



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Administração

Curso de Graduação em Administração a distância

LUCI MARIA TESTON

**SALA DE SITUAÇÃO: instrumento de planejamento,
monitoramento e avaliação das ações do Governo do
Estado do Acre**

Brasília – DF

2011

LUCI MARIA TESTON

**SALA DE SITUAÇÃO: instrumento de planejamento,
monitoramento e avaliação das ações do Governo do
Estado do Acre**

Monografia apresentada à Universidade de Brasília (UnB) como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Administração.

Professor Orientador: Esp. Josias Rodrigues Alves

Brasília – DF

2011

Teston, Luci Maria.

SALA DE SITUAÇÃO: instrumento de planejamento, monitoramento e avaliação das ações do Governo do Estado do Acre / Luci Maria Teston. – Brasília, 2011.

60 f.: il.

Monografia (bacharelado) – Universidade de Brasília, Departamento de Administração - EaD, 2011.

Orientador: Prof. Esp. Josias Rodrigues Alves, Departamento de Administração.

1. Gestão Pública. 2. Sala de Situação. 3. Planejamento. 4. Monitoramento. 5. Avaliação.

LUCI MARIA TESTON

**SALA DE SITUAÇÃO: instrumento de planejamento,
monitoramento e avaliação das ações do Governo do
Estado do Acre**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de
Conclusão do Curso de Administração da Universidade de Brasília da
aluna

Luci Maria Teston

Esp. Josias Rodrigues Alves
Professor-Orientador

Ms. Marina Figueiredo Moreira
Professora-Examinadora

Brasília, 03 de dezembro de 2011

AGRADECIMENTOS

Registro o meu reconhecimento às pessoas e às instituições que contribuíram para o desenvolvimento deste estudo.

Primeiramente, agradeço ao meu orientador, professor Josias Rodrigues Alves, pelas sugestões e críticas, fundamentais para o aperfeiçoamento deste trabalho.

Agradecimentos especiais ao Secretário Estadual de Articulação Institucional, José Fernandes do Rêgo, idealizador da Sala de Situação no Estado do Acre, pela confiança, apoio e incentivo depositados. Da mesma forma, agradeço a oportunidade de discutir a pesquisa e de obter informações documentais essenciais junto à Diretora Executiva de Acompanhamento da Gestão, Iara Marques, bem como de toda a sua equipe. Sem a contribuição dessas notáveis pessoas, este estudo não teria sido possível.

Agradeço, igualmente, a Universidade de Brasília (UnB), representada por coordenadores, supervisores, gestores e tutores do curso de graduação em Administração a distância, pela oportunidade de fazer parte deste curso, que é piloto na região Norte do país.

Por fim, agradecimentos especiais a Valdemiro Rocha, que sempre me apoiou quanto às minhas decisões; à pequena Manuela, minha alegria; e aos meus pais Claudino Antônio e Maria Catarina, que se alegram tanto quanto eu a cada vitória conquistada na minha vida profissional e pessoal.

A essas pessoas e as que, por falha reconhecidamente minha esqueci de mencionar, meus mais sinceros agradecimentos.

RESUMO

O presente estudo analisa a Sala de Situação como instrumento de planejamento, monitoramento e avaliação das ações do governo do Estado do Acre, com a finalidade de verificar se esta consegue agilizar soluções para os problemas de gestão, na medida em que são examinadas a eficiência, eficácia e efetividade desse instrumento. Para tanto, inicialmente, desenvolve-se o debate teórico, ocasião em que são discutidos temas como Estado e sociedade, reforma do Estado, planejamento e gestão pública, gestão com foco em resultados, bem como os fundamentos do controle, monitoramento e avaliação. Em momento posterior, procura-se elucidar os questionamentos formulados a partir de pesquisa empírica, realizada por meio de coleta de dados quantitativos e qualitativos junto à Diretoria Executiva de Acompanhamento da Gestão (DEAG), vinculada à Secretaria Estadual de Articulação Institucional (SAI). Além disso, fez-se uso de entrevistas aos envolvidos no processo de construção e consolidação da Sala de Situação no Estado do Acre. Os resultados alcançados demonstram que a Sala de Situação consegue, em grande medida, obter êxito em sua finalidade de agilizar soluções para os problemas de gestão do governo por meio da mediação e do monitoramento dos encaminhamentos pactuados.

Palavras-chave: Gestão pública. Sala de Situação. Planejamento. Monitoramento. Avaliação.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Quantidade de agendamentos por eixos:.....	42
Tabela 2 – Natureza e quantidade de encaminhamentos concluídos e não concluídos:	44
Tabela 3 – <i>Status</i> das Salas de Situação:.....	46
Tabela 4 – Frequência mensal por eixos:	48

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Quantidade de agendamentos por eixos:	42
Gráfico 2 – Encaminhamentos concluídos por eixos:.....	44
Gráfico 3 – Encaminhamentos não concluídos por eixos:.....	45
Gráfico 4 – <i>Status</i> das Salas de Situação:	46
Gráfico 5 – Frequência mensal por eixos:.....	48

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	3
1.1	Contextualização	3
1.2	Formulação do problema	6
1.3	Objetivos	6
1.4	Justificativa	7
2	REFERENCIAL TEÓRICO	9
2.1	Visão histórica da administração	9
2.1.1	Teoria clássica	9
2.1.2	Enfoque comportamental	11
2.1.3	Pensamento sistêmico	12
2.2	Estado e sociedade	13
2.2.1	Estado-nação	13
2.2.2	Reforma do Estado	15
2.3	Planejamento e gestão pública	16
2.3.1	Nova administração pública	16
2.3.2	Gerentes públicos	19
2.3.3	Planejamento estratégico	21
2.3.4	Planejamento em políticas públicas	24
2.3.5	Gestão com foco em resultados	26
2.3.6	Fundamentos do controle, monitoramento e avaliação	28
3	MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA	31
3.1	Tipo e descrição geral da pesquisa	31
3.2	Caracterização da organização objeto de estudo	31
3.3	Participantes do estudo	32
3.4	Instrumentos de pesquisa	32

3.5	Procedimentos de coleta e de análise de dados	32
4	RESULTADOS E DISCUSSÃO	33
4.1	Natureza, objetivos e composição da Sala de Situação	34
4.2	Funcionamento da Sala de Situação.....	37
4.3	Análise empírica da Sala de Situação	40
4.3.1	Eixos estratégicos	40
4.3.2	Quantidade de agendamentos.....	41
4.3.3	Encaminhamentos concluídos e não concluídos	43
4.3.4	<i>Status</i> das Salas de Situação realizadas	45
4.3.5	Frequência mensal das reuniões da Sala de Situação	47
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	51
	REFERÊNCIAS.....	55
	ANEXO.....	57
	Anexo A – Decreto n. 2.280 de 19 de julho de 2011	57
	Anexo B – Roteiro de entrevistas.....	59

1 INTRODUÇÃO

1.1 Contextualização

O governo do Estado do Acre vem implementando instrumentos que formam um modelo de gestão com foco em resultados. Nesse sentido, junta esforços no sentido de promover ações relacionadas ao planejamento, monitoramento e avaliação de suas atividades, visando garantir a eficiência, eficácia e efetividade de planos, programas e projetos estratégicos de governo e, ainda, transformar as ações planejadas em resultados efetivos para a população. Entre esses instrumentos está a Sala de Situação, objeto deste estudo.

Em trabalho, Bueno (2003) conceitua a Sala de Situação como um instrumento surgido no campo militar (à época intitulada *sala de guerra*), com a finalidade de monitorar, por parte dos militares, situações de perigo imediato em que o tempo seria a variável fundamental.

Segundo o autor, as mais consistentes referências à aplicação do conceito de *Sala de Situação* vieram a ser publicadas em 1977 por Carlos Matus, técnico em planejamento da Comissão Econômica para a América Latina, o qual propunha uma nova abordagem do planejamento, com o pressuposto básico de ampliar a capacidade de gestão governamental.

Considera-se como a primeira experiência concreta de uma *Sala de Situação* no Brasil a criação, por parte do Ministério da Saúde, em 1994, da Assessoria Técnico-Gerencial (ATG), que tinha o objetivo de condensar dados por meio de sistemas informatizados e disponibilizá-los ao público em painéis e gráficos em local de fácil acesso e por onde transitassem pessoas (BUENO, 2003).

No Estado do Acre, a Sala de Situação foi inicialmente pensada em 2006, na Prefeitura Municipal de Rio Branco, por meio do então secretário municipal José Fernandes do Rêgo. Em 2011, Rêgo assumiu a Secretaria de Estado de Articulação Institucional (SAI) e, a partir de então, juntamente com sua equipe, implementou a Sala de Situação no âmbito estadual. Atualmente, o instrumento está sob a

responsabilidade da Diretoria Executiva de Acompanhamento da Gestão (DEAG), vinculada à SAI.

Para a Diretora da DEAG, Iara Marques, no âmbito municipal, a Sala de Situação correspondia a um ambiente de conversação, com memória para o Prefeito e para os Secretários Municipais. Em entrevista, a Diretora enfatizou que, ainda em 2007, viu-se a necessidade de programar os prazos e os responsáveis pelos encaminhamentos e de enviá-los a todos os participantes. Mas, somente em 2008 a Sala deu um “boom” na gestão. No fim de 2008 e início de 2009 surgiu o painel de monitoramento da Sala, ano em que se conseguiu implementar o sistema que, na realidade, seria um banco de dados virtual que teria a memória, os encaminhamentos e os prazos sem resultados e sem relatórios. Em 2010, o sistema e a Sala ficaram totalmente prontos. No entanto, a equipe que os criou migrou da prefeitura para o governo estadual (atualmente existe outra equipe operando essa metodologia na prefeitura). Em janeiro de 2011 essa experiência foi levada para o governo estadual, porém de forma mais aprimorada. Todas as documentações da Sala são padronizadas, os fluxos desenhados, o manual está decretado no Diário Oficial do Estado, faltando apenas o sistema de informática que será implementado em 2012.

Considerada um instrumento de planejamento e gestão, o seu propósito, segundo os gestores da SAI, é a tomada de decisão pelo Governo do Estado do Acre quanto a situações estruturais ou conjunturais que afetem ou possam afetar a adequada execução de planos, programas, projetos, subprojetos e ações.

Seu funcionamento é basicamente este: se ocorre um determinado problema cuja solução envolve dirigentes de mais de uma instituição pública estadual, uma dessas instituições aciona a Sala de Situação para que esta agende uma audiência com os envolvidos, medie as decisões e, posteriormente, faça o monitoramento do pactuado. Desse modo, a Sala de Situação tem como função mediar e construir acordos sobre situações que estejam impedindo ou que possam impedir a normal execução de planos, programas, projetos e ações do governo do Estado do Acre.

Pode-se exemplificar, como no caso de ocorrer uma enchente provocada pelo aumento considerável do volume de águas do rio Acre. Determinada Secretaria identifica que precisa de outros órgãos de governo para resolver o problema dos desabrigados e, dessa forma, solicita o agendamento de uma reunião junto à Sala de Situação, a qual, de posse das informações referentes à situação, convoca os

secretários envolvidos na resolução do problema para uma reunião. Nessa reunião, os secretários tomam as decisões e pactuam encaminhamentos, sob a mediação da Sala de Situação que, posteriormente, fará o monitoramento e verificará o cumprimento do pactuado.

Sistematicamente, a coordenação da Sala de Situação avalia o andamento das ações e, quando for o caso, agenda audiências com o governador para tomadas decorrentes dos encaminhamentos pactuados. Dessa forma, como instrumento de planejamento e gestão, é um ambiente de conversação que levanta, analisa, toma decisão e viabiliza a adequada gestão do governo.

Compete ao Secretário Estadual de Articulação Institucional (SAI) responder como presidente da Sala de Situação, sendo o responsável pelo ciclo de debates e pela celebração de acordos. A coordenação é exercida pela Diretoria Executiva de Acompanhamento da Gestão (DEAG), vinculada à SAI, a qual é responsável pela adequada condução da Sala de Situação; bem como pela análise do diagnóstico e definição da lista de participantes do processo; pelo gerenciamento operacional; pelo monitoramento da situação dos encaminhamentos; pela documentação (pautas e registros) e pelo relatório anual da Sala de Situação.

Nessa perspectiva, a ideia central deste estudo é a de discorrer sobre a Sala de Situação enquanto instrumento de planejamento, monitoramento e avaliação das ações do Governo do Estado do Acre, com o propósito de verificar a eficiência, eficácia e efetividade desse instrumento. Nesse contexto, é importante enfatizar os conceitos apresentados. No entendimento de Carvalho (2011), a eficiência diz respeito à otimização dos recursos utilizados (ao melhor resultado possível com os recursos disponíveis), ou seja, à relação entre os resultados e os custos envolvidos na execução de um projeto ou programa. Já a eficácia está relacionada aos resultados (cumprimento de objetivos e metas), compreendendo os efeitos que determinado programa produz sobre o conjunto da população e os impactos de determinada ação em certo período. E a efetividade revela o grau de correspondência entre os objetivos traçados em uma ação e seus resultados atingidos. Em outras palavras, é a medida da utilidade do produto para a sociedade.

Este estudo está dividido em três fases. Em um primeiro momento, apresenta-se o assunto, ressaltando-se a importância da pesquisa no âmbito da administração pública, ocasião em que são expostos o problema, os objetivos e a justificativa. Em um momento posterior realiza-se o estudo teórico do tema onde, à luz de diversos

autores, discutem-se questões como reforma do Estado, administração pública, planejamento em políticas públicas, gestão com foco em resultados e fundamentos do controle, monitoramento e avaliação.

Essa discussão conduz à última etapa do trabalho, relacionada ao estudo empírico da Sala de Situação, que envolveu pesquisa entre os meses de janeiro a agosto de 2011. É importante destacar que o período delimitado incluiu desde a fase de implantação da Sala de Situação junto ao governo do Estado do Acre, ocorrida em janeiro de 2011, até a consolidação da Sala de Situação. Buscaram-se dados que elucidassem o problema de pesquisa formulado.

1.2 Formulação do problema

O problema que se coloca diante da Sala de Situação enquanto instrumento de gestão relaciona-se ao fato desta estar ou não conseguindo agilizar soluções para os problemas de gestão do governo. Desse modo, o presente estudo visa responder à seguinte pergunta de pesquisa:

Em que medida a Sala de Situação consegue agilizar soluções para os problemas de gestão do governo?

Na procura por respostas a essa questão, é importante ressaltar o papel desempenhado pelo monitoramento exercido pela Sala de Situação, tendo em vista que é nessa etapa onde se verifica se as decisões pactuadas pelos envolvidos nas audiências mediadas pela Sala de Situação estariam sendo efetivamente postas em prática, ou seja, se os encaminhamentos pactuados estariam sendo efetivamente cumpridos.

1.3 Objetivos

Dado o contexto e a pergunta anteriormente apresentados, o presente estudo tem como **objetivo geral** avaliar a eficiência, eficácia e efetividade da Sala de Situação.

A partir desse objetivo geral, a pesquisa tem os seguintes **objetivos específicos**:

- Verificar se existe ação conjunta na resolução dos problemas (se a matricialidade efetivamente funciona);
- Constatar se o pactuado durante as reuniões da Sala de Situação é efetivamente cumprido;
- Identificar as principais dificuldades da Sala de Situação enquanto instrumento que viabiliza a adequada gestão do governo.

1.4 Justificativa

Pode-se afirmar que o Estado é formado pelo governo, povo e território, sendo responsável pela implementação de políticas que atendam aos interesses dos cidadãos, executadas por meio de organizações públicas destinadas a atender as necessidades dos indivíduos. Os cidadãos, ao elegerem os seus representantes, delegam a estes a defesa de seus interesses coletivos. Portanto, cabe à administração pública desempenhar esse papel na prestação de serviços públicos para os cidadãos.

Dito isso, a administração pública, composta por um conjunto de órgãos e serviços destinados a servir o povo, deve ser gerida por administradores comprometidos com o bem da coletividade. Esse bem servir a coletividade está relacionado ao princípio da eficiência, que compreende, entre outros elementos, a produtividade do órgão público, a análise de resultados e ao constante aperfeiçoamento da instituição.

No entanto, frequentemente, a administração pública é percebida como uma entidade carregada de excesso de formalismos e que apresenta poucos resultados práticos em termos de resolução de problemas. Ou seja, geralmente, as pessoas percebem a administração pública como sinônimo de lentidão, excesso de formalismos e que apresenta pouco grau de resolução efetiva de muitos dos problemas enfrentados pela população.

Porém, com o passar dos anos, a administração pública vem intensificando esforços no sentido de adotar atitudes inovadoras, por meio de instrumentos que impulsionem aspectos relacionados à agilidade na resolução de problemas que afetam ou possam afetar os cidadãos. Esforça-se, assim, em adotar medidas de planejamento e na implementação de instrumentos de monitoramento e avaliação que, utilizados de forma coerente, gerem resultados efetivos para a população.

