

Onze. Número de artigos que compõem a publicação que você tem em mãos. Escritos por servidores públicos, pesquisadores e docentes, os artigos trazem à luz discussões e tópicos essenciais sobre gestão pública de diversas perspectivas. Três são os movimentos que estruturam o livro: gestão, pessoas e democracia. Pilares fundamentais para o setor público cumprir com sua missão.

tópicos essenciais  
sobre gestão pública



**Governador do Estado de São Paulo**

Geraldo Alckmin

**Secretário de Planejamento e Gestão**

Marcos Antonio Monteiro

**Subsecretário de Gestão**

Luiz Antonio Pacheco

**Unidade Central de Recursos Humanos**

**Coordenador**

Ivani Maria Bassotti

## **Autores**

*Cassiana Montesião de Sousa*  
*Elza Fátima Rosa Veloso*  
*Evelyn Levy*  
*Fernando Meloni de Oliveira*  
*Gabriela Spanghero Lotta*  
*Guilherme Siqueira de Carvalho*  
*Gustavo Ungaro*  
*Joel Souza Dutra*  
*José Antônio Carlos*  
*João Marcelo de Souza Gomes*  
*Leonardo Nelmi Trevisan*  
*Marcos Fernandes Gonçalves da Silva*  
*Hamilton Coimbra Carvalho*  
*Maria Thereza Rubim C. Soares*  
*Murilo Lemos de Lemos*  
*Roberto Agune*  
*Sinésio Pires Ferreira*  
*Tarcila Peres Santos*  
*Walter Sigollo*

# tópicos essenciais sobre gestão pública

## **Organização de**

*Ivani Maria Bassotti*  
*Thiago Souza Santos*

**Coordenação editorial**

Líliá Ramadan Veríssimo de Lima  
Thiago Souza Santos

**Editoração eletrônica**

Helenice Alberto  
Juhmco Hanada

**Projeto gráfico e capa**

Helenice Alberto  
Thiago Souza Santos

**Normalização bibliográfica**

Ana Cristina de Souza Leão  
Norma Batista Nórdia  
Ruth Aparecida de Oliveira

**Edição de texto**

Eloisa Pires  
Newton Sodré

**Catálogo na fonte**

Elena Yukie Harada

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**

**(Divisão de Pesquisa Documental e Biblioteca da Unidade Central de Recursos Humanos da Secretaria de Planejamento e Gestão, SP, Brasil)**

Tópicos essenciais sobre gestão pública / organizadores Ivani Maria Bassotti, Thiago Souza Santos; autores Cassiana Montesião de Sousa ...[et al.]. São Paulo: Unidade Central de Recursos Humanos da Secretaria de Planejamento e Gestão, 2016.

330 p.

ISBN: 978-85-7285-155-8

1. Gestão pública. 2. Gestão de pessoas no setor público. 3. Transparência pública. I. Bassotti, Ivani Maria (org.). II. Santos, Thiago Souza (org.). III. São Paulo (Estado). Secretaria de Planejamento e Gestão. Unidade Central de Recursos Humanos.

CDD – 350

Escola de Governo e Administração Pública

Unidade Pinheiros  
Rua Alves Guimarães, 429 – 05410-000 – São Paulo-SP

Unidade Cidade Universitária  
Avenida Prof. Lineu Prestes, 913 – 05508-000 – São Paulo – SP

# Sumário

Apresentação 7

## um | gestão

Políticas públicas: novos desafios à luz  
das transformações do Estado 15

*Gabriela Spanghero Lotta*

Desafios contemporâneos à gestão pública 43

*Evelyn Levy*

Planejamento público e avaliação de políticas 69

*Cassiana Montesião de Sousa; Tarcila Peres Santos*

*Sinéio Pires Ferreira*

“Meu chefe é quem deveria estar aqui” 117

*Roberto Agune; José Antônio Carlos*

## dois | pessoas

O futuro da carreira e do emprego no setor  
público 147

*Leonardo Nelmi Trevisan; Elza Fátima Rosa Veloso*

Competências e incompetências: provocações sobre a  
gestão estratégica das pessoas no setor público 173

*Murilo Lemos de Lemos*

Os desafios da gestão por competências em empresa  
pública 211

*Maria Thereza Rubim C. Soares; Walter Sigollo*

Desenvolvimento da liderança na administração  
pública 231

*Joel Souza Dutra*

## três | democracia

Transparência e gestão pública: o paradigma da  
cultura de transparência 261

*Fernando Meloni de Oliveira; João Marcelo de Souza Gomes*

Participação, controle e transparência por meio das  
ouvidorias públicas 289

*Gustavo Ungaro; Guilherme Siqueira de Carvalho*

Economia política da corrupção:  
os gestores públicos e as questões éticas 313

*Marcos Fernandes Gonçalves da Silva;*

*Hamilton Coimbra Carvalho*

# **Apresentação**

---



Onze. Número de artigos que compõem a publicação que você tem em mãos. Escritos por servidores públicos, pesquisadores e docentes, os artigos trazem à luz discussões e tópicos essenciais sobre gestão pública de diversas perspectivas. Três são os movimentos que estruturam o livro: gestão, pessoas e democracia. Pilares fundamentais para o setor público cumprir com sua missão, tarefa que não é simples. Os desafios são do tamanho de nosso país.

### **um | gestão**

Os primeiros dois capítulos traçam um grande panorama da gestão pública e apontam os principais desafios a serem enfrentados a fim de efetivar políticas públicas. Para tanto, é essencial que o planejamento governamental esteja bem estruturado e haja monitoramento e avaliação dessas políticas, tema abordado no terceiro artigo do livro.

E fechando a primeira seção: inovação. Com linguagem agradável e acessível, os autores mostram como se deu a mu-

dança do modelo mental criado pela sociedade industrial para a nossa, pós-industrial, na qual o conhecimento passa a ser o recurso mais valioso.

Se conhecimento é valor, por meio deste livro os autores generosamente agregam valor ao transmitir todo seu conhecimento e, mais que isso, fazer proposições práticas de ações que devem ser conduzidas por governos que queiram responder à altura aos desafios a eles impostos.

### **dois | pessoas**

A seção dois se abre com uma discussão bastante interessante sobre carreiras públicas. A abordagem dos autores foge do tradicional. Fala-se sobre a obsolescência programada de muitas funções que vêm sendo substituídas pela robótica e pelo big data. Percebe-se que mesmo funções que se achavam protegidas da robótica, por exercerem atividades de julgamento/decisão, estão sendo substituídas. No setor público, essa é uma discussão essencial e importante, pois governará as decisões futuras sobre a política de recursos humanos.

Em seguida, um artigo que perpassa diversos temas relacionados à gestão de pessoas. Recrutamento e seleção, gestão do desempenho, treinamento, gestão por competências, motivação. O autor faz uma leitura desses temas com base em sua vivência no setor público.

O sétimo artigo do livro aborda a implementação da gestão por competências na Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp). Nele, os autores expõem como se deu esse processo, um retrato prático e bem-sucedido da gestão por competências aplicada em empresa pública.

Para fechar a seção pessoas, Joel Dutra fala sobre o desenvolvimento de lideranças, assunto que deveria estar na agenda de todas as organizações públicas. Com maestria, o autor mostra as bases da legitimidade da liderança, passando por uma análise dos fatores que fazem a diferença nesse processo. Didaticamente, apresenta ainda os passos para o desenvolvimento das lideranças, dos quais você, leitor atento, poderá se apropriar.

### **três | democracia**

Fechamos o livro com democracia, abordada não como formalidade jurídico-política, mas como valor. Pilar fundamental da atuação e práticas da gestão pública. E se falamos em democracia como valor, pensamos logo em governo do povo e participação. O Estado não está afastado da sociedade, mas passa a ser entendido como ferramental, técnica administrativa da sociedade para organizar a vida da coletividade. Nesse sentido, toda informação e todo documento produzidos são essencialmente sociais, logo, o Estado não é proprietário da informação, mas um gestor da informação, que é pública. A transparência é um dos pilares da democracia como valor, pois amplia o controle social sobre os agentes públicos.

E a transparência é o foco dos artigos nono e décimo do livro. No artigo nono, o foco é o contexto de edição da lei de acesso à informação e as implicações, para a gestão pública, dessa lei e da emergência de uma cultura de transparência. Já no artigo décimo, a transparência é tratada da ótica das ouvidorias públicas e de seu papel como instrumento de participação e controle social.

Por fim, abordamos os temas da corrupção e da ética no setor público. Seja pelo viés do controle ou do comportamento

humano, o tema instiga. Discutem-se quais fatores propiciam os desvios éticos e, principalmente, mostram que, muitas vezes, os problemas não são necessariamente de caráter, mas de condições que favorecem os deslizes.

\* \* \*

Enfim, o espaço de reflexão sobre gestão pública que esta publicação abre deve ser ocupado por todos os interessados. Dos desafios das políticas intersetoriais às questões éticas, os artigos aqui apresentados oferecem um bom percurso literário. Por isso, recomendamos que ele seja lido e relido: um livro não pode se esgotar em uma única leitura. Ele é vivo e interage com nosso contexto, com os acontecimentos de nossa vida. E a cada leitura uma nova perspectiva se abre.

Boas leituras!

julho de 2016

um  

---

gestão



# **Políticas públicas:** novos desafios à luz das transformações do Estado

---

## **Gabriela Spanghero Lotta**

Doutora em ciência política pela Universidade de São Paulo (USP), mestre e graduada em administração pública pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Professora adjunta de políticas públicas da Universidade Federal do ABC (UFABC) e coordenadora do Núcleo de Estudos da Burocracia (NEB).



## **INTRODUÇÃO**

O objetivo deste artigo é apresentar e analisar alguns dos desafios colocados hoje ao Estado brasileiro para a produção de políticas públicas. Da ótica dos arranjos institucionais, pretende discutir algumas das questões colocadas na agenda que devem ser enfrentadas pela gestão pública nos próximos anos para melhorar a efetividade da atuação do Estado brasileiro.

O artigo está estruturado em três seções, além da introdução e conclusões. Na primeira seção, apresentamos brevemente o panorama de mudanças sociais e econômicas das últimas três décadas que impactaram na atuação do Estado, além das propostas institucionais colocadas pela Constituição Federal de 1988 que criaram novas demandas e formas de ação da administração pública brasileira.

Na segunda, discutimos a agenda de reformas proposta para dar conta dessas mudanças ao longo dos anos 90, bem como seus limites e implicações.

Na terceira seção, apresentamos alguns elementos da agenda atual de desafios do Estado, bem como possíveis caminhos para seu enfrentamento, no que diz respeito aos novos arranjos institucionais. Serão discutidos temas como intersetorialidade, participação, relações federativas e territorialidade das políticas, que são avanços necessários para a efetividade das políticas públicas.

Nas conclusões, mostramos brevemente os avanços concretos da gestão pública brasileira no que diz respeito a esses aspectos e obstáculos que devem ser enfrentados, apontando para uma agenda futura de reformas.

A pretensão deste artigo não é esgotar o tema dos desafios das políticas públicas que, entendemos, é multiplexo e dinâmico, mas apresentar um panorama a respeito de alguns temas centrais que hoje merecem atenção do Estado e são cruciais para melhorar a efetividade das políticas.

## **O CONTEXTO DE MUDANÇAS DO ESTADO BRASILEIRO**

As últimas três décadas foram marcadas por grandes transformações no Estado e nas políticas públicas. Mudanças sociais e econômicas que ocorreram nesse período — como a internacionalização e a financeirização da economia, o uso intensivo de tecnologia da informação, mudanças nos padrões de produção e consumo, etc. — foram determinantes para alterar a forma de atuação dos Estados e a produção de políticas públicas internacionalmente.

Como consequência, vimos surgir uma forte crise fiscal e de legitimidade que marcou os Estados nacionais nos anos 80 e

acarretou um questionamento sobre a própria atuação (e tamanho) dos Estados de bem-estar social vigentes nos ditos países desenvolvidos até então. Essa crise, por sua vez, foi responsável pela gestação de soluções com graus e formatos diversos, mas que variaram entre processos mais radicais de diminuição do Estado (à luz de privatizações, por exemplo) até formatos alternativos, como processos de reformas gerenciais que buscavam retomar a legitimidade e a capacidade de entrega dos Estados, valendo-se de novas práticas de trabalho, produção e relação com a sociedade. Os resultados dessas mudanças, gerenciadas ainda nos anos 80, são vividos até o momento.

No caso brasileiro, embora estivéssemos sujeitos a mudanças similares, o país viveu, no período, algumas transformações sociais e políticas ainda mais marcantes. Os anos 80 assistiram a intenso processo de mudanças políticas no Brasil, resultado da redemocratização, que culminou com a aprovação da nova Constituição Federal de 1988. A chamada Constituição Cidadã é fruto de intensos debates que levaram à construção de um novo ambiente institucional marcado por diversas mudanças e peculiaridades.

Podemos citar, em primeiro lugar, a retomada institucional da democracia no Brasil. A democracia aparece no texto constitucional em uma versão mais radical, prevendo seu exercício não só de forma representativa e indireta, mas também participativa e direta. São exemplos dessas novas formas de exercício da democracia instituída pela Constituição, a criação de conselhos, conferências, audiências públicas, ouvidorias, orçamentos e planejamentos participativos, dentre outros. A construção e

a adoção de instituições participativas têm sido características marcantes na atuação do Estado e na produção de políticas públicas nos últimos anos. Têm trazido, ainda, uma série de peculiaridades para o processo de produção de políticas.

Em segundo lugar, a Constituição Federal foi também marco importante para a instituição de um Estado de Bem-estar Social no Brasil. A carta constitucional propõe a universalização de um conjunto significativo de políticas sociais que passam a ser vistas como direitos sociais e, portanto, condicionam uma nova obrigação aos Estados. Se até então o Estado brasileiro era responsável pela provisão específica e determinada de alguns serviços a algumas parcelas sociais, a partir de 1988 ele passa a ser responsável pela provisão universal de serviços públicos a todos os brasileiros de forma indiscriminada e ainda respeitando suas diversidades. Isso traz mudanças radicais à administração pública brasileira, que passa a ter de identificar os cidadãos, compreender suas demandas e ainda prover serviços universais a eles.

Para que a provisão de serviços universais e o exercício da democracia pudessem chegar mais perto dos cidadãos, a Constituição também traz outra mudança relacionada ao federalismo brasileiro. Com a premissa da subsidiariedade, ou seja, de que o ente mais próximo do cidadão deve se responsabilizar pela resolução de suas demandas, a Constituição propõe a existência de três entes federativos autônomos e interdependentes — municípios, estados e governo federal. Também propõe uma divisão de competências e formas de arrecadação. Essas mudanças acabam impactando na forma de atuação do Estado brasileiro e, acima de tudo, no formato e tamanho da administração pública, que

passa a requerer novas formas de atuação, novo corpo burocrático e mecanismos de coordenação para dar conta do ambiente institucional construído para a provisão de serviços públicos universais reconhecidos como direitos.

Para a garantia do funcionamento pleno da democracia, a Constituição também propõe uma atuação autônoma, mas interdependente, de poderes — Executivo, Legislativo e Judiciário — com funções específicas de atuação e de controles mútuos. Além da divisão de poderes, também foi proposta a construção de órgãos de controle que visem a garantir que os diversos poderes e órgãos atuem de forma legal, legítima e transparente.

Considerando todas essas mudanças do Estado brasileiro nos últimos anos, Gomide e Pires (2014) argumentam que, nesse contexto, a gestão pública passou a ter de atuar, ao mesmo tempo, com três tipos de sistemas institucionais: o representativo (atuação de partidos e representantes); o participativo (instituições com participação da sociedade civil) e o de controles burocráticos (mecanismos de controles internos e externos, parlamentar e judicial). Isso, por sua vez, requer da administração pública ampla capacidade de articulação e coordenação para formular e implementar políticas públicas e para dar conta das novas demandas.

Como dissemos, embora no caso brasileiro as últimas décadas tenham sido marcadas por algumas peculiaridades, as mudanças não se restringiram ao Brasil. O que vimos, nesse período, foram os Estados ocidentais tendo de lidar, das mais diversas formas, com um conjunto de novos desafios, e experimentando soluções para enfrentá-los. Portanto, todas essas mudanças so-

ciais, econômicas, políticas e, no caso brasileiro, constitucionais, trouxeram para a agenda da gestão pública um conjunto de desafios a serem enfrentados e que passaram, por sua vez, a pressionar por novos processos de reforma.

Apenas para citar alguns dos desafios, podemos considerar, dentre outros, a universalização de serviços com qualidade e baixo custo; a necessidade de transparência e controle social e institucional; o aumento da participação social, todos eles somados a uma necessidade de se legitimar perante a sociedade e de conviver com o contexto democrático de alterações políticas.

Trataremos a seguir dos processos de reforma internacionais e nacionais desenvolvidos nas últimas décadas para enfrentar esses desafios, bem como de suas implicações e limites.

