

EM BUSCA DE UMA TERCEIRA GERAÇÃO DE REFORMAS GERENCIAIS: O MODELO DE GESTÃO PARA RESULTADOS DA CIDADE DE CURITIBA

Carlos Homero Giacomini

Caio Marini

Alexandre Borges Afonso

1. A TERCEIRA ONDA DE REFORMAS GERENCIAIS E SUAS CARACTERÍSTICAS EM CURITIBA

O modelo de gestão para resultados da cidade de Curitiba tem como fundamentos o Plano de Governo do Prefeito Beto Richa para a gestão 2009-2012, registrado em cartório, e o Governo Matricial, metodologia de governança baseada em redes e no gerenciamento intensivo de resultados. Para representar a estratégia da Prefeitura de Curitiba, foi elaborado um mapa síntese, instrumento integrante da metodologia do BSC, também conhecido como mapa estratégico, cuja função é comunicar a estratégia das organizações de forma acessível aos seus públicos de interesse. O mapa síntese é dividido em perspectivas, dimensões de análise, que buscam responder a três perguntas fundamentais:

- Para que o Plano de Governo tenha sucesso, que impactos devem resultar de sua implementação para Curitiba e sua população?
- Para gerar estes impactos o que a Prefeitura deve produzir para Curitiba e sua população?
- Para ser capaz de prover o que Curitiba e seus cidadãos necessitam, quais devem ser as bases de um bom governo?

Dentro de cada uma das perspectivas do mapa síntese da Prefeitura – impacto social, produção social e bom governo –, há objetivos estratégicos que representam um conjunto correlacionado de prioridades, as quais esclarecem o que a estratégia deve alcançar e

o que é crítico para seu sucesso. Este plano tem como grande desafio a meta mobilizadora “Curitiba: a melhor qualidade de vida das capitais brasileiras”. Esta meta mobilizadora foi desdobrada em cinco eixos. Os eixos são grandes temas da estratégia presente no Plano de Governo e fornecem um caminho para segmentar a estratégia em “categorias”, bem como auxiliam no estabelecimento de foco. Estes eixos são:

- Morar em Curitiba;
- Aprender em Curitiba;
- Trabalhar em Curitiba;
- Cuidar em Curitiba; e
- Viver em Curitiba.

O mapa estratégico da Prefeitura pode ser visualizado abaixo:



Figura 2: Mapa síntese da Prefeitura de Curitiba

Os eixos do modelo de gestão da Prefeitura citados acima são compostos por um conjunto de programas estratégicos (18 programas finalísticos e um programa de suporte com atuação transversal) que, por sua vez, são desdobrados em projetos. Tanto para os programas quanto para os projetos de cada eixo foram detalhados objetivos, indicadores e metas bem como a sua dotação orçamentária. Adicionalmente, os projetos foram detalhados em produtos e marcos de acompanhamento. O modelo utilizado pode ser visto na figura abaixo:

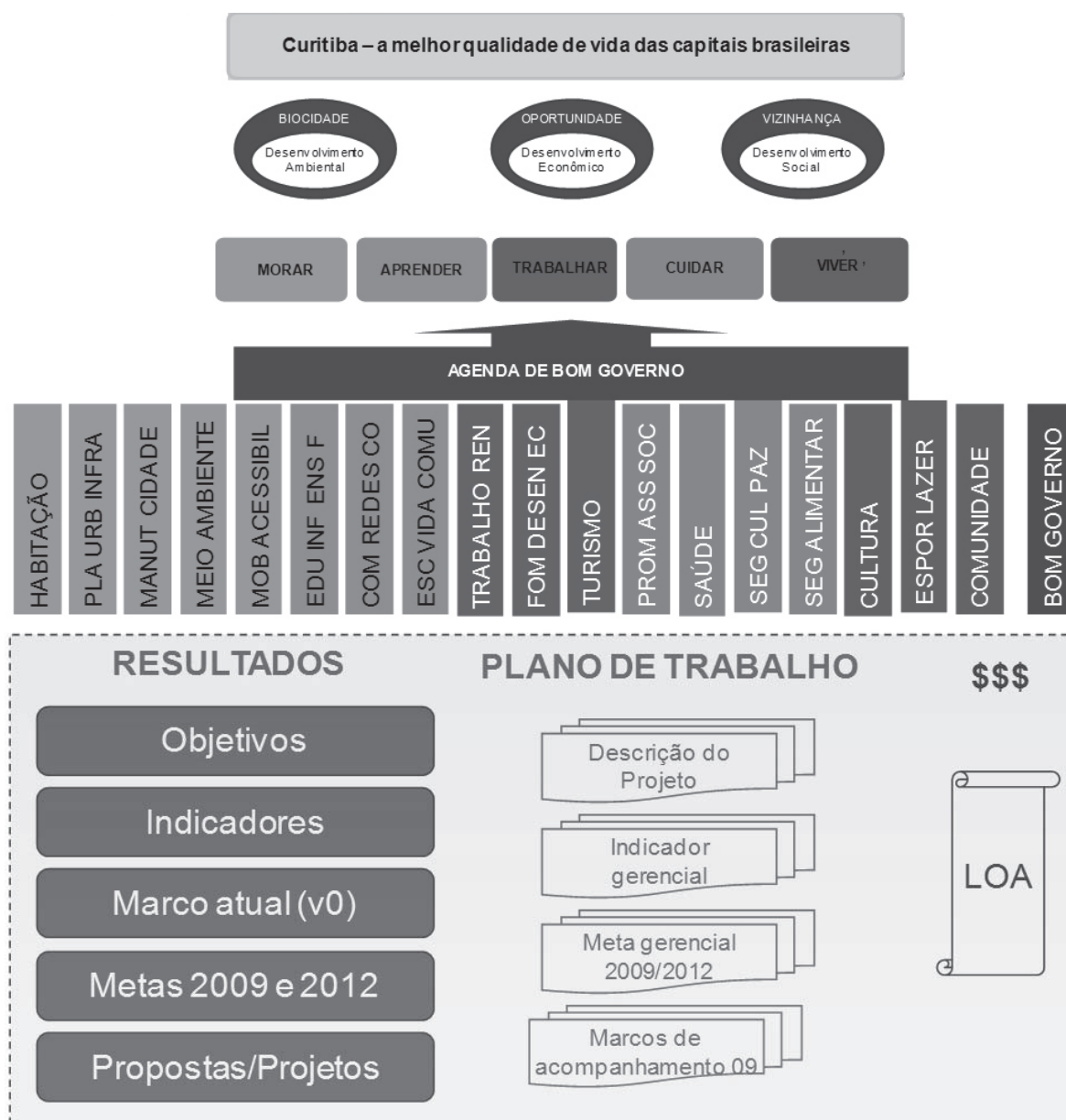


Figura 3: Agenda Estratégica da Prefeitura de Curitiba

O eixo “Morar em Curitiba” se relaciona à qualidade do espaço urbano. Busca viabilizar um território organizado e integrado, que propicie uma boa mobilidade urbana (circulação e sistema de trânsito eficiente, transporte seguro e acessibilidade), acesso à moradia, infra-estrutura de qualidade e um meio ambiente preservado, com sustentabilidade.

O eixo “Aprender em Curitiba” busca o desenvolvimento do capital humano e intelectual no município, condição essencial para o seu desenvolvimento. Para além da escolaridade formal, “Aprender em Curitiba”, contempla a dinâmica da sociedade do conhecimento, na qual as pessoas necessitam aprender para iniciar-se na vida em sociedade; para habilitar-se ao sustento autônomo; para continuar inserido no mundo economicamente produtivo; e, para desenvolver potencialidades e talentos.

O eixo “Trabalhar em Curitiba” envolve a criação de oportunidades e ambientes favoráveis ao desenvolvimento, num enfoque multidimensional. O modelo de fomento ao desenvolvimento municipal proposto neste eixo supera uma visão unicamente economicista, que contabiliza o aumento de renda per capita, buscando também a qualidade de vida da população, a adoção de práticas sustentáveis, a capacitação dos agentes econômicos e, principalmente, a harmonia entre crescimento econômico, equidade social e conservação do patrimônio natural.

O eixo “Cuidar em Curitiba” tem como objetivo fornecer a todo curitibano segurança, saúde e boa alimentação, auxiliando a todos a alcançar uma condição de autonomia, o que implica a superação de estratégias meramente assistencialistas e a substituição destas por outras que reconheçam a força de transformação da sociedade e sua capacidade de emancipação.