Um desses instrumentos é a Sala de Situação. Nesse contexto, torna-se relevante o seu estudo, tendo em vista o fato de ser um instrumento que visa dar à administração pública maior eficiência, eficácia e efetividade nos planos, programas e projetos de competência do governo do Estado do Acre.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Visão histórica da administração

Nos últimos 150 anos, ressalta Maximiano (2006), a administração tornou-se um corpo organizado de conhecimentos ou teorias, assumindo a grandeza de uma disciplina com vida própria e com teorias que se organizam em escolas ou enfoques. Entre as principais escolas da administração destacam-se a Escola Clássica, representada por Taylor, Ford, Fayol e Weber, o Enfoque Comportamental e o Pensamento Sistêmico, os quais trouxeram as ideias fundamentais da administração, a partir das quais se desenvolveram novas tendências.

2.1.1 Teoria clássica

A primeira tentativa de desenvolver a teoria da administração para resolver problemas industriais foi iniciada pelo engenheiro Frederick Winslow Taylor no início do século XX, o qual buscou atacar o desperdício e a improvisação nas indústrias americanas. A ênfase deu-se nas tarefas a serem realizadas pelas pessoas que trabalhavam nas organizações. Segundo Chiavenato (1999), a solução encontrada por Taylor foi estudar o trabalho de cada operário, analisá-lo, decompô-lo e racionalizá-lo por meio do estudo dos tempos e movimentos para, posteriormente, estabelecer um método que constituísse a melhor maneira possível para a sua execução. “Com Taylor, a eficiência passa a ser conceituada como a relação entre o desempenho real do operário e o padrão de desempenho estabelecido previamente” (CHIAVENATO, 1999, p. 38).

Foi Taylor quem conseguiu montar um conjunto de princípios e técnicas para tratar da eficiência, liderando o movimento da administração científica. Esse movimento propunha o estudo do redesenho do trabalho para aumentar a eficiência, tendo em vista o fato de os trabalhadores, à época, fazerem as tarefas de acordo com palpites ou sua intuição e de os administradores não saberem avaliar seu desempenho.

Entendia-se que a maneira mais eficiente para se realizar uma tarefa deveria ser combinada com um sistema de pagamento por peças produzidas ou por quantidade. Isso fazia os rendimentos dos trabalhadores aumentarem de acordo com seu esforço. Dessa forma, Taylor conseguiu aumentar expressivamente a eficiência. Suas ideias para resolver esses problemas ainda são utilizadas hoje.

Para Maximiano (2006), o taylorismo desenvolveu-se em uma época de grande expansão da indústria e junto com outra inovação revolucionária do início do século XX, que foi a linha de montagem de Henry Ford, a qual elevou ao mais alto grau os dois princípios da produção em massa: a fabricação de produtos não diferenciados e em grande quantidade, ou seja, peças padronizadas e trabalhador especializado. Para o autor, a administração científica e a linha de montagem foram responsáveis pela notável expansão da atividade industrial em todo o mundo.

Enquanto Taylor se preocupava com o trabalho de cada operário no chão de fábrica, na Europa começava, segundo Chiavenato (1999), outro movimento que enfatizava os aspectos gerais da administração e da composição estrutural das empresas. A ênfase na estrutura foi iniciada pelo engenheiro francês Henri Fayol e, posteriormente, por Max Weber.

Fayol foi o primeiro a reconhecer, por volta de 1916, que a administração deveria ser vista como uma função separada das demais. Para ele, toda organização seria composta por seis funções básicas: financeira, técnica, comercial, contábil, de segurança e administrativa, sendo esta última a que coordenaria e integraria todas as demais. Entende-se que o maior impacto dessa ideia esteve relacionado com a identificação do trabalho dos gerentes como sendo distinto das operações técnicas da organização. Ao apontar essa distinção, Fayol ajudou a tornar mais nítido o papel dos executivos, ou seja, dos administradores de nível mais alto na hierarquia da organização.

Assim sendo, a administração, para Fayol, seria um processo de planejamento, organização, comando, coordenação e controle. O trabalho do dirigente consistiria em tomar decisões, estabelecer metas, definir diretrizes e atribuir responsabilidades aos integrantes da organização, de modo que as atividades de planejar, organizar, comandar, coordenar e controlar estivessem em sequência lógica. Combater o excesso de regulamentos, a burocracia e a papelada seriam responsabilidades do gerente.

Fayol cuidou da administração da empresa de cima para baixo, a partir do nível do executivo, ao contrário de Taylor, que se preocupou predominantemente com as atividades operacionais. Taylor cuidou da administração do trabalho; Fayol cuidou do trabalho da administração (MAXIMIANO, 2006, p. 26).

Já os estudos pioneiros sobre as burocracias foram desenvolvidos pelo sociólogo alemão Max Weber. Por volta de 1947, os escritos de Weber sobre o modelo burocrático foram traduzidos para a língua inglesa e provocaram o surgimento da chamada Teoria da Burocracia na administração. Segundo Chiavenato (1999), Weber enfatizava que a burocracia seria a organização racional e eficiente por excelência. Seria um modelo de organização que se fundamentava em seis dimensões principais: divisão do trabalho, hierarquia de autoridade, regulamentação, comunicações formalizadas, impessoalidade e competência profissional.

A administração burocrática seria a forma mais racional de exercer a dominação. A organização burocrática possibilitaria o exercício da autoridade e a obtenção da obediência com precisão, continuidade, disciplina, rigor e confiança. Segundo Weber, a burocracia seria tão racional que mesmo em situações de revolução ou guerra, continua a funcionar exatamente como o fazia no governo leal anterior (MAXIMIANO, 2006).

Para Fournier e Grey (2006), com o passar dos tempos ficou clara a ineficácia dos modelos rígidos e burocráticos não ligados às causas sociais. Este tipo de gestão se mostrou fraco e instável e começou a ser criticado.

2.1.2 Enfoque comportamental

Nas proposições dos pensadores da Escola Clássica, a preocupação básica era o desempenho dos recursos e processos das organizações. Desse modo, mesmo não sendo negligenciadas, as pessoas acabavam por serem colocadas em segundo plano, consideradas apenas como recursos de produção.

Esse entendimento foi rediscutido na medida em que se deu início ao processo de ênfase nas pessoas, refletindo uma tendência de forte preocupação com os indivíduos dentro da organização, ou seja, passa-se a dar início a uma abordagem em que toda a teoria administrativa se concentraria nas pessoas. O tema central passa a ser o das relações humanas.

Nesse sentido, importa considerar a escola do Enfoque Comportamental, a qual considerou as pessoas como a parte mais importante das organizações e de seu desempenho. Maximiano (2006) divide essa escola em dois grandes ramos: o estudo das pessoas como indivíduos, com características individuais (competências, traços de personalidade) e motivação; e o estudo das pessoas como integrantes de grupos de organizações (processos interpessoais, como liderança, dinâmica de grupo, comunicação, cultura organizacional).

A Teoria Comportamental trouxe novos conceitos sobre motivação, liderança, comunicação, dinâmica de grupos, processo decisório, comportamento organizacional, estilos administrativos, que alteraram completamente os rumos da teoria administrativa, tornando-a mais humana e amigável.

2.1.3 Pensamento sistêmico

Além da Escola Clássica e do Enfoque Comportamental, é importante discutir, mesmo que brevemente, a escola do Pensamento Sistêmico, cujo um dos principais criadores foi o cientista alemão Ludwig Von Bertalanffy que, para Maximiano (2006), foi quem deu início à Teoria dos Sistemas.

[...] a teoria dos sistemas é a reorientação do pensamento e da visão de mundo a partir da introdução dos sistemas como um novo paradigma científico, que contrasta com o paradigma analítico, mecanístico e linear, de causa e efeito, da ciência clássica (MAXIMIANO, 2006, p. 29).

Segundo Chiavenato (1999), a inclusão da Teoria dos Sistemas na administração mostrou que nenhuma organização existe no vácuo ou é autônoma e livre em seu funcionamento. Muito pelo contrário, cada organização vive e opera em um ambiente no qual recebe insumos e entradas e no qual coloca seus produtos e saídas. Assim, um sistema seria um conjunto integrado de partes, íntima e dinamicamente relacionadas, que desenvolve uma atividade ou função e é destinado a atingir um objetivo específico.

Portanto, essa teoria explora “todos” e “totalidades” tendo duas ideias básicas: a de que a realidade é feita de sistemas, que são feitos de elementos interdependentes (a realidade não é feita de elementos isolados, sem qualquer relação entre si) e que para compreender a realidade é preciso analisar não apenas elementos isolados, mas também suas inter-relações.

Atualmente, com a intensificação das mudanças e transformações na era da informação, as preocupações se situam na globalização dos negócios e, conseqüentemente, na qualidade, produtividade e competitividade.

2.2 Estado e sociedade

2.2.1 Estado-nação

Para que se visualize o modelo de gestão adotado por determinado país é importante que se observem as peculiaridades desse Estado e de sua sociedade. Nesse sentido, torna-se importante a discussão desenvolvida por Bresser Pereira (1995), o qual se utiliza de autores clássicos, a citar Marx, Engels, Hobbes, Locke e Rousseau, para enfatizar questões referentes ao Estado, em especial no que compete à abordagem da teoria marxista do Estado, à sociedade civil e ao regime político.

Para o autor, o Estado é uma parte da sociedade, é uma estrutura política e organizacional que se sobrepõe à sociedade e ao mesmo tempo faz parte dela. Argumenta que quando determinado sistema social passa a produzir um excedente, a sociedade divide-se em classes. A classe dominante que então surge necessita de condições políticas para apropriar-se do excedente econômico. A institucionalização de um Estado-nação soberano e, como parte deste, de um Estado, são o resultado dessa necessidade. A partir desse momento, aquela sociedade assume o caráter de país soberano constituído por uma sociedade civil e pelo Estado.

O Estado-nação ou país seria a entidade política soberana constituída por uma população que habita certo território. Essa população, na medida em que é formada por cidadãos com direitos teoricamente iguais, constitui-se em um povo, que serve de base para a existência do Estado-nação. Por outro lado, nesse país, é possível distinguir uma sociedade civil e um Estado. A sociedade civil, para Bresser Pereira (1995), é constituída pelas classes sociais e grupos que tem um acesso diferenciado ao poder político efetivo, enquanto que o Estado é a estrutura organizacional e política, fruto de um contrato social ou de um pacto político, que garante legitimidade ao governo. Portanto, a sociedade civil é o povo, ou seja, o conjunto dos cidadãos, organizado e ponderado de acordo com o poder de cada

indivíduo e de cada grupo social, enquanto que o Estado é o aparato organizacional e legal que garante a propriedade e os contratos.

O Estado terá um regime democrático se o governo que o dirige, além de possuir legitimidade, ou seja, apoio da sociedade civil, estiver submetido às regras que definem a democracia, particularmente a liberdade de expressão e a existência de eleições livres. O regime político, entretanto, será substantivamente mais ou menos democrático dependendo do tipo de sociedade civil a que estiver ligado.

O Estado seria, portanto, um sistema de poder organizado que se relaciona dialeticamente com outro sistema de poder, composto pela sociedade civil, cujo poder é difuso, mas efetivo. Para Bresser Pereira (1995), a sociedade civil não deve ser confundida com a população ou com o povo. O povo pode ser considerado como sendo o conjunto dos cidadãos detentores dos mesmos direitos. Já a sociedade civil é constituída pelos cidadãos organizados e classificados segundo o poder dos grupos ou associações a que pertencem. O Estado exerce formalmente o seu poder sobre a sociedade civil e o povo. Na verdade, a sociedade civil é a fonte real de poder do Estado na medida em que estabelece os limites e condicionamentos para o exercício desse poder.

No capitalismo contemporâneo, bem como em qualquer outro sistema de classes, o poder político deriva da sociedade civil. Na sociedade civil, o povo constituído pelos cidadãos se organiza, formal e informalmente, das formas mais variadas: como classes sociais, frações de classes, grupos de interesse, associações. Desta forma, pode-se afirmar que a sociedade civil é o povo organizado e ponderado de acordo com os diferentes pesos políticos de que dispõem os grupos sociais em que os cidadãos estão inseridos (BRESSER PEREIRA, 1995, p. 9).

Segundo esse raciocínio, a sociedade civil é quem controla o Estado. Mas é possível haver situações em que o Estado controla a sociedade civil. Neste caso, o governo, por definição, não possuirá legitimidade. Um regime político será autoritário ou se a sociedade civil não for ela própria democrática, ou se o Estado controlar a sociedade civil. No primeiro caso, haverá um regime autoritário legitimado pela sociedade civil, e no segundo, um regime autoritário desprovido de legitimidade, em que um grupo assume o poder político sem o correspondente poder civil. Este último tipo de regime será, por definição, eminentemente instável. Em termos práticos, desenvolve-se um processo dialético entre a sociedade civil e o Estado, um controlando o outro, e vice-versa (BRESSER PEREIRA, 1995).

2.2.2 Reforma do Estado

A administração pública como disciplina consolidou-se ao longo do tempo. Os estudos pioneiros de administração pública, na concepção de Saravia (2006), foram os de Woodrow Wilson, professor de Ciência Política da Universidade de Princeton e, posteriormente, presidente dos Estados Unidos. Sua preocupação, nos anos 1880, era a criação de uma classe administrativa apartidária, selecionada na base do mérito para, dessa forma, neutralizar o nepotismo e o favoritismo que dominavam a administração pública norte-americana do século XIX. Wilson acreditava que o negócio do governo era organizar o interesse comum contra os interesses especiais.

Nos últimos anos predicou-se ao administrador público a superioridade das fórmulas administrativas e gerenciais surgidas no setor privado e propiciou-se a transferência dessa superioridade à administração pública como forma de melhorar sua eficiência e eficácia (SARAVIA, 2006, p. 23).

Há cerca de 20 anos, desde que Margareth Thatcher iniciou seu projeto de reforma do Estado, a maior parte dos países já passou, vem passando ou prepara-se para enfrentar reorganizações, mais ou menos profundas, de suas estruturas estatais, como assinala Baracchini (2002). As administrações públicas em países ditos desenvolvidos têm sido alvo de frequentes reformas, visando ao aumento da eficiência e da eficácia na prestação de seus serviços públicos.

Nesse ponto, cabe destacar o conceito de eficiência apresentado por Gomes (2009, p. 19):

[...] podemos pensar no conceito de eficiência como aquele relacionado ao emprego de recursos de forma a obter a melhor relação custo benefício entre os objetivos estabelecidos e os recursos utilizados. Para isso, os recursos devem ser empregados de forma racional, critério presente na base das organizações administrativas e parte integrante do paradigma dominante na teoria organizacional.

Nos países em desenvolvimento, onde os problemas de eficiência e eficácia das administrações públicas são considerados mais graves, a necessidade de reformas estruturais do Estado aparece no discurso das elites políticas locais como algo não questionável. Dessa forma, a reforma do Estado tornou-se um tema muito frequente nos discursos nacionais e mesmo internacionais.

Presente na retórica dos movimentos pela reforma do Estado, que se iniciam na década de 80 nos países anglo-saxões, particularmente nos EUA de Reagan e na Inglaterra de Thatcher, mas que se propagam para outros países, inclusive o Brasil a partir dos anos 90, a busca de maior eficiência da Administração Pública é um dos temas cruciais. Se em sua perspectiva

inicial, estas reformas propunham o Estado mínimo, transferindo grande parte da prestação dos serviços públicos ao mercado sob o argumento de que a alocação dos bens seria nele muito mais eficiente, movimentos posteriores passaram a defender a sua reconstrução, em busca de um tamanho adequado e eficiente de Estado. Assim, em que pese algumas divergências inconciliáveis entre essas duas perspectivas, no tocante a premissas, causas e soluções para os problemas vivenciados pelas administrações públicas, a preocupação com a eficiência das políticas e dos serviços públicos é um ponto comum (GOMES, 2009, p. 11).

Para Gomes (2009), após quase três décadas do início desse movimento de reformas, pode-se dizer que o objetivo da eficiência permanece presente, mesmo que muitas iniciativas tenham se frustrado ao longo do caminho. Atualmente, a eficiência é parte do escopo da nova gestão pública que, em certo sentido, é um modelo para onde convergiram preocupações, preceitos e objetivos presentes nos modelos anteriores de reforma do Estado.

Em relação ao modelo de administração das organizações públicas, a década de 90 trouxe também uma série de questionamentos e redefinições, ao ponto de se falar na superação do modelo burocrático, que seria então substituído por um modelo gerencial. Sobre isso, no entanto, cabe ressaltar que os valores burocráticos tradicionais, particularmente relativos ao reconhecimento da legitimidade democrática dos governantes eleitos e ao zelo inegociável pelos valores públicos, permanecem inequivocamente atuais e necessários, juntamente com a própria eficiência, que embora seja um dos objetos fundamentais das novas prescrições reformistas, já era, com nuances conceituais, característica presente na concepção clássica ou weberiana de burocracia (GOMES, 2009, p. 12-13).

