

## Profissionalização da gestão pública e metodologia participativa

Jackson De Toni

### Introdução

Analisar a estrutura do Estado e seu sistema de gestão sob o paradigma da participação é um tema complexo e só aparentemente fácil. Há muito esse assunto ocupa administradores e estudiosos na tentativa de conceber um modelo de organização que possa responder aos desafios colocados pela sociedade (ou de forma mais específica, conforme os interesses dominantes em certos períodos e contextos). Há uma vasta literatura abordando o assunto, desde aquela mais orientada pela teoria política até as obras de cunho mais organizacional. Todavia, se for observada a produção acadêmica e as mudanças no cenário no qual se inserem as empresas e compararmos com a realidade do setor público perceberemos que há uma crescente disparidade de ritmos e velocidades de modificações em suas dinâmicas de funcionamento. De um lado, as empresas e organizações sociais alterando continuamente seus paradigmas de gestão, compondo seu vocabulário de expressões conhecidas como “reestruturação”, *downsizing*, flexibilização, quebra de barreiras, competitividade, etc.. De outro lado, o setor público em geral avesso e anacrônico frente a esses movimentos de modernização administrativa, sustentando práticas de gestão defasadas frente aos hábitos de pessoas e consumidores cada vez mais acostumados com características de serviços marcados pela qualidade, rapidez, confiabilidade e personalização.

Nunca antes na história da administração as mudanças pelas quais passam as empresas e organizações foi tão rápida e profunda. Vive-se um momento caracterizado por uma diminuição significativa dos tempos necessários à produção de inovações percebidas pelos usuários de serviços e clientes em geral, no caso do setor privado. A instantaneidade da informação é outra variável que se soma a esse contexto. A possibilidade da informação *real time*, modifica, de forma rápida, as percepções, juízos e ações das pessoas. Em grande medida, comportamentos aparentemente paradoxais podem ser explicados por esse fator.

Como todos experimentam um número cada vez maior de estímulos e mudanças em seus paradigmas, mais rápido alteram-se as referências do que seja um bom ou mau serviço. Um cenário político-institucional futuro cada vez menos seguro, duradouro e previsível apenas confirma o quadro de mutabilidade e conflito que predomina no espaço de produção das políticas públicas.

É importante observar que esse cenário continua a provocar mudanças rápidas e, no mais das vezes, duradoura no cenário competitivo no setor privado. Empresas enfrentam o sobe e desce de mercado conforme os humores de seus públicos alvo, clientes e usuários de serviços. Mas, se essa é a realidade para as empresas, quais os reflexos para o setor público? Ou será que a condição de fornecedor “exclusivo” (bens públicos puros) ou de baixa concorrência exime o Estado de qualquer *mea culpa* frente as práticas geralmente burocratizadas de relacionamento com os usuários de serviços?

O objetivo desse texto consiste em problematizar o paradigma de gestão dominante no Estado tal como o encontramos estruturado na realidade brasileira contemporânea<sup>1</sup>. O objetivo é contribuir para identificar as premissas e os caminhos da implementação de um modelo caracterizado pela eficácia,

---

<sup>1</sup> O autor agradece a contribuição do Sociólogo Eduardo Grin para construir o argumento desenvolvido neste texto, isentando-o de quaisquer responsabilidades pelas conclusões do mesmo.

eficiência, desenvolvimento contínuo de competências e democratização das relações de trabalho. As etapas propostas para viabilizar a implementação de um programa de modernização participativa não são necessariamente cronológicas, pois seu encadeamento é de ordem lógica e sistêmica.

A profissionalização da administração pública, visto como democratização constante das relações de trabalho e desenvolvimento contínuo de competências, será problematizada a partir da experiência concreta de um governo sub nacional. Trata-se da administração do Partido dos Trabalhadores no Governo Estadual do Rio Grande do Sul, o estado mais meridional do Brasil no período de 1999 a 2002.

## **O contexto da influência do debate privado na esfera pública**

As profundas, rápidas e contínuas mudanças que vem ocorrendo no cenário político, econômico e social tem produzido verdadeiros terremotos em convicções até há pouco não enfrentadas quando o assunto é gestão organizacional. As pressões competitivas, a dinâmica da concorrência, o crescimento da consciência social *latu sensu* e as exigências de consumidores, clientes e usuários de serviços em geral tem produzido como característica organizacional dois aspectos correlatos: flexibilidade e capacidade de adaptação a constante descontinuidade de paradigmas e capacidade de inovação na medida na razão direta das expectativas dos clientes. Prahalad (2000), por exemplo, aponta o que chama as “oito descontinuidades” da nova paisagem competitiva: globalização, desregulação e privatização, volatilidade, convergência, diluição das fronteiras entre setores, padrões, desintermediação e sensibilidade ecológica. À primeira vista, todos os aspectos parecem não interferir diretamente na relação do Estado com a Sociedade. Todavia, um olhar minimamente acurado identificará que as fronteiras existentes são virtuais sob o aspecto da qualidade dos serviços.

