



PREFEITURA DE
SÃO PAULO

CADERNO GESTÃO PÚBLICA EM REDE

10 anos da Carreira de Analista de Políticas
Públicas e Gestão Governamental

1ª Edição - Dezembro de 2025





**PREFEITURA DE
SÃO PAULO**

PREFEITURA DE SÃO PAULO

Prefeito

Ricardo Nunes

**SECRETARIA MUNICIPAL
DE GESTÃO**

Secretaria

Marcela Arruda

Secretária Adjunta

Regina Silverio

Chefe de Gabinete

Thaís Rodrigues

Assessoria de Carreiras

Transversais (ACT)

Maria Emilia Nascimento Santos

Bruna Almeida Braga Soares

Erika Caracho Ribeiro

Lucas Guimarães de Almeida

Rafaela Bastianelli

DIAGRAMAÇÃO

Carolina Teixeira

Felipe Soares

REVISÃO

Bruna Almeida Braga Soares

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	06
PREFÁCIO	08
EDITORIAL	13
EIXO I: CAPACIDADES TRANSVERSAIS EMEGENTES NO ESTADO	15
• O Potencial das Ciências Comportamentais para a Melhoria dos Serviços Públicos	16
• O Sistema de Monitoramento e Acompanhamento Estratégico (SMAE): Um Patrimônio Feito Sob Medida	37
• Arquivos, memória e educação: a construção da política e da governança de gestão documental na Rede Municipal de Ensino de São Paulo	63
EIXO II: GESTÃO PÚBLICA COMO PRÁTICA SOCIAL HISTÓRICA	87
• Nova Gestão Pública e Gestão da Mudança: Estudo sobre o Arquivo Histórico Municipal de São Paulo (2021-2024)	88
• Um Lugar para o Planejar: História e Sentidos da Assessoria de Planejamento na Secretaria Municipal da Saúde de São Paulo	116
• O Programa de Residência em Gestão Pública da Prefeitura de São Paulo	136
EIXO III: PROBLEMAS COMPLEXOS, POLÍTICAS E A ATUAÇÃO DOS APPGGS	157
• Problemas Complexos e Intersetorialidade: A Política da Primeira Infância e a Atuação da Carreira de Analistas de Políticas Públicas e Gestão Governamental no Município de São Paulo	158
• Atuação Multinível e Coincidência de Múltiplos Fluxos no I Plano Municipal de Educação Ambiental	179
• O Papel do Analista de Políticas Públicas e Gestão Governamental como Articulador Intersetorial: Lições Aprendidas na Reformulação da Política de Incentivo à Recuperação de Fachadas em São Paulo	196
NOTAS BIOGRÁFICAS	220
CRÉDITOS E FICHA CALOGRÁFICA	227

APRESENTAÇÃO

Celebrar dez anos da carreira de Analista de Políticas Públicas e Gestão Governamental (APPGG) no município de São Paulo é revisitá-la uma trajetória importante e reconhecer, sobretudo, um movimento coletivo de fortalecimento da gestão pública, orientado por valores de profissionalismo, colaboração e compromisso com o interesse público.

Desde a criação da carreira, em 2015, o município tem colhido os frutos de um investimento consistente em capacidades estatais transversais. Os APPGGs vêm compondo, ao lado de inúmeros outros servidores, a engrenagem institucional da Prefeitura, contribuindo com profundidade técnica e sensibilidade para temas estratégicos, sempre com o olhar atento à melhoria das políticas públicas e à efetividade das ações de governo.

O Caderno Gestão Pública em Rede nasce, assim, como um espaço de memória, reflexão e compartilhamento de práticas. Os artigos aqui reunidos traduzem a pluralidade das experiências vividas por esses profissionais, da estruturação de sistemas de monitoramento e avaliação, como o SMAE, à formulação de políticas intersetoriais, como as da Primeira Infância ou de Educação Ambiental; da criação de programas de formação inovadores, como a Residência em Gestão Pública, à reconstrução institucional de áreas históricas, como o Arquivo Municipal e a Assessoria de Planejamento da Saúde.

O conjunto das publicações evidencia a capacidade de articular saberes e conectar agendas em diálogo com tantas outras equipes e áreas da administração como fio condutor comum da carreira.

Atuar nas fronteiras entre planejamento e execução, conciliando inovação com institucionalidade, tem sido uma contribuição relevante da carreira nesse processo mais amplo.

Em uma cidade da dimensão e diversidade de São Paulo, a gestão pública é, inevitavelmente, uma obra em rede. Nesse tecido coletivo, os Analistas de Políticas Públicas e Gestão Governamental se somam como agentes que ajudam a integrar políticas, territórios e pessoas, sempre em parceria com tantos outros servidores que constroem, diariamente, a cidade.

Tenho certeza de que a primeira edição do Caderno Gestão Pública em Rede servirá como registro de uma etapa importante dessa trajetória e como convite permanente à reflexão sobre o papel do servidor público no fortalecimento das instituições e no desenvolvimento de São Paulo.



Secretaria Municipal de Gestão da Cidade de São Paulo

PREFÁCIO

10 anos da carreira de APPGG e a busca do protagonismo do valor público

Este caderno celebra os 10 anos da carreira de Analista de Políticas Públicas e Gestão Governamental (APPGG), da Prefeitura de São Paulo. São nove artigos que registram diferentes trabalhos realizados com a participação desses servidores, descrevendo suas contribuições para o setor público municipal.

A primeira pergunta que se pode fazer nessa data é: por que celebrar o aniversário de uma carreira e em que contexto essa comemoração pode, ou não, fazer sentido?

A ideia de estruturar as funções do serviço público em carreiras fechadas, cujas posições iniciais são providas por concurso público de provas e títulos, é uma característica da burocracia clássica adotada pelo serviço civil brasileiro. Esta característica vem, ao longo dos anos, sendo compreendida como uma qualidade bastante positiva, tendo sua ampliação considerada como base para o fortalecimento de valores como profissionalização, imensoalidade e melhoria da qualidade do serviço público¹.

Com o passar dos anos, os desafios que se apresentaram ao Estado – em geral, e ao município de São Paulo, em específico – tornaram-se cada vez mais complexos. Nesse sentido, a garantia de técnicos bem formados, selecionados com base em conhecimentos e títulos, parece continuar relevante, mas não ser suficiente. A população passou a exigir mais do Estado do que imensoalidade e profissionalismo – começou a desejar serviços melhores, com boa cobertura e capazes de atender às reais demandas dos cidadãos - ou seja, foi além da estruturação do aparato estatal, para as entregas concretas, que demandam desempenho.

¹ Banco Interamericano de Desenvolvimento. Governos Melhores para Vidas Melhores: Governos melhores para vidas melhores: fortalecendo as capacidades do Estado para uma gestão estratégica, meritocrática e inclusiva do serviço público na América Latina e no Caribe. 2024. Disponível em <<https://publications.iadb.org/pt/publications/portuguese/viewer/Governos-melhores-para-vidas-melhores-fortalecendo-as-capacidades-do-Estado-para-uma-gest%C3%A3o-estrategica-meritocratica-e-inclusiva-do-servi%cc%83o-publico-na-América-Latina-e-no-Caribe-sumario-executivo.pdf>>

Nesse contexto, outras questões se tornaram relevantes: o valor público que as carreiras são capazes de criar; as competências de cada um desses profissionais (em termos, também, de habilidades, atitudes e não apenas conhecimentos e títulos). Inaugura-se uma nova fase, influenciada pela Nova Gestão Pública, segundo a qual a entrega produzida assume maior protagonismo do que a origem daquele que com ela contribuiu – seja um servidor pertencente a uma carreira, integrante de um sistema de posição ou, ainda, um empregado de empresa pública, privada ou de organização não governamental. Em outras palavras, o Estado está aberto a adotar soluções híbridas na produção de serviços públicos, sendo a carreira mais um instrumento entre os vários possíveis.

Nesse contexto, os servidores de carreira se tornam desnecessários? Certamente, não. Porém, suas funções são modificadas e, da mesma forma, o entendimento do que é um bom servidor deixa de centrar-se em critérios como assiduidade e pontualidade, para se apoiar em referências de desempenho, também dinâmicas.

E as mudanças seguiram. A sociedade continua a se transformar e incorporar novos valores e necessidades. Exemplo disso é que, em 2025, pesquisa do Datafolha identificou que 80% dos brasileiros acreditam que deve haver reserva de vagas de liderança nos governos para mulheres, pessoas negras, indígenas e quilombolas. Ou seja, os cidadãos querem se ver representados no serviço público, porque entendem que isso faz diferença no resultado das políticas públicas. É o que vem sendo chamado de burocracia representativa – uma surpresa aos paradigmas da impessoalidade e da meritocracia provenientes da burocracia clássica.

Essa é apenas uma das características mais atuais do que se espera da burocracia pública. Além disso, o desafio dos problemas complexos que povoam a esfera pública exige uma estrutura bastante mais ágil, conectada por tecnologia, flexível, *accountable*, inovadora e efetiva. Será que a estrutura tradicional de carreira atende satisfatoriamente a essas expectativas?

As experiências relatadas neste livro sugerem algumas respostas. O artigo que fala sobre “O papel do Analista de Políticas Públicas e Gestão Governamental como articulador intersetorial: Lições aprendidas na reformulação da política de incentivo à recuperação de fachadas em São Paulo: modelo ideal de burocracia weberiana e burocracia de médio escalão” retoma a lógica weberiana para registrar a carreira como estrutura tradicional burocrática. Trabalha com a ideia de que a carreira se aproximaria do exercício da função de burocracia de médio escalão, por atuar como elo entre a formulação e a implementação de políticas públicas na Prefeitura.

Sem mencionar o referencial burocrático, mas ainda no campo da abordagem de políticas públicas, registramos o artigo: “Atuação multinível e coincidência de múltiplos fluxos no I Plano Municipal de Educação Ambiental”. O texto relata como a teoria de múltiplos fluxos de John Kingdom explicaria a criação do I Plano Municipal de Educação Ambiental e a participação de membros da carreira de APPGG em sua construção, principalmente no alinhamento de estratégias intersetoriais.

Os outros 7 artigos, apesar de abordarem temas distintos, concentram-se em relatar experiências mais voltadas à gestão governamental. É assim com o texto “Um lugar para o planejar: história e sentidos da Assessoria de Planejamento na Secretaria Municipal da Saúde de São Paulo”, que registra a importância do planejamento na área da saúde e como este foi sendo institucionalizado ao longo desses 10 anos.

Já no texto “O Sistema de monitoramento e acompanhamento estratégico que promove a gestão de projetos prioritários e do Programa de Metas”; o protagonismo está não no planejamento, mas na gestão orientada a resultados, explicando como foi desenvolvido o sistema de monitoramento dos projetos prioritários da prefeitura e das metas do Programa de Metas. Com a valorização da gestão de projetos, metas e desempenho no setor público, alinha-se ao estilo das reformas da Nova Gestão Pública, buscando potencializar a capacidade de entrega do governo.

Ainda trazendo a discussão da New Public Management (NPM), temos o capítulo: “Nova Gestão Pública e Gestão da Mudança: estudo sobre o Arquivo Histórico Municipal de São Paulo (2021-2024)”. Neste texto, evidenciam-se os limites da implementação da NPM à cultura organizacional do Arquivo. Apesar de o texto deixar claro que o projeto registrou resultados positivos, o artigo aponta que a forma como a mudança foi conduzida acabou por se tornar um grande problema entre os funcionários. Gerou insegurança, desconfiança e falta de engajamento, agravada pelo ocorrer em meio à pandemia de COVID-19.

Há um texto que destaca as pessoas como ponto relevante na gestão pública: “O Programa de residência em gestão pública da Prefeitura de São Paulo”. O Programa traz para o quadro profissionais que trabalham dedicados a um projeto, com vínculo flexível e por tempo determinado, funcionando como uma possibilidade do ingressante observar o funcionamento do setor público e, ao mesmo tempo, trazer inovações para o governo, a partir de visões renovadas sobre problemas públicos.

A inovação a partir das pessoas também é abordada no texto “Problemas complexos e intersetorialidade: a política da primeira infância e a atuação da carreira de Analistas de Políticas Públicas e Gestão Governamental no município de São Paulo”. O texto relata como foi possível estabelecer conexões e promover ligações entre diferentes atores, rompendo os “silos” setoriais e trabalhando de forma intersetorial.

Por fim, observando o cidadão como centro da gestão, o texto “O potencial das ciências comportamentais para a melhoria dos serviços públicos” apresenta o uso das ciências comportamentais em serviços desenhados a partir da perspectiva do usuário, incluindo a discussão sobre os limites e possibilidades do uso de *nudges* nos serviços públicos.

Como se pode perceber, há relatos de experiências muito variadas: algumas focadas em políticas públicas, outras em gestão governamental; que abordam temas dos mais diversos – intersetorialidade, gestão por resultados, transformação digital, gestão de pessoas, redesenho de serviços com foco na experiência do usuário, planejamento etc.; buscando fortalecer diferentes aspectos dos três modelos de administração presentes na Prefeitura – burocrático, gerencial e gestão em rede.

A carreira é feita de pessoas e estas conseguem se adaptar ao novo e, ainda mais, são capazes de antecipar e formular o novo. As pessoas têm competência para liderar projetos, formar novas lideranças, promover espaços de inovação, implementar políticas públicas, reformular processos, criar espaços de inclusão, resolver problemas complexos, dentre várias outras habilidades que poderíamos descrever aqui.

Nesse sentido, os 9 textos que compõem esse livro mostram como os servidores públicos da carreira de APPGG utilizaram suas competências a serviço de projetos e políticas públicas que geraram valor para os paulistanos. Não evidenciam o protagonismo de uma carreira, nem sequer buscam legitimidade na burocracia clássica para justificar o percurso desta década. Pelo contrário, relatam sua contribuição de forma otimista e como atores que fizeram parte de um todo que contém política, conflitos de interesses, erros, acertos e aprendizagens.

Em suma, a carreira, em si, não atua como uma coisa só, mas por meio de servidores que se engajam de diferentes maneiras, em políticas e projetos com objetivos de interesse público. Este último, sim, deve ser o protagonista. Enquanto assim prevalecer, continuaremos a ter o que celebrar.

Cibele Franzese

Graduada em Direito pela USP e mestre e doutora em Administração Pública e Governo pela FGV, com estágio de pesquisa na Universidade de Kent (Inglaterra). Atuou como Secretária Adjunta de Gestão Pública e de Planejamento e Desenvolvimento Regional do Governo do Estado de São Paulo. Atualmente é professora da FGV EAESP, onde leciona na Graduação, no Mestrado e Doutorado em Administração Pública e Governo e no Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas.

EDITORIAL

É com grande entusiasmo que a equipe da Assessoria de Carreiras Transversais (ACT), que compõe o gabinete da Secretaria de Gestão (SEGES) da Prefeitura de São Paulo, apresenta a primeira edição do Caderno Gestão Pública em Rede, produzido em comemoração aos 10 anos da carreira de Analista de Políticas Públicas e Gestão Governamental (APPGG).

Nesses primeiros anos de existência da carreira, que tem sua atuação de forma transversal em todos os órgãos da prefeitura, houve inúmeros planos de trabalho desenvolvidos e resultados obtidos a partir da atuação de mais de uma centena desses profissionais que integram o quadro de servidores municipais da cidade de São Paulo desde 2016.

Como forma de sistematizar esses trabalhos realizados, os impactos gerados e os próximos desafios da atuação desses profissionais na cidade, foi criado esse Caderno.

A primeira edição se organiza em três sessões: Capacidades Transversais Emergentes no Estado, Gestão Pública como Prática Social Histórica e Problemas Complexos, Políticas e a Atuação dos APPGG, além de textos de apresentação e prefácio da revista. Os nove artigos, selecionados por avaliadores, estão apresentados a partir dos problemas públicos enfrentados pelos APPGGs em suas atuações, apresentando contribuições quanto aos processos de inovação em uma cidade do porte de São Paulo, além de tratarem de processos de institucionalidade e transversalidade de políticas públicas na gestão municipal. Os trabalhos apresentam também como os APPGGs são atores institucionais importantes na interpretação destes problemas públicos e na construção de instituições e políticas duradouras, usando ferramentas de gestão e planejamento para formulação, implementação e avaliação de políticas públicas.

Agradecemos às Analistas e aos Analistas de Políticas Públicas e Gestão Governamental do Município de São Paulo, em especial àqueles que participaram diretamente desta edição, juntamente com suas equipes.

À Secretaria Municipal de Gestão, na pessoa de Marcela Arruda, Secretária de Gestão, e à sua equipe, representada por Regina Maria Silvério e Thaís Barcellos Rodrigues, pelo patrocínio institucional e pelo apoio contínuo ao projeto.

Aos avaliadores e avaliadoras, pelas contribuições que qualificaram as entregas desta publicação.

A Carlo Guilger, Monizy Borges e Vivian Gaione, pelo apoio central no desenho inicial do projeto.

E à professora Cibele Franzese, pelo Prefácio que enriquece e fortalece esta edição.

Dessa forma, o Caderno é um espaço de celebração desses passos já dados, bem como para reflexão sobre os caminhos que podem ser construídos nos próximos anos.

Assessoria de Carreiras Transversais (ACT)



EIXO I

CAPACIDADES

TRANSVERSAIS

EMERGENTES

NO ESTADO

O Potencial das Ciências Comportamentais para a Melhoria dos Serviços Públicos



Brenda Machado
Fonseca



Bruno Martinelli

RESUMO

O artigo analisa o potencial das ciências comportamentais para aprimorar políticas e serviços públicos municipais, com base em experiências práticas conduzidas pelo Laboratório de Inovação Pública (Lab11), unidade da Secretaria Municipal de Gestão da Prefeitura de São Paulo. São apresentados casos de aplicação de ciências comportamentais e de design centrado na pessoa usuária. Os exemplos abrangem áreas como alimentação escolar, redução do absenteísmo, incentivo a comportamentos preventivos durante a pandemia de COVID-19 e melhorias em serviços digitais como SP156, MEI Nota Fácil e Simplifica AI. Os resultados demonstram que ajustes sutis e de baixo custo, embasados em evidências e testados em pequena escala, podem gerar impactos significativos na adesão a programas, na eficiência administrativa e na satisfação da pessoa usuária. O texto discute ainda o papel da experimentação, do design centrado na pessoa usuária e da avaliação contínua como pilares para a inovação responsável no setor público. Por fim, destaca os limites e cuidados na aplicação de nudges e reforça a necessidade de integração dessa metodologia a outras abordagens de melhoria de serviços garantindo maior alcance e adaptação às especificidades locais.

Palavras-chave: Ciências Comportamentais; Políticas Públicas; Nudges; Design Centrado no Usuário; Serviços Públicos; Inovação; Experiência do Usuário; Experimentação.

1. INTRODUÇÃO

A formulação e a implementação de políticas públicas municipais enfrentam um desafio central: lidar com a complexidade do comportamento humano. São inúmeros os casos em que a efetividade das políticas depende da adesão a comportamentos socialmente pactuados, como comparecer a uma consulta, tomar uma vacina, adotar hábitos alimentares saudáveis e dirigir de maneira responsável. No entanto, ainda que o desenho institucional das políticas busque atender necessidades objetivas da população, as pessoas nem sempre agem conforme o previsto por modelos racionais ou normativos. Barreiras cognitivas, limitações de atenção, vieses de decisão e contextos específicos moldam a forma como cada indivíduo interage com serviços públicos. Diante disso, impõe-se uma questão fundamental: como elaborar políticas públicas que considerem o comportamento real das pessoas usuárias e maximizem sua efetividade?

O campo das ciências comportamentais oferece respostas promissoras a essa pergunta. Originado na interseção entre psicologia, economia e outras ciências sociais, consolidou-se nas últimas décadas como um conjunto de abordagens que busca compreender como as pessoas realmente tomam decisões e agem no dia a dia, usando essas informações para melhorar o desenho de políticas. Experiências internacionais, como o Behavioural Insights Team do Reino Unido e o Social and Behavioral Sciences Team do governo estadunidense, impulsionaram o uso de insights comportamentais em diferentes áreas, desde saúde pública até arrecadação tributária. No Brasil, a aplicação dessa perspectiva tem se expandido nas esferas federal, estadual e municipal, com destaque para iniciativas que combinam baixo custo, foco na pessoa usuária e uso de dados para orientar a tomada de decisão.

Este artigo estrutura-se em duas abordagens complementares, ambas aplicadas a políticas e serviços já existentes e fundamentadas na análise do comportamento humano para aprimorar sua efetividade. A primeira abordagem examina intervenções comportamentais voltadas a incentivar mudanças específicas no uso ou adesão a programas, por meio de ajustes no ambiente de decisão e na comunicação, como nos casos de alimentação escolar, redução de absenteísmo e incentivo a comportamentos preventivos durante a pandemia de COVID-19. A segunda abordagem foca na pesquisa de usabilidade e experiência da pessoa usuária, buscando identificar e eliminar barreiras na jornada da pessoa cidadã ao

interagir com serviços e ferramentas digitais, como no redesenho do portal SP156, no desenvolvimento do aplicativo MEI Nota Fácil (Prefeitura do Município de São Paulo, 2020) e na criação da Simplifica AI. Em síntese, ambas partem da compreensão do comportamento real das pessoas usuárias, mas diferem no ponto de atuação: enquanto a primeira modifica estímulos para gerar respostas comportamentais desejadas, a segunda aprimora a interface e a estrutura do serviço para facilitar a experiência da pessoa usuária e prevenir dificuldades.

Em ambas as abordagens, o papel das evidências e da experimentação é central. Testes controlados, métodos mistos de pesquisa e análise iterativa de dados permitem não apenas avaliar a efetividade de soluções, mas também aprimorá-las continuamente. Essa lógica, aplicada ao contexto municipal, amplia a capacidade do poder público de responder de forma ágil e adaptada às necessidades concretas da população.

A partir desse panorama, torna-se necessário compreender não apenas as contribuições das ciências comportamentais para o desenho de políticas públicas, mas também os espaços institucionais que têm possibilitado sua aplicação. Nesse sentido, ganham relevância os Laboratórios de Inovação no Setor Público (LISPs), que se consolidaram nas últimas duas décadas como estruturas voltadas a criar condições institucionais para a experimentação, o aprendizado e a inovação no setor público. No Brasil e em outros países, esses laboratórios têm buscado justamente responder ao desafio de aproximar Estado e sociedade, promovendo a escuta ativa da população e a testagem de soluções em escala reduzida antes de sua implementação ampla.

Os LISPs podem ser utilizados para superar barreiras recorrentes à inovação governamental, como a complexidade organizacional, as disfunções burocráticas, a aversão ao risco, a escassez de recursos e os desafios relacionados às capacidades para inovar (Ferrarezi & Almeida, 2023; Torvinen & Jansson, 2022). Esses laboratórios são definidos como “estruturas governamentais que abrigam equipes próprias voltadas para fomentar a criatividade e a experimentação, com o objetivo de desenvolver inovações que aprimorem os serviços públicos e enfrentem problemas complexos” (Sano, 2020). Sua singularidade reside na busca de equilíbrio entre pesquisa e prática, combinando diagnóstico e análise dos problemas com o desenvolvimento de soluções concretas (Ferrarezi & Almeida, 2023).

É nesse marco que se insere o Laboratório de Inovação Pública (Lab11) da Secretaria Municipal de Gestão (SEGES), da Prefeitura de São Paulo, cuja experiência constitui o objeto deste artigo. Criado em 2017, o laboratório foi inicialmente estruturado no âmbito da Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia, com a finalidade de enfrentar as dificuldades da gestão municipal em oferecer serviços que respondessem de forma mais eficaz às necessidades da população. Posteriormente, foi incorporado à Secretaria Municipal de Gestão (SEGES), onde permanece até o presente, ampliando sua atuação como espaço de experimentação e aprendizagem institucional. As dificuldades que motivaram sua criação decorriam de fatores como o distanciamento entre governo e sociedade, estruturas administrativas rígidas, baixa motivação de servidores e servidoras, escassez de recursos e um cenário de rápidas transformações tecnológicas e de incertezas sobre o futuro.

A visão de inovação do Lab11 parte da concepção de que uma administração pública mais adaptável deve funcionar a partir de princípios e métodos que permitam a reflexão diária e o aprendizado contínuo com base na prática. Diferentemente de perspectivas que reduzem inovação à incorporação tecnológica, o laboratório adota uma abordagem orientada pela colaboração, pela valorização do engajamento de servidores e servidoras e pela transformação da gestão pública. Seu foco está, portanto, no desenvolvimento de capacidades estatais para a prática da inovação e na promoção de uma cultura inovadora no âmbito da Prefeitura de São Paulo.

Seu objetivo central é fortalecer a capacidade estatal de praticar inovação, entendida como a aptidão do Estado em entregar políticas públicas mais efetivas por meio da transformação do modo de atuação das pessoas servidoras. Para tanto, o Lab11 busca conectar pessoas, facilitar conversas e criar espaços institucionais que estimulem a mudança, promovendo o aprendizado de novas formas de trabalho voltadas à solução de problemas públicos. A proposta é gerar valor não apenas por meio de entregas concretas, mas também pela capacitação de servidores e pelo fortalecimento de comunidades de prática, utilizando metodologias colaborativas e experimentais para questionar e reformular a maneira como a Prefeitura de São Paulo enfrenta seus desafios.

É a partir desse contexto que se delineia o propósito deste artigo: apresentar e refletir sobre casos práticos desenvolvidos pelo Lab11, discutindo seus potenciais e limites, e evidenciando de que maneira o uso de ciências comportamentais e de

métodos de design centrado na pessoa usuária pode contribuir para fortalecer a efetividade, a eficiência e a proximidade das políticas públicas municipais.

Para alcançar esse objetivo, o artigo adota como método a revisão bibliográfica e a análise de dados secundários sobre as iniciativas implementadas, de modo a sistematizar evidências e lições aprendidas a partir das experiências do laboratório.

2. INTERVENÇÕES COMPORTAMENTAIS EM POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1 O papel das ciências comportamentais na implementação de políticas públicas

Nas últimas décadas, a incorporação das ciências comportamentais no desenho e na implementação de políticas públicas tem ganhado espaço entre governos, organizações internacionais e centros de inovação pública. Esse avanço decorre de um conjunto crescente de evidências que indicam que as pessoas não tomam suas decisões cotidianas sempre de maneira plenamente racional, conforme suporia a economia clássica. Ao contrário, escolhas são muitas vezes influenciadas por contextos, atalhos mentais, vieses cognitivos, normas sociais e limitações de atenção, memória ou motivação. Esse campo de estudos, situado na interseção entre a psicologia e a economia, tem sido chamado de ciências comportamentais, e tem contribuído para compreender como as pessoas realmente se comportam, em contraste com como "deveriam" se comportar segundo modelos racionais tradicionais.

Um marco nessa discussão é o livro Rápido e Devagar: Duas Formas de Pensar (2011), de Daniel Kahneman, primeiro psicólogo a receber o Prêmio Nobel de Economia (2002). Nele, Kahneman apresenta a teoria dos dois sistemas de pensamento: o Sistema 1, rápido, intuitivo e automático; e o Sistema 2, mais lento, deliberado e analítico. Essa teoria demonstra que grande parte das decisões humanas é guiada predominantemente pelo Sistema Rápido, com o Sistema Devagar entrando em ação apenas quando o contexto exige maior atenção ou quando um erro é percebido. Essa dinâmica ajuda a explicar por que as pessoas tendem a cometer erros, ainda que previsíveis: o processamento cognitivo tende a optar pela resposta rápida e intuitiva antes de acionar o processamento mais lento e analítico.

Entre os conceitos centrais desse campo está o de nudge, termo que pode ser traduzido como “empurrãozinho”. A noção foi popularizada por Richard Thaler (Prêmio Nobel de Economia em 2017) e Cass Sunstein no livro Nudge: Como tomar melhores decisões sobre saúde, dinheiro e felicidade (2008), que propôs o uso de intervenções sutis e não coercitivas para promover comportamentos desejáveis tanto para os indivíduos quanto para a coletividade. O nudge parte do princípio de que pequenas alterações no ambiente de decisão, como a forma de apresentação de uma escolha, a ordem das informações ou a ênfase em determinados dados, podem gerar grandes efeitos no comportamento, especialmente em contextos de baixa atenção, alta incerteza ou excesso de opções.

No setor público, essas intervenções vêm sendo aplicadas em diversas áreas: educação, saúde, arrecadação tributária, combate à desigualdade de gênero, sustentabilidade, transparência, entre outros. O uso de nudges permite não apenas melhorar a efetividade das políticas, mas também fortalecer a relação entre o Estado e a população, por meio de canais de comunicação mais claros, acessíveis e centrados nas reais condições de decisão das pessoas.

A aplicação de ciências comportamentais em governos ganhou corpo a partir de experiências pioneiras como o Behavioural Insights Team (BIT), criado pelo governo britânico em 2010, e o Social and Behavioral Sciences Team (SBST), formalizado pela Executive Order do governo Obama em 2015, ambas referências globais no uso de nudges para melhorar políticas públicas. No Brasil, destacam-se iniciativas como a NudgeRio, da Prefeitura do Rio de Janeiro, e a CINCO (Ciências Comportamentais no Governo), lançada pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos em 2023, voltada a disseminar e apoiar o uso dessa abordagem no governo federal.

A Prefeitura de São Paulo, por meio do seu Laboratório de Inovação (Lab11), tem se consolidado como um espaço fértil para a experimentação comportamental na gestão pública. O Programa de Ciências Comportamentais foi iniciado em 2018 e, desde então, desenvolveu mais de treze projetos ao longo de sete anos (2018–2025). As iniciativas abrangeram diferentes áreas de políticas públicas, incluindo saúde, redução do absenteísmo, arrecadação tributária, simplificação de serviços, inclusão social, atendimento à pessoa cidadã e segurança viária.

A experiência do Programa demonstra duas características centrais da aplicação de nudges em políticas públicas locais. A primeira é a importância da adaptação contextual. Soluções comportamentais não são universalmente transferíveis: um nudge que funciona em Londres pode não funcionar em São Paulo. Por isso, é essencial que cada intervenção esteja ancorada em um diagnóstico local, adaptado ao contexto em que está inserido. A segunda característica é o valor da experimentação. O ciclo de implementação precisa ser iterativo, com capacidade de testar, mensurar e ajustar intervenções com base em dados reais, permitindo o aprendizado contínuo e o aprimoramento das políticas e serviços.

Por fim, cabe destacar que os nudges não substituem políticas públicas estruturais, mas podem complementar sua implementação. Eles não resolvem problemas amplos, mas podem reduzir barreiras de acesso, facilitar adesão a programas, melhorar o uso de serviços e ampliar o engajamento. Portanto, devem ser compreendidos como ferramentas técnicas, integradas a um conjunto mais amplo de instrumentos de política, capazes de qualificar a ação do Estado e aproxima-la das reais condições de decisão e comportamento da população.

2.2 Alimentação escolar na rede municipal

O projeto “Ciências Comportamentais para a melhoria da alimentação escolar” foi conduzido pelo Lab11 em 2025, em parceria com a Coordenadoria de Alimentação Escolar (CODAE) da Secretaria Municipal de Educação (SME), com o objetivo de aumentar a aceitação dos alimentos menos consumidos e reduzir o desperdício entre estudantes do 6º ao 9º ano da rede municipal. Como efeito adicional positivo, também foi observada maior adesão à alimentação escolar, ou seja, mais estudantes passaram a consumir regularmente as refeições oferecidas. A pesquisa adotou metodologia mista², integrando observação em campo, entrevistas e mensuração do desperdício alimentar em oito escolas, sendo cinco com coleta de dados completa. As intervenções comportamentais implementadas incluíram o reposicionamento da lixeira para local mais afastado do balcão de distribuição, a utilização de comunicação visual atrativa (cardápios coloridos e cartazes com linguagem de redes sociais) e a contagem digital de refeições.

² Segundo a definição de Paranhos et al. (2016, p. 391), métodos mistos são “a classe de pesquisa onde o pesquisador mistura ou combina técnicas, métodos, abordagens, conceitos ou linguagem quantitativa e qualitativa em um único estudo”, partindo do pressuposto de que essa interação fornece melhores possibilidades analíticas. Ele serve tanto a uma lógica confirmatória, ao buscar convergência de resultados para maior consistência, quanto uma lógica de complementariedade, ao maximizar informações ao compensar limitações de cada técnica (Paranhos et al., 2016, p. 390)

Os resultados apontaram que ajustes simples no ambiente do refeitório, como melhor visibilidade do cardápio, incentivo oral por parte da equipe da cozinha, porcionamento adequado, uso de talheres apropriados, tempo suficiente para a refeição e alterações na gestão do espaço, contribuíram para aumentar a aceitação dos alimentos e reduzir o desperdício. Observou-se ainda um efeito positivo adicional de maior adesão à alimentação escolar, indicando que mais estudantes passaram a consumir regularmente as refeições oferecidas.

As lições aprendidas evidenciam que mudanças de baixo custo e com mínima interferência na rotina escolar podem gerar impactos positivos na aceitação alimentar e na redução do desperdício. Essa abordagem permitiu identificar barreiras e motivações que afetam o comportamento dos estudantes diante da alimentação, oferecendo subsídios práticos para a formulação de intervenções simples e efetivas. É fundamental reconhecer que qualquer alteração no ambiente escolar envolve um contexto de elevada complexidade, dado o porte da rede municipal de São Paulo, com mais de 1 milhão de estudantes matriculados, aproximadamente 3,7 mil unidades educacionais e cerca de 2,5 milhões de refeições servidas diariamente. Nesse cenário, implementar modificações sem a devida testagem prévia em um conjunto controlado de unidades-piloto pode acarretar consequências de grande escala, incluindo desperdício de recursos públicos e comprometimento da capacidade de alimentar os estudantes da rede municipal.

2.3 Redução do absenteísmo em serviços

O absenteísmo é um dos grandes problemas enfrentados pelo serviço público. Ao não comparecer a um atendimento previamente agendado, a pessoa ocupa uma vaga que poderia ser utilizada por outra que precisa do serviço. Isso provoca desperdício de recursos humanos e financeiros, já que a infraestrutura, os profissionais e os insumos foram mobilizados para um atendimento que não ocorreu. Além disso, reduz a eficiência operacional, pois o tempo ocioso não é facilmente reaproveitado em outro atendimento. O absenteísmo também gera um efeito de retroalimentação: as filas aumentam, a espera se prolonga e a probabilidade de novas faltas cresce, agravando ainda mais o problema. Em áreas sensíveis como saúde, assistência social e serviços de emprego, o impacto não é apenas administrativo, mas também social, podendo atrasar diagnósticos, postergar benefícios e comprometer o acesso oportuno a direitos básicos.

Na literatura sobre serviços públicos, o termo absenteísmo aparece em diferentes contextos, como a ausência não justificada de estudantes nas escolas ou as faltas de servidores e servidoras em suas funções. Neste artigo, entretanto, o foco está no absenteísmo no atendimento à pessoa cidadã, entendido como o não comparecimento a um serviço previamente agendado (BITTAR et al., 2016).

Na cidade de São Paulo, esse desafio é recorrente. Faltas e cancelamentos de última hora são comuns em diversos serviços com agendamento, e iniciativas como mutirões de atendimento, embora importantes, revelam-se de alto custo e baixo efeito sustentável, já que atuam apenas sobre a fila acumulada e não sobre a dinâmica do absenteísmo (BITTAR et al., 2016). A literatura também distingue causas estruturais, como doenças, problemas de transporte ou compromissos imprevistos; de causas mais maleáveis, relacionadas a expectativas, compromissos de assiduidade ou percepções culturais sobre a importância de comparecer a atendimentos marcados (KALIL et al., 2021). É nesse segundo campo que intervenções baseadas em ciências comportamentais podem oferecer ganhos expressivos.

Para enfrentar esse problema, entre 2018 e 2021, o Laboratório de Inovação da Prefeitura de São Paulo desenvolveu três projetos experimentais para enfrentar esse problema, aplicando estratégias baseadas em ciências comportamentais.

O primeiro projeto, realizado em 2018 no Hospital do Servidor Público Municipal (HSPM), identificou que cerca de 20% dos pacientes faltavam às consultas agendadas, sem realizar o cancelamento antecipado. Para enfrentar o problema, foram testadas alterações nos roteiros utilizados pela Central SP156 tanto no momento do agendamento quanto na confirmação da consulta, incorporando elementos de ciências comportamentais como norma social, custo moral e efeito posse. O experimento indicou uma redução de aproximadamente 12% na taxa de absenteísmo, o que representou a realização de cerca de 2.500 consultas adicionais ao ano e a otimização de aproximadamente 833 horas médicas, além de melhor aproveitamento dos recursos estruturais disponíveis.

Em 2020, no contexto da pandemia, o segundo projeto feito pelo Lab11 sobre o tema absenteísmo foi realizado com o Descomplica SP, programa de atendimento a demandas diversas da Prefeitura de São Paulo. O Descomplica SP registrava que cerca de 40% das pessoas que agendavam atendimentos para solicitar o seguro-

desemprego e não compareciam, contribuindo para que a fila de espera alcançasse até 40 dias. Para mitigar o problema, foram testados lembretes via SMS enviados 15, 13 e 11 dias antes do atendimento, com diferentes formulações baseadas em princípios de ciências comportamentais. O experimento demonstrou uma redução de aproximadamente 6,4% na taxa de absenteísmo, o que correspondeu a um acréscimo estimado de 10.000 atendimentos anuais à capacidade efetiva do serviço.

O terceiro projeto, em 2021, ocorreu nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS). Apesar de já utilizarem SMS como lembrete para os agendamentos, foi testado a substituição do texto padrão por mensagem com elementos de norma social e incentivo ao cancelamento caso a pessoa pretendesse não comparecer. Não houve redução significativa no absenteísmo, mas no caso do aviso com antecedência a respeito do cancelamento foi observado um aumento de 50%.

As lições aprendidas confirmam a literatura internacional (HALLSWORTH et al., 2015; SANDERS & KIRKMAN, 2019), que aponta lembretes como instrumentos de alta relação custo-benefício, desde que sejam enviados em momento oportuno e adaptados ao perfil do público. O custo de disparar um SMS ou mensagem de WhatsApp é significativamente menor do que o prejuízo causado por um atendimento não realizado.

Além disso, canais de comunicação mais diversificados, como WhatsApp, mensagens de áudio e conteúdos visuais, podem ampliar o alcance e a compreensão das mensagens, especialmente entre públicos com baixo letramento ou em situação de vulnerabilidade. Nesse sentido, o simples uso de texto escrito pode ser insuficiente; mensagens de áudio curtas, claras e personalizadas podem ser mais eficazes para garantir que a informação seja recebida e compreendida.

2.4 Incentivo a comportamentos de prevenção à COVID-19

O enfrentamento à COVID-19 impôs um desafio emergencial ao poder público: promover rapidamente a adesão a comportamentos preventivos capazes de conter a disseminação do vírus. Era necessário incentivar o uso correto de máscaras, a higienização das mãos, o distanciamento físico e a redução da circulação de pessoas, especialmente nos momentos mais críticos da pandemia. Dados de

isolamento social indicavam adesão média de cerca de 50%, e não havia, à época, informações consolidadas sobre a frequência do uso de máscaras pela população, ou seja, se as pessoas de fato estavam utilizando a máscara em seu dia a dia. A reabertura gradual gerou um aumento na circulação, tornando locais de alta densidade, como os terminais de ônibus municipais, potenciais focos de contágio. Nesse contexto, a Prefeitura de São Paulo, valendo-se de métodos das ciências comportamentais, executou um projeto em duas fases complementares para incentivar comportamentos preventivos. A primeira consistiu no envio de mensagens de texto via SMS (serviço de mensagens curtas que chega diretamente à tela do celular das pessoas, independentemente de conexão à internet) testando diferentes enquadramentos comunicacionais para identificar aqueles mais efetivos. Na segunda fase, as mensagens que apresentaram melhor desempenho foram escaladas e veiculadas de forma georreferenciada nos terminais de ônibus da capital.

A primeira fase do projeto envolveu o envio de mensagens a 755.585 pessoas cadastradas no serviço SP156, com aleatorização estratificada por gênero e por subprefeitura. Os participantes foram distribuídos em seis grupos de tratamento e um grupo controle, cada qual recebendo mensagens com enquadramentos distintos baseados em princípios das ciências comportamentais: dever cívico, normas sociais, reciprocidade, autoeficácia, percepção de risco e uma versão simplificada, com o objetivo de incentivar o uso de máscara e a adesão ao isolamento social. A mensuração desta etapa foi realizada por meio de entrevistas telefônicas com uma amostra de cidadãos que receberam os SMS, nas quais foram coletados relatos autodeclaratórios sobre seus comportamentos ao longo dos dias da pandemia. O enquadramento em dever cívico apresentou o melhor desempenho, estando associado a um aumento de três pontos percentuais no relato de “sempre usar máscara” e a uma probabilidade 12,75% maior de manter distância adequada, em comparação ao grupo controle. Também se observou que homens relataram mais comportamentos de risco e que as razões para sair de casa variavam conforme o território: em bairros mais ricos, predominava o lazer; em bairros mais pobres, a necessidade de trabalho.

A segunda fase utilizou a mensagem de dever cívico, justamente por ter se mostrado mais eficaz na etapa inicial. Realizada em parceria com a Secretaria Municipal de Transportes (SMT) e com financiamento da Vital Strategies, essa fase consistiu em uma campanha de mensagens push georreferenciadas nos 31 terminais municipais de ônibus, disparadas durante os horários de pico.

As mensagens funcionavam como notificações instantâneas: ao entrar no perímetro do terminal, o celular do usuário era identificado pelo sistema e recebia automaticamente um aviso em formato de pop-up na tela, sem necessidade de qualquer ação prévia. Cada mensagem era acompanhada de uma imagem ilustrativa e de instruções sobre o uso correto de máscara, a higienização das mãos e a manutenção do distanciamento. No total, foram enviadas 1.000.020 notificações entre 7 e 11 de dezembro de 2020.

A avaliação dessa segunda fase foi conduzida por meio de análise observacional, utilizando gravações das câmeras de segurança dos terminais depois da intervenção, de modo a identificar padrões de comportamento dos usuários após o recebimento das mensagens. Assim, a estratégia escolhida consistiu em observar os registros audiovisuais dos terminais durante a campanha, permitindo acompanhar os comportamentos mais críticos, como uso correto da máscara, respeito ao distanciamento em filas, higienização das mãos e situações específicas de risco, como falar ao celular, comer ou beber nos espaços de circulação. Ainda que esse método não possibilite estabelecer inferência causal sobre o impacto da campanha, ele forneceu evidências importantes sobre a forma como os cidadãos efetivamente se comportavam nos terminais e sobre quais pontos exigiam maior atenção em campanhas futuras, como o reforço de normas sociais para trabalhadores dos terminais e a ampliação da disponibilidade de álcool em gel em locais de fácil acesso.

Como resultado, a pesquisa observou que, embora a maioria das pessoas usuárias cumprisse as recomendações básicas, persistiam comportamentos críticos que comprometiam a eficácia das medidas sanitárias. As filmagens mostraram, por exemplo, que as marcações no chão destinadas a organizar as filas de embarque não eram respeitadas em momentos de maior movimento, resultando em aglomerações. Outro achado relevante foi o comportamento dos próprios trabalhadores dos terminais e funcionários das empresas de ônibus, que muitas vezes não utilizavam máscaras corretamente ou permaneciam sem elas enquanto falavam ao celular, transmitindo uma norma social contrária às regras vigentes. Também se verificou que as áreas próximas aos quiosques de alimentação constituíam pontos de risco: pessoas se reuniam sem manter o distanciamento adequado, retiravam a máscara antes mesmo de receber o pedido e, em geral, não higienizavam as mãos antes ou depois de comer.

Esse problema era agravado pela falta de disponibilidade de álcool em gel em locais de fácil acesso, já que, em muitos casos, havia apenas um frasco pouco visível e distante dos pontos de consumo. Os achados destacaram a necessidade de reforçar a sinalização, treinar trabalhadores como modelos de conduta sanitária e facilitar o acesso a insumos de higiene, subsidiando mudanças operacionais e novas campanhas conduzidas pela SPTrans, empresa gestora do transporte público por ônibus da cidade de São Paulo.

3. CONSIDERANDO O COMPORTAMENTO DA PESSOA USUÁRIA NO DESIGN DE POLÍTICAS E SERVIÇOS

3.1 O design centrado na pessoa usuária e a pesquisa de usabilidade no setor público

A incorporação sistemática do comportamento da pessoa usuária no desenho de políticas públicas e serviços digitais representa um avanço crucial para a efetividade das ações governamentais. No setor público, entender como cidadãos e cidadãs interagem com plataformas, formulários, aplicativos e processos administrativos vai muito além da análise técnica: trata-se de reconhecer que cada decisão, clique ou abandono de tarefa é expressão de comportamentos moldados por barreiras cognitivas, contextos específicos e expectativas em relação àquela política pública. O design centrado na pessoa usuária, apoiado por metodologias como entrevistas, testes de usabilidade e prototipagem, cria um canal direto de escuta e observação, permitindo que hipóteses sejam validadas na prática e que ajustes sejam orientados por evidências concretas.

Ao reposicionar o olhar para a experiência da pessoa usuária, o foco desloca-se para a jornada real percorrida por cada pessoa, identificando pontos de fricção, barreiras de acesso e oportunidades de simplificação. Nesse contexto, iniciativas como a Simplifica AI, o redesenho do SP156 e o desenvolvimento do aplicativo MEI Nota Fácil exemplificam como testes de usabilidade, escuta ativa e ajustes iterativos podem gerar soluções mais inclusivas, eficientes e alinhadas às necessidades da população (Prefeitura do Município de São Paulo, 2020).

Ao analisar esses casos, é possível observar que a compreensão profunda do comportamento da pessoa usuária não apenas melhora a experiência de interação com os serviços, mas também potencializa a eficiência operacional da administração

pública, reduzindo custos, aumentando a resolutividade e fortalecendo a confiança da população. Essa é, portanto, uma dimensão estratégica para qualquer projeto de inovação em governo: unir design, análises comportamentais, metodologias participativas e uso inteligente de dados para construir serviços públicos que sejam, ao mesmo tempo, funcionais e centrados nas pessoas.

3.2 Simplifica AI

A Simplifica AI é uma ferramenta desenvolvida pelo Lab11, em parceria com a Coordenadoria de Tecnologia da Informação e Comunicação (COTIC) da Secretaria Municipal de Gestão (SEGES) e com a Prodam, a Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo. Seu objetivo é apoiar as equipes da administração municipal na aplicação das diretrizes de Linguagem Simples, por meio de uma plataforma baseada em inteligência artificial generativa. A ferramenta permite que servidoras e servidores públicos simplifiquem seus textos de maneira prática e rápida, garantindo o acesso da população a informações objetivas e compreensíveis. O contexto que motivou a criação da Simplifica AI está diretamente relacionado a dois desafios: o alto índice de analfabetismo funcional no país e a cultura organizacional das equipes públicas, historicamente marcada por uma comunicação técnica e burocrática. Com essa proposta, a Prefeitura busca fortalecer a autonomia das equipes na redação de textos mais acessíveis e ampliar o impacto do Programa Municipal de Linguagem Simples.

Entre abril e maio de 2025, o Lab11 conduziu um teste estruturado de usabilidade da ferramenta, envolvendo 24 participantes entre pessoas servidoras, residentes e estagiárias da SEGES. A amostra, composta majoritariamente por mulheres, com média de 42 anos e 71% com ensino superior, reflete o perfil típico do funcionalismo público municipal. O teste aplicou métodos diversos: formulários antes e depois do uso, observação direta ("sombra") de 13 participantes, testes comparativos de velocidade, a simplicidade do texto e diários de uso contínuo. Os resultados apontaram que a ferramenta foi até quatro vezes mais rápida do que a simplificação manual: 88% das pessoas participantes consideraram a ferramenta útil ou muito útil para seu trabalho e 79% pretendem usá-la semanalmente ou diariamente. Além disso, 83% relataram que o uso aumentou sua disposição para simplificar textos, e várias descreveram mudanças em seus hábitos de escrita, demonstrando internalização das diretrizes do Programa.

Apesar dos resultados positivos, o teste revelou também desafios importantes: 71% das pessoas participantes identificaram problemas de usabilidade e 46% relataram insatisfação com a qualidade de algumas sugestões geradas, sendo as siglas o problema mais citado. Esses aprendizados reforçam a importância de combinar testes observacionais, escuta ativa e análise de dados no desenvolvimento de soluções digitais para o setor público. Ter informações concretas sobre o comportamento das pessoas usuárias, como suas dificuldades, expectativas e padrões de uso, é fundamental para promover ajustes contínuos e melhorias baseadas em evidências.

3.3 Reformulação do Portal SP156

O Portal SP156 é a plataforma de atendimento à população da Prefeitura de São Paulo, integrando canais remotos para solicitação de serviços públicos e disponibilização de informações oficiais sobre os serviços municipais. O portal é complementado pelo aplicativo SP156, pela central telefônica e pelo atendimento presencial nas Praças de Atendimento das Subprefeituras e unidades do Descomplica SP.

Em 2018, diante das avaliações negativas dos canais digitais — apontados pelos cidadãos e cidadãs como complexos, visualmente poluídos e com linguagem pouco acessível —, foi iniciado um projeto de reformulação do Portal SP156, conduzido pelo Lab11 em parceria com a Coordenadoria de Atendimento ao Cidadão (CASP) da Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia (SMIT). O objetivo era melhorar a experiência de navegação, padronizar a linguagem, ampliar o acesso aos serviços e reduzir a dependência dos canais presencial e telefônico. Para isso, foi essencial compreender o comportamento das pessoas usuárias na interação com o portal, identificando barreiras cognitivas e de navegação que dificultavam o acesso e orientando a construção de soluções mais intuitivas. No desenvolvimento do projeto adotou-se um processo iterativo baseado em metodologias ágeis e design lead research³, estruturado em três ciclos de trabalho: (1) interface; (2) arquitetura da informação; e (3) nomenclatura e oferta de serviços (Prefeitura do Município de São Paulo, 2020).

³ No design lead research, a pesquisa é conduzida a partir das questões que surgem do processo de design, com o designer atuando como investigador e criador ao mesmo tempo, de forma iterativa. É muito usada no setor público e em inovação, pois permite alinhar serviços e políticas às condições reais de uso.

Os testes de usabilidade foram centrais nesse processo, permitindo validar hipóteses e protótipos junto ao público-alvo antes da implementação. Esses testes mostraram, na prática, como as pessoas tomam decisões, buscam informações e se orientam em ambientes digitais, permitindo ajustar a interface de acordo com seus modelos mentais e padrões de comportamento. No protótipo da interface, priorizou-se a apresentação dos oito serviços mais demandados já na página inicial, facilitando o acesso rápido e reduzindo a necessidade de percorrer a hierarquia de “tema–assunto–serviço”. O protótipo foi desenvolvido e testado online digitalmente, com avaliação de métricas como tempo médio para execução de tarefas, taxa de resolutividade e percepção de dificuldade. Os resultados indicaram que mais de 70% das pessoas usuárias completaram as tarefas em menos de dois minutos, e mais de 90% conseguiram localizar os serviços da primeira tentativa.

No protótipo da nova taxonomia, o foco foi reorganizar as categorias de serviços — especialmente em áreas de alto volume como trânsito e transporte — para refletir melhor o modelo mental das pessoas usuárias. Utilizando métodos como *card sorting*⁴, testes presenciais com grupo controle mostraram que a navegação na nova taxonomia foi 41% mais rápida e exigiu 26% menos ações para localizar o serviço desejado.

Como resultado do projeto, o novo Portal SP156 reduziu a taxa de desistência do site em 30% e aumentou em cerca de 200% as visualizações na categoria trânsito e transporte, que eram os serviços mais pedidos. Ao todo, aproximadamente 320 cidadãos e cidadãs participaram ativamente da co-criação e validação, e os guias de nomenclatura e critérios de inclusão de serviços produzidos foram difundidos para mais de 90 servidores e servidoras que trabalham com a Política de Atendimento. O projeto evidenciou que a participação direta das pessoas usuárias, aliada a métodos ágeis e prototipagem iterativa, é fundamental para modernizar serviços digitais de forma rápida, econômica e centrada nas necessidades reais da população (Prefeitura do Município de São Paulo, 2020).

2.4 Aplicativo MEI

O projeto do aplicativo MEI Nota Fácil surgiu da necessidade de simplificar o processo de emissão de notas fiscais eletrônicas (NFS-e) para Microempreendedores Individuais (MEIs) na cidade de São Paulo.

⁴ Card sorting é uma técnica de pesquisa em arquitetura da informação usada para entender como as pessoas agrupam, organizam e rotulam conteúdos ou funcionalidade

Antes da solução, esse público precisava utilizar o portal “Nota do Milhão”, que havia sido desenvolvido inicialmente para sorteios fiscais e se consolidou como o canal de emissão de notas, mas que se mostrava pouco adequado às necessidades dos MEIs: um sistema complexo, com linguagem técnica e alto índice de erros (15% das NFS-e apresentavam algum tipo de erro). Esse público, em grande parte, apresenta baixa escolaridade (33% com baixa escolaridade e 18% sem o ensino fundamental) e enfrentava barreiras adicionais para compreender e utilizar a plataforma. Além dos custos para o próprio contribuinte, as falhas geravam retrabalho e despesas para a Secretaria da Fazenda (SF). O contexto da crise econômica pós-pandemia reforçou a urgência de uma solução que fosse simples, acessível e responsiva.

O processo de desenvolvimento seguiu quatro etapas principais: (1) pesquisa com pessoas usuárias, (2) mapeamento da jornada do serviço, (3) desenvolvimento e testes de protótipos e (4) elaboração do plano de implementação. A pesquisa inicial combinou questionários distribuídos em canais oficiais da Prefeitura, redes sociais e em parceria com o Sebrae (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas); entrevistas qualitativas e testes de usabilidade no portal “Nota do Milhão” para diagnosticar problemas. Os resultados evidenciaram dificuldades de compreensão da linguagem, sentimentos de insegurança no uso do sistema e ausência de informações organizadas em um passo a passo bem definido e oficial.

Os testes de usabilidade envolveram protótipos para diferentes pontos da jornada. No pré-serviço, foram testados canais, formatos e conteúdos para disponibilizar informações de forma centralizada, com linguagem simples e recursos de fácil acesso, resultando na proposta de uma nova URL com todas as etapas do processo reunidas, associada a cartilhas e vídeos explicativos. No serviço, a proposta inicial do aplicativo foi refinada a partir de evidências levantadas, melhorias de fluxo e interface, revisão de experiência da pessoa usuária e reorganização de funcionalidades. O protótipo testado foi avaliado positivamente pelos MEIs, que destacaram a interface simples, o design minimalista, a rapidez nas respostas e a facilidade no acesso às funções essenciais: emissão, consulta, cancelamento e compartilhamento de NFS-e.

As métricas de adoção e satisfação após o lançamento, em outubro de 2021, confirmaram o potencial da solução: 12.514 dispositivos ativos, 5.773 notas emitidas no período inicial, nota média de 4,8 na Play Store e 80% das avaliações com 5 estrelas. A experiência reforçou a importância de envolver o público-alvo desde as etapas iniciais, de adotar linguagem simples e de manter o aplicativo leve e responsivo. As evidências coletadas subsidiaram ainda um plano de comunicação e um roteiro para ciclos futuros de melhoria, garantindo que a solução permaneça alinhada às necessidades e condições reais dos MEIs.

CONCLUSÃO

As experiências aqui apresentadas evidenciam que as ciências comportamentais têm um potencial transformador para a gestão pública municipal, sobretudo quando aplicadas de forma contextualizada, integrada e orientada por evidências. Ao aproximar a formulação e a implementação das políticas públicas do comportamento real das pessoas usuárias, essa abordagem contribui para reduzir a distância entre o planejamento técnico e a vivência cotidiana dos cidadãos e cidadãs. Em áreas tão diversas como alimentação escolar, redução do absenteísmo, prevenção em saúde e simplificação de serviços, foi possível observar como ajustes pontuais, de baixo custo e embasados em diagnósticos comportamentais bem conduzidos podem gerar impactos significativos.

No contexto municipal, em que a proximidade com a população é inevitável e a pressão por resultados é constante, o uso de insights comportamentais oferece vantagens estratégicas. A granularidade dos dados locais, a possibilidade de contato direto com as pessoas usuárias e a flexibilidade para conduzir pilotos e testes controlados ampliam a capacidade de adaptação e de resposta. Essas condições favorecem a adoção de ciclos iterativos de política pública, nos quais diagnósticos precisos, prototipagem, implementação gradual e avaliação sistemática se sucedem de maneira integrada.

O valor da experimentação, nesse sentido, não se limita à identificação de soluções mais eficazes. Trata-se também de um processo de aprendizado institucional, no qual equipes técnicas e pessoas gestoras desenvolvem competências para analisar comportamentos, interpretar dados e ajustar estratégias. Projetos como os relatados demonstram que a testagem em pequena escala, antes de uma implementação em larga escala, reduz riscos, evita desperdícios e fortalece a confiança da população nos serviços oferecidos. No entanto, esse ciclo só se consolida quando a experimentação é acompanhada de uma escuta ativa das pessoas usuárias, garantindo que as soluções propostas não refletem apenas um diagnóstico técnico, mas também a percepção e as necessidades concretas das pessoas destinatárias da política.

A proximidade com a pessoa usuária emerge, assim, como um dos pilares dessa abordagem. Mais do que um recurso metodológico, trata-se de um princípio orientador que desloca o centro da política do desenho abstrato para a experiência concreta. Ferramentas como testes de usabilidade, entrevistas em profundidade,

análise da jornada da pessoa usuária e observação em campo permitem acessar nuances do comportamento que dificilmente seriam captadas por estatísticas agregadas ou estudos meramente documentais. Ao trazer essas evidências para o processo decisório, as pessoas gestoras ampliam a chance de formular políticas mais aderentes, acessíveis e compatíveis com as condições reais de uso.

Ao mesmo tempo, é preciso reconhecer que a aplicação das ciências comportamentais em políticas públicas envolve limites e cuidados éticos. O uso de nudges e outras intervenções sutis pode ser visto como uma forma de influenciar decisões sem que a pessoa perceba plenamente essa influência. Por isso, é fundamental que as intervenções estejam alinhadas com objetivos de interesse público claramente definidos, sejam transparentes em sua concepção e implementação. A escolha dos comportamentos a serem incentivados deve se pautar nos comportamentos pactuados socialmente, como dirigir de forma responsável e não faltar numa consulta médica.

Outro cuidado importante diz respeito à generalização de resultados. Um nudge eficaz em determinado contexto pode falhar completamente em outro, e políticas desenhadas com base em evidências externas podem se mostrar inadequadas quando não há adaptação às especificidades locais. Por isso, a importação acrítica de soluções comportamentais deve ser evitada.

A experiência da Prefeitura de São Paulo aponta para uma direção promissora: a combinação de metodologias diversas, como análise de dados, pesquisa qualitativa, prototipagem, testes controlados e monitoramento contínuo, permite construir um caminho sólido para a construção de políticas públicas orientadas à população. Essa integração metodológica permite não apenas identificar barreiras comportamentais, mas também testá-las e ajustá-las com base em métricas objetivas e feedbacks qualitativos. Ao apostar nessa abordagem, o poder público amplia sua capacidade de inovar com responsabilidade.

Por fim, a adoção das ciências comportamentais nas políticas públicas municipais não deve ser vista como substituta de reformas estruturais ou de investimentos de maior envergadura. Ela funciona melhor como complemento: uma camada de precisão e adaptabilidade que potencializa políticas mais amplas.

Nudges e ajustes comportamentais podem aumentar a adesão a programas já existentes, reduzir barreiras de acesso e melhorar a comunicação entre Estado e população, mas não substituem a necessidade de políticas públicas robustas, com estruturas de financiamento adequadas e socialmente legitimadas.

A experiência acumulada demonstra que o futuro dessa agenda depende de três condições essenciais: (1) a manutenção de espaços institucionais dedicados à experimentação e à análise comportamental; (2) o investimento contínuo na capacitação de equipes técnicas e na cultura de pesquisa e uso de evidências; e (3) a consolidação de mecanismos de transparência e publicidade das intervenções. Quando essas condições estão presentes, o município não apenas melhora a efetividade de suas políticas, mas também fortalece sua legitimidade perante a população, criando um ciclo virtuoso de confiança e engajamento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRAFICAS

ALBIERI, Flavius Augusto Olivetti; ANDRÉ, Larissa Desiderá; MALAQUIAS, Ana Kelly. MOREIRA, Roberto Aparecido; FILLIPI, Junior, José de; MISSO, Oswaldo; PUCCINI, Paulo de Tarso. **Gestão de fila de espera da atenção especializada ambulatorial: resgatando o passado e buscando um novo olhar para o futuro.** São Paulo: SMS, 2014. [2] p. ilus.