No discurso da nova gestão pública encontram-se presentes os objetivos destinados à obtenção do equilíbrio fiscal, assim como de promover maior competição política e de suprir as crescentes necessidades sociais, por meio de um Estado reconstruído.

2.3 Planejamento e gestão pública

2.3.1 Nova administração pública

Usualmente considerado a instância máxima de administração executiva, o governo, para implementar serviços de qualidade, precisa criar instituições públicas especializadas para atender às necessidades de seus cidadãos. Surge assim a administração pública como um conjunto de órgãos voltados para a realização de serviços públicos, buscando atender as necessidades da coletividade.

Portanto, a administração pública pode ser entendida como meios ou procedimentos dos quais dispõe o governo para pôr em prática suas ações políticas, a partir das demandas do povo, que é o legítimo destinatário dos bens, serviços e interesses administrados pelo Estado. Para realizar os interesses da coletividade a administração pública tem por finalidade o bem comum do povo administrado. Logo, precisa defender o interesse público e as aspirações da comunidade. Para que isso possa ser realizado, a máquina pública, que é o conjunto de órgãos à disposição do povo, deve ser bem administrada (BRANDIÃO; PALASSI; FERREIRA, 2007).

No entendimento de Matias-Pereira (2008), a ação do Estado para viabilizar e garantir direitos, ofertar serviços e distribuir recursos realiza-se por meio da gestão pública. Tendo como base de apoio uma estrutura pesada, burocrática e centralizada, a administração pública brasileira, mesmo diante das mudanças provocadas pela globalização e pelas intensas pressões da sociedade, não tem sido capaz de responder adequadamente, enquanto organização, às demandas e aos desafios da modernidade.

No Brasil, especialmente em nível federal, Oliveira (2006) enfatiza que o planejamento ainda é visto como uma coisa quase que estritamente tecnicista dominada por economistas e burocratas:

No Brasil, planejamento sempre esteve ligado à elaboração de planos e a controle. Historicamente, verificamos a quantidade de planos que já foram e continuam sendo elaborados: trienais, decenais, econômicos, plurianuais, de desenvolvimento, regionais, diretores etc. Temos uma cultura de planos, com a idéia de antever e organizar o futuro, como se isso fosse possível de maneira racional e previsível. A idéia de controle também está presente. Quando analisamos as funções das secretarias ou do Ministério de Planejamento percebemos um caráter altamente controlador. Suas atribuições principais sempre giram ao redor de controlar o orçamento e alocação de recursos para diferentes órgãos estatais e projetos (OLIVEIRA, 2006, p. 282).

Na busca por elementos para compreender as razões da administração pública brasileira não estar sendo capaz de responder às demandas e desafios, Matias-Pereira (2010), analisou o primeiro mandato do governo Lula, no qual observou que existiram várias dificuldades em termos de gestão. Para o segundo mandato, o autor apresentou alguns elementos fundamentais para o atendimento, por parte do governo, das demandas da sociedade.

Nos primeiros quatro anos do governo Lula, sustenta Matias-Pereira, houve uma intensa politização da administração pública, sem que fosse levada em

consideração a competência técnica, refletindo, portanto, negativamente no desempenho do governo. Em outras palavras, o critério de seleção de gestores e deu mais em função de indicações políticas do que propriamente em relação a técnicos com conhecimento especializado.

No segundo mandato, ou autor enfatizou algumas decisões necessárias em termos de gestão. Salientou que no campo operacional residiu a maior dificuldade, visto que o sucesso das políticas públicas dependia da competência dos servidores. Por isso, precisava de pessoas que elevassem a qualidade dos serviços públicos, visto que programas com deficiências de gestão (o Bolsa Família seria um deles) tenderiam a dificultar o alcance dos objetivos das políticas públicas, além de estimularem a corrupção. Ou seja, seriam necessárias mais pessoas técnicas e menos políticas.

Portanto, para o autor, faz-se necessária a reforma e a modernização da administração pública, visto que, sem isso, a implementação das políticas econômicas, públicas e sociais ficam comprometidas.

Sendo assim, é fundamental que se torne cada vez mais urgente por parte dos governantes a busca por um modelo de gestão pública que viabilize o desenvolvimento e o fortalecimento da governança social democrática (MATIAS-PEREIRA, 2010). Superar os obstáculos é um enorme desafio diante das dificuldades de se promover a integração das políticas de gestão pública. Em geral, essas dificuldades decorrem devido a três motivos:

[...] pela fragmentação no processo de gestão, no qual os governos em geral e as políticas de gestão em particular se orientam sem rumo definido e de forma desgovernada; e pelas falhas de implementação, que não permitem que os resultados não sejam atingidos; e pela desorientação, em função de resultados de desenvolvimento que sirvam de referência da agenda de reformas da administração pública.

[...]

A soma dessas deficiências assinaladas, em grande parcela, são os fatores que dificultam a integração das políticas de gestão e sua orientação para o desenvolvimento. O esforço para alcançar a governança democrática social – tendo como atores principais o Estado, o setor privado e o terceiro setor - exige que ocorra uma consciente interação entre eles no processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 94).

Ainda para Matias-Pereira (2010), a baixa capacidade da administração pública de atender de forma tempestiva as demandas da sociedade surge como o principal fator motivador para fomentar a exigência de mudanças na governança do setor público que viabilizem a melhoria da qualidade dos serviços públicos, com

maior transparência e ética nas suas ações. Entende que a boa governança e a ética são indissociáveis. Assim, transparência, equidade, cumprimento das leis, prestação de contas e conduta ética seriam os princípios básicos que norteariam os rumos dos segmentos dos setores público e privado.

O acelerado processo de transição entre o modelo de Administração Pública tradicional – centralizadora, burocrática, sob a égide do Estado interventor e promotor do desenvolvimento – e o modelo de Administração Pública gerencial – cuja postura é de flexibilidade, descentralizado e desconcentrado, democrático, transparente, participativo e interativo com a sociedade, sem abdicar das funções de Estado regulador, fiscalizador e mantenedor das atividades essenciais para a sociedade – está gerando enormes turbulências. É a chegada do novo modelo de administração pública, sem que o velho tenha terminado (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 87-88).

Assim sendo, a capacidade da administração pública de realizar e obter resultados em benefício da sociedade depende, em geral, do modo como se encontra estruturada.

2.3.2 Gerentes públicos

Paralelo à reforma do Estado e à nova administração pública é importante considerar o papel dos gerentes públicos. Em artigo, Newcomer (1999) discute as tendências dos governos em relação ao treinamento dos gerentes públicos. Ele apresenta quatro tendências-chave bastante visíveis na última década no Brasil.

A primeira delas diz respeito ao fato de que os gerentes públicos devem proporcionar provas dos resultados de seus programas, conhecido como *accountability for performance* (responsabilização pelo desempenho).

A doutrina governamental ao longo das duas últimas décadas tem sido a de tornar o governo (e os gerentes governamentais) *accountable* (serem responsabilizados) pelo desempenho. Este conceito significa que o desempenho de programas e de políticas públicas serão medidos e que os funcionários, considerados responsáveis pelos resultados mensurados das ações governamentais, serão julgados segundo este critério (NEWCOMER, 1999, p. 7).

Outra tendência apresentada pelo autor aponta que o governo deve fazer contratos com entidades privadas ou sem fins lucrativos para a prestação de alguns serviços, o que é conhecido como terceirização ou privatização. Privatização, contratos externos e terceirização são palavras que estão na moda referindo-se à prática da contratação, pelos governos, de agentes não governamentais, para

fornecer bens e prestar serviços que eram anteriormente fornecidos e prestados por agências governamentais.

O autor enfatiza que em muitos países ocidentais, inclusive nos Estados Unidos, os cidadãos e os políticos pedem um governo menor e mais eficiente. Assim, cortar o tamanho das agências governamentais, por meio da contratação de outros agentes, para continuar a prestar os mesmos serviços, tem sido uma técnica popularizada.

Além disso, outra tendência enfatizada por Newcomer (1999) é a de que o governo deve reduzir sua força de trabalho e passar a contratar um número maior de trabalhadores temporários e, portanto, menos onerosos, promovendo o enxugamento.

As demandas em prol da redução do tamanho do governo levaram a diminuições no número de funcionários que trabalham em regime de tempo integral em agências governamentais em muitos países. É evidente a relação entre a terceirização e o enxugamento, pois, se o governo já não está prestando determinados serviços, torna-se necessário uma quantidade menor de pessoal, embora o monitoramento do desempenho dos contratos se torne essencial (NEWCOMER, 1999, p. 9).

A autora também aponta a tendência de atribuir aos cidadãos um papel mais importante na tomada de decisões governamentais, envolvendo uma gama de atividades que vai desde a atribuição de prioridades a objetivos governamentais até a definição de regulamentações aplicáveis em empresas privadas. Centrar a atenção no cliente tem sido um princípio das técnicas de gestão por qualidade e de gestão pela qualidade total, bastante populares no setor privado há três décadas e que, nos últimos tempos, passou a despertar o interesse da administração pública.

Segundo a autora, esses quatro conjuntos de demandas que se colocaram para os governos no fim do século XX são significativas, porque provas colhidas no mundo inteiro sugerem que essas demandas são irreversíveis e que continuarão avançando bastante.

Para Fournier e Grey (2006), é impossível imaginar a gestão distante da crítica. Mesmo em épocas remotas, pode-se observar que os gestores foram e ainda são alvos de crítica até pelo impacto social que suas ações causam sobre o ambiente organizacional.

Sendo assim, as demandas que se colocam aos governos oferecem oportunidades sem precedentes, mas também desafios aos gerentes públicos.

As maneiras tradicionais de conduzir negócios se tornaram obsoletas. A mudança é inevitável, e as opções podem ser enumeradas. Embora os modelos racionais não retratem com exatidão o processo de tomada de decisão em marcha, em áreas como a da contratação de serviços e da mensuração do desempenho dos governos, está havendo progresso — dentro dos limites da racionalidade política. Essas questões estão sendo resolvidas politicamente em nações democráticas, como deve ser. Para aconselhar os políticos e a eles responder, os gerentes públicos necessitam treinamento e atenção. Negligenciar as necessidades em termos de aprendizado desse recurso tão valioso poderá prejudicar a todos (NEWCOMER, 1999, p. 15-16).

As expectativas dos gerentes públicos e dos programas por eles gerados mudaram dramaticamente durante as duas últimas décadas do século XX. À medida que os governos do mundo inteiro passaram a contratar serviços, mudaram as habilidades dos gerentes públicos em termos de negociação e monitoramento. De modo geral, o futuro pertence àqueles que tendem a explorar o potencial da centralização das prioridades, das ações e dos recursos nos seus processos essenciais.

2.3.3 Planejamento estratégico

Tradicionalmente adotado pelas organizações estatais até recentemente, o planejamento normativo vem perdendo espaço para o planejamento estratégico, que começa a ser discutido e adotado pelas organizações.

O planejamento pode ser entendido como uma atividade sistêmica, na medida em que envolve todas as áreas de uma organização e, ao mesmo tempo, dinâmica, pois dessa condição depende a capacidade de adaptação permanente às mudanças continuadas que ocorrem no ambiente. Para Franco (1996, p.12):

Planejar significa pensar antes de agir, pensar sistematicamente, com método; explicar cada uma das possibilidades e analisar suas respectivas vantagens e desvantagens; propor objetivos. É projetar-se para o futuro, porque as ações de hoje terão sido eficazes, ou ineficazes, dependendo do que pode acontecer amanhã e do que pode não acontecer.

Nessa linha, Chiavenato (1999) entende que o planejamento é a função administrativa que define objetivos e decide sobre os recursos e tarefas necessários para alcançá-los adequadamente.

A principal consequência do planejamento são os planos. Os planos não somente tornam uma organização bem-sucedida na realização de suas metas e objetivos, como também funcionam como verdadeiras guias ou balizamentos.

[...]

Planejar significa olhar para a frente, visualizar o futuro e o que deverá ser feito, elaborar bons planos e ajudar as pessoas a fazer hoje as ações necessárias para melhor enfrentar os desafios do amanhã (CHIAVENATO, 1999, p. 212-13).

O planejamento oferece uma série de vantagens, inclusive melhorando a flexibilidade, coordenação e administração do tempo. Para Jacobsen; Cruz Junior e Moretto Neto (2006), no processo de planejamento aplicado à gestão organizacional ocorre a incorporação de inúmeras técnicas e métodos validados no mundo empresarial para análise dos ambientes interno e externo das organizações.

Na análise do ambiente interno, diversas ferramentas e técnicas gerenciais são aplicadas com frequência, de forma sistemática ou pontual, de acordo com as características da organização, do porte ou mesmo dos mercados em que atuam. Já para análise do ambiente externo a técnica de análise de cenários vem adquirindo progressivo espaço na agenda executiva dos gestores.

Atualmente, o planejamento estratégico tornou-se o foco de atenção da alta administração das empresas, voltando-se para as medidas positivas que uma organização poderá tomar para enfrentar ameaças e aproveitar as oportunidades encontradas em seu ambiente. Maximiano (2006, p. 96) sustenta que o “planejamento estratégico é o processo de estruturar e esclarecer os caminhos da organização e os objetivos que ela deve alcançar”.

O planejamento estratégico, na compreensão de Chiavenato (1999), procura responder a questões básicas como: por que a organização existe, o que ela faz e como faz. O resultado do processo é um plano que serve para guiar a ação organizacional por um prazo de três a cinco anos.

Entre as causas mais importantes do crescimento recente do planejamento estratégico, Alday (2000) cita as rápidas mudanças nos ambientes de praticamente todas as empresas. Essas mudanças ocorrem em níveis econômico, social, tecnológico e político. Assim sendo, a organização somente poderá crescer e progredir se conseguir ajustar-se à conjuntura. O planejamento estratégico, nesse sentido, tende a ser uma técnica comprovada para que tais ajustes sejam feitos com inteligência.

O citado autor enfatiza que é preciso tanto planejar quanto projetar o futuro para tornar uma organização bem-sucedida. São necessários indivíduos capacitados nas duas tarefas, o seja, requerem-se líderes que dominem ambas as práticas.

Enquanto projetar o futuro é um processo que envolve decidir como agir com base no que está ocorrendo no ambiente imediato e no futuro próximo, planejar é a tradução dessa decisão em ações gerenciáveis. A impossibilidade de se fazer um planejamento para um futuro que se mostra confuso e ambíguo não deve gerar sentimentos de frustração ou impotência. Deve-se, isso sim, desenvolver as qualificações e a disciplina para interpretar continuamente esse futuro em termos de ações e iniciativas estratégicas e, assim, usar as habilidades de planejar para concretizar planos coerentes (ALDAY, 2000).

O Planejamento Estratégico, mais que um documento estático, deve ser visto como um instrumento dinâmico de gestão, que contém decisões antecipadas sobre a linha de atuação a ser seguida pela organização no cumprimento de sua missão (ALDAY, 2000, p. 15).

É importante enfatizar que as organizações trabalham em um ambiente mutável e dinâmico e, para atingir seus objetivos, precisam realocar, reajustar e reconciliar continuamente seus recursos e oportunidades percebidas em seu ambiente, para que possam neutralizar as ameaças.

A estratégia organizacional constitui o principal passo para articular e alcançar essa capacidade de manobra em um cenário altamente competitivo e dinâmico. Estratégia é a mobilização geral de toda a organização visando objetivos de longo prazo. A administração estratégica está voltada para objetivos globais da organização situados a longo prazo. Ela está orientada para o futuro e para o destino da organização. A formulação da estratégia organizacional representa um esforço conjunto e concentrado de alcançar objetivos organizacionais impostos pela missão em um ambiente onde estão localizados mercados (oportunidades) e concorrentes (ameaças) e com os recursos de que a organização dispõe (CHIAVENATO, 1999, p. 354).

Muitas organizações continuam a criar sistemas de planejamento estratégico sem fazer nenhuma diferenciação entre presente e futuro. Adotam frequentemente abordagens ineficazes que funcionam, segundo Alday (2000), como *abrigos de transição* entre os dois e deixam de atender às necessidades de excelência de curto prazo e às de mudança de longo prazo.

Portanto, a capacidade das organizações de ter um desempenho eficaz depende de decisões que foram tomadas no passado. Sendo assim, as decisões tomadas hoje modelam as opções no futuro. O planejamento para o presente requer uma estratégia própria, uma visão de como a organização precisa funcionar hoje. E o planejamento para o futuro é feito com base em uma visão do futuro e, mais importante ainda, em uma estratégia para chegar lá.

2.3.4 Planejamento em políticas públicas

Até 1930, ensina Saravia (2006), o administrador público era considerado um simples executor de políticas. Após 1930, o crescimento do aparato estatal contribuiu para a mudança do conceito de administrador, já então percebido como um formulador de políticas públicas.

Sobre o conceito de políticas públicas é importante destacar o entendimento de Saravia (2003, p. 28-29):

Trata-se de um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. Decisões condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e modificações que elas provocam no tecido social, bem como pelos valores, idéias e visões dos que adotam ou influem na decisão. É possível considerá-las como estratégias que apontam para diversos fins, todos eles, de alguma forma, desejados pelos diversos grupos que participam do processo decisório.