Por fim, o eixo “Viver em Curitiba” almeja dinamizar a cidade, espaço tradicional e privilegiado de grandes eventos, a partir da cultura, do esporte e do lazer, com a finalidade de agregar valor à vida do cidadão na cidade e oportunizar convivência.

De forma a balizar e “fazer acontecer” os eixos anteriores, foi criado um programa transversal a todas as áreas estratégicas, denominado Bom Governo. Entre seus principais objetivos e resultados estão:

- Promover a qualidade e a agilidade dos serviços municipais por meio do uso intensivo de tecnologia da informação e comunicação.
 - Aumentar os procedimentos via rede de computadores
 - Diminuir o tempo de atendimento às demandas
 - Diminuir o tempo de concessão de licenças e alvarás
- Agir com responsabilidade e transparência na utilização dos recursos públicos.
 - Otimizar a relação custeio / investimento
 - Continuar obtendo as Certidões de Órgãos reguladores
 - Facilitar o acesso às informações
- Implementar estratégias e práticas de excelência em gestão, que potencializem a qualidade, a produtividade e a inovação, com participação e compromisso de todos, para melhor atender ao cidadão curitibano.
 - Manter adequado o número de servidores por habitante
 - Aumentar a eficiência econômica na manutenção da cidade
 - Aumentar a eficiência econômica na implantação de obras
 - Aumentar a eficácia na execução de projetos
 - Melhorar o Índice de Desenvolvimento da Gestão Pública – IDGP Curitiba
- Formular e aplicar políticas de desenvolvimento dos gestores e dos servidores públicos, que estimulem a compreensão de seu papel social e de sua capacidade de articular soluções para as demandas da cidadania.
 - Ampliar a escolaridade dos servidores
 - Adequar o nível de competências dos servidores e gestores
 - Estabelecer Contratos de Gestão

- Descentralizar os serviços públicos mediante o aperfeiçoamento das Administrações Regionais e instâncias de participação local.
 - Ampliar o poder de resolução das instâncias descentralizadas
 - Melhorar a qualidade dos serviços
 - Aumentar a satisfação dos usuários com os serviços
- Valorizar o papel da sociedade, em seus diversos segmentos, como partícipe, parceira, co-gestora e fiscalizadora da administração pública municipal.
 - Aumentar o número de ações compartilhadas
 - Ampliar os investimentos através de Parcerias Público Privadas (PPPs)
 - Ampliar a participação cidadã nos Conselhos Municipais
- Aperfeiçoar o marco legal municipal com regulamentação equilibrada das ações na cidade.
 - Consolidar áreas de legislação
 - Elaborar leis inovadoras.

Como mecanismo para promover o alinhamento da Prefeitura à sua estratégia, foi adotado um modelo de contratualização em que os dirigentes dos órgãos e entidades da Prefeitura firmaram com o Prefeito contratos de gestão em que se comprometeram a cumprir as metas acordadas. “Contrato de gestão” é o nome genérico para instrumentos de pactuação de resultados, essenciais para monitorar o desempenho de organizações e propiciar o fortalecimento ou correção de ações implementadas.

Bons modelos contratuais devem comportar cinco elementos básicos:

- metas ou resultados;
- meios, em sentido amplo, regras, recursos e obrigações;
- controles ou formas de verificação do alcance dos resultados pactuados;
- incentivos, positivos e negativos, materiais e simbólicos; e,

- variáveis intervenientes, que devem ser identificadas caso a caso.

Em síntese, uma experiência contratual é satisfatória quando:

- é capaz de gerar resultados efetivos, claros, bem definidos e alinhados com os resultados de Governo;
- é capaz de assegurar ao contratado os meios suficientes para o alcance dos resultados pactuados;
- possui mecanismos de controle e verificação para se saber se os recursos estão sendo empregados na geração dos resultados pactuados e se estes serão efetivamente alcançados e se mantêm relevantes;
- possui mecanismos de reconhecimento e premiação em caso de acerto, e punição e restrição em caso de erro; e,
- possibilita a ativa liderança executiva de contratantes e contratados, a gestão do modelo pela Unidade de monitoramento, o posicionamento central do Governo, e um clima de participação interna nas organizações contratadas.