BITTAR, Olimpio J. Nogueira V.; MAGALHÃES, Adriana; MARTINES, Claudio M.; FELIZOLA, Nadja B. G.; FALCÃO, Lilian H. B. **Absenteísmo em atendimento ambulatorial de especialidades no estado de São Paulo.** Secretaria de Estado da Saúde, São Paulo. BEPA, v. 13, n. 152, p. 19-32, 2016.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Cinco por Inovação: perguntas frequentes.** Disponível em: <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/gestaoeinnovacao/inovacao-governamental-carreiras-transversais/inovacao-governamental/cinco/perguntas-frequentes/cinco-para-imprensa#:~:text=Resposta-,Hist%C3%B3ria,centro%20da%20solu%C3%A7%C3%A3o%20dos%20problemas>. Acesso em: 29 ago. 2025.

FERRAREZI, Elizabete; ALMEIDA, Guilherme Almeida de. **Laboratórios de inovação pública: como e por que criá-los.** Coleção Inovação na Prática. Brasília: ENAP, 2023.

HALLSWORTH, M.; BERRY, D.; SANDERS, M.; SALLIS, A.; KING, D.; VLAEV, I.; DARZI, A. **Stating appointment costs in SMS reminders reduces missed hospital appointments: findings from two randomized controlled trials.** PloS one, v. 10, n. 9, e0137306, 2015.

KAHNEMAN, Daniel. **Rápido e devagar: duas formas de pensar.** Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.

KALIL, Ariel; MAYER, Susan E.; GALLEGOS, Sebastian. **Using behavioral insights to increase attendance at subsidized preschool programs: The Show Up to Grow Up intervention.** Organizational Behavior and Human Decision Processes, v. 161, p. 96-110, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.obhdp.2019.11.002>.

PARANHOS, Ranulfo; FIGUEIREDO FILHO, Dalson Britto; ROCHA, Enivaldo Carvalho da; SILVA JÚNIOR, José Alexandre da; FREITAS, Diego. **Uma introdução aos métodos mistos.** Sociologias, Porto Alegre, v. 18, n. 42, p. 384-411, maio/ago. 2016.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. **(011).lab: inovação pública para transformar o governo com as pessoas.** São Paulo: PMSP, 2020. 132 p. ISBN 978-65-992153-0-81.

SANDERS, M.; KIRKMAN, E. **I've booked you a place, good luck: Applying behavioral science to improve attendance at high-impact job recruitment events.** Journal of Behavioral Public Administration, v. 2, n. 1, 2019.

SANDERS, M.; SNIJDERS, V.; HALLSWORTH, M. **Behavioural science and policy: where are we now and where are we going?** Behavioural Public Policy, v. 2, n. 2, p. 144-167, 2018.

SANO, Hiro. **Laboratórios de inovação no setor público: mapeamento e diagnóstico de experiências nacionais.** Cadernos Enap, n. 69. Brasília: ENAP, 2020.

THALER, Richard H.; SUNSTEIN, Cass R. **Nudge: o empurrão para a escolha certa.** Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.

TORVINEN, H.; JANSSON, K. **Public health care innovation lab tackling the barriers of public sector innovation.** Public Management Review, v. 25, n. 8, p. 1539–1561, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1080/14719037.2022.2029107>.

O Sistema de Monitoramento e Acompanhamento Estratégico (SMAE): Um Patrimônio Feito Sob Medida



Ariane Maris
Gomes Lacerda



Daniel Bruno
Garcia



Fabrício Augusto
dos Santos Reis



Henrique Pougy



Leonardo
Galardinovic
Alves



Nícola Victor
Augusto Batista
De Gouveia Fini



Simone De Faria
Franco Gosling

RESUMO

Este estudo de caso apresenta o desenvolvimento e implementação do Sistema de Monitoramento e Acompanhamento Estratégico (SMAE) na Prefeitura de São Paulo (PMSP) como solução para desafios relacionados ao planejamento estratégico e monitoramento de políticas públicas. Criado a partir da experiência acumulada com o Programa de Metas (PdM) municipal, instituído em 2008, o SMAE surgiu para superar limitações identificadas ao longo de sucessivas gestões: ausência de estrutura conceitual consolidada, conhecimento tácito não institucionalizado e predominância de processos manuais suscetíveis a erros. O sistema foi desenvolvido em parceria com a Fundação Getúlio Vargas (FGV), utilizando metodologia ágil e adotando software livre com licença AGPL v3, garantindo soberania sobre dados e possibilidade de compartilhamento com outros entes públicos. Os Analistas de Políticas Públicas e Gestão Governamental (APPGGs) tiveram papel central no processo, contribuindo com expertise técnica e conhecimento institucional, atuando diretamente com a elaboração

e implementação do sistema. Lançado em 2022 com dois módulos iniciais, o SMAE expandiu-se para cinco módulos operacionais que atendem diferentes dimensões da gestão municipal: Programa de Metas, Planos Setoriais, Gestão de Projetos, Monitoramento de Obras e Transferências Voluntárias. Com mais de 500 usuários ativos distribuídos pela administração direta e indireta, o sistema tem se consolidado como patrimônio institucional que promove padronização, integração de dados, transparência e aprendizagem organizacional, representando um modelo replicável de inovação incremental no setor público. Internamente, expandir a implementação do sistema para a maior quantidade de órgãos para os quais a sua utilização é adequada e reificar o seu uso como opção padrão dos gestores são os principais desafios prementes. Externamente, a disseminação para outros entes governamentais precisará confirmar se os preceitos de software livre serão respeitados, consolidando o SMAE como patrimônio público conduzido pela Prefeitura de São Paulo, mas capaz de ficar sob medida para atender desafios de gestão governamental em diferentes contextos institucionais.

Palavras-chave: Sistema de Monitoramento e Acompanhamento Estratégico (SMAE); software livre; planejamento estratégico; monitoramento de políticas públicas; metodologia ágil.

1. INTRODUÇÃO E CONTEXTUALIZAÇÃO DA DEMANDA

Este trabalho apresenta um estudo de caso sobre o desenvolvimento e a implantação do Sistema de Monitoramento e Acompanhamento Estratégico (SMAE) na Prefeitura de São Paulo. O estudo descreve como o SMAE surgiu como solução para as limitações tecnológicas relacionadas ao planejamento estratégico e ao monitoramento de projetos prioritários do município, bem como situa seu desenvolvimento no contexto das inovações implementadas com o apoio de Analistas de Políticas Públicas e Gestão Governamental (APPGG) ao longo da última década.

Em 2008, após mobilização da sociedade civil (Rede Nossa São Paulo, 2019), foi promulgada a Emenda nº 30 À Lei Orgânica do município (Emenda nº 30/2008, Art. 69-A). Essa alteração estabeleceu a obrigatoriedade de que, 90 dias após a eleição, os prefeitos eleitos publiquem um documento contendo as metas para sua gestão, denominado Programa de Metas (PdM). Desde então, o PdM passou a ser elaborado no primeiro ano da gestão de cada novo governo eleito, tendo sua formulação e acompanhamento gradualmente aprimorados a cada ciclo. Todavia, a despeito do conhecimento institucional acumulado ao longo de quase quinze anos de implementação do PdM, em 2021, no início da Gestão Bruno Covas/Ricardo Nunes, ainda persistiam desafios, entre os quais se destacavam:

- a) **Ausência de uma estrutura conceitual consolidada para o planejamento e o monitoramento das metas.** Apenas na segunda edição do PdM (2013–2016) foi elaborada uma “ficha de meta” com informações básicas sobre o indicador, a fórmula de cálculo e outros atributos. As edições seguintes mantiveram o conceito de ficha, mas alteraram os campos e parâmetros exigidos para a qualificação das metas, o que dificultou a análise de séries temporais e a comparação entre diferentes Programas de Metas.
- b) **Conhecimento tácito não institucionalizado,** com informações concentradas em indivíduos, sem a devida documentação e controle das informações a nível das unidades administrativas. Na ausência de processos adequados de gestão da informação, o avanço na curva de maturidade informacional — resultante do acúmulo de contexto — tornava-se mais difícil, especialmente em ambientes com alta rotatividade de pessoal. Na Prefeitura, é comum haver substituição de pontos focais mesmo no primeiro ano de gestão, o que exacerba esse desafio.

c) Predominância de processos manuais, sujeitos a inconsistências e erros. As trocas de informação ocorriam majoritariamente por meio de ferramentas do Pacote Office (especialmente Word e Excel). Além do esforço necessário para repadronizar documentos que eram elaborados conforme os hábitos de cada ponto focal, era preciso ainda consolidar esses arquivos individuais em bases de dados que subsidiassem a gestão e as visualizações demandadas por diferentes níveis hierárquicos — dos técnicos aos decisores. Essa forma artesanal de gestão da informação era suscetível a erros humanos, o que frequentemente resultava em erratas e ajustes de última hora na publicação dos instrumentos de prestação de contas do PdM.

Em paralelo a esses desafios relacionados à institucionalização do PdM, a Secretaria de Governo Municipal (SGM) enfrentava dificuldades para monitorar os projetos prioritários da gestão. A cada reunião com os secretários das pastas responsáveis por iniciativas incluídas no PdM, novos status eram apresentados ao gabinete do prefeito, frequentemente acompanhados de adiamentos e de novas promessas e perspectivas de finalização dos projetos. Diante da ausência de meios confiáveis e institucionalizados para obter informações que permitissem avaliar o avanço efetivo dessas entregas com base em evidências, em 2021, no início da gestão Covas/Nunes, o prefeito atribuiu à recém-criada Secretaria Executiva de Planejamento e Entregas Prioritárias (SEPEP) a responsabilidade de instituir um escritório de projetos voltado ao acompanhamento sistemático desses empreendimentos prioritários, muitos dos quais vinculados ao PdM.

No mesmo período, a Secretaria Executiva de Relações Institucionais (SERI), vinculada à SGM, identificou a necessidade de aprimorar o gerenciamento das transferências voluntárias estaduais e federais destinadas por parlamentares à Prefeitura de São Paulo. Em um contexto federativo caracterizado por oportunidades escassas e crescente complexidade regulatória, tornava-se essencial evitar a perda de recursos por desorganização, erro ou atraso. Diante desse cenário, evidenciou-se a necessidade de um sistema capaz de garantir que todos os recursos disponíveis para o município fossem identificados, acessados, aplicados corretamente e tivessem a prestação de contas de sua execução realizada devidamente, fortalecendo a institucionalidade e a capacidade de resposta da administração municipal. As mudanças regulatórias ocorridas à época, especialmente aquelas relacionadas às emendas parlamentares impositivas em nível federal, intensificaram a necessidade de um sistema capaz de gerir o crescente fluxo e volume de transferências voluntárias destinadas à Prefeitura de São Paulo.

Após o desenvolvimento e a entrada em produção da primeira versão do SMAE, que ocorreu em 2022, a experiência de uso do sistema evidenciou que sua arquitetura e funcionalidades poderiam ser aproveitadas para enfrentar outros desafios da Prefeitura de São Paulo. A partir dos resultados de um levantamento realizado, em parceria, pela equipe da Coordenadoria de Planejamento da Subsecretaria de Planejamento Orçamentário (SUPOM/COPLAN) e a SEPEP, nesse mesmo ano, observou-se que a administração direta possuía uma miríade de planos setoriais dispersos, muitos deles pouco estruturados e sem integração entre si ou com o PdM. Constatou-se também que os órgãos responsáveis pelo monitoramento desses instrumentos de planejamento não dispunham de uma ferramenta dedicada, recorrendo a folhas de informação em processos administrativos, trocas de e-mails e arquivos compartilhados para realizar a gestão da informação desses planos, que em alguns casos sequer eram efetivamente monitorados. As constatações relativas aos planos municipais setoriais indicaram a necessidade de um módulo específico do SMAE voltado à consolidação e integração desses planos.

No mesmo ano (2022), além da responsabilidade de acompanhar os projetos estratégicos da gestão, a SEPEP assumiu a tarefa de realizar um levantamento abrangente de todas as obras executadas pela Prefeitura — uma atividade de alta complexidade que não havia sido concluída com sucesso em iniciativas anteriores. Assim que iniciou a realização dessa tarefa, a equipe da SEPEP identificou a necessidade de um sistema que desse suporte à obtenção e consolidação de dados e permitisse que as secretarias prestassem informações sobre as obras diretamente. Assim, em 2023, foi contratado o desenvolvimento de dois novos módulos para o SMAE, o módulo de planos setoriais e o módulo de monitoramento de obras.

O SMAE foi, portanto, desenvolvido nesse contexto de desafios relacionados ao planejamento e à gestão de projetos, a partir da contribuição de diversos servidores das equipes técnicas da SEPEP e da SERI — entre eles, APPGGs, que tiveram participação expressiva e papel de protagonismo em seu desenvolvimento. A comparação entre as funcionalidades do sistema e as atribuições institucionais da carreira dos APPGGs revela uma alta sobreposição entre ambas, o que não constitui mera coincidência, mas reflete a atuação direta da carreira no processo de concepção e desenvolvimento do sistema, mas, de modo mais amplo, na própria institucionalização do planejamento estratégico na Prefeitura de São Paulo.

Criada em 2015, por meio da lei municipal nº 16.193 (São Paulo, 2015), a carreira de Analistas de Políticas Públicas e Gestão Governamental possui as seguintes atribuições:

"implementação, supervisão, coordenação, execução, monitoramento e avaliação de projetos, atividades e políticas públicas da Administração Direta e Indireta da Prefeitura do Município de São Paulo." (Art. 13, lei nº 16.193/2015)"

A partir dessas atribuições, e considerando que o ingresso dos primeiros APPGGs ocorreu entre 2016 e 2017, o PdM 2017–2020 representou o primeiro grande campo de atuação da carreira na Prefeitura de São Paulo. Durante essa gestão, grande parte dos APPGGs esteve envolvida na formulação e no monitoramento do PdM e, em alguns casos, em projetos voltados à execução das metas.

No primeiro semestre de 2017, a então Secretaria de Gestão (SEGES) orientou a priorização da alocação de APPGGs em atividades relacionadas ao PdM e aos processos de reestruturação institucional, o que favoreceu a constituição de uma rede entre os integrantes da carreira que atuaram nesses temas. Essas experiências motivaram a SEGES a publicar a portaria nº 13/2017, a qual priorizou formalmente a alocação dos APPGGs para atuações relacionadas ao PdM e a projetos prioritários da gestão:

"Art. 1º A alocação de Analistas de Políticas Públicas e Gestão Governamental - APPGG no exercício descentralizado será realizada, prioritariamente, para atuação nas seguintes temáticas, sem prejuízo das atividades previstas no artigo 3º da Portaria nº 12/SG/2018:

- I - Elaboração do Programa de Metas 2021-2024 e do Planejamento Orçamentário: LOA 2022 e PPA 2022-2025;
- II - Estruturação, implementação e avaliação de políticas públicas prioritárias;
- III - Projetos prioritários visando reestruturação de processos e ganho de eficiência em atividades-meio."

Desse modo, a trajetória da carreira dos APPGGs e o aperfeiçoamento do PdM se entrelaçam: o desenvolvimento das capacidades técnicas e institucionais da carreira ocorreu em paralelo — e, em parte, em função — das demandas e inovações introduzidas pelo PdM, ao passo que a evolução do próprio Programa foi profundamente influenciada pela atuação desses profissionais.

1.1 O caso e perguntas norteadoras

Considerando o contexto descrito, o caso de implantação do SMAE oferece uma base empírica relevante para refletir sobre os desafios relacionados ao planejamento, ao monitoramento e à gestão de projetos estratégicos na Prefeitura de São Paulo. Abaixo, apresentamos um conjunto de questões que consideramos passíveis de exploração a partir do caso de implantação do SMAE.

- Como conceber um sistema de planejamento e monitoramento que agregue valor do ponto de vista técnico, permitindo padronizações e a tradução de um fluxo de interação com os órgãos, sem perder a flexibilidade de cada mandatário definir, politicamente, a estrutura e os atributos que um Programa de Metas deve ter?
- Como integrar o monitoramento dos planos setoriais existentes na Prefeitura de São Paulo, promovendo uma estrutura compatível com práticas de monitoramento e accountability com uma base de dados comum?
- Como estruturar o conhecimento acumulado com os processos de monitoramento do PdM, aproveitando-o também para outros instrumentos de planejamento cujo monitoramento e avaliação não avançaram com o mesmo robustecimento e destaque institucional?
- Como estruturar um sistema de gestão de projetos que atenda às necessidades específicas da gestão pública e que contribua para otimizar a gestão de projetos, acelere as entregas de projetos prioritários e dê suporte à maturação da gestão de projetos na prefeitura?
- Como consolidar dados de todas as obras executadas pela prefeitura, padronizando informações geradas por 50 órgãos diferentes e possibilitando sua comparabilidade?
- Como promover a identificação de oportunidades de recursos provenientes de transferências voluntárias de outros entes da federação, e ao mesmo tempo permitir o acompanhamento da execução dos recursos recebidos, respeitando as especificidades de cada forma de transferência com flexibilidade e fácil adaptação ao arcabouço normativo e regulatório que está em constante alteração?
- Como melhorar a gestão da informação e a governança de dados associadas aos processos de planejamento e avaliação de políticas públicas municipais de modo a reduzir a divergência de informações e a multiplicidade de fontes e formas de medição, sem engessar a produção municipal de indicadores e ao mesmo tempo promovendo a troca informacional entre as unidades responsáveis por produzi-los?

- Como desenvolver um sistema que responda às necessidades da prefeitura e que possa ter seu uso escalado para outros órgãos e outros entes?
- Como desenvolver um sistema destinado a modelar processos complexos de planejamento e monitoramento governamental, capaz de incorporar o elevado conhecimento técnico das equipes envolvidas, valorizar a experiência institucional acumulada e, ao mesmo tempo, assegurar a flexibilidade requerida pelo caráter estratégico e político desses processos?
- Como garantir que esse sistema, desenvolvido a partir do conhecimento institucional acumulado pela Prefeitura de São Paulo, não se converta em um produto de caráter privado, mas permaneça como um bem público, prevenindo a criação de dependências em relação a fornecedores e assegurando, assim, a soberania dos dados, a autonomia da organização e a possibilidade de intercâmbio com outros municípios e entes da federação?

2. A MATERIALIZAÇÃO DE UMA EVOLUÇÃO INCREMENTAL (HISTÓRICO DO SMAE E SUA INOVAÇÃO)

2.1 Primeiras redes de governança e desafios iniciais (Gestão 2017–2020)

Como descrito na seção anterior, os estudos para a implantação do SMAE tiveram início no final de 2021, a partir da análise das necessidades concretas da Prefeitura de São Paulo naquele momento, e resultaram na assinatura do primeiro contrato de desenvolvimento, em 2022. Antes mesmo do lançamento oficial do sistema, entretanto, sua governança já vinha sendo estruturada, inicialmente por meio da rede formada com a participação de APPGGs no monitoramento do PdM durante a gestão 2017–2020 e, posteriormente, com a institucionalização de uma “rede de planejamento” na gestão 2021–2024.

Na gestão 2017-2020, como mencionado anteriormente, houve deliberação do órgão gestor da carreira para que parte dos APPGGs de cada pasta atuasse com a provisão de informações sobre as metas setoriais ao núcleo gestor do PdM (antes a Secretaria de Gestão e, no segundo biênio do mandato, a Secretaria de Governo). O órgão gestor do PdM também teve em seu quadro APPGGs responsáveis por conceber fluxos, instrumentos de trabalho e disseminá-los para a rede de APPGGs das pastas.

À época, apesar dos avanços na constituição de uma rede interna de servidores dedicada à elaboração e ao monitoramento dos instrumentos de planejamento — ou seja, melhorias na dimensão da governança —, tais progressos não foram acompanhados por melhorias significativas na gestão da informação. O processo permanecia dependente de rotinas manuais, baseadas no preenchimento de planilhas dispersas, enviadas por e-mail, frequentemente com alterações de padrão, que demandavam consolidação posterior por meio de procedimentos igualmente manuais e, portanto, altamente suscetíveis a erros humanos. Ademais, tanto o acompanhamento de prazos quanto o enforcement da governança, entendido como a responsabilização dos agentes encarregados do fornecimento das informações, também eram realizados de forma manual.

2.2 Primeiras adoções do sistema STRATEC e aprendizados institucionais (2018–2020)

Esse cenário foi, em um primeiro momento, objeto de tentativas de superação mediante a adoção de sistemas de prateleira, ofertados na modalidade de software como serviço e doados por empresas privadas. Essas doações ocorreram no seio da parceira, vigente durante a gestão 2017-2020, entre a Prefeitura de São Paulo e a Comunitas, que doou à Prefeitura os serviços das consultorias McKinsey e Falconi. Essas consultorias atuaram conjuntamente com empresas fornecedoras de software como serviço para realizar a implementação de sistemas para o acompanhamento do PdM.

Assim, entre 2018 e 2020, mediante recomendação das empresas de consultorias referidas acima, foi utilizado um sistema doado para Prefeitura, o STRATEC. Embora atendesse às necessidades de obtenção de troca de informações com os órgãos e extração de dados para produção de informações gerenciais, o processo de amadurecimento da Prefeitura com arranjo de governança do PdM exigia cada vez mais funcionalidades, cujo desenvolvimento era incompatível com os termos de doação. Adicionalmente, a doação finalizava em 2021 e, a partir do ano subsequente, a Prefeitura precisaria adotar alguma solução tecnológica, sem dispor das documentações ou requisitos técnicos do STRATEC, já que se tratava de um software proprietário.

Assim, apesar do alto conhecimento técnico das empresas de consultoria envolvidas, é preciso reconhecer que a iniciativa de implementação do STRATEC – que, não obstante, foi um significativo processo de aprendizagem – não logrou êxito pleno. Isso se deu porque o sistema foi concebido a partir de referenciais e arcabouços próprios da administração privada, de difícil adequação às especificidades da gestão pública. Ademais, verificou-se um problema relevante relacionado à soberania e à autonomia sobre os dados, na medida em que, por se tratar de soluções em regime de software como serviço, estabeleceu-se uma relação de dependência estrutural em relação à empresa fornecedora. Soma-se a isso o fato de que, em razão do seu modelo de negócio, a empresa não apresentava interesse em promover melhorias ou customizações significativas que permitissem a adequação do sistema à realidade da Prefeitura de São Paulo, já que tais funcionalidades representariam investimentos específicos, sem valor agregado para sua base de clientes predominantemente privada.

2.3 Reestruturação da governança e busca por autonomia tecnológica (Gestão 2021–2024)

Na gestão 2021-2024, as funções da rede de monitoramento e planejamento criada na gestão anterior foram mantidas e ampliadas, com a incorporação de novas carreiras ao acompanhamento das metas, tanto nos órgãos setoriais quanto no núcleo gestor do PdM, então já alocado na SEPEP. Com o amadurecimento das atribuições, editou-se a Portaria SGM nº 358, de 5 de outubro de 2021, representando um primeiro esforço de institucionalização desse arranjo de governança. A governança, portanto, foi fortalecida e aprimorada; contudo, a gestão da informação permaneceu como ponto de fragilidade, acentuado pelo encerramento do prazo de doação do sistema STRATEC e pelo aprendizado institucional decorrente da experiência de falta de autonomia associada à utilização do modelo software como serviço.

Com o encerramento da doação do sistema STRATEC, foram analisadas alternativas ofertadas pelo setor privado, enquanto a gestão de projetos e do PdM seguia realizada, em grande medida, por meio de planilhas. Também foram examinados sistemas internos já existentes na Prefeitura, como os desenvolvidos pela Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia (SMIT) e pela Prodam. Contudo, verificou-se que esses sistemas haviam sido concebidos para finalidades distintas — a exemplo da gestão de projetos de software, no caso da SMIT —, ou para atender lógicas próprias do setor privado, como o planejamento estratégico empresarial e o

estudados. Constatou-se, assim, que nenhuma dessas soluções atendia de forma satisfatória aos requisitos de flexibilidade combinada à adequada gestão da informação, imprescindíveis aos processos de planejamento e monitoramento estratégicos da Prefeitura.

2.4 Reestruturação, Desenvolvimento do sistema próprio e parceria com a Fundação Getúlio Vargas (a partir de 2022)

Realizada a pesquisa e diante dos resultados obtidos, decidiu-se pela contratação de um sistema próprio. Para tanto, optou-se por envolver uma instituição de referência no campo da administração pública — a Fundação Getúlio Vargas (FGV) —, considerando-se a necessidade de contar com um parceiro que compreendesse as especificidades da gestão governamental, em contraste com as soluções até então avaliadas, concebidas a partir de perspectivas externas e predominantemente vinculadas à lógica da iniciativa privada. A contratação foi estruturada em duas etapas. A primeira consistiu em um período de consultoria destinado ao mapeamento dos processos existentes de planejamento e monitoramento estratégico na Prefeitura, de modo a permitir que a instituição contratada assimilasse o conhecimento já acumulado internamente. Na sequência, iniciou-se a etapa de desenvolvimento do sistema, conduzida segundo metodologia ágil, nos quais os desenvolvedores reuniam-se diretamente com as equipes técnicas da Prefeitura para levantamento de requisitos e validação do software desenvolvido.

A adoção da metodologia ágil mostrou-se adequada ao processo de desenvolvimento do sistema, sobretudo por possibilitar elevado grau de compartilhamento de conhecimento entre a equipe de desenvolvimento e as equipes técnicas da Prefeitura, favorecendo a coconstrução da solução. A metodologia ágil estrutura-se em ciclos curtos e iterativos de trabalho, denominados sprints, nos quais são levantados requisitos, desenvolvidas funcionalidades e realizadas entregas incrementais, de modo a permitir constante interação entre desenvolvedores e usuários. Essa dinâmica tem como efeito positivo a incorporação contínua de aprendizados, reduzindo assimetrias de informação e ajustando a solução às necessidades identificadas no decorrer do processo. No caso do SMAE, essa interação foi reforçada pela criação de um ambiente de homologação, disponível ao longo de todo o desenvolvimento e mantido até o presente, no qual as equipes da Prefeitura puderam testar as funcionalidades em construção e validar os resultados. Dessa forma, os técnicos responsáveis passaram a emitir opiniões e sugerir melhorias com base em sua própria experiência de uso, o que garantiu maior aderência do sistema às práticas concretas de planejamento e monitoramento estratégico.

2.5 Inovações tecnológicas: software livre, interoperabilidade e soberania de dados

Outra característica central da contratação foi a obrigatoriedade, estabelecida em edital e em contrato, de que o sistema a ser desenvolvido fosse um software livre e que todas as suas dependências também adotassem licenças livres. Determinou-se que o código seria disponibilizado sob a licença Afferro General Public License (AGPL v3). Essa licença, de natureza copyleft, impõe que qualquer modificação ou redistribuição do software, inclusive quando utilizado por meio de serviços web, mantenha o mesmo regime de abertura, o que assegura que o sistema permaneça um bem público, evitando a criação de dependências exclusivas com a empresa contratada ou com qualquer outro fornecedor. Ao mesmo tempo, a opção por software livre revelou-se benéfica em outro aspecto: observou-se maior engajamento da própria equipe de desenvolvimento, que passou a perceber sua contribuição como voltada à produção de uma solução pública, passível de ser utilizada e adaptada por outras administrações municipais.

Em síntese, a adoção do software livre e da metodologia ágil permitiu maior engajamento entre as equipes técnicas da Prefeitura e a equipe de desenvolvimento, favorecendo a troca de conhecimento e a coconstrução da solução em etapas sucessivas de aprimoramento. Esse processo colaborativo permanece até o presente, uma vez que diversas melhorias no sistema têm origem em sugestões apresentadas pelos próprios usuários que integram a rede de planejamento municipal. Outro aspecto relevante do contrato foi a ênfase na interoperabilidade, assegurada pela obrigatoriedade de utilização de API RestFUL em toda a comunicação entre backend e frontend. Essa arquitetura possibilitou a integração do SMAE com sistemas internos da Prefeitura, como o Sistema de Orçamento (SOF) e o Sistema Eletrônico de Informações (SEI), o que resultou em maior eficiência no uso da ferramenta e no fortalecimento da gestão da informação.

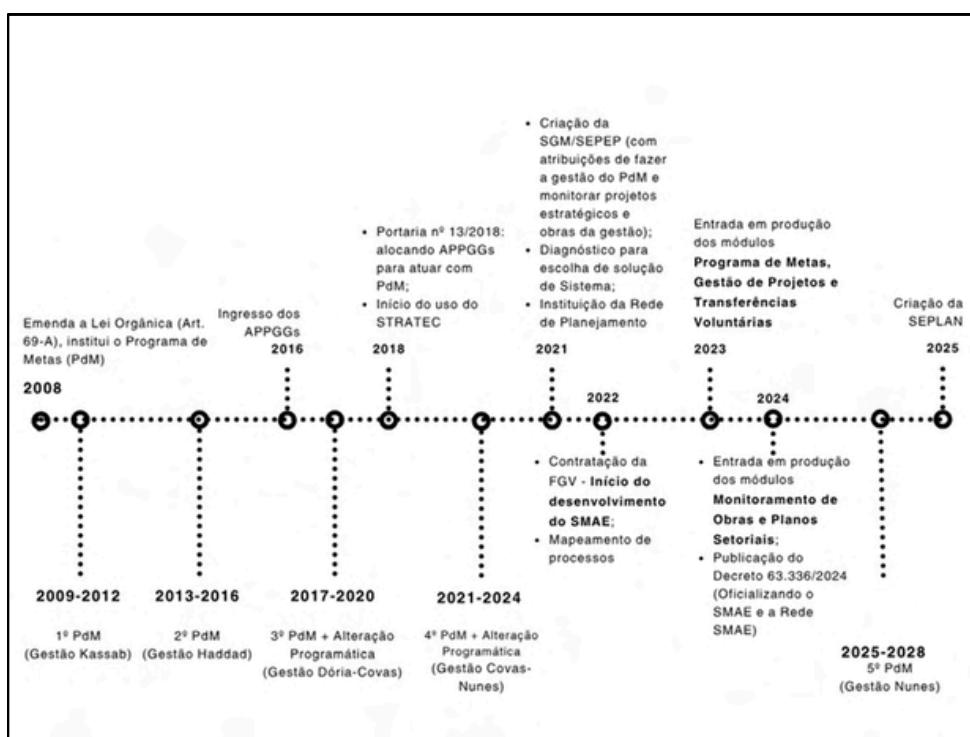
2.6 Institucionalização, consolidação e expansão do SMAE

Após o lançamento, o sistema foi normatizado por meio do Decreto nº 63.336/2024, que o oficializou como sistema de registro de dados e informações para o monitoramento interno do PdM, estabelecendo que o SMAE, constituído como software livre e sob titularidade do Município de São Paulo, seria a ferramenta oficial para esse fim. O decreto aprimorou ainda mais a estrutura de governança já existente ao vinculá-la diretamente ao sistema, por meio da criação da Rede SMAE, coordenada pela Coordenadoria de Planejamento da SEPEP (SGM/SEPEP/CP), com duração equivalente à do PdM e composta em grande parte por APPGGs. A Rede passou a ser responsável por estabelecer fluxos de dados, informações e encaminhamentos relacionados ao planejamento, à implementação, ao monitoramento e à avaliação das políticas públicas vinculadas ao PdM, bem como por integrá-las aos instrumentos de planejamento orçamentário e aos demais instrumentos do Sistema Municipal de Planejamento.

O sistema, lançado originalmente com apenas dois módulos — voltados ao PdM e à Gestão de Projetos, que foram disponibilizados em ambiente de produção no segundo semestre de 2023 —, atualmente conta com cinco módulos em operação, dos quais dois resultaram diretamente do uso do sistema pelos próprios servidores da Prefeitura e da identificação de oportunidades de aprimoramento. Essa característica evidencia um dos traços centrais do SMAE: a capacidade de incorporar o conhecimento e a experiência do corpo técnico municipal, potencializada pela combinação entre o caráter de software livre e a adoção de metodologia ágil de desenvolvimento. O sistema conta hoje com aproximadamente quinhentos usuários ativos, distribuídos em praticamente todos os órgãos da administração direta municipal, e cada um de seus módulos corresponde a uma dimensão específica da atuação estratégica do governo. Esses usuários estão organizados em uma infraestrutura de perfis e privilégios que adequa o nível de acesso que eles têm às diversas ferramentas e funcionalidades do sistema, permitindo manter uma estrutura de governança sólida dentro do sistema que dialoga com a hierarquia existente fora do sistema.

A linha do tempo, a seguir, sintetiza os principais marcos de evolução do SMAE:

Figura 1 - Linha do tempo do SMAE



Fonte: SEPLAN. Elaboração própria.

2.7 O SMAE hoje

Figura 2 - Tela de entrada do SMAE



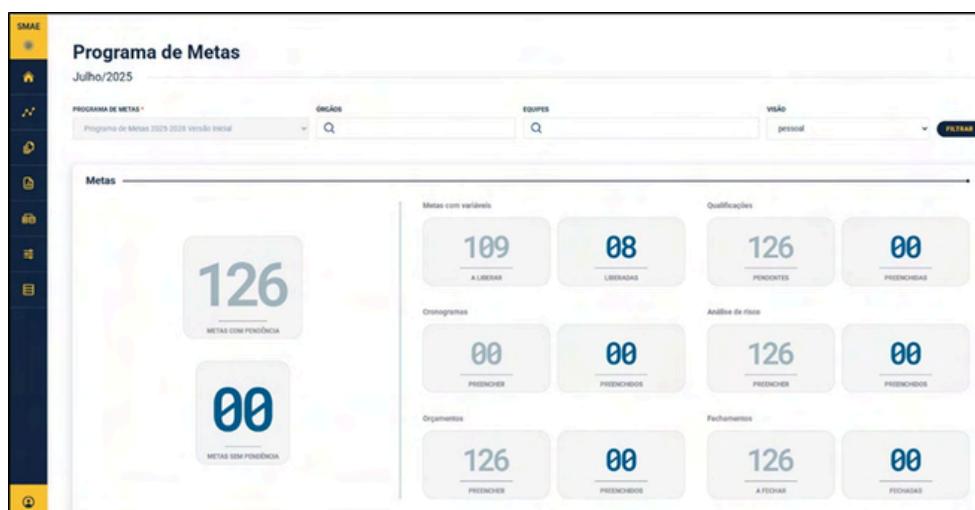
Fonte: Sistema de Monitoramento e Acompanhamento Estratégico (SMAE), acesso em 19/08/2025.

2.7.1 Programa de Metas

O módulo *Programa de Metas* centraliza o registro, acompanhamento e monitoramento do PdM da Prefeitura de São Paulo. O módulo permite, de forma customizada para cada gestão, detalhar áreas temáticas das metas, seus responsáveis, tipos de entrega associados, os respectivos orçamentos com suas correspondências na Lei Orçamentária Anual (LOA), cronogramas (inclusive com marcos de entrega georreferenciados), evolução e status, entre outros atributos.

Os principais benefícios trazidos pela utilização deste módulo do SMAE são: a possibilidade de inserção de dados, de forma autônoma, por diferentes unidades de um mesmo órgão; a consolidação de dados de diferentes órgãos em uma base única, permitindo a visualização de informações agregadas em dashboards gerenciais; conciliações de informações físicas e orçamentárias; o armazenamento das informações no SMAE, registro de informações de contexto, qualificando o acúmulo de conhecimento sobre metas e órgãos além de informações quantitativas.

Figura 3 - Página inicial do módulo Programa de Metas



Fonte: Sistema de Monitoramento e Acompanhamento Estratégico (SMAE),
acesso em 19/08/2025.

2.7.2 Planos Setoriais

Desenvolvido a partir do PdM, o módulo Planos Setoriais foi disponibilizado em ambiente de produção em dezembro de 2024. Foi estruturado com o intuito de disponibilizar as ferramentas de gestão presentes no módulo anterior para os planos estratégicos elaborados por secretarias e órgãos municipais, incrementando sua eficácia e conectando-os a uma mesma base de dados unificada. O sistema disponibiliza uma estrutura básica, mas também flexível, para o cadastro de planos, possibilitando seu monitoramento posterior com base em indicadores e variáveis que podem ser compartilhadas com todos os outros planos cadastrados e com o PdM, evitando o retrabalho de secretarias distintas empregando recursos para gerar o mesmo dado.

Alguns dos desafios intrínsecos ao uso efetivo do módulo se referem à própria maturidade do monitoramento dos planos na Prefeitura. Grande parte dos instrumentos não possui governança ou fluxo de monitoramento estabelecidos. Ademais, há mesmo uma série de objetivos dos instrumentos de planejamento não mensuráveis ou com metas quantificadas. Há ainda sobreposição de instrumentos de planejamento, ora relacionados a públicos específicos (crianças e adolescentes, população em situação de rua), ora relacionados a políticas públicas (assistência social, segurança alimentar), ora a territórios específicos, e ainda outros recortes possíveis.

Figura 4 - Tela do ciclo de atualização do banco de variáveis do módulo Planos Setoriais

CÓDIGO/NAME	REFERÊNCIA	PERIODICIDADE	EQUIPES RESPONSÁVEIS	PRAZO
● 01.00001/2023 - Pessoas beneficiárias do POT Agricultura	08/2023	Mensal	CA/SMDET - Medição	21/11/2023
● 01.00003/2023 - 100. Número de vagas ofertadas.	07/2025	Mensal	PdM 25-28 - SME - Coleta	11/08/2025
● 01.00004/2025 - 004. Percentual de recuperação de materiais recicláveis.	05/2025	Mensal	PdM 25-28 - SP REGULA - Coleta	11/07/2025
● 01.00007/2025 - 007. Percentual de estabelecimentos da rede especializada...	06/2025	Mensal	PdM 25-28 - SMS - Coleta	11/07/2025
● 01.00007/2025 - 007. Número de unidades habitacionais entregues.	06/2025	Mensal	PdM 25-28 - SEHAB - Coleta	11/07/2025
● 01.00007/2025 - 046. Soma do número de sistemas semáforicos instalados.	06/2025	Mensal	PdM 25-28 - SP REGULA - Coleta	11/07/2025
● 01.00007/2025 - 084. Número de Vias Reencontro entregues.	06/2025	Mensal	PdM 25-28 - SMADS - Coleta	11/07/2025

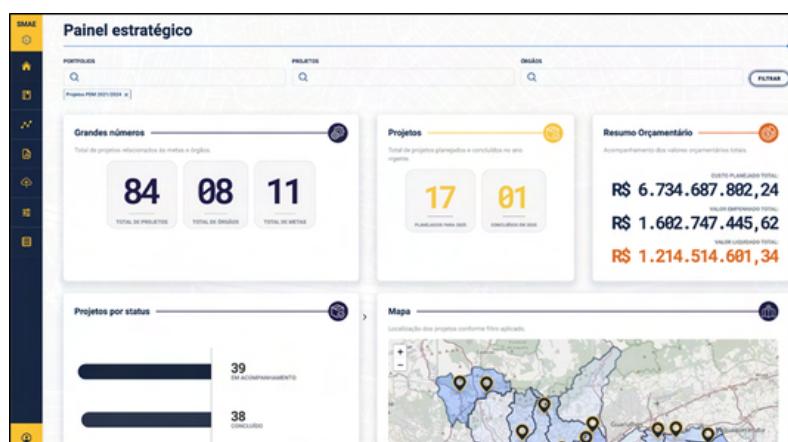
Fonte: Sistema de Monitoramento e Acompanhamento Estratégico (SMAE),
acesso em 19/08/2025.

2.7.3 Gestão de Projetos

O módulo Gestão de Projetos disponibiliza, desde o segundo semestre de 2023, as principais ferramentas de gestão de projetos em uma plataforma única e pensada para a administração pública. Organizado a partir de portfólios, o módulo permite cadastrar projetos, organizar seus atributos (premissas e restrições, partes interessadas, escopo e não escopo, vinculações com planos municipais, processos SEI e contratos vinculados, entre outros), estruturar seu cronograma e a Estrutura Analítica do Projeto (EAP), geolocalizar o projeto, atualizar seu status e estabelecer marcos, acompanhar o andamento do contrato e aditivos, fazer sua gestão de riscos e anexar documentos e fotos. Além disso, o módulo disponibiliza ferramentas para registrar lições aprendidas, detalhar a vinculação do projeto com a LOA, visualizar o gráfico de Gantt, registrar acompanhamentos (como reuniões e visitas técnicas) e para permitir a consulta a painéis que compilam informações de todo o portfólio ou vincular outros painéis externos ao sistema.

Apesar de ser inicialmente pensado para a carteira de projetos prioritários da gestão, o módulo está disponível para uso de qualquer órgão da prefeitura que precise de um sistema de gestão de projetos. Além disso, por centralizar as informações e documentos de um projeto, o módulo ajuda a evitar perda de informações e de conhecimento acumulado por conta de rotatividade da equipe. Devido a sua interface simples, o módulo também possui um caráter didático que ajuda na utilização por usuários iniciantes em gestão de projetos. Ademais, o sistema apresenta uma classificação de status do projeto dentro de um portfólio, que permite utilizar o sistema como uma ferramenta de priorização de projetos e formação de portfólios. Por todos esses elementos, o Gestão de Projetos é um módulo que também contribui para o aumento da maturidade em gestão de projetos nas organizações em que é aplicado.

Figura 5 - Tela do painel estratégico do módulo Gestão de Projetos



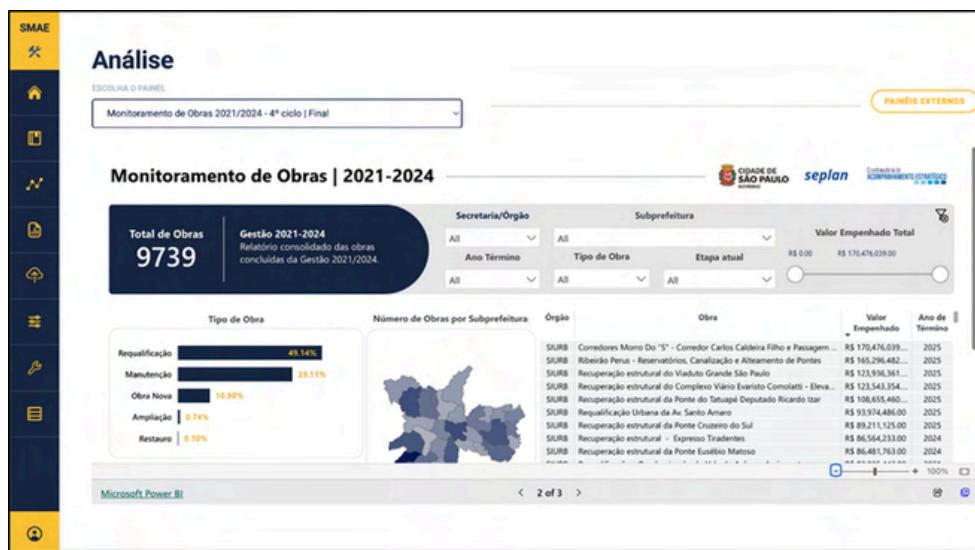
Fonte: Sistema de Monitoramento e Acompanhamento Estratégico (SMAE),
acesso em 19/08/2025.

2.7.4 Monitoramento de Obras

Desenvolvido no segundo semestre de 2024, a partir do *Gestão de Projetos*, o módulo *Monitoramento de Obras* foi estruturado com o intuito de proporcionar escalabilidade ao módulo anterior para atender à demanda existente na época de consolidar as informações de todas as obras executadas por órgãos da Prefeitura de São Paulo, independente de duração ou custo. O sistema também é organizado a partir de portfólios, com a página de cada obra se apresentando como versão simplificada da página de projeto no *Gestão de Projetos*. Ainda assim, o módulo ainda apresenta quase todas as funcionalidades do predecessor adicionando também uma ferramenta de edição de informações em lote.

O *Monitoramento de Obras* permite atualmente a compilação de dados sobre obras públicas de 50 órgãos em uma base única e padronizada, evitando o uso de planilhas mais suscetíveis à falha humana.

Figura 6 - Tela de painéis externos do módulo Monitoramento de Obras



Fonte: Sistema de Monitoramento e Acompanhamento Estratégico (SMAE),
acesso em 19/08/2025.

2.7.5 Transferências Voluntárias

O módulo de Transferências Voluntárias, disponível desde o segundo semestre de 2023, permite centralizar os registros de toda e qualquer modalidade de transferência de recursos que tenha como tipologia a “Transferência Voluntária” oriunda de deputados estaduais e federais para a Prefeitura de São Paulo. O módulo centraliza o registro de convênios, contratos de repasse e informações tanto do destino quanto da origem dos repasses, como objeto, valor, respectivo parlamentar, entre outras. O sistema promove o cumprimento de prazos e êxito na execução, evitando a perda de recursos ou glosas por falhas evitáveis, com o cumprimento das políticas públicas sugeridas pelos parlamentares. O sistema disponibiliza ainda ferramentas para acompanhar o cronograma de reembolso e o status da tramitação do processo, além de contar com mecanismos automáticos de consulta a portais do governo federal, como o TransfereGov, o que permite a identificação de oportunidades de repasse.

O módulo permitiu um monitoramento ativo e próximo às secretarias executoras desses recursos no sistema, aperfeiçoando a estratégia de comando na medida em que organiza, integra e dá visibilidade aos processos, evitando retrabalho e melhorando a comunicação institucional e intersecretarial. Como resultados, o uso do módulo trouxe mais clareza, menos ruído e maior tempo liberado para outras atividades mais estratégicas, como captação de recursos, execução de projetos e prestação de contas.

Hoje, entende-se que SMAE-TV é para o município mais do que uma ferramenta de gestão, tornou-se um ativo institucional da Prefeitura, elevando sua capacidade de resposta a editais, convênios, termos de execução e transferências especiais (com agilidade, segurança jurídica e legitimidade) atuando como ponte entre oportunidades externas e capacidade interna, conectando São Paulo aos programas estaduais e federais.

Figura 7 - Tela do painel estratégico do módulo Transferências Voluntárias



Fonte: Sistema de Monitoramento e Acompanhamento Estratégico (SMAE),
acesso em 19/08/2025.

2.8 Inovação no processo de desenvolvimento

O desenvolvimento SMAE foi estruturado a partir de duas diretrizes fundamentais: a adoção da metodologia ágil e a exigência de que o software fosse livre. Essas escolhas, já mencionadas anteriormente, não se restringiram a aspectos práticos da contratação, mas refletiram a compreensão de que o problema enfrentado pela Prefeitura de São Paulo exigia tanto flexibilidade no processo de desenvolvimento de software quanto a preservação de seu caráter público. A seguir, apresentam-se os fundamentos teóricos que sustentam essas opções, com base em referenciais sobre a natureza da complexidade e sobre a relação entre software e domínio organizacional.

O primeiro referencial é o Cynefin Framework, elaborado por Dave Snowden como instrumento de sensemaking em contextos organizacionais. O modelo distingue diferentes domínios de ação de acordo com a previsibilidade das relações de causa e efeito: claro, complicado, complexo e caótico. Nos domínios claro e complicado, há relações estáveis e analisáveis, que permitem prescrever soluções baseadas em boas práticas ou em diagnósticos especializados. Já no domínio complexo, que é o que mais se aproxima da realidade do planejamento e monitoramento governamental, as relações de causa e efeito só podem ser compreendidas retrospectivamente, e não existem regras fixas ou fórmulas universais a seguir.

Trata-se de um domínio no qual as interações entre múltiplos agentes produzem efeitos emergentes, exigindo constante adaptação. Nesse contexto, metodologias tradicionais de desenvolvimento de software, como o modelo waterfall — utilizado em outros sistemas da Prefeitura desenvolvidos pela Prodam —, mostram-se insuficientes, pois partem da premissa de requisitos plenamente especificáveis desde o início. Em contraste, a metodologia ágil oferece instrumentos mais adequados, ao estruturar o desenvolvimento como processo iterativo, baseado na formulação de hipóteses (protótipos) e na observação de seu comportamento no ambiente real, promovendo aprendizado incremental e permitindo ajustes contínuos.

O segundo referencial é o Domain-Driven Design (DDD), proposto por Eric Evans (2003), que estabelece uma integração estreita entre o processo de desenvolvimento de software e o domínio organizacional a ser modelado. O DDD parte da premissa de que, em problemas complexos, o software funciona como um modelo formal de conceitos, práticas e fluxos do domínio. Para que essa modelagem seja consistente, estabelece-se uma “linguagem ubíqua” (*ubiquitous language*), um vocabulário compartilhado entre desenvolvedores e especialistas do domínio, que orienta a análise, a definição de requisitos e a própria arquitetura — usualmente organizada em bounded contexts que delimitam subdomínios e suas dependências. No caso do SMAE, essa dinâmica foi viabilizada pela metodologia ágil, que assegurou interação recorrente entre desenvolvedores e técnicos da Prefeitura, permitindo que o sistema se configurasse como tradução institucionalizada do domínio de planejamento e monitoramento estratégico.

Ao combinar o caráter iterativo do ágil com os princípios do DDD, o SMAE foi capaz de materializar o conhecimento tácito acumulado pela administração municipal. Cada sprint de desenvolvimento não se limitava a produzir funcionalidades técnicas, mas consolidava entendimentos entre os atores envolvidos, ao transformar práticas organizacionais em módulos funcionais. Assim, o sistema não apenas representou um avanço em termos de informatização, mas tornou-se expressão formal da própria governança do PdM e de outras dimensões da ação estratégica do governo. Essa característica reforça o papel do software como meio de aprendizagem institucional, no qual a realidade organizacional e a solução tecnológica evoluem conjuntamente.

O método ágil adotado para o desenvolvimento do SMAE também pode ser entendido por meio das facetas de inovação, desenvolvidas pelo Observatório de Inovação do Setor Público (OPSI, 2019). Como explorado anteriormente, o sistema surgiu para melhorar processos e projetos que já existiam sobre uma governança que já vinha se estruturando. Assim, dentro do diagrama de diamante proposto pelo observatório — que pode ser consultado na Figura 7, abaixo —, podemos classificar o SMAE como uma inovação orientada para melhorias, uma vez que tanto os desenvolvedores quanto as equipes técnicas da prefeitura buscavam, no método ágil, entender o funcionamento das atividades para então trazê-las e otimizá-las no sistema, em um processo incremental e exploratório das possibilidades que as novas funcionalidades apresentavam.

Ao mesmo tempo, também houve um processo de entender as mudanças e dinâmicas das demandas da Prefeitura e as consequências que essas novas mudanças poderiam ter para o planejamento e monitoramento institucional. Utilizando como exemplo os módulos Planos Setoriais e Transferências Voluntárias, também é possível dizer que o SMAE se trata de uma inovação adaptativa, uma vez que ele se tornou uma resposta ao novo cenário de coexistência de vários planos municipais, que se sobreponham, e das novas regras de emendas impositivas.

Figura 8 - Facetas da Inovação, adaptado do original.



Fonte: OECD Observatory of Public Sector Innovation (OPSI), disponível em <https://oecd-opsi.org/blog/innovation-is-a-many-splendoured-thing/>, acesso em 11/11/2025.

Por fim, a decisão de adotar o modelo de software livre ampliou o alcance desses efeitos. Ao ser licenciado em regime aberto, o SMAE não se restringe à Prefeitura de São Paulo: por ser público, pode ser reutilizado, auditado e aprimorado por outros órgãos e municípios. Dessa forma, a modelagem do domínio, construída de forma colaborativa e continuamente aprimorada, ultrapassa os limites da organização que a originou e se converte em bem público compartilhado. O software livre, associado ao processo de desenvolvimento ágil e ao arcabouço teórico do DDD, garante que o conhecimento acumulado se traduza em um patrimônio institucional aberto, capaz de fortalecer a soberania tecnológica e fomentar a aprendizagem coletiva na administração pública.

3. LIÇÕES APRENDIDAS E PERSPECTIVAS

A partir das experiências de desenvolvimento e manutenção evolutiva do SMAE, elencam-se algumas lições aprendidas:

- Só foi possível implementar um sistema de gestão como o SMAE porque já havia uma maturidade de planejamento, monitoramento e governança pré-existente na prefeitura, expressa em parte pela Rede de Planejamento;
- Desenvolver completamente o sistema em vez de adquirir uma solução ofertada no mercado permitiu atender às necessidades específicas da gestão pública em vez de forçar a adaptação de um sistema voltado para a lógica privada;
- Haver uma infraestrutura de perfis e privilégios dentro do sistema permitiu manter uma estrutura de governança que é essencial para a funcionalidade do sistema;
- Adotar o método ágil permitiu que a prefeitura usufruísse dos benefícios do sistema desde a sua primeira versão e adaptar a direção de suas melhorias a partir de então, em vez de ter que esperar mais tempo pela entrega de um produto final sem possibilidade de alteração;
- Adotar o método ágil permitiu identificar o potencial do sistema para resolver problemas que não foram inicialmente mapeados e incluí-los como novas fases do desenvolvimento;
- As constantes trocas entre as equipes de desenvolvedores e da prefeitura potencializaram trocas de conhecimentos que, por sua vez, otimizaram as melhorias feitas ao sistema e mantiveram o SMAE aderente às necessidades da prefeitura;
- Optar por um software livre de código aberto possibilitou a conversão do SMAE em um patrimônio institucional que não dependente do pagamento de uma licença, dando autonomia à Prefeitura e soberania sobre os dados imputados. Além disso, o SMAE se tornou, assim, um bem público que pode ser compartilhado e melhorado por outros entes públicos, permitindo sua escalabilidade.

Por fim, também foram identificados alguns desafios para o desenvolvimento futuro do SMAE, tanto quanto sistema quanto como política pública:

- Para além da continuidade dos aprimoramentos dentro de cada módulo, é necessário aprimorar a integração dos módulos entre si. Apesar de haver conexões pontuais, ainda há muito o que ser aprimorado para que as informações inseridas em um projeto do Gestão de Projetos alimentem automaticamente a evolução de uma meta no PdM, por exemplo;
- É preciso também continuar a difusão do uso do SMAE para outros órgãos da Prefeitura. Apesar de já haver algumas experiências de uso autônomo do sistema na SEGES e algumas experiências piloto em empresas públicas, ainda há muito a ser feito para que o sistema seja amplamente adotado fora da SEPEP (hoje SEPLAN) e da SERI;
- Por fim, é necessário superar resistências ao uso do sistema. O SMAE trouxe mudanças a processos de trabalho que antes eram feitos por planilhas ou outros tipos de documento que eram enviados por e-mail, por exemplo. A substituição desse modelo para um uso mais rotineiro tem enfrentado resistência em algumas secretarias, o que é um desafio para a expansão de sua implementação.

4. CONCLUSÃO

O presente estudo de caso evidencia como a Prefeitura de São Paulo, ao enfrentar desafios complexos de planejamento, monitoramento e gestão de projetos, desenvolveu e implementou o SMAE como instrumento estratégico de governança pública. A trajetória do SMAE demonstra que a combinação entre conhecimento institucional acumulado, em grande medida por profissionais da carreira dos APPGGs, adoção de metodologias ágeis, utilização de software livre e desenvolvimento centrado no domínio organizacional permitiu não apenas a automatização de processos, mas a consolidação de um bem público que promove a soberania tecnológica, a padronização de informações e a integração de dados em múltiplas dimensões de atuação governamental.

Ademais, a experiência evidencia que a inovação no setor público é um processo incremental, no qual a interação contínua entre equipes técnicas, gestores e órgãos externos possibilita ajustes e melhorias constantes, alinhando soluções tecnológicas às necessidades reais da administração municipal. Por fim, o SMAE representa não apenas um avanço em termos de eficiência e transparência, mas também um modelo de gestão replicável, capaz de fortalecer a capacidade institucional e a aprendizagem organizacional, contribuindo para o desenvolvimento sustentável de políticas públicas baseadas em evidências e orientadas por resultados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF. Diário Oficial da União, 2001.

EVANS, Eric. Domain-Driven Design: Tackling Complexity in the Heart of Software. Boston: Addison-Wesley, 2003.

Rede Nossa São Paulo. Plano de Metas, 2019. REDES e CAMPANHAS. Disponível em: <<https://nossasaopaulo.org.br/campanhas/#1>>. Acesso em: 10/08/2025.

ROBERTS, A.. Innovation facets and core values: how different forms of innovation can cause different reactions. Observatory of Public Sector Innovation (OPSI), 2019. <<https://oecd-opsi.org/blog/innovation-facets-and-core-values-how-different-forms-of-innovation-can-cause-different-reactions/>> Acesso em: 09/08/2025.

SÃO PAULO (SP). Decreto Nº 58.447, de 1º de outubro de 2018. Regulamenta a Lei nº 16.574, de 18 de novembro de 2016, que dispõe sobre a utilização de softwares livres em computadores utilizados pelos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta. São Paulo, SP: Diário Oficial da Cidade de São Paulo, 2018.

SÃO PAULO (SP). Decreto Nº 63.336, de 11 de abril de 2024. Estabelece procedimentos para o monitoramento e a avaliação do Programa de Metas, previsto no artigo 69-A da Lei Orgânica do Município de São Paulo; institui a Rede do Sistema de Monitoramento e Acompanhamento Estratégico do Programa de Metas - Rede SMAE; institui os Ciclos de Avaliação de Políticas Públicas da Prefeitura Municipal de São Paulo e a Comissão de Avaliação de Políticas Públicas da Prefeitura Municipal de São Paulo, e confere outras providências. São Paulo, SP: Diário Oficial da Cidade de São Paulo, 2024.

SÃO PAULO (SP). Decreto nº 64.017, de 29 de janeiro de 2025. Modifica parcialmente a estrutura da Secretaria do Governo Municipal e altera os Decretos nº 58.030, de 12 de dezembro de 2017, nº 53.687, de 2 de janeiro de 2013, e nº 64.008, de 16 de janeiro de 2025, bem como os cargos de provimento em comissão que especifica, nos termos da Lei nº 17.708, de 3 de novembro de 2021. São Paulo, SP: Diário Oficial da Cidade de São Paulo, 2025.

SÃO PAULO (SP). **Emenda à Lei Orgânica Nº 30, de 26 de fevereiro de 2008.** Acrescenta dispositivo à Lei Orgânica do Município de São Paulo, instituindo a obrigatoriedade de elaboração e cumprimento do Programa de Metas pelo Poder Executivo. São Paulo, SP: Diário Oficial da Cidade de São Paulo, 2008.

SÃO PAULO (SP). **Lei Nº 16.193, de 5 de maio de 2015.** Dispõe sobre a criação do Quadro dos Profissionais de Gestão Governamental – QPGG e das carreiras de Auditor Municipal de Controle Interno – AMCI e de Analista de Políticas Públicas e Gestão Governamental – APPGG, bem como institui o respectivo regime de remuneração por subsídio. São Paulo, SP: Diário Oficial da Cidade de São Paulo, 2015.

SCHWABER, Ken; SUTHERLAND, Jeff. **The Scrum Guide: The Definitive Guide to Scrum: The Rules of the Game.** 2020. Disponível em: <<https://scrumguides.org/scrum-guide.html>> Acesso em: 30/08/2025.

SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO, SÃO PAULO (SP). **Portaria nº 13/SGM/SEGES/2021.** Institui as temáticas prioritárias para alocação de Analistas de Políticas Públicas e Gestão Governamental - APPGG no exercício descentralizado da carreira. São Paulo, SP: Diário Oficial da Cidade de São Paulo, 2025.

SMAE. **Sistema de Monitoramento e Acompanhamento Estratégico, 2025.** Início. Disponível em: <<https://smae.prefeitura.sp.gov.br/>>. Acesso em: 09/08/2025.

SNOWDEN, David J. **The Cynefin Framework.** Wikipedia, 2025. Disponível em: <https://en.wikipedia.org/wiki/Cynefin_framework> Acesso em: 30/08/2025.

Arquivos, memória e educação: a construção da política e da governança de gestão documental na Rede Municipal de Ensino de São Paulo



**Miriã Gomes do
Nascimento**

RESUMO

Este artigo analisa a implantação da política de gestão documental na Secretaria Municipal de Educação (SME) de São Paulo, com foco na governança como eixo estruturante do processo. A pesquisa, de caráter qualitativo e documental, abrange o período de 2021 a 2025 e examina a atuação articulada entre SME, as Diretorias Regionais de Educação (DREs) e unidades escolares (UEs). Os resultados demonstram que a governança, ao integrar normas, sistemas e atores institucionais, consolidou uma política pública voltada à preservação da memória e à transparência administrativa. Conclui-se que a gestão documental, mais que um procedimento técnico, constitui uma prática estratégica de governança e de fortalecimento institucional.

