

TÍTULO: O DESAFIO DA GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS EM ESCRITÓRIOS DE PROJETOS: UM OLHAR PARA A PREFEITURA DE OSASCO/SP

Resumo: Uma das principais vertentes da Gestão por Resultados no setor público é o estabelecimento de quadros da Administração Pública específicos, os chamados escritórios de projetos, atores fundamentais para a consolidação de ferramentas de gestão. Neste sentido, o presente artigo tem por objetivo discutir o papel de escritórios de projetos como um modelo de gestão que pode potencializar os recursos humanos no setor público para o alcance de melhores resultados. O artigo parte de revisão bibliográfica sobre legislação vigente e teorias sobre a estrutura da burocracia brasileira, para então analisar como práticas existentes podem contribuir para a discussão. A experiência de escritórios de projetos em Osasco/SP, detalhada por meio de análise participante e entrevistas semiestruturadas com atores chave desta experiência, se mostra como uma alternativa viável para a estrutura pública brasileira, devido à composição especial deste corpo técnico.

Palavras-chave: Escritório de Projetos, Gestão Municipal, Recursos Humanos

Merlyn Alvares Ambrosio Alvares, Secretaria de Planejamento e Gestão – Prefeitura Municipal de Osasco. Mestranda em Gestão de Políticas e Organizações Públicas – Escola Paulista de Economia, Política e Negócios da Universidade Federal de São Paulo – Eppen/Unifesp; merlynalvares@gmail.com

Anny Karine de Medeiros, Secretaria de Planejamento e Gestão – Prefeitura Municipal de Osasco. Mestre em Administração Pública e Governo – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas – Eaesp/FGV; annykmedeiros@gmail.com

1. INTRODUÇÃO

A partir da década de 1990 ganha força no Brasil o movimento da Nova Administração Pública, que se caracteriza por transformar as práticas cultivadas no âmbito da administração de empresas, como modelo de gestão orientada para resultado, planejamento estratégico, gestão de processo, foco no cliente, profissionalização da gestão pública, entre outros, em referencial para o setor público (PACHECO, 2004; SILVA e MEDEIROS, 2015). Estes instrumentos de gestão por resultados surgem no contexto de Reforma do Estado (PACHECO, 2004), e 20 anos após seu surgimento é possível analisar diversas experiências exitosas, bem como a consolidação do chamado “Campo de Públicas” (PIRES et al., 2014), em especial com a criação e fortalecimento de escolas e cursos voltados para o aperfeiçoamento da gestão pública.

Uma das principais vertentes da Gestão por Resultados é o estabelecimento de estruturas de recursos humanos específicas para a gestão, os chamados escritórios de projetos. Segundo Prado (2000) estes escritórios são “um pequeno grupo de pessoas que têm relacionamento direto com todos os projetos, seja prestando consultoria e treinamento, seja efetuando auditoria e acompanhamento de desempenho”. A literatura especializada faz diferentes recortes na composição de

recursos humanos no setor público brasileiro: o dirigente público, a burocracia de alto escalão, a burocracia de nível de rua, e mais recentemente, a burocracia de médio escalão. Entende-se que, em escritórios de projetos, a participação tanto de gestores quanto de técnicos garante que os responsáveis por todas as etapas de um determinado projeto sejam representados. A partir desta visão, o presente artigo tem por objetivo discutir o papel de escritórios de projetos como um modelo de gestão que pode potencializar os recursos humanos no setor público para o alcance de melhores resultados.

Parte-se da hipótese de que os escritórios de projetos, quando estabelecidos em organizações públicas como prefeituras, têm dentre os principais desafios conduzir as estruturas de recursos humanos existentes ao alcance dos resultados. Isto porque, no Brasil, a estrutura de recursos humanos tem diferentes configurações e, em todas, apresenta uma série de desafios (PACHECO, 2004; ABRUCIO, 2007; LONGO, 2007; DE BONIS e PACHECO, 2010; CAVALCANTE e LOTTA, 2015). A forma de seleção e recrutamento do corpo técnico que comporá os escritórios de projetos precisa ser discutida à luz das práticas e legislações existentes, buscando uma melhor opção para a gestão pública no Brasil.

Para tanto, inicialmente o artigo retoma a estrutura jurídica do serviço público brasileiro, bem como os principais elementos discutidos por especialistas sobre o tema. Para além de experiências em âmbito nacional, destaca-se a necessidade de estudar as burocracias municipais, dado que há poucos, e restritos, estudos que buscam verificar o desafio da gestão de recursos humanos destes entes federados. Entende-se assim que a implantação de escritórios de projetos em um município brasileiro traz outros elementos à discussão e a amplia enquanto tema de pesquisa. Neste sentido, a partir da experiência de Osasco/SP, os escritórios de projetos mostram uma alternativa viável para a estrutura pública brasileira, devido à composição especial deste corpo técnico.

2. NOTAS METODOLÓGICAS

O presente artigo parte de revisão bibliográfica para delinear o estado da arte da gestão de recursos humanos na burocracia brasileira, destacando seus desafios e entraves, para então traçar as principais vertentes de pesquisa neste tema. Foram identificados e sistematizados trabalhos da literatura brasileira sobre recursos humanos na administração pública, em especial aqueles que tratam de tipologias do funcionalismo público e legislação vigente. A literatura especializada faz diferentes recortes na composição de recursos humanos a partir de estudos em nível federal (PACHECO, 2004; ABRUCIO, 2007; LONGO, 2007; DE BONIS e PACHECO, 2010; CAVALCANTE e LOTTA, 2015). Para além de experiências em âmbito nacional e, em menor quantidade, estaduais, destaca-se a necessidade de estudar as burocracias municipais, dado que há poucos, e restritos, estudos que buscam verificar o desafio da gestão de recursos humanos nestes entes federados.

