



Universidade Estadual do Ceará
Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa
Centro de Estudos Sociais Aplicados
Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas

**GESTÃO FOCADA EM RESULTADOS, E O
ALINHAMENTO DA SAS COM O FUTURO: UM
ESTUDO EXPLORATÓRIO.**

Célia Maria de Paula Moreira

Fortaleza – Ceará

2007

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ

CÉLIA MARIA DE PAULA MOREIRA

GESTÃO FOCADA EM RESULTADOS, E O ALINHAMENTO DA SAS COM O
FUTURO: UM ESTUDO EXPLORATÓRIO.

Dissertação apresentada à banca examinadora do Programa de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas, do Centro de Estudos Sociais Aplicados, da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre.

Orientadora: Prof.^a Dra. Maria do Socorro
Ferreira Osterne

Fortaleza – Ceará

2007

Universidade Estadual do Ceará
Mestrado

Título do Trabalho: Gestão Focada em Resultados, e o Alinhamento da SAS com o Futuro: Um Estudo Exploratório.

Autora: Célia Maria de Paula Moreira

Aprovada em ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dra. Maria do Socorro Ferreira Osterne
Orientadora

Prof. Dr. Francisco Horácio da Silva Frota
Coordenador

Prof. Dr. Hermano Machado Ferreira Lima
Examinador Convidado

Dedico este Trabalho

*à minha filha Ivana, que muito me estimulou
e incentivou a crescer intelectual e
profissionalmente.*

*Ao Germano, pelo amor e amizade que me
dedica.*

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela graça que me concedeu de realizar este trabalho;

As minhas colegas Cláudia Pinheiro e Isabel Cristina de Pontes Lima, pelo interesse em colaborar com a realização deste trabalho;

A minha orientadora Maria do Socorro Ferreira Osterne, por seu profissionalismo;

A minha colega Aparecida Cabral, pelo primoroso trabalho de revisão gramatical;

A minha colega Francisca Edilene Cavalcante da Silva, pelo excelente trabalho na área de informática;

A todos os servidores da SAS-CE, que participaram como sujeitos da pesquisa de campo, com os quais compartilho os desafios da gestão focada em resultados.

“(...) o setor público não está numa situação em que as velhas verdades possam ser reafirmadas. É uma situação que requer o desenvolvimento de novos princípios. A administração pública deve enfrentar o desafio da inovação mais do que confiar na imitação. A melhoria da gerência pública não é só uma questão de por-se em dia com o que está ocorrendo na iniciativa privada: significa também abrir novos caminhos”.

Lês Metcalfe & Sue Richards

RESUMO

Esta dissertação tem como eixo temático o desafio da gestão focada em resultados, constituindo-se num estudo de caso desenvolvido no âmbito da Secretaria da Ação Social – SAS. Teve como objetivo a busca de referencial teórico para uma prática profissional alicerçada nos fundamentos da gestão participativa. Partiu da hipótese de que as mudanças necessárias à implementação da gestão por resultados na Secretaria se processam lentamente, em face da inexistência de uma política de recursos humanos, que viabilize a implantação da cultura gerencial focada em resultados. Essa situação prevalece, embora haja os esforços empreendidos pelo Governo do Estado, nos últimos anos. A relevância deste estudo está nas contribuições que disponibiliza aos servidores da ação social e ao Governo do Estado, para o aprimoramento da gestão, e, conseqüente melhoria da qualidade dos serviços prestados ao público. A relevância deste estudo para a sociedade cearense poderá advir do melhor desempenho do servidor na condução da Política de Assistência Social no Estado, o que poderá repercutir na melhoria dos indicadores sociais, e, em benefícios à população em geral. Para a academia, este estudo se mostra relevante pelos referenciais que concentra, podendo servir de parâmetro para novos estudos sobre o tema. Neste estudo, a pesquisa bibliográfica contempla autores clássicos e contemporâneos, e, a de campo foi estruturada com base em questionário validado por Mclagan e Nel, cujas questões foram adaptadas à realidade que se pretendia investigar. A análise dos resultados da pesquisa sugere que a gestão na Secretaria da Ação Social – SAS, em quatro dos sete itens investigados – estrutura, processos gerenciais, informação e controles – convergem para o estilo autoritário, e, em outros três – liderança, competências e gestão focada em resultados à convergência seja para o estilo participativo. Fica, portanto evidenciada a necessidade da Secretaria da Ação Social abrir canais de participação aos servidores, para ultrapassar o estilo gerencial autoritário, que, no atual contexto histórico, compromete o desempenho do servidor e repercute na qualidade dos serviços prestados à população.

Palavras chave: crise, reforma, gestão focada em resultados.

ABSTRACT

The goal of this paper is to highlight the challenges of result-focused management, based on a case study developed within the Secretariat of Social Action – SAS. The main objective was the search for a technical benchmark for a professional practice supported by the building blocks of participative management. Based on the hypothesis that the necessary changes, for the implementation of result-focused management within the Secretariat, are usually very slow, mainly due to the lack of a human resource policy which is instrumental in order to make the implantation of a result-focused management culture possible. This situation prevails, despite the efforts undertaken by the State Government in recent years. The relevance of this study is the contribution made to workers of the social action department as well as to the State Government in order to enhance management and consequently improve the quality of the services rendered to the population. The relevance of this study to the society of Ceará may improve the performance of social workers and their work with Social Assistance Policies in the State, which may reflect in the improvement of social indicators where the general population may benefit more in return. For academia, this study is relevant due to the benchmarks which may serve as parameters for new research in this topic. The bibliographic research contemplates both classic and contemporary authors, and on the field, the structure was based on a questionnaire validated by Maclagan and Nel, whose issues were adapted to the reality contemplated in this paper. The analysis of the research results suggests that the management of the Secretariat of Social Action – SAS in four out of seven items investigated – structure, management processes, information and control converge towards an authoritative style, and in the other three – leadership, competence and result-focused management, the trend is towards a participative style of management. Therefore, it becomes evident that the Secretariat of Social Action needs to open new pathways of participation for its workers in order to overcome its current authoritative management style which presently compromises the performance of social workers and hinders the quality of the services provided to the population.

Key words: crisis, reform, result – focused management.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
CAPÍTULO 1	16
1 TRAJETÓRIA DE MUDANÇAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA	16
1.1 Modelos de Administração Pública	16
1.2 O Contexto Globalizado das Reformas	18
1.3 A Experiência Brasileira	20
1.4 A Reforma no Ceará.....	36
1.4.1 As Mudanças na Secretaria do Planejamento e Coordenação do Estado do Ceará – SEPLAN/CE.....	43
CAPÍTULO 2.....	48
2 REFERENCIAL TEÓRICO PARA INTERPRETAÇÃO DAS CATEGORIAS INVESTIGADAS.....	48
2.1 Governança.....	49
2.2 Planejamento Estratégico.....	55
2.3 Descentralização.....	58
2.4 Gestão por Resultados.....	62
CAPÍTULO 3.....	68
3 A EXPERIÊNCIA DA SAS.....	68
3.1 Os Caminhos da Pesquisa.....	68
3.1.1 Tipo de Pesquisa.....	68
3.1.2 Sujeitos Investigados.....	69
3.1.3 Instrumental Utilizado.....	69
3.1.4 Experiências de Reestruturação da SAS-CE.....	70
3.2 Descrição da Amostra.....	77
3.3. Apresentação dos Resultados.....	80
CAPÍTULO 4.....	94
4 A REFORMA GERENCIAL DO ESTADO, NUMA PERSPECTIVA CRÍTICA..	94
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	101
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	111
ANEXOS.....	118

LISTA DE QUADROS

I – Paralelo entre paradigma burocrático e paradigma pós-burocrático.....	17
II – Administração Pública Gerencial – Setores Básicos.....	29
III – Mudanças na estruturação dos programas.....	34
IV – Modelos de planejamento.....	57
V – Processo de reestruturação SAS-CE.....	72
VI – Projeto Renovação Organizacional/Focos Estratégicos – SAS-CE.....	76
VII – Convergência da gestão na SAS-CE.....	102

LISTA DE GRÁFICOS

1 – Distribuição dos servidores segundo o gênero.....	78
2 – Distribuição dos servidores segundo o estado civil.....	79
3 - Distribuição dos servidores segundo a formação.....	79
4 – Estrutura.....	81
5 – Liderança.....	82
6 – Processos Gerenciais.....	84
7 – Informação.....	85
8 – Competências.....	87
9 – Controles.....	89
10 – Gestão por resultados.....	91

LISTA DE TABELAS

1 – Estilo Gerencial na SAS-CE.....	92
-------------------------------------	----

ANEXOS

1 – Instrumental de pesquisa.....	118
-----------------------------------	-----

2 – Marco Lógico da Gestão por Resultados – SAS-CE.....	121
---	-----

3 – Memórias de cálculo dos itens investigados.....	124
---	-----

INTRODUÇÃO

INTRODUÇÃO

A década de 90 no Brasil, constitui o marco das transformações econômicas, políticas, tecnológicas e institucionais para inserção do país na nova ordem internacional. Na base dessas transformações, estão o enfrentamento da crise fiscal, os esforços para a retomada do crescimento econômico e a legitimação de um novo arcabouço institucional para o Estado democrático.

Do ponto de vista da gestão do setor público, configura-se uma crise do modelo burocrático, consolidado a partir dos anos 30, que se traduz no diagnóstico de ineficiência e ineficácia dos procedimentos, hipertrofia das organizações, inadequação tecnológica, incompatibilidade do modelo de administração vigente, com o novo modelo de desenvolvimento econômico e social.

Verificam-se propostas de alteração nos mecanismos de tomada de decisão do aparelho do Estado, modificando critérios tradicionais e difundindo a contratualização nas organizações públicas. Há uma orientação para a descentralização, exigências de responsabilização dos agentes públicos, e, de abertura do Estado à participação e ao controle social.

A implementação do modelo gerencial em várias partes do mundo transforma o debate na área da administração pública e incorpora novos significados à gestão.

A gestão por resultados introduz a perspectiva em que a administração pública volta suas atenções aos cidadãos-clientes, e, para tanto, prioriza a orientação para uma melhor “performance” do setor público como um todo.

Sua importância resulta da ênfase dada à flexibilidade da gestão, à qualidade dos serviços prestados, ao planejamento estratégico e ao desenvolvimento de habilidades gerenciais do servidor.

Considerando as alterações que incidiram sobre a gestão com a introdução do modelo integrado de planejamento, orçamento e gestão orientada para resultados, e, tendo vivenciado o processo de mudanças na Secretaria de Ação Social - SAS, o presente estudo tem como objetivo, analisar a reforma gerencial do Estado brasileiro e sua relação com o novo modelo.

Tendo em vista a amplitude do tema, faz-se um corte sobre a realidade do Governo do Ceará, identificando as mudanças ocorridas no planejamento de suas ações, os limites e possibilidades da gestão focada em resultados, e, as práticas gerenciais adotadas no ambiente institucional da SAS-CE.

O trabalho está estruturado em quatro capítulos, seguidos das considerações finais.

O primeiro resume os antecedentes históricos dos movimentos de reforma no mundo, e, em linhas gerais, as iniciativas de reforma no Brasil e no Ceará. No caso do Ceará, apresenta uma visão das principais mudanças na gestão pública entre os anos de 1987 e 2006, e, especificamente, as mudanças ocorridas na Secretaria do Planejamento e Coordenação do Estado do Ceará – SEPLAN, enquanto órgão coordenador de planejamento e orçamento.

Na seqüência, o segundo capítulo aborda alguns pressupostos teóricos que sustentam a gestão pública gerencial como governança, planejamento estratégico, descentralização e gestão por resultados.

O capítulo três, mostra as experiências de reestruturação, vivenciadas na SAS-CE, e, os resultados da pesquisa feita junto aos servidores para, em seguida, identificar o modelo de prática gerencial desenvolvido na SAS-CE.

O capítulo quatro, busca refletir os pontos nodais da “Nova Gestão Pública” enquanto modelo de administração para as organizações públicas.

A análise dos indicadores positivos e negativos encontrados na gestão da SAS-CE, bem como os principais avanços e desafios das administrações estaduais no Brasil, são o tema das considerações finais para cujo equacionamento esse estudo possa trazer alguma contribuição.

1 TRAJETÓRIA DE MUDANÇAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

1.1 Modelos de Administração Pública

Historicamente, desenvolveram-se três modelos de administração pública: o patrimonialista, o burocrático e o gerencial.

Na administração pública patrimonialista, característica dos Estados absolutos, o patrimônio público e o patrimônio do soberano confundiam-se. Todas as decisões político-administrativas, concentravam-se no monarca e beneficiavam apenas o clero e a nobreza; conseqüentemente, a corrupção, o empreguismo e o nepotismo eram marcantes.

A administração pública burocrática nasceu no século XIX – época do Estado liberal, em que o capitalismo passou a dominar – da necessidade de distinguir não só o público do privado, mas, também o administrador público do ser político, visando proteger o Estado da corrupção, do empreguismo e do nepotismo. Caracteriza-se pela centralização das decisões, pela hierarquia funcional, pelo profissionalismo, pelo formalismo e pelo controle dos processos administrativos, objetivando, acima de tudo, substituir a administração patriarcal.

Na metade do século XX, surgiu a administração pública gerencial ou administração por resultados ou pós-burocrática. Baseou-se em uma concepção de Estado e de sociedade democrática e pluralista, em razão de que a expansão das funções sociais e econômicas do Estado, o desenvolvimento tecnológico e a globalização da economia, trouxeram à tona os problemas decorrentes do modelo burocrático. Segundo Coelho (2000):

(...) a administração gerencial caracteriza-se pela existência de formas modernas de gestão pública, modificando os critérios de aplicação do controle dos serviços públicos, as relações estabelecidas entre o

Poder Público e seus servidores e alterando, também, a própria atuação da administração, que passa a enfatizar a eficiência, a qualidade e a efetiva concretização do regime democrático, mediante a participação mais intensa dos cidadãos. (COELHO, 2000, p. 259).

A gestão gerencial adota várias inovações operacionais e organizacionais provenientes da iniciativa privada, como a diminuição de níveis hierárquicos; a adoção do sistema de custos, que fornece dados para o estabelecimento de parâmetros, objetivando a redução dos gastos; e, a difusão de sistemas de informações gerenciais.

Barzelay (1999) apresenta, comparativamente, as características dos modelos burocrático e pós-burocrático:

QUADRO I – Paralelo entre paradigma burocrático e paradigma pós-burocrático

Paradigma burocrático	Paradigma pós-burocrático
Interés público	Resultados que valoran los ciudadanos
Eficiencia	Calidad y valor
Administración	Producción
Control	Lograr el apego a las normas
Especificar funciones, autoridad y estructura	Identificar misión, servicios, clientes y resultados
Justificar costos	Entregar valor
Implantar responsabilidad	Contruir la rendición de cuentas Fortalecer las relaciones de trabajo
Seguir reglas y procedimientos	Entender y aplicar normas Identificar y resolver problemas Mejorar continuamente los procesos

QUADRO I – Paralelo entre paradigma burocrático e paradigma pós-burocrático

Continuação

Paradigma burocrático	Paradigma pós-burocrático
Operar sistemas administrativos	Separar el servicio del control Lograr apoyo para las normas Ampliar la acción colectiva Ofrecer incentivos Evaluar y analizar resultados Enriquecer la retroalimentación

Fonte: BARZELAY (1999, p. 968)

Na III Conferência Ibero-americana de Ministros da Administração e Reforma do Estado, realizada na cidade do Panamá, em junho de 2000, com a participação do Brasil, restou firmado que

(...) a dinâmica social e econômica, que é cada vez mais intensa, e a consolidação de valores e práticas democráticas, exigem uma administração pública plenamente comprometida com uma cultura de serviço, qualidade e prestação de contas de todos os níveis. O mero cumprimento da normatividade estabelecida já não é condição suficiente para servir a população. A sociedade requer meios institucionais e organizacionais que emanem de uma cultura administrativa que dê prioridade à transparência e à prestação de contas, à eficiência e à permanente participação social. Os valores democráticos, num Estado de Direito e numa sociedade equitativa, só admitem que uma cultura administrativa, com os princípios referidos, seja o eixo orientador do governo¹.

1.2 O Contexto Globalizado das Reformas

A crise dos anos 70, que provocou iniciativas de reestruturação econômica e reconfiguração das estratégias empresariais, introduziu, já no início dos anos 80, no debate sobre o Estado contemporâneo, questões relativas às necessidades de incorporação ao Estado de novos papéis, e, sobretudo, a exigência de reorganização para enfrentar a crise e adequar-se aos novos

¹ Declaração do Panamá, p.3. Disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad003801p.pdf>. Acesso em 20/05/2006.

requerimentos e demandas da sociedade e do cidadão. Essa crise, em que pese a preponderância da dimensão financeira, colocou em questionamento o modelo tradicional de organização e gestão governamental, a partir do esgotamento dos modelos patrimonialista e burocrático de administração.

A década de 80 assistiu a um movimento geral de reforma de Estado, e, reformas administrativas, em diversos países, que pode resumidamente, ser expresso em termos de dois objetivos básicos:

- A redução de déficit público; e,
- A diminuição do crescimento do setor estatal.

Os governos desses países realizaram uma tentativa de mudança, tanto na dimensão institucional, quanto na ideológica, visando uma reorganização do setor público; mudança institucional no sentido de que seria necessário alterar tanto a estrutura, quanto o funcionamento do setor público, possibilitando um acréscimo de sua autonomia, maior eficiência na consecução dos resultados, e, ao mesmo tempo, um maior controle do setor público, por parte da sociedade. Na dimensão ideológica, por representar uma mudança no paradigma burocrático que tem orientado a administração estatal, deu lugar ao paradigma pós-burocrático, centrado na busca da produtividade, e na incorporação dos modelos de gestão da iniciativa privada para o setor público.

Esse movimento difundiu-se a partir de países como a Inglaterra e a Suécia, e, tem conduzido reformas de Estado de naturezas e objetivos similares. Esta tendência reformista do Estado decorreu das grandes transformações que tiveram origem com o fim da guerra fria, sendo potencializada pelo desmoronamento da crise do estado de bem estar social – *welfare state*.

Inicialmente, na Grã-Bretanha, e, depois adotada de forma generalizada em diversos outros países, a estratégia de enfrentamento ficou conhecida como a Nova Gestão Pública (*New Public Management*) ou reforma gerencial. Dessa forma, o desafio de promover as mudanças necessárias impõe ao Estado a

necessidade de repensar a questão da governança e dos modelos de gestão, ao mesmo tempo em que vai exigir formas e mecanismos inovadores de relacionamento com a sociedade.

A emergência do terceiro setor e dos movimentos sociais vem introduzindo elementos desafiadores nessa nova configuração em rede, que caracteriza o Estado contemporâneo. O objetivo é comum, e trata de encontrar alternativas para superar as desigualdades, ampliando o espaço de inclusão na vida social, política e econômica, na direção do desenvolvimento, além da temática própria da gestão contemporânea, que supõe maior eficiência, qualidade e responsabilidade no tratamento do interesse público.

Os Estados, segundo os teóricos reformistas, achavam-se despreparados para as novas pressões desse ambiente globalizado, e, por isso precisavam ser repensados. O diagnóstico e a justificativa que nortearam e ainda norteiam esses movimentos de reforma também são comuns: o setor público é caracterizado como inchado, ineficiente, abrangendo áreas as quais poderiam ser assumidas pela iniciativa privada e, em outro nível, entende-se, que o setor privado é, geralmente, mais eficiente que o privado na produção de bens e serviços. Daí apontar-se que uma atividade somente deveria ser realizada pelo Estado quando houver uma razão persuasiva que justifique tal finalidade.

Assim, mudanças dessa natureza devem envolver um enorme esforço, que não se resume somente em uma vontade política de novos governantes, mas pressupõe uma correlação de forças políticas majoritárias, que forneça a sustentação para a aprovação das alterações necessárias.

1.3 A Experiência Brasileira

No Brasil, a implantação da administração pública burocrática deu-se com a criação do Departamento de Administração do Setor Público (DASP), em 1936, durante o primeiro Governo Vargas, representando a primeira reforma

administrativa do país, e, a sedimentação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica, na tentativa de suplantar a administração patrimonialista. No entanto, com a queda de Getúlio Vargas, em 1945, o Estado é tomado mais uma vez por práticas patrimonialistas, deteriorando de forma acentuada o aparelho do Estado.

Visando superar a rigidez burocrática implantada em 1936, foi editado o Decreto-Lei n.º 200, publicado em 1967, buscando dar maior efetividade à ação governamental, com a introdução de valores gerenciais, como autonomia de gestão, expansão da administração indireta, sobretudo com a criação de empresas e conservando forte centralização política na União.

Referido Decreto-Lei consolidou a reforma desse período, cujas linhas gerais podem ser assim resumidas: I – Princípios fundamentais: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle; II – Fixação do tripé planejamento, orçamento-programa, programação financeira de desembolso; III – Definição dos órgãos de apoio direto aos ministros, e, institucionalização dos de planejamento, coordenação e controle financeiro; IV – Estabelecimento de regras para constituição do “staff” de assessoramento imediato aos Ministros; V – Definição de normas administrativas básicas relativas a: administração financeira e contabilidade; revisão da legislação de pessoal, licitações e contratos; VI – Estruturação básica da Administração Federal e VII – Critérios para implementação.

O Estado brasileiro passou a ser representado por quatro pilares básicos: Administração Direta, Autarquias, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista. Daí decorre a distinção entre administração direta e indireta, prevalecendo até os nossos dias. A primeira é integrada pelos ministérios e órgãos da Presidência de República; a segunda, pelas autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista. Posteriormente, as fundações (que não pertenciam nem à administração direta, nem à indireta) foram incluídas na administração indireta, por força do que dispôs a Lei 7596/87. Manteve-se a verticalidade hierárquica nas estruturas dos órgãos, enquanto as atividades

administrativas auxiliares foram organizadas sob a forma de grandes sistemas. No âmbito da administração de pessoal, foram definidas diretrizes gerais para um novo plano de classificação de cargos e salários, e para a promoção do sistema de mérito. (WAHRLICH, 1984).

O governo federal através da edição do Ato Institucional n.º 8, de abril de 1969, determinou a implantação pelos governos estaduais, municipais e do Distrito Federal, de reformas administrativas pautadas nos mesmos princípios estabelecidos para a reforma já dinamizada no executivo federal.

A emergência do processo de abertura política no final da década de 70, foi acompanhada da mobilização de segmentos fortes do setor privado contrários à centralização burocrática, que se acentuou na seqüência dos governos autoritários. Por força dessas pressões, em 1979, durante o governo do Presidente Figueiredo, foi lançado o Programa Nacional de Desburocratização – PRND, e dentre suas principais orientações destacam-se: o papel suplementar do Estado no campo da iniciativa privada; o empenho em promover a privatização das empresas estatais, nos casos em que o controle público careça de justificativa; a manutenção do monopólio estatal, nos casos em que se configure motivo de segurança nacional, seja porque tais empresas criem condições efetivas para o desenvolvimento do próprio setor privado, seja quando contribuam para assegurar o controle nacional do processo de desenvolvimento. (WAHRLICH, 1984).

O PRND, juntamente com mudanças promovidas pela área econômica do governo, fez parte dos esforços de reforma para recuperação da credibilidade do regime autoritário. Neste contexto, ressalta-se como relevante a criação, em maio de 1979, da Secretaria de Controle das Empresas Estatais – SEST. A criação desta entidade foi significativa tendo em vista que efetivou o rompimento com a natureza empreendedora, autônoma e descentralizadora das estatais promovida pela reforma de 1967.

A reforma administrativa de 1979 reduziu a autonomia administrativa e eliminou a função empreendedora das empresas públicas. O objetivo

principal do regime autoritário era a transformação dessas entidades em instrumentos de política econômica a fim de reconquistar a legitimidade social. (ABU-EL-HAJ, 1991, p. 163).

Com o desencadeamento do processo de transição democrática, e a ascensão ao poder do governo civil em 1985, foi necessário o desenho de um novo arcabouço institucional para o Estado. Deste modo, foi convocada uma Assembléia Nacional, visando à elaboração de nova Constituição, dentro dos princípios democráticos.