Palavras-chave: Gestão documental; Governança pública; Memória institucional; Educação municipal; Política pública; Preservação documental.

1. INTRODUÇÃO

A gestão documental compreende o conjunto de procedimentos destinados a organizar a produção, tramitação, uso, avaliação, armazenamento e destinação dos documentos ao longo de seu ciclo de vida. Abrangendo tanto os suportes físicos quanto os digitais, tem como objetivos assegurar a eficiência administrativa, a transparência das ações públicas, bem como a autenticidade e a segurança das informações produzidas (DURANTI, 1994; BELLOTTO, 2014).

Sua consolidação ocorre por meio de normas que padronizam a produção e o acesso aos documentos, garantindo o cumprimento de prazos legais e o respeito aos princípios da administração pública. Nesse sentido, a gestão documental ocupa posição central no funcionamento do Estado, uma vez que os atos administrativos se materializam em documentos, cuja validade é capaz de gerar ou retirar direitos.

Contudo, embora seja amplamente reconhecida como um conjunto de normas e procedimentos técnicos, este artigo parte do questionamento: *como a governança se configura como elemento fundamental para o sucesso de uma política de gestão documental? Governança compreendida como a articulação horizontal entre atores diversos para enfrentar desafios comuns (SECCHI, 2009)*.

Parte-se da hipótese de que, se a gestão documental fosse apenas uma questão normativa, bastaria instituir um arcabouço regulatório para responder às demandas do Estado e da sociedade civil no que tange à documentação pública. No entanto, o estudo propõe compreender, a partir do caso da implantação da política de gestão documental na Secretaria Municipal de Educação de São Paulo (SME) e em outras unidades da educação municipal, o papel da governança enquanto estrutura de normas, recursos, processos decisórios e mecanismos de participação.

Em outras palavras, defende-se que a criação de instâncias próximas ao usuário final — vivas, ativas e capazes de promover o diálogo entre diferentes níveis institucionais — é condição essencial para a mudança cultural necessária à efetividade da política.

Essa discussão se torna ainda mais relevante diante do atual contexto de transformação digital do Estado brasileiro. A crescente autonomia dos servidores na produção de documentos e o avanço das tecnologias de informação tornam mais complexa a atuação das estruturas centrais de controle e acompanhamento. Paralelamente, o ambiente digital e a internet ampliaram de forma exponencial o volume de documentos públicos produzidos, exigindo novas formas de governança baseadas em modelos matriciais de poder, com maior diálogo e agilidade na tomada de decisão.

O êxito de uma política de gestão documental, portanto, depende de sua capacidade de alcançar todos os produtores e usuários de documentos — incluindo o cidadão — e, sobretudo, de assegurar o funcionamento racional, eficiente e transparente da máquina pública para a melhor entrega dos serviços.

A abordagem tradicional, centrada apenas na definição e divulgação de normas e na realização pontual de cursos de capacitação, mostra-se insuficiente para gerar o engajamento necessário. Surge, assim, a questão central: como promover a efetiva integração entre normatização, governança e cultura institucional?

Nada é mais emblemático da burocracia do que a imagem de um escritório repleto de pilhas de papel, representando lentidão, complexidade e falta de transparência.

Hoje, ainda que essa pilha não seja mais visível — porque migrou para o universo digital —, ela continua a existir. A digitalização não extinguiu a acumulação documental; apenas transferiu sua materialidade para novos suportes e sistemas, mantendo os desafios de preservação e acesso. Sob essa perspectiva, a gestão documental se revela como expressão concreta da cultura institucional.

Portanto, alterar práticas de produção, circulação, preservação e eliminação de documentos implica promover uma mudança cultural — uma das mais desafiadoras no âmbito da administração pública. A governança, portanto, apresenta-se como a chave interpretativa para compreender como esses processos se estruturam e se consolidam no cotidiano estatal.

O artigo está estruturado de modo a conduzir o leitor da fundamentação teórica à análise empírica e às conclusões do estudo. Inicialmente, apresenta-se uma discussão bibliográfica sobre os conceitos de governança, gestão governamental e governança aplicada à gestão documental, que sustenta a reflexão proposta. Em seguida, a metodologia descreve os procedimentos e fontes utilizados, evidenciando a abordagem qualitativa e documental.

Na sequência, é traçado o histórico da gestão documental na SME, seguido da análise da normatização, com destaque para o processo de elaboração da Tabela de Temporalidade de Documentos das Atividades-Fim da Educação.

O texto avança para o exame dos recursos institucionais, incluindo o Arquivo da Educação e o contrato de serviços de tratamento de documentos, e das instâncias de governança criadas nas Diretorias Regionais de Educação (DREs) e nas unidades escolares (UEs). Por fim, são apresentados os impactos e desafios observados na implementação da política e, na conclusão, as principais reflexões e contribuições do estudo, que ressaltam a importância da governança como eixo estruturante da gestão documental no setor público.

2. METODOLOGIA DE PESQUISA

O estudo caracteriza-se como qualitativo, documental e exploratório, voltado à compreensão do papel da governança na implantação da política de gestão documental na Rede Municipal de Ensino (RME). Diante de um fenômeno complexo, que exige uma visão integrada de seus múltiplos elementos, o estudo de caráter descritivo mostra-se o mais adequado (GODOY, 1995).

O período de análise compreende os anos de 2021 a 2025, delimitado pela intensificação das iniciativas de gestão documental no âmbito da SME.

A opção pela abordagem qualitativa decorre do interesse em compreender os sentidos e dinâmicas institucionais envolvidos na consolidação da política, privilegiando a análise de documentos administrativos como evidências da cultura organizacional. Trata-se, portanto, de uma pesquisa documental, conforme definição de Gil (2008), que enfatiza a análise de materiais que ainda não receberam tratamento analítico, permitindo a reconstrução de fenômenos sociais a partir de registros originais produzidos no contexto de sua ocorrência.

O corpus da pesquisa foi composto por fontes institucionais primárias produzidas ou publicadas pela própria SME e por órgãos correlatos da Prefeitura de São Paulo. Entre elas, destacam-se as atas e listas de presença das reuniões das Equipes de Gestão Documental (EDOCs), utilizadas para identificar a composição dos grupos, a frequência das reuniões e assuntos abordados; os projetos de Gestão Documental, do Arquivo Digital e do Arquivo Municipal da Educação, que explicitaram os objetivos, etapas e diretrizes de implantação da política; e as apresentações institucionais que marcam momentos-chave do processo, como o *Diagnóstico de Gestão Documental* (2021), o *Lançamento do Programa de Gestão Documental* (2022) e a *Abertura do Projeto Piloto de Avaliação Documental nas Escolas* (2025).

Complementarmente, foram consultadas bases de dados públicas, como o Portal da Transparência da Prefeitura de São Paulo e o Painel de Dados do Arquip, que possibilitaram o levantamento da quantidade de unidades e de documentos, respectivamente. Também foram analisadas portarias e normativas publicadas no *Diário Oficial do Município*, especialmente aquelas relacionadas à criação das EDOCs, à instituição dos pontos focais de gestão documental nas DREs e à formação de grupos de trabalho voltados à normatização dos procedimentos. Por fim, a leitura do *Termo de Referência* para contratação de serviços de guarda, avaliação e digitalização de documentos para avaliar as dimensões técnicas e operacionais da política em sua relação com fornecedores e serviços especializados.

O universo da pesquisa compreende os principais atores institucionais envolvidos na implantação da política de gestão documental da SME. Internamente, destacam-se a EDOC/SME, responsável pela coordenação das ações; o Grupo de Trabalho de Normatização da Gestão Documental na Educação, que colaborou com as definições de procedimentos e fluxos; os pontos focais de gestão documental das DREs, que atuaram na articulação territorial; e o grupo de escolas participantes do projeto piloto de avaliação documental, que representou a etapa de aplicação da política na ponta. Como agentes externos, figuram o Arquivo Público Municipal de São Paulo (Arquip/SEGES), órgão central do Sistema de Arquivos do Município, e o Arquivo Histórico Municipal (AHM/SMC), responsável pela preservação e difusão de documentos de valor permanente, ambos parceiros estratégicos no processo de governança e preservação documental.

O enquadramento teórico em políticas públicas e governança baseou-se em Secchi (2014) e Bucci (2006, 2019), que oferecem instrumentos analíticos para compreender a articulação entre normas, estruturas de poder e recursos no processo de formulação e implementação de políticas públicas.

Em suma, a pesquisa evidencia o entrelaçamento entre normas, estruturas de poder e recursos, ressaltando o papel da governança na consolidação da política de gestão documental na Administração Pública.

3. DISCUSSÃO BIBLIOGRÁFICA

O conceito de governança, no contexto da Administração Pública, emerge da necessidade de repensar o papel do Estado diante das transformações políticas, econômicas e sociais ocorridas a partir da segunda metade do século XX. Inicialmente, o modelo burocrático tradicional, de base weberiana, privilegiava a profissionalização do serviço público e a separação entre política e administração. O objetivo era assegurar a neutralidade e a eficiência técnica da máquina estatal, reduzindo a interferência de valores subjetivos na execução das políticas públicas. Nessa lógica, cabia à burocracia governamental atuar de forma apolítica e imparcial, voltada às atividades-meio — como orçamento, gestão de pessoas e organização administrativa —, buscando eficiência e economicidade (OLIVEIRA et al., 2016).

No Brasil, um importante marco é a Constituição Federal de 1988 e o processo de redemocratização, quando se instaurou um novo paradigma sociocêntrico, caracterizado pela descentralização e pela ampliação da participação social. A partir dos anos 1990, consolida-se no Brasil a chamada Nova Administração Pública (NAP), influenciada por um perfil mais liberal do Estado e pela necessidade de aprimorar a gestão de recursos socioeconômicos. Contudo, a ênfase excessiva nas técnicas gerenciais, inspiradas no setor privado, revelou-se insuficiente para lidar com a complexidade das demandas sociais e com a dimensão política inerente à ação estatal (OLIVEIRA et al., 2016).

É nesse contexto que se desenvolve a noção contemporânea de governança pública, compreendida não apenas como um conjunto de técnicas de gestão, mas como um padrão de referência que orienta a estrutura, os comportamentos organizacionais e os processos administrativos, integrando dimensões políticas, institucionais e sociais. A governança envolve tanto o desenho das estruturas de poder quanto os mecanismos de cooperação entre Estado, mercado e sociedade civil. Ela pressupõe uma Administração Pública que se organiza a partir de princípios de transparência, responsabilidade, ética, coordenação interinstitucional e participação cidadã, articulando liderança, estratégia e controle como dimensões indissociáveis da gestão (Tribunal de Contas da União, 2018).

No modelo do Novo Serviço Público (NSP), a governança assume funções ampliadas, baseadas na gestão compartilhada e cooperada entre Estado, servidores, iniciativa privada e sociedade civil. A cidadania deixa de ser apenas receptora de políticas públicas e passa a ser coprodutora de decisões e resultados, o que requer novas formas de mediação e coordenação. Ainda assim, permanecem desafios estruturais, como a concentração de poder no Executivo, práticas patrimonialistas e desigualdades no acesso aos direitos sociais, que limitam a efetividade de uma governança verdadeiramente democrática e participativa (MATIAS-PEREIRA, 2022; VIEIRA, 2019).

Portanto, a governança na Administração Pública pode ser entendida como um modelo relacional de gestão, no qual o Estado atua como articulador de políticas, mediador de interesses e garantidor de direitos, em constante diálogo com a sociedade. Essa perspectiva desloca o foco da eficiência isolada para a efetividade coletiva, em que o valor público é produzido de modo colaborativo e sustentado por normas claras, estruturas institucionais sólidas e adequada alocação de recursos.

No campo da Gestão Documental da Educação, esse paradigma de governança adquire um significado concreto: a política de gestão documental só se sustenta quando há integração entre normatização (Tabela de Temporalidade de Documentos da Educação), recursos institucionais (Arquivo da Educação e serviços contratados) e coordenação entre atores (SME, DREs e escolas). Assim, a governança documental torna-se expressão prática da governança pública, pois combina liderança institucional, regulação normativa e participação descentralizada, assegurando autenticidade, transparência e preservação da memória educacional.

Mas de quais documentos se trata, afinal? Para responder a essa questão, é necessário retomar conceitos fundamentais da arquivologia. Documento é toda informação gravada sobre um suporte - físico ou digital. Neste sentido, cabem uma série de itens, desde os documentos diplomáticos até documentação de apoio, bases de dados, portais eletrônicos, postagens em redes sociais, peças de comunicação, entre outras. Todos esses materiais são produzidos pela administração pública no exercício de suas atividades e, por isso, também devem ser objeto de políticas de gestão do conhecimento e de outras práticas voltadas à organização, preservação e uso estratégico da informação.

Para fins deste estudo, o foco recai sobre os documentos diplomáticos, entendidos, segundo Heloísa Bellotto (2006), como “o registro legitimado do ato administrativo ou jurídico, o qual, por sua vez, é consequência do fato administrativo ou jurídico.”

A autora aprofunda essa definição ao citar Meireles (1989), para quem “se é ‘ato jurídico todo aquele que tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar ou extinguir direitos’, o ato administrativo lhe corresponde, porém eivado pela finalidade da administração pública. Melhor dizendo: ‘ato administrativo é toda manifestação unilateral da vontade da administração pública que, agindo nesta qualidade, tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos ou impor obrigações aos administrados ou a si própria.’” (BELLOTTO, 2006, p. 51).

O termo arquivo, conforme o *Dicionário Brasileiro de Terminologia Arquivística* (Arquivo Nacional, 2005), possui múltiplas acepções. Em primeiro lugar, designa o “conjunto de documentos produzidos e acumulados por uma entidade coletiva, pública ou privada, pessoa ou família, no desempenho de suas atividades, independentemente da natureza do suporte”. Também se refere à “instituição ou serviço que tem por finalidade a custódia, o processamento técnico, a conservação e o acesso a documentos”. Além disso, pode indicar tanto as instalações físicas onde funcionam arquivos quanto o mobiliário destinado à guarda documental.

Para os propósitos deste estudo, considera-se o Arquivo Municipal da Educação como a instituição arquivística responsável pela custódia, preservação e disponibilização dos documentos produzidos no âmbito da educação municipal.

O conjunto de documentos acumulados na SME, nas DREs e nas unidades educacionais é aqui denominado Massa Documental Acumulada (MDA), conforme o conceito apresentado no Guia para *Avaliação da Massa Documental Acumulada*, elaborado pelo Arquivo Público do Estado de São Paulo. A instituição arquivística recebe, de forma natural, toda a documentação produzida pela administração pública que tenha alcançado a segunda ou a terceira idade documental, em observância ao princípio da cumulatividade. Esse princípio estabelece que os arquivos incorporam a totalidade dos documentos resultantes das atividades institucionais, sem seleção prévia por tema ou assunto.

Dessa forma, a formação do acervo de um arquivo público difere substancialmente da constituição de coleções em centros de documentação, bibliotecas ou museus, pois resulta de um processo orgânico de acumulação vinculado à própria dinâmica administrativa e funcional das instituições produtoras.

Essa natureza orgânica dos arquivos, fundamentada no princípio da proveniência e na acumulação natural dos documentos, sustenta o caráter funcional da gestão documental. Para compreender o ciclo de vida desses documentos e orientar sua destinação adequada, aplica-se a Teoria das Três Idades, que estabelece uma divisão segundo a frequência de uso e o valor atribuído aos registros ao longo do tempo.

De acordo com essa teoria, os documentos passam por três fases distintas: corrente, intermediária e permanente. Na fase corrente, os documentos recém-produzidos possuem valor primário e são utilizados com alta frequência nas atividades rotineiras da instituição, permanecendo geralmente no setor onde foram gerados — como, no caso das escolas, nas secretarias. Na fase intermediária, o uso torna-se ocasional, e os documentos, embora ainda possam ter valor jurídico, fiscal ou administrativo, são transferidos para locais de guarda temporária, comumente conhecidos como “arquivos mortos”. Por fim, a fase permanente corresponde aos documentos que, tendo cumprido suas funções administrativas, adquirem valor histórico, probatório ou informativo e devem ser preservados de forma definitiva.

Nas unidades escolares, essa última categoria pode incluir, por exemplo, álbuns fotográficos antigos, boletins, diários de classe, atas ou plantas arquitetônicas originais — registros que, além de documentar a trajetória institucional, contribuem para a preservação da memória educacional e para a construção da identidade da escola.

A Teoria das Três Idades oferece o fundamento conceitual para a gestão documental, mas é a Tabela de Temporalidade de Documentos da Educação que torna essa teoria operacionalizável no cotidiano administrativo. Trata-se de um instrumento arquivístico essencial, responsável por classificar toda a documentação produzida pela instituição, estabelecendo prazos de guarda e definindo a destinação final de cada tipo documental — seja a preservação permanente, seja a eliminação segura.

A tabela de temporalidade garante a racionalização da produção documental e promove a eficiência administrativa, ao mesmo tempo em que assegura a preservação da memória institucional. Ela permite que cada documento cumpra adequadamente seu ciclo de vida, evitando tanto o acúmulo desnecessário de informações quanto a perda de registros de valor histórico e probatório.

Nesse contexto, a gestão documental pode ser compreendida como o conjunto de normas, fluxos e procedimentos que asseguram a produção, o uso, a tramitação, o armazenamento e a destinação dos documentos de forma segura e sistemática. Mais do que uma prática técnica, ela constitui uma política pública voltada à transparência, à eficiência administrativa e à preservação da memória coletiva.

A consolidação dessa política, contudo, depende da existência de mecanismos de governança capazes de articular normas, recursos e atores institucionais. No âmbito da educação municipal, a governança da gestão documental expressa-se na coordenação entre SME, DREs e unidades escolares, assegurando a continuidade e a coerência das ações ao longo do ciclo de vida dos documentos. Essa estrutura compartilhada fortalece a descentralização e integra a gestão documental ao planejamento estratégico da política educacional.

Mais do que um instrumento técnico-administrativo, a governança documental revela uma dimensão política e institucional, pois envolve liderança, coordenação e controle, articulando diferentes instâncias em torno da produção de valor público e da preservação da memória. Assim, a experiência da Rede Municipal de Ensino de São Paulo constitui um caso ilustrativo para o campo das políticas públicas, ao demonstrar que a efetividade da gestão documental requer tanto instrumentos normativos e tecnológicos quanto arranjos de governança capazes de garantir sua implementação, avaliação e sustentabilidade.

4. MARCOS LEGAIS DA GESTÃO DOCUMENTAL

A organização documental na administração pública não se configura apenas como uma boa prática de gestão, mas como uma exigência legal e constitucional. A Constituição Federal de 1988 estabelece o direito fundamental de acesso à informação (art. 5º), reconhece os documentos como parte integrante do patrimônio cultural brasileiro (art. 23, III) e atribui à administração pública a responsabilidade pela gestão da documentação governamental e pela sua consulta pública (art. 216, § 2º).

Esses dispositivos foram regulamentados por dois marcos normativos fundamentais: a Lei nº 8.159/1991, conhecida como *Lei de Arquivos*, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e consolida o dever estatal de garantir a preservação e o acesso à documentação pública; e a Lei nº 12.527/2011, a *Lei de Acesso à Informação (LAI)*, que reforça a transparência administrativa e o controle social como princípios estruturantes da gestão pública.

No âmbito municipal, a Lei nº 14.141/2006 estabelece as normas relativas aos processos administrativos na cidade de São Paulo, assegurando princípios como eficiência, publicidade e transparência.

Ampliando o escopo para além dos processos, o Decreto nº 57.783/2017 institui a Política de Gestão Documental e cria o Sistema de Arquivos do Município de São Paulo (SAMSP), configurando a base normativa para a organização, avaliação, guarda e destinação dos documentos públicos municipais.

O Decreto define como órgão central do SAMSP o Arquivo Público Municipal “Jornalista Paulo Roberto Dutra” (Arquip), vinculado à Secretaria Municipal de Gestão (SEGES), responsável por formular diretrizes e promover a padronização das práticas de gestão documental em toda a Prefeitura. Essa centralização é essencial para garantir o uso de tabelas de temporalidade unificadas, planos de classificação padronizados e sistemas eletrônicos integrados — como o Sistema Eletrônico de Informações (SEI), o Sistema Municipal de Processos (SIMPROC) e o Trâmite Interno Digital (TID) —, independentemente do órgão produtor.

O SAMSP é constituído pelo Arquip (órgão central), pelo Arquivo Histórico Municipal (AHM) vinculado à Secretaria Municipal de Cultura (SMC) e pelos órgãos setoriais de arquivo de cada secretaria e entidade municipal, a quem cabe a gestão dos respectivos acervos. Essa estrutura promove uma rede de governança arquivística que articula instâncias de formulação normativa, execução e preservação da memória institucional.

Com o objetivo de operacionalizar a política estabelecida pelo Decreto nº 57.783/2017, foi publicada a Portaria SGM/SEGES/CGDOC nº 1/2021, que instituiu as EDOCs em todos os órgãos e entidades da administração. Essas equipes atuam como pontos focais de governança, com atribuições que envolvem:

- a interlocução direta com o Arquip;
- a elaboração e atualização do Plano de Classificação de Documentos (PLCD) e da Tabela de Temporalidade de Documentos (TTD);
- a administração dos sistemas eletrônicos de gestão documental;
- o zelo pela guarda física e digital dos documentos;
- a produção de inventários e controles estatísticos;
- a manutenção do Cadastro de Acervos do SAMSP;
- a orientação das atividades de protocolo e produção documental com base na Política de Gestão Documental.

Em conjunto, esses dispositivos legais compõem a estrutura de governança arquivística do município de São Paulo, garantindo coerência, continuidade e transparência às ações de gestão documental e à preservação da memória administrativa e educacional da cidade.

5. HISTÓRICO DA GESTÃO DOCUMENTAL NA EDUCAÇÃO

A estruturação da área de Gestão Documental na SME teve início em 2021, com a chegada de uma Analista de Políticas Públicas e Gestão Governamental (APPGG) designada para elaborar um diagnóstico e propor um projeto voltado à implantação de uma política de gestão documental. Nesse mesmo ano, foi criada a primeira Equipe de Gestão Documental da Educação (EDOC/SME), responsável por coordenar e implementar as ações necessárias à consolidação dessa política.

O ponto de partida foi o diagnóstico inicial da situação documental da SME. Essa investigação reuniu dados sobre iniciativas já existentes e revelou um quadro de esforços fragmentados e desarticulados. Uma pesquisa no Diário Oficial da Cidade de São Paulo identificou a Portaria SME nº 5.308/2010, que havia instituído o primeiro contrato de guarda e digitalização de documentos da Secretaria, voltado principalmente aos prontuários de servidores. Essa medida respondia a uma demanda decorrente do Decreto nº 41.762/2002, que descentralizara a guarda desses prontuários por falta de espaço físico na então SEGES.

O levantamento também apontou a utilização dos sistemas SEI e SIMPROC – comuns a toda Prefeitura. E a existência de acervos relevantes:

- o acervo de Memória Documental, organizado pelo Centro de Multimeios, que reunia registros históricos de alguns setores e escolas;
- e o acervo armazenado na guarda terceirizada de documentos.

Posteriormente, o diagnóstico concentrou-se nas DREs, buscando compreender o volume documental produzido, os responsáveis pela gestão dos acervos e as principais dificuldades enfrentadas. Os resultados apontaram problemas estruturais:

- ausência de padronização na classificação e na avaliação dos documentos encaminhados para a digitalização e guarda terceirizada;
- insegurança em relação aos procedimentos de eliminação;
- desconhecimento dos servidores sobre o contrato de guarda e sobre a existência da Memória Documental;
- inexistência de Arquivos Intermediário e Permanente;
- falta de articulação entre as iniciativas existentes.

O tamanho da Educação complexificava os desafios. A SME é a maior secretaria da Prefeitura de São Paulo, reunindo cerca de dois terços dos servidores municipais e atendendo diariamente mais de um milhão de crianças, bebês, jovens e adultos. A rede é composta por mais de 4.000 unidades escolares, geridas em 13 DREs distribuídas por todo o território municipal, sendo que cerca de 2.500 UEs são instituições parceiras.

Esse porte resultava em um acúmulo gigantesco de documentos físicos e digitais, gerando custos elevados de armazenamento e riscos constantes de perda de informações — seja por descarte inadequado, más condições ambientais ou acidentes. Como adverte Bellotto (2004), “a única diferença é que o descarte pode ser improvisado e desordenado ou bem estudado e sistemático.”

Os números levantados por ocasião do lançamento do Programa de Gestão Documental da Educação ilustravam a dimensão do problema:

- 48.835 processos administrativos físicos abertos;
- 9.679 processos aguardando envio ao arquivo;
- 131.472 processos eletrônicos abertos (90% pelas DREs);
- 109.532 TIDs (documentos avulsos e expedientes) em tramitação;
- 5,1 milhões de páginas digitalizadas no ano anterior;
- 38.938 caixas armazenadas na guarda terceirizada.

Esses dados evidenciaram a urgência de uma política que garantisse unidade, segurança e preservação da memória documental da Educação.

A partir deste diagnóstico, a EDOC/SME estruturou o Projeto de Gestão Documental da Educação, organizado em quatro pilares principais:

1. Normas e regulamentação – elaboração da Tabela de Temporalidade das Atividades-Fim da Educação e definição de procedimentos padronizados;
2. Infraestrutura física – criação de espaços adequados e seguros para a guarda de documentos;
3. Soluções tecnológicas – integração entre os sistemas existentes e desenvolvimento de repositórios digitais;
4. Governança e capacitação – articulação entre SME, DREs e escolas, com ações formativas voltadas aos servidores.

6. TABELA DE TEMPORALIDADE

A Tabela de Temporalidade constitui o instrumento central de qualquer política de arquivos, pois define o prazo de guarda dos documentos, determina sua destinação final — eliminação ou guarda permanente —, assegura segurança jurídica e administrativa aos gestores, racionaliza o uso de espaços e recursos e preserva a memória institucional ao identificar os registros de valor histórico e informativo (ARQUIVO NACIONAL, 2005).

No campo educacional, assume relevância adicional por padronizar a linguagem e os procedimentos entre escolas, DREs e SME, promovendo coerência e uniformidade em toda a Rede Municipal de Ensino. Diante disso, uma das ações prioritárias da Política de Gestão Documental foi a elaboração da Tabela de Temporalidade de Documentos das Atividades-Fim da Educação.

Conforme Bellotto (2006), a tabela de temporalidade é a expressão prática do princípio arquivístico da organicidade, pois traduz a função e o contexto de produção documental em critérios objetivos de avaliação e destinação. Assim, mais do que um instrumento técnico, ela constitui uma ferramenta de governança institucional, articulando as dimensões jurídica, administrativa e histórica dos documentos públicos.

Existem dois modelos principais de tabela de temporalidade: o estrutural, baseado na organização administrativa, e o funcional, que parte das funções dos registros documentais (BELLOTTO, 2006). Embora o modelo estrutural possa ser mais ágil na elaboração inicial, tende a se tornar obsoleto diante de alterações organizacionais. Por essa razão, optou-se pelo modelo funcional, que oferece maior estabilidade e coerência ao longo do tempo, além de favorecer a visão sistêmica defendida por Samuels (1992) na proposta de Institutional Documentation Plan, segundo a qual a avaliação deve refletir a totalidade das funções e relações institucionais, e não apenas a estrutura formal.

O método adotado baseou-se na experiência do Arquivo Público do Estado de São Paulo, combinando análise da legislação com entrevistas junto aos produtores de documentos. Para isso, elaborou-se um roteiro de entrevistas aplicado a servidores de diferentes tipos de unidades educacionais — CEIs, EMEIs, EMEFs, CECIs, CIEJAs e CMCTs —, além de representantes de conselhos (CME, CACS-Fundeb) e de áreas especializadas, como Educação Especial, classes hospitalares e proteção de crianças em situação de vulnerabilidade. Essa abordagem empírica reforça o princípio da proveniência, ao reconhecer o produtor como elemento central na identificação do valor e do contexto documental (DURANTI, 1998).

Importante destacar o papel do Arquip, que tem a atribuição de apoiar os órgãos na elaboração das tabelas de temporalidade. O Arquivo Público acompanhou todo o processo de elaboração da tabela de temporalidade, e contribuiu com reflexões e o conhecimento de outras tabelas do Município para evitar repetições.

O processo de aprovação da Tabela de Temporalidade das Atividades-Fim da Educação foi mais amplo que o exigido pela legislação, buscando garantir legitimidade e representatividade diante da complexidade da Rede Municipal de Ensino. Após a elaboração da versão preliminar, a tabela foi submetida à consulta pública, recebendo 190 contribuições, todas analisadas e respondidas de forma transparente. Em seguida, foi apreciada pelo Conselho Municipal de Educação (CME), que emitiu parecer favorável após debate sobre as escolhas metodológicas e conceituais.

A partir daí, o processo seguiu o rito de aprovação de tabelas na Prefeitura de São Paulo: foi aprovada por SEGES/Arquip e posteriormente pelo SMC/AHM. Garantindo assim, a apreciação pelas instituições arquivísticas da cidade.

A Analista de Políticas Públicas e Gestão Governamental, foi responsável por definir a metodologia, orientar a equipe e acompanhar o desenvolvimento do trabalho. Contudo, a elaboração da tabela constituiu também um processo formativo para a equipe de Gestão Documental da SME, que conduziu entrevistas, consolidou informações e participou ativamente da análise funcional. Assim, a construção da tabela representou não apenas a produção de um instrumento técnico, mas também um processo pedagógico de capacitação e fortalecimento institucional (BELLOTTO, 2006; SAMUELS, 1986).

7. O ARQUIVO DA EDUCAÇÃO E OS SERVIÇOS DE GESTÃO DOCUMENTAL

Desde 2010, a Secretaria Municipal de Educação mantinha um contrato voltado à guarda e digitalização de documentos. Parte dos acervos das DREs e da própria SME era digitalizada e, posteriormente, armazenada em galpões sobre pallets, sob a lógica de que não seriam mais manuseados. Esse modelo, no entanto, revelou fragilidades significativas: a ausência de aplicação das tabelas de temporalidade impedia a padronização das classificações; documentos semelhantes recebiam denominações distintas (“processo de contrato” e “processo licitatório”), o que comprometia a recuperação da informação; unidades eram identificadas por diferentes nomenclaturas (“DRE-G” e “DRE Guaianazes”); e, diante de falhas na digitalização, era necessário manusear grandes quantidades de caixas para localizar o material desejado.

Com a implantação da Política de Gestão Documental, o modelo foi integralmente reformulado. O armazenamento passou a ser realizado em mobiliário técnico e prédios com infraestrutura adequada, incluindo controle ambiental e segurança. As caixas adotadas seguem padrão arquivístico, não podendo ser empilhadas. Para documentos de guarda permanente, o armazenamento é feito horizontalmente, garantindo maior estabilidade física e preservação do suporte em papel.

Antes da reformulação, apenas os documentos digitalizados eram cadastrados. No novo modelo, todas as caixas são abertas e cada documento recebe um código de barras individual, vinculado à Tabela de Temporalidade vigente. Os documentos passam por avaliação documental, sendo classificados nas fases corrente, intermediária ou permanente. Durante o processamento, são removidos elementos metálicos — como clipe e grampos — que aceleram a deterioração do papel. Cada caixa recebe igualmente um código de barras que identifica sua localização exata, assegurando rastreabilidade e pronta recuperação da informação.

Com essas medidas, a SME estruturou o Arquivo da Educação, um espaço técnico voltado ao recolhimento sistemático de documentos, à preservação segundo padrões reconhecidos e à disponibilização segura e acessível da informação. O acervo legado encontra-se em processo de reclassificação arquivística, enquanto os novos documentos já ingressam no sistema corretamente classificados desde a fase de digitalização.

O funcionamento do Arquivo da Educação é sustentado por dois sistemas informatizados: o IM Connect, voltado à gestão do acervo físico, e o InSight, destinado ao acervo digital. A partir da criação do Arquivo, tornou-se possível atender de forma estruturada às demandas das DREs e das coordenadorias da SME relacionadas ao armazenamento, à avaliação e à digitalização de documentos.

Para romper com o cenário anterior — marcado por práticas despadronizadas e soluções pontuais —, foram instituídos fluxos e padrões para o envio de documentos das unidades educacionais ao Arquivo da Educação. Além disso, foram elaboradas normas complementares que definem:

- a padronização da criação, tramitação e manuseio de documentos;
- os procedimentos de transferência ao Arquivo da Educação;
- os critérios de eliminação segura;
- as orientações para digitalização, preservação digital e acesso.

Essas normas, em conjunto com a Tabela de Temporalidade de Documentos das Atividades-Fim da Educação, compõem o marco regulatório da gestão documental da Educação, consolidando práticas de governança da informação, transparência administrativa e preservação da memória institucional.

Verificou-se que mais do que uma estrutura técnica, o Arquivo da Educação e sua equipe configuraram um núcleo de governança. Nessa instância, convergem as dimensões normativa, operacional e estratégica da política, viabilizando o fluxo de informações entre SME, DREs e escolas, e garantindo a unidade sistêmica da gestão documental na Educação.

A etapa seguinte consistiu em expandir essa governança para o nível intermediário, representado pelas DREs, responsáveis por articular o diálogo entre o Arquivo da Educação e as unidades escolares e por garantir a efetividade das diretrizes em todo o território.

8. ESTRUTURAÇÃO DA SME

Inicialmente, a equipe de gestão documental da Secretaria Municipal de Educação organizou-se sob o formato da **Equipe de Gestão Documental**, conforme estabelecido pela Portaria SGM/SEGES/CGDOC nº 1/2021, que instituiu essas equipes em todos os órgãos da Administração Municipal. De acordo com a portaria, cada EDOC deve ser composta por:

- um líder;
- um administrador do SEI;
- um administrador do SIMPROC;
- um responsável pelo protocolo;
- um ponto focal da Tabela de Temporalidade.

No caso da Educação, entretanto, esse modelo apresentou **limitações significativas**. A amplitude da Rede Municipal de Ensino, com mais de **4.000 protocolos ativos, 50 administradores do SEI e 50 do SIMPROC** (entre titulares e suplentes), exigia uma estrutura de articulação muito mais ampla do que a prevista para um grupo de caráter essencialmente deliberativo. Tornava-se necessário estabelecer uma governança intermediária, nas Diretorias Regionais de Educação (DREs), e uma **governança local**, nas escolas — mas também fortalecer a instância central da SME, responsável pela coordenação geral da política.

Ficou evidente que, embora existisse há décadas um **órgão central de arquivos** e uma **legislação consolidada** sobre gestão documental, o tema ainda era **pouco conhecido no âmbito da Educação**. A principal questão que se colocava era como garantir que todos os segmentos da rede compreendessem a existência da política e reconhecessem seu papel dentro dela.

9. ESTRUTURAÇÃO DA ÁREA DE GESTÃO DOCUMENTAL

Diante desse cenário, em **2022** iniciou-se a **estruturação de uma área específica de Gestão Documental** na SME. Para além da EDOC — que manteve sua função de instância colegiada de assessoramento —, foi criada uma **equipe técnica** permanente, dedicada exclusivamente à execução e coordenação das ações da política. Essa mudança ampliou significativamente a capacidade institucional da SME para realizar **visitas técnicas, formações, articulações intersetoriais** e acompanhamento de projetos em andamento.

A nova equipe também assumiu a **gestão dos serviços de guarda e digitalização de documentos**, passando a monitorar os resultados e a qualidade das ações de **classificação e avaliação da massa documental acumulada ao longo de décadas**.

Atualmente, essa equipe é responsável pela **operação do Arquivo da Educação**, atuando como instância técnica de governança central. Cabe a ela intermediar as demandas dos usuários — escolas, DREs e coordenadorias — junto à empresa contratada, acompanhar o cumprimento das normas arquivísticas e **realizar o controle de qualidade** de todos os processos de transferência e recolhimento. Essa função garantiu maior rastreabilidade, padronização e segurança nas atividades de gestão documental, consolidando a SME como o **núcleo central da governança da informação e da memória educacional no município de São Paulo**.

10. O PAPEL ESTRATÉGICO DAS DRES

A implantação da Política de Gestão Documental na RME foi concebida desde o início como um projeto de grande alcance, com o objetivo de abranger todas as instâncias da Educação Municipal — SME, conselhos, DREs e unidades educacionais. Esse caráter transversal é próprio de uma política de governança institucional, em que a coordenação, a cooperação e a padronização de práticas garantem coerência e continuidade na administração pública (OLIVEIRA et al., 2021). Afinal, a documentação permeia todas as áreas da gestão educacional.

As DREs assumiram o papel de instâncias intermediárias de governança, responsáveis por traduzir as diretrizes do nível central em práticas operacionais nas unidades educacionais e retroalimentar o processo decisório com informações do território.

O primeiro passo foi estabelecer um diálogo permanente com as diretorias regionais, mediado pela Assessoria de Articulação com as DREs, que assegurou a participação da equipe de gestão documental nas reuniões semanais dos diretores. Esse canal de comunicação contínua configurou um mecanismo essencial de governança, permitindo o alinhamento entre SME e DREs.

Em seguida, foi promovida uma articulação para os diretores das Divisões de Administração e Finanças (DIAF) das DREs, que revelou um problema estrutural: o grande volume de processos físicos acumulados nas DREs, que não podiam ser encaminhados ao Arquip por falta de espaço. A partir desse diagnóstico, foi constituída uma rede colaborativa, envolvendo os administradores do SIMPROC, Arquip e EDOC/SME.

Posteriormente, uma portaria instituiu os Administradores do Arquivo Intermediário da Educação em cada DRE, formalizando a rede de pontos focais da política de gestão documental. Esses profissionais tornaram-se agentes centrais na operacionalização da governança, responsáveis por difundir orientações, apoiar o cadastro de usuários no sistema do Arquivo da Educação e articular informações entre SME e escolas. Como muitos já exerciam também a função de administradores do SEI, passaram a integrar diferentes frentes da política, contribuindo para a convergência entre os fluxos físicos e digitais de documentação.

Estabeleceu-se uma estrutura integrada de governança documental, na qual a DIAF (responsável por grande parte da documentação de atividades-meio), os administradores e usuários dos sistemas SEI e SIMPROC, e o Arquivo da Educação passaram a atuar de forma coordenada. Pela primeira vez, os diferentes níveis da RME se reconheceram como partes de uma cadeia única de gestão documental, regida por instrumentos padronizados, responsabilidades compartilhadas e objetivos comuns.

Essa experiência nas DREs materializa, na prática, o conceito de governança proposto por Oliveira et al. (2021), entendido como a capacidade de coordenar múltiplos atores e recursos em torno de metas comuns. No contexto da Educação, a governança da gestão documental não se limita à execução de procedimentos técnicos: ela constitui um sistema de relações colaborativas, sustentado pela integração entre normas, sistemas e pessoas, que assegura tanto a eficiência administrativa quanto a preservação da memória institucional.

Em termos arquivísticos, essa articulação entre níveis decisórios e operacionais traduz o princípio de cadeia documental (BELLOTTO, 2006), no qual cada etapa do ciclo de vida do documento está interligada, e reafirma o papel das DREs como elo de coesão entre a produção, o uso e a preservação.

Ao fortalecer essa estrutura, a SME deu concretude à visão de Samuels (1986), segundo a qual a preservação da memória institucional depende de uma avaliação participativa e descentralizada, envolvendo diretamente os produtores da informação.

A consolidação da governança nas DREs criou as condições institucionais necessárias para que a política avançasse à etapa seguinte — a implantação da gestão documental nas escolas. Nesse novo momento, a governança deixa de operar apenas no plano intermediário e passa a se concretizar no nível local, onde a política de gestão documental adquire sentido prático no cotidiano das unidades escolares.

11. IMPLEMENTAÇÃO NAS ESCOLAS: GOVERNANÇA LOCAL E PRESERVAÇÃO DA MEMÓRIA

Após o percurso de consolidação institucional — com a criação do Arquivo da Educação, a contratação de serviços especializados de guarda segura e a publicação da Tabela de Temporalidade de Documentos das Atividades-Fim da Educação —, a política de gestão documental alcançou seu objetivo mais essencial: chegar às escolas, espaço onde a política pública de educação se realiza e onde, cotidianamente, se constrói a memória da Educação. Nesse estágio, a governança deixou de se concentrar nas instâncias centrais e intermediárias e passou a se manifestar no nível local.

O primeiro objetivo da implementação nas escolas foi apoiar a organização dos acervos locais, com base em critérios arquivísticos como tipologia documental, data de criação, frequência de uso e destinação final. Essa sistematização favoreceu o acesso à informação, assegurou a preservação dos registros e possibilitou que cada unidade exercesse a gestão integral de seus documentos, realizando corretamente a triagem entre eliminação e guarda permanente.

Com a publicação da Tabela de Temporalidade das Atividades-Fim, os documentos produzidos nas escolas passaram a ter prazos de guarda padronizados e transparentes. Agora, as escolas estão elaborando, em conjunto com SME e DREs, o fluxo para a eliminação segura dos documentos. Elas não são alvo de uma norma, participam junto, sendo um exemplo de governança compartilhada.

A atuação das escolas representou a última etapa observada neste estudo. Pesquisas futuras poderão analisar os desdobramentos dessa política, especialmente no que se refere à expansão da governança documental para um número maior de unidades e à inclusão das escolas parceiras, consolidando uma rede ampliada de corresponsabilidade.

Observou-se que a política de gestão documental se traduziu em práticas cotidianas — na SME, nas DREs e nas unidades educacionais —, demonstrando que a governança documental atingiu seu propósito fundamental: estruturar-se como um sistema articulado de responsabilidades compartilhadas, unindo diretrizes centrais, coordenação intermediária e execução local em torno de um objetivo comum — garantir a preservação e o acesso à documentação pública.

Como observa Samuels (1986), a preservação da memória institucional depende da participação ativa dos produtores de documentos, capazes de reconhecer o valor histórico e probatório de sua própria produção.

12. CONCLUSÃO

A análise da implantação da política de gestão documental na Secretaria Municipal de Educação de São Paulo evidenciou que a efetividade de uma política pública dessa natureza depende menos da existência de instrumentos normativos isolados e mais da capacidade de articulação entre estruturas, processos e atores institucionais. A governança, compreendida como um arranjo que integra coordenação, cooperação e corresponsabilidade, mostrou-se o elemento central para a consolidação dessa política, ao viabilizar a conexão entre níveis decisórios e operacionais — SME, DREs e unidades educacionais — em torno de um objetivo comum: assegurar a preservação, o acesso e a autenticidade da documentação pública.

Os resultados observados indicam que a gestão documental, quando sustentada por mecanismos de governança, ultrapassa o campo técnico e assume caráter estratégico para a administração pública. Ela fortalece a transparência, promove a eficiência administrativa e contribui para a preservação da memória institucional, dimensões fundamentais para a consolidação de uma cultura de Estado orientada ao conhecimento e à cidadania. No caso da Educação, essa política revela ainda o potencial pedagógico dos arquivos, ao permitir que escolas e servidores reconheçam no documento não apenas um instrumento administrativo, mas um patrimônio coletivo capaz de narrar a história e a identidade da rede municipal de ensino.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARQUIVO NACIONAL (Brasil). **Dicionário brasileiro de terminologia arquivística**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2005. 232 p. (Publicações Técnicas, n. 51). ISBN 85-7009-075-7. Disponível em:<https://bdan.an.gov.br/items/23e9e770-fac2-4e90-8a8b-b81f66af08bc>.

ARQUIVO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Guia para a avaliação dinâmica da massa documental acumulada: eliminação rápida e segura de documentos de arquivo**. 1. versão impressa. São Paulo: Arquivo Público do Estado, 2022. 96 p. : il. ; 18 × 26 cm. ISBN 978-85-69353-09-6. Disponível em:<https://www.arquivoestado.sp.gov.br>.

BELLOTTO, Heloísa Liberalli. **Arquivos permanentes: tratamento documental**. 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

BOWEN, Glenn A. Document analysis as a qualitative research method. **Qualitative Research Journal**, v. 9, n. 2, p. 27–40, 2009.

CAMARGO, Ana Maria de Almeida. Os arquivos e o acesso à verdade. In: SANTOS, Cecília McDowell; TELLES, Edson; TELES, Janaína de Almeida (org.). **Desarquivando a ditadura: memória e justiça no Brasil**. v. 2. São Paulo: Hucitec, 2009.

CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, Jean et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2012.

DURANTI, Luciana. **Diplomatics: new uses for an old science**. Lanham: Scarecrow Press, 1998.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GODOY, Arilda Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, v. 35, n. 2, p. 57–63, 1995.

IVANOV, Magaly. **A memória documental: um arquivo da Secretaria Municipal de Educação de São Paulo e as possibilidades de pesquisa em História da Educação (1978–2010)**. 2023. 175 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de São Paulo, Escola de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Guarulhos, 2023.

PANIZZOLO, Cláudia; NEVES, Diego Benjamim (org.). **Memórias arquivadas e o patrimônio da rede municipal de São Paulo: desafios e possibilidades das pesquisas em História da Educação** [livro eletrônico]. São Paulo: Universidade Federal de São Paulo, 2022.

PANIZZOLO, Cláudia; SANTIAGO, Adriana (org.). **Os arquivos públicos na cidade de São Paulo e as possibilidades de pesquisa em História da Educação**. São Paulo: Universidade Federal de São Paulo, 2024.

SAMUELS, Helen W. Who controls the past? The case for institutional documentation plans. **The American Archivist**, v. 49, n. 2, p. 109–124, 1986.

SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal de Educação. **Devolutiva da Consulta Pública da Tabela de Temporalidade de Documentos das Atividades-Fim da Educação**. São Paulo, 2024.

SCHELLENBERG, Theodore R. **Arquivos modernos: princípios e técnicas**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da Administração Pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347–369, mar./abr. 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/ptr6WM63xtBVpfvK9SxJ4DM/?lang=pt>.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage, 2014.



EIXO II GESTÃO PÚBLICA COMO PRÁTICA SOCIAL HISTÓRICA

Nova Gestão Pública e Gestão da Mudança: Estudo Sobre o Arquivo Histórico Municipal de São Paulo (2021-2024)



**Guilherme
Galuppo Borba**



**Gabriela Almeida
da Silva**



**Bruna Alves
Moreira Novaes
Silva**

RESUMO

O presente artigo é um estudo de caso sobre a implementação de ferramentas e metodologias da Nova Gestão Pública (NGP) no Arquivo Histórico Municipal (AHM), equipamento gerido pela Secretaria Municipal de Cultura e Economia Criativa (SMC) da Prefeitura de São Paulo (PMSP), entre 2021 e 2024. O principal objetivo é descrever e explicar as principais mudanças administrativas ocorridas no período, buscando uma análise factual e crítica sobre os avanços e obstáculos decorrentes da reestruturação estratégica colocada em prática. Trata-se também de uma oportunidade de difundir os aprendizados em gestão governamental em escala local. A metodologia consistiu em estudar os princípios da NGP, incluindo a Pós-Nova Gestão Pública (P-NGP) e a Gestão da Mudança (GM), confrontando-os com os resultados atingidos. Utilizou-se o Plano de Gestão do AHM e relatórios anuais de 2021 a 2024 como instrumentos de análise, verificando sua adequação teórica e avaliando a efetividade dos resultados obtidos. A implementação do Plano de Gestão resultou em melhorias significativas na eficiência institucional, com avanços na preservação do acervo, atendimento ao público, parcerias interinstitucionais, execução orçamentária e desenvolvimento de programas inovadores, estabelecendo relação direta entre os princípios da NGP e o impacto social. Os maiores desafios foram enfrentados na GM, evidenciados por resistências e conflitos durante a reforma administrativa. A recomendação é uma abordagem da mudança gradual e participativa, considerando o impacto nas equipes e a adaptação flexível dos princípios da NGP ao contexto local.

Palavras-chave: nova gestão pública; arquivo público; gestão estratégica; gestão da mudança; Prefeitura de São Paulo

1. A NOVA GESTÃO PÚBLICA EM CONTEXTO BRASIL

A teoria da Nova Gestão Pública (NGP) foi pensada entre o final dos anos 1970 e início dos anos 1980, principalmente em países anglo-saxões. Ela surgiu em um contexto de crise fiscal do Estado, insatisfação com a eficiência do setor público tradicional e influência crescente de ideias neoliberais na formulação de políticas públicas. Os princípios centrais da NGP, neste primeiro momento, eram: eficiência e produtividade, descentralização e desburocratização, contratualização e gestão por resultados, privatização e terceirização de serviços públicos e orientação para o cidadão como cliente (Molobela & Uwizeyimana, 2023). A NGP influenciou reformas administrativas em vários países e instituições internacionais de peso, como o Banco Mundial e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

No início da década de 2000, a NGP começou a ser criticada pelas suas limitações, em especial por sua ênfase excessiva nos mecanismos de mercado e o seu potencial para minar os valores do setor público, como a equidade e a responsabilização. Isto levou ao aparecimento de paradigmas pós-NGP, que procuraram colmatar essas deficiências reintroduzindo elementos da administração pública tradicional, como um enfoque na equidade social, na participação cidadã e na responsabilidade democrática (Molobela & Uwizeyimana, 2023; Günal, 2023).

A implementação da NGP no Brasil se deu na década de 1990, a partir da vertente gerencial da Reforma Bresser, e representou uma mudança significativa na administração pública, influenciada pelas tendências globais e pelo Consenso de Washington (Matias-Pereira, 2008). O foco estava na eficiência, técnicas de negócios e resultados do controle, marcando uma mudança para abordagens mais flexíveis e descentralizadas (Filho & Pimenta, 2016). Esta transição tem sido confrontada com vários desafios e contradições no contexto da diversidade do panorama político-administrativo do Brasil (Matias-Pereira, 2008). De 2003 em diante, o governo federal passou a aplicar o modelo societal, que bebe do modelo gerencial, mas enfatiza mecanismos da democracia participativa, inclusão social e valorização do interesse público (Spina & Roque, 2023).

Além de usar mecanismos do modelo gerencial e societal, a administração pública brasileira ainda apresenta características do modelo burocrático e patrimonialista. Segundo Secchi (2009), tivemos um processo cumulativo de mudanças nos valores e nas práticas organizacionais sem rupturas com as práticas estabelecidas no passado, como o nepotismo, a gerontocracia, a corrupção e a designação de cargos públicos baseados na lealdade política.

A Prefeitura de São Paulo (PMSP) não é alheia a essa realidade. Apresenta programas no modelo democrático-participativo, com ampliação e melhoria das ferramentas da NGP, mas possui instituições ensimesmadas e com metodologias anacrônicas, requerendo inovação e adaptação ao momento presente. Ademais, algumas políticas públicas têm guinado para uma postura ultra-neoliberal, levando à comercialização dos serviços públicos e, por conseguinte, colocando em xeque o papel tradicional do Estado em garantir o acesso equitativo aos recursos públicos (Prieto & Laczynski, 2020). É dentro deste contexto governamental que os princípios da GM se fazem tão necessários de serem considerados e aplicados conjuntamente aos da NGP.

2. A GESTÃO DA MUDANÇA

Um dos aspectos relacionados às transformações pelas quais tem passado a NGP está na forma como as organizações do setor público se adaptam a estruturas e transações cada vez mais complexas e dinâmicas. Neste sentido, a GM se estabelece como um campo de estudo que visa planejar, implementar e estabilizar mudanças em uma organização, minimizando resistências e maximizando a adesão dos envolvidos. Ela envolve o planejamento deliberado e a aplicação de processos, ferramentas e técnicas para garantir que as mudanças sejam bem-sucedidas e que os resultados desejados sejam alcançados (Jones & George, 2008 apud Oliveira & Rodrigues, 2024). Esse processo pode ser resumido em três etapas: o descongelamento, o movimento para instituir a mudança e o recongelamento (Bateman & Snell, 1998 apud Almeida, 2014).

Para que a instituição passe por um processo de adaptação e mudança, é necessário que haja uma força para romper com o estado atual, seguida pela adoção de novas práticas e, por fim, pela estabilização de uma nova realidade organizacional distinta da anterior. Conforme destaca Chiavenato (2010), o êxito da mudança depende do contexto no qual ela ocorre e a efetividade da mudança está relacionada a fatores como o ambiente psicológico, a cultura organizacional e os estímulos adequados para a excelência da organização, tanto no âmbito individual quanto no coletivo. O autor ainda estabelece uma conexão direta entre o sucesso das mudanças e a satisfação dos colaboradores, visto que as chances de sucesso aumentam consideravelmente quando o nível de satisfação e compromisso dos colaboradores é alto. Dessa maneira, para que uma mudança organizacional obtenha êxito, é fundamental que o gestor acompanhe atentamente o clima organizacional ao longo de todas as etapas – desde o planejamento até o fim do recongelamento.

Diversos autores propuseram modelos diferentes para classificar as mudanças organizacionais, porém o método utilizado para fins deste artigo foi a proposta por Silva (2001), que sintetiza a diversidade de abordagens na literatura (Silva, 2001, apud Santos, 2014).

Tabela 1 – Critérios de Classificação sobre a Mudança

Tipo de critério	Classificações da Mudança Organizacional	
Quanto à intencionalidade	Intencional (ou deliberada)	Aquela cujo processo é originado, conscientemente, por uma decisão da organização.
	Não intencional (ou emergente)	Aquela cujo processo tem origem em circunstâncias não previstas e que acontece sem que a organização tenha assumido uma opção consciente para realizá-la.
Quanto ao controle sobre o processo	Programada	Aquela cujo processo segue uma sequência de eventos projetados pela organização.
	Dirigida	Aquela em que, embora não haja uma sequência rígida de eventos programados, o controle do processo é assumido pela direção da organização.
	Espontânea	Aquela que acontece sem que a direção da organização tenha controle sobre o processo.
Quanto à amplitude das dimensões organizacionais afetadas	Macro	Aquela que envolve uma grande variedade de dimensões internas e externas da organização.
	Micro	Aquela que acontece de modo local, interno à organização, envolvendo um conjunto restrito de dimensões.
Quanto à frequência de ocorrência	Evolutiva ou Incremental	Aquela que tende a ser composta por pequenas alterações que acontecem de modo sequencial, frequente, mas que, em longo prazo, podem produzir grandes alterações em diferentes dimensões da organização.
	Episódica ou Intermittente	Aquela cujo processo é marcado por um início, meio e fim, geralmente em um curto espaço de tempo.
Quanto à profundidade das alterações provocadas na organização	Normal ou Marginal ou Contínua	Aquela que tende a provocar pequenas alterações no conjunto global de dimensões da organização, com relação ao estado inicial.
	Radical ou Severa ou Descontínua	Aquela que tende a provocar grandes alterações no conjunto global de dimensões da organização.
Quanto ao principal tipo de conteúdo afetado	De natureza predominantemente técnica/econômica	Aquela que tende a afetar mais as dimensões estruturais, processuais, tecnológicas e econômicas do que as relações humanas na organização.
	De natureza predominantemente humana/social	Aquela que tende a afetar mais as relações humanas da organização do que as dimensões estruturais, processuais, tecnológicas e econômicas.

Fonte: SILVA, 2001 apud SANTOS, 2014. Adaptado.

Está claro que as mudanças organizacionais não seguem rigorosamente o modelo apresentado, já que as organizações são organismos vivos e fortemente dependentes de contextos internos e externos. Contudo, os critérios de classificação sobre mudança serão utilizados primordialmente para compreender as características do processo de reestruturação administrativa e intensa mudança organizacional no Arquivo Histórico Municipal (AHM) que se deu principalmente em 2021.

Outro ponto importante trazido pela literatura sobre a GM é a resistência às mudanças, a qual é considerada um fenômeno inevitável em qualquer processo de transformação organizacional. Nesse contexto, o papel do líder é central, uma vez que a sua atuação na comunicação clara dos objetivos e benefícios da mudança pode atenuar significativamente os efeitos da resistência. Conforme apontam Lopes, Stadler e Kovaleski (2003), líderes que inspiram confiança tendem a obter maior êxito nas mudanças organizacionais do que aqueles que impõem alterações de forma abrupta.

3. O ARQUIVO HISTÓRICO MUNICIPAL DE SÃO PAULO

O Arquivo Histórico Municipal é hoje um departamento da Secretaria Municipal de Cultura e Economia Criativa (SMC), da Prefeitura de São Paulo. É composto pelo Edifício Ramos de Azevedo, Edifício Anexo e Torre da Memória, sendo os dois primeiros construídos entre 1908 e 1920, tornando a própria sede em si importante e imponente patrimônio arquitetônico na praça Coronel Fernando Prestes, no Bom Retiro.

Figura 1 - Edifício Ramos de Azevedo



Fonte: Prefeitura de São Paulo, 2023.

Figura 2 - Edifício Anexo



Fonte: Prefeitura de São Paulo, 2023.

Figura 3 - Torre da Memória



Fonte: Prefeitura de São Paulo, 2023.

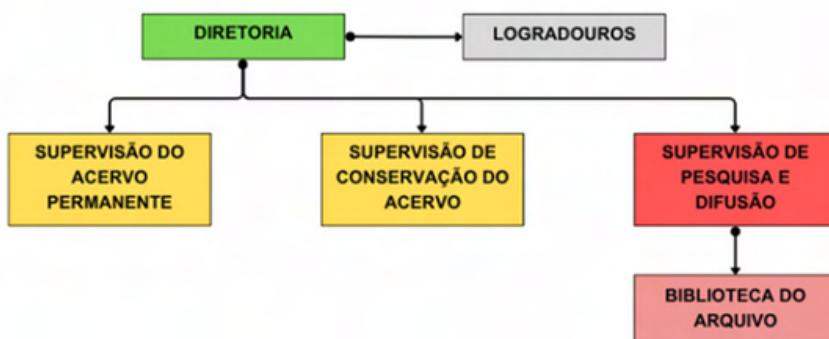
Sua fundação remonta a 1907, quando o primeiro arquivo público da cidade foi estabelecido, por meio da Lei nº 1.051, como uma seção da Secretaria-Geral da Prefeitura de São Paulo, destinada a abrigar toda a documentação administrativa preservada do município. Com a criação do Departamento de Cultura, em 1935, sob a direção inicial de Mário de Andrade, a documentação até então preservada passou a ser responsabilidade da Divisão de Documentação Histórica. A estrutura geral da SMC data de 1975, ano em que foi organizado o Departamento do Patrimônio Histórico (DPH), incluindo a Divisão do Arquivo Histórico de São Paulo, que assumiu a manutenção desses documentos. Em 2012, a divisão foi elevada à categoria de Departamento e, em 2016, foi renomeada como Arquivo Histórico Municipal.

Este percurso histórico permitiu ao Departamento a coleta de mais de 4.000 metros lineares de documentação, abrangendo documentos textuais, cartográficos e fotográficos, produzidos e acumulados tanto pelo poder público municipal quanto por entidades privadas. O conteúdo dos acervos é extenso e abrange diversas áreas da História Social, considerando as atividades executivas, legislativas e judiciárias da Administração Pública.

Conforme estabelecido na legislação vigente, a principal finalidade do AHM é preservar a memória da PMSP, assegurando o recolhimento, a organização, a preservação, a segurança e o amplo acesso aos documentos públicos. O AHM participa formalmente da implementação da Política Municipal de Gestão Documental (PGDOC) da PMSP e do Sistema de Arquivos do Município de São Paulo (SAMSP), os quais foram recentemente regulamentados pela Coordenadoria de Gestão Documental (CGDOC), atualmente denominada Arquivo Público Municipal (ARQUIP), da Secretaria Municipal de Gestão (SEGES), que no período analisado possuía status de Secretaria Executiva⁵. Além da preservação do patrimônio documental, o AHM é responsável pelo desenvolvimento de projetos de ação educativa e cultural, contribuindo para a recuperação da memória coletiva.

O ano de 2021 foi marcado por reformas no departamento, lideradas pelo novo diretor Guilherme Galuppo Borba. O Plano de Gestão do AHM (2021-2024) foi desenhado em 2021 e implementado no quadriênio 2021-2024, tendo como base os princípios da NGP. Nesse período, o AHM se modificou intensamente e, para facilitar o entendimento das funções administrativas e sociais do AHM no momento presente, são apresentados dois organogramas, demonstrando a estrutura organizacional da instituição em 2020 e final de 2024.

