de 21 de junho de 1993, bem como a de responsabilidade fiscal, Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, esta última já na vigência da Reforma Bresser iniciada em 1995. (COELHO, 2012: p.28)

Do ponto de vista conceitual, Secchi (2009), identifica como valores da Nova Administração Pública a produtividade, a descentralização, a eficiência na prestação de serviços, a *accountability*, dentre outros. Em suma, as principais características do modelo gerencial são a profissionalização da alta burocracia, a transparência da administração pública, a descentralização da execução dos serviços públicos, desconcentração organizacional nas atividades exclusivas do Estado, e orientação para o controle de resultados.

Em suma, esse “novo gerencialismo”, desenvolveu-se em virtude de grandes modificações da sociedade no final do século XX, principalmente decorrentes do avanço tecnológico, das transformações das relações sociais e econômicas, do acirramento da competitividade, do surgimento

da globalização e da consolidação da democracia. Tais fatores indicaram a necessidade da redefinição do papel do Estado, sobretudo no atendimento das novas demandas da sociedade. Surgem, então, os cidadãos como foco principal da ação do Estado, sendo colocado de modo prioritário no centro das prioridades da ação governamental. (TROSA, 2001).

No Brasil, a discussão inicial sobre a implementação da Nova Gestão Pública iniciou-se na década de 1990 com Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado publicado pelo Governo Federal em 1995, que permanece até os dias atuais como uma referência fundamental na história da Administração Pública Brasileira. O documento foi elaborado por políticos e acadêmicos e trata da reconstrução da Administração Pública Brasileira em bases modernas e racionais, apresentando a ideia da Reforma Gerencial ao introduzir na burocracia brasileira os elementos de eficiência com foco em resultados e ao conferir grande importância à descentralização na Gestão Pública. (BRESSER-PEREIRA, 1998)

Nesse sentido, a Reforma Gerencial de 1995 propunha, em linhas gerais, uma Reforma do Aparelho de Estado e do seu pessoal, visando a um ajuste fiscal austero e à redução do excesso de quadros no funcionalismo público, em curto prazo; em médio prazo, buscava uma modernização e mais eficiência no atendimento ao cidadão. O ajuste fiscal seria feito com base na exoneração por excesso de quadros e modificação no sistema previdenciário, enquanto a modernização se daria com base no fortalecimento do “núcleo estratégico do Estado” e na descentralização da administração pública através das organizações sociais e das agências executivas, as quais estariam ligadas ao Estado por meio do contrato de gestão. (BRESSER-PEREIRA, 1998; ABRUCIO, 1998; 2007)

De modo mais sintético, o mentor do Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado define a essência das principais medidas de inovação administrativa e institucional que a Reforma deveria contemplar, a saber:

1. Descentralizar os poderes e recursos para as agências reguladoras e executivas que desempenham atividades exclusivas de Estado, aumentando, ao mesmo tempo, o poder do núcleo estratégico do Estado sobre os resultados, e das secretarias formuladoras de políticas sobre as reformas e políticas institucionais;
2. Contratar com organizações públicas não-estatais de serviço, reconhecidas como ‘organizações sociais’, os serviços sociais e científicos que a sociedade decidir financiar com recursos do Estado por envolverem altas externalidades e direitos humanos básicos;
3. Terceirizar para empresas comerciais as atividades de apoio ou auxiliares que não envolvam nem o poder do Estado (e são realizadas pelas agências) nem direitos humanos básicos (que devem ser prestadas por organizações sociais);
4. Tornar responsáveis as agências e as organizações sociais por meio do controle de resultados contratados, da competição administrada pela excelência e do controle social, o que envolve grande transparência, em vez dos controles burocráticos clássicos;
5. Recrutar diferentemente o pessoal das agências e o das organizações sociais: enquanto as agências terão servidores públicos, as organizações sociais trabalharão com funcionários privados;
6. Reforçar o serviço público, que se limitará a desempenhar as atividades exclusivas de Estado e continuará a ser organizados em carreiras.
7. Exigir dos servidores públicos não apenas competência técnica e comportamento ético, mas autonomia razoável de decisão, além de capacidade política;
8. Estabelecer um sistema de incentivos, envolvendo diferenciais de remuneração, avaliação transparente do desempenho e reais oportunidades de treinamento e progressão na carreira;
9. Adotar exaustivamente a informática e, em especial a tecnologia da Internet para auditoria, compras, pagamentos e todo tipo de registros oficiais. (BRESSER-PEREIRA, 2009: p.266-67, grifo nosso)

Em síntese, no Brasil, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado publicado em 1995 sugeriu uma diferenciação mais nítida entre o que é público e o que é estatal. Com o objetivo primordial de aumentar a eficiência na prestação dos serviços públicos, sua prestação deveria ser exercida por organizações sem fins lucrativos (pública), em vez das organizações burocráticas tradicionais (estatal).