A figura abaixo demonstra um modelo de contratualização com estas características:

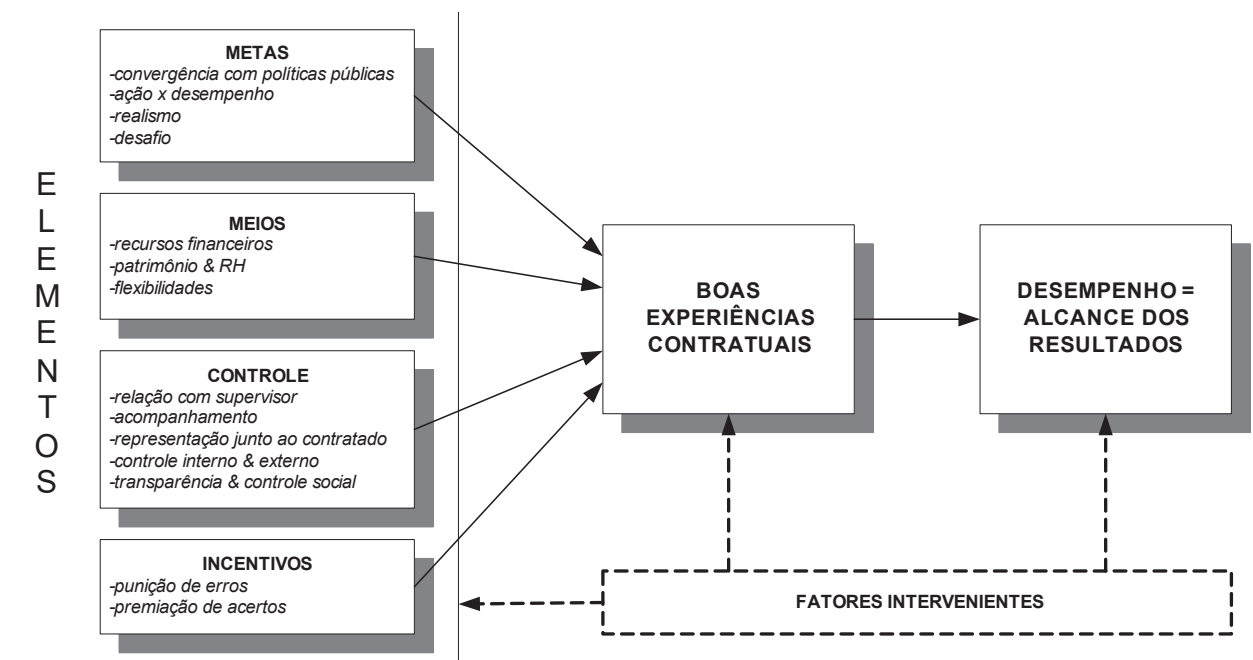


Figura 4: Modelo de contratualização

Fonte: (MARTINS, 2002)

Os contratos de gestão firmados na prefeitura de Curitiba têm a duração de um ano e podem ser renovados até o final da atual gestão. O modelo de Gestão para Resultados de Curitiba conta com um grupo responsável por monitorar e avaliar o andamento dos contratos de gestão: a unidade de gestão do plano de governo. Este grupo é composto pelos dirigentes da Secretaria do Governo Municipal, Secretaria de Planejamento e Coordenação, Instituto Municipal de Administração Pública, Secretaria de Finanças e Gabinete do Prefeito, os quais são assessorados por uma equipe executiva formada por técnicos dos mesmos órgãos.

No contrato firmado são obrigações do contratante (Prefeito):

- Zelar pela pertinência e viabilidade dos resultados contratados;
- Supervisionar e avaliar a execução dos contratos;
- Apoiar as ações e demais iniciativas necessárias à obtenção dos resultados pactuados, provendo os meios e os recursos financeiros necessários;
- Dar publicidade aos contratos de gestão e aos seus resultados;
- Promover a capacitação, o suporte metodológico e o apoio para identificação de dados referenciais, informações comparativas e avaliação de resultados.