O processo de expansão da administração indireta, decorrente da descentralização implementada pelo Decreto-Lei 200/67, fora diagnosticado como danoso ao Estado, que teria perdido o controle operacional da máquina pública por excesso de flexibilidade administrativa. Desse modo, em 1986, o governo Sarney constituiu grupo de estudo para reforma administrativa federal, tendo como objetivo central o fortalecimento da administração direta, por meio do restabelecimento de mecanismos de controle burocrático.

Não obstante, o objetivo de adequação do aparelho do Estado aos princípios do novo regime democrático, as diretrizes definidas para reforma e modernização da administração, concentraram-se: na racionalização de procedimentos para a contenção de gastos públicos e de outros instrumentos para padronização e gerenciamento de processos; na subordinação das fundações às mesmas normas e regulamentos que a administração direta; no estabelecimento do regime jurídico único para os servidores; e, na racionalização da estrutura da administração federal.

As reformas que se consubstanciaram na Constituição Federal de 1988, refletiram o complexo equilíbrio entre as forças liberais e estatizantes em conflito, e resultaram num processo ambíguo de centralização e descentralização administrativa. A Constituição impôs restrições para a intervenção do Estado na economia, ao mesmo tempo em que preservou monopólios estatais. Simultaneamente, aperfeiçoou a política social do Estado ampliada com a instituição dos direitos sociais.

Ao nível das relações intergovernamentais, a burocracia federal foi reforçada paralelamente ao processo deflagrado de descentralização político-administrativa. Transferiram-se recursos da União para estados e municípios, juntamente com a competência para execução de serviços sociais e de infraestrutura.

No plano das reformas econômicas, as empresas públicas e as sociedades de economia mista ficaram sujeitas ao mesmo regime jurídico que as empresas privadas, inclusive no que diz respeito às obrigações trabalhistas, fiscais e tributárias (CF, art.173 § 1º e 2º). A Constituição Federal dispôs, claramente, o papel do Estado enquanto agente normativo e regulador, encarregado da promoção, planejamento e fiscalização da atividade econômica. Esta mudança confirmou a tendência de contenção da atividade empresarial do Estado, não obstante a referida manutenção de monopólios estatais. Por outro lado, na ordem social, o Estado ampliou suas responsabilidades, determinando: o acesso universal e igualitário às ações e serviços de saúde; a assistência social, a quem dela necessitar; a educação básica obrigatória e gratuita; a promoção das atividades culturais e desportivas, da ciência e da tecnologia; a defesa e preservação do meio ambiente.

O final dos anos 80 e início dos 90, foi marcado pelo acirramento da crise fiscal, pelo descontrole inflacionário e pela formação de um consenso sobre a ineficiência do setor público. A burocracia – enquanto corpo de funcionários – passou a se constituir no alvo das críticas ao Estado. Colocou-se em evidência o déficit público e a necessidade de repensar o papel do Estado, assim como imputava-se ao aumento das demandas por serviços sociais, o caráter de ameaça à governabilidade democrática.

O período caracterizou-se pelas críticas ao modelo de Estado intervencionista e empresarial, e, por um forte apelo à modernização, visando a abertura de mercado e a inserção competitiva do país, na nova ordem econômica internacional.

A reforma do governo Collor (1990-1992), nasceu da constatação do esgotamento financeiro do Estado, e, da necessidade de redução do déficit público. O “enxugamento” da máquina com a eliminação de superposições, e a diminuição de custos constituíram-se em objetivos de reforma administrativa. O governo, baseando-se em um diagnóstico de gigantismo do Executivo federal, extinguiu e modificou o “status” de vários órgãos públicos, operou cortes de pessoal, não se tendo registro, entretanto, de uma filosofia definida ou de qualquer plano formal de reforma administrativa.

Ao contrário das reformas anteriores, esta não foi precedida de estudos e discussões mais abrangentes, envolvendo diagnóstico da situação existente, definição de princípios norteadores de reforma, detalhamento de medidas a serem adotadas, e, planejamento de sua implementação. A atual reforma foi concebida por um grupo restrito de assessores do Governo, e implementada pelo menos de início, por medidas provisórias, ou mesmo por atos administrativos internos, como no caso das medidas visando a redução de pessoal. A filosofia da reforma deve ser buscada, então, nos enunciados políticos de natureza geral do chefe de Governo e de sua equipe (...) modernização do Estado e melhoria da eficiência da máquina governamental, principalmente através de uma política de administração de recursos humanos mais austera. (CASTANHAR, 1991, p. 51-52).

Predominantemente orientadas pelo princípio do Estado mínimo, as ações do governo concentraram-se no incentivo à privatização, e a uma política industrial destinada a promover maior competitividade dos produtos brasileiros.

A ausência de uma filosofia de reforma, refletiu-se na criação e reprodução de padrões institucionais diversificados. O Programa Nacional de Desestatização foi implementado simultaneamente, ao avanço do processo de descentralização da gestão dos serviços sociais, com a regulamentação da política de saúde, cuja característica é a marcante presença do Estado na regulação e produção de serviços, (em verdade um desdobramento das diretrizes já definidas na Constituição Federal de 1988).

Não obstante os esforços de desestatização e o avanço da descentralização da política de saúde verificado neste período, as ações do governo Collor não conseguiram romper com a base institucional estabelecida a

partir dos anos 30, contribuindo para a continuidade do modelo centralizador e burocrático.

A partir de 1995, ocasião em que foi instaurado o primeiro governo Fernando Henrique Cardoso, a reforma gerencial foi introduzida no Brasil, em contexto semelhante ao de outros países da região, caracterizado pelo aprofundamento da crise do Estado, e pela emergência de reformas estruturais prometidas durante a campanha presidencial, e, iniciadas alguns meses antes da posse com o plano de estabilização econômica – Plano Real.

Podem ser identificadas duas fases no período que abrange os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso, na Presidência da República, de 1995 a 2002, com base no foco da reforma do Estado e estratégias de implementação.

1. A Primeira Fase: O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE.

Um dos primeiros movimentos de demonstração da então SAF – Secretaria da Administração Federal, em novo ministério que, além das funções tradicionais da gestão pública, assumiu o papel de coordenador da reforma do aparelho do Estado. Junto a esse novo ministério denominado de Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE, foi instalada a Câmara da Reforma do Estado, instância interministerial deliberativa sobre planos e projetos de implementação da reforma e um Conselho de Reforma do Estado, integrado por representantes da sociedade civil, com atribuições de assessorar a referida Câmara.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado, baseou-se num diagnóstico de crise do Estado – crise do modo de intervenção, dos modelos de administração e de financiamento do setor público – e, foi concebido levando-se em conta o conjunto das mudanças estruturais da ordem econômica, política e social, necessárias à inserção competitiva do Brasil na nova ordem mundial. Segundo Pereira (1998):

A reforma gerencial da administração pública é essencial, em curto prazo, para reduzir os custos do Estado e completar o ajuste fiscal, e, em médio prazo, para tornar o Estado mais eficiente, mais efetivo, melhor capacitado para defender o patrimônio público, mais capaz de atender às demandas dos cidadãos, a um custo compatível com as restrições econômicas impostas pelo dramático aumento da competição internacional, envolvido no processo de globalização. (PEREIRA, 1998, p. 45).

A reforma só avançou diante da necessidade de consolidação do ajuste fiscal, da busca do equilíbrio das contas públicas, mediante uma gestão fiscal responsável. Para tanto, foi editada a Lei Complementar n.º 101, de maio de 2000, inaugurando um novo ciclo para o controle das finanças públicas.

Referindo-se à Lei de Responsabilidade Fiscal, Delgado (2000) fala da observância dos seguintes princípios:

O da necessidade de ser estabelecido um processo de mudanças básicas nos ambientes institucionais vinculados à gestão fiscal; o de ser priorizada conduta administrativa que implique redução de despesas; o de afastar os beneficiários de privilégios do âmbito do setor público; o de aumentar as receitas, especialmente com a adoção de política fiscal, que reduza ou acabe com a sonegação; o de que deve ser instituída uma gestão fiscal responsável, com absoluta prioridade para o controle do gasto e do endividamento. (DELGADO, 2000, p. 35).

A quebra de paradigma que orienta o novo modelo de gestão pública orientada para resultados exige do Estado:

- Profissionalização do serviço público, incluindo a capacitação gerencial, e, desenvolvendo profissionais criativos, empreendedores e responsáveis por produtos e resultados;
- Flexibilização administrativa, dotando a máquina governamental de uma estrutura organizacional e operativa capaz de respostas ágeis no atendimento às demandas da sociedade, e, adequada à crescente complexidade do ambiente;

- Descentralização de suas ações, promovendo o aumento do controle e participação na implementação das políticas públicas; e,
- Modernização tecnológica, aparelhando a administração pública de ferramentas aptas a prestar o apoio necessário ao novo modelo de gestão.

Deve-se ressaltar que o Plano Diretor pautou-se numa nova visão das relações Estado-Sociedade, representando uma ruptura com o modelo institucional vigente nos últimos 60 anos. A filosofia da reforma refletiu uma influência significativa das idéias no NPM – *New Public Management*.

Referido plano foi elaborado com o objetivo de garantir a governança mediante novos modelos de financiamento, de organização e de gestão do setor público; aprofundar a descentralização de funções para estados e municípios; limitar a ação do Estado às atividades exclusivas, reservando as não-exclusivas ao setor público não-estatal e a produção de bens e serviços, à iniciativa privada.

Referindo-se à evolução do modelo gerencial, Rua (1997) apresenta algumas características centrais que compõem o que hoje se entende como administração pública gerencial e tem servido de orientação para a reforma no Brasil (RUA, 1997, p. 145):

- O foco é no cidadão, e as atividades se orientam para buscar resultados;
- O princípio da eficiência econômica cede espaço ao princípio da flexibilidade;
- Ênfase na criatividade e busca da qualidade;
- Descentralização, horizontalização das estruturas e organização em redes;
- Valorização do servidor, multiespecialidade e competição administrada;
- Participação dos agentes sociais e controle dos resultados.

Monteiro (1998), analisando a proposta da reforma gerencial, considera que ela representa um esforço de sistematização da estratégia de enfrentamento dos principais problemas da administração pública brasileira, uma vez que visa

aumentar simultaneamente a eficiência no aparelho estatal e a qualidade nos serviços prestados à sociedade. Esse modelo divide as atividades em quatro setores básicos, a saber:

QUADRO II
Administração Pública Gerencial – Setores Básicos

Núcleo Estratégico	Atividades Exclusivas	Serviços Não Exclusivos	Produção de Bens e Serviços para o Mercado
- Setor do Estado que edita leis, formula políticas e busca assegurar o seu cumprimento.	- São aquelas indelegáveis, e para cujo exercício é necessário o uso do poder do Estado (Segurança Pública, Controle, Fiscalização, Seguridade Social, etc).	- Prestação de serviços de alta relevância e que não podem ser adequadamente recompensados pelo mercado (universidades, hospitais, museus, etc).	- Representado pelo setor de infra-estrutura (empresas estatais).

Fonte: Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995, p.23)

No caso do Núcleo Estratégico, trata-se de restabelecer a capacidade governamental na formulação e avaliação de políticas públicas, as quais atendam os objetivos mais gerais da sociedade, e, sejam compatíveis com o interesse nacional.

Nos segmentos: Atividades Exclusivas e Serviços Não-Exclusivos, o objetivo é aumentar a eficiência e eficácia na prestação de serviços.

Finalmente, o último segmento, voltado para a produção de bens e serviços para o mercado, tem como proposta a privatização.

Para implementar a reforma, o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) elaborou e implantou os seguintes projetos:

- Reestruturação e Qualidade: com foco nos ministérios, esse projeto propõe a revisão de competências, a adoção de novos modelos institucionais (Agências, Organizações Sociais) e a privatização.
- Agências Executivas: a implementação de unidades piloto desse projeto pressupõe políticas públicas definidas; introdução de valores da reforma gerencial (ações voltadas para obtenção de resultados, avaliação de desempenho e foco na demanda dos clientes/usuários); controle de resultados; incorporação de novas técnicas de gestão privilegiando a gestão da qualidade.
- Organizações Sociais: a implementação desse modelo se dá com a extinção da entidade integrante do poder executivo federal e absorção de suas atividades por entidade pública não-estatal, não pertencente ao aparelho do Estado, que é qualificada como Organização Social, habilitando-a a gerir equipamentos e instalações do órgão extinto, e receber recursos do orçamento da União, para execução de atividade, mediante assinatura de contrato de gestão com o núcleo estratégico. Esse contrato estabelece resultados de: eficiência, eficácia e efetividade, e respectivos indicadores de desempenho, que a organização social deverá atender. A entidade pública não-estatal deverá implementar processo de planejamento estratégico e de reestruturação institucional, para capacitá-la na execução do contrato de gestão. Essas entidades também precisam instituir conselhos de administração, que deverão contar com a representação do segmento de usuários do setor no qual irão atuar.

2. A Segunda Fase: O Plano Plurianual. Como se posiciona a mudança das atividades de planejamento no conjunto da reforma do Estado no Brasil?

A partir da Constituição de 1988, o Poder Executivo inovou com a instituição do Plano Plurianual – PPA (CF, art. 165, § 1º) e, com a exigência de planos e orçamentos compatíveis entre si (CF, art. 165, § 7º). Definiram-se, dessa forma, a integração entre plano e orçamento, mediante a criação do Plano Plurianual – PPA, da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e da Lei Orçamentária Anual – LOA.

Após a Constituição, o primeiro PPA 1991-1995, foi desenhado como um Orçamento Plurianual de Investimentos – OPI ampliado, sem estar embasado por um projeto de governo definido para o qual fizesse a mediação com os orçamentos anuais. Como base para o desenvolvimento econômico e social, foram programados alguns investimentos em médio prazo, sem contudo assumir um caráter organizador e orientador das ações do governo. O plano apenas cumpriu as exigências constitucionais. Foi apresentado ao Congresso Nacional e aprovado quase sem discussão e emendas. Ainda no primeiro semestre de 1992, foi iniciada uma revisão do plano, concluída com a aprovação da Lei n.º 8.446, de 21/06/92. Esta, no entanto, foi de pouca valia, dado que praticamente a mesma época tinha início a abertura do processo de “impeachment”, terminado com o afastamento do presidente.

O segundo PPA 1996-1999, manteve a mesma natureza. De novo, o plano não será um guia para a ação, mas tão somente um OPI, sem articulação consistente com os projetos e ações.

O Programa Brasil em Ação foi o grande piloto que inspirou a compatibilização entre planejamento, orçamento e gestão. Lançado em agosto de 1996, surge como uma proposta inédita de organização e execução das ações de governo, transformadas em empreendimentos, segundo um novo modelo de gerenciamento.

O “Brasil em Ação”, oportunizou um monitoramento intensivo dos 42 (quarenta e dois) projetos selecionados no âmbito do PPA, 1996-1999, considerados prioritários para o desenvolvimento econômico e social do país. Este foi o embrião do modelo, depois adotado pelo PPA 2000-2003.

Com o respaldo da experiência do “Brasil em Ação”, o Governo Federal iniciou um processo de revisão dos instrumentos e normas jurídicas, que dão suporte ao planejamento, orçamento e gestão pública.

O Decreto n.º 2.829, de outubro de 1998, constitui a base legal para a reestruturação de todas as ações finalísticas do governo. Esse decreto determina que o programa seja a forma básica de integração entre plano e orçamentos, fixa os princípios de gerenciamento dos programas e do plano, cria a figura do gerente de programa, estabelece suas principais responsabilidades e cria a obrigação de avaliação anual de desempenho de programas e do plano.

Pouco tempo depois, o Ministério do Planejamento e Orçamento, emite a Portaria n.º 117, de 12/11/98 (substituída pela Portaria do Ministério de Orçamento e Gestão, n.º 42, de 14/04/99) alterando a classificação funcional utilizada nos orçamentos públicos, criando função, subfunção, programa, projeto, atividade e operações especiais. Os dois instrumentos, (Decreto, n.º 2.829 e Portaria n.º 42), conformam os marcos da reforma do sistema de planejamento e orçamento públicos.

O conteúdo de ambos os instrumentos, estabelece que, para a elaboração e execução do PPA e dos orçamentos, “toda ação finalística do governo deverá ser estruturada em Programas orientados para a consecução dos objetivos estratégicos definidos para o período do Plano” (Decreto, n.º 2.829, art. 1º). Define, também, que ação finalística é “aquela que proporciona bem ou serviço para atendimento direto a demandas da sociedade.” (Decreto, n.º 2.829, art., 1º, parágrafo único).

É importante notar, ainda, que o Decreto 2.829/98 não só obrigou a que todas as ações do governo fossem estruturadas em programas, como determinou que a classificação funcional-programática, fosse alterada para viabilizar a integração entre planejamento, orçamento e gestão.

O modelo anterior da classificação funcional-programática, apresentava listas rígidas de funções, programas e subprogramas, que já não se adequavam à realidade do setor público. Além disso, os projetos e atividades incluídos no orçamento eram padronizados e utilizados em diversos subprogramas, terminando por não estabelecer uma relação adequada dos projetos e atividades, com o problema específico que deveriam resolver.

A Portaria n.º 42, do Ministério de Orçamento e Gestão (MOG), de 14/04/99, define as novas categorias orçamentárias, que deverão permitir conexões mais articuladas com o PPA. Assim, são conceituados a função (tomada como definidora das políticas governamentais e entendida como o maior nível de agregação das diversas áreas de despesas públicas); a subfunção (representa uma partição da função, e visa agregar determinado subconjunto de despesas); o programa (instrumento de organização da ação governamental); o projeto; a atividade; e as operações especiais (despesas que não contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais não resultam um produto e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços, tais como: dívidas, ressarcimentos, transferências, indenizações, financiamentos e outras). (Portaria n.º 42, art. 1º e 2º).

Cada programa deverá conter: objetivo, órgão responsável, valor global, prazo de conclusão, prazo de financiamento, indicador que quantifique a situação que o programa tenha por fim modificar, metas correspondentes aos bens e serviços necessários para atingir o objetivo (regionalizadas) e ações não integrantes do orçamento necessárias à consecução do objetivo. Os programas constituídos predominantemente de ações continuadas (atividades) devem ter metas de qualidade com prazos definidos. Os programas passam a ser

estabelecidos em atos próprios da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, e, integram os PPA de cada nível de governo.

No esquema abaixo, pode-se visualizar as principais mudanças ocorridas na estrutura programática:

QUADRO III – Mudanças na estruturação dos programas

	Situação Anterior	Situação Atual
Programa	(1) Definido pela classificação funcional programática (orçamento)	(4) Definido no PPA para resolução de problema e definição de objetivos (planejamento, orçamento e gestão)
Ação	(2) Objetivo	(5) Produto
Sub-Título	(3) Produto	(6) Localização do gasto

Fonte: Escola Nacional de Administração Pública - Novo modelo de planejamento, orçamento e gestão, 2002, p. 11.

- (1) Os programas eram apenas classificadores do gasto público.
- (2) As ações de cada programa fixavam objetivos a serem atingidos. Tais objetivos não evidenciavam os produtos ofertados à sociedade.
- (3) O detalhamento das ações era feito através de subprojetos/subatividades, que expressavam o produto a ser atingido, sem que o mesmo estivesse voltado à resolução de um problema.
- (4) Os programas são constituídos a cada PPA. Para cada programa, são fixados objetivos a serem alcançados, com vistas à resolução de um problema. Desse modo, cada governo poderá ter sua estrutura própria de programas.
- (5) Na nova sistemática, a definição das ações (projetos, atividades e operações especiais) corresponde aos produtos ofertados à sociedade em cada um dos programas.
- (6) Com a nova estrutura programática, o detalhamento das ações apresenta a localização do gasto público, servindo de instrumento para identificação de sua distribuição geográfica.

As novas orientações conferem especial ênfase à gestão e à avaliação, e ordenam que cada programa seja dotado de um modelo de gerenciamento, com definição da unidade responsável, com controle de prazos e custos, com sistemas de informações gerenciais e com a designação de um gerente de programa. A avaliação compreenderá tanto o desempenho físico-financeiro, quanto a obtenção de resultados de desenvolvimento e o grau de satisfação da sociedade.

No que se refere à articulação plano-orçamento, evidencia-se a opção por superar-se a dicotomia estrutural entre os módulos do plano e os do orçamento, mediante a utilização de um único módulo integrador do plano com o orçamento, ou seja, o programa.

Em termos de estruturação, o plano termina no programa e o orçamento começa no programa, conferindo uma integração desde a origem, sem a necessidade de buscar-se compatibilização entre módulos diversificados. O programa como único módulo integrador e os projetos e atividades como instrumentos de realização dos programas que devem resultar em produtos, com metas correspondentes aos recursos alocados, requisitos para a gestão de um orçamento por programa ou por resultados. (MOG – Manual Técnico de Orçamento, 2000, p. 13).

Com as mudanças busca-se imprimir ao processo de planejamento e orçamento, uma perspectiva mais gerencial. A introdução de elementos que proporcionam o exercício da gestão cotidiana dos programas e de suas ações, a atribuição de responsabilidades, a prática da avaliação e a cobrança de resultados revelam um avanço conceitual e metodológico.

Não obstante as modificações na agenda de prioridades, pode-se resumir a reforma do Estado (1995 a 2002) em:

a) Medidas de implementação imediata:

- saneamento e medidas para controle com pessoal; enxugamento de cargos; Lei de Responsabilidade Fiscal; novo modelo de planejamento; informatização do sistema de compras governamentais.

b) Medidas de implementação gradual:

- medidas para garantia da estabilidade econômica e do ajuste fiscal; redesenho da área de atuação do Estado e de suas funções, remoção de obstáculos legais com emendas à Constituição, difusão e implantação do paradigma de gestão com qualidade visando a resultados, promoção da cultura de transparência administrativa e do controle social; reengenharia de processos com apoio de novas tecnologias de informação, e de comunicação; profissionalização dos quadros do governo.

1.4 A Reforma no Ceará

O ano de 1987 inaugura uma nova fase na política, e na administração do Estado do Ceará.

A chegada ao poder político estadual de jovens empresários nas eleições de 1986, representou um momento de ruptura com a classe política tradicional.

O discurso que elegeu o empresário Tasso Jereissati governador do Ceará entre outros pontos, ressaltava a necessidade de moralizar a política, dela afastando o grupo ligado às práticas clientelistas e fisiológicas que, na visão do futuro governador, impossibilitava o desenvolvimento estadual.

A administração pública no final do período de 1982-1986 encontrava-se virtualmente falida; o grupo que estava no poder, achava-se em condição de profundo desgaste, com a situação fiscal do Estado aproximando-se da insolvência do Tesouro.

O ator político da mudança desse quadro, foi o empresariado jovem, radicado no Centro Industrial do Ceará – CIC. Como mostra Lemenhe (1995),

analisando a vitória eleitoral de Tasso Jereissati, o poder dos coronéis ruiu em virtude de vários fatores, entre eles:

Existência pessoal definida num tempo e num espaço referenciados segundo valores da sociedade agrária, reprodução política sustentada por práticas clientelísticas e respaldada por um Estado autoritário, patrimonialismo sobrepujando a competição capitalista na constituição da fortuna de uma família; em síntese, o tradicionalismo que permeia as várias dimensões da vida desses sujeitos constringe a percepção de problemáticas postas por um novo contexto. (LEMENHE, 1995, p. 233).

No novo contexto, o Estado passa a ser percebido de forma diferente. Partindo da constatação de que grande parte da população cearense continuava marginalizada e alheia ao progresso, colocou-se como objetivo básico o rompimento do círculo vicioso da pobreza no Estado.

A política de governo do período 1987-1990, concebeu uma estratégia global de desenvolvimento para o Estado, que evidenciava a necessidade de um ajuste fiscal consistente. Assim, o Ceará iniciou o seu ajuste fiscal bem antes que as condições objetivas de aprofundamento da crise fiscal brasileira, impusessem graus de dificuldades crescentes no desempenho das atividades inerentes ao setor público. Houve uma oportuna antecipação das medidas posteriormente impostas à maioria dos Estados, decorrentes da dificuldade financeira que consumia a quase totalidade dos recursos públicos, no pagamento de despesas correntes, notadamente de salários e de amortização da dívida fundada, reduzindo drasticamente a capacidade de investimento.