A fim de expandir o artigo e aprofundar a relação entre teoria e prática, propõe-se o estudo de caso da implantação de um escritório de projetos em um município brasileiro, entendendo que este estudo traz outros elementos à discussão e a amplia enquanto tema de pesquisa. Neste sentido, será analisada a experiência de Osasco/SP, município em que os escritórios de projetos se apresentam como uma alternativa para dar maior dinâmica à estrutura pública, devido à composição especial deste corpo técnico (GUERRA et al., 2016; RABELO, ALVARES e SANTOS, 2015; SILVA et al., 2015; PELLICCI e MARTELLO JUNIOR, 2016). O

estudo de caso busca detalhar práticas existentes que podem trazer novos elementos para a literatura especializada, estudo este realizado por meio de análise participante e entrevistas semiestruturadas com atores chave dos processos analisados durante o período de 2013 a 2016.

3. A ESTRUTURA DO SERVIÇO PÚBLICO BRASILEIRO

Segundo a legislação vigente, entende-se por servidor público a pessoa física que presta serviços ao estado e às entidades da administração indireta, com vínculo empregatício e mediante remuneração paga pelos cofres públicos. A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) estabeleceu um regime rígido de contratação no serviço público, cuja base é o Regime estatutário, baseado nos princípios da Estabilidade e Isonomia. A doutrina jurídica entende que há três tipos de servidores públicos:

1. Os servidores estatutários, ocupantes de cargos públicos providos por concurso público, regidos por um estatuto, estabelecido em lei;
2. Os empregados públicos, ocupantes de emprego público, contratados sob o regime da CLT;
3. Os servidores temporários, contratados por meio de processo seletivo simplificado para exercer funções temporárias, por meio de um regime jurídico especial, disciplinado em lei de cada unidade da federação;

Os servidores públicos ocupam os chamados cargos efetivos, exercidos exclusivamente por servidores recrutados por meio de concurso público de provas e títulos. Além dos cargos efetivos, há ainda o Cargo de Provisão em Comissão, ocupado transitoriamente para funções de direção, chefia ou assessoramento (inciso V, do art. nº 37 da CF/1988), os chamados cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS) em âmbito federal. Os cargos comissionados podem, ou não, ser ocupados por servidores de carreira, ou seja, são cargos ocupados por pessoas de confiança do gestor, geralmente escolhido por sua qualificação pessoal relacionada com o cargo a ser assumido:

Inciso V, do art. nº 37 da CF/1988: as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira, nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento.

Desde que obedecidos os percentuais mínimos destinados aos servidores de carreira por lei, são considerados de livre provimento pelo governo, a fim de adaptar a burocracia ao perfil e ao programa de governo do gestor eleito, mantendo o caráter técnico desta burocracia. Isto porque, como afirma Longo (2007), a administração profissional no setor público significa uma administração gerida e controlada pela política, no entanto, a política deve ser separada do funcionamento da gestão pública, afastando-se assim, a herança do patrimonialismo presente na administração, tornando as políticas públicas mais eficazes e eficientes (LONGO, 2007).

Importante lembrar que, além dos servidores públicos, há ainda os cargos públicos eletivos, ocupados mediante eleições, daqueles representantes políticos que terão papel fundamental para definir as diretrizes de ação do poder público. Segundo a Constituição Federal de 1988, são cargos eletivos do Poder Executivo os de

Presidente e Vice-Presidente da República, os de Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal e os de Prefeito e Vice-Prefeito. Já do Poder Legislativo, são cargos eletivos na União, os de Senadores e os de Deputados Federais; nos Estados, os de Deputados Estaduais; no Distrito Federal, os de Deputados Distritais; nos Municípios, os de Vereadores.

Sobre a ocupação dos cargos, é importante ressaltar que há diferentes avaliações sobre seus efeitos, em especial a forma de ocupação e a produtividade destes servidores. A literatura especializada defende a ampliação da burocracia efetiva, e consequente redução dos cargos de livre provimento, mas, como afirma Abrucio (2007):

(...) há uma parcela dos cargos públicos que deve ser preenchida por gente de fora da máquina pública, não apenas porque o eleito precisa colocar pessoas de sua confiança e que compartilhem de suas idéias no alto escalão governamental. É interessante também trazer profissionais do mercado e da academia para “oxigenar” a administração pública e incorporar novas técnicas e conhecimentos. Isto já vem sendo feito, mas tais escolhas poderiam ser mais transparentes e mesmo competitivas — este último quesito valeria principalmente para o preenchimento de postos nas estatais. A abertura de edital para envio de currículos, por exemplo, permitiria uma caça aos talentos capaz de melhorar a gerência do Estado, além de mudar a péssima imagem que a sociedade tem do governo (ABRUCIO, 2007, p. 80).

Ao analisar a profissionalização da burocracia, nota-se que muitos avanços nesta área estão sendo desenvolvidos, como por exemplo, o aumento da quantidade de Escolas de Governo e, sobretudo, o aumento dos investimentos em programas de capacitação, como políticas de formação e treinamento (ABRUCIO, 2007; PIRES et al., 2014; CAVALCANTE e LOTTA, 2015). Há, ainda, novas propostas de emenda à constituição para alterar os dispositivos existentes nas nomeações de cargos de livre provimento, bem como modificar as formas de recrutamento e seleção, em tramitação no Congresso Brasileiro. Algumas destas medidas estão balizadas em discussões acadêmicas contemporâneas.

3.1. Recortes acadêmicos sobre a composição de recursos humanos no setor público:

Além do olhar jurídico, a academia tem abordado diferentes relações de poder e hierarquia entre os cargos existentes na burocracia brasileira. A ideia de burocracia, desenvolvida por Max Weber, surge como uma forma de organização de trabalho baseada em racionalidade e impessoalidade. Contemporaneamente, Cavalcante e Lotta (2015) definem burocracia como o corpo permanente não eleito do Estado, responsável institucionalmente pelo funcionamento da chamada “máquina pública”. Dentre as vertentes de maior repercussão, é possível citar:

- Dirigente Público
- Burocracia de Alto Escalão
- Burocracia de Médio Escalão
- Burocracia de Nível de Rua

Além destes cargos burocráticos, ainda há os cargos políticos, preenchidos por aqueles candidatos eleitos para tal, responsáveis pela definição de diretrizes a serem seguidas, compondo o topo da cadeia hierárquica da gestão pública.