## **REFORMAS DO ESTADO: PROPOSTAS E PROBLEMAS**

Como dito anteriormente, os anos 80 foram marcados por profundas crises institucionais e financeiras dos Estados ocidentais. Para dar conta dessa crise, várias soluções foram sendo construídas e experimentadas ao longo das décadas de 1990 e 2000. Há já vasta literatura que aborda os processos de reformas adotados à época e aqui não nos propomos a dar conta de todas as medidas adotadas, mas a falar brevemente de alguns princípios que estavam em pauta e, especialmente, das implicações dessas reformas para o contexto atual.

A agenda de enfrentamento da crise teve como vertentes a necessidade de legitimar o Estado e de garantir sua atuação com

uma drástica redução de custos — para adequar os gastos à arrecadação em meio à crise. O modelo abrangente criado para dar conta dessa agenda foi o New Public Management (NPM), que tinha como alguns de seus princípios as ideias de: valorização da eficiência; introdução de mecanismos de mercado na gestão pública; flexibilização de princípios da administração burocrática e aumento da *accountability*; e novas formas de provisão de serviços públicos (BRASIL, 1995).

O NPM passou a ser adotado em graus e formatos distintos pelos mais diversos países ocidentais, gerando resultados também em diferentes graus e já amplamente registrados pela literatura.

No Brasil, a adoção de medidas do NPM se concretizou com a criação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (Pdrae) na gestão de Bresser Pereira à frente do Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare), em 1995. Dentre outras medidas, conforme as diretrizes do Pdrae, a reforma do Estado brasileiro criou as organizações sociais e as agências reguladoras, investiu fortemente em capacitação e na criação de carreiras gerenciais, na disseminação dos princípios da gestão por resultados, na criação de contratos de gestão e acordos de resultados, etc.

No entanto, embora tenha promovido avanços inegáveis, os processos de reforma do Estado baseados nos princípios do NPM tiveram resultados bastante diversos e não completos. Como a literatura já tem concluído há alguns anos, as reformas não tiveram total efetividade e, ainda, geraram algumas consequências perversas à administração pública, como: excessiva

especialização e autonomização geradas pela proliferação de organizações, ilhas, metas, etc.; criação de autonomia disfuncional; ação centrífuga e focos subótimos em entregas e não em impacto; aumento dos custos de transação; desconexão entre políticas; dentre outras (VERHOEST; BOUCKAERT, 2005; e VERHOEST *et al.*, 2007).

A agenda de reformas dos anos 90, portanto, embora tenha superado certos desafios, acabou trazendo outros para a pauta, que, somados ao contexto apresentado anteriormente, obrigaram os Estados a gerar novos tipos de soluções. Esses desafios passam por dois eixos centrais. Um primeiro diz respeito à necessidade de os Estados construírem políticas mais efetivas voltadas às necessidades reais, em contextos de redução de custos e diversidade de demandas. É um contexto que exige soluções complexas para problemas complexos. O segundo desafio diz respeito à necessidade de articular com diferentes atores intra e intergovernamentais, federativos, da sociedade e do mercado. É um contexto que exige ampla capacidade de coordenação. Abordaremos, a seguir, de forma mais detalhada, quais são esses desafios colocados na agenda atual e as soluções propostas.

## **NOVA AGENDA DE REFORMAS: ARRANJOS INSTITUCIONAIS VOLTADOS À GOVERNANÇA**

Ao analisar como os Estados têm enfrentado o novo contexto pós-reformas gerenciais, a literatura internacional tem apontado como um dos eixos centrais dessa nova agenda de políticas públicas a ideia de coordenação. Verhoest; Bouckaert

(2005) e Verhoest *et al.* (2007) apontam que dentre as questões colocadas agora na pauta de mudanças da gestão pública estão a constituição ou o restabelecimento de sistemas de coordenação e a necessidade de garantir efetividade às políticas. Os autores apontam ainda que, embora a coordenação seja um dos problemas mais antigos para os governos, ela tem-se ampliado consideravelmente com a complexificação do aparato estatal pós-reformas administrativas.

O enfrentamento desses novos desafios, aponta a literatura, tem passado pela constituição de novos arranjos institucionais voltados à governança. A ideia central é que os problemas complexos a serem enfrentados pelas políticas públicas requerem soluções complexas que contemplem a diversidade de atores e processos decisórios. Nesse sentido ganha força a ideia de que são necessários novos arranjos institucionais, capazes de contemplar essa diversidade de atores e articulá-los em prol de soluções complexas, para o aumento da efetividade das políticas no contexto atual.

A ideia fundamental é de que são necessários novos arranjos institucionais, tendo em vista tanto o ambiente complexo em que as políticas são formuladas e implementadas atualmente, como o aumento de especialização e diferenciação, que foram marcas da construção dos Estados ao longo do século 20 e que requerem, como contrapartida, maior coordenação (BOUCKAERT *et al.*, 2010).

Os arranjos institucionais são definidos como “conjunto de regras, mecanismos e processos que definem de forma particular como se coordenam os atores e interesses na implementação de

uma política específica” (PIRES; GOMIDE, 2014). Eles têm assumido formatos e modelos diferentes, considerando as dinâmicas específicas de cada contexto em que são implementados (BOUCKAERT et al., 2010).

A literatura aponta que o contexto atual de mudanças pós-reformas gerenciais tem levado os Estados a buscar alterações nos arranjos institucionais em torno do desenvolvimento de dois tipos de capacidades estatais: as técnicas (competências dos agentes do Estado para coordenar e levar adiante suas políticas) e as políticas (habilidade dos agentes em expandir a articulação e interlocução com diferentes atores sociais) (GOMIDE; PIRES, 2014). Essas duas dimensões de capacidades são centrais para compreender como os Estados têm avançado em processos de desenvolvimento nacional com bases consistentes e que promovam legitimidade estatal e conjugação de interesses diversos em torno de plataformas comuns.

É, portanto, com base no desenho de novos arranjos institucionais voltados à governança que os Estados têm buscado superar problemas de articulação — alguns deles criados pelas próprias reformas gerenciais. O desenho dos arranjos se torna, assim, mecanismo promotor de maior coordenação entre os atores em ambientes complexos e permite, dessa forma, aprofundar e aprimorar a produção de políticas públicas.

Ao analisar o caso brasileiro, Lotta e Favareto (2016) identificam que, dadas as características do contexto atual brasileiro, já descritas na primeira seção, os novos arranjos institucionais têm experimentado alterações com base em quatro componentes: intersetorialidade (integração horizontal); coordenação federativa

(integração vertical); dimensão territorial e dimensão participativa. Esses componentes, por sua vez, são reflexo do tipo de coordenação de atores que se fazem necessários dado o ambiente político e institucional da administração pública brasileira.

Com relação à intersetorialidade, ou à articulação horizontal, ela surge como resposta à excessiva fragmentação existente dentro dos próprios governos e órgãos públicos. A arquitetura organizacional da administração pública brasileira, nas mais diversas esferas, é marcada por profundas especializações e diferenciações. Se essas características podem ser importantes para promover políticas baseadas em conhecimentos técnicos aprofundados e específicos, são também perversas para construir soluções complexas para problemas multidimensionais. A excessiva fragmentação leva não apenas à dificuldade na construção de soluções mais adequadas e aprofundadas, mas também gera sobreposições, retrabalho e ineficiência. É no contexto desses problemas que têm surgido experiências voltadas a promover a intersetorialidade e, portanto, a ação articulada e coordenada entre atores intra e intergovernamentais.

A intersetorialidade envolve a coordenação de diferentes setores governamentais para a construção conjunta de soluções que resolvam problemas sociais de forma produtiva (CUNIL GRAU, 2005). Ela é construída pela “conjunção de saberes e experiências para formulação, implementação, monitoramento ou avaliação de políticas públicas buscando alcançar resultados sinérgicos em situações complexas” (LOTTA; FAVARETO, 2016). E, para sua efetividade, pressupõe articulação e junção de diferentes ações e atores em prol de respostas focadas, seja a um

território, a um determinado público ou a um problema comum (INOJOSA, 1998).

Há atualmente em curso um conjunto de experiências voltadas a promover a intersetorialidade na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. São exemplos os escritórios de monitoramento de políticas prioritárias (como as salas de situação do PAC, os escritórios de projetos existentes no governo de Minas e do Espírito Santo, dentre outros); as políticas interseoriais voltadas ao enfrentamento de problemas sociais (como os programas Bolsa Família e Brasil Sem Miséria); e as políticas com base territorial que pressupõem ação articulada (como Territórios da Identidade e Territórios da Cidadania). Também poderiam ser citadas as experiências de ação conjunta entre educação e saúde; entre assistência social e trabalho; habitação, saúde e educação, etc.

É inegável a necessidade cada vez mais crescente de articulação entre atores para construção de políticas interseoriais. No entanto, há muitos desafios a serem enfrentados para que elas se ampliem e se efetivem. Apenas para elencar alguns desses desafios, podemos citar a estrutura orçamentária brasileira, o direito administrativo, a lógica e a legislação de gestão de pessoas, a divisão política de pastas, etc., que promovem ou são baseados em lógicas setoriais e, portanto, dificultam a articulação e a coordenação entre atores.

A segunda dimensão, da articulação vertical, ou subsidiariedade, diz respeito à articulação de atores federativos para a produção de políticas públicas. Como dito anteriormente, o contexto institucional brasileiro é baseado em uma ação autônoma

mas interdependente entre os entes federativos (governo federal, estados e municípios).

No sentido de aproximar os cidadãos da dinâmica política e da implementação das políticas públicas, a Constituição trouxe forte carga descentralizadora, fortalecendo os municípios em termos de competências para implementação de um conjunto amplo de políticas sociais. No entanto, após os primeiros anos de descentralização, passou-se a perceber que não eram apenas vantagens que advinham da descentralização gerada pelo processo constituinte, mas também um conjunto de problemas sistematizados por Melo (1996), como: “burocracias locais de baixa qualificação; transferências de receitas públicas sem a correspondente responsabilidade pela geração de receitas próprias; falta de clareza quanto à definição de competências entre os níveis de governo; ‘porosidade’ dos governos locais frente a suas elites, dentre outros” (MELO, 1996; *apud* OLIVEIRA; LOTTA, 2014).

Essas dificuldades acabam gerando um processo denominado pela literatura como “rescentralização” ou “coordenação” federativa, no qual o governo federal passou a assumir importante papel de indutor de políticas, baseadas em uma lógica de estabelecimento de regras comuns, construção de sistemas de repasse de recurso, implementação descentralizada e monitoramento coordenado. Arretche (2012), analisando diversos casos de coordenação, aponta que esse processo teve como resultado uma diminuição das desigualdades sociais entre municípios. Percebe-se, portanto, um movimento crescente de coordenação entre os atores federativos, que se torna, ao mesmo tempo, tão impres-

cindível — para efetivação das políticas — como difícil de ser executado, considerando as diferenças de contexto, as questões políticas, a diferença de capacidades entre entes federativos, etc.

A análise dos novos arranjos institucionais tem apontado para um movimento crescente no sentido de experimentar soluções para a questão da coordenação entre atores federativos (LOTTA; FAVARETO, 2016). Há desde experiências mais institucionalizadas e abrangentes (como a estruturação dos sistemas nacionais, SUS, Suas, Fundeb, dentre outros); até experiências mais localizadas (como constituição de consórcios intermunicipais); mas há também experiências mais específicas dentro de políticas públicas (como os programas Bolsa Família, Territórios da Cidadania, Minha Casa Minha Vida, etc.). Em cada uma dessas experiências são encontrados mecanismos específicos de coordenação que conseguem gerar maior ou menor efetividade na articulação entre atores e que contribuem, de qualquer forma, para construir políticas mais efetivas, mesmo enfrentando diversos obstáculos para sua concretização.

A terceira dimensão diz respeito à **territorialidade nas políticas públicas**. Considerando a heterogeneidade social, econômica e geográfica brasileira, passa a ser imprescindível para a efetividade das políticas um tratamento territorial dos problemas e das soluções. Lotta e Favareto (2016) apontam que uma das principais razões para o fortalecimento dessa questão é a constatação de que mesmo as políticas sob coordenação federal acabam gerando indicadores muito diferenciados nos municípios, o que demonstra a existência de questões locais que afetam o resultado das políticas.

A literatura também aponta que a dimensão territorial é central para promover a mobilização e a pluralidade de forças sociais locais na produção de políticas, dado que elas são portadoras de interesses e habilidades sociais diversas, mas imprescindíveis, para a consecução dos projetos. Assim, a literatura tem associado a ideia de território à necessidade de mobilizar três dimensões: “a intermunicipalidade, isto é, uma escala geográfica de planejamento dos investimentos mais ampla do que os pequenos municípios e mais restrita do que os estados; uma perspectiva intersetorial, capaz de articular interesses e capacidades coerentes com a heterogeneidade das estruturas sociais locais; e permeabilidade aos interesses e à participação destas forças sociais nos mecanismos de planejamento e gestão” (LOTTA; FAVARETO, 2016).

A análise dos arranjos institucionais brasileiros sugere que tem havido uma tentativa, embora ainda muito escassa, de territorialização das políticas. Essa dimensão é, no entanto, a mais crítica e deficiente dos novos arranjos, visto que depende de articulações específicas nos territórios e de uma capacidade de desenhar e implementar políticas contextualizadas territorialmente — o que é difícil em uma lógica de centralização decisória.

Assim, embora se torne um eixo central para a promoção de políticas mais complexas e efetivas, a territorialização ainda é um elemento escasso na produção de políticas.

A quarta dimensão é, talvez, a que mais avançou na produção recente de políticas. Ela contempla o envolvimento de diferentes tipos de atores sociais nos processos decisórios que envolvem as políticas públicas. A dimensão da participação tem como origem a própria Constituição Federal que determinou o

envolvimento da sociedade nas decisões como elemento central da democratização das políticas. Há nisso uma percepção de que “amplas negociações e debates entre a pluralidade de atores envolvidos contribuem também para a coerência interna das políticas (...). A participação pode ser entendida como parte do processo e o próprio conteúdo de uma renovada noção de desenvolvimento” (GOMIDE; PIRES, 2014, p. 18).

É nesse contexto que a Constituição propôs um conjunto de instituições participativas — como conselhos, conferências, audiências públicas, dentre outras — que buscavam contemplar atores sociais de forma mais direta nas decisões.

A ideia fundamental é de que o envolvimento dos atores contribui, por um lado, para o desenho de políticas mais contextualizadas (e, portanto, efetivas) e, por outro lado, para um processo de antecipação da contestabilidade. A participação também teria como resultado ampliar a legitimidade da atuação do Estado, sujeito, este, a controle direto por parte dos cidadãos.

Há na literatura inúmeras análises sobre os resultados da adoção de processos participativos, alguns mais entusiastas e outros mais críticos. As avaliações de forma geral, no entanto, apontam que ela não tem sido incorporada em todas as áreas de políticas públicas e, mesmo quando incorporadas, nem sempre são efetivas em termos de democratização da participação ou de promoção do desenvolvimento (COELHO; FAVARETO, 2007). Assim, embora a dimensão da participação tenha sido reconhecida como fundamental para o atual contexto democrático brasileiro, há ainda muitos desafios a serem enfrentados para que as instituições participativas tenham efetividade de fato.

Como se pode perceber pela análise das diferentes dimensões dos arranjos institucionais, há avanços recentes que pautam o contexto brasileiro de mudanças na administração pública e que passam, em graus e formatos distintos, pelo aumento da coordenação entre atores na produção de políticas públicas. Na próxima seção, sistematizaremos alguns dos avanços e desafios trazidos por esses novos arranjos institucionais no contexto brasileiro, delineando, assim, alguns eixos centrais para futuras reformas.

## **REFLEXÕES FINAIS: DESAFIOS COLOCADOS AO ESTADO NO CONTEXTO DE NOVOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS VOLTADOS À COORDENAÇÃO**

Ao longo dos últimos anos, tem ficado clara a necessidade de os Estados avançarem na construção de ações coordenadas para o aumento da eficiência e da efetividade das políticas públicas. Várias têm sido as experimentações nacionais e internacionais em torno desses novos arranjos institucionais, cujo eixo central é a dimensão da coordenação.

No caso brasileiro, como apontamos, as experimentações têm buscado avançar em quatro dimensões: intersetorialidade; relações federativas; territorialidade e participação social.

Ao analisar nossas experiências, no entanto, a literatura aponta que o processo de inovação tem alcançado sucesso parcial e tem ainda um longo caminho de enfrentamento de desafios. Sem querer esgotar o tema, apontamos aqui alguns desses desafios, delineando temas para uma agenda futura de mudanças na gestão pública brasileira.

Em primeiro lugar, é preciso reconhecer que há, nesses arranjos, uma tendência cada vez mais crescente de estabelecer foco em resultados. Fortalecem-se as experiências de monitoramento constante e intersetorial, de controle e de antecipação de problemas.