O ajuste das contas públicas do Ceará iniciado em 1987, por meio de amplo e significativo conjunto de medidas que abrangeram a reestruturação administrativa e a implementação de rígidos controles financeiros, vem sendo aperfeiçoado, e, seus objetivos mantidos.

Para melhor compreensão da situação das finanças do Estado do Ceará, é importante destacar o conjunto de medidas adotadas inicialmente como integrantes do ajuste das contas públicas. Segundo o roteiro sugerido por Lima (1997), as ações compreenderam:

- Redução do prazo de transferência dos recursos recolhidos em nome do Estado pelo setor privado, de 10 para 1 dia útil;
- Modernização do sistema de arrecadação com a introdução de procedimentos informatizados e maior rigor na fiscalização;
- Introdução do Sistema Integrado de Contabilidade – SIC, que permitiu o controle de todas as etapas da produção do gasto público;
- Renegociação da dívida fundada, ampliando-se os prazos de amortização;
- Significativa redução dos gastos de pessoal, com a demissão de funcionários que acumulavam cargos irregulares, e, rígido controle dos salários. Em 1987, registrava-se um total de 120.529 servidores, e já em 1991, ocorria redução para 106.828 servidores.

O resultado que mais se destaca em consequência da austeridade fiscal a partir de 1987, diz respeito à mudança do regime fiscal, permitindo ao Estado restabelecer a sua margem de endividamento e, conseqüentemente, passar a dispor de capacidade própria para realizar inversões de capital. O Estado investiu, principalmente, na construção de infra-estrutura física, e na execução de programas estruturantes, e a sua capacidade em proporcionar um sistema eficaz de incentivos fiscais e financeiros viabilizou a atração de empreendimentos privados.

Além da elevação das receitas próprias e redução nas despesas correntes, o Governo renegociou suas dívidas, nas diversas modalidades, o que contribuiu para o reequilíbrio do seu fluxo de caixa.

O 2º “Governo das Mudanças” – Ciro Gomes 1991/1994 – conheceu quatro anos de superávit fiscal. A partir desse cenário favorável, foram feitos investimentos públicos focados na modernização do Estado, com destaque para

os projetos estruturantes, por meio dos quais foram lançadas as bases para a mudança do seu perfil socioeconômico, implantando-se, paralelamente, uma política de atração de investimentos.

Em relação ao governo anterior, retomou o diálogo com a sociedade civil, por intermédio do Pacto de Cooperação, que reunia as lideranças empresariais.

O 3º “Governo das Mudanças” – Tasso Jereissati 1995/1998 – lançou o Plano de Desenvolvimento Sustentável, que teve cinco vetores:

- Proteção do meio ambiente;
- Reordenamento do espaço;
- Capacitação da população;
- Geração de emprego e desenvolvimento sustentável da economia;
- Desenvolvimento da cultura, ciência, tecnologia e inovação. (CEARÁ - Ceará avançando nas mudanças: plano de desenvolvimento sustentável 1995-1998. Fortaleza: SEPLAN, 1995, p. 140).

O dado novo nesse plano é a proposição de um modelo de gestão pública integrada e participativa, tornando o Estado mais sensível às demandas da sociedade. Esse modelo é constituído por:

- Coordenação geral do governador e coordenação executiva dos secretários de governo e planejamento;
- Mediação governo-sociedade pelos Conselhos de participação da sociedade, Conselhos Regionais (nas 20 regiões em que se divide o Estado), e Conselhos de descentralização (nos municípios, e nas comunidades do Projeto São José, de combate à pobreza, financiado pelo Banco Mundial);
- Integração interna com os grupos de trabalhos interinstitucionais – GTI's, reunindo Secretarias por afinidades de ações, com a presença do planejamento, governo, ciência e tecnologia e cultura;

- Articulação externa, avaliando oportunidades e ameaças e interlocução com segmentos públicos e privados fora do Estado, no país e no exterior.

Esse governo se deu no cenário de reforma do Estado no âmbito federal, que previa as mudanças apontadas na sessão anterior deste trabalho.

A implantação do Plano Real, com a queda da inflação, reduziu drasticamente o imposto inflacionário (ganhos com a aplicação da receita e postergação do pagamento das despesas), levando o Governo a três anos de déficits: 1995, 1996 e 1997.

Nesse quadro, o Estado do Ceará foi impelido a aderir ao Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal (1997-2000), por meio de contrato assinado com o Governo Federal. Referido programa contempla entre outros itens os seguintes:

- Consolidação e refinanciamento da dívida financeira do Estado junto à União;
- Ajuste fiscal estrutural para estabilizar a relação dívida/PIB;
- Privatização da COELCE;
- Aumento das taxas de contribuição à aposentadoria;
- Aprofundamento da reforma administrativa e do programa de desestatização (privatização de empresas e municipalização/concessão dos serviços de saneamento básico);
- Esforço de arrecadação tributária; e
- Adequação das vinculações de receitas para dar maior flexibilidade orçamentária.

Foram extintos sete órgãos – quatro empresas públicas e sociedades de economia mista, duas fundações públicas e uma autarquia – e qualificadas como organização social, cinco entidades sem fins lucrativos nas áreas de saúde (Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar), cultura (Instituto de Arte e Cultura do Ceará), tecnologia (Instituto Centro de Ensino Tecnológico), agricultura irrigada (Instituto Agropólos do Ceará), e políticas públicas do trabalho (Instituto de Desenvolvimento do Trabalho).

Instituíram-se o controle da terceirização, e o novo modelo da gestão da tecnologia da informática. Criaram-se a Ouvidoria e o atendimento ao cidadão.

O 4º “Governo das Mudanças” – Tasso Jereissati 1999/2002 – adotou as seguintes estratégias:

- Capacitar a população para o desenvolvimento;
- Avançar no crescimento econômico;
- Melhorar a qualidade de vida da população;
- Garantir a oferta permanente de água e o convívio com o semi-árido;
- Aperfeiçoar a gestão pública. (CEARÁ - Consolidando o novo Ceará: plano de desenvolvimento sustentável 1999-2002. Fortaleza: SEPLAN, 2000, p. 56).

O plano ressalta, como metas para aprofundar a reforma, o aperfeiçoamento das atividades típicas do Estado, a integração das informações, a profissionalização do servidor público, a ouvidoria e justiça gratuita e a gestão participativa.

O item das atividades típicas do Estado contempla a melhoria na arrecadação, a implementação do Sistema Previdenciário Único e a consolidação do processo de reposicionamento estratégico do planejamento estadual.

Para assegurar a efetividade das políticas de governo, o plano propõe aperfeiçoar e disseminar métodos de pesquisa e processos de planejamento sistemático, integrativo e de orçamento, como instrumentos de gestão pública que possibilitem o acompanhamento e avaliação das ações.

O 5º “Governo das Mudanças” – Lúcio Alcântara 2003/2006 destaca em seu plano os seguintes eixos de integração:

- Ceará Empreendedor – desenvolvimento econômico;
- Ceará Vida Melhor – desenvolvimento social, cultural e meio ambiente;
- Ceará Integração – desenvolvimento local e regional;
- Ceará – Estado a Serviço do Cidadão – modelo de gestão: reestruturação e modernização institucional; acompanhamento e avaliação de metas e índices de inclusão social; gestão compartilhada, participação e controle social; descentralização e integração regional; mediação política e institucional; aperfeiçoar as ações de planejamento, finanças, controle; e promover a valorização do servidor. (CEARÁ - Ceará Cidadania: crescimento com inclusão social. Plano de Governo 2003-2006. Fortaleza: SEPLAN, 2003, p. 16).

Para tanto, alterou o aparato institucional, com a extinção do Instituto de Planejamento do Ceará – IPLANCE, e a criação de cinco Secretarias e uma Autarquia: Secretarias de Controladoria, Desenvolvimento Local e Regional, Esporte e Juventude, Trabalho e Empreendedorismo, Inclusão e Mobilização Social e do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE.

Em face da necessidade de fortalecer a capacidade de governança do Poder Executivo Estadual, implementou-se, em 2004, novas estratégias de gestão, destacando-se, entre outras, a criação do Programa de Fortalecimento da Governança Estadual, Gestão por Resultados e Gestão Fiscal, com a institucionalização do Comitê de Gestão por Resultados e Gestão Fiscal – COGERF, criado em agosto de 2004.

Outro importante passo com vistas à modernização da gestão, refere-se à elaboração do projeto estadual para o desenvolvimento do Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal – PNAGE, para a modernização da administração pública, priorizando a integração das funções planejamento, orçamento e gestão.

1.4.1 As Mudanças na Secretaria do Planejamento e Coordenação do Estado do Ceará - SEPLAN

A partir de 1995, quando se estabeleceu no Brasil uma nova estratégia para reforma da administração pública, a Secretaria do Planejamento e suas vinculadas ousaram resgatar a prática de planejamento, como ferramenta eficaz de alocação dos recursos públicos, incorporando efetivamente à gestão pública, os instrumentos de planejamento previstos na Constituição Federal.

Para tanto, as atividades do Sistema SEPLAN foram fortalecidas, cabendo-lhes o grande desafio de integrar os novos sistemas de planejamento e orçamento, cuja prática vem sendo exercitada e aprimorada continuamente.

O ano de 1998, foi marcado por ações desenvolvidas para o aperfeiçoamento da missão da SEPLAN. Durante 03 meses, os trabalhos desenvolvidos culminaram com a concepção de um novo modelo, envolvendo a definição do negócio da Secretaria, dos seus clientes e parceiros, dos produtos e serviços, do direcionamento estratégico, da modelagem da arquitetura organizacional, dentre outros pontos.

Segundo o Relatório de Atividades 1995-2002 (SEPLAN, 2002, p. 9), o novo modelo ficou assim definido:

MISSÃO

- Coordenar o processo de planejamento para efetividade das ações do Governo.

VISÃO

- Consolidar-se, até 2006, como referencial de excelência em planejamento governamental, sendo reconhecida como um centro que otimiza as ações do Governo.

FOCOS ESTRATÉGICOS

- Aperfeiçoar os mecanismos de relacionamento e articulação político-institucional com clientes e parceiros.
- Incorporar novas metodologias e tecnologias que privilegiem mecanismos de inclusão, articulação e participação dos agentes institucionais envolvidos.
- Manter o foco nos clientes e parceiros, assegurando um elevado padrão de qualidade nos produtos e serviços ofertados.

Dentro do reposicionamento estratégico levado a efeito, avanços foram alcançados em áreas importantes, de que são exemplos, a implantação do novo modelo de Tecnologia da Informação, tendo como resultante a estruturação da Superintendência da Tecnologia da Informação (STI), além do Conselho Superior de Informática dos órgãos/entidades estaduais.

Como órgão responsável pela coordenação do processo de planejamento para a efetividade das ações de governo, a SEPLAN coordena a elaboração do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e da Lei Orçamentária Anual (LOA), graças ao redesenho de processos de planejamento focado na melhoria da Gestão do Orçamento Anual. Acrescente-se, ainda, o investimento na capacitação de servidores, destacando-se o Programa de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento em Gestão Pública, ministrado pela Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, beneficiando cerca de 300 servidores nas diversas áreas de planejamento do Estado.

Para elaboração do PPA 2000-2003 (Lei n.º 12.990, de 30/12/1999), de acordo com o Art. 203 da Constituição do Estado do Ceará, a SEPLAN buscou conhecer as orientações básicas do então Ministério do Planejamento e Orçamento – MOG, referentes à estruturação do PPA da União. Assim, o PPA do Estado, seguindo a metodologia e enfoque gerencial compatível com o da União, trouxe inovações que não só ofereceram maior transparência na aplicação dos

recursos públicos, como também deram mais lógica à forma de apresentação dos programas.

Com relação à elaboração das Leis Orçamentárias (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA), a SEPLAN vem empreendendo esforços para aprimorar o processo de alocação dos recursos públicos. Nessa perspectiva, foram instituídas várias atividades com o objetivo de aprimorar os processos, com destaque para:

- A integração do sistema orçamentário estadual com o sistema de planejamento, facilitando a priorização dos programas de governo, no processo decisório de alocação de recursos;
- Melhoria dos processos de elaboração e execução orçamentária, e dos mecanismos de gerenciamento interno e externo;
- Aperfeiçoamento do Sistema Integrado de Orçamento e Finanças – SIOF, sob o ponto de vista organizacional e de rotinas administrativas e técnico-operacionais;
- Desenvolvimento de uma nova plataforma tecnológica de suporte às ações inerentes ao processo orçamentário, por intermédio da modernização do SIOF.

No que se refere ao acompanhamento da ação governamental, a partir de 2000, foi implantado o módulo de monitoramento das metas físicas e de desempenho dos programas no Sistema Integrado de Acompanhamento de Projetos – SIAP, que, até 1999, limitava-se ao gerenciamento e acompanhamento da execução orçamentário-financeira dos projetos e atividades finalísticas do Governo.

Com acesso direto (rede Intra-estado), via SIAP, as Secretarias, coordenando as respectivas entidades vinculadas, priorizam sua programação

financeira mensal, e realizam o acompanhamento dos projetos, com periodicidade mensal, e, dos programas, trimestralmente, com informações sobre o estágio de execução dos seus produtos, alcance dos indicadores e cumprimento dos seus objetivos.

Visando disponibilizar informações gerenciais sobre o andamento das ações de governo por programa, produto, Secretarias setoriais e municípios, foi implantado o Sistema de Informações de Ações Governamentais – SIAG. A esse respeito, a SEPLAN elaborou um manual de acompanhamento dos programas de governo, visando à melhoria da qualidade das informações do SIAP, bem como pretendeu torná-lo mais eficiente, como ferramenta gerencial e fonte de alimentação do SIAG.

CAPÍTULO 2

2 REFERENCIAL TEÓRICO PARA INTERPRETAÇÃO DAS CATEGORIAS INVESTIGADAS

Em um mundo onde os desafios são cada vez mais abrangentes e complexos, a “performance” do setor público é fundamental, como já foi assinalado por Osborne e Gaebler (1994). A partir dos argumentos desses autores, pode-se afirmar que a simples retirada de carga dos governos é absurda: o que está em jogo é a qualidade de desempenho dos governos nos planos: econômicos (favorecendo a competitividade), social (tecendo a harmonia) e político-administrativo (exercitando sua governança).

Num contexto de profundo questionamento do papel do Estado e de escassez de recursos públicos para responder ao conjunto das demandas sociais, cabe repensar a organização do Estado – como agente capaz de impulsionar novas soluções – e as políticas para melhorar a qualidade do serviço e a produtividade do setor público.

O pano de fundo desta discussão é a reforma do aparelho do Estado que trouxe os temas do fortalecimento da capacidade de governo (governança), eficiência e melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos. Para alcançar tais resultados, a reforma propôs uma mudança no quadro constitucional legal, a criação de novos formatos institucionais (agências executivas e organizações sociais), a mudança da cultura burocrática para uma cultura gerencial e novos instrumentos de gestão pública.

O eixo central da proposta do Governo para a reforma do Estado, parte da análise histórica dos três tipos de Administração Pública (patrimonialista, burocrática, gerencial). Defende o modelo gerencial, que estaria baseado no controle de resultados, na competição administrada e na busca de eficiência, e critica o modelo burocrático, que estaria baseado no controle de processos e na busca de efetividade e eficácia das decisões. O modelo patrimonialista estaria

superado, tendo em vista o atual estágio de desenvolvimento da sociedade civil, e da conquista de um grau maior de cidadania no país.

Com base no exposto, considera-se fundamental para o presente estudo, buscar referências para conceituar as seguintes categorias: governança, planejamento estratégico, descentralização e gestão por resultados.

2.1 Governança

Os conceitos de governabilidade/governança, embora tenham existido de forma embrionária desde o surgimento dos Estados modernos no século XIX (Estado liberal-democrático), apenas num período mais próximo, começaram a integrar o debate nos meios acadêmico e político.

A literatura nacional e internacional, aponta uma geração de análises sobre governabilidade e crise de governabilidade, ligada às condições de sustentação das políticas de ajuste, em contexto democrático. Liderando esse tipo de análise, estão as agências internacionais de financiamento, com destaque para o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional – FMI. Os trabalhos do Banco Mundial passam, nos anos recentes, a referir-se ao termo “*governance*”. Grande parte deles, preocupa-se com a origem e as distintas formas de definição do termo, e, quase todos, implícita ou explicitamente, associam à concepção de “*governance*” a noção de “*good governance*”.

Assim, para o Banco Mundial, a definição geral de “*governance*” encontra-se intrinsecamente associada à capacidade governativa. Dessa forma, “*good governance*”, passa a ser requisito indispensável para um desenvolvimento sustentado, que incorpora ao crescimento econômico equidade social, e também direitos humanos.

Esse pressuposto do “bom governo”, equitativo e democrático, é incorporado no Brasil, como de resto na maioria dos países, que enfrentam a tarefa de formular e implementar as políticas de ajuste.

A literatura recente incorpora o novo conceito, partindo da definição do Banco Mundial, que refere-se ao modo como a autoridade é exercida no gerenciamento dos recursos do país em direção ao desenvolvimento. “*Governance*”, conforme Melo (1995), refere-se ao “*modus operandi*” das políticas governamentais – que inclui, dentre outras, questões ligadas ao formato político-institucional dos processos decisórios, à participação e descentralização, aos mecanismos de financiamento das políticas e ao alcance global dos programas.

Reis (1995), embora use o termo governabilidade, chama atenção contra essa simplificação, que reduz a capacidade estatal de governar a características da máquina do Estado.

Segundo o autor

“Há a sociedade e há a política. E o desafio crucial reside na obtenção daquela forma específica de articulação do Estado com a sociedade, na qual se reconheça que o problema da administração eficiente não pode ser dissociado do problema político, ou seja, do problema de garantir também a operação democrática do Estado”. (REIS, 1995, p. 41).

Após esta breve passagem pelas definições gerais dos conceitos abordados, a seguir será analisada, sob o prisma dos autores brasileiros Bresser Pereira e Eli Diniz, a governabilidade, a governança, sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e de seu aparelho.

O texto do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE, que foi o documento-base da reforma empreendida pelo Presidente Fernando Henrique, faz uma citação direta às categorias da governabilidade e governança na sua seção introdutória, limitando-se a defini-las de forma implícita ao afirmar que o grande objetivo do Plano Diretor e da reforma, era ampliar a governança do

aparelho do Estado, dado que, na sua concepção, o Estado brasileiro e o seu governo de então, não careciam de problemas de governabilidade.

Segundo o PDRAE (1995), o governo brasileiro atual não carece de “governabilidade”, dada a sua legitimidade democrática, advinda da consagração eleitoral e o apoio com que conta. Ele enfrenta, contudo, um grave problema de governança, pois a sua capacidade de formular/implementar as políticas públicas é limitada pela rigidez e ineficiência do aparelho burocrático do Estado.

No entanto, o autor do PDRAE (Bresser Pereira), faz uma distinção bem clara entre a governabilidade e a governança em uma de suas obras. Nesta ele diz de maneira textual:

“A governabilidade e a governança são conceitos mal-entendidos, freqüentemente confundidos. Para mim, governabilidade é uma capacidade política de governar derivada da relação de legitimidade do Estado e do seu governo com a sociedade; governança é a capacidade financeira e administrativa, em sentido amplo, de um governo implementar políticas”. (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 33).

Pode-se perceber nesta definição uma semelhança com aquela exposta no PDRAE, sendo possível inferir, também, que para o autor o traço distintivo entre a governabilidade e a governança é o seu caráter intrínseco, ou seja, a sua ligação orgânica com o conteúdo da ação estatal ou com a sua forma.

Quanto à ligação com a reforma do Estado e de seu aparelho, a posição de Bresser Pereira destaca a relação da governança apenas com o aparelho e a governabilidade com a reforma do Estado, entendida de acordo com a definição do PDRAE, ou seja, como um projeto muito mais amplo que abrange o Estado e o conjunto da sociedade.

Já a autora Eli Diniz (1996), adota como o seu principal objeto de análise a reforma do Estado no Brasil (entendida no sentido lato), destacando a transição de um regime autoritário para o democrático. Analisa, também, a reforma como parte do processo maior de fortalecimento da governabilidade, por meio da consolidação/institucionalização da democracia em si, e da incorporação de setores da sociedade civil no interior do aparelho do Estado, em oposição ao chamado insulamento burocrático.²

Na sua perspectiva, a autora caracteriza a crise do Estado, não como uma incapacidade do aparelho em absorver as novas demandas sociais e políticas advindas com a transição, mas, sim como uma lacuna entre o que ela chama de hiperatividade decisória da burocracia governamental no nível estratégico e a falência do Estado em termos operacionais.

A sua concepção de governabilidade, refere-se às condições sistêmicas de exercício do poder por parte do Estado, numa determinada sociedade. Seria uma somatória dos instrumentos institucionais, recursos financeiros e meios políticos de execução das metas definidas. As principais características da governabilidade de acordo com a autora são:

- A forma de governo, ou seja, se o sistema é parlamentarista, presidencialista ou misto;
- A relação Executivo-Legislativo. Se esta for mais assimétrica para um ou para outro, podem surgir dificuldades de coordenação política e institucional, vitais para a governabilidade plena;

² Este fenômeno de insulamento burocrático consiste num tipo de comportamento que valoriza o conhecimento técnico em detrimento da participação dos cidadãos no ciclo das políticas públicas. Pressupõe uma relativa autonomia da burocracia para a definição e operacionalização das ações do Estado.

- A composição, formação e dinâmica do sistema partidário (com poucos ou muitos partidos), o que pode dificultar a relação Executivo-Legislativo e Estado-sociedade;
- O sistema eleitoral, que no Brasil combina um parlamento com desequilíbrio na representação dos Estados das regiões norte-nordeste, e o regime proporcional sem fidelidade partidária e a cláusula de barreira;
- O regime federativo caracterizado pelas suas assimetrias, pelas disputas entre unidades da federação e pelos inúmeros pontos de veto;
- O sistema de intermediação de interesses vigente na sociedade (corporativista, institucional, pluralista, dentre outros);
- Todo o conjunto das relações Estado-sociedade, ou seja, as relações dos movimentos organizados, associações com o Estado, no sentido de ampliar a sua participação no ciclo das políticas públicas.

Já a governança (que a autora chama “*governance*”, adotando o termo original proposto pelo Banco Mundial), relaciona-se mais com a capacidade de governo do Estado no sentido lato, envolvendo a sua capacidade de ação na implementação das políticas e consecução das metas coletivas. Pode-se entendê-la, como o conjunto dos mecanismos/procedimentos, que se relacionam com a dimensão participativa e plural da sociedade, incorporando visões dos seus vários segmentos.

Destaca-se, nesse contexto, as capacidades de comando, coordenação, intervenção e implementação, como componentes fundamentais da governança, além do reforço dos mecanismos formais de prestação de contas e a

institucionalização da cobrança, por parte dos usuários dos serviços do Estado, introduzindo o novo conceito de “*accountability*”³.

É importante salientar, a interseção que a autora faz entre os dois conceitos, sem a distinção nítida do autor citado anteriormente, representando uma fusão das dimensões técnica e política no interior do aparelho do Estado. A governança é também relacionada com o resgate ou recuperação da noção de interesse público, um pouco abalada pelos efeitos da globalização. Para Diniz (1996), a ação estatal dissociada de alguma noção de bem comum e da garantia da preservação de certo grau de responsabilidade pública no processo decisório, não possui legitimidade suficiente.

A relação que a governabilidade/governança mantém com a temática maior da reforma do Estado, é também destacada pela autora. Para Diniz (1996), o objetivo da consolidação do regime democrático precisa ser pensado em conjunto, com a temática da reforma do Estado, o que exige que a sua ação esteja sintonizada com um projeto mais amplo.

Pode-se perceber que é quase consensual entre os 02 autores, que as variáveis de governabilidade e governança mantêm entre si uma relação muito forte, sendo complementares, e, o seu vínculo dinâmico e indissolúvel. As diferenças entre estas duas categorias residem, sobretudo, no seu caráter intrínseco, ou seja, na sua ligação orgânica com o conteúdo da ação estatal (exercício do poder), ou com a sua forma (capacidade de governo para formular e implementar as suas políticas).

Os autores distinguem-se por alguns traços, quais sejam: a visão da governabilidade, como um axioma garantido pelo processo de redemocratização recente posta por Bresser Pereira, e, a ênfase dada por Eli Diniz à conexão desta temática com a reforma do Estado como um todo, a institucionalização da democracia e, em especial, com o incremento da participação dos cidadãos.