A teoria política moderna nascida com a tradição liberal, em oposição a concepção absolutista, enfatizou que o Estado deve ser a expressão da “sociedade civil”<sup>2</sup>. Para os fins deste texto interessa destacar a noção dialética de mudanças que podem ser geradas tanto na Sociedade como no Estado<sup>3</sup> refletem-se mutuamente e exigem respostas que produzam as necessárias adequações. Mas, se for observado as mudanças ocorridas nos últimos dez anos não será difícil identificar um distanciamento cada vez maior entre o ritmo de mudanças protagonizadas pela “sociedade civil” em comparação com aquelas geradas pelas estruturas públicas e estatais<sup>4</sup>. Pois bem até que ponto o Estado e sua estrutura organizacional possuem elasticidade para suportar a disparidade crescente comparativamente às mudanças geradas pelas empresas e organizações sociais? Um debate simplificado justificando que os padrões de mudança em curso nas empresas pouco se relaciona com a administração pública reduz e não resolve o problema, ao contrário, o ignora. Da mesma forma, não se trata de realizar uma transposição acrítica de conceitos e instrumentos de gestão na esfera privada, sem a mediação com a forma e as características que cada governo pretende imprimir para a gestão estatal e pública confundindo, por exemplo, o *status* do “cliente” na relação mercantil com o de “cidadão” na esfera

---

<sup>2</sup> Não é o objetivo aqui de aprofundar a caracterização do conceito de sociedade civil, mesmo sabendo que para a tradição liberal vale a noção de igualdade jurídica dos cidadãos perante o Estado e a concepção marxista tenha introduzido o corte de classe nesse debate, identificando, pois que o Estado é o reflexo dos interesses e ideologias dominantes em determinado período histórico (ou seja, da classe dominante econômica, política e ideologicamente).

<sup>3</sup> A divisão teórica entre Estado e Sociedade é esquemática para facilitar a argumentação que será desenvolvida. Portanto, embora Gramsci tenha destacado o conceito de Estado ampliado (a rigor, não há separação entre Sociedade Civil e Estado uma vez que todas as instituições sociais reproduzem uma visão de mundo hegemônica) optou-se por uma simplificação conceitual que não prejudicará o raciocínio a ser desenvolvido.

<sup>4</sup> Vale lembrar que a experiência do Orçamento Participativo funciona em oposição a isso uma vez que coube ao Estado, através do governo, criar as condições institucionais para uma mudança de comportamento da “sociedade civil”.

pública (estatal ou não). Trata-se de olhar para o enorme desafio em relação ao movimento que deve ser desencadeado em relação à modernização e adequação das estruturas organizacionais e sistemas de gestão do Estado para que possa, como dizia a tradição liberal, atender com níveis maiores de eficácia as demandas da cidadania.

Portanto, nesse debate não basta apresentar como resposta o sucesso do Orçamento Participativo<sup>5</sup> como ferramenta de controle social sobre o Estado ou, de forma mais ampla, delegar à cidadania, a tarefa de planejar *pele* Estado. Embora correta numa concepção mais participativa de governo que combina formas de democracia direta com a representativa, ela não pode resolver um problema estruturante das políticas públicas: como introduzir um padrão de desenvolvimento gerencial e organizacional sistemático, contínuo que qualifique as habilidades e as competências do Estado não apenas para atender as demandas sociais mas que possa superar as expectativas da cidadania e dos trabalhadores do setor público com a introdução de um novo processo de trabalho? Mas, o que significa isso? Onde podem estar os modelos de sucesso dessas mudanças? Se localizam originariamente no setor público? As experiências bem sucedidas no setor privado podem realmente servir de estímulo ou exemplo? Ou a inexistência de parâmetros válidos como referências exigirá um longo e auto-suficiente caminho de construção de alternativas próprias? Se as práticas administrativas não podem ser desvinculadas do debate no terreno dos princípios ideológicos, fica evidente que há elementos comuns à esfera privada: a origem dos conceitos – via de regra nas empresas ou organizações voltadas para o mercado – não pode obscurecer sua relevância para o sistema de gestão público, particularmente naqueles setores de prestação continuada de serviços. Por exemplo, as premissas da organização do trabalho no setor público ainda são influenciadas pela tradição weberiana sobre a burocracia (Weber, 1984). Mas, qual a origem da teoria weberiana da dominação burocrática? Foi na elaboração desenvolvida por Frederick Winston Taylor, que Max Weber encontrou o mote para suas preocupações: formas para aumentar a racionalização e a produtividade do trabalho na organização pública através da divisão parcelada de tarefas e atividades. Essa foi a forma que Taylor encontrou para fragmentar o trabalho visando a retirar conhecimento acumulado dos trabalhadores e reforçar o papel da gerência no controle individual. A título de rápida comparação:

- O taylorismo fragmentou tarefas antes executadas por uma pessoa em atividades de vários indivíduos que passaram a realizar uma mesma operação repetitiva ao longo de sua jornada de trabalho, com claros reflexos sobre sua motivação e saúde física e mental. O modelo weberiano organizou a divisão do trabalho com base em departamentos, divisões, seções, setores, equipes, etc.. fragmentando processos de trabalho com afinidade de tarefas, reduzindo e restringindo o ciclo de trabalho dos servidores públicos, afetando sua motivação em função de executar repetidamente uma mesma atividade, às vezes, por anos a fio...;
- O taylorismo reforçou o papel da gerência no controle das atividades dos trabalhadores como forma de garantir o atendimento das metas e para evitar que a vadiagem natural do ser humano prejudicasse a realização das atividades. O modelo weberiano, ao conceber a divisão do trabalho como o meio de racionalizar a gestão, criou vários setores com a presença de chefias para realizar o controle e verificação das tarefas;
- O taylorismo centralizou as tarefas de planejamento em um único setor que concebia as atividades a serem realizadas pelos trabalhadores, criando uma dicotomia que contraria o conceito marxista da práxis (teoria e prática são indissociáveis para o pleno exercício das faculdades humanas no seu fazer produtivo). Concepção e execução dissociados também estão no cerne do modelo weberiano