Ao mesmo tempo, deve-se reconhecer pela análise dos arranjos vigentes que não há um modelo unívoco de gestão, mas que eles são marcados por um profundo hibridismo, marca, também, do momento de experimentalismo das soluções. Se por um lado esse hibridismo e esse experimentalismo permitem verificar o que é mais adequado para cada tipo de contexto, uma consequência disso é a baixa institucionalização dos processos de coordenação construídos, que dependem muito das dinâmicas políticas e sociais momentâneas para sua permanência ou mudança.

Esse talvez seja um dos principais desafios do Estado hoje: construir processos de coordenação e articulação entre atores que enfrentem e superem a cultura do “curtoprazismo” das políticas públicas no Brasil. Nesse âmbito entram diversas questões, mas apenas para citar algumas das mais relevantes, está em jogo a capacidade de pensar modelos de articulação mais institucionalizados e menos dependentes da dinâmica político-eleitoral ou de questões relacionais dos atores estatais.

Também se torna imprescindível, para o enfrentamento desse desafio, a capacidade de confrontar a cultura setorial e as questões institucionais que limitam uma atuação mais integrada e coordenada. Alguns temas centrais desse embate são:

- mudanças em processos de planejamento orçamentário (mais baseados em programas intersetoriais e menos voltados a programas organizacionais);
- construção de carreiras transversais e sistemas de recrutamento e seleção voltados a demandas intersetoriais e de coordenação;
- reestruturações organizacionais prevendo uma gestão mais voltada a processos e projetos e menos baseada em uma lógica funcional;
- construção de sistemas de gestão e monitoramento intersetoriais, com atores federativos e atores sociais;
- investimento em sistemas de controle e avaliação de resultados de impacto intersetoriais, dentre outros.

É também central para o avanço do Estado brasileiro repensar a estrutura e o funcionamento das relações federativas. Por um lado, temos visto ampla desigualdade nas capacidades dos municípios — falta de técnicos qualificados, ausência de sistemas de gestão, baixos recursos financeiros, dependência do governo federal — que comprometem muitas vezes a capacidade de implementar políticas públicas.

Esse enfrentamento tem se dado, em diversos casos, pelo aumento da centralização e não pelo investimento em capacidades, o que enfraquece ainda mais os municípios (OLIVEIRA; LOTTA, 2014). Uma das soluções seria investir na articulação intermunicipal — como constituição de consórcios, por exemplo. No entanto, isso pressupõe uma atuação mais coordenada e direta dos governos estaduais, que também têm tido resultados bastante comprometidos em termos de entregas de políticas. A

literatura já demonstrou que os governos estaduais têm perdido (ou deixado) cada vez mais espaço no federalismo brasileiro, atuando muitas vezes como se também fossem municípios ou se ausentando da atuação em determinados setores. Repensar o papel dos governos estaduais e potencializar sua atuação como promotores de capacidades dos municípios é um dos grandes desafios para a melhoria das políticas públicas brasileiras.

Outro elemento central para o avanço de políticas articuladas diz respeito ao corpo burocrático estatal. Em primeiro lugar, faz-se necessário construir capacidades na burocracia para fortalecimento do Estado, capacidades essas que avancem em um entendimento intersetorial, federativo, participativo e territorial das políticas públicas. Esses elementos deveriam ser contemplados não apenas nos sistemas de seleção de servidores via concursos, mas também de seleção de servidores para ocupação de cargos comissionados.

Também é necessário investir em processos de seleção e formação que promovam o que a literatura chama de “burocracia relacional” (CAVALCANTE; LOTTA, 2015), ou seja, atores burocráticos capazes de circular entre diferentes organizações e contextos, que construam articulações, estabeleçam relações e sejam capazes de compreender diferentes sintaxes da administração pública.

Por fim, torna-se também imprescindível investir na construção mais efetiva de processos participativos capazes de envolver uma heterogeneidade de atores (e interesses) nas decisões a respeito do Estado. Esses processos participativos devem ser capazes de antecipar contestabilidades e ampliar a competência

do Estado no sentido de compreender as complexidades e diversidades do território e das demandas que devem estar refletidas nas políticas públicas. É com base na participação heterogênea e efetiva que o Estado pode avançar na construção de políticas complexas para problemas complexos, mas que depende de uma intensa capacidade de identificação, articulação e coordenação de atores e demandas. Isso, mais uma vez, requer que a burocracia tenha uma atuação articuladora, relacional e com capacidade de escuta.

Percebe-se assim que, embora haja avanços significativos em termos de produção de políticas públicas no Brasil nos últimos anos, há também uma agenda considerável de desafios a ser enfrentados e que passam, necessariamente, por investir na capacidade de construir soluções complexas para problemas complexos, tendo como base uma ampla articulação e coordenação entre diferentes tipos de atores estatais e não estatais.

## REFERÊNCIAS

ABERS, R. *Conflitos, mobilizações e a participação institucionalizada: a relação com a sociedade civil na construção de grandes obras de infraestrutura*. Brasília, DF: IPEA, 2015. (Relatório de pesquisa).

ABERS, R.; KECK, M. E. *Practical authority: agency and institutional change in Brazilian water politics*. New York, Oxford: Oxford University Press, 2013.

ARRETCHE, Marta. *Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz/Ed. FGV (coedição), 2012

BOUCKAERT, G.; PETERS, G.; VERHOEST, K. *The coordination of public sector organizations: shifting patterns of public management*. London: Palgrave MacMillan, 2010.

BRASIL. Presidência da República. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília, DF, 1995-96.

CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. (Orgs). *Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília, DF: ENAP, 2015.

COELHO, V.; FAVARETO, A. Dilemas da participação e desenvolvimento territorial. In: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (Orgs.). *Sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007. p. 97-126.

CUNILL GRAU, Nuria. La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10., 2005, Santiago, Chile. *Anais...*

Santiago, Chile: CLAD, 2005. Disponível em <http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/la%20intersectorialidad%20en%20el%20gobierno%20y%20gesti%C3%B3n%20de%20la%20pol%C3%ADtica%20social.pdf> Acessado em dez./2015.

FAVARETO, A. Tendências contemporâneas dos estudos e políticas sobre o desenvolvimento territorial. In: BACELAR, Tania (Org.). *Gestão social dos territórios*. Brasília, DF: IICA, 2010. cap. 1, p. 15-46.

FAVARETO, A. *et al.* *A dimensão territorial do desenvolvimento brasileiro recente (2000-2010)*. [S.l.]: UFABC/Cebrap/Rimisp, 2013. (Relatório de Pesquisa. Projeto Coesão Territorial para o Desenvolvimento).

GOMIDE, A.; PIRES, R. (Org). *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília, DF: IPEA, 2014.

INOJOSA, R. Intersetorialidade e um novo paradigma organizacional. *Revista de Administração Pública - RAP*, Rio de Janeiro, v. 32, n.2, p. 35-48, mar./abr. 1998.

LEITÃO, K. *A dimensão territorial do Programa de Aceleração do Crescimento: um estudo sobre o PAC no Estado do Pará e o lugar que ele reserva à Amazônia no desenvolvimento do país*. 2009. 285 f. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009.

LEITÃO, K. O. A Dimensão territorial do Programa de Aceleração do Crescimento — PAC X o Projeto de Desenvolvimento para a Amazônia brasileira. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 14., 2011, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: IPPUR, 2011. p. 1-22.

LOTTA, G.; FAVARETO, A. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, Paraná, v. 24, n. 57, p. 49-65, mar. 2016.

LOTTA, G. S.; VAZ, J. C. A contribuição dos arranjos institucionais complexos para a efetividade das políticas públicas no Brasil. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DO CLAD SOBRE REFORMA DE ESTADO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 17., 2012, Cartagena, Uruguay. *Anais ...* Cartagena, Uruguay: CLAD, 2012. v. 1. p. 1.

MACÁRIO, V. *Coordenação Governamental no Presidencialismo de Coalizão: o Programa de Aceleração do Crescimento e o seu impacto no Ministério dos Transportes*. 2013. 113 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2013.

MELO, M. Crise federativa, guerra fiscal e “hobbesianismo municipal”: efeitos perversos da descentralização. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 10, n.3, p.11-20, jul./set. 1996.

OCDE Territorial Reviews: Brazil 2013. Disponível em: <<http://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/>

oecd-territorial-reviews-brazil\_9789264123229-en>. Acesso em dezembro de 2015

OLIVEIRA, V. E.; LOTTA, G. Qualificando a recentralização: repasses e relações intergovernamentais no Brasil. 2014. Trabalho apresentado ao 38º Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, MG, 2014.

PIRES, R.; GOMIDE, A. Arranjos institucionais e capacidades estatais na implementação de programas federais. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLITICA. Brasília, DF, 2014. *Anais...* Brasília, DF: ABCP, 2014. p.

\_\_\_\_\_. *Burocracia, democracia e políticas públicas: arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento*. Brasília, DF: IPEA. No prelo.

VERHOEST, K.; BOUCKAERT, G. Machinery of government and policy capacity: The effects of specialisation and coordination. Challenges to state policy capacity: Global trends and comparative perspectives. M. Painter and J. Pierre. Basingstoke, Palgrave MacMillan: 92-111, 2005.

VERHOEST, K.; BOUCKAERT, G.; PETERS, G. Janus-faced reorganization: specialization and coordination in four OECD countries in the period 1980-2005. *International Review of Administrative Sciences* 73 (3), 325-348, 2007.



# **Desafios contemporâneos à gestão pública**

---

**Evelyn Levy**

Especialista e consultora em Gestão Pública, assessora técnica do Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Administração (Consad).



## INTRODUÇÃO

Tratar do presente imediato é sempre desafiador, dadas as referências e evidências pouco sólidas de que se dispõe, assim como a menor capacidade de elaboração interpretativa. Tratar do futuro é evidentemente ainda mais arriscado. Sobram dúvidas e perplexidades. Sem pretender fazer afirmações, esse texto sumaria as ideias em circulação sobre os dilemas da gestão pública contemporânea. Parto de algumas premissas, quais sejam, a contemporaneidade não iguala todos os governos; há questões que os tornam semelhantes, outras que os distinguem. Quais são elas?

Como observa Mario Martinez Silva, em estudo introdutório ao livro de Shafritz e Hyde (1999),

*em realidade, é o contexto da administração pública, mais que sua composição interna, o que determina seu funcionamento e suas potencialidades de transformação, já que esta discipli-*

*na compreende somente um aspecto do funcionamento político (SILVA, 1999, p. 8).*

Ao longo dos dois últimos séculos, assistimos à emergência e à consolidação da maior parte dos estados-nação e vimos a criação de administrações públicas cujo modo de funcionamento dependeu dos dilemas colocados por suas economias — pela dinâmica social e política de suas sociedades —, mas também dos recursos tecnológicos, organizacionais, financeiros e de autoridade colocados à sua disposição.

As formas de gestão pública têm evoluído, a partir daí, ao sabor dos grandes movimentos econômicos, sociais e políticos, e refletem os diferentes modos de conhecer — desde crenças até teorias — as estratégias e as organizações. A narrativa, como sempre, é construída por países que ocupam a centralidade na dinâmica das nações, tendo em vista que seus modelos são em grande medida adotados pelos demais. O ponto de partida, em geral, tem sido os *Northcoate-Trevelyan Papers*, de meados do século 19, na Inglaterra, advogando a implantação de uma burocracia meritocrática, e o *Peddleton Act*, de 1883, nos Estados Unidos, em busca de uma burocracia competente e, acima de tudo, apartada do sistema político. Implantado, o modo burocrático/weberiano irá perdurar, de forma nítida, até o último quartel do século 20.

Entretanto, muito antes de sua completa implantação, os Estados nacionais foram assumindo novas atribuições, associando novas conformações ao modo burocrático de atuação. A crise de 1929 dará ensejo a um envolvimento muito mais amplo do Estado na economia — o keynesianismo —, assim como as diversas modalidades de planejamento. O pós-guerra, por seu lado, vê na

consolidação do Estado de bem-estar uma franca ampliação das áreas de intervenção estatal e de suas burocracias especializadas.

O período dourado do capitalismo do século 20 chega a termo ao longo da década de 1970. A economia dos países centrais vê-se pressionada pela concorrência de novas nações industrializadas e pela crise do petróleo. O pacto social do pós-guerra entra em colapso, colocando em dúvida as formas de ação estatal. A “democracia participativa” irá se contrapor aos postulados de uma burocracia impessoal e neutra.

A expansão das ideias neoliberais provoca um recuo do Estado no campo econômico, que se traduz em processos de privatização, desregulamentação e criação de um amplo campo de associações entre os setores público, privado e não governamental. Ainda assim, crescem a partir dos anos 1960 as despesas dos Estados nacionais do mundo desenvolvido, sobretudo em razão dos gastos com previdência e saúde (SCHICK, 2011).

A recuperação da legitimidade perdida será buscada através de novas formas de relação com a sociedade. Conforme assinala Barzelay (*apud* SILVA, 1999, p.27), os governos abandonam o postulado do “interesse público” em favor do paradigma dos “resultados”.

Essa breve síntese indica que as formas de gestão dependem dos papéis desempenhados pelo Estado em cada período histórico, em consonância com os modos de acumulação de capital e os conflitos sociais e políticos por eles gerados.

Há que fazer ainda um novo reparo: o que é contemporâneo resulta de tendências construídas em um ciclo histórico, às quais se somam movimentos conjunturais. Ao tratar dos “desa-

“fios contemporâneos”, estamos considerando as transformações iniciadas a partir dos anos 1970, engendradas pela globalização — como visto acima —, e os contornos da atual conjuntura, que se desenha a partir de 2008, basicamente, com a explosão da crise financeira, cujas consequências se projetam até o presente. Dessa forma, podem-se considerar “desafios” os problemas pertencentes a esse ciclo, por ele enfrentados mas ainda não resolvidos, mas também os novos problemas surgidos — ou expressos — na conjuntura mais recente.

Os parágrafos que se seguem buscam resumir o que diversos atores apontam como os principais problemas que os governos devem enfrentar no presente e no futuro próximo, e quais as formas de gestão pública que estão adotando ou deveriam adotar para resolvê-los.

Como já dissemos, não se pode perder de vista que diferentes governos podem ter, simultaneamente, desafios comuns e distintos, sendo pois fundamental identificá-los a fim de encontrar as formas de gestão compatíveis com cada situação específica.

Assim, os países centrais — participantes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) — serão tratados separadamente dos países ditos “emergentes”, principalmente o Brasil, os quais ainda têm de se apoiar em um Estado desenvolvimentista. Ao final, serão caracterizadas as semelhanças e as diferenças entre eles.

## **MUDANÇAS, TENDÊNCIAS E DESAFIOS NOS PAÍSES DA OCDE**

As políticas neoliberais trouxeram, para a maior parte dos países centrais, anos de bonança econômica. Embora não tenha havido alteração no tamanho do Estado, em geral, alcançou-se maior controle das despesas estatais. O período de crescimento causou, todavia, impacto negativo na maioria dos países, que se tornaram socialmente mais desiguais.

Após 2008, no entanto, agravaram-se os traços negativos observados no período imediatamente anterior, aos quais se somaram novos problemas. Os últimos trabalhos da OCDE (2015) assinalam o baixo crescimento econômico desses países após 2008, com investimentos públicos limitados — o que os obrigou à adoção de políticas de austeridade —, crise de dívida soberana e baixa confiança nos respectivos governos.

A maior parte desses países enfrenta também o desafio do envelhecimento de suas populações, o que reduz a força de trabalho disponível e demanda suporte governamental ampliado. É preciso ainda enfatizar que esses países afrontam desafios globais, dentre os quais as mudanças climáticas, as pandemias, o narcotráfico e, mais recentemente, de forma mais intensa, os fluxos migratórios e de refugiados (OCDE, 2015; HERTIE SCHOOL OF GOVERNANCE, 2014; DUSSANGA LAGUNA, 2016).

## TENDÊNCIAS E DESAFIOS NA GESTÃO PÚBLICA

Os desafios colocados pelo primeiro período do ciclo (anos 1970) abriram espaço para que o conceito mais estrito de “governo” migrasse para o de “governança”, pois, como bem assinalou Schick (2011): “(...) sistemas políticos nacionais perderam sua capacidade de resolver sozinhos alguns de seus mais importantes problemas”.

O conceito de “governança” refere-se à autoridade compartilhada pelos governos nacionais e seus respectivos governos subnacionais, por empresas, sociedade civil e organizações internacionais. Esse movimento pode ser explicado, em parte, (1) pelas restrições fiscais que levaram esses Estados a buscar novas formas de financiamento, em parceria com o setor privado ou não governamental, criando o que a OCDE alcunhou como *public domain* (espaço de instituições públicas estatais e não estatais); (2) pela demanda de maior participação dos cidadãos e da sociedade civil, no âmbito da elaboração das políticas públicas e no seu acompanhamento; e, finalmente, (3) pelo fortalecimento das esferas subnacionais e supranacionais.