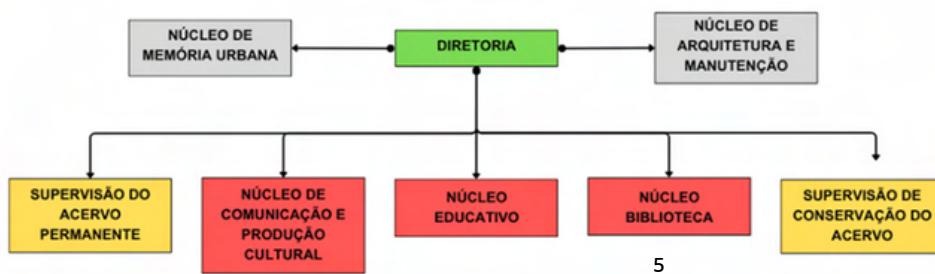
Figura 4 - Organograma do AHM em 2020



Fonte: Plano de Gestão AHM 2021-2024. Adaptado

⁵ Seguindo a definição de Paranhos et al. (2016, p. 391), métodos mistos são “a classe de pesquisa onde o pesquisador mistura ou combina técnicas, métodos, abordagens, conceitos ou linguagem quantitativa e qualitativa em um único estudo”, partindo do pressuposto de que essa interação fornece melhores possibilidades analíticas. Ele serve tanto a uma lógica confirmatória, ao buscar convergência de resultados para maior consistência, quanto uma lógica de complementariedade, ao maximizar informações ao compensar limitações de cada técnica (Paranhos et al., 2016, p. 390)

Figura 5 - Organograma do AHM em 2024



Fonte: Relatório Anual de Gestão 2024. Elaboração própria.

4. DIAGNÓSTICO, PRIMEIRAS MEDIDAS ADOTADAS E GESTÃO DA MUDANÇA

Antes da construção do Plano de Gestão do AHM (2021-2024), a instituição passou por um intenso processo de reforma administrativa, levada a cabo a partir de fevereiro de 2021, com a chegada do novo diretor da instituição, Guilherme Galuppo Borba, que é Analista de Políticas Públicas e Gestão Governamental (APPGG) na SMC desde 2017.

O AHM não possuía um plano de gestão em vigor, nem relatórios com indicadores que pudessem subsidiar um diagnóstico de suas atividades. A suspensão das atividades presenciais em 2020, em decorrência da pandemia de Covid-19, também contribuiu para um estado latente de paralisação funcional.

A reforma teve início a partir dos recursos humanos e da estrutura organizacional. Tendo como base os princípios da Gestão por Competência, foram analisadas as atribuições, níveis de responsabilidade e aderência técnica dos servidores efetivos e comissionados aos seus respectivos cargos e posições por meio de currículo atualizado, planos de trabalho e entrevistas individuais. Havia incompatibilidades entre formação profissional e áreas de atuação, principalmente em cargos comissionados, sem plano de trabalho definido. Alguns servidores não tinham atribuições compatíveis com cargo e jornada.

Não obstante, foram identificados diversos desvios funcionais e/ou dificuldades de adaptação dos servidores ao regime de teletrabalho: indisponibilidade durante teletrabalho ou falta de equipamento adequado no local de residência, ausências em reuniões, evasão de responsabilidades, inassiduidade, insubordinação e poucas entregas. A perda de profissionais era preocupante: 32 aposentadorias entre 2015-2020, com previsão de 12 novas em 2021-2022.

Foi possível constatar também que as equipes técnicas não trabalhavam com planejamento, mantendo-se isoladas umas das outras, sem articulação interna ou com instituições da SMC. Sem gestão matricial ou monitoramento de resultados, não havia memória de dados ou regimento interno. Os dados dispersos e por vezes incompletos impossibilitavam a construção de indicadores.

Consequentemente, foi no primeiro semestre de 2021 que se concentrou a intensa mudança no corpo técnico da instituição, alguns servidores foram realocados dentro da instituição, outros tiveram suas atribuições repactuadas, alguns pediram aposentadoria e outros foram exonerados. A seleção de novos servidores se deu por processo seletivo, utilizando-se de canais de comunicação do AHM, como Instagram, Facebook, LinkedIn e e-mail institucional.

As mudanças nas equipes e emergências administrativas pediam por uma nova modelagem institucional. Sob o ponto de vista técnico-administrativo, a Diretoria não detinha apoio e controle do orçamento global e contratos continuados, faltando instrumentos de gestão orçamentária, com perda de oportunidades e falta de planejamento conjunto para ganhos em escala e eficiência interna. Assim, a Assessoria Técnica foi criada, como núcleo adjacente à Diretoria, para resolver tais lacunas e prestar apoio estratégico à instituição⁶.

As deficiências estruturais eram enormes e havia completa ausência de suporte em arquitetura e manutenção predial, aumentando a ameaça de riscos externos como intempéries e depredações. A infraestrutura de rede era precária, sem Wi-Fi e com baixa conectividade. Os computadores estavam obsoletos, sem servidor robusto e sem sistema de acesso ao acervo, representando uma fraqueza enfrentada por todas as áreas. Portanto, tentou-se criar um Núcleo de Tecnologia da Informação, dentro da Assessoria Técnica, mas não foi possível em razão da centralização dos serviços de TI pela SMC, que engessava a autonomia de projetos nesta área⁷. Foi possível, contudo, a criação do Núcleo de Arquitetura e Manutenção (NAM) para salvaguardar o patrimônio arquitetônico e resolver as urgências relativas à falta de acompanhamento técnico especializado.

⁶ Posteriormente esse núcleo precisou ser fusionado à Diretoria, já que era uma diretriz de SEGES que os Departamentos não dispusessem de assessorias.

⁷ Em 2024, o AHM já contava com um técnico em TI e um analista júnior, mas ainda dependia largamente da Supervisão de TI da SMC para conduzir atividades e projetos específicos à instituição.

A partir da percepção comportamental dos servidores, das conversas e reuniões feitas ao longo dos anos⁸, é evidente que a velocidade, a quantidade e a intensidade das mudanças propostas em 2021 se destoaram sobremaneira àquelas de gestões anteriores, especialmente à do antecessor, que havia permanecido no cargo de diretor do AHM por quase 8 anos. Não somente, grande parte das ações e mudanças efetivadas pela Diretoria causou resistência, desestabilização e insatisfação entre as equipes. No contexto pandêmico de 2021, as primeiras exonerações foram interpretadas como um grande ataque ao corpo técnico. Concomitantemente, a nova gestão estabeleceu a retomada gradual do trabalho presencial para os servidores que não pertenciam ao grupo de risco⁹. Essa foi uma medida extremamente impopular, visto o impacto da pandemia na vida das pessoas e a manutenção integral do regime de teletrabalho no ano anterior, para todas as equipes.

A avaliação de currículos, as entrevistas individuais, a repactuação de atribuições e a construção de portfólio de projetos, com indicadores e metas anuais, representaram pressão e controle excessivos sobre os funcionários. A implementação prática do ciclo de avaliação de desempenho, conforme estipula lei 13.748/2004 e o Decreto 45.090/2004, também gerou desconfiança, já que a nova diretriz era seguir com uma avaliação fidedigna à percepção real das chefias sobre suas equipes, evitando notas irreais e/ou jogo de favores.

Como resultado da mudança, a nova direção do AHM foi obrigada a responder diversas notificações por órgãos de controle, motivadas por denúncias anônimas¹⁰. Os principais motivos alegados foram: coação para o retorno do trabalho presencial, ambiente insalubre na sala de higienização de processos, assédio moral e demissões injustificadas. O clima de trabalho foi ficando cada vez mais tenso ao longo desses primeiros meses e os servidores que não se adaptaram ao novo modelo de gestão foram paulatinamente saindo da instituição.

⁸ Para efeitos de transparência metodológica do presente estudo, é importante considerar que a avaliação da mudança, feita pelos autores, é um exercício subjetivo, já que todos estavam envolvidos diretamente no processo. Com isso, perde-se o distanciamento entre sujeito e objeto, mas ganha-se na profundidade da experiência empírica.

⁹ Conforme Decreto nº 59.283 de 16 de março de 2020, que dispõe sobre o trabalho remoto para servidores em grupo de risco, os quais foram definidos pelos órgãos de controle.

¹⁰ Todos os processos passaram pelo rito de apuração e todos foram arquivados, sem indícios de qualquer improbidade administrativa (Ofício do MPT 003191.2021.02.000/3; Ofício MPT SEI 6025.2021/0010977-4; Ofício MPT SEI 6025.2021/0017200-0; Ofício Ouvidoria SEI 6067.2021/0019797-4; Ofício Ouvidoria SEI 6067.2021/0025406-4; Ofício Ouvidoria SEI 6067.2021/0026886-3; Ofício Ministério Público Estadual SEI 6025.2021/0018732-5).

Portanto, é possível concluir que a GM não foi feita de forma adequada pela nova diretoria do AHM. Embora as mudanças tenham sido evolutivas, dentro de um processo comunicativo, a profundidade das alterações ultrapassou o limite de resiliência ou flexibilidade do ambiente interno da instituição, causando ruptura nas relações de trabalho. As mudanças foram primordialmente dirigidas pela diretoria, causando forte insatisfação por muitos funcionários antigos. Neste sentido, os estímulos da mudança foram levados a cabo de forma imprópria para um ambiente psicologicamente saudável, tanto no âmbito individual quanto no coletivo. Não houve abertura para que a crítica pudesse ser colocada de forma direta e a obediência passou por um processo velado, em que a sabotagem predominou.

5. O PLANO DE GESTÃO: DESENHO, IMPLEMENTAÇÃO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

Ao longo de 2021 alguns debates sobre planejamento foram iniciados com as chefias de todos os setores, culminando no lançamento do Workshop em Gestão Estratégica em órgãos públicos: Plano de Gestão do AHM 2021-2024. A participação no workshop foi facultativa, tendo início em dezembro de 2021 e terminando em março de 2022. O conteúdo programático do curso focou em conceitos da NGP e plano estratégico em instituições públicas, tendo como base o Guia Técnico de Gestão Estratégica (2020), produzido pela Secretaria de Gestão do Ministério da Economia.

O workshop consistiu em aulas teóricas, debates e exercícios práticos a serem desenvolvidos pelas equipes. Assim, foram construídas a cadeia de valores do AHM, a análise ambiental AHM, a definição da missão, visão e valores e, por fim, todo o mapa estratégico do Plano, considerando os objetivos qualitativos, as metas quantitativas e seus indicadores, as linhas de ação e o portfólio de projetos para o ano de 2022. Também foram estabelecidos os instrumentos de monitoramento e avaliação e os mecanismos de transparência e participação social.

A versão preliminar do Plano foi colocada para consulta pública na plataforma Participe+ e a audiência pública se deu presencialmente no Auditório do AHM. Após as revisões, o Plano final foi publicado no site do AHM em forma digital em abril de 2022, e foi disponibilizado em forma física apenas em 2023, devido à morosidade das contratações públicas. Embora o Plano tenha ficado pronto somente a partir do início de 2022, a implementação das mudanças e dos novos projetos teve início no primeiro semestre de 2021 e, portanto, os projetos e atividades de cada setor, formulados e executados em 2021, foram considerados no Plano.

Os projetos orçamentários de 2021 já haviam sido estipulados no final de 2020, pela gestão anterior. Logo, o primeiro passo para a implementação dos projetos foi avaliar o orçamento disponível e remanejar parte dos recursos para ações mais condizentes com o futuro Plano de Gestão. Tais ações foram sendo discutidas junto com as chefias de cada setor e implementadas conforme as equipes iam sendo reestruturadas. O orçamento de 2021 era extremamente limitado e, por isso, a maior parte da implementação das ações se resumiu a projetos não orçamentários. Nos anos seguintes, os projetos orçamentários eram estipulados conjuntamente com as chefias no final do exercício e repactuados, se necessário, no período anual de implementação. O portfólio de projetos de cada área era construído com base nas linhas de ação e metas do Plano.

Os projetos que não pressupunham uso de recurso financeiro e/ou que não dependiam fortemente da ação de outros atores seguiram um período de execução mais célere. Isso demonstra que embora as ferramentas da gestão estratégica sejam úteis para a implementação das ações organizacionais, a realidade local frequentemente apresenta desafios que são comumente trabalhados de forma flexível, ajustando a estratégia de ação ao exequível, isto é, ao avanço possível que se pode fazer para melhorar uma determinada condição (ex. dar mais acesso à informação, promover mais atividades de difusão, melhorar os procedimentos de preservação da massa documental recolhida, etc.).

Quanto aos procedimentos de monitoramento¹¹ e avaliação¹², princípios fundamentais da NGP para identificar falhas, conquistas e fazer ajustes, é certo afirmar que só foram considerados de forma mais consistente e sistemática a partir da publicação do Plano. Isso porque essas etapas demandam uma "pausa" na implementação, já que são postas em prática pelas mesmas equipes que estão executando as ações. O primeiro ano exigiu um esforço tremendo de toda a instituição. Nos anos seguintes, as equipes tinham maior entendimento dos métodos e da importância de monitorar e de avaliar.

¹¹ O monitoramento "é um processo contínuo de observação do que está sendo feito e alcançado, relacionando os achados com as metas e objetivos estratégicos" (GUIA GESTÃO ESTRATÉGICA, 2020).

¹² A avaliação "tem como objetivo mostrar se os insumos, atividades e serviços contribuem efetivamente para os resultados desejados, se foram executados conforme os planos e por que foram ou não eficazes" (GIZ, 2019).

Todos os anos, as áreas mantinham seu cronograma de execução dos projetos, elaborado no início do ano, com o intuito de servir como instrumento de planejamento e monitoramento. Também elaboravam uma tabela com o portfólio de projetos e atividades do ano, com indicadores de monitoramento (painel tático-operacional de indicadores). Outras bases de dados foram construídas e alimentadas para monitorar indicadores globais, como frequência e atendimento ao público, reuniões, parcerias, organização e participação em eventos, dentre outros.

Durante a execução do plano, ao menos uma vez ao mês, o diretor se reunia com as chefias para monitorar o andamento dos projetos contidos nos portfólios de cada supervisão, reavaliar alocação de recursos, mensurar os resultados e impactos alcançados. Estas reuniões (Reuniões de Monitoramento e Avaliação - REMAs) não se confundiam com as reuniões tático-operacionais, realizadas entre as chefias e suas equipes. As decisões tomadas nas REMAs eram consolidadas nos cronogramas de projeto e comunicadas a todas as equipes, as quais reuniam as informações mais relevantes para subsidiar os Relatórios Anuais de Gestão.

6. ANÁLISE DO QUADRO DE METAS DO AHM (2021-2024) E SEUS RESULTADOS

O próximo passo metodológico é apresentar o quadro de objetivos e metas do Plano de Gestão do AHM, refletir sobre sua relação com os conceitos da NGP e analisar a evolução dos seus indicadores, buscando compreender de que forma eles foram criados à luz dos conceitos da NGP e como os resultados indicam avanços e/ou obstáculos na implementação deste modelo de administração pública. Para tanto, é necessário estabelecer um conjunto sintético dos conceitos para que a análise possa ser feita de forma objetiva. A partir do arcabouço teórico, foram resumidos e selecionados os principais princípios da NGP e da P-NGP a serem considerados na análise deste estudo.

Figura 6 – Conceitos da Nova Gestão Pública e da Pós-Nova Gestão Pública



Fonte: Elaboração Própria

Tabela 2 - Quadro de objetivos, metas e linhas de ação do Plano de Gestão do AHM¹³

Objetivos	Metas	Linhos de Ação
OBJETIVO 1 - PRESERVAÇÃO Executar a preservação geral do acervo arquivístico municipal de guarda permanente, priorizando seu recolhimento, organização, conservação e segurança.	META 1.1 53% dos fundos organizados e processados	1.1.1 — Organizar e processar o acervo, tanto nos espaços de custódia como na base de dados 1.1.2 — Avaliar, descrever e classificar conjunto documental e base de dados do AHM 1.1.3 — Implementar Repositório Digital Confiável - RDC-Arq - para preservação de longo prazo de objetos digitais
	META 1.2 50% dos fundos parcialmente conservados	1.2.1 — Ações indiretas de conservação 1.2.2 — Ações diretas de conservação
	META 1.3 Ampliar em 100% a quantidade recolhida anualmente	1.3.1 — Monitorar e dar suporte a equipes de gestão documental descentralizadas 1.3.2 — Ottimizar os espaços de guarda do AHM e prospecção de novos espaços 1.3.3 — Analisar e recolher novas documentações
	META 1.4 Elaborar e implementar o Plano de Gestão de Riscos (100%)	1.4.1 — Elaboração do plano 1.4.2 — Adequação do AHM às normas técnicas de segurança de uso, ocupação, conforto ambiental, acessibilidade e sustentabilidade das edificações (AVCB, NBR 9050, NR17, NR35) 1.4.3 — Modernizar a infraestrutura de tecnologia da informação do AHM
OBJETIVO 2 - DIFUSÃO Promover a difusão, a pesquisa e o amplo acesso ao patrimônio documental e arquitetônico do AHM, visando à produção do conhecimento e à garantia de direitos à população.	META 2.1 Aumentar em 25% o atendimento ao público (base: 2020)	2.1.1 — Diversificar e melhorar os serviços dos canais digitais e de atendimento, com foco em tecnologias assistivas 2.1.2 — Expandir o raio de atuação das publicações e canais de pesquisa 2.1.3 — Fomentar atividades de Formação e Exposições em novos espaços e atores; 2.1.4 — Consolidar e expandir programação de eventos 2.1.5 — Requalificar os espaços de visitação e atendimento 2.1.6 — Ampliar e diversificar a atuação da Biblioteca, consolidando-a dentro da rede do Sistema Municipal de Bibliotecas
	META 2.2 Implantar sistema de base de dados com 2% do acervo digital disponível	2.2.1 — Digitalizar e indexar o acervo arquivístico e bibliográfico 2.2.2 — Reprogramar e implantar o Sistema de Dados Abertos e Consulta 2.2.3 — Reformular os instrumentos de apoio à pesquisa, com tecnologias assistivas
OBJETIVO 3 - GESTÃO PÚBLICA Fortificar o protagonismo do AHM enquanto instituição cultural sob os princípios da nova gestão pública, objetivando à eficiência, eficácia e efetividade com transparéncia, sustentabilidade e participação social.	META 3.1 Estabelecer ao menos 30 parcerias	3.1.1 — Estabelecer parcerias institucionais, com instrumento de contratualização 3.1.2 — Estabelecer parcerias com diversos atores da sociedade
	META 3.2 Aumentar em 20% o valor arrecadado/executado	3.2.1 — Elevar o orçamento público 3.2.2 — Angariar recursos com a sociedade civil e iniciativa privada
	META 3.3 Executar integralmente o Plano de Gestão	3.3.1 — Fazer o diagnóstico geral e reestruturação administrativa 3.3.2 — Construir o Plano de Gestão 2021 - 2024 participativamente, com foco na gestão por resultados à população 3.3.3 — Publicar, executar, monitorar e avaliar o Plano 3.3.4 — Incrementar e diversificar o quadro de colaboradores, focando na pesquisa, na inovação e na valorização e desenvolvimento profissional

Plano de Gestão AHM 2021-2024. Elaboração Própria.

¹³A totalidade do Mapa Estratégico, incluindo a visão, a missão e os valores da instituição, bem como os portfólios de projetos anuais, pode ser encontrada no Plano em si.

Em resumo, é possível destacar inicialmente que os dois primeiros objetivos do Plano estão vinculados diretamente com a missão da instituição e suas atribuições em lei e o terceiro está ligado diretamente à gestão pública. Do objetivo 1 se desdobram 4 metas e isso indica prioridade na execução das atividades nucleares da instituição, isto é, recolher, processar, conservar e salvaguardar o acervo arquivístico. As duas metas vinculadas ao objetivo 2 procuram respectivamente identificar as ações de difusão e relação direta com o público e a facilitação e ampliação do acesso da população aos dados e informações contidas no acervo. Do objetivo 3 se desdobram três metas e isso indica um esforço de mudança organizacional, considerando o foco em parcerias institucionais, ampliação do orçamento e execução efetiva do Plano na sua integralidade.

Inicialmente, um dos principais pilares da NGP e P-NGP é o resultado e o impacto das ações da administração pública na sociedade. No caso do Plano do AHM, o quadro de objetivos e metas indica uma forte orientação com foco em resultados¹⁴. É o caso da maioria das metas (1.1, 1.2, 1.3, 2.2, 3.1). O único indicador mais próximo das características de impacto¹⁵ é o da meta 1.4, que considera a implementação do plano de gestão de risco, já que vislumbra sustentabilidade a longo prazo. Mas ela poderia facilmente ser mais um indicador de resultado, considerando apenas a entrega do documento em si. Os indicadores de impacto são mais difíceis de elaborar e avaliar, considerando o grau de subjetividade e o lapso temporal necessário. O modelo de gestão societal ou democrático-participativo coloca bastante ênfase neste indicador, mas são poucas políticas que conseguem alcançar este nível avaliativo no ciclo de políticas públicas. De toda forma, as classificações de indicadores comumente encontradas na NGP – eficiência¹⁶, eficácia¹⁷ e efetividade¹⁸ - foram estipuladas no Plano. Neste caso, é possível identificar que todas as outras metas do plano utilizam indicadores de eficácia (meta 2.1 e meta 3.3) e eficiência (meta 3.2), não havendo indicador específico de efetividade.

¹⁴ O foco em resultados se refere principalmente ao alcance dos objetivos propostos em um projeto, nos efeitos diretos e ao alcance efetivo da ação (Brasil, 2020).

¹⁵ Os indicadores de impacto avaliam os efeitos de longo prazo das ações, focam nas mudanças significativas e sustentáveis na sociedade e tentam medir as transformações na qualidade de vida da população-alvo (Brasil, 2020).

¹⁶ Fazer bem alguma tarefa, utilizar da melhor forma os recursos disponíveis, relacionando o resultado ao modo de conduzir a ação (Brasil, 2020).

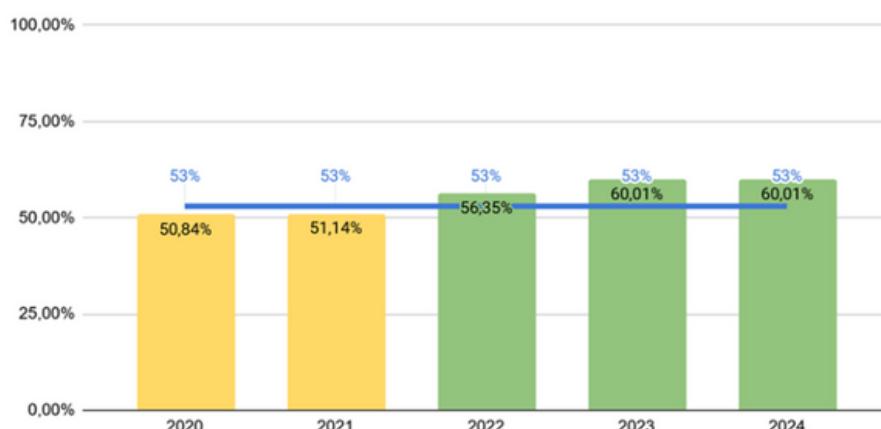
¹⁷ Fazer a coisa certa, atingir os resultados e metas, relacionando-os aos fins (Brasil, 2020).

¹⁸ É o impacto real das ações, é mudar a realidade (Brasil, 2020).

Portanto, considerando estritamente os seus instrumentos de monitoramento quantitativo, é possível verificar que o Plano de Gestão do AHM (2021-2024) foi majoritariamente pautado por uma gestão por resultados, com metas focadas em eficiência, uso da tecnologia e trabalho em rede. Em seguida, é possível verificar nas metas 2.1 e 2.2 que o impacto no cidadão é prioridade. Não há metas específicas que deem conta diretamente da participação social e cidadã, da transparência, da flexibilização dos processos administrativos e do desenvolvimento das pessoas. Contudo, ao chegar mais próximo dos níveis tático-operacionais (linhas de ação e portfólios de projeto), é possível identificar ações que visam à transformação da realidade neste sentido. Esses impactos mais qualitativos serão apresentados posteriormente.

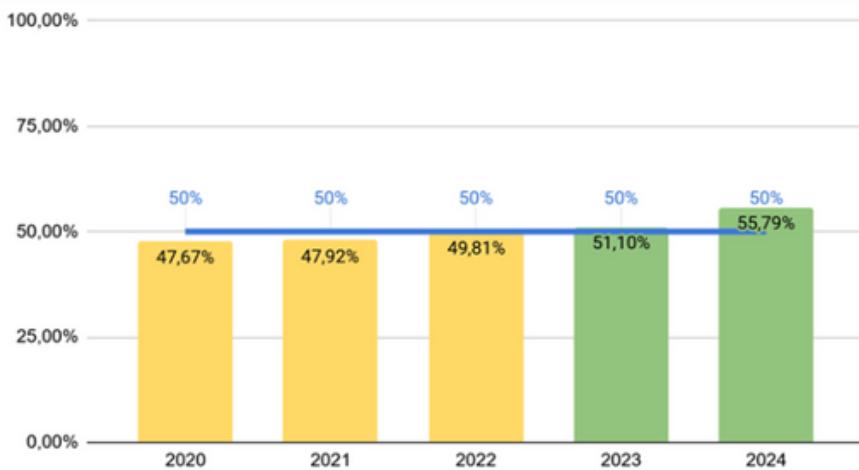
Quanto ao sucesso da implementação das metas, é necessário analisar a evolução dos indicadores ao longo do quadriênio 2021 a 2024, tendo como valor de referência os indicadores de 2020. A seguir, são apresentados os gráficos com a evolução dos indicadores das metas no período. Eles mostram o valor base (2020), os valores esperados (linha azul) e os resultados ao longo dos anos (barras em verde para cumprimento da meta e barras em vermelho para não cumprimento).

Figura 7 - Meta 1.1 – 53% dos fundos organizados e processados



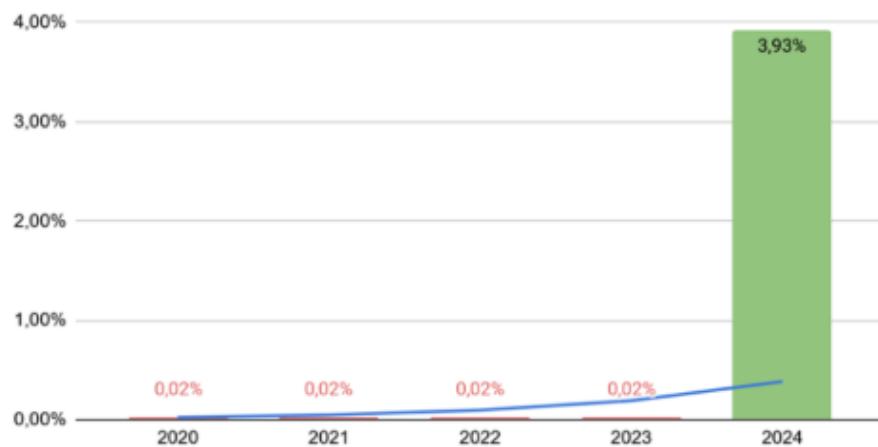
Fonte: Quadro de Indicadores 2021-2020 (AHM)

Figura 8 - Meta 1.2 – 50% dos fundos parcialmente conservados



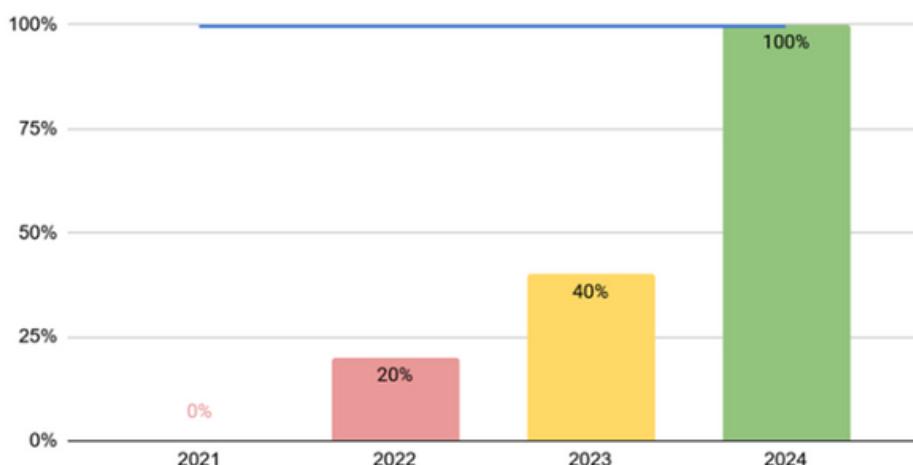
Fonte: Quadro de Indicadores 2021-2020 (AHM)

Figura 9 - Meta 1.3 – Ampliar em 100% a documentação recolhida



Fonte: Quadro de Indicadores 2021-2020 (AHM)

Figura 10 - Meta 1.4 – Elaborar e implementar o Plano de Gestão de Risco (100%)



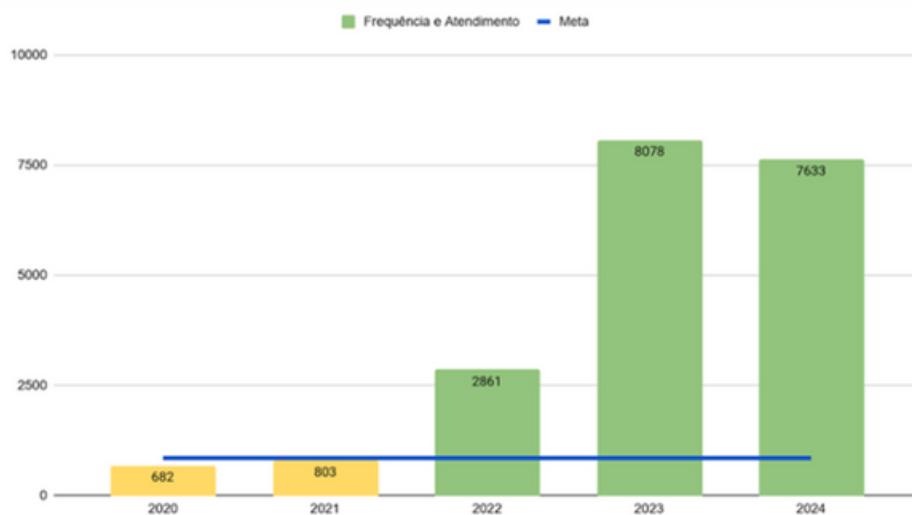
Fonte: Quadro de Indicadores 2021-2020 (AHM)

As metas de preservação do acervo mostram um progresso notável. O aumento do percentual de fundos e coleções organizados, de 50,84% em 2020 para 60,01% em 2024, destaca a eficiência e a orientação para resultados. Esse avanço sinaliza uma gestão eficiente dos processos administrativos e um foco claro na garantia de acesso à informação pelos cidadãos, promovendo direta e indiretamente a transparência. Simultaneamente, a conservação dos fundos aumentou de 47,67% para 55,79%.

A exponencial ampliação em 3,926% da quantidade de documentos recolhidos e custodiados até 2024 demonstra compromisso com a finalidade da instituição. O recolhimento de 40,26 metros lineares de acervo arquivístico em 2024 só foi possível pela flexibilização administrativa e otimização de recursos, isto é, pela decisão do AHM de repassar recursos para a instituição de origem e proceder com cessão de espaço não oneroso para que as etapas anteriores ao recolhimento pudessem ser executadas na própria sede do AHM, de forma a acelerar e baratear a logística de recolhimento.

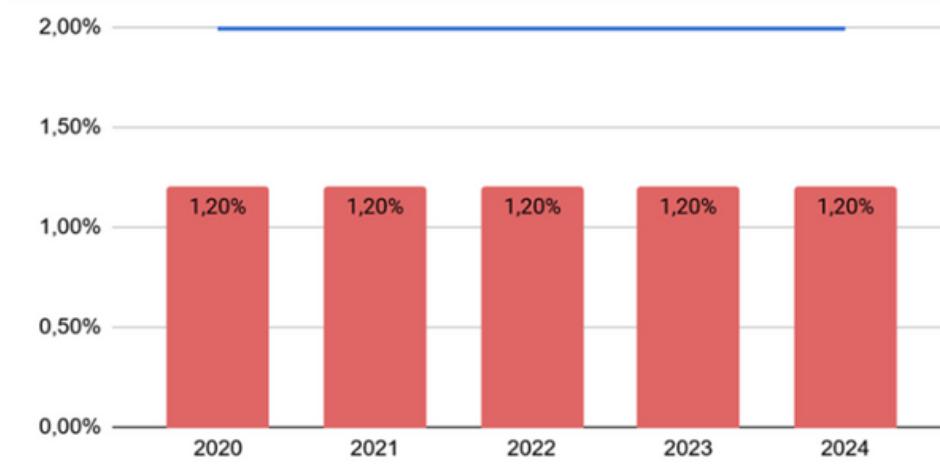
A execução completa do plano de gestão de risco até 2024 ilustra um impacto sensível no aumento da segurança do acervo, aumentando a resiliência institucional e garantindo a transparência das operações.

Figura 11 - Meta 2.1 – Aumentar em 25% a frequência e atendimento ao público



Fonte: Quadro de Indicadores 2021-2020 (AHM)

Figura 12 - Meta 2.2 – Implantar o sistema de base de dados com 2% do acervo digital disponível

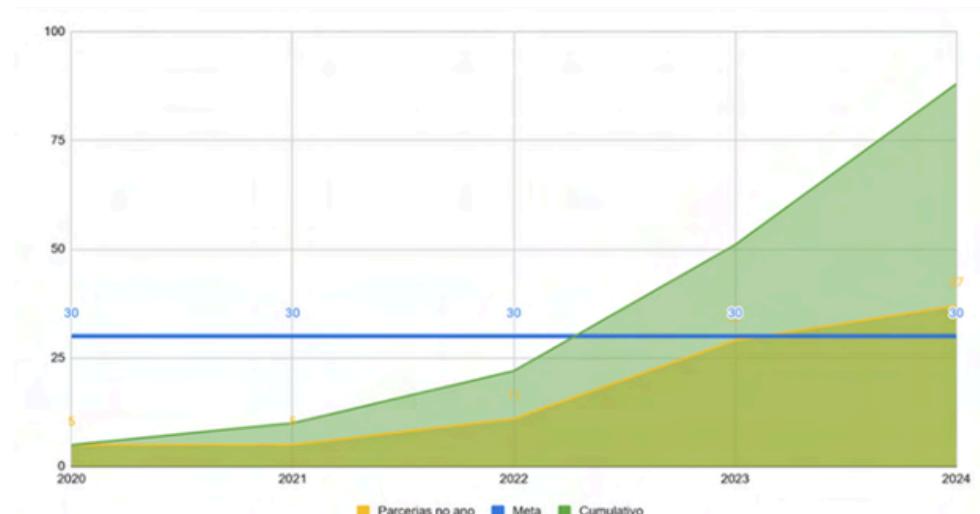


Fonte: Quadro de Indicadores 2021-2020 (AHM)

No que se refere à difusão do patrimônio documental, observa-se uma expansão expressiva na frequência e no atendimento ao público, crescendo de 682 em 2020 para 7.633 em 2024. Essa evolução espelha o foco integral no cidadão e na participação social, refletindo um esforço considerável para integrar as comunidades locais e diversificar o público atendido. A abertura da instituição à sociedade como um todo reforça a importância da cidadania ativa e do acesso à informação como um direito constitucional, relacionando-se fortemente com os princípios do modelo societal de governança.

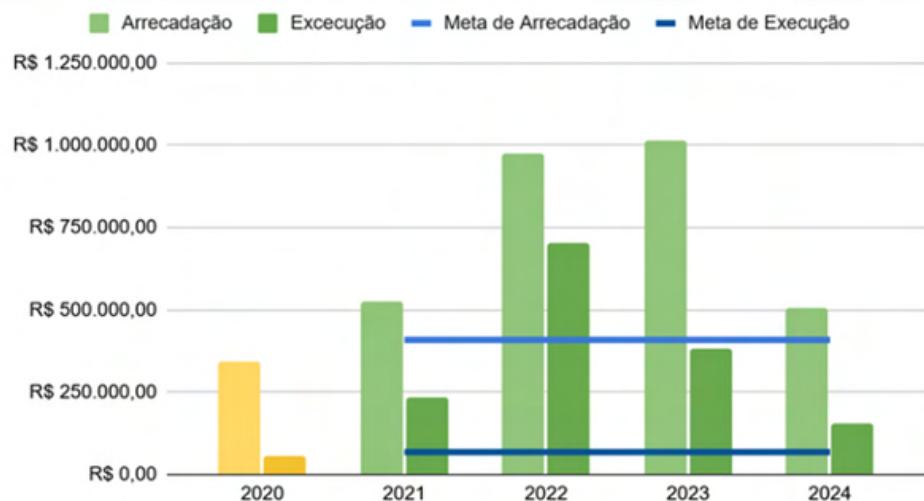
Entretanto, a estagnação no percentual do acervo disponível para consulta através de sistema de dados abertos evidencia a dificuldade da instituição em implementar ações que dependem de recursos tecnológicos. Embora o uso de tecnologias assistivas tenha sido prefigurado no Plano, tanto em meta quanto em linhas de ação, o AHM não atingiu o resultado esperado. Isso porque a gestão da infraestrutura tecnológica dos equipamentos culturais é centralizada na SMC, a qual também depende sobremaneira da Companhia de Processamento de Dados do Município de São Paulo (Prodam). A flexibilização do processo burocrático também não foi possível.

Figura 13 - Meta 3.1 – Estabelecer ao menos 30 parcerias



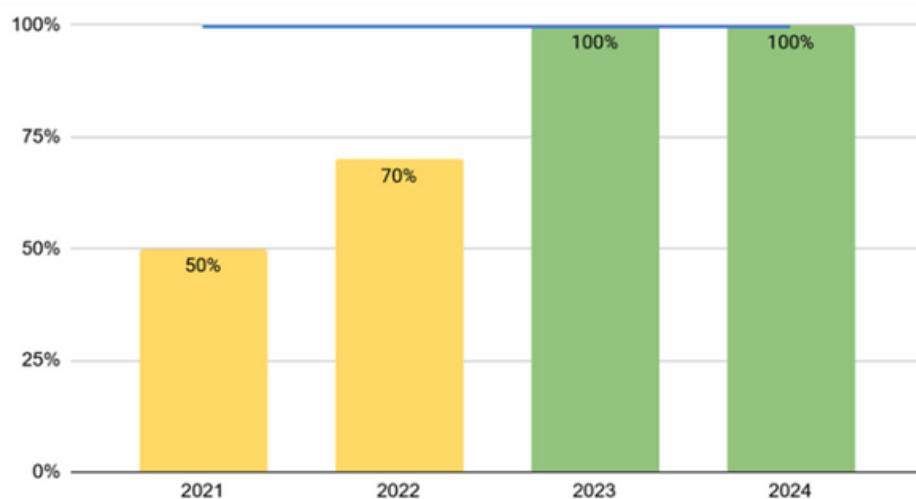
Fonte: Quadro de Indicadores 2021-2020 (AHM)

Figura 14 - Meta 3.2 – 53% Aumentar em 20% o valor arrecadado e executado



Fonte: Quadro de Indicadores 2021-2020 (AHM)

Figura 15 - Meta 3.3 – Executar integralmente o Plano de Gestão



Fonte: Quadro de Indicadores 2021-2020 (AHM)

Por fim, o fortalecimento institucional demonstrou avanços substanciais. As parcerias passaram de cinco em 2020 para 88 em 2024, promovendo a colaboração entre o AHM e a sociedade civil, setores público e privado. Essa estratégia ilustra claramente a importância do trabalho em rede e demonstra a valorização e desenvolvimento dos recursos humanos através da cooperação.

Financeiramente, o aumento na arrecadação e execução de recursos subiu significativamente. Os valores ultrapassaram R\$1 milhão em 2023, mostrando não apenas a capacidade de captar recursos, mas também a eficácia na aplicação das finanças para sustentar e expandir as atividades.

A realização plena do Plano de Gestão até 2023 representa o cumprimento de um planejamento estratégico que faz jus à NGP e, em certa medida, à GM. Este aperfeiçoamento organiza e direciona os esforços institucionais para resultados tangíveis, respeitando princípios de transparência e responsabilidade.

7. ANÁLISE DOS PROJETOS DE MAIOR IMPACTO INSTITUCIONAL E SOCIETAL

7.1 Comunicação e Visibilidade

Para mostrar maior abertura do AHM à sociedade, criou-se nova identidade visual e reativou-se sua presença em mídias sociais, estagnada desde 2015. No Instagram, o número de seguidores aumentou de 900 para 12,5 mil, demonstrando maior participação social digital. O AHM fortaleceu sua presença na mídia através de materiais multimídia e reportagens em veículos de grande circulação, reforçando a transparência e valorização do acervo. A produção de material impresso atendeu às necessidades comunicativas e reafirmou a importância da comunicação interna. O investimento em comunicadores internos e externos modernizou a comunicação e aproximou a instituição do público leigo e comunidade local, refletindo a NGP com foco no cidadão. As ações realizadas consolidaram o papel do AHM como espaço de memória, cultura e cidadania.

7.2 Dicionário de Ruas e Programa Memorabilia

O Dicionário de Ruas é uma plataforma online do AHM desde 2003 para pesquisa da toponímia de São Paulo. Em 2021, após diagnóstico, contratou-se empresa para reformular o site, incluindo busca avançada, novo *layout* e maior interação com usuários. As inovações tornaram as informações mais acessíveis à sociedade e permitiram a criação do Programa Memorabilia, um concurso para reunir relatos sobre a história da cidade e seus habitantes, incluindo memórias afetivas e tradições culturais que formam a identidade paulistana.

O programa reconhece a memória como bem comum e recebeu premiações, como o Premia Sampa (5º lugar) e a Fundación Typa e Wikimedia Argentina, sendo a única instituição brasileira entre as 9 selecionadas. Ambos os projetos focam na participação social e valorizam experiências da população. A colaboração com universidades e coletivos culturais enriquece a base de dados do Dicionário e a participação de coletivos periféricos, fazendo do programa uma plataforma horizontal, participativa e humana.

7.3 Ampliação do Educativo e construção de parcerias

O Núcleo Educativo do AHM rapidamente se transformou e mostrou resultados. Com a nova coordenadora, novas atribuições foram pactuadas com monitores, estagiários e educadores terceirizados. Foi possível remanejar um servidor público e aumentar educadores terceirizados. Em 2021, a área redesenhou a divulgação nas redes sociais, elaborou o Jogo Arquivo Nômade, reabriu visitas presenciais com educador aos sábados, formulou visitas virtuais e curou a Ocupação Arquivo Vivo em 2022. Os programas atenderam diferentes públicos, priorizando relação dialógica com a sociedade, alinhando-se aos princípios da NGP, como foco no cidadão e participação social.

Projetos foram implementados com atenção à articulação territorial e ciclos formativos, fortalecendo redes e parcerias. O Educativo ampliou a presença do AHM no território e criou vínculos com a sociedade. O Encontro com Vizinhos iniciou a rede interinstitucional com o Museu da Língua Portuguesa, Fundação Porta Aberta, Centro Gaspar Garcia e CAMP Centro. A partir dessa rede, o AHM intensificou colaborações com escolas e universidades, estabeleceu alianças com museus e organizações, fomentando programação conjunta. Essas iniciativas demonstram compromisso com otimização de recursos e ampliação do impacto social, que são princípios da NGP.

Por fim, de todas as áreas do AHM, o Educativo foi a que mais tem demonstrado compromisso com a valorização e o desenvolvimento das pessoas ao pactuar novas atribuições com os jovens monitores, estagiários e educadores terceirizados, bem como ao remanejar um cargo de servidor público para a área e aumentar o número de postos de educadores terceirizados.

7.4 Festival Arquivo Aberto

O Festival Arquivo Aberto (FAA) foi concebido em 2023 como programa de programação pública, visando consolidar o AHM como espaço de produção e circulação de saberes sobre cidade, história e memória. A curadoria envolveu diálogo com coletivos culturais, educadores e pesquisadores, gerando o maior número de parcerias institucionais em toda a história do AHM. Com orçamento limitado, estas parcerias permitiram uma programação robusta, executando um total de 50 atividades em 5 dias, em três eixos:

- Diálogos no AHM: debates sobre história e memória da cidade através de palestras e conversas. Valoriza a participação social e a construção coletiva do conhecimento;
- Ocupação Arquivo Vivo: o AHM como palco para ações culturais, priorizando foco no cidadão e uso criativo dos espaços;
- Laboratório AHM: oficinas e cursos sobre história, memória e preservação documental, valorizando o desenvolvimento e a eficiência.

O festival alinha-se à diretriz do AHM de atuar como espaço de escuta ativa e pluralidade de narrativas, aplicando elementos da NGP através do reposicionamento institucional por meio de inovações. O FAA irá para sua terceira edição em 2025 e ainda enfrenta desafios como acessibilidade universal, descentralização e avaliação de impacto.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo refletiu sobre implementação de ferramentas e metodologias de gestão estratégica no Arquivo Histórico Municipal (AHM) de São Paulo entre 2021 e 2024, tendo o Plano de Gestão quadrienal como principal propulsor da mudança e facilitador de alguns conceitos da Nova Gestão Pública (NGP) em um contexto local específico.

As principais mudanças administrativas ocorridas no período refletem uma significativa reestruturação organizacional, alinhada aos princípios da NGP, como foco no cidadão, orientação para resultados, ênfase na participação social e transparência, eficiência e flexibilização dos processos administrativos, e valorização e desenvolvimento das pessoas. Os resultados obtidos, evidenciados pela evolução positiva dos indicadores na maioria das metas estabelecidas, demonstram que a implementação dos conceitos da NGP pode levar a melhorias

substanciais na eficiência e eficácia de uma instituição pública cultural. Novos programas foram desenhados – Memorabilia e Festival Arquivo Aberto – tendo a inovação e participação social como principais pilares de atuação. Notavelmente, o AHM alcançou avanços significativos em áreas como preservação do acervo, atendimento ao público, estabelecimento de parcerias e execução orçamentária.

Contudo, o estudo também revela desafios importantes na implementação da NGP, particularmente no que diz respeito à Gestão da Mudança (GM) e às dificuldades associadas ao processo de reforma administrativa e cultura organizacional. A implementação rápida e intensa da reforma gerou considerável tensão e desconforto entre os funcionários, levando a diversos conflitos e resistências. Isso se manifestou por meio de denúncias anônimas, insatisfação generalizada e, em alguns casos, até mesmo na saída de servidores da instituição. Este cenário ilustra os desafios inerentes à implementação de mudanças significativas em instituições públicas com culturas organizacionais arraigadas. Demonstra também a importância crucial de uma abordagem mais gradual e participativa na GM, que considere cuidadosamente o impacto psicológico e profissional nas equipes existentes.

As implicações deste estudo são relevantes para gestores públicos e formuladores de políticas públicas porque demonstra que a aplicação dos princípios da NGP pode resultar em melhorias tangíveis no desempenho de instituições públicas culturais. A GM é um aspecto crucial e desafiador na implementação de novas práticas de gestão, a flexibilidade e adaptação dos princípios da NGP ao contexto local são essenciais para o sucesso da implementação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Patrícia De Deus. **Resistência à Mudança Organizacional:** Estudo Comparativo Entre os Fatores que Motivam a Resistência à Mudança Organizacional em um Empresa Pública e Outra Privada. Itapevi, 2014.

BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Guia técnico de gestão estratégica.** 2020.

CHIAVENATO, Idalberto. **Comportamento Organizacional.** Rio de Janeiro, 2010.

FILHO, J. R., & PIMENTA, R. da C. (2016). **Práticas de Administração Pública no ambiente cultural dos países de língua portuguesa.** 15(1), 31–48. <https://doi.org/10.12660/RGPLP.V15N1.2016.78413>

GIZ, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit. **Manual for the Analysis of National Monitoring and Evaluation Systems.** 2019.

GÜNAL, C. N. (2023). **Chinese Public Management Reforms in the Light of the Post New Public Management Approach.** Uluslararası Politik Araştırmalar Dergisi. <https://doi.org/10.25272/icps.1178816>.

JONES, Gareth R.; GEORGE, Jennifer M. **Administração contemporânea.** São Paulo, 2008.

LOPES, Paulo Cesar Barbosa; STADLER, Carlos Cesar; KOVALESKI, João Luiz. **Gestão da Mudança Organizacional.** Ponta Grossa, 2003.

MARQUES PEREIRA, S. P., & ALVES RIBEIRO CORREIA, P. M. (2020). **Movimentos Pós-Nova Gestão Pública: O Novo Serviço Público.** Lex Humana (ISSN 2175-0947), 12(1), 69–85. Retrieved from <https://seer.ucp.br/seer/index.php/LexHumana/article/view/1824>.

MATIAS-PEREIRA, J. (2008). **Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Europeia.** 42(1), 61–82. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122008000100004>.

MOLOBELA, T., & UWIZEYIMANA, D. E. (2023). **New public management and post-new public management paradigms. International Journal of Research In Business and Social Science.** <https://doi.org/10.20525/ijrbs.v12i8.2941>.

MOREIRA, L., BRESCIANI, L. P., VIEIRA, S. T. P., & MUNIZ DE QUEIROZ, G. C. (2013). **As Parcerias Público-Privada - PPPs no Estado de São Paulo:** A Contribuição ao Processo de Descentralização da Administração Pública. 28(84), 33–46. <https://doi.org/10.13037/GR.VOL28N84.1766>.

OLIVEIRA, D. A. (2015). **Nova gestão pública e governos democrático-populares: contradições entre a busca da eficiência e a ampliação do direito à educação.** Educação & Sociedade, 36(132), 625–646. <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302015152440>.

OLIVEIRA, Smith Araújo de; RODRIGUES, Maray del Carmen Silva. **Gestão da Mudança Organizacional em Instituições Públicas.** Revista Foco, Curitiba, 2024.

OSITA, I. C.; ONYEBUCHI, I. R.; JUSITA, N. **Organization's stability and productivity: the role of SWOT analysis an acronym for strength, weakness, opportunities and threat.** International Journal of Innovative and Applied Research, Volume 2, Issue (9): 23-32, 2014.

PAULA, Ana Paula. **Administração Pública Brasileira entre o Gerencialismo e a Gestão Social. Revista de Administração de Empresas.** Vol. 45, nº1, jan./mar., 2005.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. **Patrimônio arquitetônico.** Arquivo Histórico Municipal de São Paulo. 2023 Disponível em: https://prefeitura.sp.gov.br/web/cultura/w/arquivo_historico/sobre-o-ahm/patrimonio-arquitetonico. Acesso em: 17 ago. 2025.

PRIETO, G. F. T., & LACZYNSKI, P. (2020). **São Paulo à venda: ultraneoliberalismo urbano, privatização e acumulação de capital (2017-2020).** 24(2), 243–261. <https://doi.org/10.11606/ISSN.2179-0892.GEOUSP.2020.168529>.

RODRIGUES, D., & JAYO, M. (2016). **Modernização administrativa em contexto subnacional: estudo de caso do Detran-SP.** 21(68). <https://doi.org/10.12660/CGPC.V21N68.56904>.

SANTOS, Marcel de Souza e Silva. **Gestão da Mudança Organizacional:** uma revisão teórica. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2014.

SÃO PAULO. **Decreto nº 45.090, de 5 de agosto de 2004.** Regulamenta a sistemática para avaliação de desempenho dos servidores públicos da Administração Direta do Município de São Paulo, prevista no Título II da Lei nº 13.748, de 16 de janeiro de 2004. 2004.

SÃO PAULO. **Decreto nº 57.783, de 13 de julho de 2017.** Dispõe sobre a Política de Gestão Documental e o Sistema de Arquivos do Município de São Paulo. 2017.

SÃO PAULO. **Lei nº 1.051, de 17 de outubro de 1907.** Cria a Secretaria Geral da Prefeitura mais uma sessão - terceiro - para os serviços de instrução pública, estatística e arquivo municipal. 1907.

SÃO PAULO. **Lei nº 13.748, de 16 de janeiro de 2004.** Institui o novo plano de carreiras dos servidores integrantes do Quadro de Pessoal de Nível Médio, disciplina a avaliação de desempenho dos servidores públicos municipais e introduz outras alterações na legislação de pessoal do Município de São Paulo. 2004.

SÃO PAULO. **Lei nº 15.608, de 28 de junho de 2012.** Dispõe sobre a criação do Arquivo Histórico de São Paulo, na Secretaria Municipal de Cultura, e de seu respectivo quadro de cargos de provimento em comissão; cria, no Departamento do Patrimônio Histórico, os cargos em comissão que especifica. 2012.

SÃO PAULO. **Plano de gestão AHM 2021-2024.** 2021.

SÃO PAULO. **Relatório de Gestão do AHM de 2024.** 2024.

SÃO PAULO. **Secretaria de Governo Municipal - SGM/SEGES/CGDOC Nº 1 de 24 de Maio de 2021.** Implementa a Política Municipal de Gestão Documental (PGDOC), instituída pelo Decreto Municipal nº 57.783, de 13 de julho de 2017, e dá outras providências. 2021.

SCHURGELIES, V., & BAINES, C. (2016). **Improving Metropolitan Governance: A Case Study of the Greater São Paulo.** 7(1), 1561–1575.
<https://doi.org/10.15603/2177-7284/REGS.V7N1P1557-1571>.

SECCHI, L. 2009. **Modelos organizacionais e reformas da administração pública.** Revista de Administração Pública. 43, 2 (jan. 2009), 347 a 369.

SPINA, G. M., & ROQUE, N. C. (2023). **A construção da administração pública no Brasil e o seu hibridismo frente aos paradigmas burocrático e gerencial.** Revista Pensamento Jurídico, 17(2).

Um Lugar Para o Planejar: História e Sentidos da Assessoria de Planejamento na Secretaria Municipal da Saúde de São Paulo



**Andreza Tonasso
Galli**



**Fernanda Braz
Tobias de Aguiar**



**Gabriela Biazi
Justino da Silva**

RESUMO

Este artigo reconstrói a trajetória de estruturação e desenvolvimento organizacional da Assessoria de Planejamento (ASPLAN), unidade vinculada ao Gabinete da Secretaria Municipal da Saúde (SMS) da Prefeitura de São Paulo, formalmente instituída em 2017. A partir da análise de documentos institucionais e da memória de agentes públicos que integram ou integraram a unidade, buscou-se organizar esse fragmento de memória institucional e, através dele, refletir sobre os sentidos e espaços atribuídos ao planejamento no interior da administração pública municipal, bem como sobre as potencialidades e desafios que permeiam essa institucionalização. Como recorte, deu-se ênfase às relações entre esse processo e os papéis desempenhados pelos Analistas de Políticas Públicas e Gestão Governamental (APPGGs). Como reflexão de fundo, objetivou-se situar e conectar essa trajetória específica a contextos mais amplos da política de saúde e do SUS no município.

Palavras-chave: memória institucional; políticas públicas; planejamento; saúde; carreiras de Estado.

“[...] o objeto do planejamento está sempre em movimento e esse movimento não é distinto de nós como produtores sociais” (Matus, 1996).

“[...] é preciso existir uma vontade de memória para que existam os lugares de memória.” (Loureiro, 2016).

1. INTRODUÇÃO

O dever de publicidade a que está submetida a Administração Pública implica a geração de um volume considerável de informações que podem ser utilizadas para traçar aprendizados relacionados ao desenvolvimento institucional. Ainda assim, muitos desses aprendizados permanecem na esfera do conhecimento tácito ou individual.

Com vistas a contribuir para trazer à tona reflexões nesse campo, este artigo apresenta uma reconstrução da história institucional recente de estruturação e desenvolvimento da Assessoria de Planejamento (ASPLAN), unidade vinculada ao Gabinete da Secretaria Municipal da Saúde (SMS) da Prefeitura de São Paulo (PMSP)¹⁹

Integrando a primeira edição do Caderno Gestão Pública em Rede, dedicada à comemoração e reflexão sobre os dez anos da carreira de Analistas de Políticas Públicas e Gestão Governamental (APPGGs) na PMSP, este ensaio adota um recorte que evidencia o papel dessa carreira na (re)construção institucional da ASPLAN, com vistas a compartilhar os aprendizados coletivos e institucionais que marcam essa história.

Três perguntas iniciais impulsionaram a escrita deste texto. Foram elas: (i) “Como se deu a estruturação e desenvolvimento institucional da Assessoria de Planejamento no âmbito da Secretaria Municipal da Saúde da Prefeitura de São Paulo?”; (ii) “Qual foi o papel desempenhado pelos Analistas de Políticas Públicas e Gestão Governamental nesse processo?”; e (iii) “Quais são as potencialidades e desafios que permeiam a atuação dos APPGGs nesse contexto institucional específico?”.

¹⁹ Fizeram parte dessa história, nesses 10 anos, 27 APPGGs: André Rondon Mattana, Andreza Tonasso Galli, Antouan Matheus Monteiro Pereira da Silva, Bruno Martinelli, Bruno Martins Soares, Cristiano de Oliveira, Débora Gambetta Paim, Estevão Nicolau Rabbi dos Santos, Felipe Barbosa Gomes, Fernanda Braz Tobias de Aguiar, Gianlucca Vergian Dalenogare, Gabriela Biazi Justino da Silva, Gabriela Pinheiro Lima Chabbouh, Ivony Lessa Santos, Leticia Schwarz, Luiz Gustavo Machado Cruz, Maria Camila Florencio da Silva, Maria Isabel Meunier Ferraz, Marilia Romão Capinzaiki, Patrick Rodrigues Andrade, Rodrigo Jair Morandi Metzner, Rosa Marina Soares Doria, Sandro Luis Palanca, Solange Guedes de Oliveira, Stacy Natalie Torres da Silva, Tacio Piacentini, Vinicius Pedron Macario.

A reconstrução dessa história foi realizada a partir da consulta e análise de documentos institucionais (desde atos normativos a documentos internos como materiais preparatórios de planejamento e gestão interna, apresentações, relatos de experiência, entre outros) e a partir de entrevistas semiestruturadas²⁰ com alguns dos agentes públicos que integram ou integraram a ASPLAN.

A despeito do esforço de contar essa história de forma fidedigna e a partir de múltiplos pontos de vista, temos consciência da subjetividade que também o permeia. Nesse sentido, trata-se menos de um exercício de “arqueologia institucional” e de estabelecer teses sobre ela e mais de explicitar como, no presente, a ASPLAN enxerga e narra sua própria história.

Nesse sentido, traz consigo todas as potencialidades e limites do narrar essa história de modo autorreferenciado e implicado e, ao mesmo tempo, reflete as mediações que atravessam essa memória coletiva, tecida a várias mãos e a partir de várias perspectivas. Trata-se, sobretudo, de, a partir da organização de um relato coletivo, desvelar e compartilhar experiências e reflexões sobre o planejar e sobre o processo de criar um lugar institucional específico para zelar por essa tarefa institucional.

O artigo está organizado do seguinte modo: esta seção I, que introduz a motivação dessa escrita; na seção II, são reunidos elementos do contexto institucional mais amplo no qual se situa essa micro-história que o artigo se propõe a tecer; na seção III, são descritos o que se identificou como os principais atos e contornos do processo de estruturação da ASPLAN; por fim, a seção IV apresenta as considerações finais.

²⁰ As entrevistas foram realizadas em 2025 pela APPGG Gabriela Biazi Justino da Silva com a Analista de Saúde Miriam Carvalho de Moraes Lavado e com os APPGGs Andreza Tonasso Galli, Estevão Nicolau Rabbi dos Santos, Fernanda Braz Tobias de Aguiar e Patrick Rodrigues Andrade.

2. DESENHO JURÍDICO-INSTITUCIONAL

Neste tópico, são abordados três aspectos do contexto institucional mais amplo no qual se situa esse recorte histórico da ASPLAN: (a) os contornos do lugar institucional do planejamento no Sistema Único de Saúde (SUS); (b) o arranjo institucional conectado ao planejamento em saúde do município; e (c) a disciplina normativa da carreira de APPGGs da Prefeitura de São Paulo.

2.1 O planejamento no Sistema Único de Saúde

O ato de planejar não é estranho ao Sistema Único de Saúde – pelo contrário, é um conceito cristalizado no arcabouço normativo que o rege. A despeito da noção de planejamento não ser citada explicitamente pela Constituição da República de 1988, a Lei Federal nº 8.080, de 19 de setembro de 1990 (Brasil, 1990) – que estabeleceu os principais contornos do SUS – instituiu o planejamento como um pilar do sistema, disciplinando-o como um processo necessário que compõe o ciclo de política pública da saúde e prevendo competências relacionadas.