---

<sup>5</sup> O Orçamento Participativo no Rio Grande do Sul, durante o ano de 2001, reuniu quase 400 mil participantes em mais de 700 assembléias populares municipais, demonstrando grande capacidade de polarização social. Sobre os dados específicos da experiência do Rio Grande do Sul ver Santos (2005).

com a existência dos setores e assessorias de planejamento que permeiam todas as estruturas públicas;

- O taylorismo ajudou a desenvolver organizações solidamente assentadas sobre uma vasta camada burocrática e hierarquizada em vários níveis decisórios. O modelo weberiano cristalizou a existência de vários níveis hierárquicos nas organizações públicas que torna lento, difuso e incerto o processo decisório;
- O taylorismo jamais se colocou a necessidade de desenvolver e qualificar o trabalhador uma vez que sua principal preocupação era com a produtividade e o controle. O modelo weberiano da mesma forma não via na qualificação dos servidores como necessária e substituía essa demanda pelos benefícios da estabilidade no emprego e da aposentadoria garantida, como isso bastasse para estimular os trabalhadores a criar relações mais produtivas como suas tarefas. Tanto é assim que as políticas de recursos humanos típicas desse modelo sempre foram de caráter assistencial (psicológica, médica, farmacêutica, etc.);
- A divisão do trabalho introduzida pelo taylorismo impediu os trabalhadores de identificarem sua relação com os produtos gerados de seu esforço físico e intelectual. O clássico processo de alienação, segundo a tradição marxista<sup>6</sup>. O modelo weberiano, ao propor a organização do trabalho dividida em vários locais gerou o mesmo efeito: os servidores públicos não identificam a natureza de sua tarefa, suas relações interprocessuais, sua origem e finalidades. Está ausente um “sentido politizador” do trabalho.

Aceitar uma concepção organizacional, administrativa e gerencial derivada de uma matriz nascida para ampliar a produtividade das empresas e ampliar sua taxa de lucro, às custas de um brutal aumento da exploração dos trabalhadores fabris, como paradigma universal de organização para o setor público não é compatível com um paradigma mais participativo e democrático. Para explicar as contradições potenciais entre o paradigma da gestão participativa e a atual estrutura do Estado brasileiro parece mais razoável sustentar a seguinte hipótese: é improvável que um modelo de gestão pública orientada para ampliar o controle social sobre o Estado possa conviver com um sistema administrativo caracterizado unicamente pelo paradigma weberiano.

Pode-se enumerar vários fatores que sustentam este argumento:

- O modelo weberiano é contrário a qualquer processo de participação institucionalizada dos trabalhadores na gestão das organizações: o que vale é a hierarquia com sua decorrente centralização decisória.
- O modelo weberiano acaba sendo mais orientado para os meios (o processo administrativo) do que para os fins (a razão de ser do procedimento ou estrutura vigente). Sua rigidez e formalização não aceitam modificações e inibem a criatividade dos profissionais. Quem já não se deparou com situações do tipo: “Mas me diga, porque é assim?” e recebeu como resposta algo mais ou menos assim: “Por que esse é o procedimento.” A racionalidade do modelo pretende-se tão inquestionável que sua justificativa pode prescindir de qualquer lógica. Este tipo de circularidade de raciocínio contribui significativamente para inibir a criatividade individual ou a capacidade de iniciativa política dos gestores públicos.
- O modelo weberiano não admite que o processo de trabalho possa ser controlado e modificado

---

<sup>6</sup> Marx em seus “Manuscritos Econômico Filosóficos” introduziu o conceito de “segunda natureza” para expressar que o ser humano depara-se com objetos por ele criados, embora o perceba como se fosse “natural” ao não perceber os nexos existentes com sua prática produtiva. Anos mais tarde, Lucács, em “História e Consciência de Classe”, partiu desse conceito de Marx para desenvolver a idéia de fetichismo como característica das relações sociais predominantes em toda a sociedade capitalista.

pelas pessoas que executam as tarefas<sup>7</sup>. Cabe aos operadores executarem as tarefas previamente definidas.

- O modelo weberiano não admite a noção de flexibilidade uma vez que isso alteraria sistematicamente procedimentos seculares que sustentam um determinado “saber fazer” estruturador do *status quo*. Embora a burocracia não reproduza diretamente interesses de classe sua prática visa a garantir sua sobrevivência através da manutenção de certos *habitus*.

A predominância desse paradigma e a manutenção da atual estrutura organizacional do Estado contribuem para reforçar o imaginário da ineficiência, da morosidade decisória, da displicência e vários outros estigmas negativos. Mas como essa situação se reforça cotidianamente? Bem, pode-se alegar que a mídia, em geral, ocupa o posto de porta voz dos interesses privados. Há uma grande dose de verdade nisso. Mas, qual a contrapartida efetiva que a administração pública pode gestar como resposta que crie evidências perceptíveis pela sociedade? Por que há alguns anos atrás ser funcionário público era o sonho de vida estável para muitos? Lembrando Weber, as pessoas almejavam trabalhar no serviço público pensando no que chamava das *prebendas* do Estado; nos benefícios futuros a serem auferidos ao longo de sua vida funcional. Uma situação na qual era um privilégio possuir o “título” de servidor público. Hoje, não apenas a carreira pública deixou de ser uma meta, como também carrega a mácula e pecado do não trabalho. Diante desse cenário que se aprofunda, reforçando uma imagem negativa junto à população, qual deve ser o papel das administrações públicas comprometidas com o processo de desenvolvimento social e econômico orientado estrategicamente pelo Estado? Qual o posicionamento que deve ser enfatizado pelos governos para ampliar a legitimação da esfera pública como gestora das políticas sociais? Quais os diferenciais que devem ser reforçados na opinião, percepção e execução das ações públicas em comparação com a iniciativa privada (por exemplo, a maior universalidade dos serviços sem prejuízo de sua qualidade)?