Outro conceito importante é o desenvolvido por Gomes (2009, p. 14), que trata as políticas públicas de gestão como:

[...] conjunto de funções administrativas destinadas a zelar pelo uso racional dos recursos, como informação, mão-de-obra e matérias-primas, por meio de políticas de planejamento e orçamento, logística e compras, gestão de pessoas, contabilidade de custos, sistemas de informação e estruturas organizacionais.

Além disso, convém ressaltar o entendimento defendido por Silva (2008):

De acordo com Grupos de Interesse, as políticas públicas seriam o resultado do equilíbrio atingido na luta entre grupos. Segundo a Teoria das Elites, as políticas públicas podem ser vistas como o resultado das preferências e dos valores de uma elite dominante, visto que as elites influenciariam as massas mais do que vice-versa. Através de um enfoque Marxista, as políticas públicas são políticas de classe visto que o Estado capitalista é um Estado de classe.

O planejamento pode ser pensado tendo em vista as políticas públicas. Nesse sentido, Oliveira (2006) desenvolve uma análise conceitual sobre as formas de se pensar o planejamento sob esta perspectiva. O autor apresenta três gerações de estudos referentes à implementação do planejamento. Destaca que a primeira geração, embora tenha sido importante para colocar em pauta a questão da implementação na agenda de pesquisa sobre políticas públicas, seus estudos tenderam a ser específicos em determinados casos, pois tinham uma visão pessimista, além de faltar um embasamento teórico adequado.

Uma segunda geração da literatura tentou construir teorias usando um número maior de casos em suas pesquisas, com o objetivo de criar uma análise por meio da construção de modelos para determinar variáveis relevantes e explicar as relações de causalidade no processo de implementação do planejamento. Porém, o que aconteceu foi uma proliferação de modelos que não eram compatíveis entre si ou generalizáveis e que não podiam ser replicados em outros contextos ou casos. Essa literatura ajudou a identificar as variáveis que poderiam ser importantes no processo de implementação, levando a uma terceira geração. Essa terceira geração combinou trabalhos conceituais e empíricos em vez de criar modelos. Os trabalhos tentavam identificar as variáveis-chaves para explicar por que a implementação teve bons resultados em alguns casos e não em outros (OLIVEIRA, 2006).

O desenvolvimento da literatura e os debates sobre como se deveria pesquisar a implementação do planejamento para o seu melhor entendimento, levaram a uma série de discussões no âmbito das políticas públicas. Uma das mais interessantes discussões, assinala Oliveira (2006), que ainda continua nos dias de hoje, refere-se à maneira como o processo de planejamento deve ser visto em relação à direção no fluxo das decisões.

O autor apresenta duas posições discutidas na literatura. A primeira entende que o processo de planejamento pode ser controlado de cima para baixo (*top down*), ou seja, as decisões devem ser tomadas por autoridades que tem certo controle do processo e decidem o que e como serão implementadas as políticas.

Por outro lado, uma visão rival e, de certa forma antagônica, enfatiza a importância de se levar em consideração no fluxo do processo de planejamento aqueles que estão mais próximos das ações resultantes das políticas, ou seja, veem o processo de baixo para cima (*bottom up*).

Na compreensão de Oliveira (2006), os defensores do processo de cima para baixo (*top down*) eram céticos em relação à ênfase dada às necessidades de se ter um fluxo mais intenso de baixo para cima, visto entenderem que os atores mais abaixo no processo muitas vezes não tinham uma visão do todo e sobre como controlar o processo. Ao final, houve certa convergência em aceitar a importância de ambos os fluxos (*top down* e *bottom up*) para se entender as políticas públicas e seu processo de planejamento.

Outra questão importante desenvolvida pelo autor refere-se à existência de aspectos que tendem a diferenciar o processo de planejamento de políticas públicas

entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Haveria uma tendência para explicar as falhas de políticas públicas em países em desenvolvimento, tendo em vista motivos como aspectos políticos e institucionais, capacidade financeira, bem como capacidade técnica de gestionar o planejamento de políticas públicas, apontada como outro limitador dos países em desenvolvimento.

Muitos projetos, programas e políticas falham na implementação ou tem impactos negativos inesperados. São longas as décadas de experiências fracassadas de planejamento, com planos mirabolantes que no papel funcionam, mas não na prática, onde alcançam resultados decepcionantes ou desastrosos. Dessa forma, um dos motivos que levaria a falhas nos resultados de políticas públicas seria a dissociação que se faz entre elaboração e implementação no processo de planejamento.

Na realidade, o estudo de implementação requer um entendimento de sua complexidade e de sua interação com o processo de planejamento. O resultado de um processo de planejamento, incluindo sua implementação, tem que ser visto como uma série de eventos aparentemente simples, mas que dependem de uma cadeia complexa de interações recíprocas para que obtenham o resultado esperado, e muitas vezes esta cadeia não pode ser prevista ou controlada (OLIVEIRA, 2006, p. 277-78).

No Brasil, argumenta o autor, costuma-se falhar no planejamento devido à ênfase que se dá ao planejamento como forma de se tentar o controle da economia e da sociedade, em vez de vê-lo como um processo de decisão construído política e socialmente com os diversos atores interessados e afetados pelas decisões. Essa construção deveria estar baseada em informações precisas e na capacidade de articulação e compreensão do processo e dos temas debatidos pelos diversos atores envolvidos. O planejamento tem que ser visto como um processo que, com o tempo, leve à geração de confiança e aprendizado entre os diversos atores envolvidos na decisão para que se aprimorem na tomada de decisão conjunta.

2.3.5 Gestão com foco em resultados

Na gestão com foco em resultados, assinala Gomes (2009), a ênfase recai sobre o uso eficaz da informação e o estabelecimento de indicadores de desempenho e, conseqüentemente, com a preocupação constante em relação ao monitoramento e à avaliação do efeito dos serviços e políticas públicas visando ao aumento da eficiência, efetividade e *accountability* da gestão pública. Ao mesmo

tempo, a gestão com foco em resultados torna-se condição essencial para o aumento da autonomia processual dos gestores e da flexibilidade dos processos públicos.

O modelo de gestão por resultados é uma das principais recomendações do receituário da nova gestão pública.

Isso decorre do argumento de ser este modelo apropriado a, simultaneamente, focar na efetividade ou no que de fato interessa ao cidadão e a sociedade, flexibilizar a condução dos processos e assim remediar a disfunção relacionada ao apego exacerbado às normas e procedimentos, e propiciar mais eficiência e *accountability*. De forma breve, esse modelo se caracterizaria, na etapa de formulação da política pública, pela tradução dos objetivos em resultados e, na etapa de implementação das ações para atingi-los, pela predominância da orientação por resultados em substituição aos outros mecanismos de coordenação, como a coordenação por supervisão direta, a padronização de procedimentos e a padronização de habilidades (GOMES, 2009, p. 66-67).

Portanto, a gestão por resultados compreende a um ciclo que tem início com o estabelecimento dos resultados desejados, a partir da tradução dos objetivos de governo. Além disso, prescreve o monitoramento e a avaliação do desempenho da organização ou da política pública a partir do alcance desses resultados, bem como retroalimenta o sistema de gestão, propiciando ações corretivas decorrentes dessa avaliação.

De forma esquemática, Gomes (2009) lista características integrantes do modelo de gestão por resultados que compreendem, entre outras, ao alinhamento de expectativas de forma clara e transparente, entre todos os agentes políticos externos e internos, sobre quais são as diretrizes e os objetivos da organização, por meio da tradução destes em resultados e metas a serem atingidas, o que inclui a definição de indicadores para sua apuração. Além disso, envolve a concessão de autonomia aos executores das políticas públicas; a avaliação dos resultados e retroalimentação do sistema de gestão para eventuais correções de rota, constituindo assim uma ferramenta gerencial; o fortalecimento de uma modalidade de *accountability*; bem como na modificação do comportamento auto referido da burocracia, substituindo-o pela atenção a metas claras e contratualizadas.

É importante reforçar que um modelo de gestão por resultados implica na formulação clara de objetivos e na sua tradução em resultados em todos os momentos em que se toma decisão, inclusive na definição dos projetos e das formas como sua implantação será avaliada. Em um segundo momento, relacionado à

implementação das políticas públicas, o modelo implica na supremacia ou predominância de mecanismos de coordenação por resultados sobre outros mecanismos, como supervisão direta, padronização de processos e de habilidades (GOMES, 2009).

Outra tendência importante da administração atual é pensar a estrutura das organizações por processo. A ideia de processo não é nova na administração das organizações, mas é um novo entendimento que diz que o negócio precisa focar aquilo que pode ser feito para agradar aos clientes externos, como enfatiza Gonçalves (2000, p. 9):

As empresas percebem que é virtualmente impossível mudar de uma organização por tarefas para uma organização orientada por processos sem um claro entendimento do que exatamente faz a empresa funcionar bem e ter ritmo e notam que devem estar preparadas para uma nova maneira de fazer negócios.

A essência da gestão por processo é a coordenação das atividades realizadas na organização, em particular aquelas executadas por diversas equipes de diversas áreas. Dessa forma, a decisão de adotar um modelo organizacional voltado aos processos essenciais não é fácil. “Envolve inúmeros fatores e exige uma boa dose de coragem, já que vai sempre representar não apenas um grande esforço da parte de todos, mas também uma razoável dose de risco para a empresa” (GONÇALVES, 2000, p 17-18).

A gestão por processos é uma tendência, haja vista as pressões com as quais os gerentes públicos no mundo inteiro se defrontam, representadas pelas demandas dos cidadãos, como provas de desempenho, enxugamento, contratação de serviços. Essas demandas refletem importantes movimentos que vem se desenvolvendo nos governos de vários países, e é pouco provável a sua redução num futuro previsível.

2.3.6 Fundamentos do controle, monitoramento e avaliação

Quando se trata do controle, este pode ser compreendido como uma função administrativa, ou seja, como parte do processo administrativo, como o planejamento, a organização e a direção. Sendo assim, Chiavenato (1999) entende que o controle monitora e avalia as atividades e resultados alcançados para assegurar que o planejamento, a organização e a direção sejam bem sucedidos. Portanto:

Controle é a função administrativa que consiste em medir e corrigir o desempenho a fim de assegurar que os objetivos organizacionais e os planos estabelecidos para alcançá-los sejam realizados (CHIAVENATO, 1999, p. 635).

A finalidade do controle é assegurar que os resultados do que foi planejado, organizado e dirigido se ajustem tanto quanto possível aos objetivos previamente estabelecidos. Sendo assim, a essência do controle seria em verificar se a atividade controlada está ou não alcançando os objetivos ou resultados desejados. O processo do controle apresenta, segundo o autor referenciado, as seguintes etapas: estabelecimento de objetivos ou padrões de desempenho; avaliação ou mensuração do desempenho atual e tomada de ação corretiva para corrigir possíveis desvios ou anormalidades.

Além disso, para se ter um sistema eficaz de controle é preciso reunir os seguintes aspectos: orientação estratégica para resultados (o controle deve apoiar planos estratégicos e focalizar nas atividades essenciais que fazem a real diferença para a organização); compreensão (o controle deve apoiar o processo de tomada de decisões apresentando dados em termos compreensíveis, evitando relatórios complicados e estatísticas enganosas) e orientação rápida para as exceções (o controle deve indicar os desvios rapidamente, por meio de uma visão panorâmica sobre o local em que as variações estão ocorrendo e o que se deve fazer para corrigi-los adequadamente).

Quanto ao processo de monitoramento, embora este seja diferente do processo de avaliação, os dois são complementares entre si, tendo em vista que, para se fazer uma avaliação se faz necessário uma boa informação, gerada pelo monitoramento, para julgar a eficiência e eficácia de determinadas ações no cumprimento dos objetivos programados.

Um conceito importante de monitoramento é o de Silva (2008) que, fazendo uso do entendimento desenvolvido pela Unicef, define o monitoramento como um acompanhamento sistemático e periódico de execução de uma atividade. Sendo assim, busca determinar o grau em que o desenvolvimento dessa atividade coincida com o programado, com o fim de determinar, oportunamente, deficiências, obstáculos ou necessidades de ajuste na execução. Além disso, destaca o entendimento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), acrescentando que o monitoramento busca comprovar a efetividade e eficiência do processo de execução, mediante a identificação dos aspectos limitantes e vantajosos. Sendo

assim, o propósito do monitoramento seria o de detectar os pontos fortes e fracos dos processos de execução de um programa para que se tenha uma boa gestão de procedimentos.

O autor argumenta que, para a medição do desempenho de um programa, fazem-se necessárias medidas para a aferição dos resultados. Entre essas medidas destacam-se a eficiência, a eficácia, a efetividade ou impacto, a equidade, a sustentabilidade, a análise custo-efetividade, bem como a satisfação dos beneficiários.

3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

3.1 Tipo e descrição geral da pesquisa

Neste estudo foram obtidos dados em diversas etapas. Uma delas compreendeu a fase qualitativa, onde dados primários foram extraídos mediante entrevistas abertas realizadas com gestores da administração pública estadual. Nessas entrevistas foram coletadas informações referentes ao papel desempenhado pela Sala de Situação frente às ações desenvolvidas pelo Governo do Estado do Acre, bem como opiniões referentes a questões como: se o instrumento realmente agiliza soluções para os problemas de gestão do Governo e se o pactuado durante as reuniões da Sala de Situação é efetivamente cumprido (roteiro de entrevistas em anexo).

Além disso, em etapa quantitativa, foi realizada a coleta de dados primários junto à Diretoria Executiva de Acompanhamento da Gestão (DEAG), vinculada à Secretaria de Articulação Institucional (SAI) do Governo do Estado do Acre e responsável pelo gerenciamento da Sala de Situação. Esses dados foram trabalhados para que se chegasse a informações referentes à quantidade de agendamentos durante o período delimitado nesta pesquisa (jan/11 à ago/11), quantidade de encaminhamentos concluídos e não concluídos, *status* das Salas de Situação e frequência mensal.

Convém ressaltar, ainda, que também foram obtidos dados secundários por meio de pesquisa bibliográfica e documental aplicada.

3.2 Caracterização da organização objeto de estudo

O objeto deste estudo é a Sala de Situação, um instrumento de gestão desenvolvido pela Diretoria Executiva de Acompanhamento da Gestão (DEAG),

vinculada à Secretaria de Articulação Institucional (SAI) do Governo do Estado do Acre.

A Secretaria de Articulação Institucional é responsável pelas ações de gestão do governo do Estado do Acre, exercendo atividades como planejamento, monitoramento, mediação e gestão de conflitos. Foi reformulada em janeiro de 2011, com a criação de novas diretorias, dentre elas, a de Acompanhamento da Gestão, responsável pela Sala de Situação.

3.3 Participantes do estudo

Os participantes do estudo compreenderam gestores públicos, com destaque para os gestores da Diretoria Executiva de Acompanhamento da Gestão (DEAG).

3.4 Instrumentos de pesquisa

Além de serem trabalhados dados primários coletados de posse da Diretoria Executiva de Acompanhamento da Gestão (DEAG), bem como de pesquisa bibliográfica e documental aplicada, foram realizadas entrevistas com gestores nas quais se procurou identificar se os acordos pactuados durante as reuniões da Sala de Situação foram cumpridos ou o porquê de não terem sido (ver roteiro de entrevistas em anexo). As entrevistas foram abertas para que o entrevistado pudesse dissertar livremente sobre o tema.

3.5 Procedimentos de coleta e de análise de dados

Foram extraídas conclusões a partir da coleta de dados quantitativos junto à Diretoria Executiva de Acompanhamento da Gestão (DEAG) que, trabalhados, possibilitaram a produção de dados estatísticos sobre a Sala de Situação, de acordo com os objetivos pretendidos. Além disso, em aspecto qualitativo, foi realizada análise de conteúdo a partir das entrevistas realizadas.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Neste capítulo são discutidos os resultados da pesquisa empreendida sobre a Sala de Situação, com o intento de elucidar a questão formulada no início deste estudo, relacionada à possibilidade do instrumento pesquisado agilizar soluções para os problemas de gestão do governo.

Para responder a essa pergunta, torna-se relevante, em um primeiro momento, situar o leitor sobre a natureza, objetivos e composição da Sala de Situação, tendo como fonte de pesquisa o manual desenvolvido pela Diretoria Executiva de Acompanhamento da Gestão (DEAG), da Secretaria de Articulação Institucional (SAI), publicado no Diário Oficial do Estado do Acre em 19 de julho de 2011, sob o Decreto n. 2.280 (anexo).

Na seção seguinte há a discussão detalhada do funcionamento da Sala de Situação, ocasião em que são demonstradas todas as etapas, desde a fase de agendamento até o monitoramento do pactuado durante as reuniões realizadas.

Realizada essa discussão inicial, parte-se para a análise empírica da Sala de Situação, tendo como base os dados primários coletados junto à Diretoria Executiva de Acompanhamento da Gestão (DEAG), bem como a partir das entrevistas realizadas.