Entre suas disposições, estão a atribuição da direção nacional do SUS de “elaborar o Planejamento Estratégico Nacional no âmbito do SUS, em cooperação técnica com os Estados, Municípios e Distrito Federal”²¹; e as atribuições da direção municipal do SUS de “planejar, organizar, controlar e avaliar as ações e os serviços de saúde e gerir e executar os serviços públicos de saúde”²² e de “participar do planejamento, programação e organização da rede regionalizada e hierarquizada do SUS, em articulação com sua direção estadual”²³. Ademais, a referida lei estabelece, em seu artigo 36, o caráter ascendente e participativo do processo de planejamento e orçamento do SUS (Brasil, 1990).

Essa ênfase no planejamento também foi aprofundada normativamente nas décadas seguintes. A regulamentação de orientações gerais relativas aos instrumentos do Sistema de Planejamento do SUS (Planos de Saúde e suas respectivas Programações Anuais de Saúde e Relatórios de Gestão da Saúde) (Brasil, 2006) foi um grande marco, que veio a ser reforçado em normativas seguintes. Conforme aponta o Manual Planejamento no SUS, “A edição do Decreto

²¹ Art. 16, inciso XVIII, da Lei Federal nº 8.080, de 19 de setembro de 1990.

²² Art. 18, inciso I, da Lei Federal nº 8.080, de 19 de setembro de 1990.

²³ Art. 18, inciso II, da Lei Federal nº 8.080, de 19 de setembro de 1990.

nº 7.508, de 28 de junho de 2011, e da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, recolocaram o planejamento em saúde na agenda do gestor [...]", o que demandou o desenvolvimento de capacidades institucionais correlatas a essas tarefas (Brasil, 2016). Em sentido similar, enfatizando a importância de refletir sobre arranjos institucionais voltados ao planejamento, outras reflexões apontam que (Vieira, 2009):

A discussão do planejamento em saúde no SUS parece já ter ultrapassado as questões metodológicas, quanto à definição de instrumentos para sua realização, evidenciando-se na atualidade a necessidade de definição de fluxos e mecanismos de interligação entre os diversos atores, tanto do ambiente interno quanto externo a cada esfera de governo.

Por isso, é possível dizer que o Sistema Único de Saúde, em suas normativas e organização, fomenta o estabelecimento e o desenvolvimento de estruturas institucionais para planejamento da política de saúde. Nesse sentido, o planejamento assume um lugar institucional singular de relevo no âmbito da política de saúde, amparado nas normativas que regem o SUS, especialmente quando comparado com outras políticas públicas setoriais.

2.2 Planejamento em saúde no Município: contexto normativo

Em 1989, a então Secretaria de Higiene e Saúde da Prefeitura de São Paulo passou a responder pelo seu nome atual: Secretaria Municipal da Saúde. O ato normativo que operou essa alteração (Prefeitura de São Paulo, 1989) trouxe ainda a previsão de uma Assessoria de Planejamento vinculada ao Gabinete, mantendo a decisão tomada alguns anos antes por meio de portaria que criava a assessoria (Prefeitura de São Paulo, 1987). Nesse decreto, o uso do vocábulo “planejamento” ainda era bastante tímido: aparece somente uma vez, justamente em alusão à referida unidade.

Apesar de lastreada nessa regulação lacônica, a Assessoria de Planejamento “[...] a partir de 1993, parece ganhar nova dimensão política”, estruturando-se como “uma coordenação de planejamento propriamente dita, conhecida como ASPLAN-PLAN, e uma área voltada para a informação, ASPLAN-INFO” – conforme relato disponível na publicação “Epidemiologia e Informação na Secretaria Municipal da Saúde de São Paulo no período de 1989 a 2001: elementos para escrita de uma história” (Prefeitura de São Paulo, 2016a).

Mais de uma década depois, em dezembro de 2016, um novo decreto extinguiu a Assessoria de Planejamento como unidade vinculada ao Gabinete (Prefeitura de São Paulo, 2016b). Ao mesmo tempo, “planejamento” e “planejar” se multiplicaram no texto normativo, com 28 menções, associadas a diferentes atividades e escopos – incluindo, por exemplo, o de planejamento orçamentário. Esse decreto, contudo, sequer foi implementado.

Já no ano seguinte, em setembro de 2017, um novo decreto multiplicou ainda mais as referências ao planejamento. Um conjunto de 57 referências ao vocabulário pareceu sinalizar a consolidação da noção de planejamento como relevante para o arranjo institucional da Secretaria. Esse decreto também retomou a ideia de uma Assessoria de Planejamento vinculada ao Gabinete do Secretário, que passou a contar, inclusive, com atribuições bastante detalhadas em seu artigo 21.

Entre outras, estavam a de coordenar “o processo de planejamento e avaliação das ações e serviços de saúde, fundamentado no Plano Municipal de Saúde” e “a elaboração do Plano Municipal de Saúde, Programação Anual de Saúde e do Relatório de Gestão da Saúde”, bem como de “apoiar as ações relacionadas à construção do Plano Plurianual, Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), bem como da prestação de contas quadrimestral da gestão da SMS” e de “coordenar o processo de planejamento estratégico da SMS” (Prefeitura de São Paulo, 2017).

Finalmente, o decreto atualmente vigente (Prefeitura de São Paulo, 2020) manteve o nível significativo de referências ao vocabulário do planejamento, com 48 menções a seus vocábulos, e preservou a Assessoria de Planejamento, introduzindo mudanças em relação a suas atribuições, conforme quadro abaixo.

Tabela 1 - Atribuições da Asplan: Comparativo entre 2017 e 2020

Atribuições da Asplan – Decreto de 2017	Atribuições da Asplan – Decreto de 2020
<p>“I – coordenar o processo de planejamento e avaliação das ações e serviços de saúde, fundamentado no Plano Municipal de Saúde, de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Municipal de Saúde e ouvidas as demais Coordenadorias da SMS;</p> <p>II – coordenar a elaboração do Plano Municipal de Saúde, Programação Anual de Saúde e do Relatório de Gestão da Saúde;</p> <p>III – apoiar as ações relacionadas à construção do Plano Plurianual, Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), bem como da prestação de contas quadrimestral da gestão da SMS;</p> <p>IV – promover e coordenar a captação de recursos nacionais e internacionais para o financiamento de planos e programas voltados às ações da SMS;</p> <p>V – coordenar o processo de planejamento estratégico da SMS;</p> <p>VI – coordenar o processo de planejamento permanente da reestruturação e expansão da rede assistencial da SMS;</p> <p>VII – coordenar o planejamento da rede física de unidades de saúde, abrangendo a manutenção das edificações, a acessibilidade, a construção, as reformas, a elaboração de layout, a locação, a devolução de imóveis;</p> <p>VIII – elaborar estudos e documentos técnicos para subsidiar a reforma e implantação de unidades de saúde;</p> <p>IX – analisar tecnicamente os projetos contratados de arquitetura, estrutura e instalações e elaborar parecer técnico para subsidiar resposta a diversos órgãos;</p> <p>X – realizar a interlocução com concessionárias de serviços públicos;</p> <p>XI – manter atualizada as informações relativas às obras.”</p>	<p>“I - subsidiar o processo de tomada de decisão estratégica da SMS, avaliando o cumprimento das diretrizes e metas do governo municipal;</p> <p>II - elaborar o Plano Municipal de Saúde, da Programação Anual de Saúde e do Relatório de Gestão da Saúde em colaboração com as áreas técnicas das Secretarias-Executivas, conforme diretrizes de SMS;</p> <p>III – disseminar e desenvolver metodologias de planejamento, monitoramento e avaliação de processos, projetos e programas estratégicos a fim de subsidiar a gestão da SMS, articulando as áreas afins ao tema das Secretarias-Executivas;</p> <p>IV - sistematizar o desenho e análise do sistema de indicadores de gestão da SMS, em conjunto com as Secretarias-Executivas e suas respectivas Coordenadorias;</p> <p>V - monitorar e avaliar os indicadores das pactuações interfederativas;</p> <p>VI - elaborar o Plano Plurianual (PPA), da Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), bem como da prestação de contas quadrimestral, de acordo com o planejamento estratégico da SMS e em articulação com representantes das Secretarias-Executivas;</p> <p>VII – promover a cultura do planejamento, do monitoramento e da avaliação com vistas à adoção de boas práticas de gestão na SMS.”</p>

Fonte: Elaboração própria.

Como é possível notar no quadro acima, permaneceram as atribuições relativas aos instrumentos de gestão do SUS (Plano Municipal de Saúde, Programação Anual de Saúde e Relatório de Gestão da Saúde) e aos instrumentos de planejamento orçamentário, ainda que associadas a comandos com nuances distintas. Além de outras modificações, foram suprimidas atribuições mais específicas relacionadas à captação de recursos e a aspectos mais operacionais de obras.

Por outro lado, acrescentaram-se atribuições referentes à promoção e disseminação de metodologias e à cultura do planejamento, do monitoramento e da avaliação, além da sistematização do desenho e da análise do sistema de indicadores de gestão da SMS e da avaliação do cumprimento das diretrizes e metas do governo municipal. Assim, de modo geral, parece possível afirmar que houve um deslocamento que reforçou o papel articulador da assessoria entre as áreas da Secretaria, de forma transversal e estratégica.

Apesar de seus diferentes desenhos, percebemos, assim, uma estrutura institucional perene (já com algumas décadas) voltada aos temas de planejamento em saúde no Município, que concretiza as normativas gerais do SUS no âmbito municipal, sendo responsável pela elaboração dos instrumentos de planejamento e de prestação de contas, e também agrupa outras tarefas institucionais que dialogam com as especificidades do contexto institucional municipal.

2.3 A carreira de APPGGs

Criada pela Lei Municipal nº 16.193, de 5 de maio de 2015, a carreira de APPGGs é uma carreira transversal da PMSP, gerida pela Secretaria Municipal de Gestão (SEGES) e inserida no Quadro dos Profissionais de Gestão Governamental (QPGG) (Prefeitura de São Paulo, 2015).

Carreiras similares existem no âmbito de outros entes públicos, inspiradas principalmente pela carreira existente no âmbito federal. Nessa última esfera, seu advento ocorreu a partir do processo de redemocratização, em razão de preocupações com “a racionalização da estrutura organizacional do serviço público” e com “[...] a formação de um corpo de executivos públicos de carreira que seria a vanguarda da reforma do Estado [...]” (Graef, 2010).

Quase quarenta anos depois, no contexto do Município de São Paulo, a preocupação com a formação de um corpo de servidores públicos que permitisse a estruturação do Estado a longo prazo e a partir de uma perspectiva institucionalizada emergiu como motivação para criação da carreira dos APPGGs.

Conforme a lei que rege a carreira, as atribuições dos APPGGs têm natureza de atividade exclusiva de Estado e envolvem, entre outros aspectos, “a implementação, supervisão, coordenação, execução, monitoramento e avaliação de projetos, atividades e políticas públicas da Administração Direta e Indireta da Prefeitura do Município de São Paulo”, inclusive no que se refere ao “planejamento e orçamento governamentais”.

Nos termos formulados pela Secretaria Municipal de Gestão, órgão gestor da carreira no Município, os APPGGs “[...] tem como principais características o perfil generalista, tanto em competências técnicas quanto gerenciais, e a atuação transversal, o que abre portas para atuação em diferentes pastas com demandas variadas” (Prefeitura de São Paulo, 2025).

Um parâmetro normativo importante que dá concretude ao funcionamento da carreira é o Decreto Municipal nº 57.012/2016 (Prefeitura de São Paulo, 2016c). Reforçando seu caráter transversal, o decreto aponta que o denominado “exercício descentralizado” dos APPGGs nos órgãos da Prefeitura deverá estar vinculado a dois instrumentos principais: o Plano de Atuação Institucional e o Plano de Trabalho Individual.

Os mais de 150 APPGGs hoje atuantes na PMSP estão inseridos em contextos institucionais bastante diversos. Não há, por exemplo, uma unidade preferencial de alocação desse quadro no interior dos órgãos, sendo a vinculação muito mais adstrita a temáticas específicas e reguladas pelos instrumentos supracitados. Ademais, cada um desses contextos institucionais se relaciona a um arcabouço político, jurídico e institucional próprio e a culturas organizacionais específicas, o que também pode tornar as experiências de atuação bastante diferentes entre si.

O presente tópico reconstrói os principais marcos e transformações que permearam a estruturação e o desenvolvimento da Assessoria de Planejamento da SMS, organizado em quatro atos: (a) Primeiras ondas de alocações de APPGGs na SMS (2016-2017); (b) Da atuação individual para a atuação coletiva (2018-2019); (c) Desafios da pandemia (2020 a 2023); e (d) Perspectivas atuais (2024 ao presente).

2.4 Primeiras ondas de alocações de APPGGs na SMS (2016-2017)

Como visto, os precedentes da estruturação da Assessoria de Planejamento, relacionados à estruturação do SUS no Município, remontam a momentos anteriores à alocação de APPGGs na SMS (Prefeitura de São Paulo, 2016a). Contudo, a retomada formal da ASPLAN (com sua previsão em decreto) ocorreu logo após a criação do quadro de APPGGs na administração municipal e à sua chegada à Secretaria.

No segundo semestre de 2016, seis APPGGs, do total de 65 recém-nomeados, foram alocados na SMS, distribuídos no então Núcleo Técnico de Contratação de Serviço de Saúde (NTCSS)²⁴ e em uma comissão de reavaliação e renegociação de contratos de medicamentos e insumos promovida pela Secretaria de Gestão. Essas áreas tinham um corpo de funcionários majoritariamente formado por comissionados, eram relativamente recentes e estavam alinhadas ao projeto e prioridades da gestão. Incumbidos de projetos individuais, não contavam com um mecanismo ou espaço institucional que unificasse suas atuações e conferisse coesão estratégica aos trabalhos.

A lógica geral subjacente às alocações era de que integrantes da carreira poderiam contribuir para enfrentar gargalos de gestão nos órgãos municipais. Havia, contudo, uma dificuldade de contribuir com um olhar mais estratégico, principalmente em razão da alocação pulverizada dos APPGGs e da inserção em rotinas administrativas bastante densas.

Com a transição da gestão, no início de 2017, parte do quadro de APPGGs foi realocada para outras Secretarias. Novas alocações na SMS, por sua vez, passaram a ser realizadas junto ao Gabinete. Naquele momento, já se consolidava um entendimento dos APPGGs que estavam na SMS de que a carreira poderia desempenhar um papel mais estratégico e com impactos mais significativos se tivesse inserção mais próxima ao Gabinete, articulando projetos de melhoria e iniciativas de planejamento com visão macro. A partir dessa leitura, foi elaborado um esboço de proposta de criação de uma área de planejamento vinculado ao Gabinete, com parte desses APPGGs passando a se identificar como integrantes dessa área.

²⁴ Na estrutura atual, o NTCSS corresponde à Coordenadoria de Parcerias e Contratação de Serviços de Saúde (CPCS), conforme Decreto Municipal nº 59.685/2020 (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2020).

Além do entendimento interno que se consolidava, contribuiu para isso a diretriz do órgão central de gestão e planejamento da Prefeitura de que determinados processos e projetos – em especial, a reestruturação administrativa e a elaboração e o monitoramento do Programa de Metas (PdM) – deveriam ser apoiados por integrantes da referida carreira. Esses projetos envolviam um diálogo mais direto com o Gabinete e permitiram que fosse vislumbrada uma possibilidade de APPGGs contribuírem para a articulação e coordenação interna, pautada por olhar mais sistêmico para a SMS.

Como apontado anteriormente, esse foi o ano em que a ASPLAN foi recriada formalmente em decreto. Embora existissem atividades desempenhadas por APPGGs e outros agentes públicos que eram convergentes com as atribuições previstas no decreto, não havia uma designação formal que os enquadrasse como ASPLAN. Contudo, formava-se um contexto institucional propício para que essas duas dimensões – estruturação de uma assessoria de planejamento e alocação de APPGGs – se conectassem.

2.5 Da atuação individual para a atuação coletiva (2018-2019)

Em 2018, novos APPGGs foram alocados na SMS, com a missão de zelar pelos aspectos de planejamento orçamentário e olhar estratégico para captação de investimentos. Ao mesmo tempo, a atuação relacionada aos instrumentos de gestão do SUS e elaboração do Plano Municipal de Saúde ganhava um novo fôlego, com APPGGs designados para contribuir com essa tarefa. Naquele momento, havia, portanto, um grupo de integrantes da carreira apoiando tanto a elaboração de instrumentos de planejamento setoriais, orçamentários e de governo como outros projetos prioritários da Secretaria. Aprofundava-se, assim, essa convergência entre as atribuições da ASPLAN e a atuação dos APPGGs.

A partir de 2019, começou a ser ensaiada uma forma de atuação mais concertada: espacialmente, os APPGGs passam a atuar num mesmo espaço físico, e a identificação daquele grupo de servidores como ASPLAN passa a ser feita não apenas de dentro para fora, com o aprofundamento do pertencimento coletivo a um lugar específico na SMS, mas também de fora para dentro, com as demais áreas da SMS identificando aquela equipe como uma área dedicada ao planejamento. Essa foi uma virada de chave na percepção, em especial da alta administração: os APPGGs passam a ser vistos não mais como agentes externos e transitórios naquele espaço institucional, mas como parte orgânica da SMS; por outro lado, são vistos como um grupo capaz de agregar capacidades específicas não comuns naquele contexto institucional.

Foram diversos os aspectos que potencialmente contribuíram para formar essa percepção. Embora ainda sem designações e estrutura formal, o grupo contribuiu para entregas relevantes: a construção do Plano Municipal de Saúde e do Programa de Metas e o apoio a projetos prioritários do Gabinete, como a estruturação do projeto Avança Saúde I e o desenvolvimento de estudo da produção dos hospitais dia municipais.

A composição desse grupo também parece ter desempenhado um papel importante: o fato de contar, de um lado, com APPGGs com formação em saúde ou experiência prévia no setor favorecia sua legitimidade e o reconhecimento como parte integrante da área (legitimidade por pertencimento); de outro, a presença de profissionais com trajetórias e formações distintas introduzia perspectivas novas e abordagens complementares, ampliando a capacidade de análise e agregando valor às entregas (legitimidade pela diferença de saberes agregados). Nesse sentido, a diversidade de formações e trajetórias da equipe – saúde, economia, experiência prévia no SUS e em gestão orçamentária – parece ter operado como um diferencial importante para o trânsito e legitimidade institucional, contribuindo para consolidar vínculos de confiança e fortalecer o papel da assessoria que estava se desenhando.

Esse momento também é marcado por reflexões coletivas sobre o atuar de forma de fato coordenada e coletiva, refletidas em aspectos mais operacionais da organização do trabalho dos APPGGs, com a estruturação de fluxos de trabalho e registros de documentação compartilhados, e com o desenvolvimento do primeiro planejamento estratégico da ASPLAN.

Esse processo iniciado no final do ano de 2019 e concluído em 2020, contou com uma etapa de diagnóstico e da definição da identidade institucional da assessoria. Naquele momento, um dos aspectos mais destacados foi a questão da dicotomia entre a atuação individual e atuação coletiva dos APPGGs e o desafio de se firmar como uma área vista internamente como capaz de contribuir e dialogar com os diversos setores da SMS.

A opção por fortalecer uma atuação coletiva, a partir de uma área da Secretaria, e não a partir de projetos individuais, contribuiu para a efetividade, a consistência e o enraizamento da atuação dos APPGGs na SMS.

2.6 Desafios da pandemia (2020 a 2023)

Ao mesmo tempo em que se consolidava esse lugar institucional para a atuação dos APPGGs, a pandemia de covid-19 impôs um volume de demandas e uma urgência inéditos à SMS, exigindo capacidade de integração e análise célere de dados, tradução de conhecimentos, inovação nos processos de trabalho e articulação com múltiplos atores, internos e externos no que se referia ao enfrentamento da pandemia.

Esse contexto desafiador possibilitou que a ASPLAN, área recém-estruturada, pudesse contribuir com diagnósticos e desenho de soluções que subsidiavam a tomada de decisão em um contexto bastante delicado e permeado por incertezas, fortalecendo a capacidade de resposta da SMS durante a pandemia e agregando mais segurança e autonomia institucional em diálogos interfederativos e intersecretariais.

Um dos desafios da ASPLAN, nesse contexto, foi o de contribuir para um olhar mais dinâmico para a situação de saúde, elaborar respostas rápidas e com embasamento técnico a partir da troca de conhecimentos e articulação entre as áreas – assegurando, ao mesmo tempo, o estabelecimento de uma relação de confiança e colaboração com as áreas técnicas da Secretaria.

A ampliação da atuação da assessoria tornou mais urgente a captação de novos profissionais. Como resultado de esforços iniciados ainda em 2019, a ASPLAN recebeu, em 2021, sua primeira analista de saúde, o que representou uma consolidação da assessoria como uma unidade capaz de prover apoio técnico e estabelecer diálogos entre gestão, planejamento e saúde. Essa ampliação de perfis na composição da área também se mostrou fundamental para a perenidade da ASPLAN, atualmente composta por APPGGs, analistas de saúde, Assistentes Administrativos de Gestão (AAG), residentes de gestão pública e estagiários – que ampliaram a diversidade de competências, inclusive no que se refere à inovação e análise de dados.

A partir de 2021, a ASPLAN realizou anualmente momentos de atualização ou revisão do planejamento estratégico da assessoria. Foi também neste ano que a Assessoria passou a construir, para além da agenda dos instrumentos de planejamento, um conjunto substancial de projetos estratégicos, visando a responder a demandas prioritárias para o gabinete e a viabilizar o atingimento das metas do Programa de Metas, que demandam articulação entre áreas, ferramentas de gestão de projetos e medidas mais estruturantes.

No âmbito das discussões do planejamento estratégico, estabeleceu-se um ponto de inflexão em relação à cultura prévia de horizontalidade que havia se consolidado em outro contexto institucional. Firmou-se, dentro da ASPLAN, o entendimento coletivo de que era necessário estabelecer uma chefia formal e ampliar a equipe. A partir dessa compreensão, cargos do gabinete foram destinados à assessoria e, no ano seguinte, houve designação formal de uma chefia.

Além do aspecto já mencionado, a introdução de integrantes do quadro próprio da SMS (analistas de saúde) foi um aspecto relevante para tornar a ASPLAN mais do que um “grupo de APPGGs” na Secretaria. Ao internalizar esses quadros, a assessoria avançou em termos de pertencimento e legitimidade institucional, especialmente por ampliar o conhecimento sobre as características e desafios da rede de atenção à saúde e sobre a cultura organizacional da Secretaria.

A partir dessa estruturação, também se compreendeu pertinente organizar a ASPLAN em duas frentes de atuação – a de planejamento e a de gestão estratégica – e de aprofundar os mecanismos e instrumentos para institucionalização da área.

Um marco relevante, que ocorreu em 2022, foi a instituição do Sistema de Governança de planejamento e monitoramento de objetivos, metas e ações da SMS para o ciclo 2022-2025 (Prefeitura de São Paulo, 2022a) e dos grupos técnicos de planejamento regional (Prefeitura de São Paulo, 2022b) e, cujas estruturações foram apoiadas pela ASPLAN. Em paralelo, houve também o apoio à realização do planejamento estratégico da SMS, como etapa preliminar à elaboração do Plano Municipal de Saúde 2022-2025 (Prefeitura de São Paulo, 2022c), e a realização do primeiro Planeja Saúde em 2023 (com edições anuais sucessivas até o presente), evento que tem como objetivo compartilhar experiências exitosas de planejamento conduzidas nos diferentes territórios do Município e em todos os níveis organizacionais pelas diferentes unidades que compõem a SMS. Esses marcos representam resultados importantes que reposicionaram e fortaleceram, por meio de novos arranjos e espaços institucionais, o papel central do planejar no âmbito da SMS, de um lado, e o lugar ocupado pela ASPLAN, de outro.

2.7 Perspectivas atuais (2024 ao presente) e futuras

A partir de 2024, a ASPLAN se consolidou como um núcleo estratégico de planejamento e monitoramento e de apoio a projetos estratégicos da SMS, bem como polo multiplicador de conhecimentos de gestão, planejamento e avaliação. Mais do que cumprir funções previstas em decreto, a unidade se firmou como um espaço de apoio à tomada de decisão estratégica e de articulação entre as áreas da SMS, de promoção de uma cultura de gestão orientada por metodologias inovadoras e colaborativas.

O reconhecimento desse lugar derivou de mudanças de percepção externa: parceiros institucionais e outras secretarias começaram a identificar a ASPLAN como uma referência em temas de planejamento e monitoramento, ampliando seu papel como articuladora de informações e estratégias dentro e fora da SMS. Nesse sentido, o fortalecimento institucional da ASPLAN implicou não apenas o reconhecimento de sua atuação, mas também a valorização do planejamento como dimensão estruturante da gestão na Secretaria, que ganhou lugar, densidade e centralidade política.

Como reflexo desse percurso, a ASPLAN tem diante de si o desafio atual de conciliar a dinamicidade e a elasticidade que lhe são próprias com as exigências de um processo de institucionalização de suas funções, preservando a flexibilidade sem comprometer a consolidação e o reconhecimento de seu lugar institucional na Secretaria.

Outro desafio relevante diz respeito à necessidade de consolidar um quadro perene e ampliado de APPGGs na SMS. Ao longo da trajetória aqui descrita, evidenciou-se como esses profissionais contribuíram de forma decisiva para afirmar o lugar da Assessoria, o que, por sua vez, se traduz em ganhos institucionais relevantes para a política municipal de saúde. Por isso, a ampliação desse quadro na SMS deve ser compreendida como prioridade permanente. Além disso, do ponto de vista de gestão da carreira, aprofundar mecanismos de reconhecimento e valorização do atuar coletivo, articulado a objetivos de médio e longo prazo, pode contribuir para respaldar esse tipo de processo.

Com efeito, já foi destacada a atuação dos APPGGs que, ao longo do tempo, contribuíram de forma decisiva para consolidar a importância da Assessoria. O comprometimento desses profissionais reflete um empenho com a qualificação da gestão pública em saúde e com a entrega de melhores serviços à população. Assim, a ampliação do número de APPGGs na SMS deve ser entendida como constante prioridade, de modo a assegurar a continuidade de um padrão de qualidade que tem permitido à ASPLAN alcançar o nível de relevância institucional que ocupa presentemente.

Desse modo, a alocação contínua desses servidores deve ser compreendida como elemento crucial para garantir a manutenção da confiabilidade e eficiência da ASPLAN, além de contribuir para o fortalecimento da profissionalização administrativa e capacidade governamental da saúde pública municipal.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS: SÍNTESE E APRENDIZADOS

Esse artigo se iniciou com a descrição de três camadas distintas e paralelas que contribuíram, sob diferentes perspectivas, para uma experiência exitosa de inserção de APPGGs nas estruturas administrativas da Prefeitura de São Paulo. A confluência entre os contornos do lugar institucional do planejamento no SUS, o arranjo institucional conectado ao planejamento em saúde do Município e a disciplina normativa da carreira de APPGGs da Prefeitura de São Paulo ajudam a explicar o reconhecimento que os profissionais dessa carreira obtiveram nesses 10 anos na SMS.

Por outro lado, o movimento realizado por esses atores para se inserirem nessa estrutura, aproveitando as oportunidades que se apresentaram e trazendo contribuições concretas para a política de saúde a partir da conjunção de múltiplos saberes, também parece ter operado como fator fundamental para o desenrolar dessa história.

Um primeiro aspecto que gostaríamos de destacar é a importância da institucionalização do Sistema Único de Saúde no país, que pode ser fonte de inspiração para outras políticas. Essa institucionalização fornece uma base social, normativa e organizacional que possibilita a existência e desenvolvimento de uma área de planejamento no âmbito da Secretaria Municipal da Saúde.

Outra lição aprendida é que a multiplicidade de saberes e experiências, característica do quadro de APPGGs, pode trazer contribuições importantes, em especial no âmbito de políticas interdisciplinares, como as de saúde, uma vez que um olhar estratégico de gestão, e os conhecimentos e competências exigidos para essas funções não são comuns a todas as carreiras de servidores. Como também, dialogam com as mudanças mais recentes na configuração da administração pública, como o desenho de políticas por meio de contratação de serviços.

Por fim, nosso principal aprendizado se refere à importância da atuação concertada de APPGGs: um profissional isolado, por mais qualificado que seja, não sustenta sozinho um processo de mudança e amadurecimento institucional mais amplo. Isso pode se traduzir numa lógica de alocações conjuntas, mas não só: a sustentação de rede de trocas de experiências e outros mecanismos que viabilizem essa dimensão coletiva também podem apoiar a inserção institucional nos órgãos municipais. Ademais, a colaboração estruturada com outros quadros da Administração (no caso da ASPLAN, os analistas de saúde) também pode ampliar o alcance e a efetividade dessas experiências.

O esforço de recontar a trajetória da ASPLAN de modo estruturado, como já dito, não teve como objetivo esgotar todas as perspectivas e reflexões possíveis que a memória da assessoria pode englobar. A linearidade e a síntese aqui pretendidas podem, sem dúvida, deixar aspectos relevantes de fora e hipervalorizar outros. Contudo, compreendemos que algo de útil pode advir desse esforço narrativo – compartilhar com colegas agentes públicos alguns aprendizados e experiências, inspirar transformações em contextos institucionais distintos, tornando nossas atuações mais coletivas e propícias à realização do interesse público. Ao compartilhar a experiência da ASPLAN e dos APPGGs que estiveram e estão na SMS, esperamos fomentar reflexões sobre nossa atuação enquanto servidores de uma mesma carreira, mas também enquanto servidores do município de São Paulo, comprometidos com a construção de uma cidade mais justa e equitativa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Lei Federal nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm.

BRASIL. Ministério da Saúde. Manual de planejamento no SUS / Ministério da Saúde, Fundação Oswaldo Cruz. – 1. ed., rev. – Brasília: Ministério da Saúde, 2016. 138 p.: il. – (Série Articulação Interfederativa; v. 4).

BRASIL. Portaria nº 3.332, de 28 de dezembro de 2006, do Ministério da Saúde. Aprova orientações gerais relativas aos instrumentos do Sistema de Planejamento do SUS. Brasília: Diário Oficial da União, 2006. Portaria revogada. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2006/prt3332_28_12_2006.html.

GRAEF, Aldino. Origens e fundamentos da carreira de Gestor Governamental. Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental. Vol. 9, nº 1 (jan.a jun.2010). Brasília: 2010. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1724>.

LOUREIRO, Érica de Castro. Conhecimento e memória na Casa de Oswaldo Cruz: reflexões e elementos para a construção de iniciativas de memória organizacional. Rio de Janeiro, 2016. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2016.

MATUS, Carlos. Política, planejamento e governo. 2. ed. Brasília: Ipea, 1996. t. 1 (Série Ipea, 143). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/16296>.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. Portaria nº 300/1987 da Secretaria de Higiene e Saúde. Cria a Assessoria de Planejamento - ASPLAN, junto ao gabinete de SHS, com atribuições que especifica. São Paulo: Diário Oficial da Cidade, 1987. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-secretaria-de-higiene-e-saude-300-de-5-de-fevereiro-de-1987/consolidado>.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. Decreto Municipal nº 27.724/1989. Altera a denominação, reorganiza a Secretaria de Higiene e Saúde - SHS, e dá outras providências. São Paulo: Diário Oficial da Cidade, 1989. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-27724-de-6-de-abril-de-1989>.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. Lei Municipal nº 16.193, de 5 de maio de 2015. Dispõe sobre a criação do Quadro dos Profissionais de Gestão Governamental – QPGG e das carreiras de Auditor Municipal de Controle Interno – AMCI e de Analista de Políticas Públicas e Gestão Governamental – APPGG, bem como institui o respectivo regime de remuneração por subsídio. São Paulo: Diário Oficial da Cidade, 2015. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16193-de-05-de-maio-de-2015>.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. Epidemiologia e Informação na Secretaria Municipal da Saúde de São Paulo no período de 1989 a 2001: elementos para escrita de uma história. São Paulo: Prefeitura de São Paulo, 2016a. Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/arquivos/publicacoes/Memoria_CEInfo.pdf.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. Decreto Municipal nº 57.538/2016. Dispõe sobre a reorganização da Secretaria Municipal da Saúde, bem como altera a denominação e a lotação dos cargos de provimento em comissão que especifica. São Paulo: Diário Oficial da Cidade, 2016b. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-57538-de-16-de-dezembro-de-2016>.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. Decreto Municipal nº 57.012/2016. Regulamenta a Lei nº 16.193, de 5 de maio de 2015, no que se refere aos eventos funcionais que especifica da carreira de Analista de Políticas Públicas e Gestão Governamental – APPGG, do Quadro dos Profissionais de Gestão Governamental – QPGG. São Paulo: Diário Oficial da Cidade, 2016c. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-57012-de-23-de-maio-de-2016/>.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. Decreto Municipal nº 57.857/2017. Dispõe sobre a reorganização da Secretaria Municipal da Saúde, altera a denominação e a lotação dos cargos de provimento em comissão que especifica, bem como transfere cargos de provimento em comissão entre órgãos e do Quadro Específico de Cargos de Provimento em Comissão. São Paulo: Diário Oficial da Cidade, 2017. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-57857-de-05-de-setembro-de-2017>.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. Decreto Municipal nº 59.685/2020. Reorganiza a Secretaria Municipal da Saúde, regulamenta o § 2º do Artigo 45 da Lei nº 17.433, de 29 de julho de 2020, bem como transfere, altera a denominação e a lotação dos cargos de provimento em comissão que especifica. São Paulo: Diário Oficial da Cidade, 2020. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-59685-de-13-de-agosto-de2020#:~:text=BRUNO%20COVAS%2C%20Prefeito%20do%20Munic%C3%ADpio,reorganizada%20nos%20termos%20deste%20decreto>.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. Portaria SMS nº 443/2022. Institui o Sistema de Governança de planejamento e monitoramento de objetivos, metas e ações da Secretaria Municipal da Saúde para o ciclo 2022-2025. São Paulo: Diário Oficial da Cidade, 2022a. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-secretaria-municipal-da-saude-sms-443-de-19-de-julho-de-2022>.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. Portaria SMS nº 815/2022. Ficam instituídos os grupos técnicos de planejamento regional, de acordo com a Portaria nº 443/2020, que cria o sistema de governança para o ciclo 2022-2025. São Paulo: Diário Oficial da Cidade, 2022b. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-secretaria-municipal-da-saude-sms-815-de-16-de-dezembro-de-2022>.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. Plano Municipal de Saúde 2022-2025. São Paulo, 2022c. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/plano_municipal_de_saude_2021_240822_versao_site.pdf.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Gestão. Histórico. São Paulo, 2025. Disponível em: [https://prefeitura.sp.gov.br/web/gestao/w/coordenadoria_de_estudos_e_gestao_estrategica__coeve/349663#:~:text=A%20carreira%20de%20Analista%20de,de%20Gest%C3%A3o%20Governamental%20\(QPGG\). Acesso em: 13 de agosto de 2025.](https://prefeitura.sp.gov.br/web/gestao/w/coordenadoria_de_estudos_e_gestao_estrategica__coeve/349663#:~:text=A%20carreira%20de%20Analista%20de,de%20Gest%C3%A3o%20Governamental%20(QPGG). Acesso em: 13 de agosto de 2025.)

VIEIRA, Fabíola Sulpino. Avanços e desafios do planejamento no Sistema Único de Saúde. Ciência & Saúde Coletiva, v. 14, p. 1565–1577, set. 2009.

O Programa de Residência em Gestão Pública da Prefeitura de São Paulo



Solange Guedes
De Oliveira



Mary Kawauchi

RESUMO

O artigo apresenta o Programa de Residência em Gestão Pública (PRGP), instituído em 2021 na Prefeitura do Município de São Paulo, e trata a respeito da participação de diferentes agentes públicos na efetivação dessa política pública, com destaque para a carreira de Analistas de Políticas Públicas e Gestão Governamental (APPGG). São apresentados os perfis dos residentes das duas primeiras turmas, a importância da articulação e colaboração entre diferentes Secretarias na implementação e manutenção do Programa, os processos organizacionais necessários para a alocação, permanência, movimentação nos órgãos municipais e desligamento dos residentes e as ações formativas ofertadas pela Escola Municipal de Administração Pública de São Paulo (EMASP). Além disso, fala-se sobre as pesquisas realizadas pelos residentes durante seu primeiro ano na Prefeitura e alguns resultados alcançados pelo PRGP até setembro de 2025.

Palavras-chave: Gestão de pessoas; atuação em rede; treinamento em serviço.

1. INTRODUÇÃO

O Programa de Residência em Gestão Pública (PRGP) é uma política pública originada e implementada pela Secretaria Municipal de Gestão (SEGES), em colaboração com outras 20 Secretarias Municipais na Prefeitura de São Paulo. Em outubro de 2025, o Programa, aprovado em lei própria, completou quatro anos de existência e, atualmente, está em sua segunda edição²⁵.

A criação do PRGP contou com a participação de muitos agentes públicos, incluindo os do Gabinete e da Coordenadoria de Gestão de Pessoas (COGEP) da SEGES (TEIXEIRA, 2023), que abriram caminhos e obtiveram o apoio da alta gestão da Prefeitura de São Paulo (PMSP) para sua implementação. Todos esses agentes foram e continuam sendo fundamentais para a consecução dessa política pública, que vem se tornando cada vez mais reconhecida na PMSP. No ano de 2022, o PRGP ficou em 2º lugar na categoria Iniciativas de larga escala do Premia Sampa, promovido pela PMSP, e, como consequência dessa premiação, o PRGP foi case no 27º Guia Copicola - *Como mobilizar pessoas para o setor público a partir de uma imersão*²⁶.

Nesse contexto, o presente artigo tem como finalidade apresentar o Programa de Residência em Gestão Pública e explorar a parcela de atuação de integrantes da carreira de Analista de Políticas Públicas e Gestão Governamental (APPGG), nas duas edições do Programa, por meio de dados levantados pela equipe da Escola Municipal de Administração Pública de São Paulo (EMASP) - responsável pelo planejamento, organização e execução do PRGP - apresentando, ainda, algumas contribuições desta política à PMSP.

A carreira de APPGG foi criada em 2015, na PMSP, pela Lei nº 16.193, de 05/05/2015, tendo os primeiros integrantes iniciado suas atividades em junho de 2016, em cerca de 20 Secretarias Municipais que apresentaram propostas de trabalho para receber esses profissionais. Correlata a de outros entes federativos, essa carreira é composta por profissionais graduados em nível superior de qualquer área, tendo como principais características.

²⁵ A primeira edição ou primeira turma do PRGP iniciou-se em maio de 2022 e finalizou em maio de 2024; a segunda edição ou segunda turma, iniciou-se em julho de 2024 e finalizará em julho de 2026.

²⁶ Como mobilizar pessoas para o setor público a partir da imersão profissional? O caso do Programa de Residência em Gestão Pública. Disponível em: https://copicola.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2024/04/27-GUIA-DIGITAL_acessivel.pdf

[...] o perfil generalista, tanto em competências técnicas quanto gerenciais, e a atuação transversal, o que abre portas para atuação em diferentes pastas com demandas variadas. Um APPGG tem como finalidade desempenhar atividades de direção, gerência, assessoramento e avaliação de políticas públicas (SÃO PAULO, 2024d).

A gestão centralizada e o pagamento do subsídio dos APPGGs são realizados pela SEGES, assim como acontece com os residentes em Gestão Pública²⁷. Diversos instrumentos utilizados na gestão da vida funcional do APPGG inspiraram o planejamento, organização e monitoramento da atuação dos residentes em Gestão Pública, desde sua alocação até o seu desligamento do Programa. Além desses pontos, o perfil dos residentes, com formação em diferentes áreas do conhecimento, é semelhante ao dos APPGG. Por conta da carreira de APPGG e do Programa serem geridos pela SEGES e de diversas características similares no perfil e na atuação, esses profissionais acabam tendo muitos contatos entre si.

Considerando o exposto, este artigo possui natureza descritiva, buscando apresentar, em linhas gerais, o PRGP e a participação de profissionais da carreira de APPGG na consecução dessa política pública, por meio de dados coletados pela equipe da Coordenação do Programa.

2. 1.O PROGRAMA DE RESIDÊNCIA EM GESTÃO PÚBLICA (PRGP)

O PRGP foi instituído pela Lei Municipal nº 17.673, de 07.10.2021, sendo normatizado pela Portaria SEGES nº 16, de 23.03.2023, tendo como principal finalidade:

Art. 1º [...] selecionar pessoas com formação de nível superior para uma experiência profissional no setor público municipal, [...] de modo a proporcionar a formação, a prática e o desenvolvimento de competências associadas à Gestão Pública.
(Lei Municipal nº 17.673/2021)

Assim, o PRGP é uma oportunidade para graduados em qualquer área, com interesse em ter experiência no setor público e participar da execução de diversas políticas relacionadas à gestão da metrópole de São Paulo.

²⁷ Os residentes em gestão pública recebem bolsa-auxílio, auxílio-refeição e auxílio-transporte.

Em 2022, houve a primeira seleção pública que permitiu o ingresso de 100 residentes. Naquele momento, as Secretarias enviaram 167 projetos, dos quais 91 foram contemplados com a alocação de residentes. O segundo processo seletivo, em 2024, possibilitou o ingresso de 100 novos residentes. Nesta segunda turma, as Secretarias enviaram 137 propostas para atuação dos residentes e, após entrevistas, 93 projetos foram designados aos ingressantes para colaborarem durante 12 meses. Tanto na primeira quanto na segunda turma, alguns residentes mudaram de projeto, área ou Secretaria, ao longo dos 12 primeiros meses.

A partir de 2023, na segunda turma, os residentes passaram a realizar suas jornadas semanais em 30 ou 40 horas, com bolsas nos valores de R\$ 2.587,12 e R\$ 3.449,49²⁸, respectivamente, mais auxílio-refeição e auxílio-transporte. Como resultado inicial, em julho de 2024, 78 residentes atuavam em jornada de 40 horas e 21, em 30 horas.

Desde seu planejamento inicial e implementação, diversos servidores - entre os quais APPGGs - atuaram de modo decisivo para a concretização dessa política, ao convencerem gestores e obterem apoio da alta gestão, elaborarem legislação e normas, buscarem a adesão de outros servidores, desenvolverem instrumentos de gestão e acompanhamento dos residentes, identificarem os temas de gestão pública e políticas fundamentais para a formação dos residentes, ministrarem aulas, contribuírem para o acolhimento dos residentes nas Secretarias e, ainda, serem supervisores, planejarem projetos e formas de atuação, além de orientarem e avaliarem Trabalhos de Conclusão da Residência (TCR), entre outras atividades.

Desde o início, a coordenação do PRGP sempre esteve sob a gestão de um profissional da carreira de APPGG e, até o momento, dois diferentes APPGGs ocuparam esse cargo.

Considerando a multiplicidade de temas que poderiam ser tratados sobre o PRGP, o foco, para o propósito deste artigo, recairá sobre três aspectos no desenvolvimento dessa política, que podem ser observados nos dados explorados: a articulação intersecretarial e colaborativa; processos organizacionais com foco em gestão de pessoas; e as ações formativas.

²⁸ A Primeira Turma, durante os dois anos de duração daquela edição, exerceu suas atividades em jornada de 40 horas semanais, com bolsa-auxílio inicial no valor de R\$ 3.300,00, até maio de 2023.

2.1 Perfil dos ingressantes nas turmas de 2022 e 2024

Para ingressar no PRGP, além da graduação em qualquer área do conhecimento, é necessário ter idade mínima de 18 anos, não ser servidor público efetivo da PMSP, não ter participado de edição anterior do Programa por período igual ou superior a 12 meses e ser aprovado e classificado no processo seletivo (SÃO PAULO, 2024b).

Desde sua concepção, o PRGP tinha como proposta a busca por um perfil mais generalista, não se limitando a uma formação específica, bem como por uma composição pela diversidade, em termos de raça, gênero e idade (CARVALHO, 2022). Um dos aspectos que demonstram essa preocupação está no fato de que, desde o primeiro edital de seleção, a previsão para a reserva de vagas para negras, negros e afrodescendentes (NNA)²⁹ era de 30%, isto é, maior do que os 20% previstos em lei; para pessoas com deficiência (PcD)³⁰, a lei prevê percentual entre cinco e 10% - os editais das duas edições optaram pelo valor maior.

No primeiro processo seletivo, de acordo com as listas de convocação para as provas, houve a inscrição de 187 pessoas NNA e, destas, após aprovação e aferição de características fenotípicas, 36 constavam em lista específica. Contudo, no conjunto de ingressantes havia 44 residentes que se autodeclararam pretos ou pardos, na primeira turma, considerando todas as listas de aprovados. Na segunda edição, houve a inscrição de 243 NNA e, após aprovação no processo seletivo e aferição de características fenotípicas, ingressaram 15 NNA por meio das vagas reservadas (SÃO PAULO, 2022b; 2024c). Após a matrícula, 24 ingressantes da segunda turma se autodeclararam pretos ou pardos.

Em relação às vagas para PcD, nenhuma edição conseguiu atingir o percentual mínimo de 10%: na primeira turma, houve a inscrição de 23 candidatos com deficiência no processo seletivo e, destes, cinco foram matriculados no Programa; na segunda, houve inscrição de 24 candidatos, sendo que seis foram aprovados e somente quatro matriculados (SÃO PAULO, 2022b; 2024c).

²⁹ Conforme termos utilizados pela Lei nº 15.939, de 23.12.2013.

³⁰ Conforme termos da Lei nº 13.398/2002, os processos seletivos no âmbito da PMSP devem assegurar entre cinco e 10% das vagas disponibilizadas.

Diversas podem ter sido as causas para a não ocupação total das vagas reservadas para esses dois públicos e essa situação motivou duas estagiárias da EMASP a pesquisarem o contexto e apontarem proposições para maximizar a divulgação do próximo processo seletivo a esses grupos. Esse esforço resultou em um trabalho (GARBATO e SOUZA, 2025) que foi inscrito na 14^a Edição do Prêmio Melhores Práticas de Estágio da PMSP, em 2025. O trabalho destacou a importância de divulgar o PRGP e seus processos seletivos para instituições focadas nas pautas raciais e de atenção à PCD.

A faixa etária dos residentes é um ponto que se destaca. A primeira turma teve uma variação de 22 a 63 anos de idade e média de 33 anos. Eram 44% com idades entre 22 e 30 anos, 47% entre 31 e 50 anos e 9% com mais de 51 anos. A segunda turma teve variação de 21 a 64 anos e média de 31 anos. Eram 64% com idades entre 20 e 30 anos, 29% entre 31 e 50 anos e 7% com mais de 51 anos.

Em relação a gênero, na primeira turma, 58% se autodeclararam como homens cis; 40% se autodeclararam mulheres cis; e 2% não binários. Na segunda turma, 53,5% se autodeclararam como mulheres cis; 43,4%, homens cis; 1%, não binário; 1%, mulher trans; e 1% preferiu não declarar. Assim, a 1^a turma contou com maior número de homens e na 2^a turma, ingressaram mais mulheres.

Acerca da graduação dos residentes, pode-se observar, por exemplo, a variedade dos cursos. Na primeira turma havia 41 cursos diferentes, sendo os cinco maiores: Direito (15 residentes), Relações Internacionais (11), Gestão de Políticas Públicas (8), Ciências e Humanidades (7) e Administração de Empresas (7). Além disso, 25 possuíam especialização/MBA; 12, mestrado; e dois, doutorado. Em relação às universidades de origem destes residentes, as principais são: Universidade de São Paulo (USP), com 28 ingressantes; Universidade Federal do ABC (UFABC), com 06; Universidade Estadual Paulista (UNESP), com 05; Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), com 04; Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP) e Universidade Paulista (UNIP), com 03 cada. Considerando esses dados, aparecem 04 instituições públicas e 2 particulares dentre aquelas com os maiores números de participantes da segunda edição do PRGP. No total geral dos residentes, 56% fizeram sua graduação em instituições públicas e 44% em particulares.

Na segunda turma, havia 46 cursos diferentes, sendo os com maior número: Direito (23 residentes), Ciências Sociais (10), Administração Pública (8), Ciências e Humanidades (7), Relações Internacionais (6), Arquitetura e Urbanismo (6). Neste grupo, 30 têm especialização/MBA; dez, mestrado; e um, doutorado. Em relação às universidades de origem, as principais são: USP, com 29 ingressantes; UFABC, com 13; UNESP, Fundação Getúlio Vargas (FGV) e Universidade Presbiteriana Mackenzie, com 6 ingressantes cada e Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), com 5. Considerando esses dados, aparecem 4 instituições públicas e 2 particulares dentre aquelas com os maiores números de participantes da segunda edição do PRGP. No total geral dos residentes, 64% fizeram sua graduação em instituições públicas e 36% particulares.

Assim, o perfil variado desejado pelos profissionais que desenharam o PRGP foi alcançado em alguma medida. O principal desafio que ainda se mantém para o próximo processo seletivo é o preenchimento total das vagas reservadas a PcD e NNA.

3. ARTICULAÇÃO INTERSECRETARIAL E COLABORATIVA

A equipe da Coordenação do PRGP na EMASP é constituída por dez pessoas (somando-se Direção, duas servidoras efetivas, três assessoras(es), dois residentes e duas estagiárias), que atuam nas frentes de gestão e monitoramento das ações do Programa e no planejamento e organização das formações dos residentes, sem medir esforços para responder ao bom andamento do Programa. Contudo, por sua natureza, o PRGP está profundamente vinculado a diferentes instâncias tanto da SEGES quanto das diversas Secretarias Municipais que recepcionam os residentes, razão pela qual a articulação intersecretarial, promovendo ações conjuntas e colaborativas, é essencial para a permanência do Programa.

Na EMASP, a equipe da Coordenação do PRGP conta com a contribuição das outras Divisões em diferentes etapas de trabalho, tais como: recepção nas formações, acompanhamento em visitas técnicas, sistematização das avaliações das aulas e validação de projetos pedagógicos dos cursos ministrados, entre outras atividades.

A Coordenação do PRGP mantém, ainda, diálogo constante com o Gabinete, a Assessoria Jurídica e a Coordenadoria de Gestão de Pessoas da SEGES, para orientar o trabalho com os residentes e as Secretarias.

Para além desses setores da SEGES, o interesse e envolvimento das diferentes Secretarias Municipais são fundamentais para a existência do PRGP, o qual é mantido devido ao trabalho permanente de mais de 250 pessoas³¹, ao menos, em cada edição.

Desde a criação do PRGP e realização do primeiro processo seletivo, a apresentação de projetos para atuação dos residentes, definição de vagas por Secretaria, preparação para receber residentes, contribuição nos conteúdos e oferta das formações, entre outras atividades, são realizadas pela equipe da SEGES em conjunto com agentes públicos de diferentes Secretarias Municipais.

O contato inicial da Coordenação do PRGP com as Secretarias é frequentemente facilitado por profissionais parceiros e interlocutores. Eles são a ponte entre o Gabinete da Secretaria e as áreas que propõem projetos para receber residentes. Esses agentes públicos são essenciais para o êxito do PRGP, pois contribuem para a rapidez nas alocações, entrevistam residentes e auxiliam na identificação de áreas prioritárias para a atuação deles, fortalecendo o Programa internamente. Na primeira alocação da segunda turma, em pelo menos 11 Secretarias, esses agentes públicos eram APPGGs que, em alguns casos, sequer trabalhavam com residentes ou na mesma área destes. Esses profissionais foram essenciais para a entrada e movimentação de residentes em diversos momentos, em ambas as turmas, especialmente na alocação inicial.

Na primeira edição do PRGP, 21 Secretarias receberam residentes para atuação em seus projetos. No início daquela edição, houve o intuito de fortalecer a SEGES, com a alocação de pelo menos dois ingressantes por Coordenadoria e, por esse motivo, a Secretaria ficou com 19 residentes. As outras Secretarias com maior número foram Saúde, Governo, Educação e Verde.

Na segunda edição, em julho de 2024, 18 Secretarias receberam residentes; um ano depois, 22. As Secretarias finalísticas - Saúde e Educação - foram priorizadas, com alocação inicial de 20 residentes.

³¹ Considerando-se, além dos residentes, seus supervisores e servidores que atuam diretamente com esse grupo – como, por exemplo, os de Recursos Humanos –, a equipe responsável pelo PRGP, em SEGES, e chefias mediatas e imediatas dos residentes.

Tabela 1 - Distribuição inicial de residentes pelas Secretarias Municipais

Secretarias Municipais	Nº de Residentes	
	1ª Turma (maio/2022)	2ª Turma (julho/2024)
Educação (SME)	7	20
Saúde (SMS)	12	20
Gestão (SEGES)	19	13
Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS)	5	8
Cultura (SMC)	5	5
Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC)	4	7
Governo Municipal (SGM)	8	4
Desenvolvimento Econômico e Trabalho (SMDET)	4	4
Controladoria Geral do Município (CGM)	1	2
Mobilidade Urbana e Transporte (SMT)	1	2
Esporte e Lazer (SEME)	2	2
Segurança Urbana (SMSU)	4	2
Casa Civil (SMCC)	3	2
Procuradoria Geral do Município (PGM)	1	0
Pessoa com Deficiência (SMPED)	2	2
Inovação e Tecnologia (SMIT)	4	2
Fazenda (SF)	2	2
Urbanismo e Licenciamento (SMUL)	3	1
Verde e Meio Ambiente (SVMA)	6	0
Habitação (SEHAB)	4	1
Relações Internacionais (SMRI)	1	0
Instituto de Previdência Municipal (IPREM)	1	0
TOTAL	99	99

Fonte: elaboração própria, a partir de dados levantados pela equipe EMASP/PRGP (julho/2025).

Um grupo imprescindível na manutenção do Programa é o das Unidades de Recursos Humanos das Secretarias, que são frequentemente acionadas pelos residentes e se comunicam diariamente com a EMASP e a COGEP da SEGES, para tratar das frequências, atestados, afastamentos, declarações, recessos e outras questões ligadas às necessidades dos residentes.

Na atuação cotidiana, a supervisão para os residentes é de fundamental importância. As supervisoras e supervisores são pessoas de referência para os residentes nas Secretarias, sendo responsáveis pela recepção e integração destes nas equipes, orientando-os em relação às atividades a serem desenvolvidas. A supervisão facilita a compreensão da estrutura da administração municipal assim como a aplicação de conhecimentos teóricos do residente na vida prática dos órgãos públicos. Além disso, é a supervisão que orienta ou indica outros servidores para orientarem os residentes na elaboração dos TCRs. Também indicam outros servidores municipais com expertise no tema, para avaliar cada TCR, sendo este um momento importante de troca de conhecimentos, inovação e formação de redes de contato.

A indicação de servidores para a supervisão de residentes é uma decisão do respectivo setor, não havendo interferência da coordenação do PRGP nesse processo.

Na primeira edição do Programa, em um levantamento realizado entre 82 supervisores formalizados, 38 titulares e 37 suplentes³² eram da carreira de APPGG; na segunda edição, de 97 supervisores(as), 27 são APPGG. Desse modo, observa-se que a supervisão do PRGP está intensamente relacionada ao cotidiano de trabalho de APPGGs e estes contribuem para fortalecer, de forma basilar, a atuação de residentes na PMSP.

Toda essa articulação e colaboração intersecretarial são imprescindíveis para a existência e funcionamento do PRGP, demandando diálogo constante para aprimorar o alinhamento e a efetividade das ações. Esse processo todo se inicia no encaminhamento dos projetos pelas áreas das diversas Secretarias Municipais que possuem interesse em receber residentes, passando pelas atividades de alocação e realocação³³, terminando somente quando há o desligamento destes.

4. PROCESSOS ORGANIZACIONAIS COM FOCO EM GESTÃO DE PESSOAS

Considerando os diferentes processos necessários para o funcionamento do PRGP, serão destacados, neste item, dois momentos fundamentais e que contam, em grande medida com a participação de APPGGs: o registro de projetos encaminhados pelas Secretarias, que possibilitam a alocação inicial dos residentes, e a avaliação de desempenho, cuja realização define a permanência do residente no Programa, além de ser uma oportunidade para feedbacks e aprimoramentos.

4.1 Registro de projetos e alocação dos residentes

Realizar uma alocação adequada, de modo a aproximar o perfil do residente à necessidade das equipes e órgãos públicos, garantindo o melhor aprendizado e satisfação de todos os interessados é um desafio que merece grande atenção.

Na segunda turma, foi possível antecipar a alocação de residentes, viabilizada por três razões principais. Primeiramente, o número de residentes por Secretaria foi definido e alinhado com os interlocutores de cada uma delas. Em segundo lugar, as Secretarias atenderam solicitação da Coordenação do PRGP, apresentando previamente os projetos, perfil desejado de residente e supervisor responsável.

³² Na 2ª edição do PRGP, a indicação de suplentes para os supervisores deixou de ser uma obrigatoriedade, em razão da alteração da Portaria de regulamentação do Programa.

³³ Os processos para alocação e realocação estão descritos no TCR de ANDRETOTTI e JANASI (2023).

Em terceiro, os candidatos preencheram formulário de perfil, logo após a homologação do resultado do processo seletivo. Dessa forma, a coordenação do PRGP pôde fazer o mapeamento dos projetos de atuação em cada Secretaria e, para tanto, houve intensa participação de APPGGs de, ao menos, 13 Secretarias Municipais³⁴, desde o início.

Ao todo, foram 137 projetos encaminhados pelas Secretarias Municipais à Coordenação do PRGP. Tais projetos estavam em fase de elaboração e/ou implementação, tendo sido agrupados, na tabela que segue, em temas relativos à Gestão Pública³⁵, os quais orientaram a atuação das duas turmas de residentes.

Tabela 2 - Projetos das Secretarias Municipais para atuação de residentes da segunda turma, por temas (maio/2024)

TEMA DE GESTÃO PÚBLICA (Portaria SEGES 16/2023)	Nº de Projetos
Desenho, gerenciamento e implementação de projetos	74
Desenho de indicadores para monitoramento de políticas públicas	39
Racionalização de processos	28
Desenvolvimento organizacional	23
Redesenho de serviços públicos, com foco no usuário	14
Gestão de Pessoas	12
Análise de aquisições e processos licitatórios	10
Promoção da integridade, transparência e acesso à informação	9
Parcerias com o terceiro setor	7
Transformação digital	7
TOTAL	223¹²

Fonte: elaboração própria, a partir de dados levantados pela equipe EMASP/PRGP (julho/2025).

Dentro deste espectro, cabe mencionar que diversos residentes estavam previstos para atuar em dois ou mais projetos.

Antes do ingresso, todos os residentes preencheram um Formulário de Mapeamento de Perfil, que tinha como objetivo recolher informações relacionadas à idade, formação, experiências prévias e preferências de Secretaria para atuação. Após avaliação dos perfis e dos projetos enviados pelas Secretarias, todos foram indicados para entrevistas, considerando, dentro do possível, a compatibilidade com os projetos. Essa entrevista não teve caráter eliminatório, mas, sim, o de contribuir para que as alocações fossem bem-sucedidas (ANDREOTTI e JANASI, 2025). Todos os residentes foram entrevistados antes da alocação, exceto alguns das últimas chamadas.

³⁴ SMS, SME, SMC, SMUL, SMSU, SEGES, CGM, SEME, SMADS, SMT, SF, SVMA e PGM.

³⁵ A Portaria SEGES nº 16/2023, no artigo 3º, elenca esses dez temas de atuação principais da gestão pública, trazendo algumas mudanças em relação ao previsto na Portaria nº 14/2022 (revogada), em seu artigo 4º, que também trabalhava com dez temas de gestão pública.

Por coincidência, a primeira e a segunda turmas, embora ofertassem cem vagas cada, começaram com 99 residentes, ainda que a coordenação do Programa tenha realizado três e quatro chamadas, respectivamente, para matrícula.

4.2 Avaliação de desempenho periódica e desligamentos de residentes

A avaliação de desempenho de cada residente, realizada por sua respectiva supervisão, é um elemento essencial para acompanhar sua evolução e garantir sua permanência no PRGP, além de alinhar expectativas, identificar pontos fortes e frágeis, bem como oferecer feedback, entre outras possibilidades.

É fundamental que a avaliação de desempenho tenha por base o(s) projeto(s) descrito(s) no formulário de atuação do residente, que é um instrumento firmado entre o órgão de atuação do residente e o órgão gestor do PRGP. Dessa maneira, no formulário de avaliação de desempenho, o supervisor preenche informações do projeto de atuação do residente, seu estágio de conclusão e realiza uma reflexão sobre o progresso do residente nos critérios propostos, considerando-se as atividades desenvolvidas no seu órgão de atuação.