Em que pese ser importante distinguir, como Habermas (1984) já o fez, a esfera estatal da esfera pública, é inegável que a agenda proposta pelo Estado condiciona o perfil do relacionamento com a sociedade civil. Portanto, a legitimação das políticas públicas precisa deste componente permanentemente dialético entre o Estado e a Sociedade. Mas, como constituir uma pauta orientada para a modernização sem que seja enfrentado o debate sobre a estrutura atual do Estado? À medida em se alarga a prática da cidadania, ampliada pela participação organizada, maiores se tornam as demandas sobre o Poder Público. Ou seja, a capacidade instalada do Estado, bem como as suas competências essenciais, passam a ser tensionadas de maneira cada vez mais intensa. Mas, a legitimação do Estado ocorre numa instância imediata pelo seu poder de resolutividade e por um agente externo gerador da demanda e sujeito de direitos: a sociedade. Desse modo, como constituir uma imagem e um posicionamento distinto de Estado, que seja percebido pela cidadania, sem que – de forma absolutamente necessária – seja reordenada sua estrutura organizacional? Quais os limites da construção de uma nova consciência cidadã a partir do velho Estado? Como compatibilizar o estímulo ao exercício de uma cidadania ativa com a manutenção da estrutura secular do Estado? Isso é possível? Talvez sim, mas certamente limitado em sua abrangência ou incapaz de ser aprofundado após algum tempo pela impossibilidade do paradigma organizacional, institucional e cultural suportar a intensidade das mudanças. Na verdade, conforme Matus (1997), este conflito pode conduzir a uma espécie de “barbarismo gerencial” onde a organização passa a ter fins próprios, a margem do projeto político ou econômico dos governantes. Neste caso o processo de desgoverno reduz a capacidade de governar a tal ponto que inviabiliza o mínimo de legitimidade política necessária para o funcionamento democrático

---

<sup>7</sup> É conhecida a origem dessa formação desenvolvida por Weber. Ele estava preocupado em desenvolver um modelo de organização para o Estado que fosse imune às pressões da burocracia prussiana dominante à época. Portanto, o novo modelo de organização deveria ser pessoal e rigorosamente formal para ser imune aos interesses regionais e de classe.

do Estado.

Por outro lado, nesse debate sobre a relação entre Estado e Sociedade, o conceito de trabalho ocupa um lugar central: a regra sempre foi pouca ênfase sobre a qualificação para o trabalho junto os servidores públicos. Embora equivocada, essa abordagem produziu efeitos práticos na administração de recursos humanos do Estado, gerando um processo de crescente empobrecimento intelectual dos trabalhadores. Então, existem ou não limites em propugnar a modernização social, desconsiderando a necessidade de desenvolver a inteligência instalada dentro do Estado? Por exemplo, qual a opinião de um cidadão que solicita uma informação a um servidor público e não consegue obtê-la por completo, nem após passar por vários setores? Sabe-se que a prestação de serviços tem na confiabilidade dos “clientes” um atributo de qualidade imprescindível. Certamente todos os cidadãos depositam expectativas em relação aos serviços que estão buscando, principalmente nos momentos da verdade e pontos de contato que ocorrem através da prestação de serviços. Logo, a qualificação profissional, sistemática e contínua se constitui como elemento central para a potencialização e modernização da esfera estatal.

Não se constrói cidadania ignorando o trabalho como característica geradora de sentido das atividades que as pessoas realizam. Com isso, certamente, estaremos ampliando a qualidade dos serviços recebidos pela sociedade. A valorização de qualquer trabalhador não pode ser concebida apenas como decorrência de variáveis econômicas. Essa era a abordagem taylorista – o *homo economicus* – ao considerar o ser humano egoísta por natureza e só mobilizável via objetivos pecuniários. Desde a década de 50, através da escola das relações humanas e, posteriormente, aprofundado por Peter Drucker, todo o debate sobre a gestão de recursos humanos tem evidenciado a importância de ampliar os níveis de autonomia, responsabilidade e delegação de tarefas. Mas, como construir esse processo sem o desenvolvimento intelectual dos servidores públicos? Considerando a história de centralização decisória, a fragmentação do processo de trabalho, a visão clientelista e patrimonialista acerca da coisa pública, entre outros aspectos, é possível acreditar em revisão de procedimentos e comportamentos apenas motivados por fatores salariais e econômicos? Esse viés em nada contribui para esse debate. Pelo contrário, reforça uma outra tese preconceituosa sobre os servidores públicos: é impossível motivá-los e qualificá-los pois “estão todos apenas buscando auferir vantagens e aguardando o dia de sua aposentadoria”. Mas, desde quando qualquer trabalhador se motiva e se dispõe a mudar sua conduta se isso não vier acompanhado da modificação do sistema de gestão que dá ou retira sentido a sua própria existência funcional? Todavia, a gestão e o sistema de organização coletiva do trabalho é desenvolvido pelas pessoas concretas.