Essa proposta, em linha com as grandes tendências internacionais no plano acadêmico e governamental (POLLITT e BOUCKAERT, 2000), considerava a expansão das organizações da sociedade civil a partir da redemocratização do país, e as dificuldades encontradas pelos governos na prestação direta de serviços públicos, decorrentes da rigidez das normas na Administração Pública brasileira – que conta com um regime único de pessoal, de compras e contratações, além de formas

de gerenciamento iguais para todo seu conjunto de órgãos e entidades, independentemente das competências que cada um exerce. Nesse contexto de avanço das idéias gerenciais, e diante desse quadro de engessamento organizacional, a adoção exaustiva das tecnologias da informática surgia como um instrumento de crucial importância para auxiliar na superação das amarras do modelo burocrático tradicional, passando a ser um elemento essencial a ser incorporado nas boas práticas de Gestão Pública, como veremos em seguida.

### 3. Gestão por Resultados e Tecnologia da Informação: ferramentas para a Eficiência da Gestão Pública

A chamada “Gestão por Resultados” (GpR) é um modelo de gestão bastante peculiar e atualmente muito difundido em razão da sua capacidade racionalizadora e promotora de eficiência na Administração Pública. De modo esquemático, podemos enumerar as seguintes características do modelo de GpR: a) alinhamento claro entre todos os agentes políticos sobre as diretrizes e objetivos da organização, com a assunção de metas e resultados a serem alcançados; b) atribuição de autonomia aos “executores/implementadores das políticas públicas”; c) “contratualização de resultados, autonomia e sanções”; d) avaliação constante dos resultados, por meio de um sistema de retroalimentação que permita a correção da rota de implementação da política pública; e) “fortalecimento de uma modalidade de *accountability* [...] baseada no desempenho mensurado a partir de indicadores de resultados”; f) substituição do “comportamento autoreferido da burocracia, substituindo-o pela atenção a metas claras e contratualizadas”. (GOMES, 2009: p. 69)

Para além destas medidas estruturadoras da máquina pública direcionada ao aumento da *performance* com o fortalecimento da busca por resultado, destacamos também o uso de Tecnologia da Informação (TI) em governo. Assim, percebemos que juntamente com a GpR, passam a existir novas referências à administração pública como “gestão” (management), e funcionários públicos sendo chamados de “gerentes” (managers). Este vocabulário denota que a origem de tais



pesquisadores eram escolas de administração de empresas, que em geral adotavam a premissa de que governos e empresas são tipos diferentes de organizações que podem fazer uso da mesma fonte de conhecimento a respeito de sistemas de informação. (DIAS, 2008)

Desde o início dos anos 1990, a difusão da Internet teve um impacto significativo no uso de TI por organizações públicas. Em torno do ano 2000, a TI no setor público começou a ser chamada de Governo Eletrônico (abreviado por e-Gov). Atualmente, aplicações de TI podem ser encontradas em todas as partes do governo, inclusive na relação com cidadãos (por exemplo, serviços eletrônicos), o setor privado (por exemplo, leilões eletrônicos), e entre instâncias de governo (por exemplo, bancos de dados integrados). (DIAS, 2008: p.48-49)

Na esteira do debate sobre as reformas administrativas governamentais, constatamos a partir da literatura internacional especializada que, a partir do final dos anos 1990, os pesquisadores passaram a dar maior atenção à introdução de TI nos governos, sob o rótulo de “*eletronic government*” ou “E-gov”. Este tema parecia ser alinhado com a agenda da Nova Gestão Pública (NGP) e seus objetivos de eficiência, uso de mecanismos de mercado, e prestação de contas, e ambos eram descritos como tendo os mesmos princípios teóricos. Desse modo, sistemas de informação facilitariam focar na prestação de serviços, bem como apoiariam a revisão de processos, além de serem facilmente operáveis em conjunto com o setor privado. (SAUR, 1997)