Os residentes recebem notas em cinco itens, conforme descrito na tabela, a seguir.

Tabela 3 - Formulário de Avaliação de Desempenho do Residente

Critérios de Avaliação	Pontuação máxima	Pontuação atribuída
Comprometimento do(a) residente e contribuição efetiva para o projeto em que atua	3	
Comunicação oral e escrita	1	
Gestão do tempo e cumprimento de prazos	2	
Colaboração com a equipe	3	
Proatividade	1	
SOMA DA NOTA GERAL	10	

Fonte: Coordenação do PRGP – SEGES/EMASP (jul. 2025).

A soma geral da pontuação atribuída resulta em três categorias:

- Satisfatório: de 8,1 a 10 pontos
- Parcialmente Satisfatório: de 6 a 8 pontos
- Insatisfatório: até 5,9 pontos

Para continuar no Programa de Residência, a soma de pontos deve ser de, no mínimo, seis pontos.

Durante o primeiro ano da primeira turma, aconteceram avaliações de desempenho dos residentes a cada três ou quatro meses, sendo necessário haver duas avaliações insatisfatórias com a respectiva justificativa para um residente ser desligado. Com a reformulação da regulamentação do Programa (Portaria SEGES nº 16/2023), as avaliações passaram a ser semestrais e uma única avaliação insatisfatória pode resultar no desligamento.

Considerando os quatro ciclos avaliativos da primeira turma, a nota média foi 9,61 e houve apenas um desligamento por baixo desempenho.

No primeiro ciclo de avaliação da segunda turma, que ocorreu em janeiro de 2025, as notas atribuídas pelos supervisores ao grupo de 89 residentes resultaram na média de 9,6 e também houve um desligamento por baixo desempenho. No segundo ciclo, ocorrido em junho de 2025, a nota média de 76 residentes foi, novamente, 9,6.

Os residentes das duas turmas também avaliam o PRGP ao longo de sua passagem e no momento de sua saída. Sendo assim, 93% dos residentes da primeira turma consideraram que sua experiência geral na PMSP foi positiva e 95% demonstraram interesse em retornar, tendo em vista as funções exercidas e o tempo de atuação. Ao saírem do Programa, 84% estavam satisfeitos com seus supervisores e 88% avaliaram positivamente seu relacionamento com a equipe de trabalho. Além disso, 75% consideraram que, no exercício de sua função, seu potencial foi realmente aproveitado.

Após um ano no PRGP, a avaliação da segunda turma mostrou que 92% estão satisfeitos com seus supervisores e 98% consideram que têm aprendido coisas fundamentais referentes à unidade em que está alocado. A experiência geral do residente com o PRGP obteve média de 4,3 (em escala de 1 a 5) e o quanto os residentes recomendam o Programa, 8,5 (de 1 a 10).

Entretanto, na experiência nessas turmas de residentes, revelou-se a necessidade de se debater o assunto Avaliação de Desempenho, visando elevar o entendimento das múltiplas visões a seu respeito e a influência de traços culturais na sua realização, conforme destaca Barbosa (1996, p.60), para que se fortaleça uma cultura avaliativa promotora de aprimoramento e de oportunidades de troca de experiências entre supervisão e residentes.

De todo modo, pode-se observar que essa política tem tido sucesso na atração de profissionais que possuem interesse em atuar no serviço público, sendo bem recebida pelas servidoras e servidores que compõem a supervisão do PRGP. Da mesma maneira, as avaliações do PRGP por parte dos residentes foram bastante positivas.

5. A FORMAÇÃO DA RESIDÊNCIA

5.1 O curso de formação

Um diferencial do PRGP, desde sua primeira edição, é a oferta de ações formativas aos residentes pela EMASP. Essas ações são encontros que possibilitam compartilhamento de conhecimentos teóricos e práticos sobre os mais diversos temas relacionados à Gestão Pública, com foco na PMSP, bem como por visitas técnicas a equipamentos municipais que prestam serviços diretamente ao município.

As aulas são ministradas por servidoras e servidores de diferentes áreas da PMSP, com vivência prática ou acadêmica no tema. Estes profissionais atuam de forma voluntária e quase todos possuem pós-graduação - muitos com mestrado e doutorado -, estando há vários anos na PMSP, tendo, portanto, passado por diferentes gestões municipais.

Após a experiência de formação de duas turmas de residentes, é possível afirmar que existe um programa de formação em Gestão Pública desenhado para as pessoas que passam pela Residência na PMSP. Na primeira edição, como constava na Portaria nº 14/SGM-SEGES/2022, posteriormente revogada, o residente deveria cumprir 360 horas de formação. Ao longo de 2022, 108 horas de formações obrigatórias foram ofertadas sobre temas fundamentais da administração pública com atividades semanais e avaliações periódicas. O ciclo de formação obrigatório contou com pelo menos 25 educadoras(es) voluntários(as), dos quais 15 são da carreira de APPGG. Entre dezembro de 2022 e abril de 2023, a EMASP ofereceu mais 110 horas³⁶ de formações voltadas às experiências de gestão municipal para completar a carga de eletivas. Desse ciclo, participaram 37 educadoras(es), sendo 17 destes da carreira de APPGG.

A partir da segunda edição, para a certificação³⁷ na Residência em Gestão Pública, a carga horária mínima passou para 80 horas. Além de cursos online da EMASP, o PRGP ofertou, de julho de 2024 a maio de 2025, 140 horas de aulas presenciais, ministradas por 44 educadoras(es) voluntários; destes, 19 são da carreira de APPGG. Após as aulas, os residentes preencheram formulário avaliativo, e a nota média atribuída às atividades formativas foi de 9,2, em escala de um a dez.

O quadro, a seguir, sintetiza os temas das atividades formativas ofertadas nas duas turmas, com as respectivas cargas horárias.

³⁶ Desse total de 110 horas constam 17,5 horas de formações online da Residência Jurídica doadas pelo Centro de Estudos Jurídicos (CEJUR) da Procuradoria Geral do Município (PGM) para o PRGP.

³⁷ Para a certificação, além da participação de, no mínimo, 80 horas de formação, é necessário que o residente tenha completado 12 meses de Programa e ter aprovação nas duas avaliações semestrais de desempenho.

Quadro 1 - Ações formativas ofertadas para a 1^a e 2^a turma de residentes em gestão pública

Formação	Modalidade	Turmas	Carga Horária
Curso de Iniciação para Agentes Públicos	EaD	1 e 2	16h
Agora SEI!	EaD	1 e 2	16h
Introdução às Aquisições e Contratações Municipais	Presencial	1 e 2	9h e 7h
Gestão de Pessoas no contexto do Serviço Público	Presencial	1 e 2	9h e 7h
Gestão de Projetos	Presencial	1 e 2	10h e 7h
Gestão de Processos	Presencial	1 e 2	9h e 7h
Inovação no Setor Público	Presencial	1 e 2	10 e 7h
Metodologia de Pesquisa	Presencial	1 e 2	16h e 9h
Parcerias com o Setor Público	Presencial	1 e 2	9h e 7h
Arranjos Federativos e Políticas Setoriais	Presencial	1 e 2	8h e 9h
Encarando problemas complexos: a população em situação de rua e arranjos institucionais	Presencial	2	7h
Política para a Primeira Infância: o desafio intersetorial	Presencial	1 e 2	4h e 3h
Roda de conversa com ex-residentes da 1 ^a edição	Presencial	2	3h
Gestão de Riscos e Design Thinking no redesenho de processos internos: o sistema de controle interno	Presencial	2	3h
Rede Somos: Projeto de sensibilização para ações de promoção à saúde mental na PMSP	Presencial	2	3h
Seminários do Programa de Residência em Gestão Pública (Pré-projetos e TCRs)	Presencial	1 e 2	4 dias
Governo Aberto na prática: conceitos e experiências	Presencial	1 e 2	9h e 3h
Políticas de diversidade e inclusão	Presencial	1 e 2	10h e 3h
Desenvolvimento Sustentável para a Igualdade	Presencial	1	10h
Inovação na Educação	Presencial	1 e 2	4h e 3h
Atuação Defesa Civil na gestão de riscos e desastres	Presencial	1 e 2	4h e 3h
Gestão, governança e monitoramento de dados: os casos do Programa de Metas da Cidade de São Paulo e o Observa Sampa	Presencial	2	7h

Fonte: Coordenação do PRGP – SEGES/EMASP (jul. 2025).

Além das formações mencionadas, os residentes tiveram palestras e apresentações de diversas iniciativas inovadoras implementadas nos órgãos públicos municipais e visitaram diferentes equipamentos públicos que atendem à população ou têm relação com o Poder Executivo, como a Câmara Municipal e o Tribunal de Contas do Município de São Paulo.

A avaliação geral do PRGP mostrou que, na primeira turma, 98% dos residentes consideraram que seus conhecimentos sobre Gestão Pública foram aprimorados, enquanto 95% avaliaram que sua capacidade de resolução de problemas aumentou.

Na segunda turma, 98% dos participantes afirmaram ter aprendido conteúdos fundamentais sobre Gestão Pública e que o grupo de educadoras(es) possui domínio do conteúdo. Adicionalmente, 91% afirmaram que as formações têm contribuído para sua atuação na administração municipal.

5.2 Os Trabalhos de Conclusão da Residência (TCR)

Ao final do primeiro ano, os residentes devem entregar um TCR, registrando aprofundamento ou pesquisa sobre alguma questão de sua área de atuação, orientados por um servidor municipal - da própria supervisão ou outra pessoa indicada por ela - com conhecimento ou prática na temática. Nesse contexto, outro conjunto de servidores fundamental para a formação dos residentes foi o de orientadores de TCRs.

A coordenação do PRGP organizou eventos para a apresentação dos pré-projetos, bem como dos TCRs aprovados, para ambas as turmas. O objetivo foi oferecer um espaço tanto para que as turmas recebessem comentários de servidores da PMSP, que participaram voluntariamente como debatedores, para aprimoramento das pesquisas, como também para divulgar os respectivos projetos.

Em novembro de 2022, 82 pré-projetos da primeira turma foram apresentados e discutidos em salas temáticas. O evento contou com a participação de 25 servidores na coordenação e debate das salas, sendo que, destes, 20 eram APPGGs.

Em relação à segunda turma, em janeiro de 2025, 81 pré-projetos foram apresentados e comentados por 20 servidores municipais, sendo 15 deles APPGGs. Em junho de 2025, dos 71 TCRs aprovados, 52 foram apresentados e seguidos por comentários, em evento organizado pela Coordenação. Dos 42 servidores municipais que realizaram os comentários (os próprios avaliadores ou outros servidores), 16 eram APPGGs.

Assim, a participação voluntária de mais de 80 servidores municipais nesses eventos das duas turmas foi fundamental para o aprimoramento das pesquisas, contribuindo diretamente para o desenvolvimento dos residentes.

Os TCRs produzidos obtiveram nota média atribuída pelos avaliadores de 9,9 (em escala de um a dez). Os TCRs aprovados em ambas as edições estão publicados na página institucional da SEGES³⁸ e os autorizados pela respectiva supervisão³⁹ estão com os acessos ao texto liberados ao público.

Desde a sua regulamentação, foram destacados dez temas de Gestão Pública para atuação dos residentes, assim como os formatos de TCR.

³⁸ Link para os TCRs publicados: https://prefeitura.sp.gov.br/web/gestao/w/programa_de_residencia/345418

³⁹ Os TCRs que contivessem dados considerados sensíveis não foram autorizados, pelas respectivas supervisões, para acesso ao público.

Tabela 4 - Formato dos TCRs aprovados

FORMATO TCR	Nº de TCRs aprovados	
	Primeira Turma (maio 2023)	Segunda Turma (junho 2025)
Artigo Acadêmico ¹⁷	32	--
Guia	07	23
Manual	02	11
Projeto de Intervenção		11
Projeto de Melhoria	24 ⁴⁰	26
TOTAL	65	71

Fonte: elaboração própria, a partir de dados levantados pela equipe EMASP/PRGP (julho/2025).

Tabela 5 - TCRs aprovados (maio de 2024) - Primeira Turma PRGP, por tema⁴¹

FORMATO TCR	Nº de TCRs aprovados	
	Primeira Turma (maio 2023)	Segunda Turma (junho 2025)
Artigo Acadêmico ¹⁷	32	--
Guia	07	23
Manual	02	11
Projeto de Intervenção		11
Projeto de Melhoria	24 ⁴⁰	26
TOTAL	65	71

Fonte: elaboração própria, a partir de dados levantados pela equipe EMASP/PRGP (julho/2025).

Tabela 6 – TCRs aprovados (junho de 2025) - Segunda Turma PRGP, por tema⁴²

TEMA DE GESTÃO PÚBLICA	Nº TCR
Desenvolvimento organizacional	25
Racionalização de processos	22
Desenho, gerenciamento e implementação de projetos	17
Promoção da integridade, transparência e acesso à informação	15
Gestão de pessoas	13
Transformação digital	10
Desenho de indicadores para monitoramento de políticas públicas	8
Redesenho de serviços públicos, com foco no usuário	7
Análise de aquisições e processos licitatórios	5
Parcerias com o Terceiro Setor	3
TOTAL	125⁴³

Fonte: elaboração própria, a partir de dados levantados pela equipe EMASP/PRGP (julho/2025).

Observa-se, assim, que os TCRs aprovados constituem-se como contribuições do grupo de residentes à PMSP, registrando projetos, mapeando processos, criando instrumentos de gestão, trazendo inovações, melhorando o atendimento a munícipes e agregando valores à gestão municipal.

⁴⁰ Na primeira turma, não havia distinção entre projetos de intervenção e de melhoria.

⁴¹ Conforme indicado para o evento de apresentação de TCRs aprovados, em novembro de 2022, cuja organização temática foi definida pela equipe de Coordenação do PRGP, à época do evento.

⁴² A equipe de Coordenação do PRGP optou pela organização dos temas, considerando a definição temática feita pela Portaria SMG/SEGES Nº 16/2022.

⁴³ A maior parte dos autores indicou mais de um tema para os 71 TCRs aprovados.

6.CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pela aprovação e interesse geral, na PMSP e mesmo fora dela - em outros entes municipais, estaduais e o Governo Federal -, pode-se afirmar que o PRGP é uma política de reconhecido sucesso. Ele tem impactado a vida de seus ingressantes e contribuído como porta de entrada para a permanência de diversos residentes no serviço público das três esferas de governo.

Desde a sua concepção, o PRGP espera obter resultados que contribuam para a melhoria dos serviços ofertados ao município, buscando: atrair talentos para o setor público, considerando valores de diversidade, equidade, inclusão e geração de oportunidades; diversificar as modalidades de atuação profissional no setor público; produzir conhecimento sobre Gestão Pública, a partir de experiências da PMSP; e desenvolver capacidades de gestão em novos talentos e troca de experiências, por meio da atuação sob supervisão de profissionais experientes.

As experiências dessas duas turmas mostraram que esses resultados vêm sendo alcançados, pois diversos residentes permaneceram como servidores públicos na PMSP, ao serem nomeados por concursos públicos ou em cargos comissionados.

Da primeira turma, a coordenação do PRGP tem o registro de 24 residentes aprovados em concursos municipais (sendo nove para o cargo de APPGG), dos quais, 15 já foram nomeados: quatro APPGGs e um Assistente Administrativo de Gestão (AAG) na SEGES; cinco Fiscais de Posturas e uma Analista de Ordenamento Territorial nas Subprefeituras; dois Professores na SME; e dois Analistas Plenos na SPTRANS.

Ainda em relação à primeira turma, mapeou-se que 31 residentes foram contratados ou nomeados em cargos de comissão, sendo 27 em Cargos de Direção e Assessoramento (CDA). Além destes, quatro foram contratados por empresas municipais ou instituições parceiras.

Na segunda turma - cujos contratos seguem em vigência, até julho de 2026 -, houve a contratação de onze residentes em órgãos da PMSP⁴⁴, sendo um APPGG e oito comissionados em CDAs, e dois em empresas públicas.

As pesquisas realizadas pelos residentes das duas turmas mostraram a relevância do ingresso dessas pessoas na Prefeitura, cujos TCRs registram contribuições relevantes, não só para os respectivos setores de atuação como também para servidores públicos interessados e comunidade acadêmica.

⁴⁴Até agosto de 2025

As avaliações feitas pela supervisão dos residentes também atestam a importância e o valor da atuação destes nas atividades gerais da PMSP.

Muitos são os desafios enfrentados pelo PRGP, enquanto uma política pública inovadora, no contexto da PMSP, que se propõe a promover a diversidade e a inclusão de diferentes grupos sociais, especialmente os de pessoas negras e com deficiência, conforme apontado anteriormente.

É relevante considerar, ainda, que aprimoramentos sempre são necessários em relação à avaliação de desempenho, com vistas a ampliar o conhecimento acerca das múltiplas visões sobre esse processo, ampliando-se oportunidades para fomentar o diálogo e o intercâmbio entre supervisores e residentes.

De modo geral, pelos dados e informações apresentados neste artigo, observa-se o papel fundamental da carreira de APPGG para a implementação e manutenção do PRGP. Essa importância chama atenção especialmente pela definição e oferta de ações formativas para o grupo de residentes dessas duas primeiras turmas e pelo exercício da supervisão, em atuação relevante na orientação cotidiana de trabalho, bem como na avaliação das pesquisas realizadas pelos residentes nas diferentes Secretarias Municipais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDREOTTI, Tamiris J. S.; JANASI, Ligia C. **Gestão do conhecimento no PRGP**. 2023. Trabalho de Conclusão de Residência - 2^a Turma. São Paulo: Prefeitura de São Paulo, 2023. Disponível em: <https://prefeitura.sp.gov.br/documents/d/gestao/ligia-coelho-janasi-e-tamiris-jessica-saluti-andreotti-gestao-do-conhecimento-no-prgp-pdf>. Acesso em: 27 jul. 2025.

BARBOSA, L. **Meritocracia à brasileira: o que é desempenho no Brasil?**. Revista do Serviço Público: 1996, 47(3), p. 58-102. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v47i3.396> Acesso em: 19 jul. 2025.

CARVALHO, Marcela G. Quando os ventos estão a nosso favor: o Processo de definição de agenda na criação do Programa de Residência em Gestão Pública da Prefeitura de São Paulo. In: **Anais do IX Encontro Brasileiro de Administração Pública**. São Paulo: SBAP, 2022. Disponível em: <https://sbap.org.br/ebap-2022/321.pdf>. Acesso em: 19 maio 2025.

FARIAS, Adriana M.; CARIELLO, Lisia N. Votor Brasil, o “case de sucesso” do conglomerado Lemann. **Tempos Históricos**, [S. l.], v. 28, n. 1, p. 130-160, 2024. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9658933>. Acesso em: 20 jul. 2025.

GARBATO, Fabiane R.; SOUZA, Dayane R. de. **Programa de Residência em Gestão Pública: propostas de divulgação para maior alcance do público NNA e PCD**. 2025. Trabalho submetido à 14^a Edição do Prêmio Melhores Práticas de Estágio da PMSP. São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo, 2025.

SÃO PAULO (Capital). Prefeitura. **Lei nº 17.673, de 7 de outubro de 2021**. Institui os Programas de Residência Jurídica e Residência em Gestão Pública na Administração Pública Direta do Município de São Paulo, e dá providências. [S. I.], 2021. Disponível em: <https://www.instagram.com/reel/DHuILbAMzBz/>. Acesso em: 20 jul. 2025.

SÃO PAULO (Capital). Prefeitura. **Processo Seletivo Público – Edital nº 01/2022**. Processo Seletivo Público para Programa de Residência em Gestão Pública e Jurídica. São Paulo: PMSP, 2022a. Disponível em: <https://www.institutomais.org.br/Concursos/Detalhe/416>. Acesso em 26 jul. 2025.

SÃO PAULO (Cidade). Prefeitura. **Comunicado nº 08: divulgação do resultado final das provas objetivas e dissertativas**. São Paulo, 18 abr. 2022b. Disponível em: https://www.institutomais.org.br/ckfinder/userfiles/files/Resultado%20Final_PMS_P_PSP_01_2022.pdf. Acesso em: 26 ago. 2025.

SÃO PAULO (Capital). Prefeitura. **Portaria SEGES nº 16, de 23 de março de 2023**. Dispõe sobre o Programa de Residência em Gestão Pública. [S. I.], 2023. Dispõe sobre o Programa de Residência em Gestão Pública.

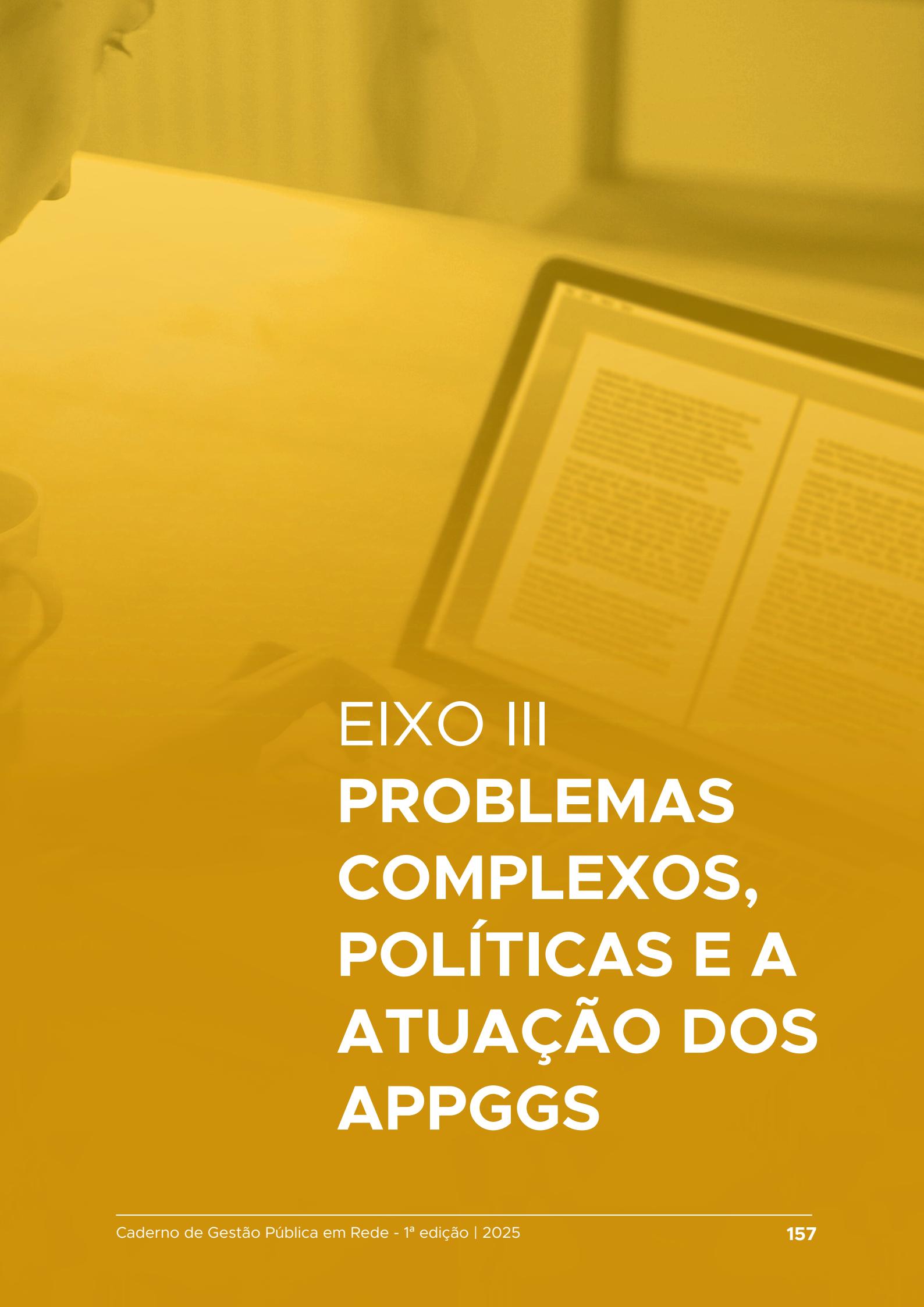
SÃO PAULO (Capital). Prefeitura. Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia (SMIT). **CopiCola: como mobilizar pessoas para o setor público a partir da imersão profissional?** São Paulo: SMIT, 2024a. Disponível em: https://copicola.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2024/04/27-GUIA-DIGITAL_acessivel.pdf. Acesso em: 20 jul. 2025.

SÃO PAULO (Capital). Prefeitura. **Processo Seletivo Público – Edital nº 01/2024**. Processo Seletivo Público para o Programa de Residência em Gestão Pública. São Paulo: PMSP, 2024b. Disponível em: <https://www.institutomais.org.br/Concursos/Detalhe/10542> Acesso em 26 jul. 2025.

SÃO PAULO (Cidade). Prefeitura. **Comunicado nº 10: divulgação do resultado final das provas objetivas e dissertativas**. São Paulo, 17 maio 2024c. Disponível em: https://www.institutomais.org.br/ckfinder/userfiles/files/COMUNICADO%2010_Resultado%20Final_PMSP_PSP_01_2024.pdf. Acesso em: 26 jul. 2025.

SÃO PAULO (Capital). **Histórico.** São Paulo, 2024d. Disponível em: https://prefeitura.sp.gov.br/web/gestao/w/coordenadoria_de_estudos_e_gestao_estrategica_coege/349663. Acesso em: 21 out. 2025.

TEIXEIRA, Gabriel C. **Guia de Replicabilidade do Programa de Residência em Gestão Pública.** O caso da Secretaria Municipal de Gestão. Trabalho de Conclusão da Residência - 1^a Turma. São Paulo: Prefeitura de São Paulo, 2023. Disponível em: <https://acrobat.adobe.com/id/urn:aaid:sc:VA6C2:ce94f3ea-db51-4d92-8b79-cf93ee4c3657>. Acesso em 26 jul. 2025.



EIXO III PROBLEMAS COMPLEXOS, POLÍTICAS E A ATUAÇÃO DOS APPGGS

Problemas Complexos e Intersetorialidade: A Política da Primeira Infância e a Atuação da Carreira de Analistas de Políticas Públicas e Gestão Governamental no Município de São Paulo



Amanda
Theodoro de
Souza



Elizete Regina
Nicolini



Raissa Fontelas
Rosado Gambi

RESUMO

Este artigo tem como objetivo refletir sobre a atuação da carreira de Analista de Políticas Públicas e Gestão Governamental (APPGG) no contexto de problemas complexos que requerem arranjos institucionais que ultrapassem as fronteiras tradicionais dos setores governamentais, a partir da experiência da Política Municipal Integrada pela Primeira Infância (PMIPI) no município de São Paulo. Além de breve introdução, o texto conta com três partes, na primeira é discutido o foco da política pela primeira infância na intersetorialidade e o enquadramento da garantia do desenvolvimento integral como um problema complexo, o que requer arranjos institucionais e capacidades estatais específicas. Na segunda, é apresentado um panorama do desenvolvimento da política de primeira infância no Brasil, evidenciando o ambiente mais amplo que influenciou nos seus contornos e limites e os desdobramentos da política no município de São Paulo. Na terceira parte, é detalhado o processo de institucionalização da política da primeira infância de São Paulo, ressaltando a participação de APPGGs na sua governança. Nas considerações finais, é retomado o enquadramento da garantia do desenvolvimento integral na primeira infância como um problema complexo e a intersetorialidade como estratégia para fazer frente aos desafios colocados, além do papel estratégico da carreira de APPGG na ativação das capacidades estatais necessárias para tanto.

Palavras-chave: Primeira infância, Intersetorialidade, Problemas complexos, Políticas públicas, Carreiras transversais.

1. INTRODUÇÃO

A partir da consolidação de sistemas nacionais de proteção social ao longo do século XX em países ocidentais e da emergência da visão das crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, os governos têm desenvolvido políticas, programas e iniciativas voltadas às crianças, como as ações em saúde, a proteção às infâncias e a educação infantil. Especificamente, nas últimas décadas, diversos governos avançaram na concepção de políticas integradas para a primeira infância, etapa que compreende os primeiros seis anos de vida, devido ao reconhecimento da importância deste período⁴⁵ e a janela de oportunidades aberta por ele para a redução de desigualdades.

O que tem distinguido o movimento atual das políticas para a primeira infância é a ênfase no papel crucial da integração e da coordenação entre todas as políticas para a garantia do desenvolvimento integral das crianças. Especialmente na América Latina, a forma como diferentes países desenvolveram ações voltadas ao tema é diversa⁴⁶, mas possuem em comum o fato de adotarem uma perspectiva intersetorial, que desafia a organização tradicional dos governos, estruturada a partir de uma perspectiva setorial. A intersetorialidade surge neste bojo como um arranjo possível para responder a fenômenos complexos como a superação das desigualdades e a própria garantia do desenvolvimento integral das crianças.

⁴⁵ Enquanto a neurociência demonstrou que o cérebro das crianças se desenvolve mais do que em qualquer outro momento da vida nos primeiros anos (Shonkoff e Philips, 2000), os estudos realizados pelo economista americano James Heckman destacaram o investimento em políticas para a primeira infância como o mais vantajoso para a sociedade. Utilizando métodos econométricos, ele demonstrou que cada dólar investido em políticas para a primeira infância tem o potencial de gerar sete vezes mais benefícios no futuro (Heckman, 2006).

⁴⁶ Na América Latina, houve o programa pioneiro voltado para primeira infância desenvolvido em Cuba, em 1982, denominado Educa tu Hijo e a partir da década de 2000 várias iniciativas, que possuem as visitas domiciliares como um dos eixos centrais: Chile Crece Contigo (2007), Uruguai Crece Contigo (2011), De Zero a Sempre (Colômbia, 2011), Peru Cuna Más (2012). No Brasil, houve o desenvolvimento do programa “Primeira Infância Melhor”, em 2003, pelo Governo do Rio Grande do Sul, que serviu de referência para o programa federal Criança Feliz, em 2016. A implementação de uma iniciativa federal e intersetorial para a primeira infância aconteceu no Brasil em 2012, no âmbito do Programa Brasil sem Miséria, com a ação “Brasil Carinhoso”, dedicada à redução da extrema pobreza de famílias com crianças de 0 a 6 anos e apoio para o seu desenvolvimento integral (COSTA, MAFRA e BACHTOLD, 2014).

Neste artigo, então, propõe-se a reflexão sobre a contribuição e a participação da carreira de APPGG na construção e consolidação da Política Municipal Integrada pela Primeira Infância (PMIPI) de São Paulo. Para tanto, primeiro é apresentada breve discussão sobre o enquadramento do tema como um problema complexo e a abordagem intersetorial como a estratégia mais adequada para lidar com ele. Em seguida, há uma contextualização sobre o ambiente político-institucional brasileiro em que o desenvolvimento dessa discussão acontece, marcado por grande mobilização de organizações da sociedade civil, resultando na publicação do Marco Legal da Primeira Infância (MLPI) em 2016, entendido aqui como principal impulsionador dessas políticas em âmbito subnacional. Na terceira parte, apresenta-se detalhamento da política municipal integrada pela primeira infância paulistana, enfatizando os arranjos e instrumentos criados para institucionalização dessa política, e a contribuição de Analistas de Políticas Públicas e Gestão Governamental (APPGGs) para sua sustentabilidade ao longo do tempo. Compreende-se que a carreira tem sido um importante ativador das capacidades estatais na implementação da política. As considerações finais retomam a intersetorialidade como um arranjo adequado para fazer frente aos desafios colocados à garantia do desenvolvimento integral das crianças, além do papel estratégico da carreira de APPGG na produção de arranjos de governança e instrumentos para viabilizá-la na prática.

2. A PRIMEIRA INFÂNCIA COMO UMA POLÍTICA INTERSETORIAL

As políticas e programas para a primeira infância desenvolvidas no contexto latino-americano das últimas décadas se articulam a um movimento mais amplo, identificado por Cunill-Grau (2014), como o desenvolvimento de novas políticas sociais centradas em direitos e que possuem a intersetorialidade como um elemento central, muito associado à agenda de enfrentamento à pobreza, compreendida como um fenômeno multidimensional e multicausal. Bichir e Canato (2019) afirmam que a discussão sobre a intersetorialidade se dissemina na América Latina no início dos anos 2000, com novas abordagens sobre a questão social, mais integradas. Por outro lado, o debate ganha força também como uma estratégia de gestão, no contexto das reformas do Estado e da necessidade de melhorar a eficiência e a efetividade da prestação de serviços públicos.

Neste contexto, a intersetorialidade aparece como uma das formas de resposta, no âmbito da gestão, a problemas complexos. Bronzo (2023) defende que a ideia de complexidade é fundamental para analisar os problemas públicos na medida em que eles são intrincados, emaranhados e confusos. Embora a ideia de complexidade seja mais ampla e remeta a todo um campo do conhecimento, ela auxilia na contraposição a uma visão reducionista dos problemas públicos como “fechados”, bem delimitados e passíveis de serem detalhadamente planejados e solucionados. A garantia do desenvolvimento integral de crianças na primeira infância, ainda mais em países marcados pela desigualdade, pode ser considerada um problema complexo por ser fortemente influenciada por problemas multicausais como a pobreza e possuir, também, similaridades com *wicked problems*, na acepção conferida por Peters (2017)⁴⁷. Isto porque quando se trata do desenvolvimento integral da primeira infância há um amplo consenso de que é algo produzido pela interação simultânea entre múltiplos fatores interdependentes e altamente influenciados pelo contexto social, ao mesmo tempo em que não há clara delimitação do que ele abarca, nem soluções únicas para alcançá-lo.

O conceito de desenvolvimento integral, tal como proposto por Grantham-Mcgregor et al. (2007) indica a necessidade de compreensão do desenvolvimento humano de uma perspectiva holística, compreendendo as dimensões física, socioemocional, cognitiva, dos sentidos e do movimento do corpo dos indivíduos como interdependentes. Este e diversos outros estudos evidenciam os impactos negativos que o contato com contextos adversos como a pobreza, a desnutrição, a violência e a falta de estímulos na primeira infância produzem sobre o desenvolvimento infantil, resultando em piores resultados ao longo de toda a vida. Conforme sintetiza o Comitê Científico do Núcleo Ciência pela Infância (NCPI),

⁴⁷ Peters (2017) problematiza a larga utilização que o termo ganhou, seja na academia seja nos próprios governos. Para além da definição mais geral que o termo adquiriu, a de estar relacionado a problemas com múltiplos atores e que são complexos, política e socialmente, o autor recupera dez características que estavam presentes no debate inicial sobre *wicked problems* e que teve sua origem nas discussões sobre planejamento, sendo elas: a dificuldade de definição; a sua singularidade; a ausência de uma definição clara; a existência de múltiplas explicações; não há clareza e, talvez, nem mesmo um conjunto de soluções possíveis; a inexistência de um teste imediato ou definitivo para avaliá-las, não sendo falsas ou verdadeiras, nem boas ou ruins; todas as tentativas de solução são irreversíveis ou impossíveis de esquecer não havendo teste imediato ou definitivo para avaliar as soluções, todo problema perverso pode ser sintoma de outro problema e o formulador de políticas não tem o direito de errar.

Em países com baixa e média rendas nacionais per capita, (...) crianças de famílias com menor poder aquisitivo sofrem o impacto persistente da pobreza e apresentam maiores riscos de mortalidade infantil, desnutrição crônica, atraso no desenvolvimento, baixa escolaridade e gravidez na adolescência, em comparação com as de famílias mais ricas (Komatsu, Calu, Bartholo, 2022, p.13).

Considerando estes aspectos, desenvolvem-se discussões em torno do tema a partir de perspectivas de políticas públicas diversas. Uma das referências mais difundidas sobre o assunto, o *Nurturing Care Framework*, ou Modelo de Atenção e Cuidado Integral na Primeira Infância, proposto pela Organização Mundial da Saúde (OMS), Fundo das Nações Unidas para Infância - UNICEF e Banco Mundial (2018), por exemplo, propõe a articulação das políticas públicas para a garantia do desenvolvimento integral a partir da oferta de condições em 5 dimensões essenciais: saúde, nutrição, segurança e proteção, oportunidades de aprendizagem e cuidados responsivos. A partir deste modelo, a complexidade se manifesta no fato de que a falha na oferta de condições em um dos domínios tem impacto nos demais. Outras perspectivas reconhecem a importância desses componentes, mas enfatizam a relevância da oferta de espaços amigáveis às crianças e suas famílias nas cidades, mobilizando outros setores e áreas do conhecimento como arquitetura e urbanismo, meio ambiente e cultura, por exemplo, ao reconhecer que o desenvolvimento das crianças é afetado também pelo ambiente físico e estímulos que as cercam (Soares e Biderman, 2021). Em outras palavras, não há um modelo e abordagem intersetorial única proposta para lidar com o fenômeno, mas abordagens com ênfases diferentes e que se complementam.

Como um problema público complexo, multicausal e multidimensional, as abordagens que propõem políticas para a primeira infância têm lançado mão da intersetorialidade como um arranjo necessário para auxiliar na superação dos desafios da garantia do desenvolvimento integral de bebês e crianças. A partir da literatura sobre o tema, Komatsu, Nascimento e Menezes Filho (2024) argumentam que esta abordagem é a mais adequada para lidar com os fatores de risco para o desenvolvimento infantil porque “além de possuir múltiplos determinantes, os fatores de risco ao desenvolvimento infantil interagem de forma complexa e tendem a atuar de forma conjunta, persistente e acumulada ao longo do tempo” (2024, p. 21).

A relação, contudo, entre problemas complexos e a intersetorialidade não pode ser entendida como uma relação mecânica. Bronzo (2023), que analisa a intersetorialidade como uma forma de gestão para lidar com problemas complexos, aponta certo “descasamento paradigmático” entre a compreensão da natureza e os desafios de “problemas complexos”, bastante desenvolvido em termos teóricos, e a das políticas e modelos de gestão mais adequados para lidar com eles, sendo necessário avançar nesta perspectiva. Cunill-Grau (2014) desenvolve algumas ferramentas analíticas para auxiliar na análise da intersetorialidade. Para ela, a intersetorialidade não é um dado, tampouco um modelo de gestão claro, mas uma variável causada por múltiplos fatores. Canato e Bichir (2021) apontam uma tendência dos estudos em focar em modelos ideais de intersetorialidade, sendo necessário avançar na discussão sobre o desenvolvimento de arranjos institucionais de implementação e de estratégias de coordenação, que são diversos. Para as autoras, mais do que um modelo de gestão bem formulado, a intersetorialidade é produto de interações cotidianas e estratégias de coordenação construídas entre diferentes escalões da burocracia e entre atores estatais e não estatais, em arranjos de implementação distintos.

O debate sobre a intersetorialidade é amplo e há divergências em relação à sua especificidade. Há autores que pouco a diferenciam de coordenação e articulação e outros que defendem a sua singularidade. Para Cunill-Grau (2014), a intersetorialidade é diversa de uma simples coordenação porque ela implica em mudanças nas estruturas, processos e dinâmicas, em maior ou menor intensidade. Por isso, a autora analisa a intersetorialidade como um continuum, que possui três variáveis-chave: “(..) *“su grado de inclusividad en el ciclo de formación y evaluación de las políticas, el grado de mancomunidad en la ejecución de las acciones y el grado de alteración de las formas organizacionales previas de los sectores gubernamentales involucrados”* (2014, p. 21).

Abordagens mais integradas, como a da primeira infância, não podem ser tratadas por um único setor e demandam diferentes arranjos, que ultrapassem a lógica tradicional setorizada. Afirmar a singularidade da política da primeira infância a partir do foco na coordenação e na integração requer refletir sobre as formas de materialização e concretização destas, o que implica pensar nos arranjos institucionais e de implementação dessa política e atores envolvidos. Em termos gerais, os arranjos institucionais se referem a regras que os agentes estabelecem entre si. De forma mais específica, Pires e Gomide, os definem como: “(...) a forma particular de coordenação de processos em campos específicos, delimitando quem está habilitado a participar de um determinado processo, o objeto e os objetivos deste, bem como as formas de relações entre os atores” (2016, p.19).

Mobilizando estes conceitos, em publicação mais recente, os autores aprofundam a discussão trazendo a abordagem dos arranjos de implementação das políticas como alternativa para compreender melhor o entrelaçamento entre suas configurações diversas de atores e instrumentos. Pires e Gomide (2024) argumentam que os arranjos têm caráter dinâmico e fortemente afetado pelo ambiente político-institucional e pelos recursos e competências disponíveis, em outras palavras, as capacidades estatais ofertadas de partida para operacionalização da política (estoques de capacidades). As capacidades estatais reúnem tanto os aspectos técnico-administrativos, relacionados às competências dos agentes do Estado, a recursos financeiros e tecnológicos, mecanismos de coordenação e monitoramento quanto políticos-relacionais, que se referem à negociação, à articulação e ao processamento de conflitos e geração de consensos, nos termos de Gomide e Pires (2014). Os arranjos de implementação, nesse sentido, poderiam promover a ativação ou desativação das capacidades, uma vez que é no âmbito das relações estabelecidas dentro desses arranjos, que se torna possível, ou não, a produção das políticas.

Essa abordagem enfatiza o peso da dimensão relacional para a implementação das políticas, reconhecendo a importância de revelar quem são os atores envolvidos, seus papéis e como interagem. Propõe, também, a reflexão sobre como agentes de diferentes níveis da burocracia contribuem para essa ativação ou desativação das capacidades, que no caso das políticas para primeira infância também pode ser entendido a partir das possibilidades de operacionalização da intersetorialidade e promoção da integração.

Entre esses agentes é possível identificar os burocratas de médio escalão e membros de carreiras transversais, como é caso da carreira de APPGG, criada pela Lei nº 16.193/2015 e regulamentada pelo Decreto nº 57.012/2016. No processo de institucionalização da Política Municipal Integrada pela Primeira Infância no município de São Paulo, houve a presença de representantes da carreira de APPGG desde 2019, quando se iniciou a constituição de uma unidade organizacional específica para a primeira infância, o Núcleo da Política Municipal Integrada pela Primeira Infância, dentro da Secretaria Executiva de Projetos Estratégicos (SEPE), da Secretaria de Governo (SGM), além da participação contínua em outros colegiados intersetoriais, que serão detalhadas na seção 3. Argumenta-se que a articulação produzida de modo formal, mas também informal por esses atores é um dos aspectos que contribuiu para o engajamento e a mobilização em torno de um problema complexo, como a garantia do desenvolvimento integral na primeira infância, e que demanda uma abordagem intersetorial. Ao mesmo tempo, criou condições para a ativação de capacidades importantes no âmbito da política municipal integrada pela primeira infância.

Inspirada nas carreiras de gestão do governo federal, pensadas e estruturadas dentro dos contextos de redemocratização e de modernização do Estado brasileiro – anos 80 e 90 – como a de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG); a criação da carreira de APPGG na Prefeitura de São Paulo também visou dirimir os desafios de assegurar a continuidade das políticas públicas, a despeito das mudanças de governos, e de melhorar a gestão e a qualidade dos serviços públicos municipais. Essa leitura fica clara nas atribuições e nas competências definidas no artigo 10 da Lei Municipal nº 16.193/2015, que criou a carreira. Atribuem-se ao APPGG “a implementação, supervisão, coordenação, execução, monitoramento e avaliação de projetos, atividades e políticas públicas da Administração Direta e Indireta da Prefeitura do Município de São Paulo”, sendo estipuladas as competências nas áreas de planejamento e orçamento governamentais, gestão de pessoas, gestão da tecnologia da informação, gestão de recursos logísticos, gestão de recursos materiais, gestão do patrimônio, gestão de processos participativos, bem como a modernização da gestão e a racionalização de processos.

Ademais, dadas essas similaridades entre as carreiras no nível federal e no municipal, cabe retomar seu potencial de apoio à produção da intersetorialidade, como identificado em estudo de Ambrozio e Andrade (2016) no qual apontam que a participação de membros de carreiras deste perfil em nível federal contribuiu para produção da intersetorialidade no âmbito do Programa Bolsa Família, considerando seu envolvimento na fase de institucionalização do programa e os ganhos obtidos por isso “nas capacidades de materialização e construção de relacionamentos entre os setores” (p.135).

A fim de compreender este contexto e a importância, no caso de São Paulo, da participação de APPGGs no processo de institucionalização da política, na próxima seção será apresentado brevemente o ambiente institucional das políticas para primeira infância no Brasil. Ao retomar este contexto pretende-se evidenciar a complexidade das proposições sobre o tema e a forma como impactaram o desenvolvimento da política para primeira infância da capital paulista.

3. CONTEXTO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS DE PRIMEIRA INFÂNCIA NO BRASIL

No Brasil, as discussões para o desenvolvimento de políticas específicas para primeira infância a partir de uma perspectiva intersetorial ganhou força no início dos anos 2000, e a sociedade civil teve um papel crucial nesse processo. Um dos momentos importantes da construção da primeira infância como uma política específica foi o estabelecimento do espaço institucional do Comitê de Desenvolvimento Integral da Primeira Infância (CODIPI), em 2000, criado pelo governo federal, com base no diagnóstico da fragmentação das ações voltadas à primeira infância dentro dos Ministérios (CODIPI, 2003). O comitê tinha como objetivo coordenar e supervisionar as ações federais para a primeira infância e era composto por representantes de diversos ministérios, do Congresso e de organizações sem fins lucrativos e multilaterais. Embora esse comitê tenha atuado por apenas dois anos, com poucas entregas, representantes de organizações sem fins lucrativos e multilaterais aproveitaram o fortalecimento das conexões construídas nesse período e passaram a se organizar numa rede independente. Assim, em 2007, foi criada a Rede Nacional Primeira Infância, composta por 13 organizações e que atualmente conta com mais de 270 organizações (Rede Nacional Primeira Infância, 2025).

Com o objetivo de construir propostas de políticas públicas e mobilizar esforços de diversos atores, um dos primeiros resultados dessa rede foi a criação, entre 2009 e 2010, do Plano Nacional pela Primeira Infância, abrangendo o período de 2010 a 2022. Em 2022, o Plano foi revisado, e uma nova versão foi lançada com prazo até 2030, alinhado com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030. Esse Plano Nacional contempla princípios e diretrizes que mais tarde se tornaram base para o Marco Legal, em 2016. Criado com ampla participação de organizações da sociedade civil, setor privado e organismos multilaterais, além de representantes do governo, o Plano foi apresentado e aprovado pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) em 2010. Isso significa que o Plano Nacional pela Primeira Infância 2010-2022 passou a fazer parte do arcabouço legal do governo federal desde então.

Seguindo os passos da sociedade civil, o Congresso Nacional criou, em 2011, uma frente suprapartidária conhecida como Frente Parlamentar da Primeira Infância, ainda ativa, com o objetivo de mobilizar esforços e construir políticas voltadas à primeira infância. A partir dessa rede, foi criado, em 2013, o Projeto de Lei nº 6.998, que estabelecia a política nacional para a primeira infância. Após três anos de debates, o Congresso Nacional aprovou, em 2016, esse projeto, que se tornou a Lei

nº 13.257, conhecida como Marco Legal da Primeira Infância (MLPI). Embora tenham acontecido movimentos anteriores para institucionalização de políticas na perspectiva da primeira infância, como o programa federal Brasil Carinhoso, entende-se tal legislação como a principal disparadora da produção de iniciativas sobre o tema em âmbito subnacional. Cabe ressaltar que durante esse período, organizações sem fins lucrativos e multilaterais promoveram diversos eventos e cursos sobre primeira infância para deputados e senadores. A parceria entre algumas dessas organizações, universidades e em especial a Universidade de Harvard resultou na criação do Programa de Liderança Executiva em Desenvolvimento da Primeira Infância, frequentado por diversos parlamentares e lideranças políticas. Desde sua primeira edição, em 2012, esse curso é oferecido a gestores públicos, lideranças da sociedade civil e integrantes da academia, convidados pelas instituições apoiadoras, atualmente a Fundação Maria Cecília Souto Vidigal (FMCSV), Fundação van Leer, Insper e Porticus (NCPI, 2025).

O Marco Legal da Primeira Infância reforça os direitos das crianças nessa fase já previstos em outras legislações, modifica alguns e traz, também, inovações. Composta por 43 artigos, a lei define princípios e diretrizes para a formulação e implementação de políticas públicas que atendam às necessidades específicas da criança pequena. Ao longo do texto, nota-se a ênfase na integração e na coordenação intersetorial entre as políticas, conforme estabelecido no artigo 6º. Como principal estratégia de governança para implementação do MLPI, a lei recomenda, no artigo 7º, a criação de uma estrutura de governança composta por comitês intersetoriais em todos os níveis de governo — federal, estadual e municipal —, bem como a elaboração de planos específicos com metas e iniciativas.

Para fortalecer a formulação de programas específicos, a lei também destaca a importância de promover a formação de profissionais sobre o tema, de desenvolver ações que garantam o direito ao brincar, à participação das crianças na construção de políticas e programas, e o apoio às suas famílias. Esse apoio inclui programas de visita domiciliar e a valorização da parentalidade positiva, por meio da mobilização de recursos das áreas de saúde, cuidado, educação, assistência social, cultura, trabalho, habitação, meio ambiente e direitos humanos. Todas essas áreas devem atuar de forma integrada para o desenvolvimento integral das crianças pequenas (artigo 14).

O MLPI trouxe o tema para a agenda pública e convocou os demais níveis do Estado à ação. No município de São Paulo, assim como no plano nacional, o debate encontrou espaço relevante na Câmara Municipal, que também contou com vereadores que participaram do Programa de Liderança Executiva, já mencionado, impulsionando o avanço da pauta (Theodoro de Souza, 2025, no prelo). Além disso, a cidade já possuía histórico de desenvolvimento de ações para este público por meio da Política São Paulo Carinhosa, implementada de 2013 a 2016 e que se dava a partir de uma governança intersetorial, somado ao fato de que muitas das organizações da sociedade civil que compunham a Rede Nacional estavam sediadas em São Paulo. Esses fatores contribuíram para que se criasse um ambiente favorável à maior institucionalização do tema a partir de 2017 também no âmbito do executivo com a produção de novos arranjos para a governança intersetorial e instrumentos que buscavam operacionalizar a intersetorialidade, como será apresentado na próxima seção. O envolvimento dos diferentes níveis da burocracia e em especial da burocracia de médio escalão, como é o caso da carreira de APPGG, que também estava presente em outras ações estratégicas da Prefeitura, como a elaboração do Programa de Metas (PdM), foi fator importante para a sua consolidação e sustentabilidade ao longo do tempo.

4. A POLÍTICA INTEGRADA PARA A PRIMEIRA INFÂNCIA EM SÃO PAULO E CONTRIBUIÇÕES DA CARREIRA DE APPGG PARA A SUA INSTITUCIONALIZAÇÃO E FORTALECIMENTO

Com princípios e diretrizes para o planejamento e a implementação de iniciativas para a primeira infância, o MLPI teve importantes desdobramentos nos níveis subnacionais, sendo a cidade de São Paulo uma das primeiras a estabelecer uma lei municipal e uma estrutura de governança intersetorial a partir dela.

Antes dos desdobramentos do MLPI na cidade de São Paulo, contudo, é necessário reconhecer que já existia na Prefeitura a experiência de uma política integrada para a primeira infância voltada para a promoção do desenvolvimento integral, que foi a Política Municipal para o Desenvolvimento Integral da Primeira Infância - Programa São Paulo Carinhosa, durante a gestão de Fernando Haddad (2013-2016). Instituído pelo Decreto nº 54.278, de 28 de agosto de 2013 e inspirada na ação federal Brasil Carinhoso (2012), o programa tinha como objetivo promover o desenvolvimento físico, motor, cognitivo, psicológico e social das crianças com idade entre 0 (zero) e 6 (seis) anos, com ações desenvolvidas sobretudo no Glicério, na região central. Ao analisar a implementação do programa neste território, Bichir et al. (2019) destacam que houve um processo de implementação incremental de acordo com as agendas e recursos de cada secretaria, mas que, por outro lado, não havia muita clareza sobre as ações específicas do programa, tanto para o alto escalão quanto para o público beneficiário.

A despeito dessa experiência, entende-se que o impulso pela institucionalização desta pauta na agenda municipal se deu a partir de 2017, no bojo do MLPI. Por iniciativa do poder legislativo, foi elaborada a Lei Municipal nº 16.710/2017, que dispõe “sobre princípios e diretrizes para a elaboração e implementação das políticas públicas pela primeira infância no Município de São Paulo e sobre o Plano Municipal pela Primeira Infância” (SÃO PAULO, 2017).

De acordo com a referida lei, a criação de um comitê intersetorial para coordenar a política e a elaboração de um plano local, anteriormente previstos pela lei nacional como recomendação para os níveis subnacionais, tornaram-se então uma obrigação para a capital paulista. Uma coordenação central via comitê e a existência de um plano com metas mensuráveis foram as principais apostas para fomentar a efetiva implementação da lei, o que significava desenvolver, de fato, programas e iniciativas intersetoriais.

No artigo 11, a lei municipal estipulou que o plano para a cidade de São Paulo deveria ter duração mínima de 10 anos e incluir todas as crianças na primeira infância, com prioridade para aquelas em condições de vulnerabilidade e risco. Assim, as metas e iniciativas deviam ter continuidade independentemente de mudanças de gestão. Embora nunca haja garantias para continuidade, a existência de instâncias formais e planos participativos ao menos oferecem melhores chances para que a política se institucionalize e consiga atravessar as incertezas dos momentos de alternância política. A lei também estabeleceu que as metas definidas no plano precisavam ser mensuráveis e continuamente monitoradas, com resultados divulgados anualmente. Além do monitoramento, a lei é clara ao afirmar a necessidade de avaliação das metas e programas ao menos a cada dois anos. Dessa forma, a lei teve impactos institucionais importantes no município, que precisou reorganizar seus recursos para cumprir as obrigações legais, começando pela criação de um comitê gestor intersetorial e a produção de novos arranjos para uma governança intersetorial sobre o tema em diferentes níveis.

Como é bem conhecido por estudiosos e profissionais da área, a existência de uma lei não é suficiente para fortalecer uma política pública. Muitos outros fatores são essenciais, incluindo a existência de uma liderança política engajada, recursos, sociedade civil mobilizada e burocracia articulada em torno do tema. Em 2018, no momento de efetivação dos dispositivos presentes na lei municipal, o então vice-prefeito, Bruno Covas, assumiu o comando da Prefeitura em substituição ao prefeito João Doria, que pleiteava o governo do Estado. Neste contexto, a então recém-sancionada Política Municipal pela Primeira Infância encontrou um novo prefeito no comando, que buscava imprimir sua própria marca na gestão, sendo a primeira infância um tema emergente. Ao mesmo tempo, havia uma intensa mobilização da sociedade civil, com diversas organizações que militam pela pauta e que pressionavam a gestão para a produção de ações para institucionalização da política na cidade.

Neste período, entre 2018 e 2020, aconteceram movimentos importantes para a política, como a elaboração do Plano Municipal pela Primeira Infância (PMPI) com vigência de 2018 a 2030, a institucionalização da estrutura de governança da política, e a repactuação das metas de governo, em 2019, que passaram a contemplar objetivos da agenda de primeira infância na cidade. No processo de repactuação das metas do Programa de Metas para a sua gestão, que englobava o período 2019 e 2020, Covas apresentou uma revisão do Programa de Metas para os dois anos restantes do seu governo, que incluiu a redução da vulnerabilidade na primeira infância como um dos objetivos, contendo 16 iniciativas que envolviam setores como Educação, Saúde, Assistência Social, Transportes, Cultura, Direitos Humanos e Comunicação. Como parte do Programa de Metas, houve uma participação ampliada da carreira de APPGGs no tema, uma vez que o programa era coordenado por integrantes da carreira e nas várias secretarias a interlocução era, na maior parte dos casos, realizada por APPGGs. Como projeto prioritário, a primeira infância passou a contar, também, com a alocação de pelo menos um APPGG em SEPE/SGM, cuja presença foi fundamental para a implementação das comissões e comitês colegiados e para a continuidade das ações ao longo do tempo.

A complexidade do tema e a necessidade de arranjos intersetoriais, aliadas à liderança política e à capacidade de execução, contribuíram para a implementação de uma robusta estrutura de governança, que tem funcionado e sido aprimorada desde 2019. A partir da publicação do Decreto nº 58.294/2018, que revogou a estrutura de governança atrelada à São Paulo Carinhosa e instituiu um Comitê Gestor Intersetorial mais enxuto, e composto pelos titulares das secretarias de Governo, que a coordena, Educação (SME); Saúde (SMS); Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS); Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC) e Inovação e Tecnologia (SMIT), mas aberto à participação complementar de outras 14 pastas, foi se dando a construção do arranjo de governança da política de primeira infância que se consolidou nos anos seguintes.

Diferentemente do arranjo institucional da São Paulo Carinhosa, mais concentrado no alto escalão, o comitê gestor constituído a partir de 2018 veio acompanhado de outras instâncias de gestão e apoio à implementação da Política Municipal Integrada pela Primeira Infância e especialmente do PMPI, que perpassam diferentes níveis de governo. Por meio das resoluções do Comitê SGM/CGIPMIPI nº 1 e nº 2, ambas de 2019, foram criados 32 Comitês Gestores Regionais, uma Comissão Técnica e uma Comissão de Avaliação do PMPI.

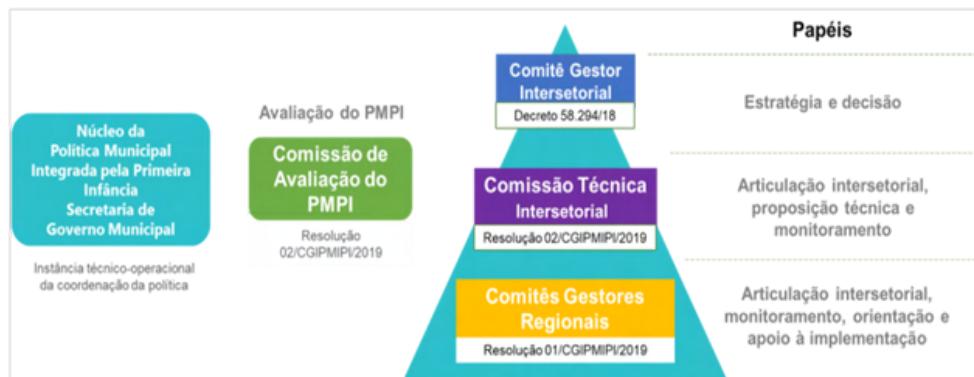
A Comissão Técnica da Primeira Infância é formada por representantes técnicos das mesmas secretarias que compõem o Comitê Gestor, sendo responsável pelo suporte técnico, pela articulação intersetorial e pelo monitoramento das ações. Ao longo do tempo, a Comissão Técnica tem sido composta por profissionais qualificados e que ocupam cargos estratégicos nas secretarias, com capacidade para articular e mobilizar o conjunto da secretaria, em colaboração com os gabinetes. Desde 2019, é notável a permanência de vários membros e a baixa rotatividade na sua composição, o que contribuiu para a continuidade das ações. Para além da participação de APPGGs na equipe do Núcleo da PMIPI, houve, em diferentes momentos, APPGGs como representantes técnicos de secretarias.

Partindo da ideia de que numa cidade com as dimensões, desigualdades e desafios da cidade de São Paulo as políticas precisam ser pensadas e organizadas de forma descentralizada, foram criados 32 Comitês Gestores Regionais da Primeira Infância, um para cada área de abrangência das subprefeituras. Os comitês são compostos por profissionais do nível de supervisão territorial das políticas de Saúde, Assistência Social e Educação e possuem um papel fundamental para que as ações previstas na política e no plano pela primeira infância façam, de fato, parte do cotidiano dos diversos profissionais, equipamentos e serviços da Prefeitura.

Completando a governança intersetorial, tem-se a Comissão de Avaliação do Plano Municipal pela Primeira Infância, composta pelos representantes da Comissão Técnica, além de indicados do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), Conselhos Tutelares, Poder Legislativo e de organizações da sociedade civil com atuação no tema⁴⁸ (São Paulo, 2019). Tal comissão tem a competência de monitorar e avaliar a execução do PMPI da perspectiva não só das ações do executivo, mas também da sociedade civil, do poder legislativo e dos conselhos tutelares, buscando evidenciar a corresponsabilidade de todas estas instâncias para promoção do desenvolvimento integral das crianças. Apesar dos avanços para consolidação deste trabalho, ainda restam desafios ao tema, especialmente para institucionalização de espaço para participação das crianças no processo de avaliação do plano, consolidando-a como parte do arranjo de governança da política.