É importante salientar que estas divisões de conceitos apresentam variações de interpretação de acordo com a realidade estudada, uma vez que cada ente federado conta com uma estrutura hierárquica própria, bem como são recentes os esforços para sistematizar e esclarecer os papéis de cada vertente. Por estes motivos, após detalhar e confrontar as vertentes de maior repercussão, o artigo propõe uma discussão sobre o papel da burocracia em um escritório de projetos municipal, buscando aproximar teoria e prática.

3.1.1. O dirigente público

O Dirigente Público é um ator social distinto do político e do funcionário público. São indivíduos que ocupam cargos no alto escalão governamental, com responsabilidade pelas políticas públicas e pelo desempenho das organizações. Em geral são posições estrategistas mais do que perfis técnicos, atuando como gerentes para a implementação do programa de governo (DE BONIS e PACHECO, 2010 p. 329-330).

De Bonis e Pacheco (2010) apontam três dimensões de atuação destes dirigentes traçadas por Moore (2002): (1) Estratégica, que é a capacidade de conceber e liderar processos de mudança e inovação; (2) Política, retratando iniciativas que legitimem suas ações diante dos atores internos e externos ao Governo; (3) Operacional, visando a gestão do conjunto de recursos à sua disposição de forma a melhor atingir seus objetivos.

3.1.2. A burocracia de alto escalão

A Burocracia de Alto Escalão (BAE) é o maior cargo hierárquico, abaixo dos cargos eletivos e dos ministros de estado. É aquela composta por tomadores de decisão e reconhecidos como formuladores das políticas públicas. Para Loureiro et al. (1998), os ocupantes do alto escalão do serviço público federal podem ser definidos como decisores com responsabilidade política, os chamados *policymakers*. Para garantir uma gestão eficiente e, ao mesmo tempo, atender aos objetivos políticos da agenda do governo, estes burocratas reúnem características técnicas e políticas, simultaneamente.

3.1.3. A burocracia de médio escalão

A Burocracia de Médio Escalão (BME) faz a intermediação entre o alto escalão e os executores das políticas públicas, a burocracia de nível de rua. É encarregada por transformar as decisões das políticas públicas em ações. Possui competência técnico-gerencial, liderando equipes e técnico-política, relacionando-se e negociando tanto com subordinados e superiores hierárquicos quanto com atores externos (CAVALCANTE, CAMÕES e KNOP, 2015, p. 67-68).

Para Floyd e Wooldridge (1992 apud LOTTA et al., 2015, p.36), a BME não é apenas executora, ela também participa da formulação das estratégias de atuação da organização e/ou das políticas públicas:

Assim, quando divergem do alto escalão, priorizam alternativas que individualmente consideram as mais apropriadas e/ou importantes, ao passo que, quando estão alinhados, atuando de maneira integradora, são capazes de sintetizar todas as diretrizes da política, transformando-as em ação institucional (FLOYD e WOOLDRIDGE, 1992 apud LOTTA et al., 2015, p.36).

Segundo Howlett (2010 apud LOTTA et al., 2015, p. 33), três situações reforçam a importância da BME: (1) Com a descentralização das políticas públicas a BME passa a se responsabilizar por decisões centrais destas políticas; (2) A BME passa a ter maior influência entre os burocratas de nível de rua, tornando-se uma ponte entre o alto escalão e o nível de rua, fortalecendo a relação *bottom-up*, (3) O foco nos serviços públicos fortalece as agências que executam estes serviços e seus gestores, *“de forma que os gestores agora têm grande potencial de exercer influência no processo político em termos organizacionais, políticos e técnicos”* Howlett (2010 apud LOTTA et al., 2015, p. 33).

3.1.4. A burocracia de nível de rua

A burocracia de nível de rua (BNR), do original *street-level bureaucracy*, teve sua identidade consolidada academicamente no estudo de Lipsky (1980), que considera que são estes que “entregam” o serviço oferecido pelo governo com alto grau de discricionariedade, estando em contato constante com os cidadãos. Segundo a definição original, são *“public employees who interact directly with individual citizens and have substantial discretion in allocating facilities or imposing sanctions”* (LIPSKY, 1980).

A BNR é composta por implementadores, os executores da política pública. Estes burocratas interagem diretamente com o público beneficiário das políticas públicas, e portanto exercem um papel importante no processo de implementação. Importante salientar que, no dia a dia, ao tomar decisões discricionárias a partir da interação direta com os cidadãos, a BNR pode desenvolver, em alguns casos, práticas informais não previstas pelos formuladores (LOTTA et al., 2015). Esse efeito discricionário parte da possibilidade de que o BNR faça adaptações locais quando este discorda de elementos da política pública; ou implemente estratégias determinadas por ela no que diz respeito à atuação desejada da burocracia implementadora (LOTTA et al., 2015).

3.2. Discussões sobre os conceitos trabalhados

Nos últimos anos é possível observar que a literatura traçou conceitos sobre a burocracia brasileira, principalmente em nível federal. No entanto, ainda com opacidade sobre as divisões de papéis, dado que a própria literatura não distingue com clareza os papéis e alocações hierárquicas de um burocrata de alto escalão, um burocrata de médio escalão ou de um dirigente público. Um Secretário Municipal, por exemplo, pode ser interpretado como Cargo Político, Dirigente Público ou Alto Escalão, dependendo do olhar de análise. Um diretor técnico pode ser interpretado como Alto ou Médio Escalão, dependendo da composição hierárquica do ente federado. A teoria, grosso modo, foca em um ente federado, o Governo Federal, e não esclarece como os conceitos podem ser aplicados em diferentes divisões hierárquicas.

O exemplo mais evidente desta lacuna são as definições do Burocrata de Médio Escalão e do Dirigente Público. Para Lotta, Pires e Oliveira (2015, p. 25), a BME ocupa posição intermediária entre o alto escalão e a burocracia de rua, da qual fazem parte os gerentes, dirigentes, supervisores e agentes encarregados de operacionalizar as estratégias que o alto escalão da burocracia fórmula, respondendo a ministros ou secretários. Já De Bonis e Pacheco (2010) definem que o Dirigente Público ocupa o alto escalão governamental e responde diretamente aos mesmos ministros ou secretários de Estado (DE BONIS e PACHECO, 2010 p.329-330). Tecnicamente, ocupam a mesma posição hierárquica, mas teoricamente um está sobrepondo ao outro.