A TI não apenas era ligada à NGP, mas também descrita como um dos motores das reformas, e uma das razões pelas quais os cidadãos estariam demandando que Governos oferecessem serviços similares aos do setor privado. A inovação em TI poderia ser usada pelos governos como uma forma de tornar possíveis as mudanças propostas pela NGP e avançar na direção de mudanças organizacionais para a inovação em processos e serviços públicos, ainda que de maneira bastante heterogênea:

In the context of public management, e-government adoption is often viewed as an organizational innovation, focused on processes, products, structure, management, administrative tasks, or technical activities. Initial research on e-government innovations focused on the adoption of websites. For example, Moon (2002) found that city size and form of government were positively associated with the adoption of municipal websites and the longevity of those cities. Today, municipal websites are ubiquitous, but quality and purpose of websites vary. Some cities may offer advanced, interactive website services including blogs, wikis, and videos. Still others will enable citizens to pay bills and fines or request services. More advanced municipalities might also use their websites and servers for internal work activities, via an intranet or cloud computing. However, though these technologies are widespread, few municipalities take advantage of their full potential (Coursey & Norris, 2008; Moon & Norris, 2005) and some cities adopt certain types of technologies, whereas others do not. (WANG e FEENEY, 2016: p.295)

Nesse sentido, percebemos que, para além da informatização das estruturas governamentais, o foco do e-Gov em entrega de serviços, juntamente com o usual envolvimento de fornecedores do setor privado nos projetos de TI, teriam estreita semelhança com os preceitos da NGP, o que significaria que e-Gov e NGP se reforçariam mutuamente, e poderiam até ser vistos como parte de um mesmo movimento (HUGHES, 2003). Dessa forma, percebemos que há umnexo importante entre as ideias e as propostas que visavam reformar Administração Pública com a adoção intensiva e profunda das novas tecnologias de informação:

Dunleavy et al (2006b) afirmam ter encontrado significativa mudança organizacional nos sistemas de gestão pública dos países estudados, e entendem que os processos da “Governança da Era Digital” têm a capacidade de simplificar radicalmente os procedimentos da máquina estatal, reduzindo a complexidade institucional e aumentando a visibilidade de organizações governamentais entre si. No Brasil o governo eletrônico já foi descrito de maneira semelhante, como sendo a substituição de um governo altamente fragmentado, hierárquico e burocrático, por um estado horizontal, colaborativo, flexível e inovador, mais alinhado com uma sociedade na qual o conhecimento é o ativo principal. (DIAS, 2008: p.52)

No caso do Brasil, no âmbito do Governo Federal, por exemplo, verificamos que concretamente há avanços significativos no campo da institucionalização de programas e políticas

governamentais que adotam as ferramentas de TI como elemento estratégico de eficiência e transparência que dão suporte essencial para a instituição da chamada “Gestão por Resultados” (GpR):

Atualmente, o governo brasileiro disponibiliza vários sistemas de e-Gov ao cidadão. Dentre os principais estão: a) Receita Federal – serviços de arrecadação de imposto de renda, situação fiscal do contribuinte, cadastro de CPF e CNPJ, declarações, entre outros. b) Polícia Federal – serviços como requerimento de passaporte, declarações de antecedentes criminais, suporte para adoções internacionais, entre outros. c) Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) - interesses vinculados ao tesouro nacional, como disponibilização dos gastos públicos. e) Poupa Tempo (estado de São Paulo) - acesso às informações de serviços públicos, como solicitação de documentos e abertura e fechamento de empresas. f) Projeto OntoJuris – disponibilização de informações sobre legislação na área de propriedade intelectual, direito do consumidor e direito eletrônico. g) Sistema Público de Escrituração Digital (SPED) – promoção de entrega de informações fiscais, racionalização e uniformização das obrigações acessórias para os contribuintes. h) Compras Net – Portal de compras do Governo Federal, com equivalentes na maioria dos estados e em muitos municípios. (MORAES e MEIRELLES, 2014: p. 5)

Hoje, vinte e três anos após o lançamento do PDRAE de 1995, uma “terceira onda gerencial” tem como protagonistas os governos municipais brasileiros, como evidenciado em diversas experiências de GpR no plano municipal, que tem o potencial de aprimorar o potencial de fiscalização da população sobre as ações governamentais:

[...] os sistemas de GpR podem contribuir para dar operabilidade àquilo que Przeworski, Stokes e Manin (1999) chamaram de *mandate responsiveness* (responsividade frente à plataforma de governo), em que o mandatário é convocado a ser responsivo, ou seja, implementar as políticas assinaladas pelos eleitores como as de sua preferência ao eleger determinado programa de governo. Nesse contexto, a introdução dos sistemas de GpR reduziria a assimetria de informações entre eleitores e candidatos, introduzindo uma espécie de “*accountability* eleitoral por resultados”, em que o eleitor confronta promessas e resultados obtidos e “o grau de consistência entre ‘metas’ e ‘resultados’ gere a informação requerida para aproximar o nível de desempenho do governo e dos governantes”. (MARIN, 2016: p. 61)

Em suma, a importância que a GpR adquiriu nas cidades brasileiras pôde ser observada também no painel “Governos Municipais: experiências exitosas”, parte do seminário “Reforma Gerencial 20 + 20” promovido pela Escola de Administração da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV/EAESP) nos dias 26 e 27 de agosto de 2015. Neste painel, prefeitos representando municípios de diversos tamanhos - inclusive com a presença do Prefeito de Osasco - e partidos de diferentes espectros do campo político fizeram um balanço majoritariamente positivo de suas experiências com ferramentas de GpR, destacando as melhorias obtidas no desempenho, transparência e *accountability* das organizações públicas. (MARIN, 2016: p.15)

#### 4. O caso do município de Osasco/SP: inovação para a eficiência da gestão pública municipal

Osasco tornou-se um município autônomo no ano de 1962, quando obteve sua emancipação político-administrativa, deixando de ser um distrito da cidade de São Paulo. Está localizado na área metropolitana da capital paulista e conta com um território de 64,95 km<sup>2</sup> (IBGE, 2015). O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) apurou, em 2010, uma população de mais de 666 mil pessoas e estimou, para o ano de 2015, uma população superior a 694 mil pessoas, colocando o município na 6<sup>a</sup> posição entre as maiores populações do Estado de São Paulo, o que lhe confere uma condição estratégica em termos geográficos e populacionais, além de ser parte da região metropolitana mais rica e dinâmica do país. (IBGE, 2015)

Do ponto de vista econômico, destacamos o Produto Interno Bruto (PIB), sendo o município detentor do 2º maior do Estado de São Paulo, tendo superando os 55 bilhões de reais em 2013. Isso se deve, especialmente, às empresas do comércio varejista e atacadista, prestadores de serviço e indústrias que se instalaram na cidade, que certamente contribuem para um PIB tão expressivo.<sup>1</sup>Em

---

<sup>1</sup>Disponível em: <http://prefeitura.osasco.sp.gov.br/InternaCidade.aspx?ID=22>. Acesso em: 12 de dezembro de 2017.

se tratando de Administração Pública municipal, segundo o recente estudo de Pellici e Martello Jr. (2016), a chamada “Gestão por Resultados” (GpR), seguindo as tendências internacionais já desenvolvidas nos capítulos iniciais deste artigo, começou a ser formulada e implementada no município de Osasco a partir da gestão do Prefeito Jorge Lapas (2013-2016).

De acordo com Farah (2001), é no plano local onde se verifica a maior incidência de iniciativas de inovação na gestão pública brasileira. A autora defende que a disseminação de inovações em âmbito local no Brasil é fortemente influenciada por atributos intrínsecos da política ou do programa e da relação entre a inovação e o contexto em que ela será executada, como a influência de atores e instituições. A autora elenca alguns fatores importantes para que ocorram inovações em governos locais, dentre os quais destacamos: (i) a capacidade que o processo tem de constituir-se em solução inovadora para problemas sociais; (ii) o acesso à informação; e (iii) o papel ativo desempenhado por atores sociais e políticos na seleção de inovações nas localidades adotantes.