Assim, aparentemente surge uma armadilha teórica: como mudar o sistema de gestão e ao mesmo tempo desenvolver os profissionais que nele trabalham? É essa relação dialética que responde a questão: para alguém aceitar a convocação para um processo de mudança em sua forma de trabalhar é preciso vislumbrar alguma “vantagem” (não-financeira), alguma forma de contribuir para a construção de uma nova realidade, a transparência de objetivos e metas institucionais. Sem isso, qualquer processo de qualificação, motivação e desenvolvimento de recursos humanos fica desprovido denexo e sentido. Qualificação para quê? Profissionalização com que finalidade? Motivação visando qual finalidade? Portanto, a variável participação é indispensável para a construção de um novo modelo de gestão. Ao mesmo tempo, não se constroem relações de trabalho mais democráticas sem alcançar às pessoas ferramentas e metodologia que as capacitem a contribuir e lhes oportunizem a chance de verem resultados no que fazem. No setor público este reconhecer-se no produto gerado é com frequência muito difícil. As práticas dirigentes elitistas e conservadoras cumpriram sempre um grande papel de isolamento entre o “saber” e o “fazer”. Além disto para os servidores públicos em geral em função dos nexos muito tênues que podem ser estabelecidos das atividades entre si e o produto final – aquilo que a tradição marxista chamaria de alienação do trabalho, é elemento central de qualquer diagnóstico

organizacional minimamente sério e responsável.

### **Apontamentos para a profissionalização da gestão pública.**

De forma sintética e preliminar é importante destacar que qualquer processo de desenvolvimento desprovido de um sistema de gestão e da revisão da estrutura organizacional, estará desperdiçando energia e gerando mais retrabalho. Por isso o debate sobre a modernização administrativa, sempre orientada por uma visão de Estado, é inadiável: é esse processo que possibilita instalar uma nova dinâmica de funcionamento que sinalize para a sociedade a revisão ou, em alguns casos, até mesmo a reengenharia de várias estruturas, processos, procedimentos, etc.. Observe-se que, para as administrações interessadas em aumentar a eficácia de suas ações, é uma contradição a manutenção de determinados *status quo*, (estruturas em duplicidade, níveis hierárquicos que dificultam o processo decisório, desinformação entre setores, demora no retorno de demandas de usuários, etc..). Por isso esse debate exige um acordo mínimo sobre premissas centrais:

- O fato do Estado não ser uma organização que tenha como objetivo gerar lucro, não significa compactuar com a ineficácia. Logo, a racionalização impõe-se como uma necessidade, sempre que estiver evidenciada a possibilidade de manter ou ampliar a qualidade do trabalho.
- A ampliação da produtividade nas atividades deve ser incorporada à cultura do trabalho. Não há porque manter processos e procedimentos se os fatos demonstrarem que podem ser melhorados ou que não agregam valor algum à universalização ou ao caráter público dos serviços.
- Qualidade é uma imposição intrínseca ao trabalho público, portanto deve ser estimulada com o uso de metodologia e ferramentas adequadas, que induzam a participação e o compromisso dos funcionários com os resultados do trabalho coletivo;
- O gerenciamento por indicadores deve ser uma forma de evidenciar, com base em dados e fatos, a eficácia da gestão pública. Mas, essa prática deve estar centrada nos executores das atividades, sob pena de diminuirmos a responsabilidade pelas ações, inibirmos a iniciativa e perdermos várias oportunidades de melhoria.
- O planejamento deve deixar de ser visto como uma disciplina de especialistas e passar a ser incorporada ao cotidiano da administração pública. Para tanto, é preciso agregar metodologias e um sistema de gestão que permitam a permanente reflexão coletiva e a incorporação das relações políticas como variáveis endógenas do modelo. Sem isso se reforça a imagem do Estado como um setor de poucas inovações e mudanças, contrastando com aquilo que os usuários dos serviços percebem comparativamente nas organizações privadas (reforço dos pré-conceitos).
- A gestão deve “quebrar barreiras” entre setores e desenvolver uma cultura de gerenciamento integrado e interprocessual sob pena de não eliminar a fragmentação de atividades afins, diluir a responsabilidade, reforçando o isolamento e a noção de poder das áreas e gerando custos de processamento que poderiam não existir. As experiências participativas revelam de maneira intensa os limites da ausência de diálogo organizacional e institucional entre as várias instâncias governamentais, este é um problema central.
- O modelo de gestão deve investir na consolidação e desenvolvimento de lideranças e competências organizacionais que impulsionem a inteligência coletiva existente nas organizações a construir uma nova forma de trabalhar, incentivando o saber fazer e a criatividade das pessoas na busca de soluções e projetos de melhoria de forma permanente.
- A gestão participativa deve ser uma marca como forma de ampliar a responsabilidade dos profissionais e estruturar um sistema coletivo de trabalho que potencialize as experiências e idéias.

## **Uma metodologia de implementação do novo modelo.**

A experiência recente de gestão participativa no Governo do Rio Grande do Sul demonstra que um dos principais obstáculos para concretização de um modelo de gestão mais eficaz e democrático é a dificuldade de estabelecer padrões metodológicos de intervenção concreta nas estruturas e práticas organizativas do setor público. Mesmo quando há liderança da direção do Estado de forma clara e inequívoca, quando há declarações estratégicas inequívocas, a ausência de métodos consistentes de intervenção inviabiliza resultados satisfatórios e sustentáveis no longo prazo. Os passos metodológicos sugeridos decorrem das premissas anteriores e de três orientações político-institucionais centrais: (a) a incorporação de princípios participativos e democráticos na gestão de recursos humanos, (b) a modernização de ferramentas, técnicas e instrumentos gerenciais voltados para resultados (universalização e publicização dos direitos do cidadão) e (c) a incorporação do princípio do controle social sobre as políticas públicas.