O Estado passa a ser definido como agente mediador, coordenador, regulador, elaborador de políticas (SCHICK, 2011) e facilitador (DELOITTE, 2015).

O risco implícito à fragmentação desse novo arranjo — da governança — tem levado à preocupação com a elaboração de políticas que reflitam o “conjunto do governo” (*whole of government*) e serviços integrados (SCHICK, 2011). Essas mudanças exigem, ademais, novas competências para o exercício de atividades governamentais. Lodge e Wegrich (2014) assinalam quatro campos de capacidades administrativas necessárias a esse novo Estado:

1. capacidade de prestar serviços: que se traduz na capacidade de executar e gerenciar políticas na prestação direta de serviços;
2. capacidade de coordenar: que se refere à capacidade de juntar e moderar atores dispersos para alcançar ação conjunta;
3. capacidade de regular: que diz respeito à capacidade de supervisionar organizações públicas e privadas heterogêneas;
4. capacidade analítica: que equivale a providenciar “inteligência” e assessoria em condições de incerteza.

Há quem aponte para a possibilidade de contar com serviço civil *just in time* (DELOITTE, 2016), por meio do qual: (1) equipes se formam e se dissolvem, conforme as necessidades e os talentos disponíveis; (2) carreiras deixam de ser lineares e adquirem o aspecto de uma “colcha de retalhos”, tornando-se bem mais flexíveis do que as existentes; e (3) servidores públicos se integram a redes mais amplas de especialistas, garantindo, desse modo, a oferta das competências necessárias e corretas a cada momento.

A insatisfação dos cidadãos, das empresas e da sociedade com seus respectivos governos e sistemas políticos tem reforçado o postulado da participação, transparência e *accountability*. O *Global Risk Report* de 2016, produzido para o World Economic Forum (WEF), refere-se ao cidadão “desempoderado”, excluído da participação e do exercício de influência significativa, reforçando a necessidade de ampliar o uso das novas tecnologias, a fim de aumentar o acesso à informação e à comunicação, e assim ampliar o diálogo.

Esses desenvolvimentos têm delineado os contornos de uma “democracia participativa” e provocado demandas por uma análise mais fina da atividade de regulação, impondo “análises de impacto regulatório”, nas quais cumpre avaliar a distribuição social e econômica dos efeitos de novas regulações, nem sempre com muito sucesso (SCHICK, 2011).

As políticas regulatórias também resultaram do amplo processo de privatização ocorrido em décadas anteriores. Os desafios aqui são encontrar os melhores termos para desregular — facilitando a operação do mercado — e criar melhores regulações (SCHICK, 2011).

A transparência e a *accountability* têm sido igualmente requeridas para o fortalecimento da integridade. A ampliação das fronteiras entre setores público e privado tem dado ensejo a múltiplas estratégias para impedir relações privilegiadas, mediante a criação de legislação específica de âmbito nacional e/ou de tratados internacionais<sup>1</sup>.

---

1 Recapitulemos uns poucos lances dessa grande transformação. Segundo Bucci (2016): “Nos Estados Unidos, o Foreign Corrupt Practices Act (FCPA), adotado em 1977, elegeu como alvo os executivos de empresas americanas que subornavam autoridades fora do país. A lei já sofreu várias emendas (1988, 1998, 2012) e segue influenciando o comportamento dos chamados *players* internacionais. Do outro lado do Atlântico, o UK Bribery Act (UKBA), aprovado em 2010, deu novo impulso na mesma direção. Acordos multilaterais vieram em 1997, com a Anti-Bribery Convention, da OCDE, e, logo depois, em 2003, com seu equivalente na ONU, a UN Convention Against Corruption (Uncac). O Brasil aderiu à convenção da OCDE em 2000 e desde então, por força desse e de outros dispositivos internacionais, está constrangido a mostrar serviço e apresentar resultados efetivos no combate à corrupção”.

Por outro lado, as políticas de dados abertos têm aumentado a transparência e a possibilidade de uma participação mais ativa dos cidadãos, empresas e sociedade civil (OCDE, 2015).

Outra transformação importante da gestão pública nos países centrais foi a legitimidade alcançada pela busca de resultados e pela mensuração do impacto de políticas, por meio do monitoramento e da avaliação. Como consequência desse movimento, saiu fortalecida a construção de políticas baseadas em evidências.

Essa tendência tem influenciado a maneira pela qual estão sendo construídos os orçamentos e as perspectivas de longo prazo, tem determinado o modo como se avalia o desempenho de pessoas e organizações, bem como tem facilitado as formas contratuais de relacionamento entre organizações, governos nacionais e subnacionais.

O tema da inovação tem estado presente na gestão pública dos países da OCDE. Uma pesquisa realizada em 2016 pela Esade, com líderes sindicais, executivos e políticos sobre os temas candentes e de futuro nos países europeus, apontou para a inovação. Autoridades governamentais dos países da OCDE, reunidos em 2010, também indicaram a inovação — e a criação de um ambiente favorável a ela — como pressuposto dos governos atuais, em busca de estratégias para produzir serviços públicos com menos recursos e melhor qualidade (SCHICK, 2011). Lodge e Wegrich (2014) advertiram, entretanto, para o fato de que inovações que não consideram a existência de capacidades administrativas para executá-las não trazem solução. Por esse motivo, a inovação deve estar ligada à resolução de problemas.

## O CONTEXTO BRASILEIRO NO CICLO 1980-2015

O segundo choque mundial do petróleo atingiu igualmente a economia brasileira, jogando-a em um processo de estagflação, durante a década de 1980 e meados dos anos 90.

Em paralelo, o fim do período autoritário criou as condições políticas para a busca de institucionalização de um estado de bem-estar e o combate das imensas desigualdades sociais. Em razão desses movimentos, a Constituição de 1988 determinou a criação de um sistema universal de saúde e o amplo acesso à educação e à previdência social. Em que pese o apoio político majoritário que obtiveram, essas reformas somente começaram a ser implantadas quando condições macroeconômicas foram parcialmente recuperadas, ao final do governo Itamar e durante os governos FHC. São esses os determinantes que abrem a oportunidade de se criar a *reforma gerencial*<sup>2</sup>. Não é portanto casual que prioridade tenha sido dada à reforma do setor saúde.

Simultaneamente, os governos FHC adotaram traços liberais e promoveram ampla privatização dos ativos públicos.

Os governos Lula aprofundaram essas reformas, especialmente no que diz respeito à intervenção do Estado no combate às desigualdades (PEREIRA; PESSOA, 2016). O equilíbrio macroeconômico foi mantido graças a políticas criteriosas, mas também ao bom desempenho nas exportações de *commodities*. O processo de descentralização das políticas públicas no campo social se in-

---

2 Nome dado à reforma administrativa esboçada pelo ministro Luiz Carlos Bresser Pereira no primeiro mandato de FHC e expressa no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (de 1995).

tensificou, conferindo papel mais ativo a estados e municípios na oferta de serviços públicos.

O populismo cambial (BRESSER PEREIRA, 2016) e a queda dos preços internacionais de *commodities* levaram, durante o governo Dilma, a uma desaceleração da economia e à queda de receitas e políticas de intervenção estatal — no câmbio, nos juros e nos investimentos —, dando origem a uma grave crise fiscal, ao lado da perda de atratividade do país para investimentos privados.

## **TRANSFORMAÇÕES DA GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL**

Mudanças importantes aconteceram na gestão pública brasileira a partir da promulgação da Constituição de 1988, na qual podemos identificar as seguintes diretrizes:

- “a obrigatoriedade do concurso para todos os cargos públicos;
- a descentralização da prestação de serviços para as esferas estadual e municipal;
- a participação dos cidadãos na formulação e controle das políticas públicas;
- a obrigatoriedade do planejamento em todos os governos” (LEVY; COELHO; MOTA, 2015).

Em seguida, a *reforma gerencial* de 1997 caracterizou-se por propor uma **nova estrutura** para a administração pública, com o fortalecimento de um núcleo estratégico — conjunto de organizações responsáveis por elaborar e monitorar as políticas públicas — e com novos formatos organizacionais para ativida-

des exclusivas (*agências executivas*) e não exclusivas (*organizações sociais*), terceirização das atividades de apoio e privatização das atividades que interessaria ao mercado desenvolver.

A reforma gerencial: (1) estabeleceu uma nova forma de relação entre a elaboração e a execução de políticas: a contratualização, ao responsabilizar as agências e organizações sociais pelos **resultados** alcançados; (2) incluiu o controle social como mecanismo de monitoramento da atividade governamental, especialmente das organizações sociais, organizações pertencentes ao terceiro setor; (3) reforçou a importância do serviço civil para a realização de atividades de Estado, preconizando a competência técnica, o comportamento ético, a autonomia razoável e a capacidade política; e (4) incorporou as novas tecnologias de informação e comunicação para promover a transparência e dar mais eficiência aos processos internos e de interface com o cidadão.

O quadro de mudanças institucionais desse período pode ser completado com a menção da Lei de Responsabilidade Fiscal, sancionada em 2000.

Os dois mandatos do presidente Lula não se caracterizaram por uma política integrada de gestão pública; antes, por intervenções isoladas. Foram as próprias políticas públicas — finalísticas — de saúde, educação, desenvolvimento social, etc. que “puxaram” a gestão (ABRUCIO, 2014; MORAES, 2010). Na esfera federal, o uso do modelo de organizações sociais para prestação de serviços públicos não progrediu durante esse período, sendo retomado somente no primeiro mandato da presidente Dilma Roussef. Entretanto, maior destaque foi dado ao modelo de parcerias público-privadas, especialmente para a consecução

de obras de infraestrutura. Ainda no campo de novos arranjos, cumpre mencionar a aprovação da Lei de Consórcios, de 2005, que deu amparo legal a parcerias entre os entes governamentais.

Durante os governos Lula, intensificaram-se os concursos públicos na esfera federal, povoando-se uma série de organizações, dentre as quais as agências reguladoras, criadas no período FHC.

Ainda há que destacar o fortalecimento das áreas de controle e a Lei de Acesso à Informação, com vistas a ampliar a integridade.

Os novos caminhos criados para a participação social, através de conselhos e conferências, foram sustentados por um conjunto de apoios institucionais, dentre os quais o Marco Regulatório do Terceiro Setor, de 2015.

As novas orientações, emanadas da Constituição, e as propostas da reforma gerencial, traduzidas na Emenda Constitucional n. 19, passaram a ser implementadas nos estados, principalmente, e nos municípios, somente a partir dos anos 2000, quando, de fato, sua situação fiscal começou a melhorar e as demandas resultantes das políticas interfederativas passaram a exigir estruturas e recursos governamentais.

A paisagem da gestão pública brasileira mudou substancialmente no período analisado. Utilizando como *proxy* os dados provenientes dos congressos do Consad<sup>3</sup>, observa-se que:

---

3 O Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Administração (Consad) patrocina um congresso anual de Gestão Pública, durante o qual se apresentam as melhores práticas e pesquisas oriundas de todo o país, desenvolvidas por organismos governamentais dos três poderes e das três esferas de governo, bem como pela academia.

- a construção de um serviço civil profissionalizado tem sido uma prioridade dos governos, e as diversas dimensões de sua gestão vêm sendo progressivamente aperfeiçoadas;
- a “gestão para resultados” vem-se disseminando, em particular em algumas das políticas públicas (como segurança pública, saúde, desenvolvimento social, etc.);
- a construção de um *public domain*, no qual interagem por objetivos comuns o setor público, o setor privado e o terceiro setor, vem-se dando através da adoção dos novos formatos organizacionais;
- os mecanismos de participação e governança estão avançando;
- atenção vem sendo dada ao aperfeiçoamento dos mecanismos de compras públicas e de controle e qualidade do gasto público;
- o governo eletrônico, no *front* e no *back office*, vem-se disseminando.

Entretanto, nem a existência da legislação nem a presença de governos e/ou organismos inovadores e eficientes representam a realidade brasileira — nem mesmo em termos médios. Os avanços para uma gestão pública mais ágil e transparente ocorreram principalmente nos estados do Sudeste, medianamente nos estados do Sul, Centro-oeste e Nordeste, em uma parte da esfera federal e em poucos municípios.

Em 2013, um grupo de especialistas elaborou um documento com sugestões para a melhoria da gestão pública, especialmente dirigido para os candidatos à Presidência da República e aos

governos estaduais<sup>4</sup>, o qual serve como um indicativo dos principais desafios à gestão pública no Brasil. Nele, os especialistas destacaram o mau equacionamento da relação entre política e administração.

Aspecto sempre controverso, mesmo no âmbito dos países que adotaram o modelo de Westminster ou misturam presidencialismo com parlamentarismo (SULEIMAN, 2003), a ocupação de cargos comissionados por indicação política, nas proporções que assume no Brasil, vem comprometendo maciçamente o desempenho da administração pública. Tão maiores são os prejuízos quanto mais ampla e/ou instável for a correlação de forças que se comprometem em um arranjo de coalizão<sup>5</sup>.

Além de imporem diferentes marcas de gestão, multiplicam-se as estruturas desnecessárias para acomodar parceiros, dificultando, ademais, a adoção de uma “gestão para resultados”.

Um orçamento por resultados e o fortalecimento do planejamento, inclusive de longo prazo, também entraram na lista de proposições. Sem uma “gestão para resultados” não é possível mensurar o desempenho nem, portanto, elaborar estratégias de aprendizado e melhoria contínua.

A criação do *public domain* entre nós ainda está prejudicada por um quadro legal confuso, que impede mais eficiência e o

---

4 Disponibilizado na internet, em: <https://issuu.com/reformadagestaopublica>

5 “Há forte relação entre as três variáveis da coalizão — tamanho, heterogeneidade e compartilhamento de poder — e o custo de gestão. Maior número de partidos, maior heterogeneidade ideológica e menor compartilhamento de poder com os parceiros estão associados a maior custo de governabilidade”(PEREIRA; PESSOA, 2015).

controle racional das organizações públicas. Por essa razão, os especialistas reforçaram a necessidade de se adotar a Lei Orgânica da Administração Pública, proposta por uma comissão de juristas ainda ao longo do segundo mandato do governo Lula.

A simplificação legal, apontada como necessária pelo documento, tem sido solicitada por um amplo espectro de atores<sup>6</sup>. Não somente as regulações são complexas, como seu impacto, em termos de eficiência, não avaliado.

Há muito o que avançar em termos de compras governamentais, apontaram os especialistas, especialmente em relação à polêmica Lei de Licitações, mas também em relação ao uso da tecnologia da informação.

Por fim, o documento destaca a necessidade de criar as condições para a implementação de políticas federativas, hoje acentuadamente bloqueadas devido ao mau funcionamento de pelo menos metade das prefeituras do país<sup>7</sup>.

---

6 “O relatório Doing Business, do Banco Mundial, aponta avanços em muitos países em desenvolvimento, mas, no caso brasileiro, as mudanças têm sido escassas e de alcance limitado. Somadas e ponderadas todas as notas, o Brasil, como no ano anterior, ficou em 130º lugar na classificação geral, logo depois de Bangladesh e um posto à frente da Nigéria. Só um dos Brics, a Índia, apareceu em posição pior, a 132ª. A África do Sul ocupou o 39º posto, a China, o 91º, e a Rússia, o 112º. A Itália, terceira maior economia da zona do euro, foi a 73ª colocada, mas, de modo geral, as potências capitalistas foram bem classificadas, com os Estados Unidos em 4º lugar, depois de Cingapura, Hong Kong e Nova Zelândia” (KUNTZ, 24/10/2012). Em 2016, o Brasil foi classificado em 116º lugar.

7 “Apenas 61 dos mais de cinco mil municípios brasileiros geram receitas suficientes para pagar seus funcionários”, mas recebem 25% dos impostos arrecada-

## SEMELHANÇAS, DIFERENÇAS E DESAFIOS NA GESTÃO PÚBLICA

A trajetória percorrida pelos países da OCDE mostra quais movimentos são, em larga medida, “contemporâneos” e se irradiam, também, para os países em desenvolvimento. Podemos verificar que o Brasil foi vítima, com atraso de alguns anos, da queda do crescimento econômico que afetou os países da OCDE durante os anos 1970. A recuperação desses países veio mais cedo e se tornou pronunciada nos anos 1990. De fato, as políticas neoliberais promoveram crescimento, mas também deixaram atrás de si um rastro de iniquidades sociais. Nesse mesmo período, o Brasil adotou políticas até certo ponto contraditórias, promovendo a liberalização da economia, ao mesmo tempo em que tentava expandir seu contrato social. Os países centrais chegaram a um limite de crescimento, com a eclosão da crise financeira de 2008, da qual se vêm recuperando lentamente. Os impactos do declínio da atividade econômica internacional, especialmente dos preços internacionais das *commodities*, além das razões assinaladas anteriormente, passaram a afetar profundamente o Brasil a partir de 2012.