De posse das informações coletadas, considerou-se adequado abordar a natureza das pautas discutidas nas reuniões promovidas pela Sala de Situação tendo em vista os eixos estratégicos desenvolvidos no Plano de Governo do Estado do Acre. Entendeu-se que, ao se fazer uso da análise a partir dos eixos estratégicos, torna-se possível observar de forma mais consistente a natureza das pautas discutidas durante as reuniões, em uma tentativa de abordar as temáticas desenvolvidas de forma macro, visto a compreensão de que a análise a cada tema em específico não traria a visibilidade almejada. Sendo assim, apresentam-se os resultados da pesquisa tendo em vista os cinco eixos estratégicos desenvolvidos pelo Governo do Estado, com suas respectivas subdivisões.

É importante enfatizar que as informações primárias necessárias à confecção da pesquisa quantitativa foram obtidas junto à Diretoria Executiva de Acompanhamento da Gestão (DEAG), vinculada à Secretaria Estadual de Articulação Institucional (SAI). Já a análise qualitativa foi obtida, primordialmente,

por meio das entrevistas realizadas. Como um esforço individual, foi realizada uma análise dos dados (primários e secundários), consolidando-se gráficos e tabelas, além de se convencionar trabalhar as informações utilizando-se os eixos estratégicos constantes no Plano de Governo do Estado do Acre.

Dito isso, nas seções seguintes tem-se, de fato, a exposição das informações referentes às Salas de Situação realizadas durante o período estudado onde, inicialmente, se discute a quantidade de agendamentos por eixos, na tentativa de demonstrar se a Sala de Situação é efetivamente demandada para solucionar questões de governo, além de se observar em quais assuntos teria demanda maior. Em seguida, analisam-se os encaminhamentos concluídos, ou seja, aqueles que completaram com sucesso seu ciclo (conclusão do pactuado durante as reuniões) e os encaminhamentos não concluídos, ou seja, aqueles que, por algum evento ou circunstância, não foram executados.

Outra questão analisada refere-se ao *status* das Salas, ou seja, em que situação se encontram (se concluídas, não concluídas ou em monitoramento). Nesse quesito consideraram-se as pautas e as entidades que as propuseram.

Por fim, entendeu-se pertinente avaliar a frequência mensal das Salas de Situação, em uma tentativa de demonstrar se há um planejamento quanto à sua execução, bem como observar quais foram os meses em que houve maior demanda.

Cabe salientar que a análise empreendida mesclou os aspectos quantitativos e qualitativos, em uma tentativa de demonstrar se a Sala de Situação consegue realmente agilizar soluções para os problemas de governo.

4.1 Natureza, objetivos e composição da Sala de Situação

O Decreto nº 2.280, publicado no Diário Oficial do Estado do Acre em 19 de julho de 2011, instituiu a Sala de Situação no âmbito da Administração Pública. Importa considerar que, desde janeiro, a Sala de Situação desenvolve suas atividades normalmente, porém, sem que houvesse a sua formalização. Em outras palavras, de janeiro a junho a Sala de Situação realizou suas atividades, mesmo sem legislação que a formalizasse, o que veio a ocorrer somente em julho.

Segundo o referido Decreto, a Sala de Situação é considerada uma ferramenta de gestão para a tomada de decisões importantes com vistas ao desenvolvimento de políticas públicas no âmbito da administração pública estadual. Em outras palavras, é um instrumento de planejamento e gestão, cujo propósito é a tomada de decisão, por órgãos da administração pública, a respeito de situações estruturais ou conjunturais que afetem ou possam afetar a adequada execução de planos, programas, projetos, subprojetos e ações.

Tem por objetivos e competências debater, propor e pactuar diretrizes para a gestão de governo; estabelecer a comunicação matricial entre as secretarias que sofrem desconformidade em algum tipo de execução; estabelecer a comunicação matricial entre as secretarias para pactuar encaminhamentos em comum, sobre determinados programas, subprojetos e ações; bem como fixar estratégias de acompanhamento e monitoramento dos encaminhamentos pactuados.

A Sala de Situação é composta por um corpo diretivo, quais sejam, o Secretário de Estado de Articulação Institucional e o Diretor Executivo de Acompanhamento da Gestão (vinculado à referida Secretaria); um corpo técnico representado pela Relatoria, Secretaria Executiva e Agência de Monitoramento; bem como um corpo propositivo, que compreende os titulares das pastas da administração direta e indireta e da Central de Resultados. No que compete à Central de Resultados, trata-se de um instrumento desenvolvido pela Diretoria Executiva de Planejamento, vinculada à Secretaria de Estado de Articulação Institucional (SAI). Entre suas atribuições destaca-se o acompanhamento da execução dos programas, projetos e ações de governo, realizado por meio de um sistema eletrônico no qual constam informações sobre o andamento das atividades de cada secretaria de governo.

No organograma a seguir pode-se observar a composição da Sala de Situação.



Fonte: Secretaria de Estado de Articulação Institucional.

O Secretário de Estado de Articulação Institucional, como presidente da Sala de Situação, conduz o ciclo de debates e a celebração de acordos na Sala de Situação, além de desenvolver as seguintes atribuições: notificar os titulares das pastas da administração direta e indireta quando do atraso por mais de cinco dias no cumprimento de encaminhamentos sob a responsabilidade destes; informar ao Chefe do Poder Executivo o descumprimento pelo gestor dos encaminhamentos sob a responsabilidade deste, quando já adotados o alerta e a notificação sem que se tenha obtido êxito no cumprimento; expedir normas complementares à fiel utilização da Sala de Situação como ferramenta de gestão.

O Diretor Executivo de Acompanhamento de Gestão é responsável pela coordenação da Sala de Situação, tendo as atribuições de fazer a análise do diagnóstico encaminhado pelo gestor interessado e pela definição da lista de participantes do processo; atuar a documentação e elaborar a pauta para a

reunião; substituir o presidente da Sala de Situação na sua ausência, cumulando a função de moderação; velar pela adequada condução e gerenciamento operacional da Sala de Situação, inclusive o seu sistema de comunicação e monitoramento; encaminhar relatório de conclusão de cada reunião da Sala de Situação ao Chefe do Poder Executivo e aos participantes, bem como relatório anual; monitorar os encaminhamentos sob a responsabilidade dos gestores; fazer o relatório anual da Sala de Situação, submetendo-o ao Secretário de Estado da Articulação Institucional.

O Secretário Executivo tem como atribuições, entre outras, acompanhar o processo de agendamento feito pelo coordenador; preparar o ambiente das reuniões da Sala de Situação e organizar os documentos recebidos e os produzidos na Sala de Situação, arquivando-os. O relator é responsável pela elaboração das memórias de reuniões e pelo registro dos encaminhamentos no sistema de comunicação e monitoramento, além de assistir à coordenação no monitoramento dos encaminhamentos da Sala de Situação. E o agente de monitoramento tem por atribuição assistir a coordenação da Sala de Situação no desempenho de suas funções, especialmente no monitoramento dos encaminhamentos.

4.2 Funcionamento da Sala de Situação

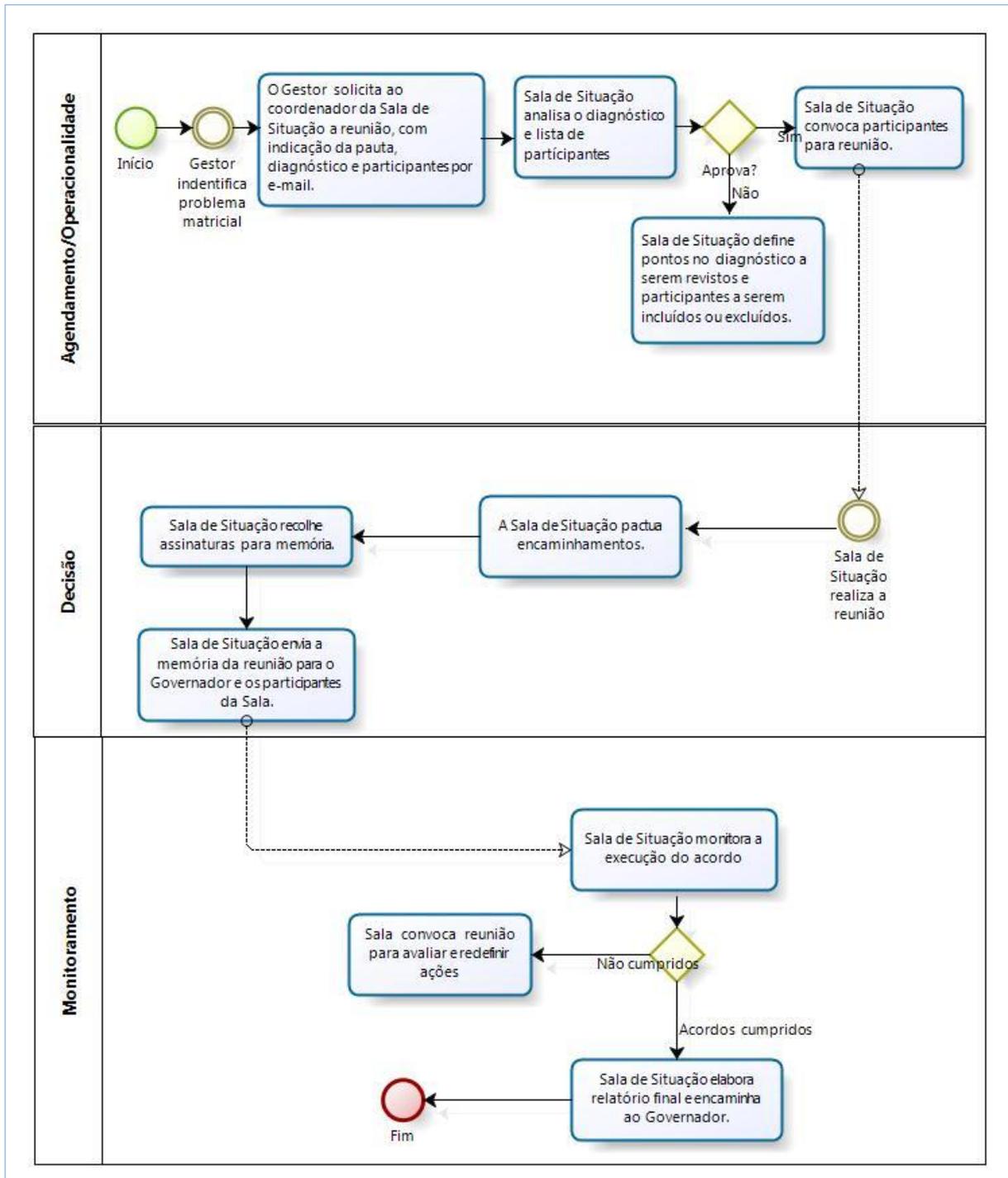
A Sala de Situação tem o seu funcionamento provocado por meio de solicitação do Chefe do Poder Executivo, dos titulares das pastas da administração direta e indireta, bem como da Central de Resultados, conforme ressaltado anteriormente.

Compete ao coordenador da Sala de Situação a análise prévia da solicitação, verificando o preenchimento de seus requisitos. Na análise prévia, verificando a necessidade de revisão do diagnóstico, o coordenador o devolve ao solicitante para complementação, ou mesmo, de acordo com a pauta, pode incluir ou excluir participantes.

Aprovado o diagnóstico e os participantes, a Sala de Situação os convoca para a reunião matricial. Se não são preenchidos os requisitos e objetivos da Sala de Situação, a reunião é indeferida pelo coordenador da Sala de Situação.

Declarada aberta a reunião, o interessado que pediu a Sala de Situação faz a exposição de motivos, sucedida pelos debates. Encerrados os debates, são definidos os encaminhamentos, que se formalizam em um termo, no qual ficam consignados prazos, objetos e responsáveis pelo cumprimento, enviando-se cópia ao Chefe do Poder Executivo e aos participantes.

No fluxograma a seguir, observa-se o ciclo de atividades, correspondentes ao agendamento, decisão e monitoramento.



Fonte: Secretaria de Estado de Articulação Institucional.

Finda a reunião, a Sala de Situação passa a monitorar a execução dos encaminhamentos aprovados. Concluídos os encaminhamentos no prazo estabelecido, elabora-se o relatório de conclusão, que é enviado para o Chefe do Poder Executivo e para todos os participantes.

Caso não haja o cumprimento integral dos encaminhamentos no prazo de dois dias de atraso, o responsável pela execução é alertado da impontualidade (mediante e-mail, envio de documento ou contato telefônico) pela coordenação da Sala de Situação, ocasião em que também lhe é solicitado o cumprimento. Permanecendo a inadimplência por mais de cinco dias do alerta, o responsável é notificado pelo presidente da Sala de Situação para que cumpra o encaminhamento. O presidente, persistindo a inadimplência, pode convocar reunião para avaliar e redefinir ações.

Cumpridos os encaminhamentos ou julgados inviáveis de cumprimento em nova reunião, o presidente da Sala de Situação informa o fato ao Chefe do Poder Executivo, mediante a elaboração do relatório final, encerrando a pauta.

Em entrevista realizada, a atual Diretora da DEAG, Iara Marques, enfatizou que, em meio a tanta burocracia, a Sala de Situação tende a promover a conversação entre os gestores proporcionando, dessa forma, a matricialidade, ou seja, as parcerias. Portanto, pode-se dizer que é um instrumento de gestão que promove a comunicação interna, auxiliando no andamento das metas, projetos e subprojetos do governo. A diretora enfatiza que, quando um secretário identifica uma desconformidade, ele solicita a Sala de Situação, apresentando um diagnóstico, bem como a relação de participantes. Assim, todos que participam da reunião já sabem o que será tratado. Quem solicitou a Sala faz uma apresentação. O moderador da Sala abre o debate e nele tiram-se as parcerias necessárias. Terminando a Sala elabora-se uma memória contendo o registro do conteúdo debatido e dos encaminhamentos. Assim, fica-se monitorando até a conclusão de toda a pauta.

Segundo a Diretora, existe ação conjunta na resolução dos problemas. Por meio do monitoramento é possível visualizar se o pactuado está sendo concluído ou não. Existem vários níveis de cobrança em relação aos encaminhamentos que não estão sendo cumpridos, ajustando-se os atrasos até o cumprimento das metas.

4.3 Análise empírica da Sala de Situação

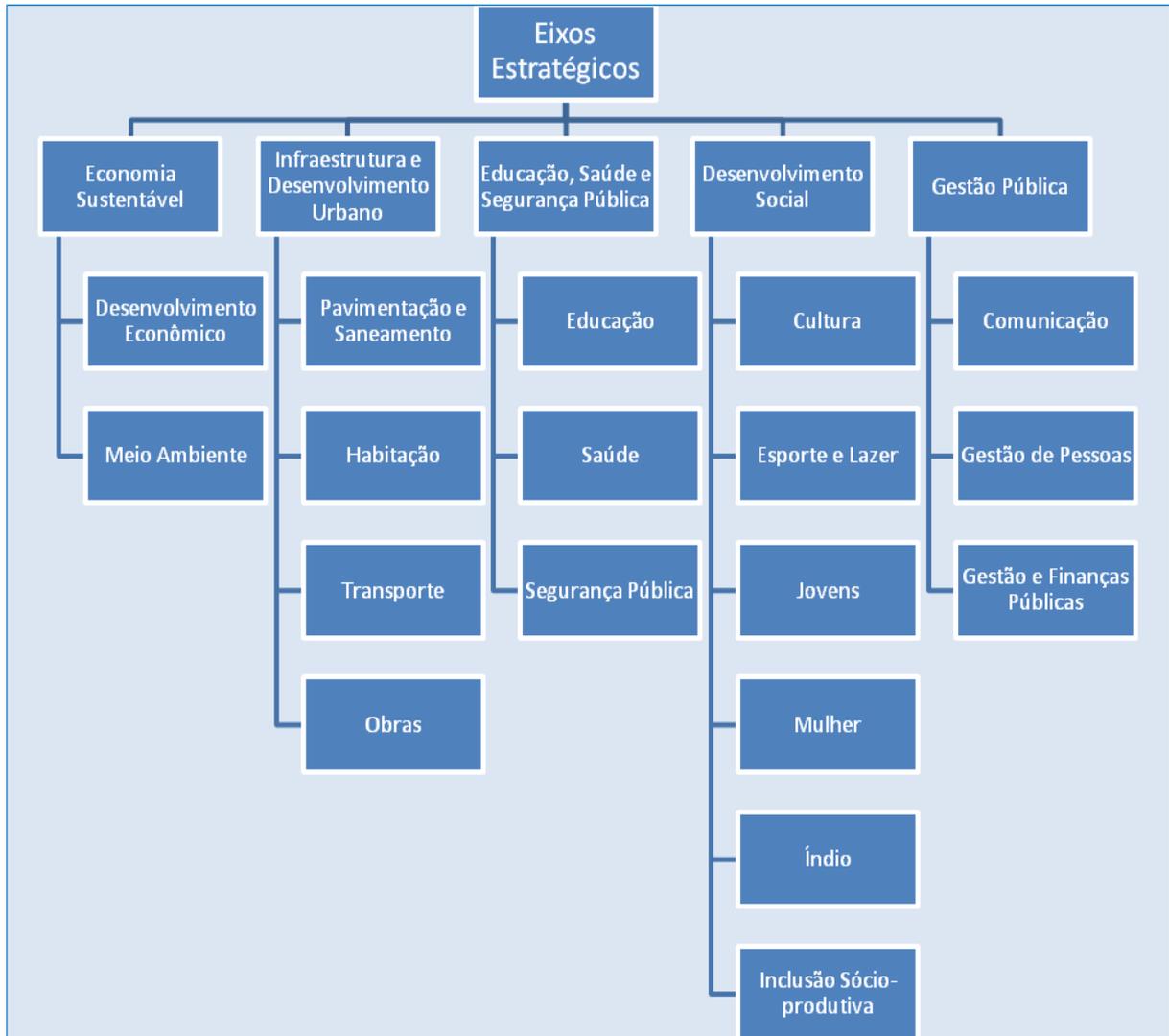
4.3.1 Eixos estratégicos

Na busca por mensurar se a Sala de Situação consegue ser um instrumento que agiliza soluções para os problemas de gestão do governo, considerou-se pertinente analisar as pautas a partir dos eixos estratégicos constantes na programação do Plano de Governo do Estado do Acre. Esses eixos correspondem às áreas de intervenções prioritárias de governo que visam o alcance de resultados e benefícios para a população. Estão pautadas no legado histórico das últimas gestões municipais e estaduais, nas diretrizes do Conselho Político Estratégico e nas informações colhidas em mais de 70 oficinas de participação popular realizadas em 2010 em todos os municípios do Estado.