### **(1) Diagnóstico situacional da estrutura organizacional e do modelo gerencial.**

Essa etapa visa a realização de uma análise inicial da estrutura organizacional e modelo de gestão vigente, para a identificação das grandes oportunidades de melhoria na forma de administração. As ações a serem realizadas prevêm primeiramente o diagnóstico do sistema de gestão existente, da metodologia utilizada para sua estruturação e os instrumentos de gerenciamento das ações de governo. Deve-se também realizar o diagnóstico do modelo gerencial, estrutura organizacional e metodologia de planejamento de toda a administração direta e indireta. A efetivação desse processo é realizada através de entrevistas com as Secretarias, Autarquias e Fundações. Essa análise estratégica e organizacional será fundamental para conhecer os sistemas de gestão utilizados, sua metodologia e instrumentos com vistas a orientar a constituição do modelo gerencial da administração pública.

Para a realização do diagnóstico estrutural a metodologia sugerida propõe a utilização de diversas técnicas e procedimentos como as entrevistas semi-estruturadas com o objetivo em conhecer e analisar a estrutura, o sistema e a metodologia de gerenciamento das ações projetadas, a análise de dados secundários como os estatutos, manuais de trabalho, fluxogramas, organogramas, plano de cargos e salários e demais documentos que auxiliem na compreensão da estrutura administrativa, a observação direta do processo de trabalho, a análise do plano de ação de cada secretaria ou órgão e as entrevistas com usuários dos serviços. Após a apresentação da análise inicial sugere-se a em conjunto com as estruturas organizacionais envolvidas no processo, o plano de trabalho com a definição de etapas e prazos de operacionalização.

### **(2) Resolução de problemas organizacionais imediatos.**

O objetivo central dessa etapa consiste em instrumentalizar todas as estruturas organizacionais da administração pública de uma metodologia capaz de auxiliar na identificação e resolução dos problemas mais imediatos. Essa etapa é importante pois, antes de iniciar qualquer processo mais sistemático de mudança da nova estrutura organizacional os esforços de todas as áreas devem estar orientados para resolver os problemas mais urgentes e imediatos<sup>8</sup>. Esta tarefa consiste em uniformizar o entendimento de uma mesma ferramenta que contribua para gerar confiabilidade na identificação dos

---

<sup>8</sup> Esta etapa busca antes de tudo vencer resistências e barreiras quanto às expectativas sobre o sucesso ou fracasso de todo processo de redesenho organizativo e do sistema de gestão. Possui, neste sentido, um caráter mais estratégico que normativo, objetiva demonstrar na prática as possibilidades de mudança e transformação. Neste momento é crucial o treinamento na identificação, análise e solução de problemas.



principais problemas de cada área e estrutura organizacional, com ênfase para a resolução de suas causas fundamentais. Embora os problemas possam ser conhecidos em sua forma aparente, nem sempre a sua manifestação coincide com seus fatos geradores. É necessário repassar uma metodologia que qualifique a análise de todos os profissionais para separarem o efeito (problema) de suas causas. Nesse sentido, a metodologia servirá para produzir a necessária priorização das causas centrais, com base em dados e fatos. Além de auxiliar a responder aos problemas mais imediatos, essa etapa também possui o caráter pedagógico de habituar aos trabalhadores do setor público a utilizarem instrumentos de trabalho que gerem respostas com níveis maiores de eficácia. As experiências de modernização administrativa mostram que as pessoas ampliam sua adesão àquelas iniciativas que permitem a sua participação ativa e, ao mesmo tempo, permitem a geração de resultados mais imediatos. A trajetória comum desta etapa é (a) identificação e seleção de problemas, (b) formatação de planos de ação em cada setor, (c) desenho do sistema de avaliação e formação dos comitês gerenciais e (d) formatação de um sistema de informação acessível a todos funcionários e cidadãos.

### **(3) Elaboração das declarações e objetivos estratégicos da organização.**

O objetivo central dessa etapa dos trabalhos consiste em dotar as organizações da administração direta e indireta de uma metodologia de Planejamento Estratégico Participativo que auxilie a definição das diretrizes estratégicas<sup>9</sup>. As ações a serem realizadas prevêm em primeiro lugar treinamento intensivo na metodologia adotada, em todas as equipes diretivas e demais cargos indicados (multiplicadores) de modo a uniformizar a compreensão conceitual e dos instrumentos a serem utilizados. O passo seguinte é – a partir da alta direção, da Coordenação de Governo, por exemplo - nessa etapa será divulgada para os níveis gerenciais das organizações (supondo a existência de múltiplas organizações da administração direta e indireta) as diretrizes estratégicas que servirão como elementos orientadores das ações a serem planejadas participativamente em cada órgão.

### **(4) Elaboração descentralizada dos Planos de Ação em cada unidade – planejamento setorial.**

O objetivo central dessa etapa metodológica consiste em estruturar, à luz das diretrizes estratégicas, o plano de ação decorrente das diretrizes definidas e aprovadas para cada secretaria e demais organizações da administração pública. As ações a serem realizadas prevêm duas grandes etapas: (a) generalização da capacitação em metodologia participativa para todos os funcionários participantes do processo em cada unidade descentralizadamente (b) execução dos Planejamentos Estratégicos em cada unidade orientados pelas diretrizes gerais da sua secretaria, fundação ou autarquia. Essas definições permitem às áreas orientar a construção de seu planejamento focalizadas nas diretrizes mais amplas. As diretrizes setoriais são construídas a partir da “leitura” local das diretrizes estratégicas do centro do governo.