Encontram-se, pois, com intensidades diversas, tanto os países da OCDE quanto o Brasil, em um ciclo contracionista, o que lhes impõe a necessidade de enfrentar o desafio da **inclusão social** (OCDE, 2015) em um momento de queda de receitas e de necessários ajustes fiscais. Simultaneamente, crescem os de-

---

dados (FIRJAN, 2015). Embora não sejam indicativas da precariedade dessas administrações, as baixas receitas servem como indício de sua fragilidade.

safios colocados pelos **problemas transnacionais**, sejam eles os ambientais, os epidêmicos — com o recente surto de zika — ou os da imigração a partir de zonas conflagradas.

A gestão pública, em ambas as realidades, tem procurado responder aos constrangimentos econômicos e políticos de sociedades mais complexas, menos uniformes e mais reativas. Em um campo e outro, os Estados nacionais transitam para uma conformação distinta daquela que tiveram no século 20. Suas fronteiras tornaram-se mais porosas, sejam elas entendidas em sentido estritamente físico — pela união resultante de tratados e coalizões internacionais —, sejam elas entendidas no âmbito das instituições, que se associam, independente da natureza pública ou privada. Não se trata necessariamente do declínio do Estado nacional, como mostram alguns autores, mas de sua transformação.

*O que proponho aqui, portanto, é que as abordagens que argumentaram pela continuada relevância (para alguns, continuada centralidade institucional) dos Estados venceram este debate porque o conjunto de seus fundamentos teórico-conceituais, seu instrumental de análise e demais categorias mobilizadas para abordar a questão do Estado na virada do século 21, demonstrou ser muito mais consistente, articulado e efetivo, embora não inteiramente completo, para a compreensão das dinâmicas sociais contemporâneas do que o arsenal apresentado pelas variantes da tese do declínio do Estado nacional. Nestes termos, a crise em curso ‘apenas’ tornou evidentes aspectos mais fundos e irreduzíveis desta centralidade continuada dos Estados, argumentada por estas abordagens (ACCO, 2009)*

Mas essa nova configuração exige novas competências, como indicaram Lodge e Wegrich (2014). No Brasil, encontramos em fase de construção dessa burocracia mais qualificada, embora suas competências nem sempre estejam em conformidade com o “curto prazismo” e a excessiva politização que domi-

nam a condução das estruturas administrativas (MOTA; LEVY; COELHO, 2015), levando frequentemente a um desperdício de capital humano.

Ao mesmo tempo, é preciso observar que nem sempre os recrutamentos feitos refletem, de fato, as **necessidades presentes e futuras dos governos**, obedecendo, com frequência, a dinâmicas corporativas que progressivamente estão bloqueando a produtividade do setor público (MENDES, 2015).

De outra perspectiva, os dois campos têm avançado na criação de instâncias participativas. No Brasil, entretanto, com frequência vemos essas instâncias dominadas por um grupo restrito de interesses. Novos desdobramentos deveriam dar ensejo à sua **democratização**.

Observa-se, de um lado e de outro, uma preocupação ampliada com as questões de transparência, entendida como alavanca à participação, ao controle social e/ou como fortalecimento da **integridade**. Vimos que essa questão vem-se internacionalizando, envolvendo os órgãos de controle em redes de apoio mútuo<sup>8</sup>.

A ênfase em **resultados** pode ser encontrada em ambos os lados, embora de modo limitado no Brasil, em virtude da relação entre administração e política, como foi destacado anteriormente.

Também encontramos semelhanças no que diz respeito ao incentivo à **inovação**. Ainda que de modo restrito, viu-se crescer aqui esse movimento nas últimas duas décadas, com a criação de inúmeros prêmios, concedidos pelo governo federal e por alguns governos estaduais.

---

8 Sobre essa questão, cf. nota de rodapé 2.

A existência de legislações excessivas e complexas compromete as gestões pública e privada. Indicamos anteriormente os constrangimentos causados por uma **burocratização** pesada, que se torna um custo Brasil. Mas o mesmo pode ser dito a respeito do funcionamento das organizações públicas, nas quais os órgãos de controle são obrigados a verificar o cumprimento de normas eventualmente desnecessárias.

É importante reiterar que, dentre os entes da Federação, são de fato os municípios os de gestão mais precária, comprometendo a prestação de serviços, sobretudo para as populações mais pobres.

## **PARA CONCLUIR**

A crer na visão dos atores e autores aqui revisados, há claras tendências que se mostram “contemporâneas” na gestão pública, no sentido de se estenderem a um grupo mais amplo de países, que não só os países centrais. O Brasil vem acompanhando e experimentando introduzir inovações que podem promover melhorias na oferta das atividades governamentais. Um grupo significativo de governos subnacionais e organizações federais tem evoluído para novos patamares de qualidade, mas a generalização dessas práticas ainda encontra obstáculos no funcionamento do sistema político. Talvez a crise que o país atravessa traga a oportunidade de superar esses limites.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. *Três agendas, seus resultados e um desafio: balanço recente da administração pública federal brasileira*. Mimeografado.

ACCO, M. A. *Para onde vão os Estados Nacionais?: Abordagens da teoria social contemporânea sobre as pressões para a transformação dos Estados nacionais na virada para o Século XXI*". 2009. 386 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) — Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2009.

BLIJLEVEN, W.; CURRY, D.; WALLE, S. V. Las tendencias de reforma del sector público en Europa: los puntos de vista académico y profesional. *Boletín del Instituto de Gobernanza y Dirección Pública del ESADE*, Barcelona, n. 31, feb. 2016. Disponível em: <http://www.esade.edu/public/modules.php?name=news&idnew=1034&idissue=70>

BRESSER PEREIRA, L. C. *Modelos de estado desenvolvimentista*. São Paulo: FGV/EESP, 2016. (Texto para discussão, 412).

BUCCI, E. A corrupção entre o passado e o futuro. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, p. A2, 4 fev., 2016.

DUSSANGA LAGUNA, M. I. Gobernar en el siglo XXI: los desafíos que afrontan las administraciones públicas en la actualidad. *Boletín del Instituto de Gobernanza y Dirección Pública del ESADE*, Barcelona, n. 31, Feb. 2016.

EGGERS, W. D.; MACMILLAN, P. *Gov2020: a Journey into the Future of Government*. Abu Dhabi: United Arab Emirates, 2015. (The Government Summit Thought Leadership Series).

FIRJAN IFGF 2015 - Índice FIRJAN de Gestão Fiscal - Ano Base 2013: Recorte Municipal, Abrangência Nacional. Rio de Janeiro: Federação das Indústrias do Rio de Janeiro, 2015.

HERTIE SCHOOL OF GOVERNANCE. *The Governance Report 2014*. Oxford: Oxford University Press, 2014.

KUNTZ, R. Um país emperrado. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, p. B8, 24 out. 2012.

LEVY, E.; COELHO, F.; MOTA, M. M. *Profissionalização do serviço público e democracia no Brasil*. Trabalho apresentado ao 20º Congresso Internacional del CLAD, Lima, Peru, 2015.

LODGE, M.; WEGRICH, K. Introduction: governance innovation, administrative capacities, and policy instruments. In: LODGE, M.; WEGRICH, K. (Ed.). *The problem-solving capacity of the modern State: governance challenges and administrative capacities*. Oxford: Hertie School of Government/HSG; Oxford University, 2014. Cap. 1, p.1-24

MORAES, M. V. E de. *Políticas inovadoras de gestão no Brasil*. Trabalho apresentado ao 3º Congresso CONSAD de Gestão Pública, Brasília, DF, 2010. 30p.

MOTA, M. M.; Levy, E.; COELHO, F. *Fatores que afetam a rotatividade e perda de talentos na administração pública brasileira — o caso dos*

gestores públicos. Trabalho apresentado ao 20º Congreso Internacional del CLAD, Lima, Peru, 2015.

PEREIRA, C.; PESSOA, S. PSDB e PT discordam mais sobre alianças do que sobre inclusão. . Ilustração Sergio Sister. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 11 out. 2015. Caderno Ilustríssima , p. 4-5.

SCHAFRITZ J. M.; HYDE, A. C. *Clásicos de la administración pública*. México: Fondo de Cultura Económica, 1999. Disponível em: <http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/Clasicos.%20Admons.pdf>

SCHICK, A. OECD 50th Anniversary - Leveraged Governance: avoiding fracture and getting results. In: OECD. *Government at a Glance*. Paris, 2011. cap.1, p.17-29.

SILVA, M. M. En torno al libro. In: SCHAFRITZ, J. M.; HYDE, A. C. *Clásicos de la administración pública*. México: Fondo de Cultura Económica, 1999. p. 8-42.

SULEIMAN, E. *Dismantling democratic states*. New Jersey: Princeton University Press, 2003.

WORLD ECONOMIC FORUM. *The Global Risks Report*. 11. ed. Geneva, 2016.



# Planejamento público e avaliação de políticas

---

## **Cassiana Montesião de Sousa**

Coordenadora de planejamento e avaliação da Secretaria de Planejamento e Gestão.

## **Tarcila Peres Santos**

Especialista em políticas públicas da Secretaria de Planejamento e Gestão.

## **Sinésio Pires Ferreira**

Assessor da Secretaria de Planejamento e Gestão.



## INTRODUÇÃO

Planejamento e avaliação são dois processos complementares. Se por planejar entende-se antever um futuro desejado, definir uma estratégia para alcançá-lo, traçar os caminhos e identificar os passos necessários para tanto, avaliar significa verificar se os passos previstos estão sendo dados, se os caminhos percorridos são os melhores para se chegar ao destino desejado e se esse destino foi, de fato, atingido. A necessidade do primeiro é evidente, pois não se vai a lugar nenhum sem se decidir *a priori* o destino a que se quer chegar e de que modo. E é esse caráter apriorístico do planejamento que exige sua avaliação, não só porque o futuro é inescapavelmente incerto, mas também porque planejar implica antecipar percepções, interações, comportamentos e respostas de diferentes agentes que dependem das conjunturas sociais, econômicas e políticas, sobre as quais os gestores têm pouca ou nenhuma influência. Ademais, não custa

ressaltar que, no caso do governo, os recursos utilizados para a implantação de políticas, programas e projetos são públicos, logo, tais iniciativas devem gerar resultados relevantes para a sociedade e ser geridas com a máxima eficiência e economicidade.

A Figura 1 mostra a complementaridade do planejamento e da avaliação. Da ótica do planejamento, a figura destaca as conexões lógicas — cadeia de resultados — entre os resultados esperados pela atuação governamental e os passos previstos para que tais resultados sejam alcançados. Assim, para transformar a situação atual na direção desejada, é preciso definir os **resultados** que se quer alcançar; os **produtos** que deverão ser gerados

**FIGURA 1: PLANEJAMENTO E AVALIAÇÃO**



para alcançá-los e a quem devem ser entregues; e quais e quantos **recursos** devem ser mobilizados para gerá-los e distribuí-los. Decerto, por trás dessas definições, há uma opção estratégica, ou ao menos teórica, representada por um conjunto de hipóteses sobre as relações de causa e efeito entre cada um desses passos e os que os sucedem, que deverão transformar a situação atual para a desejada.

A “validade” desses pressupostos deve ser verificada da ótica da avaliação. Para cada passo (recursos, produtos, resultados) pode haver um ou mais procedimentos avaliatórios específicos, com vistas a fazer essa verificação. No âmbito dos recursos, pode-se avaliar se os que estão disponíveis são suficientes para gerar os produtos previstos, se a forma adotada para organizá-los é a mais adequada (avaliação de processo) ou a mais econômica (avaliação de eficiência) para gerar os produtos previstos. Da perspectiva dos produtos, é possível verificar se o volume gerado corresponde ao previsto (avaliação de eficácia) ou se estão sendo entregues no prazo estimado e para o público almejado. Da ótica dos resultados, a avaliação pode verificar se as entregas, de fato, fazem diferença na vida de seu público-alvo ou da comunidade em que se encontram (avaliação de impacto).

De modo geral, pode-se mesmo avaliar a validade das hipóteses que sustentam a lógica da intervenção. Como se vê, a palavra avaliação carrega múltiplos significados, que correspondem a distintos procedimentos passíveis de serem adotados, mas todos eles visam verificar a validade dos pressupostos do planejamento.

O sucesso das iniciativas governamentais depende, portanto, da qualidade desses dois elementos essenciais e indissociá

veis: o planejamento e a avaliação. O Manual de Planejamento, Monitoramento<sup>1</sup> e Avaliação, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, afirma:

*(...) boas intenções, programas e projetos ambiciosos e grandes volumes de recursos financeiros não são suficientes para garantir que os resultados sejam atingidos. A qualidade dos planos, programas e projetos e a adequação da forma de utilização dos recursos são fatores críticos de sucesso. Para ampliar as probabilidades de sucesso deve-se atentar para áreas comumente mais frágeis dos programas e projetos (...)* (UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM, 2009, p. 6).

E conclui:

*Bom planejamento combinado com o adequado monitoramento e avaliação são decisivos para garantir a efetividade dos programas e projetos. O bom planejamento ajuda a focalizar os resultados que importam, enquanto o monitoramento e a avaliação permitem aprender com os desafios e sucessos do passado e informar os tomadores de decisão se as atuais e as futuras iniciativas são as mais adequadas para melhorar a vida das pessoas e ampliar suas possibilidades de escolha* (Idem, p. 7).

As iniciativas da Secretaria de Planejamento e Gestão, que serão apresentadas neste artigo, buscam aprimorar os instrumentos de planejamento governamental, sobretudo o Plano Plurianual, as ferramentas e procedimentos para seu monitoramento, e difundir no âmbito da administração estadual a prática da avaliação.

---

1 Na Figura 1 e comentários a ela associados, apenas para simplificar a exposição, não se distinguiu o monitoramento da avaliação, mas cada um desses processos terá tratamento específico nas seções subseqüentes deste artigo.

## **PLANEJAMENTO: O NOVO PPA<sup>2</sup>**

O orçamento está entre os mais importantes instrumentos de planejamento disponíveis aos gestores públicos. Ainda que nem sempre seja utilizado com esse fim, há consenso entre os estudiosos do tema de que o orçamento cumpre três funções: planejamento, gestão e controle (CORE, 2001). Entretanto, ainda que se admita a presença dessas três dimensões no processo orçamentário, não se pode negar que raramente recebem a mesma atenção e que, na verdade, sua convivência gera permanente tensão (CULAU, 2005). A história do processo orçamentário confunde-se com o acirramento dessas tensões, e seus eventos mais significativos correspondem às tentativas, nem sempre bem-sucedidas, de aumentar o protagonismo de uma dessas dimensões em detrimento de outra (GIACOMONI, 2007; MACHADO, 2002; CULAU, 2005).

CORE (2001) criou uma tipologia de orçamento segundo o grau de predominância dessas dimensões, que, grosso modo, sugere sua trajetória histórica:

1. orçamento tradicional: centra-se no controle dos gastos e no cumprimento de tetos orçamentários estipulados às unidades orçamentárias em termos de objetos de gasto (pessoal, serviços de terceiros, etc.). Seu sistema de informações se vale da classificação pormenorizada das despesas, segundo esse critério (CORE, 2001, p. 18);
2. orçamento de desempenho: preocupa-se com o trabalho a ser feito e as realizações a serem alcançadas, e seu sistema

---

2 As opiniões contidas nesta seção são de exclusiva responsabilidade dos autores.

de informações delimita funções, projetos e atividades, evidenciando as necessidades de recursos necessários aos trabalhos a serem realizados (CORE, 2001, p. 18); e

3. orçamento-programa: visa a racionalizar o processo de fixação das políticas públicas, por meio da avaliação das alternativas de atuação. Isso implica a necessidade de informações sobre seus resultados, inclusive do volume de produtos por elas gerados (CORE, 2001, p. 18; e CULAU, 2005, p. 203).

A evolução do processo orçamentário brasileiro é bom exemplo dessa concepção. Em sua origem, era evidente a predominância da dimensão de controle, que pode ser constatada na definição da lei orçamentária proposta pelo ministro Aliomar Baleeiro, um dos grandes juristas brasileiros, cuja obra ainda é referência nos campos do Direito Tributário e Administrativo:

*(...) ato pelo qual o Poder Legislativo prevê e autoriza ao Poder Executivo, por certo período e em pormenor, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do País, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei (BALEIRO, 1955).*

Desde então, foram várias as iniciativas para ampliar o escopo do orçamento, buscando integrá-lo aos processos de gestão e planejamento públicos. Um dos marcos dessa trajetória foi a promulgação da Lei n. 4.320, em março de 1964, nos últimos dias do governo João Goulart. Essa lei, que já completou 50 anos e passou sem maiores percalços por três mudanças constitucionais, ainda hoje rege os orçamentos públicos.

São inúmeros os legados e as virtudes dessa lei, como a introdução do conceito de orçamento-programa na legislação

brasileira<sup>3</sup> e o que Conti e Pinto (2014) ressaltaram: “*a formulação da lógica essencial de que programas pressupõem correlação finalística entre dotação de valores para atingir metas quantitativamente mensuradas em unidades de serviços e obras a serem alcançadas*”.