De acordo com o Plano de Governo, cada eixo estratégico organiza um conjunto de áreas de resultados com a finalidade de minimizar ou eliminar problemas de natureza estrutural ou conjuntural, no curto, médio e longo prazos e gerar benefícios e satisfação à população, tendo como principal referência as demandas da sociedade levantadas em segmentos como movimento social urbano, sindicatos, associações, cooperativas urbanas e rurais, pescadores, religiosos, movimento negro, juventude, empresários, universidades, mulheres, movimento GLBT, dentre outros.

Ao todo são cinco eixos estratégicos: economia sustentável; infraestrutura e desenvolvimento urbano; educação, saúde e segurança pública; desenvolvimento social; e gestão pública. Esses cinco eixos estão divididos, segundo o Plano de Governo, em 18 áreas de resultados. O eixo economia sustentável é constituído por duas áreas de resultado: desenvolvimento econômico e meio ambiente. O eixo infraestrutura e desenvolvimento urbano compreende quatro áreas de resultado: pavimentação e saneamento, habitação, transporte e obras. O eixo educação, saúde e segurança pública é constituído por três áreas de resultado: educação, saúde e segurança pública. O eixo desenvolvimento social é constituído por seis áreas de resultado: cultura, esporte e lazer, jovens, mulher, índio e inclusão sócio produtiva. E o eixo gestão pública compreende três áreas de resultados: comunicação, gestão de pessoas, gestão e finanças públicas.

No diagrama a seguir são representados os eixos estratégicos com suas respectivas áreas de resultado.



Fonte: Secretaria de Estado de Articulação Institucional.

4.3.2 Quantidade de agendamentos

Por meio da análise de dados primários coletados junto à Diretoria Executiva de Acompanhamento da Gestão (DEAG), foram obtidas informações referentes à quantidade de reuniões realizadas pela Sala de Situação, tendo como parâmetro de avaliação os eixos estratégicos, compreendendo o período de janeiro a agosto de 2011, conforme se observa na tabela 1.

Tabela 1: Quantidade de agendamentos por eixos

EIXO ESTRATÉGICO	AGENDAMENTOS	PERCENTUAL
Economia Sustentável	11	14%
Infraestrutura e Desenvolvimento Urbano	3	4%
Educação, Saúde e Segurança Pública	17	22%
Desenvolvimento Social	21	28%
Gestão Pública	24	32%
TOTAL	76	100%

Fonte: Secretaria de Estado de Articulação Institucional.

Como é possível perceber a partir da análise à tabela 1, o eixo pelo qual mais foram realizadas Salas de Situação foi o de gestão pública, seguido pelos de desenvolvimento social e de educação, saúde e segurança pública, estes últimos com 28% e 22% respectivamente. Em pesquisa realizada, observou-se que, entre as questões abordadas, estão discussões referentes às negociações salariais, aos cursos de formação técnico-científica e ao plano plurianual. O eixo de infraestrutura e desenvolvimento urbano foi o que menos demandou reuniões, compreendendo 4% do total de demandas no período estudado. Entre essas demandas pode-se citar a regulamentação de eventos em espaços públicos e a redução de energia em prédios e logradouros públicos.

O gráfico 1 apresenta com maior clareza os agendamentos por eixos:

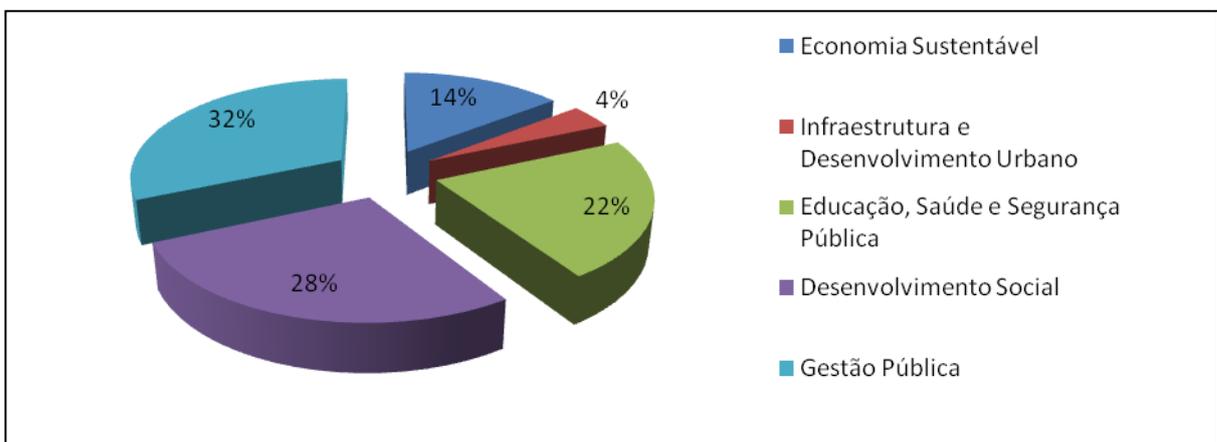


Gráfico 1: Quantidade de agendamentos por eixos

Fonte: Secretaria de Estado de Articulação Institucional.

Segundo informações obtidas mediante entrevista, normalmente o secretário solicita uma Sala de Situação quando algum projeto envolve mais de uma Secretaria e precisa de um nivelamento de informações para proporcionar a solução das metas em parceria. Por exemplo: uma obra de um hospital que precisa de comunicação constante entre a Secretaria de Obras Públicas e a Secretaria de Saúde.

Sendo assim, pelo que se observa, a Sala de Situação foi consideravelmente demandada durante o período estudado, compreendendo, durante o período de oito meses, 76 reuniões realizadas.

Outra questão importante relaciona-se à quantidade de participantes no processo de decisão acerca das questões tratadas durante as reuniões. Segundo informações repassadas pela DEAG, o número de participantes não é fixo, dependendo diretamente da pauta. Há casos de participação de até 42 pessoas nas reuniões realizadas pela Sala de Situação. Já quando é pauta casual já foram realizadas reuniões com apenas oito pessoas. Cabe ressaltar, ainda, a presença dos gestores (Secretários e Diretores) nas reuniões realizadas.

4.3.3 Encaminhamentos concluídos e não concluídos

Na tabela 2 são apresentados os quantitativos de encaminhamentos concluídos e não concluídos durante o período estudado, bem como a natureza desses encaminhamentos por eixo estratégico. As informações foram obtidas mediante análise de dados primários repassados pela DEAG. É importante lembrar que, por encaminhamento concluído, entende-se aquele que passou por todas as fases previstas, desde o agendamento até a conclusão do pactuado, obtida mediante monitoramento realizado junto aos órgãos envolvidos. Já os encaminhamentos não concluídos são aqueles que, devido a alguma circunstância, não puderam ser finalizados e, dessa forma, não completaram o ciclo previsto. Outra questão importante é que em uma reunião pode ser deliberado apenas um encaminhamento ou vários, dependendo da complexidade da pauta. Das 76 reuniões realizadas pela Sala de Situação foram definidos 284 encaminhamentos.

Tabela 2: natureza e quantidade de encaminhamentos concluídos e não concluídos

EIXO ESTRATÉGICO	ENCAMINHAMENTOS CONCLUÍDOS	ENCAMINHAMENTOS NÃO CONCLUÍDOS	TOTAL DE ENCAMINHAMENTOS
Economia Sustentável	45	1	46
Infraestrutura e Desenvolvimento Urbano	15	0	15
Educação, Saúde e Segurança Pública	67	3	70
Desenvolvimento Social	72	25	97
Gestão Pública	51	5	56
TOTAL	250	34	284

Fonte: Secretaria de Estado de Articulação Institucional.

Na análise à tabela 2, percebe-se a predominância de encaminhamentos na área de desenvolvimento social, seguida, pela de educação, saúde e segurança pública e de gestão pública.

Uma informação importante é a quantidade de encaminhamentos não concluídos referentes ao eixo de desenvolvimento social, somando mais de 70% do total. Esses encaminhamentos relacionam-se às demandas referentes à questão social, como as políticas de assistência social do governo do Estado. Nos gráficos 2 e 3 pode-se observar com mais clareza essa questão.

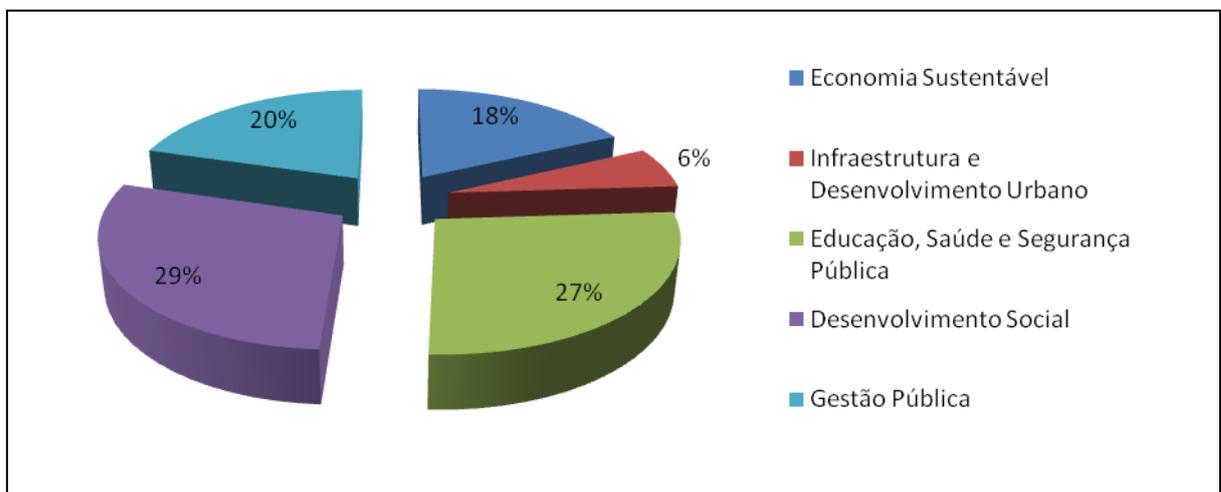


Gráfico 2: Encaminhamentos concluídos por eixos

Fonte: Secretaria de Estado de Articulação Institucional.

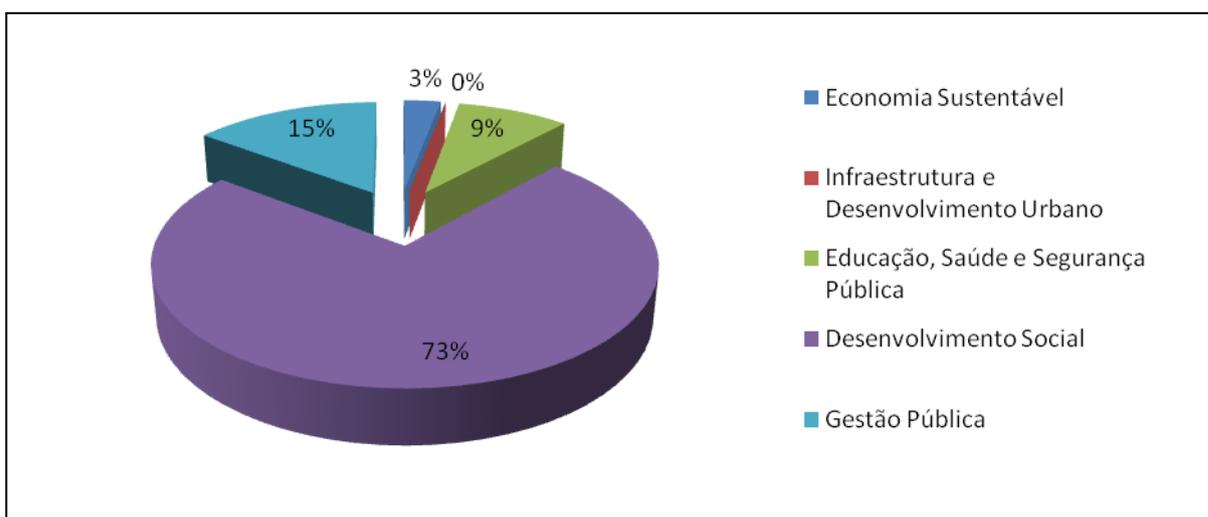


Gráfico 3: Encaminhamentos não concluídos por eixos

Fonte: Secretaria de Estado de Articulação Institucional.

Percebe-se que não houve casos de encaminhamentos não concluídos em se tratando do eixo de infraestrutura e desenvolvimento urbano. No entanto, deve-se considerar que esse eixo apresentou o menor quantitativo de encaminhamentos, totalizando 15, diferentemente do eixo de desenvolvimento social, que liderou a quantidade de encaminhamentos não concluídos, mas também foi aquele com mais encaminhamentos demandados, totalizando 97. Isso demonstra que a Sala de Situação, em grande medida, teve como pauta assuntos de natureza social, aliados a questões de educação, saúde, segurança pública e gestão pública, que juntos, representaram 78,5% do total de encaminhamentos.

4.3.4 Status das Salas de Situação realizadas

Além do quantitativo e natureza dos agendamentos, é importante aprofundar as informações relacionadas ao *status* de cada Sala de Situação realizada. Na tabela 3 estão dispostas informações trabalhadas mediante dados primários obtidos via DEAG, relacionadas à quantidade de Salas de Situação realizadas e, destas, quais foram concluídas (que completaram seu ciclo, desde o agendamento até a resolução da demanda pactuada), as que não foram concluídas (finalizadas sem que o ciclo se completasse, ou seja, sem alcançar o resultado almejado), bem como as que se encontram na fase de monitoramento (em andamento).

Importa considerar que nessa seção estão sendo analisadas as reuniões demandadas à Sala de Situação, diferentemente do abordado anteriormente, no

qual foram considerados os encaminhamentos demandados nas reuniões realizadas.

Tabela 3: *Status* das Salas de Situação

EIXO ESTRATÉGICO	Status		
	Concluídas	Não concluídas	Em monitoramento
Economia Sustentável	6	1	4
Infraestrutura e Desenvolvimento Urbano	2	0	1
Educação, Saúde e Segurança Pública	8	1	8
Desenvolvimento Social	14	1	6
Gestão Pública	19	2	3
TOTAL	49	5	22

Fonte: Secretaria de Estado de Articulação Institucional.

Observa-se, de início, a pouca quantidade reuniões realizadas pela Sala de Situação que não foram concluídas satisfatoriamente. Das 76 Salas realizadas, apenas cinco não foram concluídas, ou seja, 7% do total. No gráfico 4 pode-se visualizar os números em percentual.