Local governments often pursue e-government initiatives with the hopes of improving the delivery of public services and increasing organizational efficiencies. For example, offering services online can improve access to government resources, improve efficiencies, and reduce costs for government agencies. Similarly, ICTs can improve administrative functions within local governments. The use of an intranet for internal operation is an example of such influence, improving operational efficiency and enabling faster and better communication within an organization. (WANG e FEENEY, 2016: p. 293)

A partir dessas reflexões teóricas, percebemos que no caso de Osasco houve o papel ativo de um ator político nesse processo de inovação da Gestão, a partir surgimento de uma liderança política com o empenho e determinação de levar para sua agenda de governo a reforma administrativa com vistas à promoção de inovações na máquina da prefeitura. De fato, as organizações públicas tem sido desde muito estereotipadas como altamente burocratizadas e lentas na promoção de inovações. Entretanto, apesar de suas estruturas rígidas e da falta de flexibilidade para atender às necessidades

dos cidadãos, os gestores públicos têm empreendido importantes esforços para promover inovações organizacionais. (WANG e FEENEY, 2016)

Nesse sentido identificamos, no caso em estudo, em relação à liderança no âmbito político da gestão municipal, o novo chefe do poder executivo municipal, o prefeito Jorge Lapas, que originalmente era filiado ao Partido dos Trabalhadores (PT) tendo deixado o partido para se filiar ao Partido Democrático Trabalhista (PDT) em março de 2016. O prefeito, a quem é atribuído um perfil tecnocrático, buscou estimular uma GpR, promover a integração das ações de governo e impulsionar o planejamento estratégico:

O então Prefeito de Osasco, Antônio Jorge Ferreira Lapas, eleito em 2012, tem feito esforços no sentido de promover o aprimoramento da gestão, visando garantir melhores desempenhos dos serviços e do atendimento à população. Para materializar este anseio, foi criada, em 2013, a Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG), que nasceu com a missão de promover a integração das ações de governo, impulsionar o planejamento estratégico e estimular uma gestão pública por resultados. No primeiro ano da gestão Lapas (2013), a prefeitura de Osasco passou por um amplo processo de planejamento estratégico, com o objetivo de estabelecer as prioridades e estratégias de gestão para os quatro anos seguintes. Como insumos, utilizaram-se as demandas organizadas da sociedade e o Programa de Governo. O planejamento foi uma construção coletiva que envolveu todos os setores da administração pública municipal. (FRYSZMAN, 2014: p. 16)

Nessa direção, para criar condições legais e institucionais de sustentação da política de reforma administrativa no município, foi instituída legalmente, através da Lei Complementar nº 261, de 17 de maio de 2013 (OSASCO, 2013), a Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG), em substituição à antiga Secretaria de Governo. O novo órgão político-administrativo é de fundamental importância na formulação e implementação de diretrizes governamentais capazes de materializar

inovações<sup>2</sup> e avanços na gestão municipal, cujas atribuições contidas no artigo 6º merecem especial destaque nos pontos abaixo destacados:

V - monitorar e avaliar, em conjunto com as Secretarias, a execução física e financeira dos ajustes com o terceiro setor e com outras entidades, assim como com os demais entes federados, inclusive dos instrumentos pactuados, acompanhando os respectivos procedimentos, relatórios periódicos, indicadores e sistemas de controle oficiais;

VI - criar fluxos, sistemas de monitoramento e critérios de avaliação de desempenho da gestão municipal, a partir de indicadores, configuração de instrumentos de pacto de resultados e salas de situação;

IX - participar da elaboração e acompanhar a execução do orçamento da Administração Direta e Indireta do Município, supervisionar o gasto público e avaliar as metas físicas e financeiras dos planos e programas municipais, em articulação com a Secretaria de Finanças, propondo as alterações necessárias;

XI - identificar recursos e fontes de financiamento, e propor programas e projetos que promovam o desenvolvimento do Município;

XV - promover a acessibilidade à informação

Assim, para além da fundamentação legal que criou a SEPLAG e suas atribuições, percebe-se que a gestão municipal buscou criar mecanismos inovadores para o desenvolvimento de alta *performance* das políticas locais, tendo instituído programas e metodologias bastante interessantes, especialmente do ponto de vista do monitoramento dos resultados das políticas através do emprego de tecnologias de informação:

Com relação ao monitoramento das políticas, a SEPLAG desenvolveu uma metodologia específica de acompanhamento da estratégia, a partir das necessidades que surgiram com as demandas que se impuseram ao longo dos quase quatro anos de gestão. Entre os principais elementos dessa metodologia podem ser citados: a) o “Monitora Osasco”, um sistema informatizado para gerenciamento das ações previstas; b) as reuniões mensais com as secretarias; e c) as salas de situação periódicas, que são reuniões de concertação conduzidas pela SEPLAG, as quais