Outra reflexão importante, que mais à frente embasará a discussão sobre melhores práticas de escritórios de projetos, é entender, em linhas gerais (1) as diferenças entre os burocratas e dirigentes públicos e (2) as diferenças entre funcionários de carreira e cargos em comissão, entendidos pela literatura como *outsiders*.

3.2.1. Burocratas x Dirigentes Públicos

Para tratar do conflito entre burocratas e dirigentes públicos, é preciso entender as formas de recrutamento de cada um destes atores. Segundo De Bonis (2008, p.31),

Um princípio essencial da burocracia é a sua seleção impessoal, por critérios técnicos, por meio de concurso público; entre os pertencentes à carreira, o acesso a posições mais elevadas na hierarquia se dá por meio de critérios meritocráticos e de senioridade previamente estabelecidos. Dirigentes públicos normalmente são selecionados por processos abertos a profissionais que podem ou não pertencer à carreira pública; quando pouco institucionalizados, são realizados de modo informal, combinando análises de sua trajetória de carreira com o pertencimento a redes sociais que garantam afinidades com seu superior político ou laços de confiança pessoal (DE BONNIS, 2008, p.31).

Além dos elementos de seleção essenciais à burocracia, De Bonis (2010) traz distinções importantes entre os burocratas e dirigentes públicos, conforme Tabela 01:

TABELA 01 - COMPARAÇÃO ENTRE BUROCRATAS E DIRIGENTES PÚBLICOS

Variável	Burocrata	Dirigente Público
Ethos	Aplicação impessoal da regra	Uso eficiente dos recursos visando à maximização dos resultados
Recurso de poder	Conhecimento Técnico	Competência gerencial
Discricionariedade	Baixa	Média
Acesso à posição	Concurso Público e progressão na carreira	Indicação ou seleção aberta conforme laços pessoais e competências
Permanência no cargo	Longa	Curta
Responsividade	Baixa	Média-alta

Fonte: adaptado de De Bonis, 2010.

A Tabela 01 mostra como as variáveis possuem diferentes características de acordo com o cargo ocupado, se mais ou menos técnico, dependendo da necessidade. Os dirigentes públicos tendem a ficar nos cargos por curto período, não ultrapassando a duração do mandato do Chefe do Executivo ou de seu superior político. Sua nomeação depende da vontade do político eleito, que tem o poder, no regime presidencialista, de destituí-lo a qualquer tempo. Já o burocrata deve sua posição às regras do concurso e, salvo em casos específicos, não pode ser removido de sua posição pelo político, permanecendo no cargo por períodos mais longos (DE BONIS, 2008, p.32).

Ainda segundo De Bonis (2008, p.30-31) o burocrata deve possuir o conhecimento técnico necessário sobre os complexos sistemas de regras que regem a chamada máquina pública. Já o dirigente público busca resultados, e para tanto deve possuir competências gerenciais. Vale considerar que, embora o conhecimento do funcionamento da administração pública possa ser considerado importante, o dirigente público não precisa, necessariamente, ser um especialista em determinada área técnica, pois o essencial é que este dirigente tenha competências gerenciais, que podem ser aplicadas em diferentes áreas de atuação.

3.2.2. Funcionários de Carreira x *Outsiders*

Segundo De Bonis (2008, p.39) para seleção de um dirigente público, o político pode optar por escolher um profissional dentre os funcionários de carreira da esfera pública em questão, ou optar por um *outsider* (profissional não concursado), considerando as diferentes características profissionais que cada um traz. A tabela 02 traz elementos desta comparação.

TABELA 02 - COMPARAÇÃO ENTRE FUNCIONÁRIO DE CARREIRA E OUTSIDERS

Variável	Funcionários de Carreira	Outsiders
Conhecimento do Setor Público	Alto	Baixo-médio
Disponibilidade	Média	Alta
Propensão à inovação e mudança	Baixa	Alta
Pertencimento a redes intragovernamentais	Alto	Baixo
Pertencimento a redes extra ou intergovernamentais	Baixo	Alto

Fonte: adaptado de De Bonis, 2010.

A tabela 02 mostra que o funcionário de carreira possui maior conhecimento do setor público e da cultura organizacional da administração pública. Tendo em vista que o processo eleitoral não influencia a sua permanência no cargo, estes não possuem alto nível de disponibilidade, ou seja, apresentam maior dedicação ao trabalho desempenhado, e apresentam um alto senso de preservação, com grande aversão ao risco e tendem a favorecer a manutenção das práticas existentes na organização (DE BONIS, 2008). Já *outsiders*, segundo o autor, possuem pouca ou nenhuma

experiência na área governamental e devido à baixa perspectiva de tempo no cargo, com muita pressão por resultados, tendem a se disponibilizar mais em termos de cargas diárias de trabalho, esforço e motivação. Por não estarem presos às práticas tradicionais da administração pública, estão bem mais propensos ao risco, bem como à inovação e à mudança e se mostram mais dispostos a trabalhar no limite das possibilidades legais, administrativas e políticas em busca de resultados (DE BONIS, 2008, p. 39-41).

Por todo o exposto, para fortalecer a discussão de nível municipal, propõe-se um olhar para um caso específico, os escritórios de projetos implantados em Osasco/SP, sobre os quais é possível traçar interpretações dos conceitos estabelecidos e prospectar passos futuros para a gestão de recursos humanos no setor público.

4. OS ESCRITÓRIOS DE PROJETOS

O movimento internacional de adoção de instrumentos de gestão de resultados, promovido particularmente em países como Austrália, Bélgica, Espanha, Finlândia, Inglaterra, França, Dinamarca, Nova Zelândia e Noruega, surge dos movimentos de reforma do Estado provenientes das crises das décadas de 1980 e 1990 (SCHWARZ, 2010). Estes movimentos de reforma trazem experiências bem sucedidas de gestão, em especial quanto ao recrutamento e seleção de gestores com perfis técnicos para ocupar posições estratégicas de viabilidade de projetos.