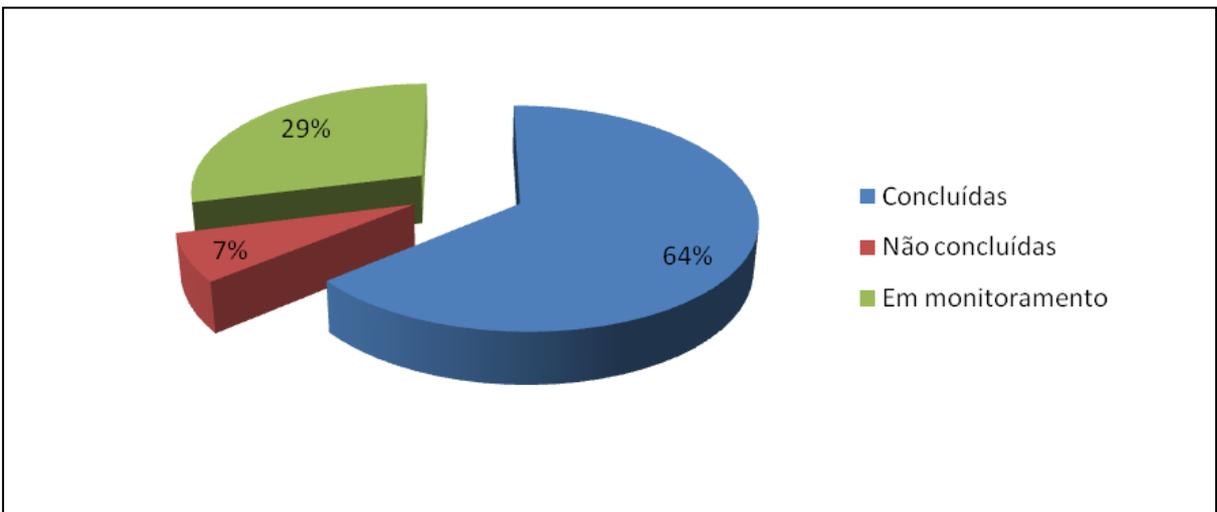


Gráfico 4: *Status* das Salas de Situação

Fonte: Secretaria de Estado de Articulação Institucional.

Pode-se observar que a grande maioria das Salas realizadas foram concluídas, ou seja, observa-se que o pactuado efetivamente foi cumprido. Em entrevista realizada, obteve-se a informação de que os encaminhamentos que precisam de decisão financeira, orçamentária ou política são os que mais provocam encerramentos de Salas de Situação. Por exemplo: O Instituto Sócio Educativo (ISE) informa da necessidade urgente de mais sócio-educadores. No entanto, para resolver esse problema são necessários recursos financeiros, o que envolve a liberação de receita por parte da Secretaria de Fazenda (SEFAZ) e pela Secretaria de Planejamento (SEPLAN). Mesmo esse encaminhamento sendo levado ao conhecimento do Governador, faz-se necessário o aval da SEFAZ e da SEPLAN, visto estas Secretarias terem o controle financeiro e orçamentário. Se não há recursos em curto prazo para essa finalidade (a necessidade de sócio-educadores é urgente), essa pauta não é concluída, ou seja, não é dado o encaminhamento à demanda tendo em vista as restrições financeiras e orçamentárias.

Portanto, os encaminhamentos não concluídos geralmente envolvem decisões complexas, que exigem a participação de diferentes pastas da administração direta e indireta. Mesmo assim, importa considerar a pouca quantidade de encaminhamentos não concluídos durante o período estudado em comparação com o total de encaminhamentos que foram executados (64%) em consonância com o pactuado nas reuniões realizadas.

4.3.5 Frequência mensal das reuniões da Sala de Situação

Nessa seção será apresentada a frequência mensal das Salas de Situação, elaborada mediante análise de dados primários fornecidos pela DEAG, observando-se a incidência dos eixos.

Na tabela 4 são apresentados os resultados.

Tabela 4: Frequência mensal por eixos

EIXO ESTRATÉGICO	Frequência Mensal das Salas de Situação 2011							
	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago
Economia Sustentável	3	1	2	1	2	0	1	1
Infraestrutura e Desenvolvimento Urbano	0	0	1	0	0	2	0	0
Educação, Saúde e Segurança Pública	2	2	3	2	1	2	3	2
Desenvolvimento Social	0	4	3	2	2	3	4	3
Gestão Pública	2	3	2	2	7	1	2	5
TOTAL	7	11	11	7	12	8	10	11

Fonte: Secretaria de Estado de Articulação Institucional.

Conforme se observa, houve certa frequência mensal das Salas no período analisado. No gráfico 5 pode-se observar percentualmente os dados apresentados.

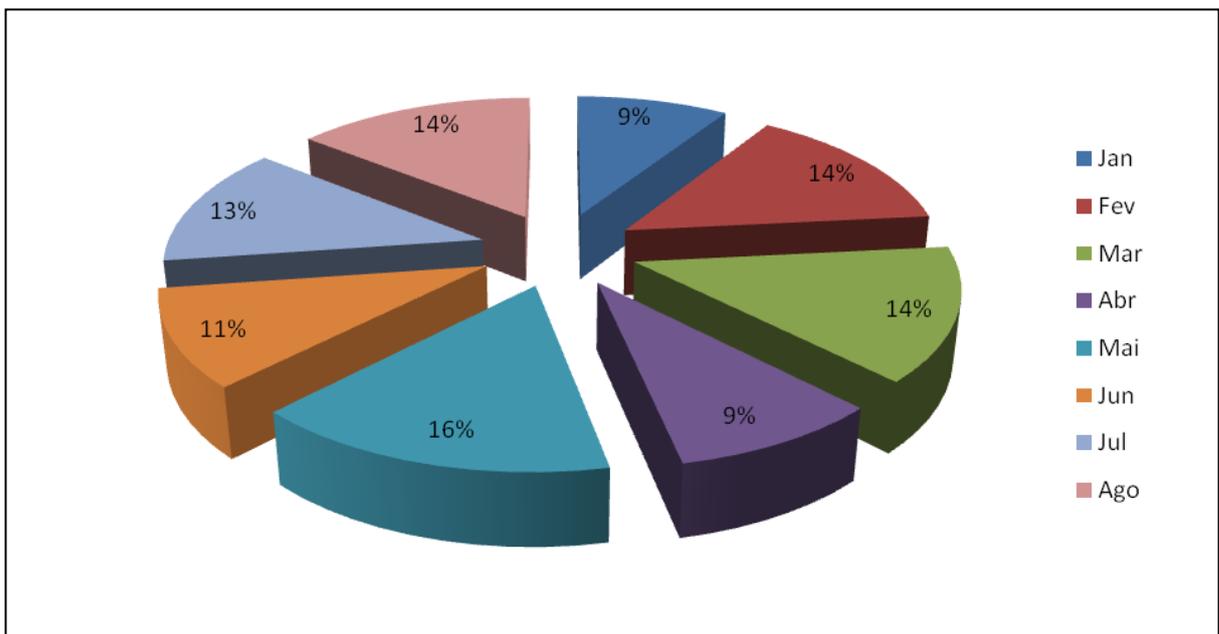


Gráfico 5: Frequência mensal por eixos

Fonte: Secretaria de Estado de Articulação Institucional.

Da leitura à tabela 4 e ao gráfico 5, observa-se que há uma constância mensal nas atividades da Sala de Situação, oscilando entre sete reuniões realizadas nos meses de janeiro e abril, e de 12, em maio. Isso demonstra que há uma programação e agendamentos prévios das reuniões. Importa considerar, de acordo com entrevistas realizadas, a grande quantidade de solicitações para agendamento

de reuniões, o que demonstra que os gestores veem na Sala de Situação um ambiente de mediação que efetivamente consegue resolver problemas de gestão, fato este que justificaria a grande quantidade de solicitações.

Como enfatizado neste estudo, a administração com foco em resultados é uma das principais recomendações da nova administração pública. Está relacionada, entre outros, com a preocupação constante em relação ao monitoramento e à avaliação dos efeitos dos serviços públicos e das políticas públicas visando o aumento da eficiência, efetividade e *accountability* da gestão pública (GOMES, 2009).

Sendo assim, entende-se que a Sala de Situação implantada no governo do Estado do Acre se alinha à administração com foco em resultados, na medida em que pretende ser um instrumento que monitora e avalia os serviços públicos prestados pelos entes que compõem a administração pública estadual. De acordo com as informações obtidas, pode-se afirmar que a Sala de Situação vem cumprindo esse papel, na medida em que monitora e avalia o desempenho da administração pública ou das políticas públicas, a partir do alcance de resultados, bem como retroalimenta o sistema de gestão, propiciando ações corretivas decorrentes da avaliação.

A Sala de Situação também monitora, na medida em que exerce um acompanhamento sistemático e periódico de execução de programas, com o fim de determinar, oportunamente, deficiências, obstáculos ou necessidades de ajuste na execução. Além disso, é por meio do monitoramento que se busca comprovar a efetividade e eficiência do processo de execução de políticas públicas. Sendo assim, o monitoramento tem como propósito detectar os pontos fortes e fracos dos processos de execução de um programa para se ter uma boa gestão de procedimentos.

No entanto, é importante destacar que o instrumento não é livre de dificuldades. A principal delas relaciona-se à falta de um sistema informatizado. Segundo a Diretora da DEAG, Iara Marques, o trabalho ainda é realizado de forma manual. O monitoramento ideal seria a partir de um sistema, mas até o momento todo o acompanhamento é realizado por meio de programas básicos, como o Excel, no qual é preciso se que observe individualmente cada uma das pautas para verificar se estas incorrem em atrasos e datar todos os monitoramentos e ligações. Isso demanda muito trabalho, visto que as convocações têm de se realizadas por

meio de Ofícios, com o diagnóstico impresso. Se o sistema estivesse em funcionamento somente o Ofício seria enviado, informando a disponibilidade, no sistema, dos documentos necessários à reunião.

Portanto, a Sala de Situação não dispõe de um sistema de acompanhamento *on-line* o qual teria como principal função a informatização dos controles, desde as convocatórias e convites, até prognósticos, diagnósticos e demais documentos relevantes. Desde o início de 2011, existe um desenho da necessidade de um *software* para informatizar os controles e um ensaio de um possível sistema. A previsão é que esse sistema seja implementado em 2012.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste estudo, propôs-se a análise da Sala de Situação enquanto instrumento de planejamento e gestão no âmbito do governo do Estado do Acre, com o propósito de tomada de decisão quanto a situações que venham a afetar a adequada execução de planos, programas, projetos, subprojetos e ações.

Para verificar se a Sala de Situação realmente consegue agilizar soluções para os problemas de gestão do governo do Acre foi empreendida uma coleta de dados e de documentos junto à Diretoria Executiva de Acompanhamento da Gestão (DEAG), ente subordinado à Secretaria de Articulação Institucional (SAI) do governo do Estado do Acre e responsável pela condução das atividades da Sala de Situação. Além disso, foram realizadas entrevistas com gestores envolvidos com o instrumento.

Entre os objetivos estava o de verificar a eficiência, eficácia e efetividade da Sala de Situação; de analisar se o pactuado durante as reuniões efetivamente era cumprido; bem como em identificar as principais dificuldades da Sala de Situação enquanto instrumento que viabilizaria a adequada gestão do governo.

O estudo demonstrou, inicialmente, que a Sala de Situação é requisitada, compreendendo uma média de mais de oito reuniões por mês. Isso demonstra que os demandantes, em grande medida, veem a Sala de Situação como um instrumento importante para a solução de problemas de gestão do governo.

Outra questão interessante refere-se ao fato de que todos os eixos demandaram, ainda que com maior ou menor intensidade. Os eixos de gestão pública, de educação, saúde e segurança pública e de desenvolvimento social foram os que requisitaram mais Salas de Situação durante o período analisado, o que demonstra a predominância desses assuntos nas pautas de reuniões, ou mesmo de que esses temas são os que mais demandam atenção e ação por parte do governo.

Em se tratando de encaminhamentos concluídos e não concluídos, observou-se, inicialmente, a pouca quantidade de encaminhamentos não concluídos. Grande parte foi concluída, completando todo o ciclo, desde a definição do problema matricial até a execução do pactuado nas reuniões. De todos os 284 encaminhamentos durante o período estudado, apenas 7% não foram concluídos, sendo finalizados sem que os encaminhamentos tenham sido realizados.

Isso demonstra que existe eficácia nas ações desenvolvidas pela Sala de Situação, cumprindo-se as metas e os objetivos pactuados durante as reuniões. Além disso, há a otimização dos recursos, na medida em que existe uma boa relação entre os resultados e os custos envolvidos na execução das reuniões da Sala, ou seja, ela é eficiente tendo em vista a baixa onerosidade para o Estado e o alto padrão de resolução dos problemas estruturantes. Além disso, torna-se efetiva na medida em que existe um grau de correspondência entre os objetivos traçados em uma ação e os resultados atingidos.

No período delimitado pelo estudo, concluíram-se 49 reuniões promovidas pela Sala de Situação, cinco não foram concluídas e encontravam-se 22 em monitoramento. No que compete às Salas não concluídas, conforme enfatizado, estas geralmente corresponderam a encaminhamentos que envolveram decisões financeiras e orçamentárias. Não raro, os recursos não estavam previstos para determinada ação e, em função disso, o deliberado não pôde ser efetivamente cumprido.

Outra questão interessante refere-se à participação dos titulares das pastas da administração direta e indireta nas reuniões promovidas pela Sala de Situação. Verificou-se, por meio da análise às listas de presença disponibilizadas em cada reunião, que há a participação dos gestores que efetivamente tomam decisões a respeito das políticas públicas desenvolvidas pelas entidades e órgãos que representam. Isso confere maior grau de cumprimento dos encaminhamentos pactuados.

Portanto, observa-se que a Sala de Situação, em grande medida, consegue atingir o seu objetivo, qual seja, de ser um instrumento de planejamento e gestão, com o propósito da tomada de decisão, por órgãos da administração pública, a respeito de situações estruturais ou conjunturais que afetem ou possam afetar a adequada execução de planos, programas, projetos, subprojetos e ações.

Em se tratando dos níveis de cobrança, é importante enfatizar que os secretários das pastas da administração estadual são acionados no momento do agendamento da Sala de Situação. Nada impede, no entanto, que possam ir para a reunião acompanhados por outros gestores que integrem as pastas a quais respondem.

Depois de realizada a reunião, há um prazo para os encaminhamentos. Se esse prazo atrasa, a DEAG entra em contato com o gestor que esteve presente na

Sala de Situação. Se o encaminhamento continua atrasado, é realizada uma nova tentativa de resolução, ocasião em que a Diretoria novamente entra em contato. Se, depois disso, o atraso ainda continua, o Secretário da Secretaria de Articulação Institucional envia um ofício “cobrando” o gestor que está em débito.

Ou seja, ao gestor são oferecidas diversas oportunidades para que possa concluir a sua cota de responsabilidade em relação ao pactuado durante a Sala de Situação. Não raro, estica-se o prazo para a resolução de determinado encaminhamento, para fins de conclusão do acordado durante a reunião.

Entende-se, portanto, que é por meio do monitoramento que se percebe quando um encaminhamento não vai ser concluído. Geralmente, conforme enfatizado, são aqueles que envolvem questões financeiras, orçamentárias ou mesmo decisão política que, em grande medida, não dependem somente da boa vontade do gestor. Nesses casos, normalmente, esses encaminhamentos são levados ao conhecimento do governador.

Entretanto, conforme citado, o instrumento apresenta uma dificuldade em potencial, relacionada à falta de um sistema informatizado que, mesmo não sendo um empecilho significativo às atividades realizadas pela Sala de Situação, pelo menos tende a deixar o instrumento mais lento, visto que, sem o sistema, há maior trabalho por parte da equipe, além de maiores custos, entre eles, o de envio impresso dos diagnósticos para os participantes das reuniões. Caso o sistema existisse, esses diagnósticos seriam disponibilizados no sistema, além de os controles serem realizados de maneira informatizada.

Enfim, este estudo percorreu sobre a Sala de Situação como instrumento de gestão pública que planeja, monitora e avalia as ações do Governo do Estado do Acre, tendo o propósito de identificar se este instrumento consegue agilizar soluções para os problemas de gestão do governo.

De fato, em grande medida, a hipótese se confirmou. Ficou evidente, por meio das entrevistas realizadas e dos dados primários obtidos, que a Sala de Situação conseguiu desempenhar o papel a que se propôs, sendo utilizada com frequência por parte dos órgãos e entidades que compõem a administração pública estadual e, tendo respondido à sua finalidade, tendo um vista o alto grau de conclusão dos encaminhamentos pactuados durante as reuniões realizadas.

No entanto, como qualquer instrumento de gestão, não é livre de dificuldades, com destaque para a falta de um *software* para exercer o

monitoramento, o que facilitaria e daria maior agilidade, profissionalismo e dinamismo. Segundo os gestores da Sala de Situação, até o início de 2012 o sistema estará funcionando.

É certo que esta pesquisa não se esgota a partir da análise aqui empreendida. Existem várias inquietações que ainda se encontram presentes e que deságuam em um conjunto de possibilidades de realização de novos estudos, os quais podem ser edificados no futuro, para efetivamente forjar mecanismos que permitam uma análise mais aprofundada da Sala de Situação no Governo do Estado do Acre. De fato, ainda há questões não resolvidas e pontos controversos, os quais, em função de recorte ou mesmo de limitações da própria autora, não puderam ser aqui apresentados e discutidos. Por isso, sabe-se do horizonte de questões ainda a serem descritas e problematizadas. Portanto, encerra-se o presente trabalho, mas não os estudos e as preocupações com os temas aqui abordados e os seus desdobramentos.