³ Não existe uma tradução literal do termo *accountability* para o português, sendo a mais próxima a capacidade de prestar contas ou uma capacidade de se fazer transparente.

2.2 Planejamento Estratégico

Com a mudança constante dos cenários econômicos no mundo, inclusive no Brasil, surgem alguns fatores negativos sobre os quais deverá se concentrar a atenção dos governos. Questões como, reduzido crescimento econômico, globalização, regulamentação, inflação e escassez de recursos, deverão alertar as organizações para a utilização e aperfeiçoamento do planejamento.

Organizações bem sucedidas utilizam-se de ferramentas de gestão com o objetivo de responder rapidamente às mudanças provocadas pelas transformações no ambiente, conseqüentemente gerando resultados mais consistentes.

No entanto, apesar do planejamento estratégico ser uma prática comum em empresas privadas, não se observa sua utilização sistemática como ferramenta gerencial na administração pública. Por sua vez, a gestão calcada no planejamento, também é uma necessidade do setor público, advinda fundamentalmente de dois pontos: primeiro, a transparência fiscal e a crescente conscientização do cidadão, que impõe ao governo um maior compromisso com as demandas sociais, e, com a qualidade do serviço prestado; segundo, a escassez de recursos que leva o governo a definir prioridades, com base na eficiência⁴, na economia e na praticidade.

Nessa perspectiva, o papel do planejamento estratégico na administração pública é principalmente relevante para a execução de políticas e diretrizes do governo. Para Halgib (2001), o planejamento estratégico:

“É uma ferramenta de gestão, que possibilita desencadear mecanismos de participação em diversos níveis de decisão e direcionar a aplicação dos recursos disponíveis visando atingir determinados objetivos a curto, médio e

⁴ Conforme Maximiano (2000, p.123), “a eficiência de um sistema depende de como seus recursos são utilizados. O princípio geral da eficiência é o da relação entre esforço e resultado. Quanto menor o esforço necessário para produzir um resultado, mais eficiente é o processo”.

longo prazo. Permite estabelecer uma rota comum com o conhecimento das dificuldades e facilidades do ambiente". (HALGIB, 2001, p. 50).

Para LEITÃO (1995, p. 60), planejamento estratégico "é um processo que consiste na análise sistemática da situação atual e das ameaças e oportunidades futuras, visando à formulação de estratégias, objetivos e ações".

De outra forma, planejamento estratégico é definido por ACKOFF (1975) como um processo de planejamento orientado para o futuro, utilizado por uma organização para o desenvolvimento de sua missão, metas, objetivos e planos de ação que influenciam o ambiente interno e externo.

Por seu lado, MOTTA (1979) conceitua planejamento estratégico como sendo um procedimento de planejamento pró-ativo, que envolve análise presente e futura das condições ambientais, e desenvolve estratégias e táticas para criar um futuro melhor para indivíduos, grupos, organizações e sociedade.

Segundo Maximiano (2000), as premissas básicas para o desenvolvimento do processo de implementação do planejamento estratégico são:

- Análise externa e interna, levando em conta os pontos fortes e fracos, e as oportunidades e ameaças do ambiente;
- Estabelecimento da missão;
- Definição de objetivos;
- Elaboração das estratégias e da forma que serão implementadas.

Para melhor entender as principais características do planejamento estratégico, apresenta-se a seguir de forma resumida, fazendo uma comparação entre planejamento tradicional e o planejamento estratégico.

QUADRO IV – MODELOS DE PLANEJAMENTO

	TRADICIONAL	ESTRATÉGICO
Sistema	Fechado	Aberto
Ênfase	Eficiência	Eficácia
Ambiente	Interno	Externo (e interno)
Processo	Dedutivo	Indutivo
Amplitude	Longo prazo	Curto e médio prazo
Análise	Retrospectiva	Prospectiva
Estrutura	Centralizada	Descentralizada e Integrada
Dados Informativos	Quantitativos	Quantitativos e Qualitativos
Finalidade	Determinística	Evolutiva
Produto	Pleno	Decisões críticas
Função	Órgão de planejamento	Dirigentes
Processo decisório	Ciência exata	Arte complexa (processo interativo)
Participação	Centralizado	Integração participativa

Fonte: LEITÃO (1995, p. 70).

Segundo as colocações de LEITÃO (1995), as instituições públicas, por serem criadas e sustentadas pelo poder público, geralmente têm a sua sobrevivência garantida e, portanto, não desenvolvem grandes preocupações com ameaças e oportunidades. Ao mesmo tempo, encontram grandes dificuldades para definir e operacionalizar os seus objetivos, assim como carecem de habilidade gerencial, para estabelecerem mudanças rápidas.

O planejamento estratégico, como é abordado por LEITÃO (1995), é muito mais do que uma metodologia; ele implica em uma nova postura organizacional, e nova forma de administrar. Logo, está se lidando com um exercício intelectual que combina criatividade e racionalidade, e requer visão e liderança, que tem

implicações no comportamento e formas de trabalhar. Assim, o planejamento pode se constituir num importante instrumento de gestão, ao permitir a análise da organização, através do estabelecimento da sua missão e do levantamento das potencialidades e fragilidades dos diversos programas, atividades, ambientes e instalações.

O processo de planejamento estratégico passa a ser um dos primeiros passos de uma administração eficiente, e de uma liderança criativa e, como salienta LEITÃO (1995), mesmo que não se atinja imediatamente os resultados esperados, vale o exercício do planejamento estratégico, assim como, o aprofundamento sobre os aspectos internos e externos da organização que resultaram desta nova postura. Ela deve ao longo do processo aprender com o mesmo e aperfeiçoá-lo de forma que possa tornar-se permanente e contínuo, na organização.

A difusão e incorporação de uma rotina de trabalho que privilegie uma postura crítica e analítica, que tenha como fundamentação uma interface com o contexto organizacional, vêm a ser a principal contribuição do planejamento estratégico. Isto, por si só, seria suficiente para justificar sua aplicação na gestão pública, tão carente de processos desta natureza.

2.3 Descentralização

A descentralização como alternativa de estratégia para a melhoria na gestão das políticas públicas, e principalmente das políticas sociais, não é tema assim tão recente, senão no discurso brasileiro, com certeza nos documentos e textos internacionais. Como recorda Spink (1993), já no início da década de 60 os consultores da ONU recomendavam, aos países em desenvolvimento, a descentralização política, administrativa e fiscal, como solução para os graves problemas enfrentados.

A discussão sobre a descentralização toma uma dimensão maior no Brasil nos anos 80, num contexto de crise fiscal do Estado e de redefinição das políticas sociais. Nesse período, o país passa por um processo de redemocratização, tornando-se premente uma nova relação a ser estabelecida, tanto entre as esferas de governo como também entre Estado e a sociedade. Essas aspirações encontram-se presentes na elaboração e promulgação da Constituição de 1988, significativa na consolidação de conquistas sociais.

No contexto de redefinição do papel do Estado, a descentralização é vista como um passo importante na nova forma de atuação do setor público, constituindo-se uma bandeira defendida por vários setores da sociedade, e, que se institucionaliza na Constituição de 1988.

Médice e Maciel (1996), endossam essa análise do processo no país ressaltando outros aspectos. Os autores consideram que nos anos 80

“A crise do financiamento das políticas públicas federais no início da década, e os reclamos de importantes segmentos da sociedade brasileira, quanto às características concentradoras e centralizadoras do modelo econômico, agregavam, às bandeiras democráticas o problema da descentralização política, administrativa e fiscal” (MÉDICE E MACIEL, 1996, p. 44).

Isso porque a descentralização sobre estes três aspectos tornava urgente, uma vez que possibilitaria às esferas subnacionais terem mais poder, mais autonomia, mais recursos para a gestão de suas políticas básicas, e em programas estratégicos de desenvolvimento local sustentado e geração de emprego e renda.

Tomando de empréstimo e numa tentativa de sintetizar a revisão de literatura feita por Piera (1992, p.92-107), é possível identificar que a discussão sobre a descentralização, fundamenta-se em dois planos: um jurídico e um político-institucional. No plano jurídico, a descentralização é concebida como um processo de transferência de competências e de poderes entre órgãos, ou dentro

de um mesmo órgão, enquanto sujeitos de imputação jurídica, vinculada à idéia de desconcentração, ou delegação de funções. De outro modo, a descentralização é concebida como ruptura de um vínculo hierárquico preexistente, e relaciona-se basicamente à idéia de competências exclusivas. Nesse caso, descentralização implica na ausência de intervenção de qualquer outro órgão ou instância.

No plano político-institucional, a descentralização é concebida como desagregação do poder público, através de diversas modalidades, que vão de uma simples desconcentração de atividades, até a descentralização do poder decisório, ou seja, da transferência de competências ou poderes do centro para a periferia. Neste plano, é possível identificar três dimensões complementares: a administrativa, a social e a política.

Na dimensão administrativa, a descentralização refere-se à delegação, ou seja, à transferência de competências e de funções entre unidades, entre esferas de governo ou entre órgãos. Esta concepção de descentralização é justificada em função da necessidade de se buscar maior eficácia na gestão pública, eliminação de intermediações burocráticas e possibilidade de um contato mais próximo com o cidadão, o que geraria maior fidelidade às demandas sociais e melhor adequação da administração ao cumprimento de seus objetivos.

Na dimensão social, a descentralização traduz-se como participação social na gestão pública. Trata-se de uma passagem de parcelas de poder, competências e funções, segundo o caso, da administração pública para a sociedade civil. Pode ocorrer sob diversas formas e com diversas combinações. Desse modo, a descentralização é tratada como estratégia de capacitação de grupos sociais para decidirem sobre problemas da gestão pública local, seja estruturando formas institucionais capazes de expressar a vontade coletiva nas instâncias de tomada de decisão, seja como forma de possibilitar à população, exercer funções de fiscalização e controle sobre a gestão dos serviços públicos.

Além disso, a descentralização é também concebida como estratégia para o estabelecimento de modalidades de parcerias com os setores sociais, assim como de transferência, para o setor privado, da execução de tarefas antes consideradas de competência exclusiva do setor público.

Na dimensão política, a descentralização é uma estratégia para redistribuição do poder político do Estado, do nível central para os níveis periféricos. Baseia-se na concepção de que a descentralização afeta as relações de poder, e introduz novos conflitos nas relações entre esferas de governo e na distribuição de poder e bens entre diferentes grupos na sociedade. Este entendimento fundamenta-se no conceito de descentralização enquanto processo político e é justificada como estratégia para democratização do poder, através da ampliação dos níveis de participação cidadã e da multiplicação de estruturas de poder, com vistas à melhoria da eficiência da gestão pública.

Diante do exposto, é possível verificar que o debate acerca da descentralização envolve várias dimensões, e pode ser aplicada em vários contextos. Nas discussões contemporâneas sobre reestruturação do Estado, ela vem sendo concebida, tanto como mecanismo de redução das funções básicas e indispensáveis do Estado, quanto como sinônimo de democratização da administração pública, através da multiplicação de estruturas de poder. Isto significa um “*continuum*”, que vai da simples transferência de competências a uma complexa reestruturação do poder decisório (Castro, 1991).

Apesar da diversidade de abordagens sobre o tema, existe certo consenso em torno de idéias centrais, como transferência de recursos financeiros e de poder decisório, controle social sobre a aplicação de recursos, aumento de responsabilidades e das competências locais.

Entretanto, este consenso ainda não soluciona certa tensão presente na discussão, fruto da polarização com seu outro extremo, a centralização. Esta situação é analisada no estudo de Vieira (1971). Ao buscar construir uma teoria da descentralização, considera ele que:

A análise do problema geralmente tem sido baseada numa posição doutrinária apriorística: descentralização é bom; centralização é mau”, e adverte que “ o *continuum* centralização X descentralização deve ser estudado globalmente (VIEIRA, 1971, p. 77).

A tendência do debate sobre a descentralização, parece apontar para uma articulação entre a dimensão normativa, que privilegia a discussão sobre arranjos institucionais, e a dimensão política, que privilegia os embates de poder, tanto entre níveis de governo, como entre atores políticos e sociais distintos. Esta tendência parte do reconhecimento de que a descentralização afeta as relações de poder e introduz novos conflitos nas relações entre esferas de governo e entre grupos distintos da sociedade, não podendo, portanto, ser concebida apenas na sua dimensão formal/legal.

Nesse sentido, o “*continuum*” descentralização-centralização é estratégico para as reformas institucionais e políticas, que vêm ocorrendo nos países da América Latina. Os estudos sobre as reformas políticas destes países, demonstram que a ênfase dada à descentralização nas últimas décadas é fruto dos seus processos de redemocratização, e sua adoção como política de governo visa legitimar novos regimes políticos.

2.4 Gestão por Resultados

A gestão pública por resultados “é um modelo em que setor público passa a adotar uma postura empreendedora, voltada para o cidadão como cliente e buscando padrões ótimos de eficiência, eficácia e efetividade, com ética e transparência” (HOLANDA, ROSA e ALBUQUERQUE, 2004, p.6).

A idéia central consiste em voltar as organizações públicas para os seus clientes, tornando-as preocupadas com a acessibilidade e qualidade dos serviços prestados, e com a satisfação das necessidades de seu público.

Conforme explicita Ribeiro (1997),

As mais visíveis vantagens da Administração Pública Gerencial são: a flexibilidade, a criatividade, o incentivo às inovações, a orientação para a obtenção de resultados, a avaliação de resultados através de indicadores de desempenho e a autonomia na gestão com o controle de resultados a “posteriori” (RIBEIRO, 1997, p. 17).

Ainda a esse respeito, Osborne e Gaebler enfatizam que:

Ao contrário da Administração Burocrática, fixada nos controles formais, que se concentra excessivamente sobre as entradas dos recursos, a gestão empreendedora enfatiza o controle sobre as saídas, os resultados (OSBORNE E GAEBLER, 1994, p. 15).

Popovich (1998), define que um dos principais fatores que geram a necessidade de mudanças nas organizações de governo, é a percepção de desperdício e ineficiência, uma vez que grande parte dos cidadãos acredita que o setor público é ineficiente e não efetivo na provisão de serviços (segurança, educação, empregos e oportunidades). Soma-se a isso um aumento da exigência dos clientes que esperam mais e demandam mais, traduzindo-se na necessidade de melhor qualidade, mais serviços e maior produtividade. É nesse sentido que a administração com foco no cidadão, assume um importante papel no resgate da legitimidade das organizações governamentais, mantendo a consistência com os valores democráticos da sociedade. Assim, a administração com foco no cidadão seria a construção de uma administração pública eficiente e que preserva, prioritariamente, os valores democráticos.

Nassuno (2000) referencia que:

No Plano Diretor (BRASIL, 1995), a dimensão usuário-cidadão está colocada em termos da identificação do cidadão como cliente privilegiado dos serviços públicos e da previsão de mecanismos de controle social, com a participação de entidades da sociedade civil (NASSUNO, 2000, p. 62).

Na visão de Silva (1995),

Os mecanismos de controle representam o elemento essencial para assegurar que o governo atinja os objetivos estabelecidos nos programas de longa duração em eficiência, efetividade e dentro dos preceitos legais da ordem democrática (SILVA, 1995, p. 10).

O modelo burocrático, devido à sua visão restrita aos processos, deixava de analisar o desempenho das organizações sob o aspecto do alcance das metas e dos resultados dos programas.

Na perspectiva de Silva (1995),

... a ênfase do controle deve sair do controle formal, a *priori* de processos, e migrar para o controle de resultados a *posteriori*. A sociedade, nesse sistema, deverá ter uma participação maior na fiscalização da atuação dos gestores e funcionar como uma forma de controle externo, que seria o controle social (SILVA, 1995, p. 47).

Assim, a gestão pública focada em resultados, deve criar indicadores de performance para aferir o desempenho das organizações públicas, gerenciar estrategicamente seus recursos de modo a otimizar as ações, desenvolver sistemas de informações gerenciais que possibilitem a tomada de decisão dos gestores públicos, e criar mecanismos eficientes de comunicação com a sociedade, a fim de consolidar o controle social, à partir da transparência da gestão governamental.

Segundo Popovich (1998), uma das principais características de uma organização pública de alta performance, consiste na reestruturação de seus serviços e processos de trabalho, para ir ao encontro das necessidades de seus clientes. A premissa básica é que o compromisso com os clientes leva à melhor qualidade dos serviços e satisfação. O autor ressalta a mudança na relação entre as organizações públicas e seus clientes como um grande desafio.

Osborne e Gaebler (1994, p.211) relacionam diferentes maneiras para se ouvir a voz do cliente, dentre elas: pesquisas de opinião, pesquisas comunitárias, entrevista, correio eletrônico, “*ombudsmen*”, sistema de acompanhamento de reclamações. Esses autores defendem a idéia de “descomplicação” dos sistemas. Assim, com sistemas descomplicados e transparentes, o cliente “pode suprir suas necessidades de uma forma holística, integrada, sem que tenham de se submeter a uma dúzia de programas diferentes”.

Sallard (2003, p.20) ressalta que a gestão focada em resultados, além da implantação de uma nova estratégia, trata de uma mudança cultural. A ênfase deve ser colocada na formação, no desenvolvimento das capacidades, na liderança e, de forma mais geral, em uma nova concepção da gestão dos recursos humanos. Deve igualmente ser acompanhada de mudanças organizacionais, para que os objetivos centrais possam ser confirmados em cada nível operacional, de forma que os responsáveis possam se sentir realmente cobrados por seu desempenho.

Importante para a gestão empreendedora é entender as parcerias. A ação isolada é menos eficiente, pouco eficaz, tem custo alto, visão limitada e obtém resultados de menor qualidade.

Vinculado à parceria está o trabalho em rede. Há uma pequena diferença entre eles. A parceria pode implicar em hierarquia, com coordenação formal e parceiros de diferentes níveis. O trabalho em rede pressupõe igualdade. A rede funciona com pessoas que têm interesses comuns e se articulam livremente, sem relação de poder.

Pontos fortes e estratégicos da gestão empreendedora, a transparência e o diálogo com o cidadão-cliente, pressupõem a informação. Obtê-la, saber usá-la, gerenciá-la e decidir a partir dela, são hoje habilidades estratégicas em qualquer organização ligada ao governo.

Disponibilidade da informação relaciona-se a saber avaliar. A ação pública tem que estar submetida à avaliação permanente. Falcão & Abe (1997) afirmam que

De nada ou quase nada adianta uma gestão irreparável do ponto de vista do cumprimento de todas as normas exigidas, se o resultado de sua ação concreta é pífia, nula ou desprezível no que concerne ao atendimento do cidadão e na resposta às suas demandas e necessidades (FALCÃO & ABE, 1997, p. 37).

Para que esta nova ordem se estabeleça, é necessário a definição de indicadores que possibilitem a aferição do grau de consecução dos resultados atingidos pela gestão. Dessa forma, o desenvolvimento de sistemas gerenciais que permitam a criação de informações úteis para a tomada de decisão, é fundamental para a instrumentalização do processo de geração e monitoramento de indicadores de “performance”, a fim de viabilizar a mensuração do desempenho da gestão pública.

Na gestão por resultados assume, também, importância crescente o fortalecimento das estruturas de planejamento, orçamento e gestão das organizações públicas, para o desempenho de novos papéis. É fundamental que se dê ênfase nessas áreas, à coordenação do planejamento estratégico, à alocação estratégica de recursos e à gestão de um processo contínuo de modernização organizacional, que tenha por objetivo integrar a gestão por programas às estruturas formais, fluxos de informação e processos decisórios da organização.

3 A EXPERIÊNCIA DA SAS

3.1. Os Caminhos da Pesquisa

3.1.1. Tipo de Pesquisa

A abordagem selecionada para esta pesquisa tem como referencial metodológico, o estudo de caso, com apoio na concepção dinâmica da realidade e das relações dialéticas, entre conhecimento e ação, entre teoria e prática.

Essa opção metodológica está baseada na proposta feita por Oliveira (2000), a qual sistematiza a elaboração de estudos de caso em administração de empresas. Compartilhou-se a flexibilidade do método e a utilidade que esse tipo de estudo oferece ao profissional, que esteja envolvido na análise de uma organização com o compromisso de nela identificar pontos fortes e fracos, para recomendar ações de reforço ou aperfeiçoamento.

A concretização deste estudo envolve a pesquisa de tipo bibliográfico, documental e de campo. A pesquisa bibliográfica empreendida, trouxe elementos para fundamentar a compreensão em torno das categorias suscitadas. A pesquisa documental, constitui fator importante por viabilizar um olhar sob o aparato legal vigente, em termos da Constituição Federal de 1988, do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, dentre outros documentos que resguardam o caráter legal das ações desenvolvidas pelo Estado do Ceará, na implantação da reforma gerencial. A pesquisa de campo enseja uma reflexão acerca do modelo de gestão da SAS-CE. Ela foi estruturada a partir de um questionário (Anexo 1) já validado por Mclagan e Nel (2000), cujas questões foram adaptadas à realidade investigada, uma vez que o questionário original destina-se a pesquisa junto a trabalhadores no campo das empresas privadas.

3.1.2. Sujeitos Investigados

O quadro de servidores da SAS-CE corresponde ao universo de 1.400 (hum mil e quatrocentas) pessoas na ativa. Destes, 139 (cento e trinta e nove) ocupam cargo comissionado, dos quais 70 (setenta) estão em função de gerência, sendo esses últimos a amostra selecionada para esta pesquisa, o que representa 10% do total de servidores, e, 50% daqueles ocupantes de cargo comissionado.

Ressalta-se que a amostra selecionada, cobre todas as unidades da estrutura da SAS-CE, tanto em nível de assessoramento, como em nível de execução programática.

3.1.3. Instrumental Utilizado

O questionário utilizado constitui-se um instrumento capaz de avaliar a organização, fazendo um paralelo entre práticas gerenciais participativas e autoritárias.

Antes de sua aplicação realizou-se um pré-teste, atividade essa que contribuiu para esclarecimento de dúvidas e possíveis falhas no texto original, que poderiam vir a comprometer a qualidade dos resultados.

O instrumental comporta um exercício que abrange aspectos de estrutura, liderança, processos gerenciais, informação, competências, controles e gestão focada em resultados.

Para cada aspecto investigado foi atribuído escore de zero (zero) a 10 (dez), distribuído na coluna A (modelo gerencial autoritário) e coluna B (modelo gerencial participativo) de acordo com a avaliação do servidor.

A sistematização dos dados foi possível pela utilização do sistema “Access”. Para tanto, os questionários foram digitados; cada afirmativa tabulada e, por escore, chegou-se à frequência simples e frequência acumulada, o que viabilizou o cálculo da média atribuída a cada afirmativa. Por fim, atingiu-se à soma das médias, possibilitando a análise dos dados quantitativos.

3.1.4. Experiências de Reestruturação da SAS-CE

Na primeira gestão do Governo Tasso (1987-1990), um grupo de empresários, políticos e profissionais, procurou repensar o papel do Estado sob a ótica da modernização e eficiência, visando alavancar o desenvolvimento social e econômico do Ceará. O diagnóstico de então, apontava a área de assistência social como uma das prioritárias, iniciando-se um processo de reestruturação do equipamento técnico e administrativo do Estado, que prestava serviços dessa natureza.

O aparato existente refletia a visão fragmentada que o Governo tinha da ação social do Estado: duas fundações dividiam o atendimento social das populações carentes, uma focada em um programa habitacional e outra, genericamente, voltada para o serviço social; mas ambas refletindo uma postura de “ações de caridade da primeira-dama”, remanescente das políticas paternalistas e autoritárias prevalecentes no Nordeste.

O Governo pretendia, naquela época, modificar a própria estratégia de atuação do Estado nessas áreas, reduzindo a multiplicidade de ações semelhantes e ineficazes e a distribuição clientelista de recursos, empregos e cargos públicos. Uma das mais importantes diretrizes desta mudança, era a de erradicar ações dirigidas a indivíduos e/ou problemas sociais isolados, substituindo-as por ações direcionadas às unidades familiares e/ou aos grupos comunitários.