Similarmente, as obrigações dos contratados (órgãos e entidades signatários) são:

- Considerar todo o conteúdo elaborado após a assinatura das Diretrizes e Bases e no processo preparatório do documento;
- Assumir as responsabilidades pelos produtos e marcos de acompanhamento de projetos coordenados por outros órgãos que necessitem de ações de sua pasta para alcançar os respectivos resultados;
- Participar da agenda de trabalho junto à unidade de gestão do plano de governo;
- Submeter, periodicamente, os relatórios de execução deste Contrato à apreciação da unidade de gestão do plano de governo;

- Preencher e manter atualizado o sistema de acompanhamento do plano de governo;
- Zelar pelo cumprimento do prazo, precisão e veracidade das informações apresentadas;
- Prestar as informações adicionais solicitadas pela unidade de gestão do plano de governo e disponibilizar documentos que comprovem as mesmas;
- Coordenar os programas intersetoriais sob sua responsabilidade, o que implica em articulação, acompanhamento de projetos e produtos alocados em outros órgãos e entidades da Administração Pública Municipal, promovendo a gestão para resultados;
- Quando gerente de projeto e/ou responsável por produto ou marcos de acompanhamento de programa intersetorial, respeitar diretrizes do órgão coordenador do programa.

A sistemática de monitoramento e avaliação dos contratos de gestão foi definida em um ciclo com diferentes etapas:

- Etapa Mensal:
 - Monitoramento de marcos;
 - Há um papel essencial da liderança e corpo gerencial: comunicação e cobrança;
 - A unidade de gestão participa em casos seletos (gerenciamento intensivo);
 - Ocorre a divulgação de Relatório de Execução
- Etapa Quadrimestral:
 - A Unidade Setorial elabora o Relatório Quadrimestral, contendo:
 - Cálculo da execução (marcos programados x realizados) e geração da nota correspondente;
 - Análises indicativas do alcance dos resultados (do programa e dos projetos) programados no ponto de avaliação futuro (anual);
 - Justificativas sobre eventuais descumprimentos (real ou indicativo) ou superações.
 - A Unidade de Gestão elabora seu relatório de Avaliação:

- Aceita ou não as justificativas sobre eventuais descumprimentos (real ou indicativo) ou superações e avalia se:
 - Não cumpriu porque houve negligência;
 - Não cumpriu porque mudaram condições do contexto (crises, falta de recursos, etc.);
 - Não cumpriu porque as metas eram inconsistentes;
 - se for o caso, faz auditoria de dados para checar a geração dos indicadores;
 - faz recomendações e propõe ajustes;
 - Realiza reunião quadrimestral coletiva com todas as unidades setoriais e o Prefeito para apresentação dos resultados, execuções e avaliações;
 - divulga ambos os relatórios (do contratado e da Unidade de Gestão).
- Etapa Anual:
 - A Unidade Setorial elabora o Relatório Anual, contendo:
 - Cálculo do alcance de resultados (indicadores e metas programados x alcançados) e execução (marcos programados x realizados) e geração da nota correspondente;
 - Análises indicativas do alcance dos resultados (do programa e dos projetos) programados;
 - Justificativas sobre eventuais descumprimentos (real ou indicativo) ou superações.
 - A Unidade de Gestão elabora seu relatório de Avaliação:
 - Aceita ou não as justificativas sobre eventuais descumprimentos (real ou indicativo) ou superações e avalia se:
 - Não cumpriu porque houve negligência;
 - Não cumpriu porque mudaram condições do contexto (crises, falta de recursos, etc.);
 - Não cumpriu porque as metas eram inconsistentes;
 - se for o caso, faz auditoria de dados para checar a geração dos indicadores;

- faz recomendações e propõe ajustes;
- Realiza reunião anual coletiva com todas as unidades setoriais e o Prefeito para apresentação dos resultados, execuções e avaliações;
- divulga ambos os relatórios (do contratado e da Unidade de Gestão).
- Etapa Quadrienal:
 - A Unidade Setorial elabora o Relatório Quadrienal, contendo:
 - Cálculo do alcance de resultados (indicadores e metas programados x alcançados) e geração da nota correspondente;
 - Análises sobre a pertinência e coerência dos resultados programados e alcançados;
 - Justificativas sobre eventuais descumprimentos (real ou indicativo) ou superações.
 - A Unidade de Gestão elabora seu relatório de Avaliação:
 - Aceita ou não as análises e justificativas sobre eventuais descumprimentos (real ou indicativo) ou superações e avalia se:
 - Não cumpriu porque houve negligência;
 - Não cumpriu porque mudaram condições do contexto (crises, falta de recursos, etc.);
 - Não cumpriu porque as metas eram inconsistentes;
 - Se for o caso, faz auditoria de dados para checar a geração dos indicadores;
 - Faz recomendações e propõe ajustes;
 - Define objetos a serem avaliados externamente e contrata as avaliações externas (identificação de avaliadores e elaboração de termos de referência);
 - Organiza seminário de avaliação com todas as unidades setoriais, o Prefeito e segmentos da sociedade para apresentação dos resultados e avaliações;
 - Divulga relatórios (do contratado e da Unidade de Gestão) e resultados do seminário.