REFERÊNCIAS

ALDAY, Hernan E. Contreras. O Planejamento Estratégico dentro do Conceito de Administração Estratégica. **Revista FAE**. Curitiba, v.3, n.2, maio/ago. 2000, p. 9-16.

BARACCHINI, Sabrina Addison. A inovação presente na administração pública brasileira. **Revista de Administração de Empresas**. Abr./jun. 2002, p. 104-109.

BRANDIÃO, Hugo Junior; PALASSI, Marcia Prezotti; FERREIRA, Dirce Nazaré de Andrade. **Administração Pública**. Florianópolis: SEaD/UFSC, 2007.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Estado, aparelho do Estado e sociedade civil**. Brasília: ENAP, 1995.

BUENO, Helvécio. **Utilização da Sala de Situação de Saúde no Distrito Federal**. Brasília: UnB, 2003 (Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Ciências da Saúde/UnB).

CARVALHO, Luiz Antônio de. **Conceitos relevantes para avaliação: eficiência, eficácia e efetividade**. Disponível em: <https://dc159.4shared.com/download/128945410/491763ee/Texto_01_-_Eficiencia_-_Eficacia_e_Efetividade.pdf?forceOpen=true>. Acesso em: 10 nov. 2011.

CHIAVENATTO, Idalberto. **Administração nos novos tempos**. 2. ed., Rio de Janeiro: Campus, 1999.

ESTADO DO ACRE. Secretaria de Articulação Institucional. **Manual da Sala de Situação**. Rio Branco, Acre, 2011.

_____. Secretaria de Articulação Institucional. **Plano de Governo**. Rio Branco, Acre, 2011.

_____. **Decreto nº 2.280 de 19 de julho de 2011**. Institui a Sala de Situação no âmbito da Administração Pública e dá sua estrutura e funcionamento. Diário Oficial do Acre, nº 10.595, 20 jul. 2011, p. 14-15.

FOURNIER, Valérie; GREY, Chris. Na hora da Crítica: Condições e Perspectivas para Estudos Críticos de Gestão. **Revista de Administração de Empresas**. Jan./mar. 2006, p. 71-86.

FRANCO, Huertas. **O método PES: entrevista com Matus**. Tradução de Giselda Barroso Sauveur. São Paulo: Fundap, 1996.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. **Gestão por Resultados e eficiência na Administração Pública: uma análise à luz da experiência de Minas Gerais**. São Paulo: EAESP/FGV, 2009 (Tese de Doutorado apresentada ao Curso de Doutorado de Administração Pública e Governo da EAESP/FGV).

GONÇALVES, José Ernesto Lima. Processo, que Processo? **Revista de Administração de Empresas**. Out./dez. 2000, p. 8-19.

JACOBSEN, Alessandra Linhares; CRUZ JUNIOR, João Benjamim da; MORETTO NETO, Luis. **Administração** (Introdução e teorias). Florianópolis: SEaD/UFSC, 2006.

MATIAS-PEREIRA, José. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010.

_____. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. 1. ed., 3. reimp., São Paulo: Atlas, 2008.

_____. **Administração Pública: a reforma esquecida**. Disponível em: <http://www.sindireceita.org.br/2011/04/04/Administrador-publica-a-reforma-esquecida/>. Acesso em: 22 ago. 2011.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. **Introdução à Administração**. ed. compacta. São Paulo: Atlas, 2006.

NEWCOMER, Kathryn E. A preparação dos gerentes públicos para o século XXI. **Revista do Serviço Público**. Ano 50, n.2, abr./jun. 1999.

OLIVEIRA, José Antônio Puppim de. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, mar./abr. 2006, p. 273-288.

SARAVIA, Enrique. **Introdução à teoria da política pública**. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (orgs). **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2006.

SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (orgs). **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2006.

SILVA, Aristóteles Lemos da. **Programa cheque-cidadão: avaliação e responsabilidade social do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: FGV, 2008 (Dissertação de Mestrado apresentada Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas/FGV).

ANEXO

Anexo A – Decreto n. 2.280 de 19 de julho de 2011

14 Quarta-feira, 20 de julho de 2011

Nº 10.595

DIÁRIO OFICIAL

da delegação eleita.

Parágrafo único. A eleição dos delegados da etapa Municipal para Estadual obedecerá os mesmos critérios do art. 19 deste regimento, desconsiderando a última parte do inciso II, que trata sobre eleição de delegados do mesmo município.

Art. 20. A quantidade de delegados que deverão ser eleitos por município à etapa Estadual consta no Anexo II deste Regimento.

CAPÍTULO VII

DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 21. A Conferência Estadual de Políticas Públicas de Juventude aprovará em sessão de abertura este regimento.

Art. 22. Os casos omissos neste Regimento e conflitantes serão resolvidos pela Comissão Organizadora Estadual.

ANEXO I

CALENDÁRIO DAS CONFERÊNCIAS

MUNICÍPIOS	DATA DA CONF.
Rio Branco	1 e 2/07/2011
Porto Acre	09/07/2011
Tarauacá	12/07/2011
Jordão	13/07/2011
Santa Rosa do Purus	13/07/2011
Feijó	14/07/2011
Mâncio Lima	14/07/2011
Porto Walter	15/07/2011
Marechal Thaumaturgo	15/07/2011
Capixaba	21/07/2011
Xapuri	21/07/2011
Brasiléia	22/07/2011
Epitaciolândia	22/07/2011
Assis Brasil	22/07/2011
Senador Guimard	03/08/2011
Sena Madureira	03/08/2011
Manuel Urbano	03/08/2011
Bujari	05/08/2011
Acrelândia	10/08/2011
Plácido de Castro	10/08/2011
Cruzeiro do Sul	18/08/2011
Rodrigues Alves	20/08/2011

ANEXO II

QUADRO DE DELEGADOS

MUNICÍPIO	POPULAÇÃO	10 mil	25 mil	50 mil	100 mil	Acima de 100	TOTAL
Acrelândia	12.538		8				
Assis Brasil	6.072	4					
Brasiléia	21.398		8				
Bujari	8.471	4					
Capixaba	8.798	4					
Cruzeiro do Sul	78.507				21		
Epitaciolândia	15.100		8				
Feijó	32.412			13			
Jordão	6.577	4					
Mâncio Lima	15.206		8				
Manoel Urbano	7.981	4					
Marechal Thaumaturgo	14.227		8				
Plácido de Castro	17.209		8				
Porto Acre	14.880		8				
Porto Walter	9.176	4					
Rio Branco	336.038					80	
Rodrigues Alves	14.389		8				
Santa Rosa	4.691	4					
Sena Madureira	38.029			13			
Senador Guimard	20.179		8				
Tarauacá	35.590			13			
Xapuri	16.091		8				
TOTAL	733.559	28	80	39	21	80	248

ESTADO DO ACRE

DECRETO Nº 2.280 DE 19 DE JULHO DE 2011

Institui a Sala de Situação no âmbito da Administração Pública e dá sua estrutura e funcionamento.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO ACRE, no uso da atribuição que lhe confere o art. 78, inciso VI, da Constituição Estadual,
DECRETA:

Art. 1º Fica instituída a Sala de Situação como ferramenta de gestão para tomada de decisões importantes para o desenvolvimento de políticas públicas no âmbito da Administração Pública estadual.

CAPÍTULO I

DA DENOMINAÇÃO, NATUREZA E FINALIDADES

Art. 2º A Sala de Situação é um instrumento de planejamento e gestão, cujo propósito é a tomada de decisão, por órgãos da Administração Pública, a respeito de situações estruturais ou conjunturais que afetem ou possam afetar a adequada execução de Planos, Programas, Projetos, Subprojetos e Ações.

Parágrafo único. A Sala de Situação contará com Sistema de Comunicação e Monitoramento das ações pactuadas.

CAPÍTULO II

DOS OBJETIVOS E COMPETÊNCIA DA SALA DE SITUAÇÃO

Art. 3º A Sala de Situação tem por objetivos e competências:

I - debater, propor e pactuar diretrizes para a gestão de governo;

II - estabelecer a comunicação matricial entre as secretarias que sofrem desconformidade em algum tipo de execução;

III - estabelecer a comunicação matricial entre as secretarias para pactuar encaminhamentos em comum, sobre determinados programas, subprojetos e ações;

IV - fixar estratégias de acompanhamento e monitoramento dos encaminhamentos pactuados na Sala de Situação;

CAPÍTULO III

DA COMPOSIÇÃO

Art. 4º A Sala de Situação é composta por:

I - um corpo diretivo:

a) Secretário de Estado de Articulação Institucional;

b) Diretor Executivo de Acompanhamento de Gestão da Secretaria de Estado de Articulação Institucional;

II - um corpo técnico:

a) relator;

b) secretário executivo;

c) agente de monitoramento.

III - um corpo propositivo:

a) Titulares das Pastas da Administração Direta e Indireta;

b) Central de Resultados.

§ 1º O Secretário de Estado de Articulação Institucional, como Presidente da Sala de Situação, conduzirá o ciclo de debates e celebração de acordos na Sala de Situação, além de desenvolver as seguintes atribuições:

I - notificar os Titulares das Pastas da Administração Direta e Indireta quando do atraso por mais de cinco dias no cumprimento de encaminhamentos sob a responsabilidade destes;

II - informar ao Chefe do Poder Executivo o descumprimento pelo gestor dos encaminhamentos sob a responsabilidade deste, quando já adotados o alerta e a notificação sem que se tenha obtido êxito no cumprimento;

III - expedir normas complementares à fiel utilização da Sala de Situação como ferramenta de gestão.

§ 2º O Diretor Executivo de Acompanhamento de Gestão será responsável pela Coordenação da Sala de Situação, tendo as seguintes atribuições:

I - fazer a análise do diagnóstico encaminhado pelo gestor interessado e da definição da lista de participantes do processo;

II - autuar a documentação e elaborar a pauta para a reunião;

III - substituir o Presidente da Sala de Situação na sua ausência, cumulado a função de moderação;

IV - velar pela adequada condução e gerenciamento operacional da Sala de Situação, inclusive o seu Sistema de Comunicação e Monitoramento;

V - encaminhar o Relatório de Conclusão de cada reunião da Sala de Situação ao Chefe do Poder Executivo e aos participantes, e bem assim o Relatório Anual;

VI - monitorar os encaminhamentos sob a responsabilidade dos gestores;

VII - fazer o relatório anual da Sala de Situação, submetendo-o ao Secretário de Estado de Articulação Institucional;

§ 3º O Secretário Executivo tem as seguintes atribuições:

I - acompanhar o processo de agendamento feito pelo Coordenador;

II - preparar o ambiente das reuniões da Sala de Situação;

III - organizar os documentos recebidos e os produzidos na Sala de Situação, arquivando-os;

IV - outras atribuições que lhe forem delegadas decorrentes do funcionamento da Sala de Situação.

§ 4º O Relator será responsável pela:

I - elaboração das memórias de reuniões e registro dos encaminhamentos no Sistema de Comunicação e Monitoramento;

II - assistir à Coordenação no monitoramento dos encaminhamentos da Sala de Situação.

§ 5º O Agente de Monitoramento tem por atribuição assistir a Coordenação da Sala de Situação no desempenho de suas funções, especialmente no monitoramento dos encaminhamentos.

CAPÍTULO IV

DO FUNCIONAMENTO

Art. 5º A Sala de Situação reunir-se-á quando houver solicitação pelo Chefe do Poder Executivo, dos Titulares das Pastas da Administração Direta e Indireta, bem como da Central de Resultados.

Parágrafo único. O legitimado indicado no caput deste artigo ao solicitar a reunião ao Coordenador da Sala de Situação, já indicará a pauta, o

diagnóstico e os possíveis participantes.

Art. 6º Competirá ao Coordenador da Sala de Situação a análise prévia da solicitação, verificando o preenchimento de seus requisitos.

§ 1º Na análise prévia, verificando a necessidade de revisão do diagnóstico, o Coordenador o devolverá ao solicitante, para complementação.

§ 2º O Coordenador da Sala de Situação, de acordo com a pauta, poderá incluir ou excluir participantes.

§ 3º Aprovado o diagnóstico e os participantes, a Sala de Situação os convocará para a reunião matricial.

§ 4º Não preenchidos os requisitos e objetivos da Sala de Situação, a reunião será indeferida pelo Coordenador da Sala de Situação.

Art. 7º Declarada aberta a reunião, o interessado que pediu a Sala de Situação fará a exposição de motivos, que será sucedida pelos debates. Parágrafo único. Encerrados os debates, são definidos os encaminhamentos, que se formalizam em um termo, no qual ficam consignados prazos, objetos e responsáveis pelo cumprimento, enviando-se cópia ao Chefe do Poder Executivo e aos participantes.

Art. 8º Finda a reunião, a Sala de Situação passa a monitorar a execução dos encaminhamentos aprovados.

§ 1º Concluídos os encaminhamentos no prazo estabelecido, a Sala de Situação elabora o Relatório de Conclusão, que será enviado para o Chefe do Poder Executivo e para todos os participantes.

§ 2º Caso não haja cumprimento integral dos encaminhamentos, no prazo de dois dias de atraso, o responsável pela execução será alertado da impontualidade, mediante e-mail da Coordenação da Sala de Situação, ocasião em que também lhe será solicitado o cumprimento.

§ 3º Permanecendo a inadimplência por mais de cinco dias do alerta, o responsável será notificado pelo Presidente da Sala de Situação para que cumpra o encaminhamento.

§ 4º O Presidente da Sala de Situação, persistindo a inadimplência, poderá convocar reunião para avaliar e redefinir ações.

§ 5º Cumpridos os encaminhamentos ou julgados inviáveis de cumprimento em nova reunião, o Presidente da Sala de Situação informará o fato ao Chefe do Poder Executivo, mediante a elaboração do Relatório Final, encerrando a pauta.

CAPÍTULO V

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 9º A Secretaria de Estado de Articulação Institucional é responsável pelas despesas de manutenção da Sala de Situação, que correrão por conta dos recursos orçamentários que lhe são respectivamente consignados.

Art. 10. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Rio Branco-Acre, 19 de julho de 2011, 123º da República, 109º do Tratado de Petrópolis e 50º do Estado do Acre.

Tiã Viana
Governador do Estado do Acre

ESTADO DO ACRE

DECRETO Nº 2.243 DE 12 DE JULHO DE 2011

O GOVERNADOR DO ESTADO DO ACRE, no uso da atribuição que lhe confere o art. 78, inciso VI, da Constituição Estadual,

RESOLVE:

Art. 1º Exonerar, a pedido, a Procuradora do Estado MARIA DE NAZARETH MELLO DE ARAÚJO LAMBERT do cargo de Subchefe da Casa Civil, nomeada através do Decreto nº 033 de 1º de janeiro de 2011.

Art. 2º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Rio Branco-Acre, 12 de julho de 2011, 123º da República, 109º do Tratado de Petrópolis e 50º do Estado do Acre.

Tiã Viana
Governador do Estado do Acre

ESTADO DO ACRE

DECRETO Nº 2.275 DE 18 DE JULHO DE 2011

O GOVERNADOR DO ESTADO DO ACRE, no uso da atribuição que lhe confere o art. 78, inciso VI, da Constituição Estadual,

RESOLVE:

Art. 1º Exonerar, a pedido, o Procurador do Estado ROBERTO BARROS DOS SANTOS do cargo de Procurador Geral do Estado, nomeado através do Decreto nº 003 de 1º de janeiro de 2011.

Art. 2º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Rio Branco-Acre, 18 de julho de 2011, 123º da República, 109º do Tratado de Petrópolis e 50º do Estado do Acre.

Tiã Viana
Governador do Estado do Acre

Anexo B – Roteiro de entrevistas

Entrevista aberta - Etapa 1

Entrevistados: *Gestores públicos.*

1. Em sua opinião, qual a importância da Sala de Situação no Governo Estadual?
2. A Sala de Situação consegue agilizar soluções para os problemas de gestão do Governo (é eficiente, eficaz e efetiva)? Por quê?
3. Existe ação conjunta na resolução dos problemas (a matricialidade efetivamente funciona)?
4. O pactuado durante as reuniões da Sala de Situação é efetivamente cumprido? Por quê?
5. Quais são as principais dificuldades da Sala de Situação enquanto instrumento que viabiliza a adequada gestão do Governo?

Entrevista aberta - Etapa 2

Entrevistados: *Equipe da Diretoria Executiva de Acompanhamento da Gestão (DEAG/SAI).*

1. Quais são as faixas (níveis de cobrança) nos casos de encaminhamentos que não estão sendo cumpridos?
2. A partir de que momento (em que situação) se aciona o Secretário e o Governador?
3. Quais são as possíveis causas para que uma Sala de Situação não seja concluída?
4. Por que o sistema de informática (*software* para informatizar os controles) ainda não foi implementado?
5. Quais são as principais dificuldades enfrentadas por esse sistema não estar em funcionamento?