Nessa etapa as diretrizes estratégicas de todas as organizações serão detalhadas definindo de forma precisa seu escopo de atuação. De uma forma geral o processo segue a seguinte lógica: (a) análise de problemas, (b) desenho de projetos, (c) formulação das estratégias (incluindo a orçamentária-financeira) e (d) elaboração de um sistema de gerenciamento do plano. Para a operacionalização dessa etapa, todas as organizações deverão estruturar um grupo de trabalho com a responsabilidade de detalhar as diretrizes estratégicas. O roteiro básico para a formatação final das diretrizes estratégicas

---

<sup>9</sup> A metodologia de Planejamento Estratégico no enfoque participativo tornou-se matéria regular do Curso de Pós-graduação “Gestão Pública Participativa” levado a cabo pela Universidade Estadual do Rio Grande do Sul em conjunto com a Fundação para o Desenvolvimento dos Recursos Humanos (FDRH) do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, nas duas turmas iniciais do curso, em 2001 e 2002. Consultar o endereço eletrônico [www.uergs.edu.br/interno/cursos/gestaopublica.htm](http://www.uergs.edu.br/interno/cursos/gestaopublica.htm).

deve conter a descrição do que será efetivado, sua justificativa, cronograma de implantação, metodologia a ser utilizada para sua efetivação, pessoas responsáveis pelas ações, investimentos necessários, resultados esperados e indicadores de verificação do sucesso de suas ações, por exemplo.

#### **(5) Implantar os sistemas de gestão do planejamento estratégico nas unidades descentralizadas.**

A formação de comitês de gestão em cada unidade, resultado de amplo processo de debate e envolvimento do corpo funcional, é condição *sine qua non* para a democratização das relações de trabalho e eficácia administrativa. A organização de comitês gerenciais com a responsabilidade de realizar o acompanhamento e avaliação das diretrizes estratégicas e o plano de ação desenvolvido nos processos chaves de cada organização é fundamental. Além dessa tarefa, os Comitês de Gestão deverão analisar os indicadores desempenho das organizações, propondo as ações necessárias de melhoria, assumindo a função efetiva de principal órgão de gerenciamento coletivo. Aliada a essa incumbência, deverá, de forma permanente, propor novas ações de melhoria, gerais e específicas, com base nas diretrizes estratégicas definidas. Os comitês são instâncias de emulação do compromisso dos funcionários da organização pública com os resultados do planejamento coletivo, por isso, é necessário que sua composição considere a possibilidade de instituição de mecanismos de democracia direta e deliberativa. Nos casos em que a base da organização teve garantida a possibilidade de eleger diretamente seus representantes o envolvimento resultou mais eficaz.

Nesta fase a estruturação do sistema de informações gerenciais, com a possibilidade de utilização plena das tecnologias de informação disponíveis é muito importante. Dessa forma, as informações podem ser disponibilizadas de forma mais transparente, ágil e com mais confiabilidade, facilitando o processo de tomada de decisão em todos os níveis hierárquicos.

Uma agenda permanente dos comitês é a constituição dos mecanismos necessários para melhoria contínua do sistema proposto. Entre outros aspectos a organização das reuniões (frequência, metodologia de realização), a utilização dos indicadores como ferramenta de análise, a atualização e qualificação do planejamento aprovado são aspectos cruciais. Essa etapa ocorrerá através das reuniões de gerenciamento do projeto em cada organização para verificar a aplicação adequada da metodologia geral do sistema gerencial.

#### **O valor estratégico do processo de capacitação gerencial para a participação.**

A administração estadual do Rio Grande do Sul (no período 1999 – 2002), a exemplo do que já era desenvolvido na cidade de Porto Alegre há dezesseis anos (nas gestões de 1989 até 2002), organizou como política pública a democratização do processo de deliberação orçamentária. Este processo conhecido como “Orçamento Participativo”<sup>10</sup>, constituiu importante avanço nas relações institucionais entre o Estado e os cidadãos, gerando tensões positivas, inclusive, nas relações de trabalho dentro do setor público. Um dos maiores limites verificados pela experiência prática foi, contudo, os baixos níveis de capital intelectual existente na administração pública para responder, com eficácia, eficiência e efetividade, um novo patamar de demandas, questionamentos e novos compromissos e pactos gerados pela massiva participação popular. No caso do Rio Grande do Sul, especificamente, o resultado final do OP foi um conjunto de obras e serviços elencados num “Programa de Investimentos” que funcionava como um “contrato” entre o governo e a cidadania. Caberia, portanto ao sistema de planejamento e gestão enfrentar o problema da capacitação gerencial como um gargalo central na democratização das

---

<sup>10</sup> Este processo já é objeto específico de inúmeros trabalhos, entre os quais podemos citar: FEDOZZI, L. (1997). PIRES, V. A. (2001), SOUZA, U. (1999).

relações de trabalho e na eficácia das políticas públicas. Caberia portanto, desenvolver conceitos e práticas capazes de qualificar a forma como os profissionais realizam suas atividades, de modo a criar as condições para as melhorias necessárias à missão das organizações públicas.

A questão central deste processo de modernização gerencial, à luz da experiência passada, reside em enfatizar de forma sistemática e contínua, a abordagem de temas e assuntos relacionados com a qualidade de serviços, atendimento aos cidadãos, a melhoria da relação com os usuários de serviços, a identificação de problemas e causas, etc. O objetivo central desse treinamento consiste em preparar as pessoas para o processo de mudança organizacional, situando-as como os principais agentes das ações a serem desenvolvidas, os reais protagonistas do processo. Os temas mais estratégicos que constituem o conteúdo desta etapa estão relacionados ao questionamento dos velhos e autoritários paradigmas de trabalho no setor público.