Frente às inúmeras dificuldades de gestão encontradas, muitos municípios passaram a criar estruturas responsivas às organizações federais, como o caso de secretarias e departamentos específicos para tratar de convênios, consultorias e capacitações. Segundo a Representante da Caixa Econômica Federal do Município de Osasco/SP:

Os municípios que se estruturam tanto administrativamente, quanto tecnicamente, para atuar com transferências voluntárias, conseguem dar o foco necessário para que as operações tenham um ciclo de vida saudável e breve. Contudo, aqueles que não possuem condições para esse tipo de estruturação, muitas vezes acabam por perder os recursos federais (PEREIRA, entrevista concedida em 14/05/2015).

Reforçando a análise, o Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Ministério das Cidades aponta que:

É possível perceber que aqueles entes subnacionais que possuem uma maior capacidade para a apresentação de projetos melhor elaborados, bem como apresentam condições técnicas e operacionais mais desenvolvidas, para a execução das políticas públicas em seu território, apresentam uma utilização de recursos públicos de maneira mais eficiente (GOMES, entrevista concedida em 15/05/2015).

Seguindo esta linha, e corroborando com a descentralização de atribuições e responsabilidades trazidas pela nova Constituição Federal, os municípios brasileiros passaram a identificar a necessidade de organizar e melhor operacionalizar a gestão pública a fim de melhorar a eficiência e desempenho dos projetos em âmbito

municipal, uma das razões para a criação de uma equipe específica para lidar com o planejamento e gestão do município, muitas vezes identificadas como Escritórios de Projetos, ou termos análogos. Um Escritório de Projetos “é um pequeno grupo de pessoas que têm relacionamento direto com todos os projetos, seja prestando consultoria e treinamento, seja efetuando auditoria e acompanhamento de desempenho” (PRADO, 2000).

5. O CASO DE OSASCO - IMPLANTAÇÃO DOS ESCRITÓRIOS DE PROJETOS

Conforme mencionado, muitos municípios têm se valido de instrumentos de performance, em especial Gestão por Resultados, para buscar aprimorar a gestão pública. Por outro lado, esbarram em limites de ordem técnica já evidenciados por diversos estudos, em especial limites relacionados à motivação e ao envolvimento dos recursos humanos com os resultados de sua ação. Isto porque os municípios contam com estruturas organizacionais rígidas para comportar as ferramentas propostas, não sendo possível moldar as ferramentas de Gestão por Resultados para “se encaixarem” nas estruturas já existentes. O resultado desta abordagem, além de uma estrutura rígida que não comporta as mudanças necessárias para o aprimoramento da gestão, implica na manutenção *do status quo* do corpo “técnico” (muitas vezes limitados a indicações políticas), sem incentivos para mudanças ou melhorias nas práticas anteriormente realizadas.

O Município de Osasco, visando promover o avanço na gestão pública, cria e implementa em 2013 a Secretaria de Planejamento e Gestão - SEPLAG para “impulsionar e coordenar o processo de planejamento global, e promover a integração das ações de governo, estabelecendo as prioridades da Cidade e de sua população, considerando as complexidades da região do entorno e estimulando uma gestão pública qualificada em benefício do cidadão” (LEI COMPLEMENTAR Nº 261, DE 17 DE MAIO DE 2013). Segundo a Secretária de Planejamento e Gestão:

Foi uma proposta muito clara colocada pelo candidato eleito (...) ele como já havia sido secretário de governo, tinha a percepção das fragilidades entre as secretarias, mesmo quando se trata de questões matriciais. Ele propôs de forma muito clara que fosse criado um órgão, uma secretaria que pudesse olhar para toda a prefeitura, na parte técnica mais operacional. Foi uma motivação de uma experiência já vivida, tínhamos gargalos e críticas do que havíamos feito de 2005 a 2012, foi baseada em cima de uma experiência e não baseada em teoria ou na proposta de testar uma metodologia e sim pela necessidade (entrevista concedida em 11.06.2015 apud RABELO, ALVARES e SANTOS, 2015).

Corroborando com essa visão de futuro a SEPLAG se estruturou em quatro departamentos: Planejamento Estratégico - DEPES; Fortalecimento Institucional - DEFI; Estudos, Pesquisas e Indicadores - DEPI; e Departamento de Gestão, Acompanhamento de Resultados e Gasto Público - DEGA, além da estrutura administrativa e de gabinete, para promover a implantação de planejamento por resultados com a metodologia de *Balanced Scorecard*, que parte da visão de futuro da organização para definir as estratégias prioritárias a serem executadas (RABELO, ALVARES e SANTOS, 2015; ORTIZ e MEDEIROS, 2015; GUERRA et al., 2016; PELLICCI e MARTELLO JUNIOR, 2016).