Ao assumir sua segunda gestão (1995-1998), o Governo Tasso identificou na Secretaria do Trabalho e Ação Social – SETAS, que os avanços conseguidos nos primeiros tempos estavam paralisados pela falta de integração interna e pela fragmentação das linhas de ação. Embora permanecessem claras as diretrizes de integrar as políticas sociais no atendimento à família em situação de exclusão, os órgãos componentes da Secretaria, tendiam a atuar isoladamente e com focos bem específicos, sem uma articulação eficiente entre si e com as organizações da sociedade civil atuantes em áreas correlatas.

Frente aos desafios, o Governo do Estado contrata, em 1996, a consultoria FIA/USP, com a diretriz de reestruturar o sistema trabalho e ação social, no Estado. O processo foi iniciado com um grupo de 40 (quarenta) servidores apontados pelo Secretário da pasta, os quais inicialmente foram entrevistados e envolvidos na realização de 05 workshops, orientados pela consultoria com temas variados, dentre os quais: situação atual e desejada; desafios prioritários; levantamento dos programas/atividades e do contexto externo; definição dos focos estratégicos de ação; restritores e alavancadores; e ações de excelência de gestão.

O quadro a seguir apresenta uma síntese do processo empreendido entre os meses de agosto/96 a março/97.

QUADRO V - PROCESSO DE REESTRUTURAÇÃO SAS-CE

Workshop I	Workshop II	Workshop III	Workshop IV	Workshop V
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Situação atual: <ul style="list-style-type: none"> - falta de clareza da missão institucional; - inexistência de planejamento integrado de ações; - falta de visão sistêmica. ➤ Desafios prioritários: <ul style="list-style-type: none"> - redefinir os focos prioritários de atuação; - redesenhar a modelagem institucional e organizacional. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Apresentação do catálogo “Quem somos e o que fazemos”, elaborado a partir das entrevistas; ➤ Constituído grupo tarefa para desenhar a pesquisa junto a lideranças e organizações da sociedade civil. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Definição dos focos estratégicos: <ul style="list-style-type: none"> - Trabalho, Qualificação e Renda; - Apoio às Organizações da Sociedade Civil; - Assistência Social; - Articulação Institucional. ➤ Alguns restritores das ações: <ul style="list-style-type: none"> - Escassas linhas de crédito para a população; - Excesso de burocracia; - Ausência de política de desenvolvimento e valorização de RH; - Fluxo de informações deficiente. ➤ Alguns alavancadores das ações: <ul style="list-style-type: none"> - Compromisso e competência das equipes; - Disponibilidade de recursos; - Internalização da descentralização das decisões pelos gestores. ➤ Ações de Excelência de Gestão: <ul style="list-style-type: none"> - Articulação institucional. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Elaboração de projetos estratégicos em subgrupos; ➤ Elaboração do perfil profissional: <ul style="list-style-type: none"> - criativo; - focado em resultados; - comprometido com o auto-desenvolvimento; - visão estratégica; - comprometido com as necessidades da população; - trabalha em equipe; - ágil na tomada de decisões; - articulador. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Detalhamento do plano de ação, gerado nas etapas anteriores; ➤ Modelagem da disseminação para os demais servidores.

Fonte: Monografia “O Processo de Reestruturação do Sistema Trabalho e Ação Social no Ceará”, (Magalhães, 1998, p. 85-99).

A proposta de reestruturação organizacional foi assim construída, realizando-se uma série de exercícios de discussão e reflexão, com a cúpula da SETAS e o grupo de servidores.

Em janeiro de 1997, a consultoria inicia a disseminação do processo, ampliando gradativamente a participação dos demais servidores.

Vale destacar que o Plano de Ação elaborado, validou 02 projetos anteriormente discutidos, quais sejam: Articular para Descentralizar e Integrar para Gerir, com a preocupação, respectivamente, em promover a descentralização das ações para os municípios e a integração das entidades vinculadas (FEBEMCE, FAS, SINE).

O modelo organizacional proposto, sofre uma correção devido à extinção da Companhia de Desenvolvimento do Ceará – CODECE, entidade que resguardava o vínculo empregatício dos servidores do SINE-CE, e, a posterior criação da organização social Instituto de Desenvolvimento do Trabalho - IDT.

A partir do novo modelo, há uma perspectiva de redução de pessoal, quando propõe a descentralização gradativa de atividades fins, avançando, também, na redução da verticalização da estrutura, eliminando antigos ambientes.

Para incrementar o processo de mudança, foram definidos alguns projetos voltados para o fortalecimento dos focos estratégicos e da excelência de gestão:

1. Implantação do Sistema de Informações e Divulgação da SETAS;
2. Sistema de Gestão e Informações para a Cidadania;
3. Capacitação de Recursos Humanos voltada para a Descentralização das Ações;
4. Atendimento à População Vulnerabilizada;

5. Incorporação e Aplicação de novas Metodologias em Geração de Ocupação e Renda;
6. Qualificação Profissional para a Redução da Exclusão;
7. Capacitar para Descentralizar;
8. Implementação do Assessoramento às Organizações da Sociedade Civil e
9. Fortalecimento das Organizações Executoras de Políticas Sociais.

A experiência de reestruturação organizacional vivenciada pelos servidores, não se esgotou com a presença da consultoria. O plano de ação foi implantado durante os anos de 1997 e 1998, com algumas modificações e ações inovadoras, a exemplo da desconcentração dos serviços para os Centros Comunitários, e, a capacitação de gestores e conselheiros municipais de Assistência Social atendendo as necessidades de avanço da política do setor.

Na trajetória de mudanças vivenciadas pela SAS-CE, registra-se, no início do Governo Lúcio Alcântara, a criação da Secretaria do Trabalho e Empreendedorismo – SETE, tendo como consequência uma nova mudança na estrutura organizacional, uma vez que a área do trabalho passa a ser de responsabilidade da nova Secretaria.

Em março de 2003, o Governador do Estado autoriza a contratação da Parceria Consultores Associados Ltda. Para a execução de serviços de concepção e implantação de um modelo de gestão de programas sociais, mapeamento e redesenho de processos, reestruturação organizacional e qualificação de pessoas.

A partir dos desafios postos pela Política Nacional de Assistência Social e pelo Plano de Governo 2003-2006, ao considerar a assistência social como política pública, o momento assume grande relevância para a SAS-CE, pela

oportunidade de repensar sua estrutura, reavaliando suas competências de modo a atender satisfatoriamente as demandas da sociedade.

De maneira participativa e compartilhada com gestores e técnicos, a consultoria inicia elegendo como fontes que iriam subsidiar a ação, os seguintes documentos:

1. Política Nacional de Assistência Social – PNAS 2004;
2. Norma Operacional Básica – NOB 2005;
3. Plano de Governo do Estado do Ceará;
4. Regulamentação da Secretaria;
5. Regulamentação de outras Secretarias.

O Projeto de Renovação Organizacional é estruturado, tendo como focos estratégicos os resultados institucionais, a otimização de recursos e o desenvolvimento de pessoas. O quadro a seguir, apresenta uma síntese das ações definidas no processo.

QUADRO VI

**PROJETO RENOVAÇÃO ORGANIZACIONAL/FOCOS
ESTRATÉGICOS – SAS-CE**

Resultados Institucionais	Otimização de Recursos	Desenvolvimento de Pessoas
-Validação dos programas	-Reestruturação do modelo de Proteção Social e Medidas Sócio-educativas	-Capacitação gestorial básica
-Utilização de equipamentos sociais	-Reorganização de processos administrativos	-Excelência no atendimento
-Divulgação da ação social	(distribuição e consumo; pessoal; transporte; contratos e convênios; equipamentos).	-Competência interpessoal
-Revisão de marcas dos programas	-Controle de gastos por unidade (“per capita” por Unidade)	-Informática Básica
-Reestruturação da área de eventos e comunicação	-Controle interno por Unidade (auditoria operacional, financeira e de resultados).	-Capacitação de educadores sociais
-Marketing institucional	-Manualização de procedimentos administrativo-financeiros (protocolo, jurídico e controle).	-Abordagem sistêmica da família
-Captação de recursos		-Programa Viver Melhor (clima organizacional)
-Implantação do cadastro de atendimento social		-Estruturação do espaço do servidor
-Estruturação do Núcleo de Estatística		-Banco de talentos
		-Sensibilização por Unidade sobre otimização de gastos
		-Times de Melhoria dentro das Unidades

Fonte: Relatório de Reestruturação Organizacional. Parceria Consultores. 2005, p. 3-4

Novas mudanças são anunciadas em maio de 2006, quando o Governo do Ceará e a Federação das Indústrias do Estado do Ceará – FIEC, apresentam o Programa de Fortalecimento da Governança Estadual – PFGE, tendo por objetivos:

A garantia do equilíbrio fiscal; o aumento da capacidade de investimento do Estado com recursos próprios; o cumprimento das metas financeiras e fiscais do poder público estadual; e o aperfeiçoamento da administração pública pela implementação da gestão por resultados (SANTIAGO, 2006, p. 5).

Por meio da iniciativa, é contratada a consultoria do Instituto de Desenvolvimento Gerencial – INDG, a qual terá como meta auxiliar as Secretarias envolvidas no programa a fazer melhor uso dos recursos e atender com mais eficácia as demandas da sociedade.

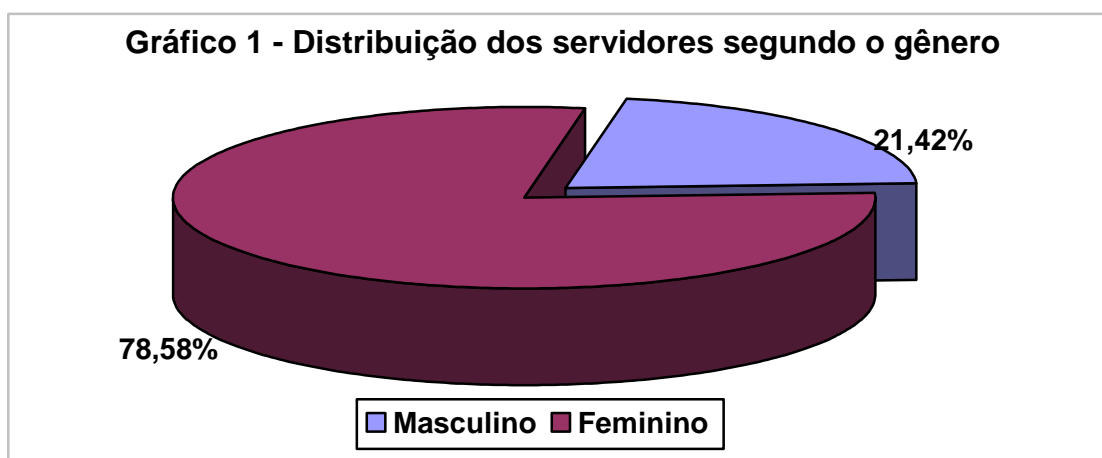
Para tanto, foi realizado um diagnóstico conjunto da estrutura e dos processos críticos, definição do direcionamento para a reestruturação e o redesenho dos processos. Apesar do trabalho desenvolvido as alterações previstas não foram efetivadas, devido à derrota do Governador Lúcio Alcântara nas eleições de outubro de 2006, ao desestímulo dos servidores e a conseqüente mudança de governo.

3.2. Descrição da Amostra

Alguns indicadores, a exemplo de idade, tempo de serviço na instituição, sexo, estado civil e formação profissional do servidor, foram inseridos no instrumental de pesquisa utilizado neste estudo, na perspectiva de caracterizar o perfil da amostra.

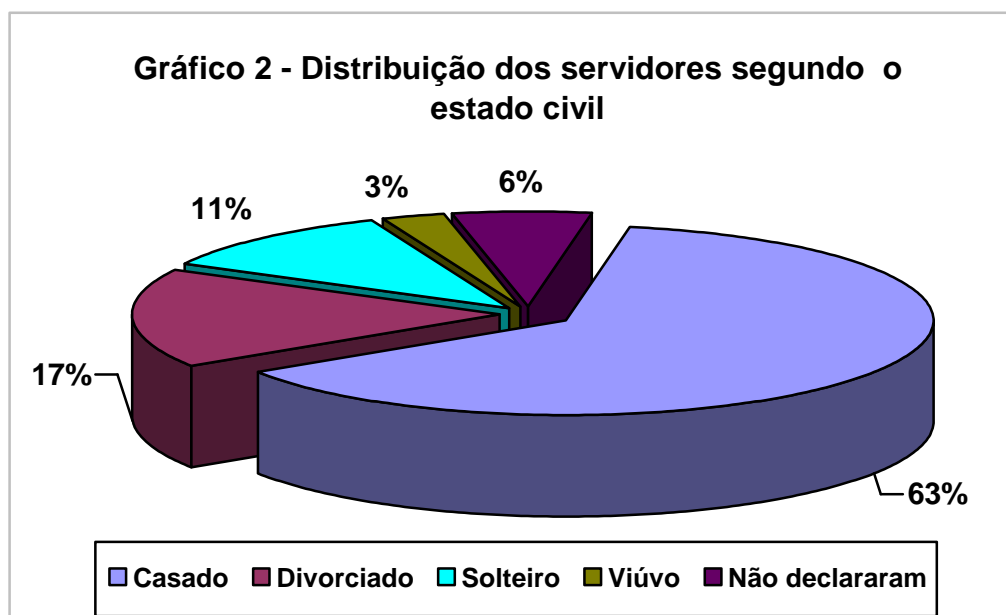
Nessa direção, no que se refere a faixa etária, varia entre 39 (trinta e nove) e 60 (sessenta) anos, com tempo de serviço na SAS-CE entre 1 (um) e 27 (vinte e sete) anos de trabalho.

O dado relativo ao sexo, 21,42% (vinte e um e quarenta e dois por cento) são homens e 78,58% (setenta e oito e cinquenta e oito por cento) são mulheres.



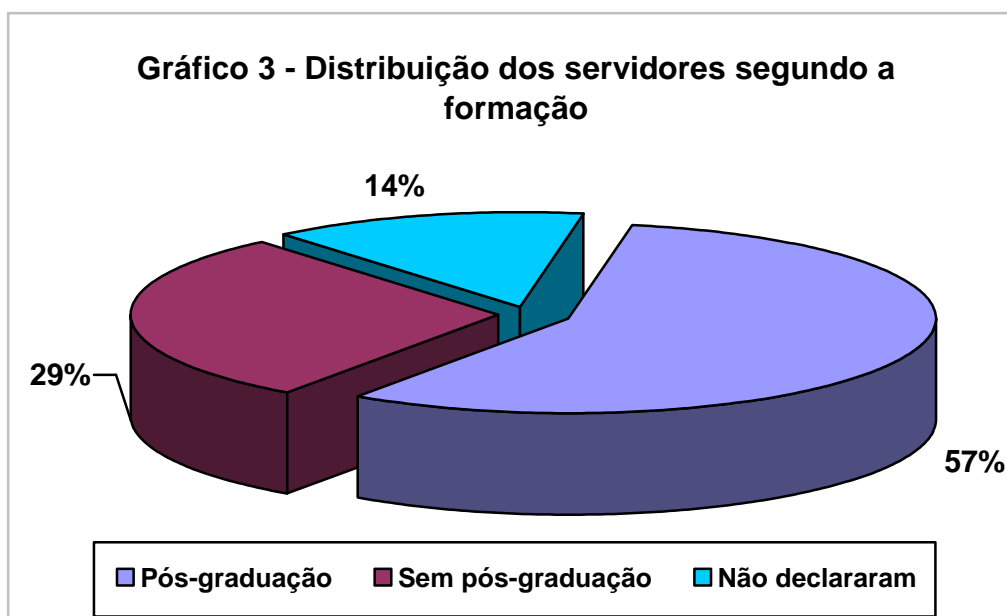
Fonte: Pesquisa direta. SAS-CE. 2006.

Com relação à situação civil dos servidores, identifica-se que 63% (sessenta e três por cento) são casados, 17% (dezessete por cento) são divorciados e/ou separados judicialmente, 11% (onze por cento) são solteiros, 3% (três por cento) são viúvos e 6% (seis por cento) não declararam o estado civil.



Fonte: Pesquisa direta. SAS-CE. 2006.

No que se refere à formação profissional 57% (cinquenta e sete por cento) possuem curso de pós-graduação, 29% (vinte e nove por cento) não possuem pós-graduação e 14% (quatorze por cento) não declararam.



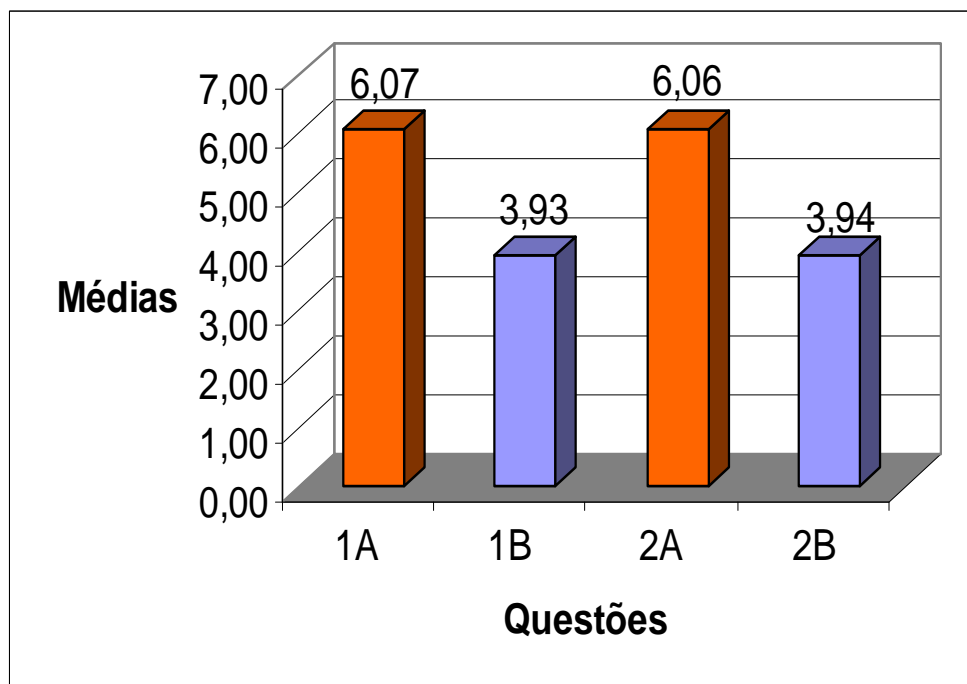
Fonte: Pesquisa direta. SAS-CE. 2006.

3.3. Apresentação dos Resultados

A apresentação dos resultados desta pesquisa tem tratamento inicial com enfoque no aspecto quantitativo, expressando os percentuais atribuídos a cada tema através de gráficos. Em seguida, inicia-se uma abordagem qualitativa com comentários, a partir da compreensão da pesquisadora sobre as respostas dos servidores, relatando-se situações peculiares e observações, para enfim, estabelecer a convergência do estilo gerencial, sugerido pelos servidores da SAS-CE.

ESTRUTURA

ESTRUTURA			
6,07	1A. A SAS é uma organização hierárquica. A posição de uma pessoa no organograma diferencia bastante o que ela faz e o que está autorizada a fazer.	3,93	1B A SAS é uma organização horizontal. Sua estrutura facilita o atendimento das necessidades do cliente. Todos os servidores tem acesso aos diferentes setores, para agilizar processos.
6,06	2A Os departamentos e as equipes estão estruturados funcionalmente e o trabalho é dividido para facilitar o gerenciamento e a coordenação.	3,94	2B Os departamentos e as equipes estão estruturados da melhor forma para que o trabalho seja realizado, mesmo que isso signifique misturar níveis e funções.
TOTAL DE ESTRUTURA			
12,13	COLUNA A	7,87	COLUNA B

Gráfico 4 – Estrutura

Fonte: Pesquisa direta. SAS-CE. 2006.

A análise dos resultados deste tema não deixa dúvidas: os servidores pesquisados consideram que a estrutura da SAS-CE converge para o estilo de gestão autoritária. Observa-se, ainda, a inflexibilidade na gestão das equipes, limitando o exercício de habilidades, restringindo o controle do trabalho aos gerentes e inibindo a participação das equipes na tomada de decisões.

As estruturas participativas tomam forma através da composição de equipes de trabalho flexíveis, cujos relacionamentos mais importantes são horizontais, permitindo a cada um assumir responsabilidades na condução dos processos gerenciais, e a SAS-CE, pelo que sugerem os dados, ainda não conseguiu consolidar uma estrutura gerencial de estilo participativo.

LIDERANÇA

LIDERANÇA

4,80

3A Os gerentes esperam que as pessoas e os sistemas adaptem-se rápida e racionalmente à mudança.

5,20

3B Os gerentes esperam que as pessoas passem por um período de adaptação, até mesmo de resistência, como parte de qualquer processo de mudança. Eles facilitam e guiam transições emocionais.

4,19

4A Os gerentes comportam-se autocraticamente. Quando outras pessoas trabalham com eles, fica claro quem é o chefe e quem é o subordinado.

5,81

4B Os gerentes comportam-se de forma participativa. Eles envolvem outras pessoas, e, aceitam prontamente idéias e experiências melhores

5,20

5A A liderança na SAS é estática. Ela é uma prerrogativa das pessoas que possuem autoridade formal.

4,80

5B A liderança no trabalho diário passa de pessoa para pessoa, dependendo da tarefa e da competência exigida.

TOTAL DE LIDERANÇA

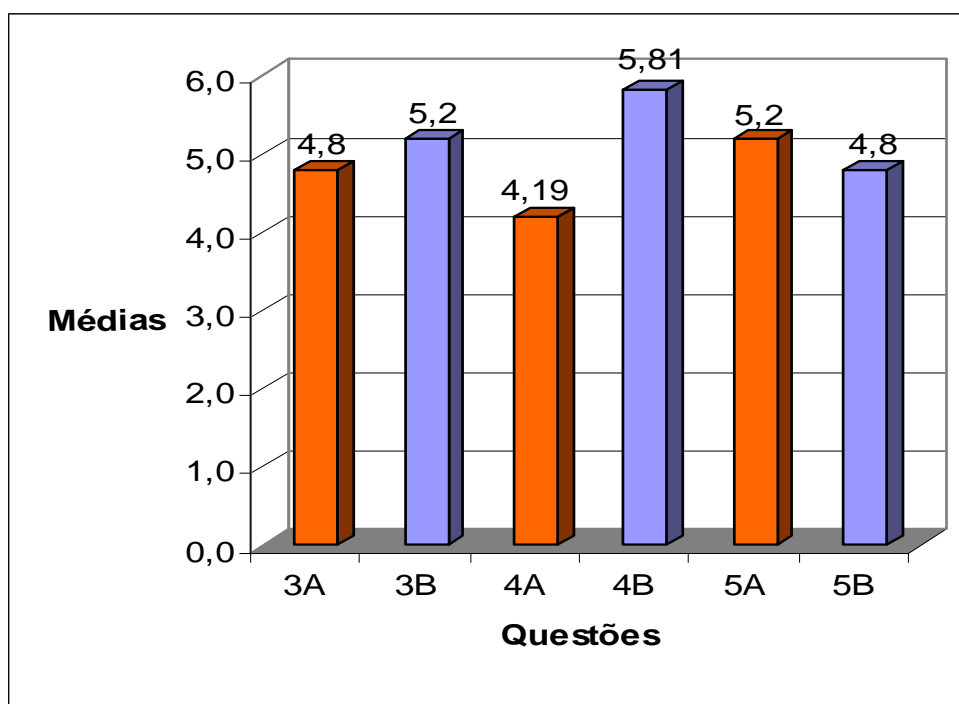
14,19

COLUNA A

15,81

COLUNA B

Gráfico 5 – Liderança



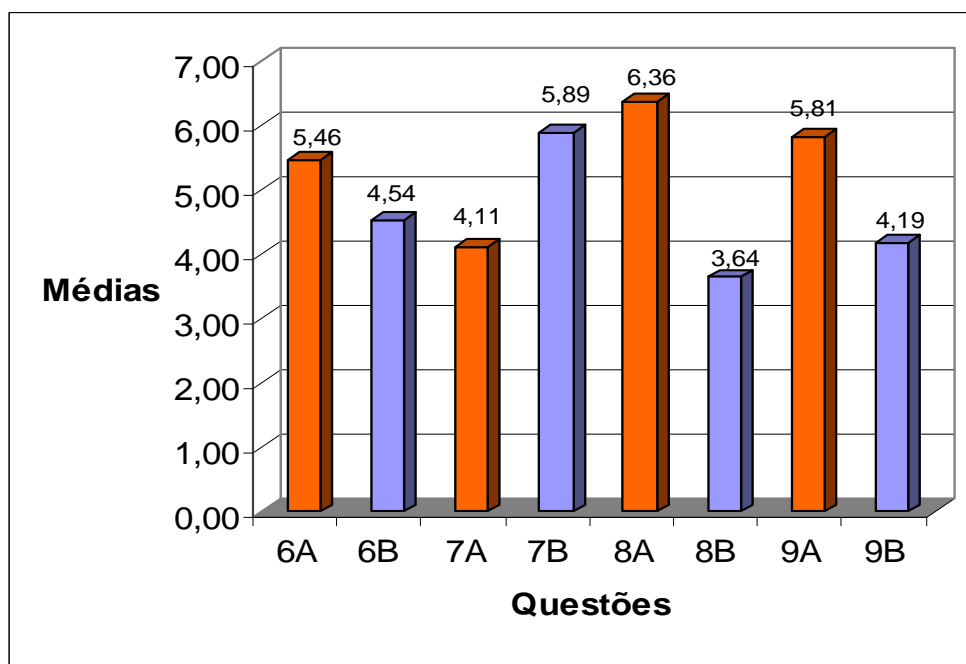
Fonte: Pesquisa direta. SAS-CE. 2006.