---

<sup>2</sup> Para aprimorar o desempenho desse sistema, a SEPLAG concebeu uma estrutura organizacional composta de três entes: o Escritório da Estratégia, o Escritório de Projetos e os Escritórios Locais. (PELLICI e MARTELLO, 2016: p.14)

congregam o prefeito, o secretário da pasta em questão, parte das equipes setoriais e outras secretarias-fins ou meio correlatas aos temas daquela secretaria, com o objetivo de acompanhar o desempenho da estratégia, avaliar os resultados e dar encaminhamentos a pontos que necessitam de tomada de decisão em nível de secretariado. (PELLICI e MARTELLO Jr., 2016: p. 66-67, grifo nosso)

Assim sendo, é nítido que as iniciativas de reformas para eficiência praticadas em Osasco demonstra importantes elementos de sintonia com os princípios básicos da NGP: foco em resultados; busca da eficiência na gestão dos recursos, combinada com a busca da satisfação dos munícipes; preocupação com a transparência e *accountability*; contratualização de resultados; adoção de metodologias de gestão originários da iniciativa privada. (FRYZMAN, 2014)

Em suma, a Secretaria de Planejamento e Gestão do Município de Osasco (SEPLAG) foi criada em 2013, após a mudança de gestão na administração municipal, com o objetivo de promover a integração das ações de governo, impulsionar o planejamento governamental participativo e estimular uma gestão pública qualificada e orientada para resultados. Portanto, a criação e a posterior liderança político-administrativa deste órgão foi de suma importância para a formulação e institucionalização do modelo de Gestão por Resultados (GpR) idealizado para o município que prevê que a SEPLAG seja responsável, em conjunto com os órgãos e entidades da Prefeitura Municipal de Osasco, pelo planejamento, monitoramento e avaliação das políticas públicas estratégicas de Osasco. (SEPLAG, 2016)

## 5. Conclusões

A chamada Reforma Gerencial, iniciada no Brasil em 1995, ainda encontra-se em curso de implementação por todo o país à medida que as ferramentas da chamada Gestão por Resultados (GpR), conforme discutido ao longo do trabalho, se difundem e ganham adesão cada vez maior por parte dos políticos e gestores públicos comprometidos com uma agenda de Gestão Pública baseada na promoção de reformas administrativas.



De fato, algumas pesquisas acadêmicas apontam para o fato de que as inovações gerenciais no país têm ocorrido especialmente no plano municipal devido à ênfase descentralizadora dos serviços públicos imposta pela Constituição Federal de 1988 e à cobrança mais direta da população dirigida diretamente aos prefeitos e gestores públicos municipais que, por estarem mais próximos do cotidiano dos problemas públicos, naturalmente são mais pressionados para desenvolverem soluções mais eficazes para os inúmeros problemas político-administrativos locais. Assim, esta é também uma das razões pelas quais este artigo está focado no estudo de caso de um município específico.

Do ponto de vista acadêmico e da pesquisa científica, como salientamos ao longo do artigo, algum esforço analítico tem sido empreendido para aumentar a compreensão das inovações promovidas na cidade de Osasco/SP nos últimos anos, onde verificamos claramente uma iniciativa política de instituição de um modelo de Gestão que tem entre seus objetivos cruciais promover o encontro do Estado e da vida administrativa com os novos paradigmas gerenciais emergentes em todos os sistemas político-administrativos avançados.

Em suma, os estudos acadêmicos sobre o caso do município de Osasco, conforme explicitados nesse artigo, confirmam que se trata de um caso de formulação, implementação e institucionalização de um sistema de Gestão por Resultados que visa superar as disfunções de uma burocracia tradicional. De fato, a criação de um lócus institucional próprio (a SEPLAG) onde as iniciativas reformistas encontram-se sob proteção política e administrativa, reforçada pela aprovação de uma legislação municipal específica que municia os gestores locais a efetuar às inovações pretendidas claramente demonstram o caráter permanente e institucionalizado das reformas para a inovação empreendidas no caso analisado.