2. RESULTADOS ALCANÇADOS E EXPECTATIVAS

Apesar do projeto de implementação do modelo de gestão para resultados ser uma iniciativa recente na Prefeitura de Curitiba, já é possível identificar resultados obtidos. O Plano de Governo, base programática legitimada nas urnas pela população, tem sido o principal direcionador das ações dos órgãos e entidades da Prefeitura e foi o principal insumo para a elaboração dos contratos de gestão. Espera-se que a contratualização auxilie a reforçar ainda mais este papel estratégico do plano de governo, mediante o monitoramento e avaliação intensivos dos resultados e marcos pactuados. A elaboração dos contratos de gestão também foi uma oportunidade única de integração entre gestores e técnicos da Prefeitura, que definiram juntos as metas a serem estabelecidas e as responsabilidades de cada um para a obtenção dos resultados previstos. Por fim, uma agenda clara ajudará a organização a focar seus esforços, possibilitando o alinhamento dos diferentes órgãos e entidades e de seus colaboradores à estratégia traçada.

O monitoramento e avaliação da agenda estratégica, já iniciados, auxiliarão as equipes da Prefeitura a antever dificuldades e identificar problemas rapidamente, o que possibilitará a correção de rumos em tempo hábil. Além disso, ambos propiciarão à Prefeitura perceber novas oportunidades, condizentes com os objetivos do Plano de Governo e com as necessidades da população. Outra vantagem do monitoramento e avaliação é o aprendizado que ele pode trazer para as organizações, o que melhora as suas capacidades de planejamento e as auxiliam a superar suas dificuldades, direcionando suas ações de desenvolvimento institucional e de qualificação de pessoal.

Nesse sentido, vale destacar que do total de 543 marcos de avaliação previstos para o primeiro quadrimestre de avaliação, 446 (82%) foram cumpridos dentro do prazo, e apenas 97 (18% do total) não foram atingidos, e tiveram seu cumprimento reprogramado para os próximos quadrimestres. As razões identificadas para o não-cumprimento de alguns marcos foram a mudanças de cenários,

prazos não-realistas (previsível quando se leva em consideração se tratar do primeiro momento de avaliação) e problemas de intersetorialidade, ou seja, os resultados não foram atingidos porque faltou algum convênio ou alguma parceria entre secretarias. São problemas, portanto, que estão no nível de governabilidade da Prefeitura e tendem a ser solucionados à medida que o processo de maturação do modelo de gestão para resultados vai se consolidando nos próximos ciclos de monitoramento.

O resultado positivo da avaliação do primeiro quadrimestre foi elogiado pelo Prefeito Beto Richa que se manifestou bastante feliz com a capacidade de superação, com a busca pela eficiência e com o profissionalismo da equipe da prefeitura. E completou: “estamos contrariando a máxima de que a administração pública é ineficiente, e apenas a iniciativa privada consegue bons resultados. Superamos nossas expectativas e vamos melhorar ainda mais!”

Vale ressaltar que a divulgação dos contratos de gestão e do andamento das ações de governo à população é outro aspecto de grande importância no modelo de gestão para resultados adotado em Curitiba. A participação e o controle social, unidos às medidas recompensatórias e punitivas previstas (e ainda a serem estabelecidas) nos contratos de gestão, certamente são um estímulo ao bom desempenho da Prefeitura e constituem avanços importantes para a consolidação de governos democráticos.

Em síntese, espera-se que esta iniciativa contribua para o desenvolvimento de uma cultura de gestão para resultados na Prefeitura de Curitiba e que seus resultados possam servir de espelho para iniciativas semelhantes em diversos outros municípios, resultando em melhoria das condições de qualidade de vida das populações dessas localidades.



REFERÊNCIAS

MARTINS, Humberto Falcão. **Cultura de Resultados e avaliação institucional: avaliando experiências contratuais**. Reforma e Democracia, revista do CLAD, 2002.