Mesmo com tais virtudes, os avanços implícitos na noção de orçamento-programa foram muito menores do que sugerem os termos dessa lei e são múltiplas as explicações para esse fenômeno (ver, dentre outros, CONTI; PINTO, 2014; CORE, 2001; GUEDES, 1999; e TEIXEIRA MACHADO, 1967). Uma delas (GUEDES, 1999) sustenta que, nos debates da época, o superdimensionamento dos aspectos técnicos da confecção do orçamento estaria associado a uma espécie de despolitização do orçamento, própria do período autoritário em que vivia o país.

Ao longo desse período, introduziu-se uma série de mudanças no processo orçamentário que, embora com potencial capacidade de alterá-lo em profundidade, frustrou-se quase que integralmente. O caso mais emblemático foi o artigo 15 do Decreto-lei n. 200, de 1967, que, ao promover importante reforma na administração pública brasileira<sup>4</sup>, estabeleceu que:

*a ação administrativa do Poder Executivo obedecerá a programas gerais, setoriais e regionais de duração plurianual, elaborados através dos órgãos de planejamento, sob a orientação e a coordenação superiores do Presidente da República.*

---

3 A despeito do irônico comentário de Machado (1967): ninguém explica e ninguém, em consequência, entende, [porque] a Lei n. 4.320 passou a ser denominada a lei do orçamento-programa (p. 1.161).

4 Sobre a importância da reforma administrativa instituída pelo Decreto-lei n. 200/1967, ver Guedes (1999)

*§ 1º Cabe a cada Ministro de Estado orientar e dirigir a elaboração do programa setorial e regional correspondente ao seu Ministério e ao Ministro do Planejamento e Coordenação Geral auxiliar diretamente o Presidente da República na coordenação, revisão e consolidação dos programas setoriais e regionais e na elaboração da programação geral do Governo.*

Seu artigo 16 foi ainda mais longe, ao definir:

*Em cada ano, será elaborado um orçamento-programa, que pormenorizará a etapa do programa plurianual a ser realizada no exercício seguinte e que servirá de roteiro à execução coordenada do programa anual (BRASIL, 1967).*

Se esse Decreto-lei teve a virtude de dar destaque à dimensão do planejamento no processo orçamentário, seu caráter excessivamente centralizador e tecnicista, típico do regime autoritário de então, confinou o próprio orçamento à condição de mero executor dos programas definidos no plano plurianual. Isso implicaria um orçamento tão inflexível às demandas sociais (que, à época, talvez pudessem ser desconsideradas) e às vicissitudes da conjuntura que, se adotado, tornar-se-ia virtualmente inexecutável.

Não por acaso, e a despeito de suas grandes pretensões, o resultado prático desse Decreto-lei — e isso é consenso entre os estudiosos do tema — não foi muito além da “*classificação de todas as categorias econômicas em Programas e Subprogramas, subdivididos estes em Projetos e Atividades*” (MACHADO, 1967, p. 1.173). Ou seja, “*o programa assumiu a característica, apenas, de mais uma categoria de classificação ligada à estrutura da organização*” (CORE, 1999, p. 23).

Essa ênfase classificatória encontrou solo fértil naquele período e atingiu seu auge em 1974, com a publicação da Portaria

n. 9 (BRASIL, 1974), que unificou a classificação programática para todos os entes federados. O resultado desse processo foi desenhar o orçamento

*utilizando o programa, o subprograma, o projeto e a atividade como simples categorias de classificação, possivelmente estantes, tal como se utilizavam antigamente pessoal, material de consumo, material permanente, serviços de terceiros e encargos diversos ou como se usam, com base na lei n. 4.320/64, as categorias econômicas. Na verdade, perdeu-se a noção de que o produto final esperado, ou seja, o objetivo quantificado em meta é o cerne do orçamento-programa (MACHADO, apud CORE, 1999, p. 24).*

Assim, a pretensão de se dispor de um plano ao qual se subordinaria o orçamento frustrou-se por completo. Ao contrário, a prática orçamentária continuou distante de incorporar a dimensão de planejamento, situação que perdurou ao longo de todos os governos militares e só voltou à discussão no processo constituinte de 1988.

Como se sabe, a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), no que foi acompanhada pela Constituição do Estado de São Paulo, de 1989, estabeleceu o chamado “sistema orçamentário”. Seu artigo 165, que abre a “Seção II — Do Orçamento”, determina<sup>5</sup>:

*Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:*

- I - o plano plurianual;*
- II - as diretrizes orçamentárias;*
- III - os orçamentos anuais.*

Ao Plano Plurianual (PPA) cabe estabelecer “as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de

5 Para um histórico dos debates na Assembleia Constituinte sobre o sistema orçamentário, v. Afonso (1999).

*capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (BRASIL, 1988, art. 165, §1º).*

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, “*incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subseqüente, (e) orientará a elaboração da lei orçamentária anual (...)*” (BRASIL, 1988, art. 165, §2º)

Já a Lei Orçamentária Anual (LOA), que compreende o orçamento fiscal, o orçamento de investimento das empresas estatais e o orçamento da seguridade social, estabelece “*estimativa da receita e fixação da despesa orçamentária e autoriza anualmente dotações orçamentárias para cada categoria de programação (...)*” (GREGGIANIN, 2005, p. 13).

Assim, a Constituição Federal de 1988 resgata a dimensão de planejamento no âmbito do sistema orçamentário e, acompanhando o Decreto-lei n. 200/1967, define um instrumento próprio para corporificá-la: o Plano Plurianual. Ainda que seus resultados não tenham sido os esperados, como se verá adiante, provocaram importantes mudanças no processo orçamentário brasileiro. Os primeiros PPAs, se pouco contribuíram para essas mudanças, permitiram acumular conhecimentos que se materializaram no PPA do governo federal de 2000-2003. O maior avanço que esse plano introduziu foi dar relevo ao programa como unidade de gestão, também incorporado ao orçamento, abandonando a chamada classificação funcional-programática.

A nova centralidade do programa na estrutura orçamentária representou muito mais que o estabelecimento de uma lin-

guagem comum aos seus instrumentos, o que já seria um grande avanço, mas também levou a: i) explicitação das políticas públicas pretendidas em face das previsões orçamentárias; ii) maior transparência do orçamento, revelando o esforço fiscal dirigido aos diferentes programas; iii) desenvolvimento de um processo sistemático de monitoramento dos resultados dos programas e ações; e iv) maior visibilidade das mudanças nas prioridades governamentais, refletidas nas alterações do plano (PAULO, 2010, p. 178). Esses legados — maior transparência e desenvolvimento de instrumentos de gestão — perenizaram-se no processo orçamentário brasileiro.

Porém, as ambições daquele PPA eram muito maiores do que os avanços obtidos, pois pretendiam implementar uma gestão voltada prioritariamente a resultados<sup>6</sup>. Não é tão simples explicar esse descompasso entre a intenção e o resultado do PPA, mas, talvez, os conflitos interpretativos<sup>7</sup> de seu papel no sistema orçamentário<sup>8</sup> sejam uma boa pista. Para Faria (2011), por exemplo, foram exatamente esses conflitos que contaminaram a estruturação e a organização do PPA na esfera federal — que se reproduziu nas demais Unidades da Federação — e transforma-

---

6 Ver Paulo (2010).

7 Para uma síntese desse debate, ver Faria (2011).

8 Possível fonte desses conflitos reside no fato de até hoje não ter sido elaborada a lei complementar prevista na Constituição Federal, que disporia sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual (BRASIL, 1988, art. 165, §9º).

ram-no em uma espécie de orçamento, exaustivo e detalhado, distanciando-se do que se espera de um plano estratégico, seletivo e concentrado nas prioridades (FARIA, 2011).

A conclusão semelhante chegou Greggianin (2005), após avaliar o PPA do governo federal de 2004 a 2007. Para ele, esse instrumento assumiu estrutura idêntica à orçamentária, despidendo-se do papel que lhe foi atribuído pela Constituição. Sua conclusão, em boa medida ainda válida, foi a de que o PPA, à medida que foi ganhando estrutura e linguagem programática idêntica à orçamentária, adquiriu as vicissitudes que atingem o próprio processo orçamentário quanto ao caráter financeiro, detalhista e rígido (GREGGIANIN, 2005, p. 18) e, assim, distanciou-se de seu papel constitucional: o do planejamento governamental. Outros estudos e avaliações de diferentes PPAs chegaram a conclusões semelhantes<sup>9</sup>, como o de Sanches (2007), que observou o

*(...) caráter estritamente formal dos PPAs produzidos nos últimos quinze anos, cuja larga abrangência, excessivo detalhamento (autênticos “orçamentos”) e precária indicação das reais prioridades — ao lado de formulações generalizadoras —, os têm tornado destituídos de utilidade prática, pois representam mais “cardápios” (guarda-chuvas de opções para qualquer coisa que se queira fazer) do que criteriosas “escolhas”. Essa situação constitui a negação do substrato básico da ação de planejar, que é, sobretudo, avaliar, prever e escolher (...)* (SANCHES, 2007).

Convém chamar a atenção para o fato de que o PPA 2012-2015 do governo federal representou uma ruptura com essa visão, pois deixou de contemplar as ações individualmente, agrupando-as em iniciativas, isto é entregas à sociedade, resultantes

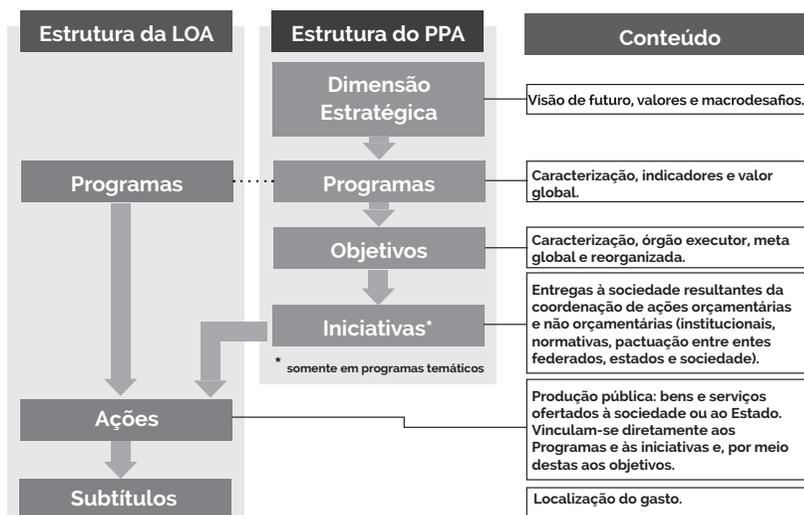
---

9 Dentre outros, Almeida; Nerosky (2006); Paulo (2010); e Padilha (2009).

da coordenação de ações orçamentárias e não orçamentárias (BRASIL, 2013). Assim, os elos diretos entre o PPA e as leis orçamentárias passaram a ser os programas, enquanto as iniciativas do PPA conectam-se às LOAs indiretamente, por meio do detalhamento das ações que as compõem (Figura 2).

Tal opção, como afirma o *Roteiro do Processo Orçamentário*, publicado pelo Ministério do Planejamento em 2013, “buscou evitar a sobreposição entre o Plano e o Orçamento, verificada anteriormente entre os dois instrumentos, e priorizar a relação de complementaridade existente entre eles” (BRASIL, 2013, p. 4).

FIGURA 2: ESQUEMA DA INTEGRAÇÃO ENTRE O PPA 2012-2015 E A LOA DO GOVERNO FEDERAL



Fonte: Brasil (2013, p. 4).

## **AS INICIATIVAS DO GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Embora os objetos dos estudos e diagnósticos mencionados na seção anterior tenham sido os vários PPAs do governo federal, suas conclusões se aplicam, sem maiores reparos, aos demais Unidades da Federação, inclusive São Paulo, que se espelharam na União para elaborar seus respectivos planos. Assim, pode-se afirmar que, também no caso paulista, o caráter de instrumento de planejamento do PPA foi subvertido e com ele a preocupação com os resultados ou impactos de seus programas.

Não obstante, dispõe-se desse instrumento e persistem os avanços acima mencionados que o PPA introduziu no processo orçamentário. Cabe, portanto, ao próprio governo aperfeiçoá-lo e resgatar o papel a ele atribuído pelo constituinte: o de instrumento, por excelência, de planejamento da administração pública, no âmbito do sistema orçamentário. Embora com objetivos semelhantes aos que sustentaram as mudanças do PPA do governo federal, a trajetória encontrada pelo Estado de São Paulo para promover as mudanças foi distinta.

Tal como no caso federal, a busca por resgatar a dimensão estratégica do PPA foi a motivação que levou a Secretaria de Planejamento e Gestão a realizar uma série de projetos preparatórios — dentre os quais o do Orçamento por Resultados (OpR) — e de estudos e avaliações dos PPAs estaduais anteriores. Esses estudos revelaram resultados — positivos e negativos — semelhantes aos mencionados anteriormente. Os aspectos que causaram maior preocupação e que constituíram referências im-

portantes para o redesenho do PPA foram: a) desconexão entre a dimensão estratégica do plano e os objetivos de seus programas e ações; b) pouca preocupação com seus resultados, em especial (mas não somente) de sua dimensão estratégica; c) heterogeneidade conceitual na formulação dos programas e respectivas ações; d) baixa qualidade da descrição dos resultados esperados dos programas e ações; e e) baixa qualidade dos indicadores associados a esses resultados.

Paralelamente, mediante acordo de cooperação técnica com o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Secretaria de Planejamento e Gestão implementou o projeto denominado Orçamento por Resultados (OpR). Estudos pilotos em três secretarias de Estado geraram uma metodologia para a formulação de programas, explicitando seu encadeamento lógico, inclusive com a dimensão estratégica, e a definição dos resultados e das formas de medi-los. Tal metodologia foi aplicada em outros dois casos e foi objeto de profunda avaliação externa<sup>10</sup>.

Simplificadamente, o projeto do OpR visava a redesenhar a estrutura programática das secretarias que aderiram a ele. Para tanto, essa metodologia demanda a especificação clara do que é preciso fazer para atingir os resultados almejados, destacando os vínculos causais entre os diversos níveis da atuação do órgão em questão. Para isso, oferece ferramentas e conceitos comuns, que auxiliem o desenho dos programas com seus produtos e ações, bem como a escolha dos indicadores adequados para medir e acompanhar os diferentes níveis de resultados de sua atuação.

---

10 Para uma síntese dos resultados dessas atividades, ver São Paulo (2015).

Assim, partindo dos objetivos mais amplos e de prazo mais longo estabelecidos pelas secretarias envolvidas no projeto, foram formulados os programas cujos resultados deverão contribuir para as mudanças que se esperam lograr na sociedade, expressas naqueles objetivos. Assim, formular um programa com base no OpR significa responder às seguintes questões: i) aonde se quer chegar? Ou seja, qual o resultado pretendido pelo programa e como ele contribui para o objetivo de longo prazo da secretaria? e ii) como chegar lá? Isto é, qual a intervenção, ou conjunto de produtos e ações, deve ser realizada pelo programa para que atinja o resultado almejado?

Em outros termos, uma vez definido o resultado que o programa espera alcançar, é preciso especificar e quantificar os bens e serviços que ele pretende gerar por meio de suas ações, isto é, dos processos que transformarão os insumos utilizados (recursos) em produtos a serem entregues a seu público-alvo.

Portanto, da ótica do OpR, existe, na concepção de cada programa, um encadeamento lógico-causal entre os insumos que mobiliza, os produtos que gera, os resultados que provoca e os impactos esperados na sociedade. A metodologia do Orçamento por Resultados busca explicitar essas conexões para cada programa, por meio da chamada cadeia de resultados, esquematizada na Figura 3.

Os dois primeiros níveis da cadeia — Impacto e Resultado — correspondem, respectivamente, aos objetivos de longo prazo de cada secretaria para os quais o programa se propõe a contribuir (impactos na sociedade) e aos resultados do programa propriamente ditos. Os níveis seguintes representam os Produtos

FIGURA 3: CADEIA DE RESULTADOS DE UM PROGRAMA



Fonte: São Paulo (2015 b).

Disponível em <http://www.planejamento.sp.gov.br/index.php?id=14>.

(bens ou serviços) que devem ser gerados por meio das ações do programa (que combinam Processos e Insumos), objetivando o alcance do resultado. Impactos, Resultados e Produtos são mensurados por um ou mais indicadores próprios, a fim de permitir a aferição tanto da situação atual (que se pretende modificar), quanto dos avanços obtidos ao longo da execução do programa (em direção àquela mudança).

Uma vez desenhada, essa metodologia foi testada em outros órgãos da administração estadual e submetida a rigoroso processo de avaliação externa. Somente após esses passos, considerou-se passível de ser aplicada a toda a estrutura programática do governo do Estado de São Paulo, por meio da elaboração de seu Plano Plurianual para o período de 2016 a 2019.