Portanto, importante constatação é a disseminação de práticas de governo eletrônico que sustentam essa nova cultura de planejamento e gestão estratégica voltada aos resultados de eficiência. No caso estudado, percebemos que, por exemplo, que a adoção intensiva de ferramentas de

Tecnologia da Informação na Gestão Pública é uma estratégia eficiente para a geração de resultados que visam o aumento da eficiência na prestação de serviços públicos. Conseqüentemente, isso resulta diretamente na agregação de valor público às ações e políticas promovidas pelos governos que se esforçam por avançar numa agenda positiva de inovações administrativas, o que também está constatado no caso de Osasco. Indubitavelmente, estamos diante de um caso que acompanha de modo pragmático e planejado uma tendência irreversível fundamental no aprofundamento do uso de ferramentas de Gestão por Resultados (GpR) para a melhoria da *performance* da governança pública, o que tem o potencial de gerar cada vez mais transparência e *accountability* à medida que os governos promovam o enraizamento das boas práticas de Gestão Pública sintonizadas com as diretrizes da eficiência, eficácia e efetividade.

## REFERÊNCIAS

COELHO, F. S. **Reformas e Inovações na Gestão Pública no Brasil Contemporâneo**. In: CARNEIRO, José Mario Brasiliense; DANTAS, Humberto (Orgs.). **Parceria Social Público-Privado**: textos de referência. 1º ed. São Paulo: Oficina Municipal, 2012. p. 1-37.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. **Revista de Administração Pública**, v. 35, n. 1, p. 119-144, jan./fev. 2001.

FRYSZMAN, M.M. **Cultura organizacional e Gestão por Resultados na Administração Pública: o caso da Prefeitura do Município de Osasco**. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2014.

GOMES, Eduardo M. **Gestão por resultados e eficiência na administração pública: uma análise à luz da experiência de Minas Gerais**. 2009. 187 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2009.

HUGHES, O. E. **Public Management and Administration**. 3rd Ed. New York: Palgrave Macmillan, 2003.

IBGE. Osasco. **Cidades 2015**. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=353440>>. Acesso em 16/01/2017

MARIN, Pedro de L. **Sistemas de gestão para resultados no setor público**: intersecções entre política, governança e desempenho nas prefeituras de Rio de Janeiro e São Paulo. 2016. 231 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2016.

MOORE, Mark H. **Criando valor público**: gestão estratégica no governo. Rio de Janeiro: Uniletras; Brasília: ENAP, 2002.

MORAES, G.; MEIRELLES, F. **Adoção de Governo Eletrônico no Brasil: A perspectiva do usuário do programa Nota Fiscal Paulista**. Trabalho apresentado no 38º Encontro da ANPAD: Rio de Janeiro, 2014.

PELLICI, L.A; MARTELLO Jr. O. **Gestão por Resultados: implementação e institucionalização na Prefeitura Municipal de Osasco**. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2016.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. **Public Management Reform: a Comparative Analysis**. Oxford: Oxford University Press, 2000.

SAUR, R. A. C. A Tecnologia da Informação na Reforma do Estado. Considerações Sobre a Prestação de Serviços de Informática na Área Pública. **Ciência da Informação**, v. 26, n. 1, 01-04/1997.

SEPLAG. **Termo de Referência**– Gestão por resultados: proposta de modelo organizacional das equipes de funcionários das secretarias municipais para implementação do planejamento estratégico da Prefeitura de Osasco. Osasco, 2016.

OSASCO (Município). **Lei Complementar n. 261, de 17 de maio de 2013. Dispõe sobre a criação da Secretaria de Relações Institucionais - SRI, da Secretaria de Planejamento e Gestão – SEPLAG e dá outras providências.** Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sp/o/osasco/lei-complementar/2013/26/261/lei-complementar-n-261-2013-dispoe-sobre-a-criacao-da-secretaria-de-relacoes-institucionais-sri-da-secretaria-de-planejamento-e-gestao-seplag-da-secretaria-de-comunicacao-social-secom-extincao-da-secretaria-de-governo-sg-sobre-a-reorganizacao-da-estrutura-interna-da-secretaria-de-esportes-recreacao-e-lazer-serel-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 16/01/2017

TROSA, Sylvie. **Gestão pública por resultados:** quando o Estado se compromete. Tradução de Maria Luíza de Carvalho. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: ENAP, 2001.

WANG, S.; FEENEY, M. Determinants of Information and Communication Technology Adoption in Municipalities. **American Review of Public Administration**, 2016, Vol. 46(3) 292–313.