⁴⁸ A escolha pelas representações da sociedade civil neste colegiado ocorre por meio de eleição entre as organizações interessadas em compor a instância para o período de 2 anos, via edital. O processo é coordenado pelo Comitê Gestor Intersetorial, com atuação da comissão técnica, especialmente do Núcleo da Política Municipal Integrada pela Primeira Infância na operacionalização de todo o processo.

Figura 1. Governança Política Municipal Integrada pela Primeira Infância de São Paulo



Fonte: Secretaria de Projetos Estratégicos

Para coordenar tal estrutura, bem como fortalecer sua atuação e sustentabilidade ao longo do tempo, a existência de equipe exclusiva dedicada ao tema em SGM/SEPE é fator relevante apontado inclusive por parceiros institucionais, como a Fundação van Leer e a Fundação Maria Cecília Souto Vidigal (Theodoro de Souza, 2025, no prelo). Esta unidade tem a responsabilidade não só de manter ativo o complexo arranjo para governança intersetorial apresentado, como também coordenar a elaboração, a implementação e o monitoramento de diferentes estratégias e instrumentos, visando colocar a intersetorialidade em prática nas rotinas dos agentes públicos municipais que atendem gestantes, crianças e suas famílias. Uma das formas de efetivação da intersetorialidade tem se dado a partir da elaboração de protocolos integrados, envolvendo, no mínimo, ações de educação, saúde e assistência social, para situações complexas e que se configuram como alertas.

Desde 2020, foram elaborados e publicados o Protocolo Integrado de Atenção à Primeiríssima Infância, que contempla os fluxos integrados de Atenção à Gravidez na Adolescência e à Criança e Adolescentes Vítima ou Testemunha de Violência, com o apoio da FMCSV, o Protocolo de Atenção às Famílias com Crianças com Deficiência, TEA, Altas Habilidades ou Superdotação, Protocolo de Busca Ativa Escolar de Criança e Adolescentes e o Protocolo de Atenção ao Bem Estar e Saúde Mental de Pessoas Cuidadoras de Crianças na Primeira Infância, com o apoio da Fundação van Leer. Como forma de apoiar a implementação, em escala, foram desenvolvidos para os Protocolos da Primeiríssima Infância e da Busca Ativa Escolar cursos de capacitação EaD, ofertados na Escola Municipal de Administração Pública de São Paulo (EMASP). Entre 2022 e 2025, o curso do Protocolo da Primeiríssima Infância capacitou mais de 14.000 agentes públicos, contribuindo para que as equipes atuem de forma articulada e tempestiva na atenção às crianças e suas famílias, identificando situações de alerta, que comprometem o desenvolvimento integral das crianças.

Historicamente no âmbito de SGM/SEPE tais iniciativas têm tido APPGGs na sua liderança o que também acontece devido ao perfil generalista da carreira, tanto em competências técnicas quanto gerenciais, e a sua atuação transversal e vocacionada a lidar com temas variados e em articulação com diferentes áreas. Como apontado na literatura, a existência de mecanismos formais, como comissões e comitês, é importante, mas as interações informais entre os envolvidos possuem, também, um grande peso, principalmente quando se trata de problemas complexos e arranjos intersetoriais. Nesse sentido, embora o mapeamento dessas interações informais transcendia os objetivos deste artigo, é importante ressaltar a presença de APPGGs, ao longo do tempo, não só no Núcleo da Política Municipal Integrada pela Primeira Infância em SGM/SEPE, mas também, em alguns casos, como representantes na Comissão Técnica, o que viabilizou aproximação e trocas de experiência em espaços informais criados pela vinculação comum à carreira. Isto não significa, contudo, que somente esta carreira tenha sido importante, haja vista a presença qualificada e permanente de servidores efetivos de outras carreiras e comissionados, mas é fato a ser considerado como elemento que também contribuiu para sustentabilidade das ações ao longo do tempo em diferentes gestões e contextos.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A experiência recente das políticas públicas municipais voltadas à primeira infância, em especial a Política Municipal Integrada pela Primeira Infância em São Paulo, tem demonstrado que a intersetorialidade é estratégia para garantir o desenvolvimento integral de bebês e crianças na cidade, na medida em que viabiliza a discussão e encaminhamento de demandas entre as secretarias por meio das estruturas de governança e do desenvolvimento de estratégias e instrumentos, como é o caso dos protocolos integrados e dos cursos de capacitação que criam condições para que o cuidado integral aconteça. Como uma política intensiva em coordenação e articulação, a sua institucionalização tem um longo caminho e tem sido fortalecida pela participação de burocratas de médio escalão, com destaque para servidores(as) da carreira de APPGG.

Com alocação continuada junto à coordenação da política, no Núcleo da Política Municipal Integrada pela Primeira Infância, de SEPE/SGM, e representação nos outros colegiados intersetoriais, a atuação coletiva de APPGGs tem contribuído para o engajamento, a mobilização, a continuidade e a implementação da política integrada pela primeira infância. Seu perfil generalista, com competências técnicas e gerenciais, e sua atuação transversal foram cruciais para a articulação formal e informal entre as políticas setoriais, contribuindo para a continuidade das ações ao longo das diferentes gestões. Ativando capacidades estatais importantes, foram atores que, junto a outros profissionais da burocracia de médio escalão municipal,

contribuíram significativamente para a consolidação da robusta estrutura de governança intersetorial da cidade, tornando-a referência para diversos outros municípios do país. Ressaltar a importância da carreira de APPGGs no processo não diminui, contudo, a fundamental participação de um conjunto amplo de servidores públicos cuja presença, e persistência, constrói cotidianamente a política da primeira infância em São Paulo.

Assim, a experiência da política municipal pela primeira infância reforça o papel estratégico da carreira de APPGG na construção de uma visão sistêmica, continuada e integrada da gestão pública, essencial para lidar com problemas complexos e para ativar as capacidades necessárias para que a intersetorialidade deixe de ser apenas uma ideia e torne-se parte do cotidiano da prestação de serviços às crianças e suas famílias e da garantia dos seus direitos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMBRÓZIO, L.; ANDRADE, F.P. de. Intersetorialidade no Programa Bolsa Família: semelhanças e heterogeneidades à luz das atuações dos burocratas de médio escalão federais e municipais. In: MACEDO, J. M.; XEREZ, F. H. S.; LOFRANO, R. (Org.). **Intersetorialidade nas políticas sociais:** perspectivas a partir do Programa Bolsa Família. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2016. p. 67-80. (Cadernos de Estudos, n. 26).

BICHIR, R.; CANATO, P. Solucionando problemas complexos? Desafios da implementação de políticas intersetoriais. In: PIRES, R.R.C. (Org.). **Implementando desigualdades:** reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. cap. 9.

BICHIR, R.; HADDAD, A.E.; LOTTA, S.G.; HOYLER, T.; CANATTO, P.; MARQUES, E.C.L. A primeira infância na cidade São Paulo: o caso da implementação da São Paulo Carinhosa no Glicério. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania.** São Paulo, v. 24, n. 77, p. 1-23, 2019.

BRASIL. Lei nº 13.257, de 8 de Março de 2016. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância. Disponível em:https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13257.htm.

BRONZO, C. Complexidade, pensamento sistêmico e intersetorialidade: aproximações teóricas. **Revista Campo de Públcas:** conexões e experiências, Fundação João Pinheiro – Escola de Governo, v. 2, n. 1, 2023.

BRONZO, C. Intersetorialidade, autonomia e território em programas municipais de enfrentamento da pobreza: experiências de Belo Horizonte e São Paulo. **Planejamento e Políticas Públicas (PPP)**, n. 35, jul./dez. 2010.

CANATO, P.; BICHIR, R. Intersetorialidade e redes sociais: a implementação de projetos para população em situação de rua em São Paulo. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 55, n. 4, p. 995-1016, jul.-ago. 2021.

CODIPI. Comitê da Primeira Infância: uma estratégia de coordenação de políticas em favor da criança pequena. **Revista Brasileira de Saúde Materno Infantil**, v. 2, p. 319–322, 2002.

COSTA, P.V. da; MAFRA, R. d'A.; BACHTOLD, I.V. O eixo de acesso a serviços e a ação Brasil Carinhoso do Plano Brasil sem Miséria. **O Brasil sem miséria**, p. 261-87, 2014.

CUNILL-GRAU, N. La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: un acercamiento analítico-conceptual. **Gestión y Política Pública**, v. 23, p. 5-46, 2014.

GOMIDE, A. de A.; PIRES, R.R.C. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: DELGADO, G. A. et al. (Org.). **Gestão de políticas públicas de direitos humanos**. Brasília: ENAP, 2016. p. 10-25.

GRANTHAM-MCGREGOR, S; CHEUNG, Y. B; CUETO, S; GLEWWE, P; RICHTER, L; STRUPP, B. Developmental potential in the first 5 years for children in developing countries. *The Lancet*, [s.l.], v. 369, n. 9555, p. 60-70, jan. 2007.

HECKMAN, J.J. Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children. **LIFE CYCLES**, v. 312, 2006.

KOMATSU, B. K; COSTA, J. C; BARTHOLO, T. L. COMITÊ CIENTÍFICO DO NÚCLEO CIÊNCIA PELA INFÂNCIA. Estudo n. 9 - **Impactos da desigualdade na primeira infância**. São Paulo: Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, 2022.

KOMATSU, B.K.; NASCIMENTO, C.C. do; MENEZES FILHO, N. COMITÊ CIENTÍFICO DO NÚCLEO CIÊNCIA PELA INFÂNCIA. Estudo n. 13 - **Intersetorialidade nas políticas públicas para a primeira infância: desafios e oportunidades**. São Paulo: Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, 2024.

NCPI, Núcleo Ciência pela Infância. Sobre o NCPI. In: NCPI. 2025. Disponível em: <https://ncpi.org.br/sobre/>.

PETERS, B.G. What is so wicked about wicked problems? A conceptual analysis and a research program. **Policy and Society**, London, v. 36, n. 3, p. 385-396, Sept. 2017.

PIRES, R.R.C.; GOMIDE, A. de A. Arranjos de implementação e ativação de capacidades estatais para políticas públicas: uma abordagem analítica. **Revista de Sociologia e Política**, v. 32, 2024.

PIRES, R.R.C. Intersetorialidade, arranjos institucionais e instrumentos da ação pública. In: MACEDO, J.M.; XEREZ, F.H.S.; LOFRANO, R. (Org.). **Intersetorialidade nas políticas sociais**: perspectivas a partir do Programa Bolsa Família. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2016. p. 67-80. (Cadernos de Estudos, n. 26).

REDE NACIONAL PRIMEIRA INFÂNCIA. **Rede Nacional Primeira Infância**. [S. I.]: RNPI, [2025?]. Disponível em: <https://primeirainfancia.org.br/>.

SÃO PAULO (Município). Decreto nº 54.278, de 28 de agosto de 2013. Institui a Política Municipal para o Desenvolvimento Integral da Primeira Infância na Cidade de São Paulo - São Paulo Carinhosa e cria seu Comitê Gestor. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, ano 58, n. 165, p. 1-2, 29 de agosto de 2013.

SÃO PAULO (Município). Decreto nº 57.012, de 23 de maio de 2016. Regulamenta as disposições da Lei nº 16.193, de 5 de maio de 2015, e dá outras providências. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, ano 61, n. 98, p. 1, 24 de maio de 2016.

SÃO PAULO (Município). Decreto nº 58.294, de 28 de junho de 2018. Regulamenta o artigo 8º da Lei nº 16.710, de 11 de outubro de 2017, que dispõe sobre a instituição de Comitê Gestor Intersetorial da Política Municipal Integrada pela Primeira Infância. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, ano 63, n. 121, p. 3, 29 de junho de 2018.

SÃO PAULO (Município). Lei nº 16.193, de 5 de maio de 2015. Dispõe sobre a criação do Quadro dos Profissionais de Gestão Governamental – QPGG e das carreiras de Auditor Municipal de Controle Interno – AMCI e de Analista de Políticas Públicas e Gestão Governamental – APPGG, bem como institui o respectivo regime de remuneração por subsídio. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, ano 60, n. 86, p. 1, 6 de maio de 2015.

SÃO PAULO (Município). Lei nº 16.710, de 11 de outubro de 2017. Dispõe sobre princípios e diretrizes para a elaboração e implementação das políticas públicas pela primeira infância no Município de São Paulo e sobre o Plano Municipal pela Primeira Infância. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, ano 62, n. 191, p. 1-2, 12 de outubro de 2017.

SÃO PAULO (Município). **Programa de Metas - Revisão Programática 2019-2020**. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 2019.

SÃO PAULO (Município). Secretaria Executiva de Projetos Estratégicos. **Estrutura de Governança da Política Municipal Integrada pela Primeira Infância**. [S. I.], [2025?]. Disponível em: https://capital.sp.gov.br/web/secretaria_executiva_de_projetos_estrategicos/w/primeira_infancia/307729.

SÃO PAULO (Município). Secretaria Executiva de Projetos Estratégicos. **Protocolos Integrados de Atenção à Primeira Infância**. [S. I.], 2025. Disponível em: https://prefeitura.sp.gov.br/web/secretaria_executiva_de_projetos_estrategicos/w/primeira_infancia/329665.

SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal de Governo. **A Política Municipal Integrada pela Primeira Infância 2017-2020**. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 2020.

SÃO PAULO (Município). Secretaria do Governo Municipal. Resolução nº 01/CGIPMIPI/2019, de 21 de fevereiro de 2019. Dispõe sobre a criação dos Comitês Gestores Regionais da Política Municipal Integrada pela Primeira Infância. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, ano 64, n. 37, p. 1, 22 de fevereiro de 2019.

SÃO PAULO (Município). Secretaria do Governo Municipal. Resolução nº 02/CGIPMIPI/2019, de 29 de julho de 2019. Dispõe sobre a criação da Comissão de Avaliação do Plano Municipal pela Primeira Infância e da Comissão Técnica da Primeira Infância. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, ano 64, n. 143, p. 4, 30 de julho de 2019.

SHONKOFF, J.P.; PHILLIPS, D.A. **From Neurons to Neighborhoods: The Science of Early Childhood Development**. Washington (DC): National Academies Press (US), 2000.

SOAREZ, C.; BIDERMAN, C. O bairro e o desenvolvimento integral na primeira infância. São Paulo: Fundação Maria Cecilia Souto Vidigal, 2021. (Texto para Discussão, n. 6).

THEODORO DE SOUZA, A. **Tradução de políticas públicas para o nível local:** o caso das políticas para primeira infância dos municípios de São Paulo e Jundiaí. 2025. 170 f. Dissertação (Mestrado em Ciências) - Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2025 (no prelo).

VICTORA, C. G. et al. Effects of early-life poverty on health and human capital in children and adolescents: analyses of national surveys and birth cohort studies in LMICs. **Lancet (London, England)**, [s. l.], v. 399, n. 10336, p. 1741–1752, 2022.

WORLD HEALTH ORGANIZATION; UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND; WORLD BANK GROUP. **Nurturing care for early childhood development:** a framework for helping children survive and thrive to transform health and human potential. Geneva: World Health Organization, 2018.

Atuação Multinível e Coincidência de Múltiplos Fluxos no I Plano Municipal de Educação Ambiental



Danilo Costa
Nunes Andrade
Leite



Gabriela Pinheiro
Lima Chabbouh

RESUMO

Esta contribuição traz estudo de caso sobre a atuação multinível e intersetorial na formulação e lançamento do I Plano Municipal de Educação Ambiental⁴⁹ da Cidade de São Paulo - PMEA, lançado oficialmente em outubro de 2024. Articula ações, metas e atividades oriundas de planos e programas pré-existentes com novas sugestões vindas da sociedade civil e de grupos de trabalho criados para esse fim. Sugerimos que, para compreender a formulação do PMEA, seja útil lançar mão da teoria dos múltiplos fluxos de Kingdon (1995) para compreender como essa política pública entrou na agenda governamental. E, seja pela necessidade em se alinhar premissas estratégicas, escolhas táticas, atividades e rotinas operacionais, seja pela aliança única entre uma visão intersetorial e oportunidade política, o PMEA é um estudo de caso interessante para verificar processos de maturação institucional na prática, com os múltiplos fluxos que caracterizam o campo das políticas públicas.

Palavras-chave: políticas públicas; educação ambiental; múltiplos fluxos (teoria); planejamento; gestão governamental.

⁴⁹ O I Plano Municipal de Educação Ambiental dependeu da inteligência, paciência e empenho de muitos servidores públicos, professores, integrantes de organizações interessadas e cidadãos em geral.

1. INTRODUÇÃO

Para seguir adiante, devemos reconhecer que, no meio de uma magnífica diversidade de culturas e formas de vida, somos uma família humana e uma comunidade terrestre com um destino comum. Devemos nos juntar para gerar uma sociedade sustentável global fundada no respeito pela natureza, nos direitos humanos universais, na justiça econômica e numa cultura da paz. Para chegar a este propósito, é imperativo que nós, os povos da Terra, declaremos nossa responsabilidade uns para com os outros, com a grande comunidade de vida e com as futuras gerações.

Prólogo da Carta da Terra

Não por acaso se escolheu como o texto do Prólogo da Carta da Terra, que também é a epígrafe do I Plano Municipal Educação Ambiental da Cidade de São Paulo (PMEA). A Carta é um dos vetores documentais mundiais para a difusão do tema, em todos os seus âmbitos e em toda a sua complexidade. E, se a educação ambiental (EA) é um tema especialmente desafiador ao ser transposto para o campo das políticas públicas, ela também deve comunicar às pessoas um sentido de futuro e de esperança compartilhados e de corresponsabilidade. Ela depende da ação sistêmica, constante e persistente do Estado, tal ação, todavia, não basta, pois seu sucesso depende de elementos que fogem à governabilidade dos tomadores de decisão pública: cultura, história, sociedade. Como definição de educação ambiental, para os efeitos deste trabalho, adota-se aquela que tenta sintetizar a literatura e a legislação, e que consta no próprio PMEA:

(...) é um conjunto de processos formativos, individuais e coletivos, permanentes e contínuos, por meio de metodologias ativas, participativas e interdisciplinares, para atingir os propósitos de fomento à cidadania crítica, de coerência entre conhecer, saber, pensar, ensinar, sentir, consumir e fazer e de relação esclarecida entre sociedade humana, outras formas de vida e meio ambiente, visando por fim criar a nova ética voltada para o bem-estar sistêmico de todas as formas de vida no Planeta Terra e o bem viver no presente e no futuro (PMEA, 2024: 51)

Por ser uma política pública em que o papel do Estado é indutor, divulgador, estimulador de mudanças, a velocidade com que se colhem os resultados é fortemente determinada pelo modo de vida, identidade, hábitos de limpeza, consumo, descarte, e usos das cidades e dos ambientes domésticos. Para que as mudanças de atitude e de mentalidade sejam permanentes e efetivas, o Estado não deve confiar somente em premiações e punições, deve difundir os valores da educação socioambiental, reproduzir e ensinar boas práticas relacionadas a isso, porém cabe aos cidadãos, individual e coletivamente, enxergarem a oportunidade e a urgência ambiental.

O sistema e desenho de política pública preconizado pela Cidade de São Paulo, conforme sua Lei Municipal nº 15.967/2014, sugere que a política seja implementada a combinar descentralização e centralização, corresponsabilidade entre Estado e sociedade. Basta ver o que a referida lei estabelece, em suas próprias palavras:

(...) Art. 3º A Educação Ambiental, direito de todos, é um componente essencial, autônomo e permanente da educação e da cidadania, devendo estar presente, de forma articulada, em todos os níveis, modalidades e etapas do processo educativo e da gestão pública, em caráter formal e não formal, para isso devendo as instituições de ensino promovê-la de forma integrada em seus projetos institucionais e pedagógicos e nas Normativas Institucionais. (...)

Art. 8º A Política Municipal de Educação Ambiental de São Paulo compreende todos os projetos e as ações de Educação Ambiental previstos no Programa Municipal de Educação Ambiental e implementados pelos órgãos e entidades da sociedade civil e da Administração Pública Municipal Direta, Indireta e Fundacional, bem como as realizadas por entidades, instituições e organizações não governamentais, empresas públicas e privadas e pela sociedade civil em geral, atendendo aos princípios e aos objetivos desta lei. (...)

Art. 16. Fica instituído o **Órgão Gestor da Política Municipal de Educação Ambiental de São Paulo**, constituído pela Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente - SVMA e pela Secretaria Municipal de Educação - SME
(grifo nosso)

Ao optar por um modelo que alia um desenho organizacional concentrador de competências e atribuições a um rol de ações, programas, planos em outras pastas, a Cidade de São Paulo deixa mensagem clara a respeito da necessidade de articulação multi e intersetorial, bem como entre níveis distintos da administração pública.

Como visto acima, cria assim uma governança pública complexa num contínuo que teria dois polos, sendo um deles concentrador de demandas, responsabilidades e iniciativas, enquanto o outro é disperso, diverso e apresenta oscilações entre maior e menor organização e efetividade. Ambos os polos devem cooperar, e a elaboração do PMEA, objeto deste estudo de caso, demonstra uma situação concreta em que a rede de instituições públicas municipais, com colaboração relevante de outras instituições, serviu justamente a tal propósito.

Segundo o art. 16 da Lei Municipal 15.967, as duas instituições que oficialmente concentram a gestão da política municipal são as pastas da Educação e do Meio Ambiente. Na primeira, o Núcleo de Educação Ambiental (NEA), no fluxo de trabalho da Secretaria Municipal de Educação (SME), faz as vezes de órgão consultivo, planejador e disparador de projetos. Pelas características da pasta e grande volume de atendimentos, contudo, o NEA se atém primariamente à própria SME.

No caso da Secretaria do Verde e Meio Ambiente (SVMA), tais atribuições estão colocadas sob a tutela da Coordenação de Educação Ambiental - Universidade Aberta do Meio Ambiente e Cultura de Paz (UMAPAZ), que as exerce em âmbito maior, do ponto de vista da Administração municipal, articulando as demais secretarias. Ela é responsável pela gestão de setores-chave para o tema, como a Escola Municipal de Jardinagem (EMJ), e programas de grande renome da cidade, como o Carta da Terra em Ação.

De fato, portanto, a UMAPAZ é o órgão típico de concentração de conhecimento, programas e projetos públicos, guardião da memória a respeito do tema dentro da administração pública paulistana, com importante apoio e parceria com NEA.

Outras polaridades se constituem no contínuo entre a atividade formal e concentrada de EA e os projetos e programas descentralizados. Muitas pastas serão mencionadas adiante em seção apropriada, porém é digno de nota desde já os demais planos “verdes” da SVMA, geridos por outras coordenações: Plano Municipal de Arborização Urbana (PMAU), Plano Municipal da Mata Atlântica (PMMA), Plano Municipal de Áreas Protegidas, Áreas Verdes e Espaços Livres (PLANPAVEL), Plano Municipal de Conservação e Recuperação de Áreas Prestadoras de Serviços Ambientais (PSA). Menciona-se ainda o Plano de Ação Climática (PlanClima), coordenado pela Secretaria Executiva de Mudanças Climáticas (SECLIMA), que teve origem na burocracia da própria SVMA, o Programa Ambientes Verdes e Saudáveis (PAVS), da Secretaria Municipal da Saúde (SMS), o Plano Municipal de Segurança Alimentar (PLAMSAN) e o Programa Operação-Trabalho (POT), ambos da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Trabalho (SMDET), e o Programa de Alimentação Escolar (PAE), gerido pela Coordenadoria de Alimentação Escolar - SME/CODAE.

É de se esperar, pelo que foi apresentado anteriormente, que a lógica multipolar e contínua, concentrada, mas distribuída, se espelhe no território da cidade. A sede da UMAPAZ ancora e referencia o tema na cidade, localizada na Zona Sul da Capital, dentro do Parque do Ibirapuera desde 2006. Existem, por outro lado, vários equipamentos, como Centros de EA (CEAs), geridos pela UMAPAZ, e o PAVS, que atua em mais de trezentas Unidades Básicas de Saúde (UBSs) na cidade. Escolas-estufa, hortas escolares e comunitárias são dependentes de políticas de SME, SMDET e SVMA e representam um avanço enorme para a pauta entre cidadãos, movimentos sociais e organizações do terceiro setor. A tal dispersão promissora de projetos de EA vieram se juntar recentemente os financiados por emendas parlamentares, a maioria deles fiscalizado pela UMAPAZ.

Na história da administração paulistana, pelo menos desde os anos 1980, períodos de expansão de equipamentos públicos de EA se revezam com períodos de concentração e designação de atores privilegiados para cuidar da política. Os CEAs pioneiros surgiram na Zona Oeste e Centro, anteriores à própria UMAPAZ, porém desde a criação desta, em 2006, pode-se dizer que o poder público criou um ponto de referência (mais) perene.

Com tais elementos em mente, o presente estudo de caso se divide da seguinte maneira: primeiro expõe o histórico do PMEA, lançado oficialmente em outubro de 2024, considerando seus desafios e gargalos parcialmente superados; depois expõe-se a teoria de Kingdon (1995) dos múltiplos fluxos em políticas públicas e da relevância dos *sponsors*, ou *patrocionadores*⁵⁰, para a promoção de políticas públicas em seu ciclo característico de formulação e implementação. Nessa segunda seção, fica assentado o modo como, a partir da janela de oportunidade percebida, aliado ao apoio de um ator-chave, foi possível construir um plano que articula ações, metas e atividades oriundas de planos e programas pré-existentes com novas sugestões vindas da sociedade civil e de grupos de trabalho criados para esse fim.

⁵⁰ Pessoa em posição de poder que apoia ativamente uma ideia de política pública e a ajuda a ganhar visibilidade e apoio político.

Para que fosse finalmente publicado e se iniciasse sua fase, igualmente complexa, de implantação e implementação, foi necessário alinhamento com premissas estratégicas, assumindo-se certas escolhas táticas, realizando de maneira concentrada na UMAPAZ a maior parte das atividades e rotinas operacionais. Isso num contexto em que a própria UMAPAZ ainda amadurecia e buscava sua missão institucional e se firmava. Espera-se demonstrar em que sentido o PMEA é um estudo de caso interessante sobre as possibilidades de atuação dos Analistas de Políticas Públicas e Gestão Governamental (APPGG).

2. RELATO E HISTÓRICO SOBRE O PMEA

Entre a publicação da Lei Municipal nº 15.967/2014 e 2021, foram reunidas as condições legais e políticas necessárias para que ambas as pastas responsáveis pela gestão da política municipal de EA pudessem colaborar na criação do PMEA. Como apresentado acima, sendo a UMAPAZ a coordenadora de fato da iniciativa, as etapas de elaboração da política se dividem em três períodos, que refletem atividades e o desenvolvimento do plano dentro da SVMA basicamente, ainda que com conhecimento e colaboração de SME.

O período que abrange os meses de janeiro de 2014 a junho de 2021 marca o início da institucionalização de um plano de ação de educação ambiental no município, mensurável e focado em estratégias e ações bem identificáveis. Após a própria Lei Municipal 15.967, consolidou-se a ideia de um planejamento de longo prazo para a EA. Essa lei complementa a Lei Orgânica do Município, que já previa a criação de sistemas para ações de conscientização e educação ambiental.

Além da Constituição Federal de 1988, que já reconhece o direito a um meio ambiente equilibrado e estabelece o dever do poder público e da sociedade de promovê-lo, incluindo a educação ambiental em todos os níveis, cabe mencionar tanto a Constituição Estadual de São Paulo (1989), a Lei Federal nº 9.795/1999 (Política Nacional de Educação Ambiental) e a Lei Estadual nº 12.780/2007 (Política Estadual de Educação Ambiental), que embasam a iniciativa. Durante esse período, as iniciativas da UMAPAZ foram incipientes, por razões difíceis de reconstruir completamente. Dentre elas, é possível destacar o próprio fato de a UMAPAZ haver se convertido em Coordenação somente em 2017, refletindo suas possibilidades de expansão, gerindo planetários, centros de EA e divisões responsáveis por formação em EA. A elevação ao status de Coordenação, no entanto, reflete ainda os desafios e a magnitude das expectativas depositadas sobre a Coordenação.

Houve certamente na quase-década entre 2010 e 2018 alguma incerteza institucional na SVMA de modo global, que assistiu à sucessão de muitos secretários, culminando no período de pandemia de COVID-19, que rebaixou o patamar de execução orçamentária, modificou radicalmente a execução de políticas públicas de educação não-formal, e trouxe outros desafios inesperados.

Situação diferente caracteriza o segundo período, de julho de 2021 a dezembro de 2022, quando também colegas da carreira de Analista de Políticas Públicas passam a atuar na UMAPAZ.

De modo geral, a partir deste momento coincidem 3 elementos:

1. a paulatina retomada das rotinas e atividades no pós-pandemia, com a maior consciência pública da emergência climática; na administração pública, organiza-se a combinação de dinâmicas de trabalho e planejamento em uma gama mais vasta, e a competência para gerir tais ferramentas adquirido durante a pandemia, combinando atividades, oficinas, reuniões e rotinas presenciais, online síncronas e assíncronas, híbridas e remotas etc.;
2. no contexto local, a municipalização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - ODS da Agenda 2030, que, ao lado de outros planos e programas, cria uma gramática de planejamento que articula níveis distintos das pastas municipais e da sociedade, com um rol de práticas, rotinas, documentos, grupos técnicos, relatórios e consolidação, os quais servirão de modelo de trabalho para o PMEA;
3. por último, no contexto setorial da SVMA, uma gestão mais longeva na pasta, efetivamente o sponsor do PMEA, capaz de recuperar elementos abandonados ou preteridos da agenda e relativamente prioritários.

Especialmente digno de nota é o fato de a UMAPAZ ter ocupado posição de destaque na governança da Agenda Municipal 2030 e de muitos de seus servidores conhcerem em primeira mão essa experiência. A própria Agenda Municipal 2030 estabelece a Ação 13.3a, no âmbito do Objetivo 13 - Ação Global Contra a Mudança do Clima: “Formular e publicar o Plano Municipal de Educação Ambiental (PMEA SP) de modo intra e intersecretarial e com a participação da sociedade civil”.

Foi neste contexto que o PMEA ganhou novo impulso, com a formulação de uma governança ampla e articulada. Após a criação de um primeiro grupo de trabalho em SVMA com o fito de elaborar o PMEA, primeiramente coordenado pela Divisão de Difusão de Projetos de Educação Ambiental (DDPEA), que é uma das divisões da UMAPAZ. Em seguida, a partir de fevereiro de 2022, a própria Coordenação da UMAPAZ passou a fazer a coordenação da elaboração do PMEA. Foram criados quatro grupos de trabalho (GTs) temáticos focados em diferentes aspectos do plano: participação social e territórios; indicadores socioambientais; cooperação e inovação em políticas públicas; e educação ambiental integrada às políticas ambientais e setoriais.

Além disso, em julho de 2022, por meio da Portaria SGM nº 191, foi instituído o Grupo de Trabalho Intersecretarial (GTI), reunindo 15 secretarias municipais para assegurar o caráter transversal e intersetorial do PMEA:

- SVMA - Secretaria do Verde e Meio Ambiente;
- SME - Secretaria Municipal de Educação;
- SMSUB - Secretaria Municipal de Subprefeituras;
- SMS - Secretaria Municipal de Saúde;
- SEME - Secretaria Municipal de Esporte e Lazer;
- SMC - Secretaria Municipal de Cultura;
- SMDET - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Trabalho;
- SGM - Secretaria de Governo Municipal;
- SMRI - Secretaria Municipal de Relações Internacionais;
- SEHAB - Secretaria Municipal de Habitação;
- SMSU - Secretaria Municipal de Segurança Urbana;
- SMUL - Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento;
- SMT - Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito;
- SMIT - Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia;
- SMDHC - Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania.

GTs e Coordenação Institucional, ao lado do GTI, foram os 3 órgãos responsáveis pela formulação do PMEA nesta etapa. Nesse período, o plano foi apresentado à sociedade por meio de seminários, formulários de consulta com 150 respondentes e um site próprio, fortalecendo a transparência e a participação social.

O GTI passou a atuar como instância revisora e integradora dos produtos e processos gerados pelos GTs e pela Coordenação Institucional do PMEA. Os grupos de trabalho foram reorganizados para focar em quatro frentes principais em que seria preciso ativar ou articular o tema: educação ambiental nas políticas ambientais; nas políticas de educação formal; nas políticas setoriais; e em educação ambiental e cultura de paz, articulando entidades e atores sociais. Com reuniões frequentes dos grupos e coordenação, atores de outros setores da administração municipal, bem como especialistas, educadores ambientais e redes foram entrevistados. As atividades foram organizadas em bases semanais e quinzenais, com reuniões do Grupo de Trabalho Intersecretarial bimestralmente.

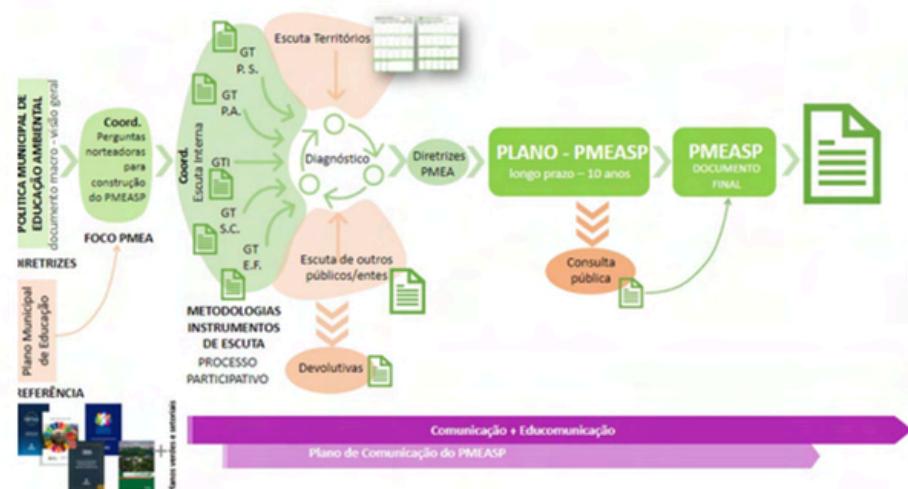
Além do cronograma e da constância, a Coordenação Institucional produziu diretrizes e um cronograma geral do PMEA-SP em 2023, cabendo a cada GT realizar entregas próprias, com planos de trabalho e capítulo contendo sugestões específicas para o PMEA. De suma importância foi a parceria com a Professora Thaís Brianezi e a ANPPEA (Articulação Nacional de Políticas Públicas de Educação Ambiental), não só introduzindo os integrantes dos grupos à metodologia e ferramentas da MonitorEA, como ainda promovendo, com apoio de estudantes do curso de Educomunicação da USP, a escuta com alunos da Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (EJA) do sistema municipal.

Após a divulgação de diretrizes, cronograma e primeiros produtos, diagnosticou-se a necessidade de apoio para promover o tema de EA por meio de escutas localizadas e participação social. Para tal fim a Coordenação contratou duas educadoras, no âmbito do Edital de Formadores da UMAPAZ, instrumento corriqueiro no setor para expandir a oferta e diversidade de formações, cursos, oficinas de EA. O formato final da atividade proposta foi o de uma Oficina de Sensibilização e Cocriação, com metodologia ativa, duração de cerca de 4 horas, com etapas de percepção, diagnóstico e de cocriação. Todas as 32 subprefeituras foram visitadas ao longo de 2023, com a frequência média de 15 pessoas por evento, entre munícipes com conhecimento elementar da pauta, até conselheiros regionais de CADES (Conselho Municipal do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável), servidores e educadores ambientais.

As escutas presenciais ocorreram entre agosto e novembro. Formalmente consistiram em 32 escutas em subprefeituras, 5 escutas a crianças na primeira infância, 5 escutas com servidores públicos promovidas pelo GT – EA nas Políticas Setoriais, 1 escuta aos formados no Curso Carta da Terra e 1 escuta com servidores da UMAPAZ. Ao lado de estratégias presenciais, a Coordenação Institucional da etapa de elaboração do PMEA também criou formulários estruturados, visando verificar ações e projetos de EA nas diversas secretarias, a serem preenchidos remotamente pelos servidores integrantes do GTI, com cerca de 19 respostas.

Formulário semelhante foi enviado às coordenações de SVMA e aos gestores de seus planos e programas, com 51 respostas. A versão adaptada à população em geral foi disponibilizada para resposta individual ou em nome de movimentos, organizações e instituições da sociedade civil; cerca de 400 respostas foram coletadas. Abaixo reproduz-se diagrama elaborado pela equipe de formadoras responsáveis pelas escutas nos territórios e já reproduzido no PMEA.

Figura 3 - Visão geral do processo de elaboração e escuta do PMEA



Fonte: PMEA-SP

Entidades atuantes no território paulistano foram credenciadas por meio de edital para participar da formulação e revisão do PMEA-SP, graças a uma escolha política e metodológica do GT – EA e Cultura de Paz em Articulação com Entidades e Atores Sociais, apoiada pela Coordenação Institucional. Ao todo 18 organizações foram credenciadas, entre universidades, associações de educação e culturais, cooperativas, fundações, empresas privadas, sistema S, CETESB.

Em novembro de 2023 a primeira versão do documento do PMEA foi submetida a Plataforma Participe+ da Prefeitura de São Paulo. Na ocasião a consulta permitia a contribuição na modalidade revisão e debate. Ao todo foram recebidas 298 contribuições no formato debate e 63 no formato revisão, entre os dias 25/11/2023 e 09/12/2023. O material sistematizado foi apresentado à 260ª reunião do CADES Municipal, realizada no dia 13/12/2023, quando o PMEA foi aprovado.

Desde janeiro de 2024, portanto, o PMEA passa por uma etapa de avaliação de suas metas e estratégias de modo a torná-las efetivamente em um plano de ação. Em relação ao texto entregue, é de se notar o esforço de (1) repisar ações e metas pré-existentes no arcabouço municipal de políticas públicas, (2) ancorar e alinhar-se com o texto e os ciclos de documentos cruciais de médio e longo prazos da administração paulistana, como os já mencionados Agenda 2030, PlanClima, e o Plano Diretor Estratégico, o Plano Plurianual (PPA) e o Programa de Metas (PdM). Por último, em relação à qualidade do texto, (3) o PMEA visa fundar um ciclo virtuoso de participação, revisão e relançamento dos planos os meios disponíveis, com a valorização da cidadania crítica e democrática, considerada desde o início uma premissa e coluna de sustentação para as mudanças exigidas pela educação ambiental.

3. A ENTRADA NA AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS E O PAPEL DO SPONSOR

Nesta seção enfatiza-se o último elemento apontado anteriormente como condição para o sucesso no processo de elaboração do PMEA, dentre os múltiplos fluxos a emergência de um sponsor. Em um contexto de estabilidade e de desenvolvimento de certas pautas e ações, a liderança da pasta no período viu-se em posição para recuperar politicamente iniciativas abandonadas ou preteridas da agenda. Partimos, para tanto, da teoria de Kingdon sobre a teoria dos fluxos múltiplos, publicada como capítulo de sua obra seminal de 1995.

John W. Kingdon propõe que a inclusão de um tema na agenda governamental resulta da convergência de três fluxos relativamente independentes: o fluxo de problemas, o fluxo de políticas e o fluxo político. Em primeiro lugar, existe o fluxo de problemas, que se refere à percepção de que algo merece atenção do poder público. Essa percepção pode vir de indicadores que revelam tendências preocupantes, de eventos que chamam a atenção da mídia e da opinião pública, ou ainda da avaliação sobre políticas existentes. Nem todos os problemas identificados pela máquina pública ganham prioridade: é preciso que sejam percebidos como relevantes e passíveis de ação.

Em segundo lugar, o fluxo de políticas, que diz respeito ao “caldo de ideias” que circula entre especialistas, acadêmicos, burocratas e grupos de interesse. Nesse fluxo, propostas são formuladas, testadas e reformuladas até que algumas se tornem viáveis técnica e politicamente. Ideias que sobrevivem nesse processo apresentam clareza, consistência e compatibilidade com valores predominantes.

Por fim, mas não menos importante, há o fluxo político, que envolve fatores como mudanças na administração pública, alterações na correlação de forças no Legislativo, pressões de grupos de interesse, mobilização social e clima de opinião. Mudanças políticas podem criar condições favoráveis para que determinados problemas e soluções avancem. Esses três fluxos normalmente correm separados, mas ocasionalmente se alinham, abrindo o que Kingdon chama de janela de oportunidade (policy window). Quando isso ocorre, há uma chance de que um tema entre na agenda e avance para a formulação e implementação.

É justamente o que em linhas gerais ocorreu a partir de julho de 2021, para o caso em análise, quando coincidem a noção da emergência climática, ao lado de uma gramática de planejamento criada na municipalização dos 17 ODS, combinadas à relativa estabilidade institucional no setor de meio ambiente. Os fluxos simultâneos então confluíram.

Nesse processo, um papel central é exercido pelos patrocinadores de políticas (policy entrepreneurs). Esses indivíduos ou grupos atuam para conectar os três fluxos, promovendo suas propostas, construindo coalizões e aproveitando as janelas de oportunidade. Eles podem ser burocratas, políticos, pesquisadores ou membros da sociedade civil, mas se destacam por investir tempo e energia na defesa de uma ideia. Um patrocinador eficaz sabe “vender” sua proposta, enquadrá-la de modo que pareça urgente e viável, e adaptar sua comunicação ao público e ao momento político.

Kingdon enfatiza que, sem a atuação estratégica desses patrocinadores, muitos problemas continuariam invisíveis e muitas soluções permaneceria no papel. A habilidade deles está tanto em manter vivas determinadas propostas, mesmo quando as condições políticas são desfavoráveis, quanto em agir rapidamente quando a janela se abre. E a observação do principal período de formulação e publicação do PMEA, a partir, sobretudo, de julho de 2021, demonstra claramente o alinhamento entre a gestão municipal e os 17 ODS. E a percepção de tal alinhamento cria uma janela de oportunidade para o patrocínio do PMEA como solução de política pública.

Assim, o modelo de Kingdon mostra que a entrada de um tema na agenda não é linear nem totalmente racional: depende da interação dinâmica entre problemas percebidos, soluções disponíveis, contexto político e da ação decisiva de patrocinadores que sabem aproveitar oportunidades raras para transformar ideias em políticas públicas.

Para a formulação do PMEA, é possível aplicar a teoria dos múltiplos fluxos de Kingdon para compreender como essa política pública entrou na agenda governamental. O problema central identificado foi a necessidade de integrar efetivamente a educação ambiental às políticas locais, diante de lacunas observadas no cumprimento da Política Nacional de Educação Ambiental e da baixa articulação entre as diferentes secretarias municipais.

Em resposta a essa demanda, discute-se como solução modelos para a construção de um plano. Paralelamente, o contexto político municipal no período mostrou-se favorável para a pauta, com a gestão da prefeitura a partir de 2018 conferindo renovada prioridade à sustentabilidade e à educação ambiental, o que criou um ambiente propício para avançar na formulação do PMEA.

Nessa conjuntura, a presença de um patrocinador — uma liderança que atuou articulando os fluxos de problema, políticas e política, e que conseguiu convencer os tomadores de decisão da importância do plano — foi fundamental para impulsionar o processo. É possível identificar nessa figura o Secretário da pasta à época, que cobrou da Coordenação de Educação Ambiental a entrega do referido Plano.

Assim, foi aberta uma janela de oportunidade que permitiu a inclusão do PMEA na agenda pública e possibilitou sua construção. A convergência do fluxo de problemas, do fluxo de políticas e do fluxo político impulsionou a elaboração do I Plano Municipal de Educação Ambiental.

Do ponto de vista crítico, é necessário destacar que a existência de um patrocinador forneceu as condições necessárias para que a elaboração do PMEA entrasse na agenda pública. No entanto, também é necessário destacar que a Coordenação de Educação Ambiental somente havia sido elevada à condição de Coordenação em 2017, ainda avançado para sua maturidade institucional. Sem dúvida, apesar de desafiador, o processo de elaboração do PMEA foi responsável pelo amadurecimento desta unidade administrativa

4. CONCLUSÃO

Induzir o que dificilmente é modificado por mera indução; promover valores que contrariam muitas vezes o que se encontra no dia a dia; agregar às tarefas rotineiras, por si mesmas extenuantes numa Capital de 11 milhões de habitantes, atividades e atitudes novas - eis em uma palavra a grande questão para o sucesso de uma política pública de educação ambiental.

A análise do processo de formulação do I Plano Municipal de Educação Ambiental - PMEA à luz da teoria dos múltiplos fluxos de Kingdon revela a importância da convergência entre a percepção clara de um problema, a existência de propostas técnicas viáveis e um contexto político favorável para a efetiva inserção da pauta na agenda pública.

No caso do PMEA, a atuação estratégica do patrocinador, que conectou esses fluxos e soube aproveitar a janela de oportunidade, foi decisiva para impulsionar uma política inovadora em um cenário institucional ainda em maturação. Esse percurso demonstra que a construção de políticas públicas socioambientais exige não apenas diagnósticos e soluções técnicas, mas também liderança, articulação e persistência para superar desafios inerentes à complexidade da gestão em uma metrópole como São Paulo.

O PMEA torna-se assim um exemplo emblemático do papel dos Analistas de Políticas Públicas e Gestão Governamental em alinhar estratégias intersetoriais e táticas operacionais, promovendo transformações estruturais que vão além das rotinas administrativas, ampliando o impacto e a sustentabilidade das ações públicas.

REFERÊNCIAS BIBIOGRÁFICAS

AGENDA 2030. Diagnóstico de indicadores para monitoramento dos ODS em São Paulo. Disponível em:

<https://participemais.prefeitura.sp.gov.br/system/documents/attachments/000/000/006/original/b0a8a5cf1fed57f5097abcbce354970304af86c8.pdf>. Acesso em 05/07/2025.

ANTICO, C.; JANNUZZI, P. M. Indicadores e a Gestão de Políticas Públicas. 2016. Articulação Nacional de Políticas Públicas de Educação Ambiental. Disponível em: <https://www.funbea.org.br/anppea/>. Acesso em: 05/07/2025.

BIOSAMPA. Índice da Biodiversidade da Cidade de São Paulo. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/meio_ambiente/BIOSAMPA_2019_150dpi_p.pdf. Acesso em: 03/07/2025.

Comissão Interinstitucional de Educação Ambiental. Coordenadoria de Educação Ambiental. Disponível em: <https://www.infraestruturaeambiente.sp.gov.br/cea/ciea/>. Acesso em 02/08/2025.

Caderno Indicadores ANPPEA. Disponível em: <https://www.funbea.org.br/wp-content/uploads/2019/05/caderno-indicadores-ANPPEA.pdf>. Acesso em: 05/11/2022.

GUIMARÃES, J. R. S; JANUZZI, P. M. Indicadores Sintéticos no Processo de Formulação e Avaliação de Políticas Públicas: Limites e Legitimidades. XIV Encontro Nacional de Estudos Popacionais, ABEP. Caxambu - MG, 20-24 de Setembro de 2004.

HEIDEMANN, F.G. “Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento”. In: HEIDEMANN, F.G.; SALM, J.F. (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília, DF: UnB, 2009. p. 23-39.

IDH. Índice de Desenvolvimento Humano. O que é IDH?. Disponível em: <https://brasilescola.uol.com.br/o-que-e/geografia/o-que-e-idh.htm>. Acesso em: 07/08/2025.

INSTITUTO A CIDADES SUSTENTÁVEIS. Guia de Indicadores para a Gestão Pública. Programa Cidades Sustentáveis 2016. Disponível em: <https://www.cidadessustentaveis.org.br/indicadores>. Acesso em: 03/08/2025.

KINGDON, J. W. The policy window, and joining the streams. In: **KINGDON, J. W. Agendas, Alternatives and Public Policies**. 2. ed. New York: Longman, 1995. p. 165–195. Disponível em: <https://questanbridge.com/wp-content/uploads/2024/11/Agendas-Alternatives-and-Public-Policies.pdf>. Acesso em: 18/08/2025.

MINAYOI, M.C.S. **Construção de indicadores qualitativos para avaliação de Mudanças**. Revista brasileira de educação médica, Rio de Janeiro, v. 33, supl. 01, 2009. Disponível em: http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-2712009000500009. Acesso em: 10/08/2025.

MORAES, D.E; CARVALHO, M.A; CANÔAS, S.S. **Indicadores sintéticos de qualidade de vida e o conceito de natureza/ambiente**. São Paulo, Caminhos de Geografia. Revista Online. Instituto de Geografia – UFU. Uberlândia v.17, n58. Junho/2016.

PMEA. **Plano Municipal de Educação Ambiental. Objetivos**. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/meio_ambiente/umapaz/conteudo/index.php?p=325092#question3. Acesso em 01/07/2025.

PMVA. **Manual do Programa Município Verdeazul**. Disponível em: http://arquivos.ambiente.sp.gov.br/pactodasaguas/2011/05/Manual_PMVA_2013_2.pdf

RAYMUNDO, M.H.A.; E.A.; Branco; S., BIASOLI. **Indicadores de políticas públicas de educação ambiental: construção à luz do Tratado de Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis e Responsabilidade Global e da Política Nacional de Educação Ambiental**. Cadernos de Pesquisa Pensamento Educacional. Curitiba, v.13, 2018. 22 p. Disponível em: <https://seer.utp.br/index.php/a/issue/view/76>. Acesso em: 10/07/2025.

RODRIGUES, Z.M.R. **Sistema de indicadores e desigualdade socioambiental intraurbana, São Luiz (MA)**. 2010. Tese (Doutorado em Geografia) –São Paulo, SP: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, USP.

SEPE, Patrícia Marra. GOMES, Sandra. **Indicadores ambientais e gestão urbana: desafios para a construção da sustentabilidade na cidade de São Paulo.** Secretaria Municipal do Verde do Meio ambiente: Centro de Estudos da Metrópole, São Paulo, 2008.

SORRENTINO, Marcos; TRAJBER, Rachel; MENDONÇA, Patrícia ; FERRARO JUNIOR, Luiz Antonio. **Educação Ambiental como Política Pública. Educação e Pesquisa** (USP. Impresso), São Paulo, v. 31, n.2, p. 285-299, 2005.

SORRENTINO, Marcos (org.). **Educação Ambiental e Políticas Públicas: conceitos, fundamentos e vivências.** Curitiba: Appris, 2013.

SOUZA, C. **Políticas públicas: uma revisão da literatura. Sociologias**, Porto alegre, v. 8, n. 16, p. 20-46, jul.-dez. 2006.

TORRES, H.G.; FERREIRA, M.P.; DINI, N.P. **Indicadores sociais: porque construir indicadores como o IPRS.** São Paulo em Perspectiva. São Paulo, Fundação Seade, v.17, n. 3-4, p. 80- 90, 2003.

O Papel do Analista de Políticas Públicas e Gestão Governamental como Articulador Intersetorial: Lições Aprendidas na Reformulação da Política de Incentivo à Recuperação de Fachadas em São Paulo



Beatriz Liane
Fernandes Silva

Vinícius Felix da
Silva

RESUMO

Este artigo discute o papel do Analista de Políticas Públicas e Gestão Governamental (APPGG) como articulador intersetorial. À luz da literatura sobre atuação da burocracia (de alto e médio escalão, e de nível de rua), sobre carreiras de ciclo de gestão no Brasil e considerações teóricas gerais sobre a motivação do servidor público, esse artigo apresenta estudo de caso relacionado à reformulação da política de incentivo à recuperação de fachadas em São Paulo, detalhando o papel dos APPGGs envolvidos, bem como as lições aprendidas no trabalho desenvolvido, concluindo que a atuação APPGG se aproxima das expectativas sobre a burocracia de médio escalão (BME).

Palavras-chave: Analista de Políticas Públicas e Gestão Governamental (APPGG); Burocracia de médio escalão (BME); Carreiras de ciclo de gestão; Estudo de caso; Urbanismo; Recuperação de fachadas;

1. INTRODUÇÃO

O que podemos dizer sobre o papel exercido pelos Analistas de Políticas Públicas e Gestão Governamental (APPGGs) da Prefeitura de São Paulo na gestão de políticas públicas municipais, particularmente em contextos de alocação em iniciativas de articulação intersetorial?

O presente artigo busca contribuir para esse debate, a partir da atuação APPGG na reforma (tentativa) da política de qualificação e preservação de fachadas da Prefeitura de São Paulo, a partir da transferência de sua competência para a Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL), em 2022.

Desta feita, o artigo pretende instigar reflexões acerca do papel do APPGG sob a lente de análise dos estudos sobre o burocrata de médio nível, destacando principalmente seu papel como articulador entre atores de diferentes hierarquias dentro da Administração Pública.

Essas reflexões são mobilizadas à luz de um estudo de caso sobre recente processo de revisão da política de fachadas da Prefeitura de São Paulo, desenvolvido sob a lógica de observação participante (MARCONI, LAKATOS, 2003:194) de dois APPGGs diretamente envolvidos na iniciativa.

A partir do segundo semestre de 2024, fora atribuída a dois APPGGs lotados no Gabinete de SMUL a tarefa de diagnosticar a política de fachadas e propor medidas para seu aperfeiçoamento. Considerando que a política de fachadas da Prefeitura tem, desde sua concepção, um caráter marcadamente intersetorial; e que a atuação APPGG para seu aperfeiçoamento foi exercida na capacidade de intermediação entre esses e outros stakeholders, desde uma posição de assessoramento superior imediato à Alta Gestão da SMUL; convém que as lições aprendidas nesse caso dialoguem com questões trazidas pelos debates acadêmicos contemporâneos sobre o papel da burocracia de médio escalão (BME), em sentido geral, e das carreiras de ciclo de gestão, em sentido mais específico à carreira de APPGG.

Para esse propósito, além desta Introdução, o presente artigo está organizado da seguinte maneira: a primeira seção apresenta uma revisão em sobrevoo da problemática da burocracia profissional de médio escalão no contexto do serviço público brasileiro; a segunda seção aborda a literatura sobre carreiras do ciclo de gestão no Brasil, destacando as expectativas com a criação desse tipo de carreira e com a atuação dos profissionais que a compõem, especialmente em nível municipal; a terceira seção detalha as condições e dilemas postos ao caso da

reforma da política de qualificação de fachadas da Prefeitura de São Paulo; a quarta seção foca no papel exercido pelos APPGGs envolvidos nessa iniciativa em SMUL, na forma de lições aprendidas sobre e para a atuação APPGG em contextos semelhantes de atuação na Prefeitura de São Paulo – bem como para profissionais em situações análogas.

2. EXPECTATIVAS SOBRE A ATUAÇÃO DA BUROCRACIA DE MÉDIO ESCALÃO.

Nas democracias liberais, como a brasileira, a questão da profissionalização do corpo funcional da Administração Pública está posta como um problema pelo menos desde a conceitualização de Max Weber sobre o tipo de administração burocrática, determinada pela separação operacional entre a propriedade pessoal do servidor e a propriedade sobre os meios de administração – escritórios, utensílios, documentos, canais de comunicação, tecnologias, dinheiro etc. –, e, portanto, institucionalmente pressionada a promover a contínua racionalização no uso e dispêndio desses recursos. Ao contrário da administração patrimonial ou da baseada em notáveis, a burocracia valoriza menos o status pessoal ou familiar e mais as competências individuais, como conhecimentos, habilidades e motivações. Desta forma, exigem-se mecanismos cada vez mais formais e impessoais de aferição dessas competências, sejam eles exógenos à Administração, como diplomas e outras certificações, ou endógenos, como concursos e outras modalidades formalizadas de seleção e avaliação de desempenho durante o serviço. Enfim, impõem-se mecanismos de controle que assegurem o máximo de correspondência entre as ações dos servidores e os interesses do “soberano” – no caso das democracias, o Povo, representado por autoridades direta ou indiretamente legitimadas pelos resultados de eleições populares regulares (Weber, 1982, 2006).

Interpretada, de maneira um tanto quanto equivocada, menos como uma descrição do que como prescrição, aspectos da assim chamada burocracia weberiana – como educação formal, formalismo jurídico, valorização de hierarquia e estabilidade funcional – têm sido tomados como modelo, ainda que “negativo”, na estruturação e no funcionamento concretos de organizações da Administração Pública. Isso desencadeou dilemas acerca da formação, atração e retenção de quadros profissionais adequados para as burocracias públicas, bem como sobre como orientar o desempenho desses profissionais à consecução dos objetivos das políticas públicas.

Do ponto de vista de sua investigação acadêmica, a questão da composição profissional da burocracia pública tem-se estruturado, basicamente, como de uma heurística escalonar acerca de três dimensões complementares, mas caracterizadas por problemáticas próprias, correspondendo a distintas corpora de literatura especializada: a burocracia de nível de rua (Lipsky, 2010; Lotta, 2019); a burocracia de alto escalão ou dirigentes públicos (Longo, 2003; Pacheco, 2022); e, como espécie de “elo perdido” entre ambas, a burocracia de médio escalão (Cavalcante & Lotta, 2015).

O conceito de burocracia de nível de rua (BNR) foi introduzido por Lipsky (2010) no âmbito dos estudos de implementação de política pública, para se referir a todos os agentes públicos (não necessariamente servidores concursados) que, no âmbito de suas atividades, possuem contato direto com usuários finais de políticas públicas, tais como professores, policiais, médicos, enfermeiros, assistentes sociais, fiscais e, mesmo, juízes. Por um lado, a literatura desenvolvida em torno da BNR lança luz à participação ativa desses burocratas na determinação dos desenhos de políticas públicas efetivamente implementados, comparativamente às aspirações dos formuladores e tomadores de decisão. A teoria demonstra que, face à insuficiência constitutiva de normas e outras maneiras de formalizar/formular orientações para a conduta das organizações públicas, é inevitável a realização da discricionariedade pelo BNR, que precisa tomar decisões em seu cotidiano para implementar de fato benefícios ou sanções da política pública e concretizá-la na realidade imposta com todas as suas adversidades. Por outro lado, verificou-se que a modulação caso a caso implica falta de uniformidade no tratamento do cidadão e, em último caso, inobservância a decisões de política pública legitimadas pelo processo democrático.

A literatura sobre o alto escalão da burocracia, por sua vez, orienta a atenção não para a interação entre a burocracia e o cidadão-usuário de serviços públicos, mas para a influência dos agentes públicos nas principais posições gerenciais formais de direção e, em menor medida, assessoramento, tanto relativamente à própria burocracia, quanto relativamente ao sistema político e sistemas socioeconômicos em sentido mais amplo. Há uma longa tradição de estudos que analisam essa dimensão sob a ótica das “elites” do serviço público, examinando trajetórias pessoais, redes de relacionamento e alinhamentos partidários de altos dirigentes em cargos estratégicos da Administração Pública. O objetivo é compreender, de um lado, os critérios utilizados na seleção desses servidores (Olivieri, 2007; Lopez & Praça, 2015) e, de outro, a forma como essas escolhas influenciam os rumos das políticas públicas, dos governos e das próprias agências governamentais. Ressalvas podem ser feitas a esse tipo de abordagem, por nem sempre traçarem uma

linha de corte conceitual clara entre agentes públicos do alto escalão e lideranças políticas, especialmente quando pensamos nas nomeações de primeiro escalão abaixo das autoridades eleitas, como os cargos ministeriais, no governo federal, e secretariais em governos estaduais e municipais. Por outro olhar, é possível argumentar que, pelo contrário, essas investigações explicitam a existência dessa área cinzenta.

Um recorte mais definido é dado, por exemplo, pela literatura sobre dirigentes públicos, entendidos em um sentido muito estrito (e, por que não, datado) de chefias imbuídas de competências gerenciais tidas como “modernizantes”, pela chave da New Public Management. Autores como Longo (2003) e Pacheco (2017) identificam na reforma das práticas de nomeação de dirigentes públicos uma oportunidade estratégica para enfraquecer a resistência da chamada “coalizão buro-profissional” (Clarke & Newman, 1997: 13, apud Longo, 2003: 9). Essa reforma se concretizaria com a introdução de um novo agente no constante “cabo de guerra” entre política e burocracia: o manager, profissional geralmente oriundo do setor privado e portador de um ethos mais alinhado às políticas neoliberais e à lógica da reforma gerencial. Em uma análise mais descriptiva do que normativa, Lopes et al. (2020), por meio de uma revisão sistemática da literatura sobre capacidades, valores e papéis esperados dos dirigentes públicos, concluíram que não há evidências de mudanças “disruptivas” nas expectativas em relação a esses dirigentes. Isso se aplica tanto às competências e valores esperados, que continuam próximos aos da burocracia weberiana, quanto à permanência de influência política nas nomeações. Enfim, de modo menos ideologicamente carregado, Licio e Koga (2008) destacam a importância de fortalecer as capacidades estatais voltadas à seleção e à formação de lideranças — formais e informais — capazes de estabelecer padrões de efetividade, eficácia e eficiência na execução cotidiana das políticas públicas. Um dos caminhos para isso seria a criação e o aprimoramento de escolas de governo, como a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), instituída em 1986, e sua reconhecida congênere francesa, a École Nationale d’Administration (ENA), responsável, desde 1945, pela formação de quadros do alto escalão da burocracia francesa.