No aspecto da liderança, os resultados apontam que a SAS-CE detém um quadro de líderes, cujas atitudes convergem para o estilo da liderança participativa. Os pares 3A-3B e 4A-4B são sugestivos desta argumentação.

Uma análise do conteúdo das questões no tema liderança, revela que os questionamentos são relativos aos gerentes, isto é, aos líderes formais. A liderança informal sugerida no par 5A-5B, está emergindo no contexto institucional, de acordo com a visão dos servidores.

PROCESSOS GERENCIAIS

PROCESSOS GERENCIAIS			
5,46	6A Os gerentes fazem o planejamento, monitoramento e avaliação dos resultados.	4,54	6B Todos os níveis da equipe envolvem-se ativamente no planejamento, monitoramento e avaliação de resultados.
4,11	7A As decisões de todos os níveis são altamente controladas. A gerência superior freqüentemente anula decisões ou exige aprovações.	5,89	7B Todos são considerados responsáveis pelas decisões dentro de sua área de desempenho. Os níveis de aprovação existem apenas quando agregam valor.
6,36	8A A equipe financeira e a gerência superior determinam e controlam o orçamento.	3,64	8B Pessoas de todos os setores têm influência significativa no desenvolvimento de seus próprios orçamentos. A gerência superior e a equipe financeira desempenham o papel de assistentes e orientadores.
5,81	9A A gerência superior restringe a distribuição de projetos e estratégias de negócios e fornece informações seletivamente às pessoas que “precisam saber”.	4,19	9B Os projetos e estratégias de negócio são amplamente distribuídos e discutidos abertamente.
TOTAL DE PROCESSOS GERENCIAIS			
21,74	COLUNA A	18,26	COLUNA B

Gráfico 6 – Processos Gerenciais

Fonte: Pesquisa direta. SAS-CE. 2006.

Neste tema, observa-se em três pares de afirmativas (6A-6B; 8A-8B; 9A-9B) que a gestão converge para o estilo autoritário.

Os resultados revelam que o planejamento, monitoramento e avaliação, não são compartilhados por todos os níveis, sugerindo que essas atividades são de competência dos gerentes, excluindo os demais servidores da participação nesses processos.

Outro indicador significativo, refere-se ao que está descrito no par 8A-8B, apontando que a maioria dos pesquisados considera que “a equipe financeira e a gerência superior da SAS-CE, determinam e controlam o orçamento”, deixando fora desse processo gerencial os demais servidores. Esse comportamento compromete iniciativas de estilo participativo de forma deliberada.

INFORMAÇÃO

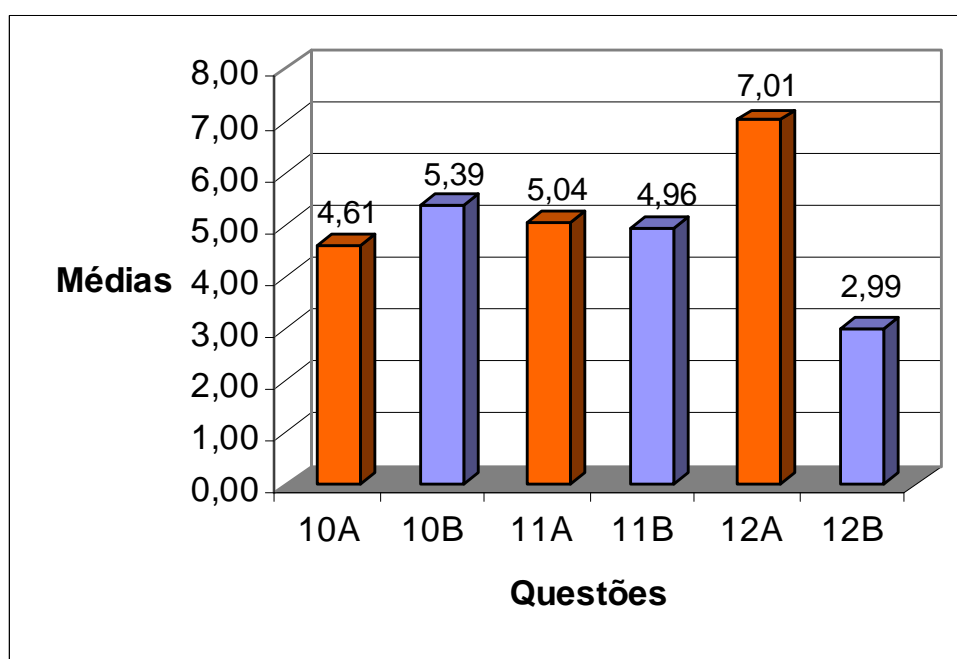
INFORMAÇÃO

4,61	10A Os dados sobre os resultados do trabalho servem para uso gerencial. Os gerentes usam as informações para determinar as áreas nas quais os servidores vão atuar e aperfeiçoar.	5,39	10B Os sistemas e os relatórios de informações servem para ajudar as pessoas que executam o trabalho a agirem e solucionarem problemas.
5,04	11A A área de informática da SAS define os requisitos do sistema de informações. Os demais servidores dependem dos especialistas que determinam qual informação será fornecida e como será o seu formato.	4,96	11B As pessoas definem ativa e deliberadamente suas próprias necessidade de informação. Elas usam ativamente os dados para melhoria contínua.
7,01	12A A gerência administra e usa a maior parte das informações relacionadas à sua especialidade. Os demais servidores dependem da gerência para obter decisões sobre orçamento, recursos humanos, etc.	2,99	12B Todos têm acesso a dados financeiros de recursos humanos e de marketing básicos, e usam os dados para tomar decisões no seu trabalho diário.

TOTAL DE INFORMAÇÃO

16,66	COLUNA A	13,34	COLUNA B
-------	-----------------	-------	-----------------

Gráfico 7 – Informação



Fonte: Pesquisa direta. SAS-CE. 2006.

Neste quadro são observadas algumas contradições: na SAS-CE, as informações “servem para ajudar as pessoas que executam o trabalho a agirem e solucionarem problemas”, muito embora “a área de informática defina os requisitos do sistema de informações”, enquanto “os demais servidores dependem dos especialistas que determinam qual informação será fornecida e como deverá ser o seu formato”, gerando subordinação à gerência para “obter decisões sobre orçamento, recursos humanos, etc”.

Esse nível de dependência dos servidores, em geral, cria mecanismos autoritários e distancia o acesso à participação e ao compromisso com a qualidade dos trabalhos.

O domínio da informação restrita a um pequeno grupo, fragiliza as relações de trabalho, compromete o desempenho, limitando o conhecimento, a aprendizagem e o sucesso da organização como um todo.

COMPETÊNCIAS

COMPETÊNCIAS			
4,64	13A Espera-se que apenas os gerentes sejam competentes nos processos desenvolvidos na SAS.	4,36	13B Todas as pessoas interessadas (funcionários, gerentes, conselheiros e clientes) conhecem os processos desenvolvidos na SAS.
4,0	14A As ações de autogerenciamento são freqüentemente vistas como insubordinação.	6,0	14B O desenvolvimento da capacidade de autogerenciamento e habilidade de agir com responsabilidade, são objetivos importantes visíveis na organização.
5,19	15A Apenas os gerentes recebem treinamento em técnicas interpessoais e processo decisório para que possam fornecer feedback, comunicar-se e controlar conflitos.	4,81	15B Todo o quadro de servidores da SAS é treinado em técnicas interpessoais e processo decisório.

Continuação

4,51

16A A discordância e o pensamento crítico raramente acontecem, e, não são estimulados.

5,49

16B Os servidores da SAS estão desenvolvendo ativamente suas habilidades de reconhecer, explorar e solucionar problemas. Normalmente discutem e analisam questões a partir de vários pontos de vista.

5,2

17A O aprendizado das pessoas concentra-se nas tarefas de seu trabalho específico.

4,8

17B O aprendizado das pessoas, deliberadamente ultrapassa o seu trabalho específico, para que elas possam compreender assuntos mais amplos relativos aos clientes e a realidade presente.

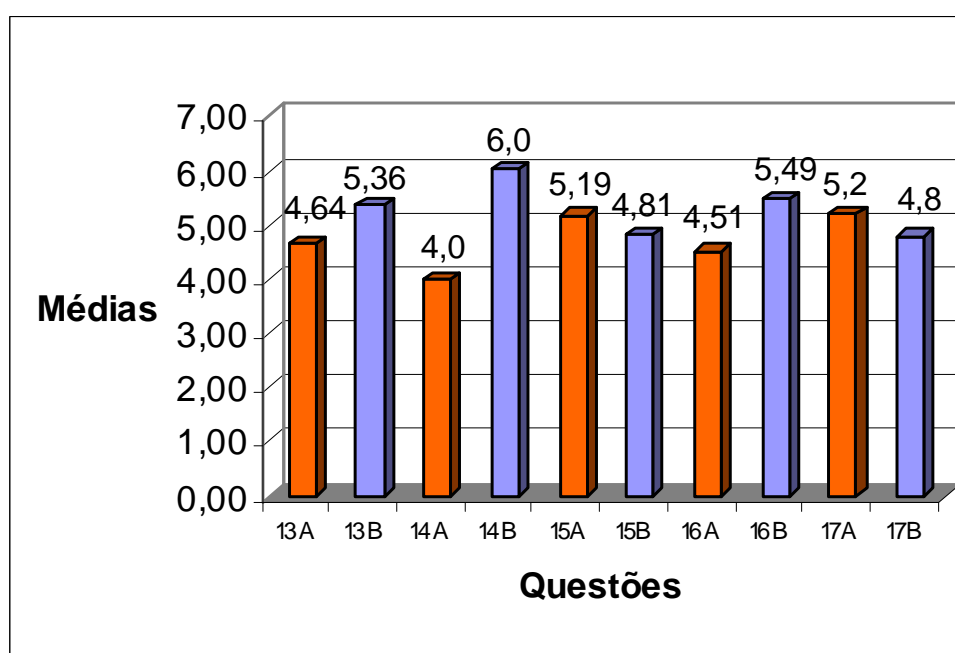
TOTAL DE COMPETÊNCIAS

23,54

COLUNA A

26,46

COLUNA B

Gráfico 8 – Competências

Fonte: Pesquisa direta. SAS-CE. 2006.

No aspecto da competência, os resultados convergem para a gestão de estilo participativo. A maior pontuação entre as afirmações deste tema é justamente o item 14B, com 6 pontos, o qual declara:

O desenvolvimento da capacidade de autogerenciamento e habilidade de agir com responsabilidade, são objetivos importantes e visíveis na organização.

Se uma organização conserva o estilo tradicional e autoritário em sua gestão, não precisa de trabalhadores que desenvolvam a capacidade do autogerenciamento. Na verdade, essa competência é uma exigência para as organizações participativas.

Na contemporaneidade, as pessoas precisam desenvolver competências, aprender com suas experiências, buscar coisas novas e trabalhar continuamente para acompanhar os desafios do novo mundo do trabalho.

Outras respostas sugestivas de estilo participativo são os itens 13B e 16B, quando os pesquisados sugerem que na SAS-CE “todas as pessoas interessadas conhecem os processos desenvolvidos” na instituição, e que estão “desenvolvendo ativamente suas habilidades”.

No entanto, apesar dos avanços observados, a SAS-CE ainda reflete fragilidades, a exemplo da resposta do par 17A-17B, que apresenta a maioria de pontos na coluna A, cuja afirmação converge para o estilo autoritário de gestão, quando assinala: “O aprendizado das pessoas concentra-se nas tarefas de seu trabalho específico”. Esse aprendizado específico contradiz a perspectiva do conhecimento mais amplo que ultrapassa o saber limitado a processos e técnicas essenciais para o desempenho de atividades em determinado setor organizacional.

CONTROLES

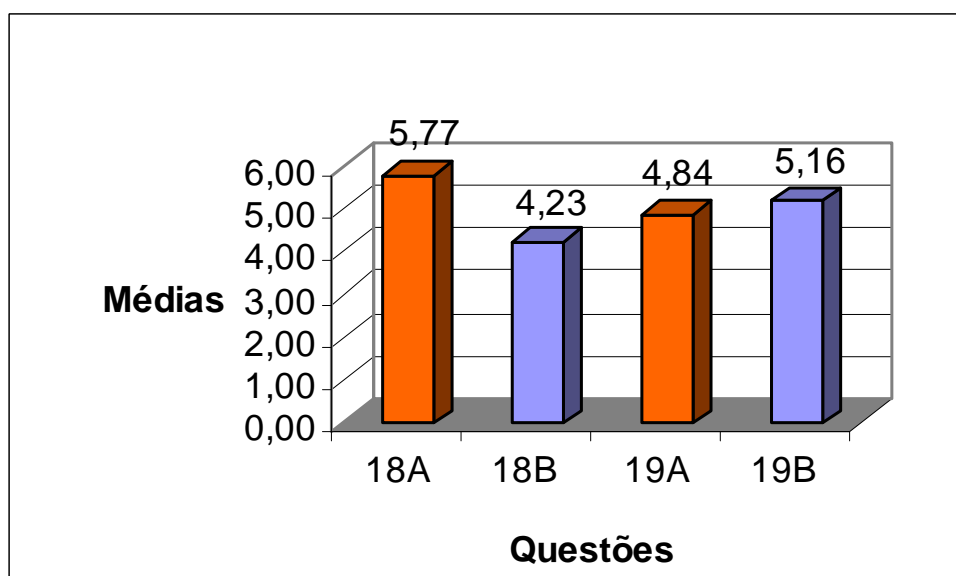
CONTROLES

5,77	18A A gerência desenvolve e implementa as medidas políticas, regras e outros controles da organização.	4,23	18B As pessoas de todos os níveis ou seus representantes legítimos ajudam a desenvolver as medidas políticas, regras e outros controles da Secretaria.
4,84	19A Os gerentes controlam e supervisionam o trabalho das equipes, e, exigem que eles sejam altamente coordenados.	5,16	19B Os gerentes encorajam a formação de equipes para resolver problemas importantes. Eles esperam que ocorra coordenação e política informais, e relutam em impor coações desnecessárias enquanto os grupos aprendem e constroem o suporte para novas direções.

TOTAL DE CONTROLES

10,61	COLUNA A	9,39	COLUNA B
-------	----------	------	----------

Gráfico 9 – Controles



Fonte: Pesquisa direta. SAS-CE. 2006.

Neste tema, os servidores pesquisados argumentam: “a gerência desenvolve e implementa as medidas políticas, regras e outros controles da organização”. Contradizendo o caráter autoritário dessa afirmação, os servidores destacam que “os gerentes encorajam a formação de equipes para resolver problemas... relutam em impor coações desnecessárias...”.

Pode-se considerar, neste caso, que as afirmações dos pesquisados nos itens 18A e 19B, sugerem que os controles na SAS-CE se ligam ao poder gerencial; no entanto, a tendência evidenciada no item 18B, é que “as pessoas de todos os níveis ajudam a desenvolver as medidas políticas...”, por compreenderem sua responsabilidade e comprometimento com os resultados da organização, independentes dos controles gerenciais.

Resta lembrar que uma organização participativa não fica isenta de controles. A diferença é que nas organizações participativas, o poder, a autoridade de decisão, as análises e aprovações existem para agregar valor, enquanto nas organizações autoritárias esses mesmos exercícios existem para coagir, criar dependência e punir.

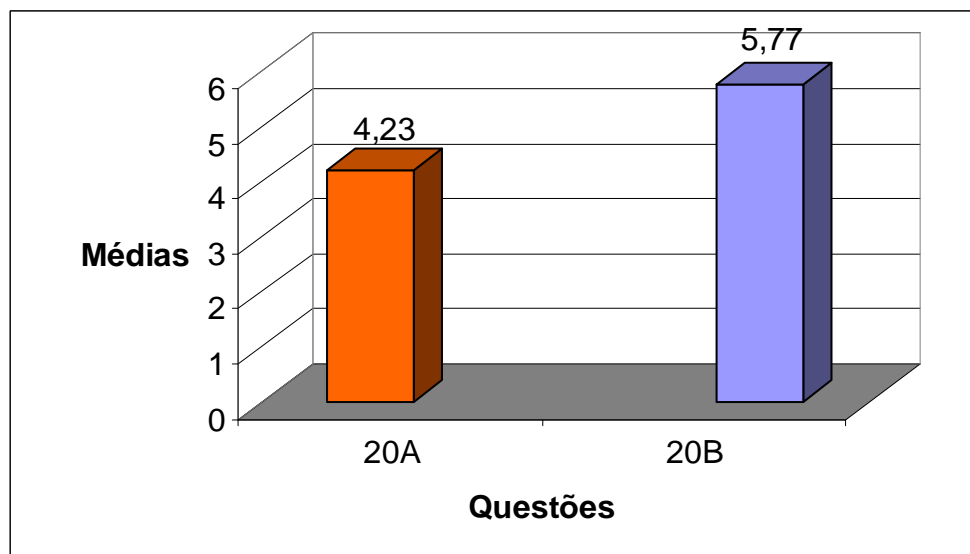
GESTÃO POR RESULTADOS

TOTAL DE GESTÃO POR RESULTADOS

4,23	20A Os gerentes desconhecem a matriz da Gestão por Resultados (GPR) da SAS.	5,77	20B Os gerentes conhecem a matriz da Gestão por Resultados (GPR) da SAS, e realizam suas atividades tendo em vista o alcance dos resultados previstos.
-------------	--	-------------	---

TOTAL DE GESTÃO POR RESULTADOS

4,23	COLUNA A	5,77	COLUNA B
-------------	-----------------	-------------	-----------------

Gráfico 10 – Gestão por Resultados

Fonte: Pesquisa direta. SAS-CE. 2006.

Neste tema, a maioria dos servidores pesquisados, afirma que “os gerentes conhecem a matriz da gestão por resultados (GPR) da SAS-CE, e realizam suas atividades tendo em vista o alcance dos resultados previstos”.

Observa-se que a definição de programas e resultados institucionais (Marco Lógico da GPR – Anexo 2), deu-se a partir da adoção de estratégias participativas, de envolvimento e diálogo com os diversos atores internos da SAS-CE.

Na tabela abaixo, consolidam-se os resultados alcançados no somatório dos 07 (sete) temas relacionados, para facilitar a visualização do todo, o que vai revelar a convergência das forças do exercício gerencial desenvolvido na SAS-CE.

TABELA 1

ESTILO GERENCIAL NA SAS-CE

QUESITOS/MÉDIAS	COLUNA A	COLUNA B	ESTILO
- Estrutura	12,13	7,87	Autoritário
- Liderança	14,19	15,81	Participativo
- Proc. Gerenciais	21,74	18,26	Autoritário
- Informação	16,66	13,34	Autoritário
- Competências	23,54	26,46	Participativo
- Controles	10,61	9,39	Autoritário
- GPR	4,23	5,77	Participativo
TOTAL GERAL	103,10	96,90	Autoritário

Fonte: Pesquisa Direta. SAS-CE. 2006.

Enfim, resta considerar que a temática objeto da presente pesquisa, exige a confrontação de crenças e a quebra de paradigmas.

Essa quebra de paradigmas é, segundo Mclagan e Nel (2000), a única maneira de se emergir para a era da participação, acreditando que os sistemas humanos são por natureza auto-organizados. Assim, cada organização, tem que escolher o próprio caminho para a participação. É como assinala Maximiano:

Não há receitas. A administração participativa é muito mais filosofia ou política de trabalho do que técnica. Cada dirigente e empresa podem criar seus próprios métodos de administração participativa (MAXIMIANO, 2000, p. 17).

O debate crítico acerca da reforma na gestão do serviço público é o objeto do próximo capítulo.

4 A REFORMA GERENCIAL DO ESTADO NUMA PERSPECTIVA CRÍTICA

A origem da vertente da qual deriva a administração pública gerencial brasileira, está ligada ao intenso debate que se deu durante as décadas de 1980 e 1990, sobre a crise de governabilidade e credibilidade do Estado na América Latina. Este debate se situa no contexto do movimento internacional de reforma do aparelho do Estado, que teve início na Europa e nos Estados Unidos.

Tanto na Inglaterra como nos Estados Unidos, o movimento gerencialista no setor público é baseado na cultura do empreendedorismo, que é um reflexo do capitalismo flexível, e se consolidou nas últimas décadas através da criação de valores e condutas que orienta a organização das atividades de forma a garantir controle, eficiência e competitividade máximos (Harvey, 1992).

O Brasil se insere nessa dinâmica quando se vê diante de uma situação de crise e de críticas ao patrimonialismo, ao autoritarismo e centralismo do Estado, partindo para a sua reinvenção, para sua redefinição. A obra de Osborne e Gaebler (1995), passa a ser uma referência para esse momento da administração pública brasileira, mais especificamente para o projeto político do governo nos anos 90, projeto esse considerado por analistas e críticos como de cunho neoliberal.

Neste contexto, a administração pública gerencial, emergiu como o modelo ideal para o gerenciamento do Estado, reformado pela sua adequação ao diagnóstico da crise do Estado realizado pela aliança social-liberal, e também por seu alinhamento em relação às recomendações do Consenso de Washington para os países latino-americanos.

Segundo Bresser Pereira:

Algumas características básicas definem a administração pública gerencial. É orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados; pressupõe que os políticos e os funcionários públicos

são merecedores de grau limitado de confiança; como estratégia, serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação; e utiliza o contrato de gestão como instrumento de controle dos gestores públicos (PEREIRA, 2001, p. 21-39).

Observa-se que há uma estreita conexão entre esse modelo de reforma delineado para o Estado e o novo ideário gerencialista, que passa a ser disseminado no mundo do “*management*”. Num cenário de reestruturação produtiva, de pós-fordismo, de alta competitividade, em que a flexibilidade e a inovação são condições essenciais para a gestão das organizações, dissemina-se a cultura do empreendedorismo, e com ela uma onda de modelos que prometem garantir essas características e as mudanças tão necessárias às organizações. E, esse ideário gerencialista e empreendedor está embutido na proposição da administração pública gerencial, tornando-se um componente indispensável para sua viabilidade. É com esse espírito que o setor público assume também o discurso da modernização, da orientação para os clientes, da flexibilidade, da estrutura enxuta e desburocratizada. E as modernas ferramentas de gestão como qualidade total, planejamento estratégico, “*downsizing*”, “*benchmarking*” e terceirização, invadem as organizações públicas e os projetos dos gestores públicos.

Nada contra em querer ser moderno, em buscar proporcionar aos cidadãos serviços rápidos, eficientes e de qualidade. Aliás, é fundamental para a sobrevivência, para a inserção e permanência das organizações públicas, na sociedade da informação, do conhecimento, que elas se reestruturem e que busquem a inovação. Que valorizem os seus funcionários, qualifiquem, motivem e estabeleçam critérios claros e transparentes de ascensão profissional. São questões fundamentais, sobretudo num Estado carregado pelas disfunções e anomalias do modelo weberiano, que na sua gênese prescreve a racionalidade, a competência, a meritocracia e o profissionalismo. A gravidade da questão se revela, e aí valem as críticas que se fazem aos modelos propostos para o Estado, quando se procura implementar ferramentas e utilizar arcabouços teóricos desenvolvidos para o setor privado, a despeito de todas as diferenças e especificidades do setor público.