## PLANO PLURIANUAL 2016-2019

O Decreto n. 61.174, de 18 de março de 2015, fixou as normas para a elaboração do PPA 2016-2019. Dentre elas, importa ressaltar a expressa no §2º do artigo 3º: “*A metodologia para elaboração, monitoramento da execução e avaliação de Programas e Ações é a do Orçamento por Resultados, de acordo com o previsto no Decreto n. 57.958, de 5 de abril de 2012*” (SÃO PAULO, 2015 a).

Essa determinação, além de demonstrar a disposição do governo do Estado de São Paulo em caminhar no sentido de uma gestão dirigida a resultados, revelou a necessidade de rever seu principal instrumento de planejamento — o PPA —, adotando também a ótica do OpR em sua elaboração. Não é o caso de descrever aqui as inúmeras alterações no processo de elaboração do PPA que tal opção exigiu. Mas algumas questões, menos óbvias, que também decorreram dessa opção, merecem ser comentadas.

A mais geral delas tem a ver com o fato de os PPAs anteriores exibirem “*excessivo detalhamento e precária indicação das reais prioridades governamentais*” (SANCHES, 2007), o que torna ambíguos os papéis a serem cumpridos pelo próprio plano e pelas demais leis orçamentárias. Para superar essa ambiguidade, optou-se por introduzir mudanças no processo orçamentário, ainda que graduais, a fim de evitar potenciais riscos que alterações abruptas poderiam gerar.

Dentre essas mudanças, cabe destacar o maior relevo dado à dimensão estratégica do PPA, tornando-a parte integrante do plano, inclusive associando seus objetivos estratégicos a indicadores a serem monitorados ao longo do período de sua vigên-

cia<sup>11</sup>. Na elaboração do PPA, essa dimensão também foi reforçada, uma vez que, dentre as especificações dos programas, incluiu-se a identificação explícita dos objetivos estratégicos para os quais cada um deles pretende contribuir.

No âmbito dos programas, deu-se relevo a seus indicadores e respectivas metas, buscando ressaltar essa dimensão do PPA que, normalmente, é obscurecida pelas inúmeras minudências associadas a seus produtos e respectivos indicadores. Isso também visa a enfatizar o papel do PPA como instrumento de planejamento governamental, que não deve ser desprezado em favor de questões afeitas à execução das ações e à geração de seus respectivos produtos.

Também convém destacar que, nesse PPA, optou-se por relacionar cada programa aos produtos que ele se propõe a gerar, independentemente das ações a serem implementadas para tanto. Essa opção tem, pelo menos, duas consequências importantes: torna mais transparentes os resultados dos programas, as formas de medi-los e o estabelecimento de suas metas; e retira do PPA parte daquele detalhamento excessivo que se mencionou anteriormente. Além disso, ao fazê-lo, dá novo *status* à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que passa a ser o instrumento legal que define as metas a serem buscadas a cada ano de vigência do PPA.

Essas inovações de caráter estrutural aproximaram o PPA da ótica do Orçamento por Resultados, até então implantada na revisão da estrutura programática de apenas algumas secretarias

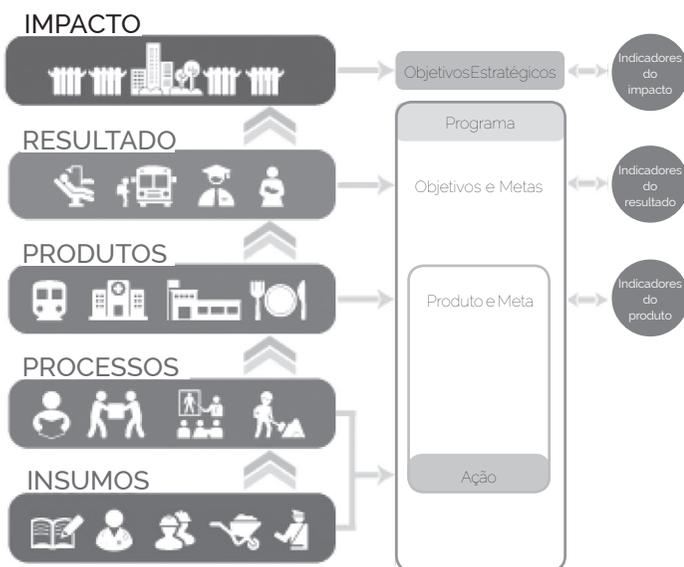
---

11 Tal decisão está expressa no art. 2º do citado Decreto n. 61.174.

de Estado e órgãos governamentais. Transportar essa metodologia para o conjunto do governo foi outro desafio enfrentado pela Secretaria de Planejamento e Gestão, que contou com a colaboração de todas as demais secretarias de Estado, durante o processo de elaboração do plano.

Um passo importante, originário daquelas experiências iniciais, foi traduzir os conceitos do OpR à linguagem orçamentária. A Figura 4 busca ilustrar esse relacionamento. Como se vê, a dimensão dos impactos da cadeia de resultados corresponde aos objetivos estratégicos que orientaram a elaboração do PPA e que são, em última instância, os sinalizadores da estratégia governa-

FIGURA 4: DA CADEIA DE RESULTADOS À ESTRUTURA PROGRAMÁTICA



mental. Como todas as demais dimensões do plano, a estratégica também será objeto de mensuração e de monitoramento. A dimensão dos resultados está associada aos programas, cujos objetivos e metas devem ser explícitos e passíveis de mensuração e monitoramento. Por fim, a dimensão dos produtos relaciona-se com os resultados das ações orçamentárias, isto é, com os bens e serviços que tais ações disponibilizarão. Também eles devem ter descritores e metas estabelecidas, além de serem passíveis de mensuração e monitoramento.

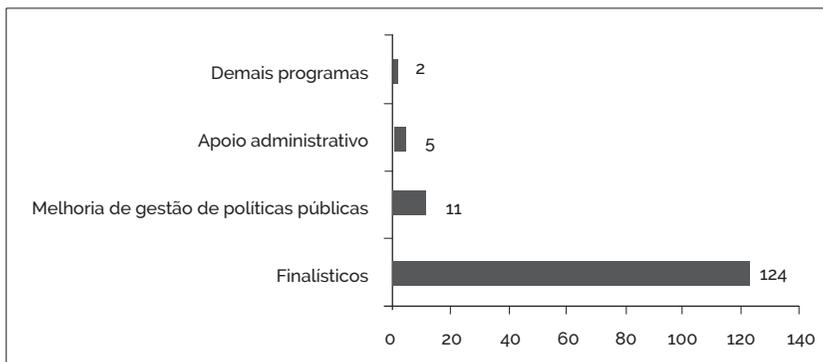
Com base nesses conceitos e em amplo instrumental técnico e operacional disponibilizado aos gestores setoriais, a Secretaria de Planejamento e Gestão coordenou o processo de elaboração dos programas de todas as secretarias de Estado e dos órgãos por ela supervisionados.

O resultado desse processo concretizou-se no projeto de lei encaminhado pelo governador à Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, que o analisou, emendou e aprovou em 28 de dezembro de 2015, quando foi promulgada a Lei n. 16.082, que institui o Plano Plurianual (PPA) para o quadriênio 2016-2019<sup>12</sup>. Ele contém 142 programas, dos quais 124 são finalísticos, 11 de melhoria de gestão das políticas públicas, cinco de apoio administrativo e dois de outros programas. A grande maioria dos recursos do PPA está alocada em programas finalísticos, o que evidencia o enfoque nos resultados, base metodológica do plano (Figura 5).

---

12 O PPA 2016-2019 está disponível em <http://www.planejamento.sp.gov.br/index.php?id=14>.

FIGURA 5: PLANO PLURIANUAL 2016-2019 – NÚMERO DE PROGRAMAS SEGUNDO SEUS TIPOS



Além dos avanços mencionados anteriormente, ressalte-se que a introdução da metodologia do OpR na elaboração do PPA contribuiu para alinhar os diferentes órgãos governamentais de três perspectivas: a estratégica — baseada nas diretrizes governamentais e nos objetivos estratégicos propostos pelo governo; a metodológica — assentada na metodologia do OpR propriamente dita; e a prospectiva — decorrente de diagnósticos e estudos prospectivos coordenados pela Secretaria de Planejamento e Gestão. Com isso, obteve-se um plano que, embora ainda tenha muito a evoluir, é mais homogêneo, tem maior integração interna e é mais transparente que os anteriores e, sobretudo, é focalizado em resultados. A seção subsequente detalha os procedimentos adotados na formulação do PPA 2016-2019.

#### ELABORANDO PROGRAMAS POR RESULTADOS

O eixo central da metodologia do OpR é o **programa**. Entende-se por programa uma intervenção conduzida por um ór-

ção ou entidade do Estado, com o objetivo de alterar certa situação inicial para uma situação desejada. A situação inicial sobre a qual o programa atuará é entendida como um problema, uma necessidade ou uma demanda específica da sociedade. A situação desejada é a mudança positiva a ser provocada pelo programa e recebe o nome de resultado.

O programa compreende um conjunto de ações que geram produtos. Os produtos são necessários para concretizar um resultado comum preestabelecido. Quando vários resultados são alcançados por diferentes programas, eles contribuem ou induzem mudanças mais amplas no conjunto da sociedade, denominadas de impactos.

A atuação governamental produzirá as mudanças desejadas na medida em que os gestores públicos tenham clareza sobre ‘aonde’ a organização pretende chegar (resultados), para então definir o ‘como’ chegar (programas).

O resultado representa o efeito (positivo) provocado no público-alvo atendido pelo programa. Esse efeito corresponde a:

1. acesso ou uso dos bens e serviços pelos beneficiários diretos do programa; e/ou
2. mudança nas condições de vida ou da situação social, econômica ou ambiental dos beneficiários dos programas, como decorrência direta da fruição dos bens e serviços.

Durante a elaboração do PPA 2016-2019, o desenho de um programa orientado a resultados, com base na metodologia do OpR, seguiu as seguintes etapas:

**Etapas 1 — Alinhamento Estratégico:** nessa fase, à luz das diretrizes e objetivos estratégicos de governo e considerando

seus diagnósticos setoriais, as secretarias definiram os problemas a serem enfrentados pelos programas do próximo PPA e projetaram os resultados esperados. Cada um dos resultados e programas foi detalhado nas etapas subseqüentes.

**Etapa 2 — Resultados dos Programas e Produtos:** nessa etapa foram desenvolvidos os elementos centrais da cadeia de resultados do programa (Resultado e Produtos). No que compete ao resultado, os elementos foram: público-alvo do programa; indicadores para medir o resultado do programa; e pressupostos que sustentam a viabilidade do programa. Esses mesmos elementos foram definidos em relação a cada um dos produtos a ser entregue pelo programa, para atingir o resultado esperado.

**Etapa 3 — Processos de Trabalho e Ações:** nessa fase, para cada produto, modelaram-se a ação e o correspondente processo de trabalho (ou ações, quando o produto pode ser gerado por mais de um processo de trabalho) responsável pela entrega dos produtos.

**Etapa 4 — Proposta de Estrutura do Programa:** os elementos centrais do programa foram apresentados ao dirigente máximo do órgão ou entidade para decisão. Essas propostas, uma vez aprovadas, foram detalhadas e inseridas nos sistemas computacionais correspondentes para análise do órgão central de planejamento (Secretaria de Planejamento e Gestão).

**Etapa 5 — Proposta de Metas e Recursos dos Programas:** após a análise da Secretaria de Planejamento e Gestão, os órgãos elaboraram suas propostas de metas e recursos dos programas, considerando as disponibilidades de receitas e as capacidades de cada órgão para implementar seus programas.

Embora de forma extremamente sintética<sup>13</sup>, essa descrição dos procedimentos adotados para a elaboração dos programas do PPA 2016-2019, conforme a metodologia do OpR, permite apreender não só a lógica que a presidiu como também os passos efetivamente percorridos para tanto. Sua adoção significou um aprimoramento do PPA que, espera-se, contribua para qualificar a capacidade de planejamento e gestão governamental.

Aprimorar instrumentos de planejamento, mesmo tão relevantes como o PPA, é condição necessária, mas não suficiente, para garantir maior qualidade e efetividade da atuação governamental. As várias iniciativas tomadas com esse fim ao longo da história da administração pública brasileira, brevemente relacionadas em outra seção deste artigo, demonstram essa afirmação. Portanto, além de aprimorar a capacidade de planejamento do governo do Estado — que se materializou no novo PPA —, a Secretaria de Planejamento e Gestão considerou que seriam necessárias outras iniciativas, notadamente as que viessem a contribuir para que os resultados propostos no plano fossem efetivamente alcançados. Nesse contexto, assumiram caráter estratégico as atividades de monitoramento e avaliação, que serão tratadas nas seções a seguir.

## **MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO**

É evidente a complementaridade entre gestão voltada a resultados e avaliação. Como se afirmou anteriormente, planeja-

---

13 Para maiores detalhes ver Sousa, Santos, Bustamante e Molina (2015) e Sousa, Penko, Palm e Santos (2015).

mento e avaliação são processos complementares, mas tornam-se indissociáveis quando esse planejamento acontece da ótica do Orçamento por Resultados.

A despeito disso, mesmo em situações em que a gestão por resultados e a prática sistemática da avaliação já são consagradas, essa associação não é tranquila. Mayne e Rist (2006), por exemplo, analisando o caso do Canadá, observaram que, até na administração pública daquele país, tudo se passa como se avaliadores e gestores evitassem conviver nos mesmos espaços. As razões dessa dissociação e as propostas da Secretaria de Planejamento e Gestão para evitá-la, à luz das experiências conhecidas, serão tratadas na seção pertinente à avaliação. Antes de fazê-lo, no entanto, convém mostrar o papel do monitoramento como condição para a avaliação e como as mudanças do novo PPA implicaram nesse processo.

## MONITORAMENTO

Como se afirmou anteriormente, na medida em que a noção de programa assumiu papel central no processo orçamentário, uma série de avanços importantes ocorreu e se perenizou na gestão pública. Um deles foi a constituição de um sofisticado sistema de monitoramento dos resultados dos programas e ações governamentais. Ainda que o uso dado a esse sistema possa ser questionado, sua simples existência é um legado evidente da evolução do processo orçamentário brasileiro.

O que significa dispor desse sistema? Desde logo, estar permanentemente informado sobre aspectos cruciais da implementa-

ção dos programas e das ações pelos quais eles se realizam. Sejam os aspectos técnicos dos programas, sejam os políticos, o fato é que um sistema de monitoramento torna possível ao gestor público dispor de informações, de modo sistemático e contínuo, capazes de alimentar *“a rápida avaliação situacional e a intervenção oportuna que confirma ou corrige as ações monitoradas”* (GARCIA, 2001). Desse perspectiva, o monitoramento é um pressuposto da avaliação, isto é, não faz sentido investigar processos, impactos ou eficiência de programas e ações se não se conhecem as informações básicas sobre sua condução cotidiana ou sua implementação.

Para cumprir seu papel, no entanto, o sistema de monitoramento precisa gerar informações relevantes e no tempo oportuno, sem o que elas serão incapazes de inserirem-se nas rotinas e nas pressões cotidianas a que estão submetidos os gestores dos programas, como se verá com mais detalhes na seção subsequente deste artigo. Não se está aqui tratando das informações perfeitas e detalhadas, mas das relevantes, isto é, daquelas possíveis de serem obtidas no formato e no tempo adequados a serem apropriados pelos gestores públicos e pelos tomadores de decisões.

A geração de informações com tais características, no entanto, pressupõe programas e ações bem desenhados e indicadores adequados para medir seus resultados. Ou seja, a qualidade do planejamento e do desenho dos programas é crucial para seu bom monitoramento. Programas e ações mal desenhados, cujos pressupostos e resultados não estejam claramente definidos e adequadamente mensurados, são impróprios ao monitoramento, isto é, ainda que sejam sistematicamente acompanhados, as informações que geram são irrelevantes para seu próprio aprimoramento.

São Paulo dispõe, há muito tempo, de um sistema complexo para monitorar seus programas e de um corpo técnico capacitado e dedicado a executá-lo. Porém, como se mencionou anteriormente, a qualidade do desenho dos programas dos PPAs anteriores mostrou deficiências, assim como as formas de mensurar seus resultados. Nesse contexto, por maiores que tenham sido os cuidados no monitoramento de seus resultados, parte expressiva das informações geradas nesse processo era de pouca utilidade tanto para os gestores dos programas quanto para os tomadores de decisão.

No PPA 2016-2019, o monitoramento<sup>14</sup> deverá registrar e acompanhar os resultados dos programas e produtos do PPA e confrontá-los com as metas estabelecidas no plano, nas leis de diretrizes orçamentárias e nas leis orçamentárias anuais. Tais atividades ocorrerão durante a implantação dos programas e seu objetivo último é identificar desvios em relação a sua trajetória esperada e formas de corrigi-los. Os resultados do monitoramento serão disponibilizados aos gestores por meio de um painel de indicadores acessível pela *internet* e também serão organizados em relatórios gerenciais, que subsidiarão decisões de âmbito técnico e comporão a prestação de contas anual do governo.