O principal objetivo dessa etapa consiste em desenvolver conceitos e práticas capazes de qualificar a forma como os profissionais das organizações públicas realizam suas atividades específicas (responder por que tanta dificuldade em romper paradigmas?). Aspecto importante é - *a priori* - realizar um diagnóstico das demandas efetivas de qualificação com vistas a estruturar o currículo de profissionalização das áreas e trabalhadores que realizam atividades específicas e que demandam contínua especialização (por exemplo, gestão financeira e de custos é algo fundamental em todas as organizações da administração direta e indireta). Após a conclusão do diagnóstico é possível definir os conteúdos, técnicas, duração/carga horária, organização das turmas, forma de convocação, entre outros aspectos operacionais e logísticos do processo de treinamento. Vale frisar que no setor de serviços, por exemplo, a qualificação contínua dos profissionais é o grande diferencial que permite diferenciação e agregação de tecnologia na realização das atividades. Na prestação de serviço público, onde a relação entre funcionários/usuários é sempre mediada pela imagem do Estado e por relações de autoridade, a qualificação para a gestão participativa é essencial. Portanto, estruturar uma política de qualificação profissional à luz das definições estratégicas das organizações (missão, valores, diretrizes estratégicas, etc..) é essencial. O importante a destacar é que esse processo de educação não será realizado de forma desconexa com o planejamento das organizações. Pelo contrário, a relação entre os fins organizacionais (missão e diretrizes) será a baliza para os meios (o sistema de qualificação e treinamento dos profissionais). Ao mesmo tempo, a definição do currículo de profissionalização auxiliará as organizações na elaboração de seu orçamento com antecipação e planejamento orientado a partir de uma matriz de capacitação.

## Conclusões

Enfim, estas características do novo modelo de gestão, longe de serem conclusivas, apenas apontam um caminho possível para a administração pública participativa. Um outro modelo de desenvolvimento requer um novo formato de organização pública.

A experiência recente de gestão pública no Governo do Estado do Rio Grande do Sul (1999/2002) – ao propor e efetivar um amplo sistema de *accountability* e democracia direta sobre o tema dos fundos públicos – revelou nos últimos anos um novo desafio para a governança pública: como instituir mecanismos efetivos de negociação permanente e sistemática de prioridades políticas combinando as formas representativas convencionais com processos diretos de deliberação, pactos e consensos. A formalização progressiva das “regras do jogo”<sup>11</sup>, a modernização gerencial do processo decisório e a

---

<sup>11</sup> Segundo Norberto Bobbio (1986) a estabilização dos critérios de escolha social é fundamental para a consolidação democrática.

crescente recuperação da capacidade estratégica do Estado nos temas do planejamento participativo e da gestão parecem constituir os principais desafios para o próximo período.

A implementação de iniciativas voltadas para enfrentamento desta situação tornam-se demandas inadiáveis no sentido da democratização das relações de trabalho e aumento do controle social sobre o Estado. Portanto, essa é uma discussão que não apenas exige uma reflexão aprofundada, mas ações que apontem claramente a importância dessa questão para a capacidade de governo e a governabilidade contemporânea – em todos os níveis – cuja legitimidade resida em amplos processos de participação democrática dos cidadãos.

### **Bibliografia consultada**

- BOBBIO, N. (1986) O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo, RJ, Paz e Terra.
- FEDOZZI, L. (1997). Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Tomo Editorial, Rio de Janeiro.
- HABERMAS, J. (1984) Mudança Estrutural da Esfera Pública, São Paulo, Tempo Universitário.
- MATUS, C. (1997) Los Tres Cinturones Del Gobierno, Fondo Editorial Altadir, Caracas.
- PIRES, V. A. (2001). Participação da Sociedade nos processos orçamentários: a experiência brasileira recente, em Finanças Públicas, STN/ESAF, Brasília.
- PRAHALAD, C.K. (2000) “Os desafios do novo milênio”, Revista Exame, edição 716, ano 34, número 12.
- SANTOS, G. (2004) Orçamento Participativo Estadual, Construindo Cidadania. Monografia do Curso de Gestão Pública Participativa da Universidade Estadual do Rio Grande do Sul, UERGS (mimeo).
- SOUZA, U. (1999) Orçamento Participativo, do município ao Estado. Governo e Cidadania. Balanço e reflexões sobre o modo petista de governar, Magalhães, I. Barreto, L. e Trevas V. (organizadores). Editora Fundação Perseu Abramo, São Paulo.
- WEBER, M. (1984) Economía Y Sociedad., Fondo de Cultura Económica, sétima edição, México.

### **Jackson De Toni**

Economista, Mestre em Planejamento Urbano e Regional (UFRGS/1994), Técnico em Planejamento licenciado da Secretaria da Coordenação e Planejamento do Estado do Rio Grande do Sul, onde foi Diretor Geral e Secretário-Adjunto durante o Governo de Olívio Dutra do Partido dos Trabalhadores (1999-2002), é professor licenciado do Depto. de Economia da Universidade Luterana do Brasil e ex-professor do Curso de Pós-Graduação em Gestão Pública Participativa da UERGS, atualmente é assessor da Subchefia de Articulação e Monitoramento da Casa Civil da Presidência da República, Brasil.

[jackson.detoni@planalto.gov.br](mailto:jackson.detoni@planalto.gov.br)

telefone: 00 61 3411-1701