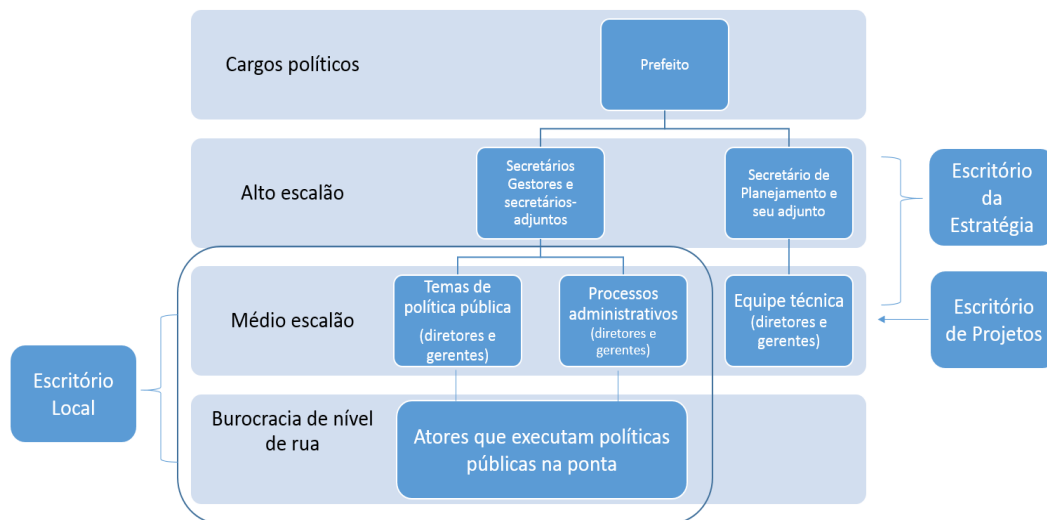
As estratégias prioritárias foram pactuadas entre as secretarias gestoras e prefeito por meio dos Acordos de Resultado, sendo a SEPLAG interveniente dos 12 contratos firmados¹. Como interveniente, e para realizar o monitoramento das iniciativas implementadas e pactuadas pelo Município de Osasco, a SEPLAG organizou Escritórios em três instâncias de relacionamento com diferentes abordagens, que mesclaram técnicos de diferentes posições hierárquicas e sob diferentes formas de contratação do organograma da prefeitura. As três instâncias são: (1) **Escritório da Estratégia**, formado por membros da SEPLAG e Alto e Médio Escalão que acompanham o desenvolvimento da estratégia de governo e o desempenho dos indicadores; (2) **Escritório de Projetos**, formado por membros do Médio Escalão da SEPLAG, que monitoram e gerenciam os projetos estratégicos de maneira sistêmica; e (3) **Escritório Local de Projetos** de cada secretaria municipal, composto idealmente por técnicos de Médio Escalão e burocratas de nível de rua, responsáveis pelo desenvolvimento dos projetos, dos orçamentos e da estratégia de sua pasta (RABELO, ALVARES e SANTOS, 2015; ORTIZ e MEDEIROS, 2015; MEDEIROS, FREIRE e ALVARES, 2016; PELLICCI e MARTELLO JUNIOR, 2016).

A composição do corpo técnico para cada tipo de escritório contou com cuidados distintos a fim de garantir melhores resultados. Os escritórios da estratégia e de projetos, compostos por técnicos da SEPLAG, foram preenchidos por técnicos com experiência e formação em gestão e temas correlatos, boa parte proveniente de Escolas de Administração Pública (GUERRA et al, 2016, p. 119-130). Já para a composição dos escritórios locais, foi desenvolvido um perfil mínimo a ser seguido por todas as secretarias, a fim de garantir o olhar técnico para os projetos. Para formalizar esta estrutura, houve solicitação e indicação oficial de, pelo menos, três membros de cada secretaria, a partir de um perfil mínimo necessário para a ocupação de cada posição, preferencialmente cargos efetivos, para garantir a continuidade da proposta.

A partir das equipes estabelecidas, foram realizadas diversas capacitações em temas como gestão pública, orçamento, convênios, elaboração de projetos, entre outros, e a partir de então foi aperfeiçoado o método de gerenciamento: Atualização do status dos projetos a partir dos diversos sistemas de controle; estabelecimento de fluxos de processo, reuniões mensais com Escritório Local; reuniões de preparação e realização das Salas de Situação, que são pontos de controle entre Prefeito, Secretários e técnicos, a respeito dos projetos prioritários e objetivos estratégicos. É possível observar os resultados desta estrutura pela Figura 01:

FIGURA 01 - ESCRITÓRIOS DE PROJETOS NA HIERARQUIA MUNICIPAL DE OSASCO

¹ Saúde; educação; esporte e lazer; assistência social; obras e serviços; segurança e controle urbano; habitação e desenvolvimento urbano; indústria e comércio; desenvolvimento, trabalho e inclusão; cultura; meio ambiente; transporte e mobilidade urbana.



Fonte: Elaboração própria, 2016.

Pela composição dos escritórios de Osasco, é possível observar como diferentes cargos da estrutura de recursos humanos da instituição desempenham papel fundamental para o alcance dos resultados. Compreende-se, após três anos de atuação, que a articulação destes diferentes níveis hierárquicos contribui para que a execução dos projetos estratégicos seja realizada de maneira mais satisfatória. Atores que não necessariamente estão em cargos de chefia têm autonomia, neste espaço, para formular, implantar e avaliar políticas públicas de acordo com seus conhecimentos e aptidões.

Sobre o perfil diversificado de composição dos escritórios, ressalta-se que o formato indicado na figura 01, em alguns casos, não foi seguido à risca, dado que em alguns escritórios locais o próprio secretário da pasta fez questão de participar ou indicar seu secretário adjunto, devido à complexidade dos projetos, e em outros casos a composição sofreu alterações ao longo da gestão. Houve ainda casos de técnicos indicados sem representação junto aos seus próprios secretários, não tendo portanto legitimidade para tomada de decisão, o que influenciou negativamente nos resultados obtidos.

Sobremaneira, ressalta-se que o objetivo inicial, fazer com que os escritórios fossem ocupados por técnicos de carreira, que seriam responsáveis por perpetuar a estrutura estabelecida, não foi alcançado. A grande maioria dos técnicos indicados ocupam cargos em comissão, o que, apesar de tornar estes escritórios mais diversificados, pode comprometer sua continuidade em gestões futuras.

A construção deste modelo de gestão de quadros da administração pública a partir de temas prioritários, e não apenas da divisão burocrática entre pastas de gestão, como saúde, educação, entre outros, permitiu uma maior flexibilização no acompanhamento de projetos, ampliando o foco nos resultados e melhorando a comunicação entre os diferentes órgãos da administração pública.

Isto porque, um dos méritos deste modelo foi a ampliação de diálogo entre os técnicos do Escritório de Projetos e dos Escritórios locais, e em especial o fortalecimento da articulação entre as secretarias gestoras e pastas consideradas “meio”, como secretarias de finanças, serviços e obras, assuntos jurídicos, entre

outras pastas responsáveis por processos administrativos fundamentais para o melhor desempenho dos projetos estratégicos, bem como a articulação e alinhamento de expectativas com o Prefeito, dirigente político responsável pelo desenho das diretrizes a serem seguidas.