As diferenças existem no tocante à legislação, às questões sociais, às interferências políticas, às quais estão sujeitas às organizações públicas, a problemas de descontinuidade administrativa, dentre tantas outras, como as estratégias, os objetivos, a motivação e remuneração de seu quadro de pessoal.

Paes de Paula (2005), menciona que o argumento para a utilização do gerencialismo no setor público, reside na eficiência de suas proposições, mas considera que, mesmo no setor privado, essa eficiência vem sendo crescentemente questionada. Conclui que:

...por ser demasiado rígido para capacitar o Estado na expansão dos meios de interlocução com a sociedade e por enfatizar predominantemente a eficiência administrativa, esse modelo de gestão não vem se mostrando apto para lidar com a complexidade da vida política (PAES DE PAULA, 2005, p. 37).

Considera ainda que:

Ao imitar a administração privada, a administração pública gerencial posterga a elaboração de idéias, modelos e práticas administrativas que atendam às especificidades do setor público e à demanda de participação popular (PAES DE PAULA, 2005, p. 40).

São muitas as críticas direcionadas para essas ferramentas utilizadas pelas organizações privadas, consideradas como panacéias e modismos que têm servido muito mais para enriquecer consultores e os chamados “gurus” da administração, do que para resolver problemas organizacionais.

Junquillo (2002), por sua vez discute “a objetividade” implícita na proposta de perfil do novo administrador público, nesse projeto de reforma do Estado, e, destaca a importância do contexto sociocultural na conduta gerencial no serviço público brasileiro. O autor ressalta que desde as abordagens clássicas da administração com Taylor e Fayol, predomina no “pensamento administrativo”,

uma visão cartesiana de gestão em que prevalecem as “dimensões objetivas”, evidenciadas pelo conjunto de ferramentas e técnicas que buscam a eficácia e a produtividade das organizações (excelência, flexibilidade, “*performance*”, competências, qualidade total, re-engenharia, cliente, dentre outros).

De acordo com Chanlat (1994) esses princípios são direcionados para resultados econômico-financeiros, alicerçados numa visão contábil e econômica do ser humano, portanto reducionista, e que só contribui para minar o tecido social. Considera que, no mundo contemporâneo as ações em gestão, que são ações humanas, evidenciam essa instrumentalidade e se materializam no aumento do desemprego, na precarização dos contratos de trabalho, na flexibilização da mão-de-obra e numa estratégia financeira perversa, que põem em evidência que a lógica é da predominância do econômico sobre o social.

Junquillo (2002), considera que a Administração Pública Gerencial baseada nos pressupostos da “Nova Gestão Pública”, ao defender a substituição do administrador público com um perfil burocrático, por um administrador público empreendedor, se enquadra no plano da “objetividade”, isto é, um perfil gerencial voltado para os resultados, para a eficiência a qualquer custo e da competitividade de uma forma obsessiva. Esse modelo de perfil profissional, tem contribuído para a infelicidade crescente no mundo do trabalho. É grande o número de executivos doentes, estressados, deprimidos. Trata-se de um paradoxo, ao mesmo tempo em que se fala em organizações orgânicas, descentralizadas, com autonomia para os funcionários e flexibilidade, os trabalhadores são cada vez mais cobrados e controlados por mecanismos modernos que os aprisionam cada vez mais. Por que se espelhar nesse modelo a despeito das demais diferenças? Observa-se que embora o discurso atual seja de humanização da gestão, de responsabilidade social das empresas, a prática revela que os objetivos ainda são muito direcionados para a maximização dos lucros. E as organizações públicas, o que elas almejam, quais são os seus objetivos? Será que nessas organizações não devem predominar aquela racionalidade que é orientada para os valores humanos, para a ética, mais do que a racionalidade voltada para a maximização de recursos? As ferramentas de

gestão das organizações públicas devem ser as mesmas das organizações privadas?

O autor pondera que quando a proposta da Administração Gerencial defende um novo gerente público, em substituição àquele considerado burocrático, parte do pressuposto de que esse novo perfil gerencial é universal, e pode ser adotado em qualquer organização pública do Brasil, a despeito das questões culturais, sociais e econômicas, e das diversas “subjetividades” presentes nas organizações do setor público.

Junquilha (2002), conclui que é impossível receitar o “novo gerente” como antídoto ao “burocrata”, desconhecendo-se as bases histórico-sociais que institucionalizam o dia-a-dia daqueles que ocupam funções gerenciais. Fica evidente que a introdução de um novo tipo de gerente torna-se complexa. A possível generalização do “administrador burocrático” como nefasto ao serviço público, pode ser prejudicial para o próprio repensar de novas práticas gerenciais, à medida que já se colocam, a “*priori*”, propostas de novos perfis e práticas que podem não fazer sentido para os próprios atores organizacionais envolvidos.

Além da crítica à transposição de modelos concebidos para uma outra realidade, são feitas críticas também aos pressupostos considerados como verdadeiros, quanto às organizações públicas e seus funcionários por aqueles que propõem um novo modelo para o Estado, como justificativa para a necessidade de mudança. Vale lembrar que muitas das idéias contidas no ideário da “Nova Gestão Pública”, são defendidas e recomendadas pelos organismos internacionais a partir do Consenso de Washington.

São questões complexas e que provocam uma reflexão sobre muitos pressupostos considerados como verdades absolutas. Pensar sobre a gestão do Estado é deveras pertinente, num momento em que o mesmo encontra-se acuado frente às armadilhas do neoliberalismo e da globalização.

Referências são importantes, válidas, mas é fundamental que sejam feitas as devidas adaptações. Antes de buscar modelos exógenos, um primeiro passo

seria aprofundar o conhecimento do Estado brasileiro, levando em consideração seus pontos positivos e negativos, a sua identidade e a partir daí saber qual o Estado que se quer, que se precisa ter, para iniciar o processo de reforma. Por que instituições financeiras mundiais devem dizer qual o Estado que devemos ter? Por que devemos considerar o modelo de outros países como o ideal?

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O procedimento metodológico desenvolvido nesta pesquisa, possibilitou um estudo acerca do modelo de gestão adotado na SAS-CE. Foi fundamental a importância das contribuições dos servidores, participantes na qualidade de sujeitos investigados, cujas considerações referendam o enfoque que diferencia padrões de gestão autoritária e gestão participativa focada em resultados.

O Modelo de Gestão Pública por Resultados-GPR, exige cada vez mais dos gestores públicos, a busca por eficiência e eficácia na execução das políticas públicas, a transparência no uso dos recursos e o diálogo com a sociedade. Isso implica na adoção de uma nova postura gerencial que privilegie métodos de trabalho mais horizontais; no envolvimento dos servidores nos processos gerenciais (estratégias, planejamento, orçamento, objetivos, decisões); no surgimento de líderes que despertem a necessidade de atingir resultados; no aprimoramento dos sistemas de informação; no treinamento e capacitação dos recursos humanos; e em uma ampla articulação com os diversos grupos de atores sociais.

Foi possível identificar na gestão da SAS-CE, itens com pontuação mais alta para gestão autoritária, e itens com pontuação mais alta para a gestão participativa; muito embora, ao final, o somatório de pontos converta claramente para uma ou outra gestão.

O quadro abaixo aponta os itens que no caso da SAS-CE, convergem para a gestão participativa e aqueles que resguardam a gestão autoritária.

QUADRO VII

CONVERGÊNCIA DA GESTÃO NA SAS-CE

GESTÃO PARTICIPATIVA	GESTÃO AUTORITÁRIA
- Liderança	- Estrutura
- Competências	- Processos Gerenciais
- GPR	- Informação
	- Controles

Fonte: Pesquisa Direta. SAS-CE. 2006.

Neste estudo, a liderança revela-se como dimensão para a gestão participativa, com uma pontuação de 5,81 escores no quesito 4B, onde fica explícito que “os gerentes comportam-se de forma participativa. Eles envolvem outras pessoas e aceitam prontamente idéias e experiências melhores”. Com essa característica, os líderes conquistam a adesão e a simpatia de seus colaboradores. Será possível, através do envolvimento dessas forças, conduzir a SAS-CE, para o exercício da gestão participativa nas esferas, onde ainda domina a gestão autoritária.

Outro indicativo favorável da gestão participativa, foi apontado nos itens competência e GPR. Essas capacidades vêm sendo fortalecidas gradativamente, pelos investimentos que o Governo do Estado tem destinado ao processo de reestruturação na SAS-CE, nos últimos anos.

Destacam-se, nesse processo, a capacitação dos servidores e os trabalhos desenvolvidos pela instituição para melhoria das relações interpessoais, iniciativas essas que certamente contribuiram para os resultados apontados. No entanto, o esforço merece aprofundamento para que se possa eliminar a diferença entre gestão participativa e gestão autoritária, dentro da organização.

Desenvolver competência para o trabalho tem sido uma permanente busca das organizações em todo o mundo. Essa característica ganha visibilidade entre

os servidores pesquisados, quando atribuíram 26,46 escores às afirmativas da gestão que converge para o estilo gerencial participativo.

Importa destacar, porém, a necessidade de se criar mecanismos que possam romper com o autoritarismo identificado nos itens estrutura, processos gerenciais, informação e controles, para que a SAS-CE consiga implementar efetivamente uma gestão participativa focada em resultados.

Observando-se a pontuação atribuída ao item estrutura, é preocupante o destaque dos servidores ao quesito 1A com 6,07 escores para a afirmativa, que “a SAS é uma organização hierárquica”. Os mais recentes estudos na área de administração, reforçam a necessidade das organizações desconcentrarem o poder decisório para atribuir-lhes maior agilidade, flexibilidade e alcance de resultados.

Caberia aqui, recomendar o aprofundamento de estudos da atual estrutura adotada na SAS-CE, para que se possam identificar os entraves à participação das equipes na tomada de decisões.

A mesma recomendação cabe ao item processos gerenciais, visto que a pesquisa aponta 6,36 escores para o quesito 8^a, o qual afirma “a equipe financeira e a gerência superior determinam e controlam o orçamento”. Sem abertura para a colaboração dos servidores na elaboração e controle orçamentário, fica difícil se falar em gestão participativa focada em resultados.

Se como afirmam os servidores pesquisados neste estudo, a gerência superior trata os dados estratégicos de forma confidencial, sendo discutidos e conhecidos apenas por um grupo seletivo, há na organização grandes restrições ao fluxo de informações. Essa dificuldade pode comprometer a qualidade do serviço prestado ao público.

No item controles, fica também demonstrado na maioria dos pontos atribuídos a gestão autoritária (10,61) contra (9,39) da gestão participativa, que na SAS-CE, a gestão converge para o estilo tradicional de base autoritária. Em

destaque, a afirmativa de que “a gerência desenvolve e implementa as medidas políticas, regras ...” Diante dessa constatação há que se rever procedimentos de superação desse estilo, tornando-se desnecessário a supervisão, a fiscalização e o controle dos processos de forma acentuada.

Finalmente, a título de enriquecimento do assunto desenvolvido neste estudo, apresenta-se a seguir os resultados de uma ampla pesquisa feita no final de 2003, pelo Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal – Pnag, coordenado pelo Ministério do Planejamento, e que contou com a participação dos próprios estados e do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID.

Com o objetivo de mapear a situação administrativa dos governos estaduais brasileiros, a pesquisa baseou-se em um Roteiro de Informações Básicas, respondido pelos governos. Complementando esse roteiro, foram realizadas entrevistas com 675 gestores estaduais e com 250 atores externos – da sociedade civil, do Ministério Público, do Judiciário, dos Tribunais de Contas, do Legislativo e acadêmico.

Transcreve-se a seguir, a síntese elaborada pelo professor da PUC-SP, Fernando Luiz Abrúcio, dos principais avanços e problemas ocorridos na maioria dos governos estaduais, a partir da pesquisa do Pnag Radiografia das Administrações Públicas Estaduais Brasileiras.

Principais Avanços:

- Mesmo com uma situação fiscal ainda preocupante, é possível dizer que houve avanços no aumento da consciência do problema e na criação de mecanismos para atacá-lo, particularmente a partir dos resultados obtidos pelos estados que participaram nos últimos anos de experiências de modernização financeira. No entanto, os ganhos concentraram-se basicamente em instrumentos de economia de recursos, e não na adoção de mecanismos que visam à busca da eficiência (fazer mais, com menos).

- Os governos estaduais, em sua maioria, vêm procurando aprofundar suas estratégias de regionalização, com maior descentralização das políticas, aumentos das parcerias com os municípios e a criação de instrumentos que melhoram a ação dos estados, ao longo de seu território, como ficou nítido em alguns PPA aprovados.
- O uso do PPA como instrumento de planejamento, tornou-se um dos temas centrais da administração estadual. Isso vai ajudar a transformar prioridades em metas, e organizar melhor os gastos públicos. Está-se constituindo aí uma coalizão reformista pró-PPA, que pode ter efeitos positivos, como tiveram as alianças em prol do SUS e da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Para que isso ocorra, no entanto, é preciso reduzir a distância entre o macro – o grande planejamento – e o micro – a política setorial e sua implementação, de modo a alterar efetivamente a gerência pública estadual.
- O novo modelo de compras governamentais é essencial para aumentar a consciência de custos da administração pública,, e tornar mais transparentes as despesas pagas pelos cidadãos-contribuintes. A partir de algumas experiências modelo, as formas mais flexíveis de compras começaram a ser adotadas por um número crescente de estados. Tem faltado o outro lado dessa moeda: uma política que planeje melhor como dar conta do fluxo de bens que o governo estadual tem ou precisa comprar. A preocupação com os custos aparece nesse momento mais na ponta do sistema, e não no restante de seu trajeto.
- O grau de participação dos cidadãos nas políticas sociais aumentou. À primeira vista, isto não é um mérito dos estados, uma vez que tais formas de controle social foram definidas por legislação federal. Não importa: é preciso ativar este processo onde ele tem maior incidência, isto é, no plano descentralizado de poder. A área de saúde é a que mais representa essa mudança, mas, aos poucos, educação e, em menor medida, segurança começam a adotar mais esse modelo participativo.

- A prestação de serviços públicos foi positivamente alterada pela criação dos centros de atendimento integrado aos cidadãos, que perpassam a maioria dos estados. Com o tempo, aumentam os serviços oferecidos e as demandas por novos. É claro que isso está gerando pressões que não estão sendo completamente atendidas e, para tanto, seria fundamental fazer mais regularmente pesquisas de satisfação. O incremento da eficácia e eficiência é bastante perceptível, só que é preciso saber quanto de efetividade vai ser agregado à prestação dos serviços públicos.

Principais problemas:

- O primeiro e mais importante é o tema dos recursos humanos. Trata-se da questão com maior transversalidade, afetando todas as variáveis, e que, como agravante fulcral, foi a que menos avançou nos últimos dez anos, em praticamente todos os governos estaduais. Ademais, transformações na área de recursos humanos são essenciais para a modernização do Estado, alavancando projetos inovadores como o PPA e atacando o maior problema das políticas públicas estaduais: a inadequação da estrutura de pessoal, em termos de tamanho e, sobretudo, qualificação e cultura gerencial. Atualmente, devido à crise fiscal e ao peso dos gastos com pessoal (mormente com inativos), políticas de RH terão de ser realizadas com muita inteligência e estratégia, para redefinir o perfil da força de trabalho nos seus dois planos básicos: no quantitativo, com o reforço de servidores em certas áreas (núcleo de gestão e formulação, sobretudo) e, o melhor aproveitamento em outras, especialmente com a montagem de uma estrutura profissional e multifuncional de cargos e carreiras; e no qualitativo, com o investimento planejado em capacitação para as tarefas realmente requeridas pelo Estado, bem como revisando os princípios motivadores da ação administrativa.
- O segundo tópico mais relevante, é a organização das bases de dados dos governos estaduais. Para muitas questões simplesmente não há informações disponíveis, tornando impossível o planejamento das políticas públicas – a presença desse problema, dada sua magnitude, chega a ser

uma situação de “calamidade pública” dos estados. Em outros casos, as informações estão extremamente fragmentadas e há dificuldades operacionais (ausência de equipamentos de informática e/ou de sistemas informacionais) e, de cultura gerencial para mudar tal cenário. Em vários, existem dados e os sistemas de informação, mas eles são inconsistentes ou não há a acessibilidade e o compartilhamento entre as bases existentes. Qualquer que seja o ponto onde cada governa esteja, o fato é que é preciso investir na construção de bancos de dados sustentáveis e compartilhados, o que dependerá não só de investimento no meio físico, mas principalmente de capacitação de pessoal para alimentar gerencialmente essa engrenagem.

- Princípio basilar da administração pública, o ciclo orçamento-planejamento-gestão teve avanços nos últimos anos, especialmente na melhoria orçamentária e no incremento do PPA. Todavia, dois aspectos dificultam a integração sistêmica entre esses elementos: os problemas de coordenação setorial e regional e, sobretudo, a falta de instrumentos de avaliação institucional. De um lado, as ações intersetoriais ainda constituem exceção e as estruturas administrativas estão mais para obstáculo do que para atalho às atividades regionalizadas e intergovernamentais. De outro, os programas e as metas geralmente não são acompanhados por indicadores capazes de orientar a gestão pública mais por resultados, do que por normas burocráticas ou, pior, pela mera relação de autoridade dentro do setor público estadual. Essa fragilidade na integração sistêmica entre orçamento-planejamento-gestão tem como consequência a dificuldade de articular, primeiro, o macro e o micro planejamento, e, segundo, a formulação e a implementação das políticas. Sem resolver essa questão, será muito difícil transformar as intenções políticas em melhoria da qualidade dos serviços públicos.
- As tecnologias de gestão, no mais das vezes, vêm sendo subutilizadas pelos estados. Esse quarto eixo de desafios é particularmente importante no que se refere ao uso de ferramentas para otimizar a eficiência administrativa, em uma era de escassez de recursos, o que poderia ser

obtido com políticas mais consistentes de desburocratização, centros de custos e controle de ações terceirizadas. Além disso, é preciso adotar instrumentos motivacionais para potencializar a atuação dos servidores, modificando processos de trabalho, horizontalizando a estrutura administrativa (autonomia maior aos gerentes e resolução das tarefas por equipes e resultados), e atacando o formalismo e o personalismo em prol de uma nova cultura gerencial.

- Para assegurar a consistência do processo de modernização e democratizá-lo, é preciso modificar, na maioria dos estados, a situação de fragilidade das redes de governança externas e, principalmente, internas às administrações. Muitos avanços foram obtidos com o aumento da transparência – via governo eletrônico e comissões com participação da sociedade civil – e o incremento da agilidade na prestação dos serviços públicos, por meio dos centros de atendimento integrado. Entretanto, é preciso perseverar nessa linha de atuação, para renovar constantemente a legitimidade social do Estado, por intermédio de ouvidorias fortes e independentes, parcerias com o terceiro setor e a iniciativa privada, pesquisas regulares de avaliação da satisfação dos usuários de serviços públicos e maior acessibilidade das informações governamentais.
- Nas relações com o funcionalismo, o panorama é mais preocupante. Faltam instrumentos efetivos para evitar os desvios de conduta ética, e poucos são os casos em que há uma institucionalização na relação com os servidores (ausência de políticas de comunicação interna e de canais de diálogo e arbitragem como os sindicatos). A imensa maioria dos governos estaduais diz desconhecer a cultura organizacional que orienta a ação de seus funcionários.
- Somadas as fragilidades de governança, cria-se um cenário em que não há uma gestão para a mudança, capaz de produzir, com apoios internos e externos, uma coalizão em prol da reforma administrativa. E, sem uma coalizão reformista, mesmo tendo um bom diagnóstico e recursos financeiros, a despeito de sua importância, os estados não conseguirão

sozinhos, viabilizar a transformação de seus governos, na dimensão que seus problemas e desafios requerem.

Resta considerar que o desafio é romper os velhos paradigmas gerenciais. É imprescindível reconhecer os avanços alcançados e identificar a necessidade de desatar os nós que impedem o aumento da eficiência da máquina pública, contribuindo de forma significativa para o aumento da equidade no acesso aos serviços públicos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACKOFF, R.L. **Planejamento empresarial**. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1975.

ABRÚCIO, Fernando Luiz. **Radiografia das Administrações Públicas**. Disponível em: http://www.revista.fundap.sp.gov.br/revista1/pesquisa_radiografia.htm Acessado em: 13/10/2006.

ABU-EL-HAJ, J. **A estrutura do Estado e a economia política da intervenção estatal** IN: Revista de Ciências Sociais, Fortaleza, vol.xxii, n. (1/2), 1991.

ALMEIDA, M.H. **Federalismo e Políticas Sociais. Descentralização e Políticas Sociais**. São Paulo:FUNDAP, 1996.

BARZELAY, Michel Babak J. Armajani [1992]. **Atravesando la burocracia**. IN: SHAFRITZ, Jay M.; HYDE, Albert C. (Orgs.) Clásicos de la administración pública. Trad. Maria Antonia Neira Bigorra. México: Fondode Cultura Econômica, 1999.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988: atualizada até a Emenda Constitucional nº 20, de 15-12-98. 21 ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Imprensa Oficial, 1995.

_____. Decreto nº 2.829, de 29 de outubro de 1998. Estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, e dá outras providências. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, 30 out.1998.

_____. Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999. Estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, 15 abr.1999.

_____ Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, 27 fev.1967.

_____ Decreto-lei nº 2.299, de 21 de novembro de 1986. Altera o Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, e dá outras providências. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, 24 nov.1986.

_____ Lei nº 7.596, de 10 de abril de 1987. Altera dispositivos do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, modificado pelo Decreto-lei nº 900, de 29 de setembro de 1969, e pelo Decreto-lei nº 2.299, de 21 de novembro de 1986, e dá outras providências. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, 13 de abr.1987.

_____ Ministério de Orçamento e Gestão. **Manual Técnico de Orçamento**, Brasília, 1999.

CASTANHAR, J.C. **Cem dias do Governo Collor: uma avaliação da reforma administrativa**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro: FGU, nov.1990/jan. 1991.

CASTRO, M.H. **Descentralização e Política Social no Brasil: as perspectivas dos anos 90**. IN: Revista Espaço & Debate, São Paulo, nº 32, 1991.

CEARÁ. **Consolidando o novo Ceará: plano de desenvolvimento sustentável 1999-2002**. Fortaleza: SEPLAN, 1999.

_____ **Ceará Cidadania: crescimento com inclusão social. Plano de Governo 2003-2006**. Fortaleza: SEPLAN, 2003.

_____ **Ceará avançando nas mudanças: plano de desenvolvimento sustentável 1995-1998**. Fortaleza: SEPLAN, 1995.

_____ (Estado). Lei nº 12.990, de 30 de dezembro de 1999. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2000 a 2003 e dá outras providências. Diário Oficial [do] Estado do Ceará, Fortaleza, CE, 2 de jan.2000.

CHANLAT, Jean-François. **O significado da pessoa na gestão de recursos humanos: uma perspectiva sócio-antropológica**. Organização & Sociedade, v.2, nº 03, Revista da Escola de Administração da UFBA, 1994.

COELHO, Daniela Mello. **Elementos essenciais ao conceito de administração gerencial**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 37, nº 147, 2000.

COELHO, M.; DINIZ, E. **Governabilidade, Governança Local e Pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Projeto GURI, IUPERJ, 1995, Mimeografado.

COUTINHO, M.J.V. **Administração Pública voltada para o cidadão: Quadro Teórico-conceitual**. Revista do Serviço Público, v.51, nº 3, 2000.

DELGADO, José Augusto. **A Lei de Responsabilidade Fiscal e o Tribunal de Contas**. Interesse Público, nº 7, 2000.

DINIZ, Eli. **Governabilidade, governance e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma**. Revista do Serviço Público, ENAP, Brasília, 1996.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (Brasil). **Novo modelo de planejamento, orçamento e gestão**. Brasília, DF, Mimeografado, 2002.