Por fim, temos a burocracia de médio escalão, definida, acima de tudo, por sua posição relacional entre as duas outras “camadas”, subordinada ao alto escalão, mas provida de autonomia e autoridade superiores em relação à burocracia de nível de rua. Abarcando, portanto, tanto os quadros gerenciais diretamente responsáveis por supervisionar as atividades de ponta da burocracia de nível de rua, quanto o mais amorfó quadro de quadros de assessoramento e gerenciamento do apoio técnico ao alto escalão, na determinação das estratégias e táticas adotadas na implementação das políticas públicas. Dessa forma, seus membros se caracterizariam pelo papel de “governar o gap existente entre as regras e a (sua) possibilidade real de aplicação” (Cavalcante & Lotta, 2015: 303).

Pode-se esperar, portanto, que sobre os burocratas de médio escalão recaiam expectativas semelhantes às dirigidas aos membros do alto escalão, que são instados a exercer uma liderança inovadora, transformadora e até disruptiva diante de padrões considerados disfuncionais na burocracia, sem, contudo, trair o ideal de integridade próprio da burocracia weberiana. Ao mesmo tempo, espera-se que desempenhem um papel semelhante ao dos burocratas de nível de rua, atuando como mediadores entre as intenções das políticas públicas formuladas nos espaços de decisão e as tensões concretas do cotidiano, vivenciadas tanto pelos destinatários das políticas quanto pelos profissionais responsáveis por implementá-las.

Daí também a necessidade dos BMEs desenvolverem e exercerem competências tanto de natureza propriamente gerenciais, quanto operacionais relacionadas às políticas nas quais estão engajados, enquanto assumem o duplo papel de zelar pela observação de normas e objetivos dessas políticas, ao mesmo tempo em que negociam essas mesmas regras e objetivos, na condição de interlocutores com universos heterogêneos de atores, tanto internos à própria agência de atuação, quanto externos a ela, inclusive de fora de qualquer burocracia pública. O exercício dessas competências demanda um grau considerável de autonomia e criatividade, que, paradoxalmente, tende a se orientar para a gradual institucionalização normativa das políticas em que atuam, limitando sua própria discricionariedade futura – em nome de perenizar a política e blindá-la contra futuras interferências políticas. Por fim, as competências profissionais desejadas em relação a tais expectativas sobre os BMEs parecem ser arregimentadas, pelo menos no contexto do serviço público federal brasileiro, pela seleção de profissionais portadores de altíssima qualificação acadêmica, já experimentados em papéis de liderança de equipes e, em alguma medida, ideologicamente disponíveis para dinâmicas gerais de renovação de quadros no início de novos mandatos presidenciais (Cavalcante & Lotta, 2015: 305).

3. CARREIRAS PÚBLICAS DE CICLO DE GESTÃO NO BRASIL

Para compreender como, na prática, as expectativas sobre os diferentes níveis da burocracia pública – isto é, alta gestão, burocracia de médio escalão e burocracia de nível de rua – podem incidir e se realizar na atuação dos APPGGs de São Paulo, é preciso compreender, minimamente, quais são as expectativas oficiais expressas na criação e na gestão dessa carreira pública. Embora algumas dessas expectativas estejam sucentamente previstas em normas da carreira de APPGG, essas disposições são insuficientes quando analisadas isoladamente. Elas devem ser compreendidas no contexto mais amplo da profissionalização da Administração Pública brasileira e, de forma mais específica, no marco teórico e prático das chamadas carreiras de ciclo de gestão, categoria à qual a APPGG pertence.

No Brasil, a estruturação de uma burocracia pública de “corte weberiano” teve seu marco decisivo com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1938, durante, portanto, a ditadura do Estado Novo. Na medida em que foi encarregado não apenas de gerenciar os recursos humanos do serviço público federal, realizando os primeiros concursos públicos para seu acesso, mas também da padronização e racionalização de procedimentos de estruturação organizacional; orçamentação; gestão financeira; aquisições e contratações; e gestão de informações; o próprio DASP se tornou um primeiro exemplo de “ilha de excelência” na Administração Pública, seguida pela estruturação de outras “ilhas” similares, como na Secretaria do Tesouro Nacional e no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (Nunes, 1997). Essas “ilhas”, contudo, permaneceram cercadas pela prevalência de práticas patrimoniais (como, por exemplo, nas estruturas cartoriais) e clientelistas, relacionadas ao favorecimento de indicações políticas para funções públicas. A Constituição Federal de 1988 impôs a universalização do padrão de burocracia estatutária na forma do Regime Jurídico Único, posteriormente flexibilizada pela Emenda Constitucional nº 18/1998, permitindo outros regimes de contratação, como a de empregados públicos regidos pela CLT. Ainda assim, o concurso público se tornou a forma padrão para a seleção da maioria dos cargos públicos em todos os Poderes, nas três esferas de governo no Brasil, enfatizando a importância de se pensar as carreiras públicas.

De modo geral, com exceção das carreiras militares e policiais, as carreiras do serviço público foram estruturadas quase inteiramente a partir do espelhamento de vocações profissionais já consolidadas na sociedade civil. Assim, na burocracia de nível de rua, previram-se cargos formais para professores, médicos, enfermeiros, advogados e assistentes sociais; enquanto, nas burocracias de médio e alto escalão, foram criados cargos formal ou informalmente destinados a profissionais como contadores, economistas, estatísticos, sociólogos e administradores de empresas.

Embora esse padrão ainda prevaleça, ao longo do século XX surgiram esforços pontuais para dotar a Administração Pública de quadros especializados em temas de Estado, administração e políticas públicas — como a criação dos cargos de técnico em administração e técnico em planejamento (Cruz, 2010, apud Corrêa, Coelho e Almeida, 2014: 4). Contudo, foi com a instituição da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), no âmbito federal, que a profissionalização do serviço público passou a ser compreendida como a formação de especialistas em políticas públicas e gestão governamental, e não apenas em profissões tradicionais alheias a essas questões.

Inspirada em carreiras europeias voltadas à profissionalização da burocracia de alto escalão, a carreira de EPPGG surgiu com o propósito de aprimorar a gestão das políticas públicas, reduzir os efeitos da descontinuidade administrativa e mitigar a instabilidade provocada pela alta rotatividade de poder e pelo clientelismo na ocupação de cargos. Constitui, assim, o marco inicial do movimento de proliferação das chamadas carreiras de ciclo de gestão no Brasil, voltadas à atuação em funções típicas de Estado — como o planejamento, a orçamentação pública e, sobretudo, o assessoramento e a direção superiores de programas, projetos e atividades que compõem o ciclo das políticas públicas, desde a formulação até a avaliação.

À medida que se buscava dotar a Administração Pública de competências compatíveis com a complexidade dos problemas políticos brasileiros, o desenho dessas carreiras passou a privilegiar um perfil profissional generalista em termos de formação de base, mas com processos seletivos voltados à avaliação de competências especializadas relacionadas às atividades típicas de Estado. Essa configuração rompeu com o padrão da chamada “reserva de mercado” para cargos de alta responsabilidade — e, consequentemente, de maior remuneração — tradicionalmente destinados a portadores de determinados diplomas de ensino superior, como direito e economia. Com o tempo, surgiram também formações específicas voltadas ao desenvolvimento das competências multidisciplinares e interdisciplinares requeridas por essas carreiras, representadas pelos cursos do chamado Campo de Públicas (Pires et al., 2014; Coelho, 2019). A principal exceção, no contexto brasileiro, é a carreira de EPPGG do governo do Estado de Minas Gerais, cujo ingresso está vinculado à formação no curso de Administração Pública da Fundação João Pinheiro, escola de governo daquele ente federativo.

A partir desse marco inicial, novas carreiras foram sendo incorporadas — criadas ou adaptadas — ao ciclo de gestão no âmbito federal, enquanto carreiras análogas surgiam nas esferas estadual e municipal. Corrêa, Coelho e Almeida (2014: 1–2) destacam, ainda na década de 1980, as experiências dos estados de Minas Gerais e da Bahia, e, no início dos anos 1990, a criação da carreira de Gestor Público no município de Petrópolis.

A reforma administrativa da década de 1990 (Bresser-Pereira, 1998), ao priorizar as atividades típicas de Estado em detrimento daquelas passíveis de execução por atores privados — com ou sem fins lucrativos — no âmbito das políticas sociais, revalorizou a carreira federal de EPPGG, descontinuada durante o governo Collor. Esse movimento impulsionou a disseminação das carreiras de ciclo de gestão nos níveis subnacionais, ainda que de forma “descoordenada e interconectada”, sem a presença de atores específicos responsáveis por conduzir tais processos (Corrêa, Coelho e Almeida, 2014: 6).

Embora, desde sua criação, a carreira de EPPGG federal tenha sido pensada como uma alternativa de profissionalização em contraponto ao amadorismo e ao clientelismo político na burocracia de alto escalão, é perceptível que a institucionalização de carreiras supostamente nela inspiradas em âmbito estadual e municipal não necessariamente seguiu esse caminho, preferindo preservar um enquadramento ambíguo relativamente à burocracia de médio escalão – apoiado no seu próprio perfil ambivalente e multifacetado – sinalizado, conforme o caso, pela estrutura remuneratória.

Nesse contexto, a carreira de Analista de Políticas Públicas e Gestão Governamental (APPGG) da Prefeitura de São Paulo pode ser tomada como um exemplo dessa ambiguidade quanto às expectativas de sua atuação. Explicitamente inspirada na carreira de EPPGG federal, a carreira de APPGG de São Paulo foi criada pela Lei municipal nº 16.193, de 5 de maio de 2015 – junto com a carreira de Analista Municipal de Controle Interno (AMCI), compondo, assim, o Quadro dos Profissionais de Gestão Governamental (QPGG) da Prefeitura de São Paulo.

Segundo aquele normativo, a carreira de APPGG tem como atribuições formais (art. 10, caput) atuar na “implementação, supervisão, coordenação, execução, monitoramento e avaliação de projetos, atividades e políticas públicas da Administração Direta e Indireta da Prefeitura do Município de São Paulo”, exercendo competências (art. 10, parágrafo único) nas “áreas de planejamento e orçamento governamentais, gestão de pessoas, gestão da tecnologia da informação, gestão de recursos logísticos, gestão de recursos materiais, gestão do patrimônio, gestão de processos participativos, bem como a modernização da gestão e a racionalização de processos”.

Observa-se que tal formulação já previa conteúdos típicos do papel de dirigente público – como supervisão e coordenação. Ainda assim, por um lado, na regulamentação original da carreira, pelo Decreto municipal nº 57.012/2016, os servidores em estágio probatório estavam explicitamente vedados de assumir cargos de direção e assessoramento superior (artigo 6º, revogado pelo Decreto municipal nº 63.569/2024).

Por outro lado, não havia impedimento para que esses servidores assumissem cargos de autoridade pública — como secretário municipal, presidente de órgão da Administração Indireta, secretário adjunto ou chefe de gabinete —, funções que chegaram a ser efetivamente ocupadas, em alguns casos, por APPGGs, especialmente a partir do mandato do prefeito João Doria Jr., iniciado em 2017, segundo ano de efetiva atuação da carreira.

Talvez o aspecto mais característico e determinante da atuação dos APPGGs de São Paulo seja a sua atuação descentralizada nos diversos órgãos da Administração Direta e Indireta, porém, com coordenação centralizada em um órgão gestor (usualmente, a pasta de Gestão, sob diversas nomenclaturas ao longo do tempo), orientada por meio de instrumentos de contratualização de entregas ou resultados, pactuados entre as três partes – órgão gestor, órgão demandante e o próprio servidor, que propõe soluções para os problemas do demandante a partir de suas próprias competências profissionais idiossincráticas. Esse regime de atuação viabilizou um modelo de alocação dos APPGGs segundo gestão de competências, apoiando-se no perfil multidisciplinar de seu quadro de profissionais para prover tratamento integrado de problemáticas transversais e setoriais. Isso coloca os APPGGs em uma condição incomum e relativamente privilegiada relativamente à maioria das carreiras da Prefeitura de São Paulo – e mesmo muitas congêneres do ciclo de gestão –, no sentido de permitir que explorem e desenvolvam competências nos mais variados contextos organizacionais. Mais do que isso, sua atuação em projetos estratégicos faz com que sejam reconhecidos e acionados como elos essenciais em redes formais e informais de interlocução e cooperação, tanto no interior da Prefeitura quanto em sua relação com outras organizações públicas, privadas e da sociedade civil.

Pretendemos, na seção a seguir, lançar luz sobre esse papel de articulação intersetorial – entendida em sentido amplo, abrangendo tanto diferentes órgãos, quanto diferentes áreas de atividade dentro de um mesmo órgão – dos APPGGs da Prefeitura de São Paulo, a partir do estudo de caso da revisão da Política de Qualificação de Fachadas da Cidade de São Paulo, conduzido por dois APPGGs lotados na Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL). Na medida em que assume a perspectiva dos profissionais diretamente envolvidos, do ponto de vista metodológico, o estudo de caso assume a perspectiva de observação participante (MARCONI, LAKATOS, 2003: 194), na qual os investigadores são, simultaneamente, atores nos eventos sob escrutínio. Desta forma, o método de observação participante rompe com a pretensão de separação ontológica entre sujeito e objeto do conhecimento, assumindo, de maneira explícita, as limitações impostas pelo viés dos investigadores, mas também a profundidade da observação e a riqueza de interpretações que podem decorrer de uma maior intimidade com os processos sociais sob análise. Os autores, portanto, assumem aqui a responsabilidade pessoal por todos os posicionamentos acerca dos eventos abordados a seguir.

4. ESTUDO DE CASO: CONDIÇÕES E DILEMAS POSTOS AO CASO DA REFORMA DA POLÍTICA DE QUALIFICAÇÃO DE FACHADAS DA PREFEITURA DE SÃO PAULO

A Lei nº 16.193, de 5 de maio de 2015, que criou a carreira de Analista de Políticas Públicas e Gestão Governamental (APPGG), define em seu artigo 10 as atribuições do APPGG: “*implementação, supervisão, coordenação, execução, monitoramento e avaliação de projetos, atividades e políticas públicas da Administração Direta e Indireta da Prefeitura do Município de São Paulo.*”

Assim, o trabalho do APPGG está diretamente relacionado às denominadas etapas do chamado ciclo da política pública (RIPLEY, 1985). No entanto, esse trabalho nem sempre é realizado de forma orgânica e linear, principalmente pelo fato de que, apesar de se pretender que atuem como agentes de continuidade nas políticas públicas, a atuação concreta dos APPGG, salvo em cargos de chefia, implica a supervisão de seu trabalho por agente público que representa o interesse do órgão demandante – o que, em muitos casos, flutua ao sabor do momento político. Portanto, a performance do APPGG está diretamente ligada ao quadro político no qual está inserido.

Nesse cenário, o presente estudo tem como contexto a iniciativa da Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL) – a reforma da política de qualificação de fachadas da Cidade de São Paulo –, diretamente encabeçada pelos autores deste artigo, como APPGGs lotados e diretamente subordinados ao Gabinete daquela pasta. Portanto, disponíveis para assessorar acerca de demandas estratégicas do alto escalão, bem como com relativa autonomia para identificar aparentes problemas e propor-lhes soluções, com inserção vantajosa nas diferentes áreas da SMUL.

A iniciativa foi incluída na agenda do Gabinete de SMUL em 2024, a partir de uma demanda da equipe do Núcleo de Paisagem Urbana (NPU) da SP Urbanismo, empresa de economia mista vinculada à SMUL, por profissionais para auxiliá-los na execução da política de fachadas, em face i) da recente transferência da competência orçamentária sobre a política de fachadas da Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB) para SMUL (2022); e ii) da judicialização de alguns dos pedidos de benefícios previstos naquela política.

Importante destacar que, no contato precursor da iniciativa, três coisas ficaram evidentes: i) que o NPU não possuía informações sistematizadas sobre a política de fachadas, apenas poucos registros dos processos (a maioria deles, físico); ii) que, portanto, não tinha a total dimensão das deficiências na aplicação da política; e iii) que, por não terem conhecimento sobre a carreira de APPGG e sua orientação para projetos, o NPU construiu a expectativa de apenas receber mais um servidor para apoio administrativo operacional, o que, na prática, não resolvia qualquer questão latente sobre a política de fachadas.

Durante cerca de um mês, um dos autores atuou em imersão direta no NPU, onde foram levantadas e sistematizadas as informações básicas sobre a política de fachadas, tais como histórico da legislação, processos analisados, e benefícios concedidos. Assim, constatou-se uma quantidade muito baixa nesses indicadores, especialmente na última década, evidenciando a ineficácia da política, em termos de adesão do público-alvo.

Então, partiu-se para a análise da política de fachadas, desde sua origem na década de 1980, atentando para a evolução das disposições legais em recorte histórico, sumarizadas a seguir:

Em 1988, foi promulgada a Lei nº 10.598, que criou incentivo fiscal ao restauro de fachadas do patrimônio histórico e cultural em imóveis públicos ou privados, na forma de 50% de desconto no valor do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) relativo a imóveis, tombados ou não, localizados dentro de perímetro especificado da região central da Cidade de São Paulo. Não obstante, a lei permite que imóveis fora daquela localização também sejam beneficiados, em função de relevante caráter artístico, histórico, cultural ou paisagístico, se respaldados por manifestação dos órgãos responsáveis da Prefeitura. O benefício concedido aos proprietários perdura durante a realização da obra, respeitado o período máximo de 2 anos.

Em 1993, foi criado o Programa de Requalificação Urbana e Funcional do Centro de São Paulo – Procentro, pelo Decreto nº 33.389/1993. O Programa tinha uma delimitação espacial: deveria ser implementado numa “Área Especial de Intervenção”. Além disso, o Decreto elenca (art. 3º) os principais problemas detectados na referida área, dentre as quais destacam-se “a) deterioração ambiental e paisagística”; e “c) obsolescência e subutilização do estoque imobiliário atual e ausência de investimento imobiliário”, bem como as principais ações para resolvê-los (art. 4º).

Uma das soluções encontradas no âmbito do Procentro foi a “Recuperação de fachadas na área central, financiada pela iniciativa privada”, que, apesar de já possível em sintonia com a Lei 10.598/1988, foi reintroduzida com a Lei nº 12.350/1997 – Lei das Fachadas, regulamentada, por sua vez, pelo Decreto nº 37.302/1998, que inovou ao ampliar o “incentivo fiscal aos proprietários de imóveis ou aos patrocinadores das obras de recuperação externa e conservação de imóveis localizados na Área Especial de Intervenção” [grifo nosso], delimitada em anexos da Lei.

A ampliação do escopo de beneficiários para abarcar não apenas os proprietários dos imóveis, mas possíveis patrocinadores (especialmente pessoas jurídicas), endereçou a possível dificuldade econômica do próprio proprietário em arcar com as obras de restauração, sendo instrumentalizada na forma do *certificado de incentivo fiscal*, calculado sobre o valor do IPTU ou, em caso de imóveis isentos, valor venal de referência do imóvel restaurado, passível de ser transferido, isto é, utilizado para abatimento do valor tributado sobre outro imóvel.

A transação privada entre interessado e patrocinador sobre esses certificados permite o alinhamento mais eficaz dos interesses das três partes – da Prefeitura, em querer as fachadas preservadas; do proprietário em realizar a obra; e do patrocinador, em utilizar o valor do certificado (e mesmo de vários deles, referentes a diferentes imóveis patrocinados) para abatimento do IPTU de imóveis de sua propriedade.

Ainda assim, nota-se de antemão um problema de ambiguidade na formulação dada ao instrumento, na medida em que a Lei dispõe sobre “incentivo fiscal”, sem especificar a modalidade. Por exemplo, se se referia a uma isenção tributária, teria implicações financeiras como a possibilidade de não lançamento do imposto. Esta brecha permitiu a judicialização da política de fachadas, repercutindo até o grau do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJ-SP).

Poderiam também requerer o benefício pessoas físicas ou jurídicas que tivessem iniciado as obras de recuperação antes da vigência da Lei (§ 1º do art. 1º). No entanto, não se previu nenhum limite temporal quanto a este último caso (o beneficiário poderia ter o benefício tendo feito a obra 5 anos antes? Ou 10? Ou 3? Ou 20?), não havendo detalhes de como implementar esse parágrafo nem na Lei, nem no Decreto que a regulamenta.

O benefício é concedido pelo prazo de 10 anos (art. 2º), como forma de incentivar não apenas a obra de restauro em si, mas a manutenção contínua da fachada por um período relevante. Não há, porém, margem de discricionariedade para o Poder Público fixar prazos menores, vinculando a decisão por um prazo consideravelmente extenso, sem a garantia de observação de uma contrapartida. Por outro lado, a continuidade do benefício é condicionada à sua renovação anual por requisição do beneficiário, durante aquele período máximo de tempo (art. 6º do Decreto 37.302/1998). Sem necessariamente resolver a questão da justificativa econômica e contrapartida à continuidade do incentivo (na realidade, nem toda obra passa por serviços de manutenção todos os anos, mas, sim, em intervalos maiores), a necessidade de renovação anual impõe ao requerente e à Administração a obrigatoriedade de entabular anualmente com um processo excessivamente burocrático.

Ainda assim, a Lei não prevê atribuições claras de fiscalização e aplicação de sanções em caso de descumprimento das condições de concessão do benefício, não sendo, portanto, inequívoca quanto à renovação não ser automática. Subentende-se que, uma vez concedido o benefício pela primeira vez, o beneficiário possui direito à renovação pelos 9 anos subsequentes, e o procedimento a ser efetuado anualmente seria apenas uma mera formalidade de um suposto direito adquirido.

Outro problema envolvendo a renovação do benefício é que nenhum normativo esclarece exatamente qual o valor dos certificados subsequentes. Isto é, todos devem corresponder ao valor do IPTU do exercício do início das obras? Ou seriam correspondentes ao IPTU do exercício em que entram com o pedido do certificado? E se são feitas obras posteriores, considera-se o valor do IPTU do exercício de qual obra? E, quanto aos serviços de conservação, eles seriam equiparados às obras neste caso? A vacuidade da Lei nessas questões permitiu a judicialização de pedidos já até à segunda instância.

A Lei também exige vistoria local para constatação da efetiva conservação do imóvel como condicionante da concessão do benefício, o que dá a entender que o certificado só pode ser expedido após a conclusão da obra e verificação de que foi fielmente executada conforme o projeto aprovado. Porém, há uma contradição no parágrafo único do artigo 5º da Lei, segundo o qual, “Constatada a paralisação da obra ou sua desconformidade com o projeto aprovado, o certificado deverá ser cancelado, cientificando-se a Secretaria das Finanças - SF para a cobrança da importância equivalente ao benefício, exercício a exercício, atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora, desde as datas originariamente assinaladas para pagamento integral do imposto (...).” Tal redação insinua que existe a possibilidade do certificado ser concedido antes da conclusão da obra, uma vez que a paralisação desta enseja o cancelamento do certificado, o que contradiz o §6º do art. 2º, segundo o qual o benefício só pode ser concedido após constatada, em vistoria, a efetiva conservação do prédio.

Tanto a aprovação do projeto de recuperação da fachada, quanto as vistorias, são competência da comissão do Procentro (artigos 3º e 5º), à qual também compete emitir parecer quanto à concessão do benefício. Somente um parecer favorável permite a concessão do benefício (§1º do art. 6º). A falta de especificação quanto à área que deveria efetuar a vistoria (fala-se apenas em Procentro), resultou em problemas que permanecem até hoje, posto que há uma renúncia dessa competência por parte de todos os órgãos técnicos envolvidos.

Em 2001, o Programa Procentro foi atualizado pelo Decreto nº 40.753/2001, institucionalizando sua gestão na Secretaria Municipal de Habitação – SEHAB, através da criação da Coordenadoria de Programas de Reabilitação da Área Central - PROCENTRO, explicitando como uma de suas atribuições *implementação das medidas administrativas relativas à execução da Lei 12.350/1997* (inciso IV do artigo 2º). Detalhe: a Coordenadoria do Procentro manteve, em sua composição, a Comissão do Procentro, formada por diferentes órgãos da Administração Pública Municipal e outras organizações públicas e privadas.

Por seu turno, o Decreto nº 40.753/2001 foi revogado pelo Decreto nº 44.089/2003, que instituiu a Coordenação Executiva Ação Centro, composta por 6 representantes do Poder Público e 6 representantes da sociedade civil, a qual teria como atribuição “examinar e aprovar os projetos para concessão de incentivo fiscal, nos termos previstos na Lei nº 12.350, de 6 de junho de 1997”.

Entre 2004 e 2012, vigeu contrato de empréstimo celebrado entre a Prefeitura de São Paulo e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), cuja finalidade era promover o desenvolvimento social e econômico com diversidade da Área Central de São Paulo. Os objetivos giravam em torno de 5 componentes, dentre os quais destaca-se o componente 3 - Recuperação do Ambiente Urbano, do qual um dos eixos era o de requalificação de Edifícios e se inseria no contexto do Procentro, prevendo a restauração de imóveis da área central da cidade.

Por fim, em 2005, o Decreto nº 46.303/2005 criou o “Comitê Gestor do Programa de Reabilitação da Área Central da Cidade de São Paulo - PROCENTRO, com a finalidade de coordenar, junto aos diversos órgãos municipais e à sociedade civil, as ações necessárias à sua implementação.” (art. 1º). O Comitê foi criado no âmbito do PROCENTRO, em razão de recursos provenientes do contrato de empréstimo firmado entre a Prefeitura e o BID, mencionado anteriormente. O Comitê (“G-Centro”) é composto pelos Secretários de Desenvolvimento Urbano, Planejamento, Orçamento e Gestão; Infraestrutura e Obras; Habitação; Cultura; e pelo Subprefeito da Sé. A coordenação fica a cargo do Secretário de Desenvolvimento Urbano.

Destacam-se as seguintes atribuições do G-Centro previstas no artigo 3º:

“II - Acompanhar a execução do PROCENTRO (...);

(...)

VII - deliberar sobre a aprovação de projetos de recuperação de imóveis, realizar vistorias e manifestar-se em pedidos de concessão de incentivo fiscal, nos termos previstos nos artigos 3º e 5º da Lei nº 12.350, de 6 de junho de 1997,”

Atualmente, a única atribuição que ainda existe do G-Centro é a do inciso VII, posto que o Procentro foi descontinuado, na medida em que tanto o Programa quanto o Comitê estavam intimamente ligados entre si e com o contrato com o BID.

O Decreto de 2005 também previu a criação de um órgão técnico interno ao G-Centro, vinculado à SP-Urbanismo, a quem caberia o apoio técnico e administrativo no desenvolvimento de projetos (art. 5º). Na prática, esse órgão técnico consiste no Núcleo de Paisagem Urbana (NPE) da SP Urbanismo.

No contexto atual, o esvaziamento político e institucional do G-Centro, que manteve atribuições residuais sobre a aprovação da concessão do incentivo fiscal para preservação das fachadas, foi aprofundado pelo lançamento de novas políticas municipais orientadas para a revitalização do Centro de São Paulo, como o Programa Requalifica Centro (2021), o Comitê intersecretarial Todos pelo Centro (2022), e a Área de Intervenção Urbana (AIU) do Setor Central (2022), que preveem diversos incentivos fiscais, urbanísticos e mesmo financeiros para empreendimentos baseados na construção, reforma ou *retrofit* de imóveis atualmente ociosos ou subutilizados localizados no perímetro expandido do Centro, sem contemplar ações de recuperação de fachadas. Essas políticas têm em comum entre si, e com a política de recuperação de fachadas, desenhos centrados na delimitação espacial dos imóveis elegíveis a algum perímetro determinado, sob uma estrutura de governança formada por colegiados de perfil eminentemente políticos – autoridades políticas dos órgãos públicos e representantes de setores do empresariado e da sociedade civil –, que *não coincidem entre si*, isto é, variam de política para política. O resultado é a sobreposição e ambiguidade de atribuições, e mesmo conflito entre os instrumentos e objetivos daquelas políticas e os da política de recuperação de fachadas.

A conclusão do diagnóstico apresentado ao NPU e ao Gabinete de SMUL foi de que a questão da política de fachadas não se limitava a retomar o andamento dos (três) processos parados, mas, sim, os problemas de ineficácia e ineficiência decorrentes do próprio desenho da política, bem como de sua gestão política, questões negligenciadas por gestores no passado, e de que os atuais gestores também não tinham plena ciência.

Complementarmente ao diagnóstico, os APPGGs sugeriram aos tomadores de decisão duas linhas alternativas de endereçamento dos problemas postos na política de recuperação de fachadas: i) descontinuá-la, revogando todos seus normativos; ou ii) reformá-la, seja por alterações e complementações pontuais, seja pela substituição total dos normativos vigentes.

Os tomadores de decisão resolveram pela reforma da política, deixando a cargo dos APPGGs a definição e a condução da melhor estratégia para sua realização. A partir de então, foram iniciados trabalhos no sentido de produzir um “pacote” de minutas de normativos – projeto de lei, decretos e portarias – visando prover um desenho suficientemente abrangente e flexível para a política de recuperação de fachadas – e o incentivo fiscal por ela previsto –, sem prejudicar sua coerência com outras políticas sendo planejadas ou já em execução. Portanto, coube aos APPGGs também prospectar e iniciar o diálogo com outros atores interessados, dentro e fora da Prefeitura.

Inicialmente, a estratégia pensada foi a de substituir a legislação vigente (as leis de 1988 e de 1997), por uma nova legislação, instituindo, de forma genérica, duas modalidades de incentivos para recuperação urbana da paisagem e do patrimônio histórico de São Paulo: (i) fiscais, como a concessão do certificado de incentivo que já era objeto das leis de 1988 e de 1993; isenção, remissão de créditos fiscais e aplicação de alíquotas progressivas; e (ii) urbanísticos, exemplificado na forma das autorizações temporárias de publicidade particular em estruturas necessárias à execução de obras ou serviço (conhecidas como “telas fachadeiras”, mecanismo de patrocínio de restauros por meio de publicidade temporária na frente do imóvel restaurado).

A ideia era criar a possibilidade de utilização de diversos incentivos, para que posteriormente o Executivo analisasse qual a melhor opção para determinado problema aplicável, e regulamentasse essa opção de incentivo via decreto, modulando-o para seu objetivo específico. Além disso, os imóveis elegíveis seriam aqueles presentes no perímetro do AIU-central, mas haveria regras de diferenciação de concessão do benefício para privilegiar mais os imóveis tombados.

A Secretaria Municipal da Fazenda (SF), como um dos parceiros consultados, alertou para que essa estratégia poderia ser inviável legal e financeiramente, dadas as vedações, como a do Código Tributário Nacional, à criação de incentivos fiscais genéricos, sem especificação, já no texto legal, dos objetivos, hipóteses de aplicação, elegibilidade, requisitos e exigências dos interessados, e procedimentos de aplicação, bem como do próprio impacto orçamentário-financeiro. Esse entendimento foi subsequentemente endossado pela assessoria jurídica da própria SMUL, que também alertou para a maior vulnerabilidade de legislação original de origem do Executivo municipal para “deturpação” de seus propósitos por emendas do Legislativo (os popularmente chamados “jabutis”), recomendando, antes, a reforma pontual de dispositivos dos normativos existentes.

O Departamento de Patrimônio Histórico (DPH), órgão da Prefeitura responsável por executar a política de tombamento no Município, por sua vez, enfatizou a importância de limitar aos imóveis tombados o escopo de possíveis beneficiários do incentivo fiscal, considerando que sua manutenção representa um ônus econômico desproporcional aos seus proprietários, devido às exigências legais e custos de contratação de obras especializadas nesses imóveis. Tal delimitação colidiria com o defendido pelo NPU, favorável a garantir a aplicação da política o mais geral possível do incentivo, tendo em vista a existência de fachadas de significativo interesse para a paisagem urbana mesmo em edifícios não tombados.

Por fim, a Secretaria de Subprefeituras (SMSUB), responsável pela coordenação das ações do Todos pelo Centro, demonstrou interesse em “pegar carona” na reforma da política de fachadas para dispor de mais um instrumento de incentivo para sua política de requalificação urbanística de logradouros representativos de atividades culturais e econômicas da Cidade, chamado Ruas Temáticas. Também abarcando, portanto, imóveis não tombados.

Além dos atores estatais envolvidos, também há os potenciais beneficiários da política. Nesse sentido, parte deles organizados em associações relacionadas ao Centro de São Paulo buscaram auxílio para auferir o benefício da Lei 12.350/1997. Diante disso, foram feitas reuniões para explicar o projeto de reformular a política em andamento e para entender as experiências de quem chegou a se beneficiar da política no passado, bem como para ouvir os principais anseios e perspectivas com a possível nova política.

Dadas a variedade e a complexidade de problemas evidenciados na política de recuperação de fachadas, bem como dos *stakeholders* interessados e, enfim, dos riscos envolvidos em cada solução pontualmente suscitada, o papel dos APPGGs envolvidos no caso não pode ser de outra forma que não multifacetada. Destacando-se, porém, o exercício de três competências que permitem distinguir a atuação dos APPGGs comparativamente à maneira como usualmente estava sendo tocada a política de recuperação de fachadas, bem aquelas que, no decurso do caso, se apresentaram como tangentes a ela:

- Capacidade de análise e resolução de problemas de políticas públicas em sentido tanto técnico quanto político, traduzida na realização de um diagnóstico menos imediatista da política de fachadas;
- Assunção de responsabilidade em nível pessoal pelo sucesso das políticas, sem negligenciar a observação dos princípios constitucionais e legais da Administração Pública, conforme o ideal “weberiano” de burocracia;

- Protagonismo no mapeamento, articulação, mediação e negociação com *stakeholders* da política pública, sistematizando interesses conflitantes e conhecimentos das mais diversas fontes, efetivamente traduzidos em cenários e soluções alternativas para orientar a tomada de decisão.

Não é arriscado afirmar que a observação de tais competências permitem alinhar a atuação APPGG no caso – como exemplo da atuação da carreira de maneira geral – mais imediatamente com as expectativas projetadas sobre o perfil profissional da burocracia de médio escalão.

Diante de tantos *stakeholders* interessados na questão, o papel dos APPGGs envolveu muita articulação e, sendo honestos, jogo de cintura. Cada parte possuía sua visão e opinião parcial, o que é natural - tentar adequar a política para seus próprios objetivos. Entretanto, nós, APPGGs, tínhamos uma visão do todo, sem contaminação de um ou outro lado, pensando no que realmente faria sentido na política em questão diante da viabilidade política e financeira evidente.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS: LIÇÕES APRENDIDAS

A partir desse reconhecimento de seu enquadramento, melhor caracterizado como burocracia de médio escalão, pode-se afirmar que os APPGGs, fundamentalmente, atuam como elo de conexão da esfera política com a esfera da técnica nas políticas públicas, traduzindo normas em aplicações práticas. Isso se demonstrou no caso estudado, na medida em que a atuação APPGG foi crucial na identificação de uma série de problemas de ordem técnica até então não adequadamente identificados, e na condução da produção de consensos e compromissos para sua solução, agora tecnicamente adequada.

Desse caso, destacamos alguns pontos, tomados como lições aprendidas em termos gerais, que, espera-se, possam ser úteis para contextos similares.

Primeiramente, quanto à alocação dos APPGGs, observou-se que a imersão direta em uma área técnica, embora útil para se familiarizar com as questões mais detalhadamente, também arriscou ser um fator limitante de partida para a efetiva solução de problemas de desenho da política, quando esse já se traduziu em crenças arraigadas nas equipes técnicas quanto ao seu funcionamento e ao próprio papel exercido na burocracia pública. “Sempre foi assim” foi um lema recorrente no caso e, sabe-se, em situações semelhantes, quando novos atores propõem mudanças mais estruturantes. De fato, essa dificuldade inicial corroborou alguns diagnósticos clássicos quanto a disfunções da burocracia (Merton, 1970), como (i) a redução da atuação à conformidade às regras e aos procedimentos vigentes; (ii) a aversão a mudanças e incapacidade de inovar; e (iii) a ansiedade quanto à preservação de autoridade (percebida) sobre as políticas.

Para além, portanto, do quase que absoluto desconhecimento sobre a carreira APPGG e como a alocação desses profissionais poderia ajudar na modernização da política, podemos afirmar que a equipe do NPU esboçou uma preferência pela preservação do *status quo*, quando confrontada com a antiguidade e persistência dos problemas da política sobre sua gestão. Nesse sentido, a vinculação institucional diretamente no Gabinete de SMUL permitiu aos APPGGs, ainda assim, empreenderem a reforma da política de maneira desprendida de tais resistências.

Essa construção de consensos se deu não apenas pela utilização do saber técnico, mas também por meio de *soft skills*, habilidades interpessoais. O relatório de diagnóstico atesta racionalmente as deficiências da política, mas só isso não bastaria. Era necessário convencer politicamente as áreas. Para tanto, foram essenciais seguidas reuniões presenciais e com teor de resolução coletiva do problema, ouvindo todos os lados e percepções.

Nesse sentido, também foi importante que a adequação técnica dos produtos apresentados – relatórios, apresentações e minutas – não fosse usada como pretexto para meramente sustentar uma posição pré-definida qualquer de preferências seja do Gabinete de SMUL, do NPU, de outra parte interessada ou mesmo dos próprios APPGGs, mas efetivamente apontasse alternativas que pudessem ser seriamente discutidas quanto aos bônus e ônus que poderiam implicar para a municipalidade.

Na prática, isso se traduziu na produção de várias versões de minutas de normativos, apontando para diferentes cenários, desenhos dos instrumentos e estratégias de normatização. O que, se de uma perspectiva míope, poderia ser visto como retrabalho, teve um importante papel de aprendizado tático tanto para ambos APPGGs engajados – com diferentes “tempos de casa” na SMUL e na Administração Pública municipal – quanto para demais servidores envolvidos na iniciativa.

O engajamento direto da titular da pasta com a iniciativa, durante todo o período analisado, algo não corriqueiro na Administração Pública, viabilizou que a reforma da política de recuperação de fachadas fosse tratada como uma questão de alta prioridade. Por um lado, isso abriu uma janela de oportunidade para que fossem consideradas possibilidade de reformulações significativas na política, e não apenas ajustes gerenciais ou mudanças incrementais no seu desenho. Assim, o respaldo do Gabinete de SMUL aos APPGGs como portadores de autoridade técnica e porta-vozes dos interesses da pasta os legitimou a atuarem como efetivos condutores da estratégia, autorizados a mobilizar e negociar diretamente inclusive com atores do alto escalão.

Daí depreendemos que é interessante, tanto para o APPGG, quanto para a própria Administração, optar pela alocação nos Gabinetes dos órgãos, viabilizando o desenvolvimento das atividades orientadas para a gestão de projetos de interesse estratégico, evitando que competências de alto gabarito sucumbam aos dilemas e disfunções da gestão rotineira das áreas.

Por fim, embora o caso exemplifique um perfil de atuação de burocratas de médio escalão, certamente mais comum aos membros da carreira de APPGGs, isso não significa que, na construção de um perfil mais geral dessa carreira possam ser desconsiderados aspectos da atuação na burocracia de alto escalão, tanto porque membros da carreira já ocupam posições de alto escalão, quanto porque uma quantidade ainda maior atua em proximidade com esse escalão, permitindo vislumbrar influências mútuas e mesmo áreas cinzentas com a própria burocracia de médio escalão. Especialmente na medida em que muitos APPGGs, tanto por competências pessoais quanto pelas próprias expectativas próprias aos integrantes das carreiras de ciclo de gestão, acabam por ter uma inserção diferencial em termos de influência e autonomia perante o alto escalão, comparativamente à generalidade da burocracia de médio escalão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. **A reforma do Estado nos anos 90**: lógica e mecanismos de controle. *Lua Nova*, n. 45, pp. 49-98, 1998.

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; LOTTA, Gabriela Spanguero (org.). **Burocracia de médio escalão**: perfil, trajetória e atuação. Brasília: ENAP, 2015.

CORRÊA, Victor; COELHO, Fernando de Souza; ALMEIDA, Alexandre Garcia. **Disseminação da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental na gestão municipal brasileira**: um estudo exploratório. 2014.

FERRAREZI, Elisabete; ZIMBRÃO, Adélia. **Formação de carreiras para a gestão pública contemporânea**: o caso dos especialistas em políticas públicas e gestão governamental. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10., 2005, Santiago, Chile. Anais [...]. Santiago: CLAD, 2005.

LICIO, Elaine Cristina; KOGA, Natália Massaco. **Perspectivas para o desenvolvimento de dirigentes públicos**: a experiência da ENAP. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 2008, Brasília : Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), 2008.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy**: dilemmas of the individual in public service. New York: Russell Sage Foundation, 2010.

LONGO, Francisco. **A consolidação institucional do cargo de dirigente público**. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 54, n. 2, abr./jun. 2003.

LOPES, André Vaz; PANTOJA, Maria Julia; GONÇALVES, Andrea de Oliveira; BILHIM, João A. F. **Profissionalização da liderança pública**: uma revisão da literatura sobre valores, competências e seleção de dirigentes públicos. *Revista Gestão & Conexões*, v. 9, n. 1, pp. 8-27, 2020.

LOPEZ; Felix; PRAÇA, Sérgio. **Critérios e lógicas de nomeação para o alto escalão da burocracia federal brasileira**. In: Lopez, Felix Garcia (org.). Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro. Brasília: IPEA, pp. 107-138, 2015.

LOTTA, Gabriela. **A política pública como ela é**: Contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: Lotta, Gabriela (Org.). Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil. Brasília? ENAP, pp. 11-38, 2019.

MAIA, Kadma; ARAÚJO, Richard Medeiros de; SANO, Hironobu; ALLOUFA, Jomária Mata. **Nova gestão pública e motivação no serviço público**: a carreira de EPPGG como alternativa para as disfunções burocráticas. *Revista Gestão Pública: Práticas e Desafios*, Recife, v. 3, n. 6, dez. 2012.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2003.

MERTON, R. K. **Estrutura burocrática e personalidade**. In: Sociologia: teoria e estrutura. São Paulo: Mestre Jou, p. 271-283, 1970.

NUNES, Edson Leal. **A gramática política no Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro. Jorge Zahar editor; Brasília, ENAP, 1997.

OLIVIERI, Cecília. **Política, burocracia e redes sociais**: as nomeações para o alto escalão do Banco Central do Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 29, p. 147–168, nov. 2007.

PACHECO, Regina Silvia. **Mudanças no perfil dos dirigentes públicos no Brasil e desenvolvimento de competências de dirección**. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.

PACHECO, Regina Silvia. **Atualizando o debate sobre diferentes públicos no Brasil**. XXII Congreso Internacional del CLAD, Madrid, 2017.

RIPLEY, Randall B. **Stages of the policy process**. In McCool, Daniel C. Public policy theories, models, and concepts: an anthology. Prentice Hall, 1985.

WEBER, Max. **Burocracia**. In: Gerth, H. H. e Mills, C. Wright (orgs.). Ensaio de Sociologia. Rio de Janeiro. Guanabara. pp. 229-282, 1982.

WEBER, Max. **História Geral da Economia**. São Paulo. Centauro, 2006.

NOTAS BIOGRÁFICAS



AMANDA THEODORO DE SOUZA

Servidora municipal há mais de 10 anos, desde 2017 é APPGG, atuando, em anos recentes, no Núcleo da Política Municipal Integrada pela Primeira Infância da Secretaria Executiva de Projetos Estratégicos/Secretaria de Governo Municipal. É graduada e mestre em Gestão de Políticas Públicas pela USP, com especialização em Gestão de Cidades pela Universidade Nove de Julho. *Acredita na intersetorialidade como caminho para a redução das desigualdades.*



ANDREZA TONASSO GALLI

Bacharel em Relações Internacionais pela USP e Especialista em Gestão e Políticas Públicas pela FESP-SP. Trabalhou na Secretaria Municipal de Saúde como comissionada de setembro de 2015 a janeiro de 2017 e, posteriormente, como APPGG de novembro de 2021 a novembro de 2025. *Acredita que a participação social e o diálogo aprimoram a construção e a implementação das políticas públicas.*



ARIANE MARIS GOMES LACERDA

APPGG na Prefeitura de São Paulo desde 2016. Atualmente, atua como Coordenadora do Processo Orçamentário Municipal, da Secretaria de Planejamento e Eficiência (SEPLAN), unidade responsável pela elaboração da proposta do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) e pela gestão das movimentações orçamentárias. Graduada em Relações Internacionais (USP), sua trajetória inclui a Coordenação do Orçamento, da Secretaria da Fazenda (2024-2025), Coordenação de Planejamento, na Secretaria Executiva de Planejamento e Entregas Prioritárias (2021-2024) e atuação na Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (2016-2021), com foco na elaboração de peças de planejamento (PPA, LOA e Pdm).



BEATRIZ LIANE FERNANDES SILVA

Formada em Direito pela USP, trabalha como APPGG na Prefeitura de São Paulo, onde atuou na Secretaria de Urbanismo e Licenciamento (SMUL) e atualmente está alocada na Secretaria de Planejamento e Eficiência (SEPLAN).



BRENDA MACHADO FONSECA

Diretora do Laboratório de Inovação (Lab11) da Prefeitura de São Paulo. Mestre em Administração Pública e Governo (FGV) e graduada em Gestão de Políticas Públicas (USP). Membro da carreira de APPGG desde 2016. Foi responsável pela coordenação do Programa de Metas da Prefeitura (2017–2020) e liderou o Programa de Ciências Comportamentais do Lab11 (2019–2024).



BRUNA ALVES MOREIRA NOVAES SILVA

Formada em Administração Pública pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, com parte de sua formação realizada na Universidade Torcuato di Tella, em Buenos Aires. Durante a graduação, assistiu a duas pesquisas do Centro de Política e Economia do Setor Público da FGV e fez estágio no Arquivo Histórico Municipal de São Paulo, sob a gestão do então diretor Guilherme Galuppo Borba. Ainda não ingressou formalmente ao serviço público, atualmente está estudando para concursos públicos nas áreas de Controle e de Administração, para iniciar sua carreira profissional como servidora. Acredita na importância do setor público como força ativa e positiva para a transformação e desenvolvimento humano e deseja fazer parte do aprimoramento contínuo da administração pública brasileira.



BRUNO MARTINELLI

Graduado e mestre em Gestão de Políticas Públicas pela USP. Atua com a temática de Inovação no Setor Público desde 2017. É APPGG na Prefeitura de São Paulo e atualmente está na função de Coordenador da EMASP - Escola Municipal de Administração Pública de São Paulo, da Secretaria Municipal de Gestão. Também foi Government Fellow na United Nations University Operating Unit on Policy-Driven Electronic Governance (UNU-EGOV).



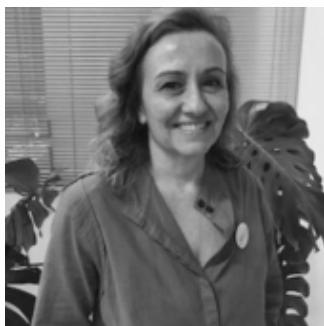
DANIEL BRUNO GARCIA

Mestre em administração pública (FGV), especialista em planejamento urbano (UNIFESP) e bacharel em administração pública (UNESP). É APPGG desde 2016, tendo passado pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Trabalho (SMDET), onde atuou também como chefe de gabinete, e pela Secretaria de Governo (SGM), onde atuou na equipe de gestão do Programa de Metas. Atualmente, está como Coordenador de Planejamento, Monitoramento e Avaliação (CPMA), da Secretaria de Planejamento e Eficiência (SEPLAN), área responsável pela elaboração e monitoramento do Programa de Metas, gestão da Plataforma de Indicadores de São Paulo - Observasampa e assessoria técnica à Comissão de Avaliação de Políticas Públicas.



DANILO COSTA NUNES ANDRADE LEITE

Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2005), é bacharel e licenciado em Ciências Sociais pela USP (2008 e 2012) e mestre em Filosofia pela USP (2013). É doutor em Letras Clássicas pela USP (2020). Ex-Especialista em Políticas Públicas do Estado de São Paulo (2010-2019), é APPGG desde 2021, com passagens pela educação, cultura e meio ambiente. É Diretor da Divisão de Acompanhamento de Entidades Descentralizadas - SF/DIEDE desde 2024.



ELIZETE REGINA NICOLINI

Coordenadora do Núcleo da Política Municipal Integrada pela Primeira Infância, APPGG na Secretaria Executiva de Projetos Estratégicos/Secretaria de Governo Municipal da Prefeitura de São Paulo. É economista pela UNESP, com mestrado em integração da América Latina pela USP e MBA em gestão pela UFRJ.



FABRÍCIO REIS

Administrador, pós-graduado em Gestão de Projetos e Inovação e mestre em Gestão e Políticas Públicas. Profissional certificado Project Management Professional (PMP®/PMI®), possui ampla experiência em gerenciamento de projetos estratégicos no setor público. Atua como educador, palestrante e mentor, com passagem pelo programa Profissional Público da Motriz (Vetor Brasil) em 2022. Servidor da carreira de Administrador, da Prefeitura de Porto Alegre, ingressou no serviço público em 2002, foi cedido à Prefeitura de São Paulo em 2020. Atualmente, é coordenador de acompanhamento estratégico, responsável pelo acompanhamento da carteira de projetos prioritários e pelo monitoramento de obras da gestão.



FERNANDA BRAZ TOBIAS DE AGUIAR

APPGG, chefe de assessoria I na Assessoria de Planejamento da Secretaria Municipal da Saúde, psicóloga, especialista em Saúde Coletiva. “O importante não é ser a primeira, é abrir caminhos” – Conceição Evaristo.



GABRIELA ALMEIDA DA SILVA

Gabriela é bacharel em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de São Paulo e em Gestão e Direção Pública pela Universidade de Vigo, Espanha, por meio de intercâmbio de um ano com caráter de dupla titulação. É especialista em Gestão de Projetos Culturais pelo Centro de Estudos Latino Americanos sobre Cultura e Comunicação da Universidade de São Paulo e atualmente é mestrandona Programa de Pós Graduação em Mudança Social e Participação Política da mesma universidade, onde pesquisa memória da cidade, tendo o Programa Memorabilia do Arquivo Histórico Municipal, com o qual trabalha há 4 anos, como coordenadora do Núcleo de Memória Urbana, como estudo de caso.



GABRIELA PINHEIRO LIMA CHABBOUH

Mestre em Políticas Públicas (UFABC), especialista em ODS (ENAP), graduada em Relações Internacionais (PUC-SP) e Direito (USP). APPGG da Prefeitura de São Paulo desde 2016, com passagens pelas áreas de saúde, governo, Casa Civil e meio ambiente. Desde 2024, é Coordenadora de Educação Ambiental da SVMA. Atua também como consultora em sustentabilidade, organizadora do Local Lab ODS, coordenadora pedagógica do Getussp e instrutora em cursos sobre ODS e gestão.



GABRIELA BIAZI JUSTINO DA SILVA

Doutora em Direito Econômico, Mestre em Direito Constitucional e Bacharel em Direito pela Universidade de São Paulo (USP). É APPGG na Prefeitura de São Paulo. Integrou a Assessoria de Planejamento do Gabinete da Secretaria Municipal da Saúde (2024-2025) e, atualmente, é assessora no Gabinete da Secretaria Municipal de Educação da referida Prefeitura (2025).



GUILHERME GALUPPO BORBA

Formado em Geografia pela Universidade de São Paulo, com mestrado e Doutorado em Urbanismo e Estudos Culturais pela mesma instituição. Laureado com bolsas pela FAPESP e Banco Santander, desenvolveu estudos urbanos na Universidade de Bishop's e na Universidade de Avignon. É Analista de Políticas Públicas na Secretaria Municipal de Cultura desde 2017 e já atuou como chefe da Assessoria Técnica, supervisor de Recursos Humanos, diretor do Arquivo Histórico Municipal e diretor da Biblioteca Mário de Andrade. Nos quatro anos que esteve à frente do Arquivo, logrou condecorações pelo Premia Sampa (2022 e 2024), Fundación Typa e pela UNESCO, no programa Memória do Mundo nível regional (2022). Já lecionou na Escola Municipal de Administração Pública da Prefeitura de São Paulo e possui como principal missão conectar a dimensão cultural à urbana, trazendo dinamismo, transparência e genuinidade para dentro da administração pública.



HENRIQUE POUGY

APPGG na Prefeitura de São Paulo, coordena a área de dados da Secretaria de Planejamento e Eficiência. É bacharel em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo (FFLCH/USP), MBA em Big Data Analytics pela Fundação Instituto de Administração (FIA/USP), MBA em Ciência de Dados pela USP/ESALQ e mestre em Sistemas Inteligentes pelo PPGI/Uninove. Foi Supervisor Geral da Supervisão de Licenciamento Eletrônico e Análise de Dados da Secretaria de Urbanismo e Licenciamento, tendo sido responsável pela implantação do sistema de licenciamento digital da cidade de São Paulo (<https://portaldelicenciamento.prefeitura.sp.gov.br/>). Atuou na elaboração dos três últimos Programas de Metas da cidade e no Sistema de Monitoramento e Acompanhamento Estratégico, software livre desenvolvido em parceria com a FGV. É programador python avançado, com foco em ciência de dados e analytics. Atualmente, cursa um terceiro MBA em Engenharia de Software pela USP/ESALQ. Defende a transparência ativa, os dados abertos e a elaboração de políticas públicas baseadas em evidências.



LEONARDO GALARDINOVIC ALVES

Servidor da carreira de APPGG e coordenador de Estratégias para Eficiência do Gasto, da Secretaria Municipal de Planejamento e Eficiência (SEPLAN). Anteriormente, atuou na Coordenadoria de Planejamento, Monitoramento e Avaliação (SEPLAN/CPMA), com a elaboração e monitoramento do Programa de Metas, da Agenda Municipal 2030 e peças orçamentárias; foi responsável pelo desenvolvimento do módulo de Planos Setoriais no Sistema de Monitoramento e Acompanhamento Estratégico (SMAE). Na SMADS, atuou na elaboração do PdM, em propostas setoriais orçamentárias (PPA, LDO, LOA), elaboração de planos setoriais e com controle e transparência. Graduado em Políticas Públicas (UFABC) e em Relações Internacionais (UFABC).



MARY KAWAUCHI

APPGG; Escola Municipal de Administração Pública de São Paulo - EMASP/ SEGES; graduação em História (USP); Mestrado em Educação (USP); Doutorado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional (UnB).



MIRIÃ GOMES DO NASCIMENTO

APPGG desde 2016. Atualmente, exerce a função de assessora na Secretaria Municipal de Gestão da Prefeitura de São Paulo. É socióloga formada pela Universidade de São Paulo e mestrandna em História Social na mesma instituição. Sua pesquisa trata da preservação da memória da educação paulistana. Seu propósito é promover a preservação de documentos e da memória institucional na cidade de São Paulo.



NICOLA VICTOR AUGUSTO BATISTA DE GOUVEIA FINI

Servidor da carreira APPGG e assessor na Coordenadoria de Acompanhamento Estratégico da Secretaria Municipal de Planejamento e Eficiência (SEPLAN) onde atua com o acompanhamento de projetos prioritários e monitoramento de obras da gestão. Anteriormente, atuou na assessoria de gabinete da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo (PGE-SP), participando da formulação da política de cotas do concurso para procuradores e foi trainee de gestão pública na Unidade Gestora de Trabalho e Renda da Secretaria de Estado de Administração Penitenciária do Maranhão (SEAP - MA), onde participou da estruturação do sistema de monitoramento e coleta de dados das oficinas de trabalho das penitenciárias. É graduado em Administração Pública (FGV EAESP) e pós-graduado em Gestão Pública (Insper).



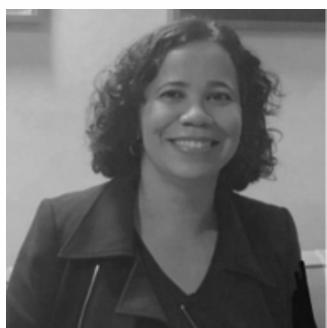
RAISSA FONTELAS ROSADO GAMBI

APPGG na Prefeitura Municipal de São Paulo, desde 2016, há quatro anos atua no Núcleo da Política Municipal Integrada pela Primeira Infância, da Secretaria Executiva de Projetos Estratégicos (SEPE), da Secretaria de Governo Municipal (SGM). É formada em Ciências Sociais, pela Universidade de São Paulo (USP), com mestrado em Administração Pública, pela Fundação João Pinheiro (FJP), e doutorado em Ciências Sociais, pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).



SIMONE GOSLING

Graduada em Direito pela Universidade de Ribeirão Preto - UNAERP, com Pós-Graduação Lato Sensu: Gerente de Cidades pela Fundação Armando Álvares Penteado - FAAP. Possui curso de longa duração de Governança e Inovação Pública pela FVG- RJ. No início da carreira atuou como advogada, em 2008 ingressou em concurso público da Prefeitura de Ribeirão Preto como agente de administração pública, sendo em 2014 cedida para a Prefeitura de São Paulo, onde coordena a área de Relações Federativas e Metropolitanas da Secretaria Executiva de Relações Institucionais da Casa Civil, Gabinete do Prefeito. Atualmente, é responsável por atividades de monitoramento e acompanhamento das transferências voluntárias de recursos estaduais e federais ao Município de São Paulo, incluindo o acompanhamento de plataformas intergovernamentais, definição de critérios e fluxos administrativos, e apoio às secretarias na captação, formalização e execução de recursos externos (como emendas parlamentares e convênios). Envolve também a interlocução com órgãos estaduais e federais, registro das ações no SEI, planejamento de boas práticas para captação e execução de recursos extraorçamentários e articulação institucional da Prefeitura com os demais municípios da Região Metropolitana de São Paulo, no âmbito do Conselho de Desenvolvimento da RMSP e do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI).



SOLANGE GUEDES DE OLIVEIRA

Analista de Políticas Públicas e Gestão Governamental desde 2016. Diretora de Formação e Aperfeiçoamento, na Escola de Administração Pública de São Paulo (EMASP), responsável pela Coordenação do Programa de Residência em Gestão Pública. Formação: Graduação em Geografia e Mestrado em Gestão de Políticas Públicas pela USP. Especialização em Gestão Pública pela Fundação do Desenvolvimento Administrativo (FUNDAP). Meu propósito na administração pública é contribuir para a melhoria da vida das pessoas que mais precisam dos serviços públicos.



VINICIUS FELIX DA SILVA

Analista de Políticas Públicas e Gestão Governamental (APPGG), na Prefeitura de São Paulo, com atuação descentralizada nas áreas de Segurança Urbana (SMSU) e de Urbanismo e Licenciamento (SMUL). Gestor de Políticas Públicas pela EACH-USP, tem mestrado em Ciências Humanas e Sociais pela UFABC, tendo se especializado nas áreas de gestão estratégica, monitoramento e avaliação de políticas públicas, bem como em políticas públicas de segurança pública e de gerenciamento de emergências.

CRÉDITOS E FICHA CATALOGRÁFICA

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Secretaria Municipal de Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

REVISORES CONVIDADOS

A equipe editorial registra agradecimento público às seguintes pessoas, cujos pareceres contribuíram para a qualidade desta edição:

Dalton Tria Cusciano – Auditor-Chefe na Fundacentro/Ministério do Trabalho e Emprego, professor no mestrado da Universidade Católica de Brasília, especialista em Governança e Compliance.

Gabriela Yin Chen – Assessor III – EMASP, SEGES

Laura Garcia Vieira - Coordenadora de Gestão de Desenvolvimento Institucional, SEGES

Marcelo Gonzalez - Coordenador de Gestão de Pessoas, SEGES

Morgana Martins Krieguer – PhD em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas, professora da Universidade Federal da Bahia.

Natasha Borali – PhD em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas, professora e pesquisadora da Fundação Escola de Comércio Álvaro Penteado.

A ordem de listagem não implica hierarquia nem vinculação a textos específicos, em conformidade com práticas de revisão por pares.



10 ANOS DA CARREIRA
APPGG
PREFEITURA DE SÃO PAULO



PREFEITURA DE
SÃO PAULO