Os resultados apontam que, no caso de Osasco, ainda há desafios a serem perseguidos para alcançar uma gestão de projetos realmente fortalecida, dos quais dentre outros, é possível citar: disseminar a cultura do planejamento e da gestão pública para todas as esferas da administração municipal; criar critérios de seleção para cargos comissionados; criar cargos públicos efetivos para garantir a permanência deste trabalho nas gestões futuras; apropriar as equipes técnicas dos instrumentos de gestão e ampliar a transparência das ações municipais aos cidadãos (RABELO, ALVARES e SANTOS, 2015; SILVA E MEDEIROS, 2015). Pellicci e Martello Junior (2016), fortalecem esta discussão ao sugerirem que os Escritórios Locais devem ser criados formalmente, tendo atribuições claras, dedicação integral, propondo ainda uma reflexão sobre o perfil dos ocupantes dos cargos e sobre o melhor modelo de seleção e contratação. Os autores (PELLICCI e MARTELLO JUNIOR, 2016) colocam como possibilidades de seleção o concurso público, os cargos comissionados e a seleção interna de profissionais já lotados nas secretarias da Prefeitura de Osasco.

Por todo o exposto, a partir da experiência de Osasco, os escritórios de projetos mostram uma alternativa viável para ser desenvolvida na estrutura pública. Devido à composição que mescla vínculos hierárquicos e técnicos com aptidão gerencial, algumas experiências podem sugerir caminhos possíveis.

6. CONCLUSÕES

O presente artigo teve por objetivo discutir o papel de escritórios de projetos como um modelo de gestão que pode potencializar os recursos humanos no setor público para o alcance de melhores resultados, ao partir da hipótese de que escritórios de projetos, quando estabelecidos em organizações públicas como prefeituras, têm dentre os principais desafios conduzir as estruturas de recursos humanos existentes ao alcance dos resultados. Isto porque, no Brasil, a estrutura de recursos humanos no setor público tem diferentes configurações e, em todas, apresenta uma série de desafios. O caso de Osasco/SP corrobora esta análise, e apesar de ser um caso específico e pouco significativo frente ao universo de pesquisa, pode trazer elementos que ampliem a discussão.

A forma de seleção e recrutamento do corpo técnico que compõe os escritórios de projetos precisa ser discutida à luz das práticas e legislações existentes, buscando uma melhor opção para a gestão pública no Brasil. Com isso, o corpo técnico é ponto de atenção na presente análise, sendo necessário que hajam meios de recrutamento, seleção ou mesmo disponibilidade de técnicos com condições plenas de atuar no ambiente público, além de alinhamento político para com as políticas públicas prioritárias de cada setor.

As questões acerca da qualificação do corpo técnico, produtividade, seleção, dentre outros aspectos, colocam em cheque as formas de contratação de recursos humanos no setor público, em especial o quanto a meritocracia é suficiente para garantir inclusão de técnicos. Como aponta Alves (2015), apesar dos méritos do concurso público, a qualidade do serviço público prestado ainda é dúbia. Nas palavras do autor: *“O processo seletivo, por si só, é um avanço, mas não tem se mostrado suficiente. Faltam exames psicotécnicos, entrevistas, testes vocacionais e*

de aptidão para o exercício da função” (ALVES, 2015). O artigo defende que o olhar técnico, mesmo não sendo suficiente para garantir o sucesso dos instrumentos de gestão, precisa ser levado em consideração, ressaltando-se ainda o benefício da junção entre técnica e alinhamento político. O alinhamento político é entendido como a sintonia entre o corpo burocrático, as demandas societais e a tomada de decisão dos dirigentes políticos em relação às políticas públicas. Quando há alinhamento, a comunicação entre os atores é facilitada, favorecendo os resultados.

No cenário brasileiro, as recentes alterações geradas pela instabilidade política lançam dúvidas sobre a continuidade dos avanços obtidos nos últimos anos em garantir equipes técnicas qualificadas nos quadros federais, o que, invariavelmente, reflete também em instabilidade em estados e municípios. Além das ações então em curso, há a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 110/2015, que visa alterar o art. nº 37 da Constituição Federal ao incluir critérios meritocráticos na seleção de cargos em comissão, bem como restringir a quantidade de cargos em comissão na administração pública e estabelece processo seletivo público. Esta PEC, antes do afastamento do governo Dilma, encontrava-se em fase de aprovação no Senado, bem como outras PECs e peças jurídicas apensadas e contrárias, que compõem o debate sobre gestão de recursos humanos no serviço público.

O presente artigo, apesar de suas limitações, ressalta a necessidade de estudar as burocracias municipais. Espera-se, ao fim, que o artigo contribua ao fortalecer uma agenda de pesquisa em experiências exitosas de gestão de recursos humanos em municípios brasileiros.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 41, n. spe, p. 67-86, 2007.

ALVES, Alex Cavalcante. "A profissionalização do serviço público federal brasileiro no regime democrático." XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lima, Perú, 10- 13 nov. 2015.

BERNARDO, Renata Anício. Instrumentos de contratualização de resultados na administração pública como mecanismo de promoção da *accountability*. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 4, 2011, Brasília.

CAVALCANTE, Pedro; CAMÕES, Marizaura; KNOP, Márcia. Burocracia de médio escalão nos setores governamentais: semelhanças e diferenças, in: CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela. *Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília: ENAP, 2015.

CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela. *Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília: ENAP, 2015.

DE BONIS, Daniel.; PACHECO, Regina. Nem político, nem burocrata: o debate sobre o dirigente público. In: ABRUCIO, Fernando; LOUREIRO, Maria Rita; PACHECO, Regina. (Org.). *Burocracia e Política no Brasil: Desafio para o Estado Democrático no Século XXI*. 1ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2010, v. 1, p. 273-295.

DE BONIS, Daniel. 2008. "O dirigente público como categoria analítica: um exercício de definição". Dissertação de mestrado apresentada à EAESP-FGV.

DE BONIS, Daniel. *Accountability* por resultados no nível subnacional: o caso do plano de metas do município de São Paulo (2009-2013). In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 6, 2013, Brasília.

DE BONIS, Daniel. Politicisation of the federal civil service in Brazil: an empirical assessment. *Public Sphere - Graduate Journal of Public Policy*, v. 1, p. 4-15, 2015.