FALCÃO, M. & ABE, S. **Qualidade e participação da Administração Pública Federal: Novos critérios para a avaliação da gestão pública**. Brasília, 1997. Disponível em: www.tcu.gov.br/isc/sedip/premioscorrea/monografia.97.pdf
Acessado em: 05/09/06.

HALGIB, M. **Planejamento estratégico**. Disponível em: <http://www.widebiz.com.br>.
Acessado em: 14/03/06.

HARVEY, D. **Condição Pós-Moderna**. São Paulo: Edições Loyola, 1992 [1989].

HOLANDA, M.C.; ROSA, A.L.T.; ALBUQUERQUE, K.C. **Gestão Pública por Resultados na perspectiva do Estado do Ceará**. Nota Técnica nº 11, Fortaleza, 2004, Mimeografado.

JUNQUILHO, Gelson Silva. **Nem “burocrata” nem “orgânico”: o gerente “caboclo” e os desafios do Plano Diretor de Reforma do Estado no Brasil do Real**. In: Anais, Encontro de Estudos Organizacionais, (2), Recife, ANPAD, 2002.

LEITÃO, D.M. **Administração estratégica: abordagem conceitual e atitudinal**. 114
Rio de Janeiro: SENAI, 1995.

LEMENHE, Maria Auxiliadora. **Família, Tradição e Poder**. O (caso) dos coronéis.
São Paulo/Fortaleza: Annablume/UFC, 1995.

LIMA, Edilberto C. Pontes. **A economia do Ceará: crescimento recente e perspectivas**. Brasília: IPEA, Mimeografado, 1997.

MAGALHÃES, M. de Fátima L. **O Processo de Reestruturação do Sistema Trabalho e Ação Social no Ceará**. Monografia. Fortaleza, 1998.

MAXIMIANO, A.C.A. **Além da Hierarquia**. Como implantar estratégias participativas para administrar a empresa enxuta. São Paulo: Atlas, 1995.

_____. **Teoria Geral da Administração**. Da Escola Científica a competitividade da economia globalizada. São Paulo: Atlas, 2000.

MCLAGAN, Patrícia e NEL, Christo. **A nova era da participação. O desafio de emocionar e envolver pessoas**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

MÉDICI, A. & MACIEL, M.P. **A Dinâmica do Gasto Social nas Três Esferas de Governo: 1980-92**. Descentralização e Políticas Sociais, São Paulo: FUNDAP, 1996.

MELO, Marcos André B.C. de. **Ingovernabilidade: Desagregando o Argumento**, in L. Valladares (org.), Governabilidade e Pobreza. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1995.

MOTTA, P.R. **Planejamento estratégico em organizações sem fins lucrativos: considerações sobre dificuldades gerenciais**. Revista da Administração Pública. Rio de Janeiro; FGV, 1979.

MONTEIRO, Carmen D.B. **Função Pública e o Aparelho Estatal. Um olhar à luz da reforma administrativa brasileira**. Mimeografado, 1998.

NASSUNO, M. **A administração com foco no usuário-cidadão: realizações no Governo Federal Brasileiro nos últimos 5 anos.** Revista do Serviço Público, v. 51, nº 4, 2000.

115

OLIVEIRA, Jary Figueiredo. CASES. **Os mais famosos estudos de casos internacionais indicados para cursos de Sistemas de Informações e Administração de Empresas.** São Paulo: Érica, 2000.

OSBORNE, D; GAEBLER, T. **Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público.** Brasília: MH Comunicação, 1994.

PAES DE PAULA, Ana Paula. **Administração Pública Brasileira entre o Gerencialismo e a Gestão Social.** Revista de Administração de Empresas. São Paulo, Debate jan./mar. 2005.

PARCERIA CONSULTORES ASSOCIADOS LTDA. **Relatório de Reestruturação Organizacional.** Fortaleza. Mimeografado, 2005.

PIERA, A.P. **La Descentralización em Montevideo: um Itinerário Inovador.** In: Cuardenos del Claeg. Montevideo, 1992.

PEREIRA, L.C. Bresser. **Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil: Para uma nova interpretação da América Latina.** São Paulo: Editora 34, 1996.

_____ **Administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo estado.** Texto para discussão. ENAP. Brasília: ENAP. Nº. 9, 1996.

_____ **Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil.** Revista do Serviço Público. Brasília, ano 49, nº 1, jan./mar. 1998.

_____ **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial.** Editora FGV, São Paulo, 1998.

PEREIRA, L.C.B. e SPINK, P.K. (orgs) **Reforma do Estado e administração pública gerencial.** Rio de Janeiro, Editora FGV, 2001.

POPOVICH, M.G. **Creating Higt-Performance Government Organizations: a Practical Guide for Public Managers**. 1 ed., Josseu-Bass, Califórnia, 1998. 116

REIS, Fábio Wanderley. **Governabilidade, Instituições e Partidos**. Novos Estudos Cebrap, nº 41, março, 1995.

RIBEIRO, S.M.R. **Controle interno e paradigma gerencial**. Texto para Discussão nº 17, Brasília: MARE/ENAP, 1997.

RUA, Maria das Graças. **Desafios da administração pública brasileira: Governança, autonomia, neutralidade**. Brasília. Revista do Serviço Público, Ano 48. Set/dez 1997.

SALLARD, O. **O Estado e a gestão governamental em um mundo em transformação**. Curso ENAP, Mimeografado, 2003.

SANTIAGO, Aécio. **Governo do Estado apresentou na FIEC Programa de Fortalecimento da Governança**. Jornal Diário do Nordeste, Fortaleza, 22 mai. 20006. Notícias, p. 5.

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO DO ESTADO DO CEARÁ. **Relatório de Atividades 1995-2002**. Fortaleza, 2002.

SILVA, L.M. **Controladoria Pública: Modelo para o Controle Interno Integrado no setor público**. Revista Brasileira de Contabilidade, São Paulo, nº 95, 1995.

SPINK, P. **Descentralização: Luto ou luta? Poder Local: Governo e Cidadania**, Rio de Janeiro: FGV, 1993.

VIEIRA, Paulo Reis. **Em busca de uma Teoria de Descentralização**. Rio de Janeiro: FGV, 1971.

WAHRLICH, Beatriz. **A reforma administrativa no Brasil: experiência anterior, situação atual e perspectivas – uma apreciação geral**. Revista de Administração Pública Brasileira. Rio de Janeiro, jan./mar. 1984.

ANEXO 1

INSTRUMENTAL DE PESQUISA

Nome do Projeto: Gestão Focada em Resultados e o Alinhamento da SAS com o Futuro: Um Estudo Exploratório

Dados de Identificação:

Idade _____ Sexo _____ Situação Civil _____

Tempo de serviço na SAS _____

Nível de Instrução:

Superior: Sim ()
Não ()

Pós-graduação: Sim ()
Não ()

Cargo _____

Lotação _____

Observações:

Com o objetivo de identificar a opinião dos servidores acerca do modelo gerencial da SAS, apresentamos um questionário onde você encontrará um quadro de referências para sua apreciação. Nele constam afirmativas correspondentes para cada questão a ser analisada. Você decidirá qual delas corresponde, ou mais se aproxima da realidade vivenciada na SAS. A cada afirmativa selecionada atribua pontuação de ZERO A DEZ, de modo que a soma de ponto entre os pares NÃO ULTRAPASSE O TOTAL DE 10 PONTOS.

A SAS é uma organização hierárquica. A posição de uma pessoa no organograma diferencia bastante o que ela faz e o que está autorizada a fazer.

A SAS é uma organização horizontal. Sua estrutura facilita o atendimento das necessidades do cliente. Todos os servidores tem acesso aos diferentes setores para agilizar processos.

Os departamentos e as equipes estão estruturados funcionalmente e o trabalho é dividido para facilitar o gerenciamento e a coordenação.

Os departamentos e as equipes estão estruturados da melhor forma para que o trabalho seja realizado, mesmo que isso signifique misturar níveis e funções.

Os gerentes esperam que as pessoas e os sistemas adaptem-se rápida e racionalmente à mudança.

Os gerentes esperam que as pessoas passem por um período de adaptação, até mesmo de resistência, como parte de qualquer processo de mudança. Eles facilitam e guiam transições emocionais.

- | | |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> Os gerentes comportam-se autocraticamente. Quando outras pessoas trabalham com eles, fica claro quem é o chefe e quem é o subordinado. | <input type="checkbox"/> Os gerentes comportam-se de forma participativa. Eles envolvem outras pessoas e aceitam prontamente idéias e experiências melhores. |
| <input type="checkbox"/> A liderança na SAS é estática. Ela é uma prerrogativa das pessoas que possuem autoridade formal. | <input type="checkbox"/> A liderança no trabalho diário passa de pessoa para pessoa, dependendo da tarefa e da competência exigida. |
| <input type="checkbox"/> Os gerentes fazem o planejamento, monitoramento e avaliação dos resultados. | <input type="checkbox"/> Todos os níveis da equipe envolvem-se ativamente no planejamento, monitoramento e avaliação de resultados. |
| <input type="checkbox"/> As decisões de todos os níveis são altamente controladas. A gerência superior freqüentemente anula decisões ou exige aprovações. | <input type="checkbox"/> Todos são considerados responsáveis pelas decisões dentro de sua área de desempenho. Os níveis de aprovação existem apenas quando agregam valor. |
| <input type="checkbox"/> A equipe financeira e a gerência superior determinam e controlam o orçamento. | <input type="checkbox"/> Pessoas de todos os setores têm influência significativa no desenvolvimento de seus próprios orçamentos. A gerência superior e a equipe financeira desempenham o papel de assistentes e orientadores. |
| <input type="checkbox"/> A gerência superior restringe a distribuição de projetos e estratégias de negócios e fornece informações seletivamente às pessoas que "precisam saber". | <input type="checkbox"/> Os projetos e estratégias de negócio são amplamente distribuídos e discutidos abertamente. |
| <input type="checkbox"/> Os dados sobre os resultados do trabalho servem para uso gerencial. Os gerentes usam as informações para determinar as áreas nas quais os servidores vão atuar e aperfeiçoar. | <input type="checkbox"/> Os sistemas e os relatórios de informações servem para ajudar as pessoas que executam o trabalho a agirem e solucionarem problemas. |
| <input type="checkbox"/> A área de informática da SAS define os requisitos do sistema de informações. Os demais servidores dependem dos especialistas que determinam qual informação será fornecida e como será o seu formato. | <input type="checkbox"/> As pessoas definem ativamente e deliberadamente suas próprias necessidades de informação. Elas usam ativamente os dados para melhoria contínua. |
| <input type="checkbox"/> A gerência administra e usa a maior parte das informações relacionadas à sua especialidade. Os demais servidores dependem da gerência para obter decisões sobre orçamento, recursos humanos, etc. | <input type="checkbox"/> Todos têm acesso a dados financeiros de recursos humanos e de marketing básicos e usam os dados para tomar decisões no seu trabalho diário. |



Espera-se que apenas os gerentes sejam competentes nos processos desenvolvidos na SAS.

As ações de autogerenciamento são freqüentemente vistas como insubordinação.

Apenas os gerentes recebem treinamento em técnicas interpessoais e processo decisório para que possam fornecer feedback, comunicar-se e controlar conflitos.

A discordância e o pensamento crítico raramente acontecem e não são estimulados.

O aprendizado das pessoas concentra-se nas tarefas de seu trabalho específico.

A gerência desenvolve e implementa as medidas políticas, regras e outros controles da organização.

Os gerentes controlam e supervisionam o trabalho das equipes e exigem que eles sejam altamente coordenados.

Os gerentes desconhecem a matriz da Gestão por Resultados (GPR) da SAS.

Todas as pessoas interessadas (funcionários, gerentes, conselheiros e clientes) conhecem os processos desenvolvidos na SAS.

O desenvolvimento da capacidade de autogerenciamento e habilidade de agir com responsabilidade são objetivos importantes visíveis na organização.

Todo o quadro de servidores da SAS é treinado em técnicas interpessoais e processo decisório.

Os servidores da SAS estão desenvolvendo ativamente suas habilidades de reconhecer, explorar e solucionar problemas. Normalmente discutem e analisam questões a partir de vários pontos de vista.

O aprendizado das pessoas, deliberadamente ultrapassa o seu trabalho específico para que elas possam compreender assuntos mais amplos relativos aos clientes e a realidade presente.

As pessoas de todos os níveis ou seus representantes legítimos ajudam a desenvolver as medidas políticas, regras e outros controles da Secretaria.

Os gerentes encorajam a formação de equipes para resolver problemas importantes. Eles esperam que ocorra coordenação e política informais, e relutam em impor coações desnecessárias enquanto os grupos aprendem e constroem o suporte para novas direções.

Os gerentes conhecem a matriz da Gestão por Resultados (GPR) da SAS e realizam suas atividades tendo em vista o alcance dos resultados previstos.

Bibliografia

MCLAGAN, Patrícia e NEL, Christo. **A nova era da participação**. O desafio de emocionar e envolver pessoas. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

ANEXO 2

MARCO LÓGICO DA GESTÃO POR RESULTADOS – GPR

SECRETARIA DA AÇÃO SOCIAL – SAS

GOVERNO	SECRETARIA				
Resultados Estratégicos	Resultados Estratégicos Setoriais	Indicadores de Resultado	Programas Prioritários	Produtos	Indicadores de Produto
EIXO 2 Ceará Vida Melhor População em situação de vulnerabilidade protegida com direitos sociais assegurados	Famílias vulneráveis com acesso ampliado a direitos sociais	Famílias com renda ampliada e acesso a direitos sociais	Proteção Social Básica	Bolsas concedidas	Nº de famílias beneficiadas com transferência de renda
					Nº de famílias atendidas com ações sócio-educativas
		Idosos, PPDs, crianças, adolescentes e jovens com acesso a direitos sociais		Projetos/serviços/atividades de cultura, arte, esporte, lazer, de iniciação profissional e de segurança alimentar implantados	Nº de pessoas atendidas com ações de segurança alimentar
					Nº de idosos assistidos
		PROARES	Família assistida	Nº de PPDs assistidos	
				Nº de crianças/adolescentes e jovens atendidos com projetos/serviços e atividades preventivas	
Nº de famílias assistidas					

MARCO LÓGICO DA GESTÃO POR RESULTADOS – GPR

SECRETARIA DA AÇÃO SOCIAL – SAS

Continuação

GOVERNO	SECRETARIA				
Resultados Estratégicos	Resultados Estratégicos Setoriais	Indicadores de Resultado	Programas Prioritários	Produtos	Indicadores de Produto
EIXO 2 Ceará Vida Melhor População em situação de vulnerabilidade protegida com direitos sociais assegurados	Famílias vulneráveis com acesso ampliado a direitos sociais		PROARES	Equipamentos sociais implantados	Nº de equipamentos sociais implantados
		Pessoas abrigadas reintegradas ao contexto sócio-familiar	Proteção Social Especial	Pessoas em situação de alta vulnerabilidade abrigadas e reintegradas ao contexto sócio-familiar	Nº de pessoas abrigadas
					Nº de pessoas reintegradas ao contexto sócio-familiar
				Crianças e adolescentes retiradas do trabalho e da rua	Nº de crianças/adolescentes retirados do trabalho infantil
					Nº de crianças/adolescentes retirados da rua
					Nº de crianças e adolescentes vítimas de violência assistidos
					Nº de adolescentes atendidos com privação de liberdade
					Nº de adolescentes atendidos em meio aberto
					Nº de famílias em situação de risco assistidas
					Nº de municípios com sismos monitorados

MARCO LÓGICO DA GESTÃO POR RESULTADOS – GPR

SECRETARIA DA AÇÃO SOCIAL – SAS

Continuação

GOVERNO	SECRETARIA				
Resultados Estratégicos	Resultados Estratégicos Setoriais	Indicadores de Resultado	Programas Prioritários	Produtos	Indicadores de Produto
EIXO 2 Ceará Vida Melhor População em situação de vulnerabilida- de protegida com direitos sociais assegurados	Política de Assistência Social consolidada	Municípios que implantaram o SUAS	Apoio à Gestão das Políticas de Proteção e Assistência Social	Municípios em gestão inicial	Nº de municípios em gestão inicial
				Municípios em gestão básica	Nº de municípios em gestão básica
				Municípios em gestão plena	Nº de municípios em gestão plena
				Núcleos Regionais de Assistência Social implantados	Nº de Núcleos Regionais de Assistência Social implantados
	População assistida com ações preventivas e emergenciais de Defesa Civil	População assistida em relação à população atingida	Defesa Civil Permanente	Famílias residentes em áreas de risco e/ou em situação de calamidade pública assistidas	Nº de famílias em situação de risco assistidas
					Nº de municípios com sismos monitorados

Fonte: Assessoria de Planejamento, SAS-CE, 2006.

ANEXO 3

MEMÓRIA DE CÁLCULO DOS ITENS INVESTIGADOS

ESTRUTURA							
ESC_TA	ESC_TB	QDE_Q01	FREQ_TA	FREQ_TB	QDE_Q02	FREQ_TA	FREQ_TB
0	10	3	0	30	0	0	0
1	9	0	0	0	1	1	9
2	8	3	6	24	4	8	32
3	7	3	9	21	4	12	28
4	6	6	24	36	4	16	24
5	5	8	40	40	14	70	70
6	4	11	66	44	10	60	40
7	3	19	133	57	17	119	51
8	2	10	80	20	9	72	18
9	1	3	27	3	4	36	4
10	0	4	40	0	3	30	0
EM BRANCO	0	0	0	0	0	0	0
TOTAIS		70	425	275	70	424	276
MÉDIA		-	6,07	3,93	-	6,06	3,94

MEMÓRIA DE CÁLCULO DOS ITENS INVESTIGADOS

LIDERANÇA										
ESC_TA	ESC_TB	QDE_Q03	FREQ_TA	FREQ_TB	QDE_Q04	FREQ_TA	FREQ_TB	QDE_Q05	FREQ_TA	FREQ_TB
0	10	1	0	10	7	0	70	5	0	50
1	9	2	2	18	3	3	27	4	4	36
2	8	12	24	96	9	18	72	10	20	80
3	7	7	21	49	11	33	77	4	12	28
4	6	10	40	60	7	28	42	4	16	24
5	5	9	45	45	12	60	60	11	55	55
6	4	15	90	60	7	42	28	1	6	4
7	3	2	14	6	7	49	21	10	70	30
8	2	7	56	14	4	32	8	12	96	24
9	1	3	27	3	2	18	2	5	45	5
10	0	1	10	0	1	10	0	4	40	0
EM BRANCO	0	1	1	1	-	-	-	-	-	-
TOTAIS		70	330	362	70	293	407	70	364	336
MÉDIA		-	4,8	5,2	-	4,19	5,81	-	5,2	4,8

MEMÓRIA DE CÁLCULO DOS ITENS INVESTIGADOS

PROCESSOS GERENCIAIS													
ESC_TA	ESC_TB	QDE_Q06	FREQ_TA	FREQ_TB	QDE_Q07	FREQ_TA	FREQ_TB	QDE_Q08	FREQ_TA	FREQ_TB	QDE_Q09	FREQ_TA	FREQ_TB
0	10	2	0	20	6	0	60	1	0	10	3	0	30
1	9	2	2	18	9	9	81	6	6	54	3	3	27
2	8	6	12	48	8	16	64	5	10	40	4	8	32
3	7	2	6	14	9	27	63	3	9	21	7	21	49
4	6	9	36	54	8	32	48	0	0	0	1	4	6
5	5	14	70	70	6	30	30	10	50	50	11	55	55
6	4	8	48	32	9	54	36	7	42	28	7	42	28
7	3	14	98	42	7	49	21	7	49	21	11	77	33
8	2	8	64	16	3	24	6	9	72	18	13	104	26
9	1	4	36	4	3	27	3	13	117	13	7	63	7
10	0	1	10	0	2	20	0	9	90	0	3	30	0
EM BRANCO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAIS		70	382	318	70	288	412	70	445	255	70	407	293
MÉDIA		-	5,46	4,54	-	4,11	5,89	-	6,36	3,64	-	5,81	4,19

MEMÓRIA DE CÁLCULO DOS ITENS INVESTIGADOS

INFORMAÇÃO										
ESC_TA	ESC_TB	QDE_Q10	FREQ_TA	FREQ_TB	QDE_Q11	FREQ_TA	FREQ_TB	QDE_Q12	FREQ_TA	FREQ_TB
0	10	0	0	0	3	0	30	0	0	0
1	9	2	2	18	7	7	63	2	2	18
2	8	7	14	56	7	14	56	3	6	24
3	7	11	33	77	5	15	35	2	6	14
4	6	12	48	72	2	8	12	2	8	12
5	5	20	100	100	12	60	60	9	45	45
6	4	8	48	32	11	66	44	2	12	8
7	3	4	28	12	10	70	30	13	91	39
8	2	4	32	8	8	64	16	21	168	42
9	1	2	18	2	1	9	1	7	63	7
10	0	0	0	0	4	40	0	9	90	0
EM BRANCO	0	-	0	0	-	0	0	-	0	0
TOTAIS		70	323	377	70	353	347	70	491	209
MÉDIA		-	4,61	5,39	-	5,04	4,96	-	7,01	2,99

MEMÓRIA DE CÁLCULO DOS ITENS INVESTIGADOS

COMPETÊNCIAS																
ESC_TA	ESC_TB	QDE_Q13	FREQ_TA	FREQ_TB	QDE_Q14	FREQ_TA	FREQ_TB	QDE_Q15	FREQ_TA	FREQ_TB	QDE_Q16	FREQ_TA	FREQ_TB	QDE_Q17	FREQ_TA	FREQ_TB
0	10	6	0	60	6	0	60	3	0	30	2	0	20	3	0	30
1	9	4	4	36	8	8	72	4	4	36	7	7	63	2	2	18
2	8	5	10	40	11	22	88	12	24	96	12	24	96	3	6	24
3	7	12	36	84	11	33	77	5	15	35	9	27	63	12	36	84
4	6	8	32	48	6	24	36	1	4	6	6	24	36	10	40	60
5	5	7	35	35	10	50	50	12	60	60	8	40	40	9	45	45
6	4	9	54	36	5	30	20	8	48	32	5	30	20	5	30	20
7	3	7	49	21	3	21	9	6	42	18	9	63	27	7	49	21
8	2	6	48	12	4	32	8	10	80	20	9	72	18	8	64	16
9	1	3	27	3	2	18	2	4	36	4	1	9	1	5	45	5
10	0	3	30	0	3	30	0	5	50	0	2	20	0	5	50	0
EM BRANCO	0	-	0	0	1	1	1	-	0	0	-	0	0	1	0	1
TOTAIS		70	325	375	70	269	423	70	363	337	70	316	384	70	367	324
MÉDIA		-	4,64	5,36	-	4,0	6,0	-	5,19	4,81	-	4,51	5,49	-	5,2	4,8

MEMÓRIA DE CÁLCULO DOS ITENS INVESTIGADOS

CONTROLES							
ESC_TA	ESC_TB	QDE_Q18	FREQ_TA	FREQ_TB	QDE_Q19	FREQ_TA	FREQ_TB
0	10	0	0	0	2	0	20
1	9	2	2	18	2	2	18
2	8	10	20	80	10	20	80
3	7	4	12	28	6	18	42
4	6	1	4	6	12	48	72
5	5	11	55	55	8	40	40
6	4	14	84	56	11	66	44
7	3	10	70	30	11	77	33
8	2	10	80	20	6	48	12
9	1	3	27	3	0	0	0
10	0	5	50	0	2	20	0
EM BRANCO	0	-	0	0	-	0	1
TOTAIS		70	404	296	70	339	361
MÉDIA		-	5,77	4,23	-	4,84	5,16

MEMÓRIA DE CÁLCULO DOS ITENS INVESTIGADOS

GESTÃO POR RESULTADO				
ESC_TA	ESC_TB	QDE_Q20	FREQ_TA	FREQ_TB
0	10	2	20	0
1	9	2	18	2
2	8	2	16	4
3	7	7	49	21
4	6	8	48	32
5	5	13	65	65
6	4	4	16	24
7	3	13	39	91
8	2	11	22	88
9	1	3	3	27
10	0	5	0	50
EM BRANCO	0	-	0	0
TOTAIS		70	296	404
MÉDIA		-	4,23	5,77

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)