DUARTE, Kênnya; LEMOS, Carolina; MARINI, Caio; MARTINS, Humberto. Acordo de Resultados. In: VILHENA, R.et al. (Orgs.). *O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento*. Belo Horizonte: UFMG, 2006. Cap. 6, p. 95- 127.

GOMES, Marcos Chagas. Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) do Departamento de Regulação e Gestão (DeREG) da Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana (SeMOB) do Ministério das Cidades. Entrevista concedida em 15/05/2015 via contato eletrônico.

GUERRA, Alexandre; CAZZUNI, Dulce; COELHO, Rodrigo; REINACH, Sofia. (Org.). Planejamento público e gestão por resultados: uma experiência municipal aplicada. 1.ed. - São Paulo: Hucitec, 2016. 255 p.

LIPSKY, Michael. *Street Level Bureaucracy – dilemmas of the individual in public services*. Russel Sage Publications Foundation, 1980.

LONGO, Francisco. Mérito e Flexibilidade: a gestão das pessoas no setor público. São Paulo: FUNDAP, 2007.

LOPEZ, Felix; BUGARIN, Maurício; BUGARIN, Karina. Mudanças Político-Partidárias E Rotatividade Dos Cargos De Confiança (1999-2013). Brasília, 2015, p.33-70.

LOPEZ, Felix; PRAÇA, Sérgio. Cargos de confiança, partidos políticos e burocracia federal. Rio de Janeiro, 2015, p.33-42.

LOTTA, Gabriela; PIRES, Roberto; OLIVEIRA, Vanessa. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas, in: CAVALCANTE, P. L. C.; LOTTA, Gabriela. *Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília: ENAP, 2015.

LOTTA, Gabriela; PIRES, Roberto; OLIVEIRA, Vanessa (2014). —Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicasII. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 65, n. 4, p. 463-492, out/dez 2014.

LOUREIRO, Maria Rita, et al. Burocracia e política na nova ordem democrática brasileira: o provimento de cargos no alto escalão do Governo Federal (governos

Sarney, Collor, Itamar Franco e FHC). Relatório de pesquisa. São Paulo: NPP/EAESP/FGV, 1998.

MOORE, Mark H. Criando valor público: gestão estratégica no governo. Brasília: ENAP / Uniletras, 2002.

ORTIZ, Marília; MEDEIROS, Anny. Reforma gerencial na gestão pública contemporânea: desafio para os municípios brasileiros. In: VIII Congresso Consad de Gestão Pública, 2015, BRASÍLIA. Anais do VIII Congresso Consad de Gestão Pública, 2015.

OSASCO, Lei Complementar nº 261, de 17 de maio de 2013. Dispõe sobre a criação da Secretaria de Relações Institucionais - SRI, da Secretaria de Planejamento e Gestão - SEPLAG, da Secretaria de Comunicação Social - SECOM, extinção da Secretaria de Governo - SG, sobre a reorganização da estrutura interna da Secretaria de Esportes, Recreação e Lazer - SEREL e dá outras providências. Disponível em: <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 15 jul.2016.

PACHECO, Regina. Brasil: avanços da contratualização de resultados no setor público. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 11, Guatemala, 2006. Disponível em: <http://conversandosobregestao.mg.gov.br/images/anexos/gr/7.a2006-%20egina%20pacheco.pdf>>. Acesso em 15 fev.2016.

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

PELLICCI, Luisa; MARTELLO JUNIOR, Orlando. O papel dos órgãos setoriais na implementação da gestão estratégica na Prefeitura Municipal de Osasco (título sob revisão). Dissertação (mestrado) Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2016. 129 f.

PEREIRA, Ana Carolina Nascimento de S.. Representante da Caixa Econômica Federal do Município de Osasco/SP. Entrevista concedida em 14 mai.2015, via contato eletrônico.

PIRES, Valdemir; SILVA, Suylan; FONSECA, Sérgio; VENDRAMINI, Patrícia; COELHO, Fernando. Dossiê - Campo de Públicas no Brasil: definição, movimento constitutivo e desafios atuais. Administração Pública e Gestão Social, v. 6, n. 3, p. 110-126, 2014.

PRADO, Darci. Gerenciamento de Projetos nas Organizações, ed. 2. Belo Horizonte, EDG, 2000.

RABELO, Gabriela; ALVARES, Merlyn A.; SANTOS, Valderez M. Resultados e desafios na implementação do gerenciamento, monitoramento e avaliação de projetos prioritários da Prefeitura de Osasco/SP. In: I Congresso de Gestão e Política Pública - EPPEN/UNIFESP, Osasco, 2015. Disponível em <<http://www.seplag.osasco.sp.gov.br/Publicacao>>. Acesso em 15 jul.2016.

SCHWARZ, Letícia. Experiência de Contratualização de Resultados no Governo Federal Brasileiro: Pesquisa com Órgãos Supervisores de Contratos de Gestão. Relatório de Pesquisa II. Brasília, dezembro de 2009. Disponível em: <<http://www.gespublica.gov.br/biblioteca/pasta.2010-12-08.3617032145/pasta.2010-04-08.0042928925/Leticia%20PRODUTO%20II.pdf>>. Acesso em 15 fev.2016.

SEPLAG. Secretaria de Planejamento e Gestão de Osasco. Disponível em: <<http://www.seplag.osasco.sp.gov.br/>>. Acesso em 11 fev.2016.

SILVA, Ana Carolina; TAKAHASHI, Cintia N.; SILVA, Pedro R. C.; SANTOS, Priscila M., Reforma administrativa e internalização de estratégias de monitoramento: um estudo de caso da Secretaria de Planejamento e Gestão do Município de Osasco/SP. In: I Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo De Públicas, Brasília, 2015. Disponível em <<http://www.seplag.osasco.sp.gov.br/Publicacao>>. Acesso em 15 jul.2016.

SILVA, Vilma B.; MEDEIROS, Anny K. Regras universais e realidades locais - Gestão das Transferências Voluntárias em Osasco/SP. In: I Congresso de Gestão e Política Pública - EPPEN/UNIFESP, Osasco, 2015. Disponível em <<http://www.seplag.osasco.sp.gov.br/Publicacao>>. Acesso em 15 jul.2016.