Assim, a introdução da metodologia do OpR na formulação do novo PPA, sumarizada anteriormente, gerou impactos importantes no processo de monitoramento de seus programas.

---

14 O monitoramento não questiona os fundamentos da intervenção, nem os processos adotados para sua realização, nem mesmo a satisfação de seu público-alvo ou mudanças em sua situação, objetos do que se convencionou chamar de avaliação, tratada em outra seção deste artigo.

Esse processo foi desenhado para que as informações advindas da execução dos programas sejam confiáveis, prestadas no prazo adequado e de forma sistemática pelos seus executores e organizadas por meio de sistemas informatizados, conforme as características de cada produto ou programa monitorados. Sob essas condições, a análise das informações prestadas permite formar um panorama da execução dos programas do PPA, permitindo que essas informações retroalimentem o planejamento do órgão responsável pela implementação do programa, bem como subsidiem a tomada de decisão de nível estratégico do governo. Dispor de informações assim organizadas, por sua vez, dará maior transparência aos resultados do PPA 2016-2019, por meio da divulgação de informações consolidadas acerca do desempenho dos seus programas.

## AVALIAÇÃO

Ninguém discorda da afirmação de que, na ausência de um processo sistemático de avaliação, a verdadeira gestão pública e o próprio planejamento governamental jamais poderão ser plenamente exercidos. A despeito disso, as avaliações são virtualmente inexistentes no âmbito da administração pública brasileira. Decerto houve e há inúmeras iniciativas isoladas de avaliações e várias tentativas para institucionalizá-las, mas se há algo em comum a elas, além da palavra avaliação, é sua incapacidade de influenciar substancialmente as decisões governamentais.

O corolário dessa situação traduz-se em prejuízos para a população, seja porque boa parte dos serviços que lhe são oferecidos está aquém de seus anseios ou de suas necessidades, seja

porque, mesmo inadequados ou insuficientes, os custos desses serviços exigem crescentes transferências de recursos aos governos. A persistência de tais prejuízos reside, em grande medida, na incapacidade de o setor público garantir que sua atuação seja conduzida com eficiência, eficácia e equidade, o que, de resto, é o objetivo da avaliação.

Tal incapacidade, por seu turno, não é insuperável, ou seja, é, decerto, possível que a gestão dos programas públicos pautese pelo acompanhamento e a avaliação de seus resultados. Se isso não ocorre na prática, há que se entenderem as causas dessa aparente distorção. Segundo Garcia (2001, p. 8):

*Dirigir uma instituição, um programa, um processo é algo que só se faz mediante ações de diversas naturezas: declarações, convocações, articulações, emissão de atos normativos, atribuição de responsabilidades, alocação de recursos, formalização de decisões (processos administrativos, contratos, convênios, acordos), entre outras. O exercício de direção exige um incessante processo de deliberação e decisão.*

A despeito das várias mudanças na administração pública, implementadas desde então, sob a égide da Constituição Federal de 1988, o processo decisório do gestor público não se tornou mais fácil do que o descrito acima. Recordem-se as inúmeras normas a serem obedecidas em cada uma dessas ações, que várias delas exigem prover registros, elaborar relatórios e apresentar informações aos órgãos de controle e à sociedade, e que o tempo disponível para fazê-lo é escasso, pois subordinado a prazos legais e às conjunturas política, econômica e orçamentária. Portanto, não é de se estranhar que nem todas as informações necessárias para se tomar a melhor decisão estejam disponíveis no

momento adequado, e isso é particularmente importante quando se trata das avaliações.

Dessa ótica, ainda que haja consenso de que as avaliações constituam elemento essencial na condução das políticas e programas públicos e na busca por uma atuação governamental mais eficiente, eficaz e efetiva, seus resultados só serão de fato considerados se estiverem disponíveis às pessoas certas, no formato e no momento adequados. Como ressaltou Capitani (1993), antigo diretor de administração pública do Banco Mundial:

*a avaliação interessará como um instrumento de gestão do setor público apenas se ela se encaixar nos processos reais de tomada de decisão, isto é, nos processos que estão inseridos na realidade das políticas e instituições e são sempre afetados pela escassez e incompletude das informações necessárias. Nestas, forças múltiplas além da informação influenciam a tomada de decisão, mas a oportunidade da informação é crucial (CAPITANI, 1993).*

Em outros termos, as informações advindas da avaliação só serão consideradas na gestão das políticas e programas públicos se vierem a se integrar ao processo decisório ao lado das demais informações que tradicionalmente o compõem, como as originárias do contexto político e econômico, da execução orçamentária e da contabilidade pública. Decerto, as decisões governamentais devem ser tomadas no momento oportuno, considerando as restrições orçamentárias e legais e sua dimensão política, mas nem por isso devem descuidar dos resultados que pretendem atingir, nem desconsiderar outras formas capazes de atingi-los com maior eficácia e eficiência. Ou seja, as decisões políticas não precisam ser irracionais, ainda que nem todas as decisões racionais sejam politicamente viáveis.

Não basta, porém, que as informações oriundas das avaliações sejam geradas em tempo oportuno. Elas devem também ser úteis e adequadas para informar a tomada de decisão, cumprindo seu objetivo principal, de ser instrumento para aperfeiçoar o planejamento e gestão governamental. Isso parece uma obviedade, mas são frequentes os casos em que as avaliações transformam-se em documentos e *papers* que ou são desconhecidos pelos gestores dos programas avaliados ou oferecem-lhes poucos subsídios para aprimorarem seus programas.

Tal situação é particularmente verdadeira quando os próprios gestores dos programas não se integram ao processo avaliatório, como é comum acontecer nas chamadas avaliações externas, isto é, realizadas por profissionais especializados do mundo acadêmico ou empresas de consultoria (GARCIA, 2001 e PINTO, 1986). Além de distanciarem-se da realidade da administração pública e de suas condicionantes, avaliadores externos tendem a desconsiderar sua particular temporalidade, o que traz de volta a questão da tempestividade das avaliações.

Diante dessas constatações, o Projeto Avaliação da Secretaria de Planejamento e Gestão<sup>15</sup> partiu de quatro premissas básicas: i) a avaliação tem como objetivo a busca pelo aprimoramento de programas, no tempo adequado; ii) a cooperação intra e interinstitucional é não só possível como se constitui na mais apropriada forma de se implementar um projeto dessa natureza; iii) é viável a construção de um ambiente de confiança mútua entre as instituições envolvidas no projeto e seus respectivos

---

15 Essa seção baseia-se em Ferreira; Palanch; Lafer (2014).

corpos técnicos; e iv) a avaliação de programas públicos pode associar as premissas anteriores com o máximo rigor técnico e científico em sua execução.

A primeira premissa do projeto reside na assertiva de que a avaliação é capaz de aprimorar, tempestivamente, os programas governamentais. Nesse sentido, não se entende a avaliação como atividade estática e *a posteriori*, mas, ao contrário, ela deve ser vista como parte constituinte dos programas e ser sistematicamente realizada.

Tal perspectiva se assenta na percepção de que os programas públicos estão permanentemente sujeitos “*a barganhas, pressões e contrapressões [para não falar de imprevistos e acidentes de percurso], e não raro, a redefinições do próprio objeto das decisões*” (CARVALHO, 2003, p. 185) e mesmo de seu desenho original. Desse modo, avaliações sistemáticas permitem que se façam correções ao longo de todo o “ciclo de vida” do programa, considerando, inclusive, ajustes e adaptações a que se sujeite durante sua execução e concorrendo, portanto, para a obtenção dos melhores resultados que ele seja capaz de gerar.

Desse ponto de vista, são particularmente importantes as avaliações que incorporam os formuladores e gestores dos programas no processo, pois são eles os que mais conhecem o programa, seus problemas e suas possibilidades de aprimoramento, bem como os responsáveis por implementar medidas necessárias a seu aperfeiçoamento. Evidentemente, isso não significa dizer que se abdica do mais estrito rigor técnico-científico do processo avaliatório; ao contrário, tal rigor é outra das premissas fundamentais do projeto, a ser descrita adiante.

A segunda premissa que sustenta o projeto é a de que as avaliações devem ser realizadas por meio da cooperação intra e interorganizacional, e seus custos e benefícios devem ser tais que induzam outras organizações a incorporar a prática da avaliação a suas rotinas de trabalho. Como observaram Vaitsman e Paes-Souza (2011):

*Em qualquer organização, o sucesso de uma inovação, como a criação e institucionalização de uma estrutura de avaliação, exige legitimidade e adesão dos membros da organização, o que pressupõe, entre outras coisas, que eles acreditem na relevância daquilo que estão implementando, ou seja, nas práticas de avaliação. (VAITSMAN; PAES-SOUZA, 2011, p. 25).*

Ou seja, essa premissa implica a necessidade de se desenhar um modelo de avaliação que inclua os gestores dos programas, uma vez que o sucesso do projeto depende da construção das bases necessárias ao estabelecimento de relações cooperativas entre as instituições e de confiança recíproca entre os técnicos envolvidos nessa empreitada.

Na extensa literatura sobre o tema das relações cooperativas entre organizações, a dependência mútua de recursos — financeiros, sobretudo, mas também de outras naturezas — é um dos mais citados fatores que contribuem para seu sucesso (LUNDIN, 2007), desde que os custos da cooperação não superem seus benefícios esperados. Decerto, há custos adicionais envolvidos no estabelecimento dessas parcerias, desde os financeiros até os relacionados com algum grau de perda de autonomia das organizações nelas envolvidas. No Projeto de Avaliação da Secretaria de Planejamento e Gestão, a dependência mútua de recursos não é tão evidente como a sugerida por Lundin (2007), mas a forma

pela qual tal cooperação está sendo construída busca minimizar os custos das organizações que vierem a compor a parceria e maximizar os potenciais benefícios das instituições parceiras e do próprio governo.

A terceira premissa que sustenta o projeto reside na confiança recíproca entre os técnicos e as organizações envolvidos na avaliação. Ela pode ser simbolizada pelo caráter voluntário (ao menos nessa fase) da adesão a ele por parte das organizações responsáveis pela condução dos programas a serem avaliados. Nessa etapa do projeto, não se pretende implantar um sistema de avaliação mandatário, ao qual todos os programas devam, forçosamente, se submeter. Ao contrário, busca-se construir, de forma gradual e coletiva, esse sistema, mediante a incorporação voluntária de poucos, mas estratégicos, programas públicos. Será pela divulgação dos resultados dessas avaliações que se espera difundir por todos os entes governamentais a relevância de tal prática e induzir sua posterior adoção como elemento constitutivo de sua atuação.

A adesão voluntária depende da existência de confiança recíproca entre as organizações e suas respectivas equipes técnicas. Smith, Carroll e Ashford (1995), após extensa revisão sobre o tema, concluíram que embora a pesquisa tenha identificado muitos determinantes da cooperação, virtualmente todos os estudiosos concordam que um antecedente imediato especialmente importante é a confiança (SMITH; CARROLL; ASHFORD, 1995, p. 10).

A confiança recíproca, entretanto, não é condição que necessariamente existe *a priori*, sobretudo quando as relações

interinstitucionais baseiam-se muito mais em procedimentos rotineiros e determinações legais do que no ato de as partes constatarem as vantagens decorrentes dessas relações, notadamente no que diz respeito às equipes técnicas das instituições envolvidas na parceria. Nesse sentido, construir essas relações de confiança é parte da implantação do projeto, e isso só acontece com a permanente discussão entre as equipes de avaliadores e avaliados da implantação do processo avaliatório (objeto, metodologia e procedimentos) e de seus resultados.

Por fim, a quarta premissa em que se assenta o presente projeto é a da garantia do rigor técnico-científico da avaliação dos programas públicos. Como mencionado anteriormente, o objetivo desse projeto vai além da avaliação em si dos programas selecionados, pois visa também a difundir essa prática na administração pública estadual. Desse modo, a escolha dos programas a serem avaliados deve privilegiar critérios que favoreçam essa difusão, o que implica a seleção de programas heterogêneos, não só em termos de seus escopos e objetivos, mas também no que diz respeito a seus distintos graus de maturação e de implementação.

Tal heterogeneidade, por seu turno, traz outra consequência: a de que cada programa deverá ser objeto de um tipo específico de avaliação, a ser definido em comum acordo entre os gestores do programa e a Secretaria de Planejamento e Gestão. Assim, avaliações de processo, de satisfação de usuários e de impactos, dentre outras, serão contempladas no projeto, a depender das características do programa e dos interesses de seus gestores.

A despeito dessa flexibilidade metodológica, sua execução deverá perseguir os mais estritos critérios técnicos. Para os processos avaliatórios mais complexos, que exijam pesquisas primárias ou o manuseio de ferramental estatístico mais sofisticado, o projeto prevê a contratação de instituições independentes, públicas (como a Fundação Seade) ou privadas, capazes de prestar esses serviços com isenção e qualidade técnica. Tal opção não se confunde com as tradicionais práticas de avaliação externa.

Na verdade, o papel dessas instituições é oferecer um cardápio de possibilidades de avaliação e, juntamente com a Secretaria de Planejamento e Gestão e os gestores do programa, definir quais deverão ser o objeto e o método a ser escolhido. Também é seu papel apresentar periodicamente os passos percorridos no processo avaliatório e seus resultados. Tais atribuições, no entanto, pressupõem o permanente cuidado com a qualidade técnica dos trabalhos desenvolvidos, de modo a evitar qualquer dúvida nesse campo.

Essas premissas que sustentam o Projeto de Avaliação da Secretaria de Planejamento e Gestão devem concorrer para que os resultados das avaliações sejam efetivamente apropriados pelos gestores e contribuam para aprimorar o planejamento e a gestão governamental. Mas alguns aspectos adicionais, que visam a dar mais concretude a essas intenções, merecem ser destacados. Em primeiro lugar, todas as avaliações deverão gerar relatórios que, além de revelar a metodologia e os resultados alcançados, deverão conter recomendações para o aprimoramento dos programas avaliados.

Figueiredo e Figueiredo (1986), após analisarem mais de uma centena de pesquisas de avaliação de programas sociais realizadas no Brasil, constataram a virtual ausência do que chamaram de *policy recommendations*, isto é, a apresentação sistemática de providências necessárias para corrigir distorções detectadas pela avaliação ou de propostas de formas alternativas para a execução dos programas avaliados.

No caso desse projeto, as recomendações deverão ser geradas em oficinas de trabalho em que a Secretaria de Planejamento e Gestão e os gestores dos programas discutirão os resultados das avaliações e construirão, conjuntamente, um plano de trabalho para corrigir eventuais problemas ou incentivar determinados procedimentos identificados nos processos avaliatórios. Ao lado dessas recomendações, a adesão ao programa deverá implicar a formalização de um acordo de cooperação técnica entre a Secretaria de Planejamento e Gestão e a secretaria responsável pela gestão do programa avaliado, no qual as partes se comprometerão a apoiar-se mutuamente na implantação daquelas recomendações.

Por fim, saliente-se que o Projeto de Avaliação não se limita a focalizar-se em um grupo restrito de programas, mas tem a intenção de contribuir para a difusão dessa prática a toda a administração. Nesse sentido, mais dois aspectos devem ser mencionados: a forma de compartilhamento dos resultados da avaliação entre os gestores públicos e o uso desses resultados, e outros disponíveis<sup>16</sup>, para fortalecer o aprendizado organizacional.

---

16 Sabe-se que há várias ações isoladas de avaliação de programas, seja por iniciativa de seus gestores seja de órgãos de financiamento, como o Banco

Na verdade, as iniciativas postas em prática pelo governo do Estado de São Paulo, via Secretaria de Planejamento e Gestão, constituem passos iniciais para o aprimoramento da gestão, tendo por foco os resultados dos programas e políticas públicas. Há uma longa agenda a ser percorrida nos próximos anos que pode ser sintetizada em três grandes temas: o desenvolvimento de análises e interpretações para a difusão do Orçamento por Resultados, incorporado no novo PPA, com base nos resultados do monitoramento e das avaliações; a gestão do conhecimento originário das avaliações, como ferramenta para o aprimoramento da gestão; e a criação de fluxos de informações intragovernamentais, que difundam o conhecimento e a prática das avaliações. Enfrentar esses temas significa não só institucionalizar a prática da avaliação, mas, sobretudo, fazê-la de forma integrada à atuação governamental.

---

Mundial. Desse modo, conhecer e disseminar seus resultados no âmbito governamental merece especial atenção da SPG.

## REFERÊNCIAS

AFONSO, J. R. R. Memória da Assembleia Nacional Constituinte de 1987/88: as finanças públicas. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, n. 11, p. 21-48, jun. 1999.

ALMEIDA, A. J.; NEROSKY, L. C. *Diagnóstico do processo orçamentário federal e propostas de medidas de reforma*. Brasília, DF: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2006. Projeto Euro Brasil 2000.

BALEEIRO, A. *Uma introdução à ciência das finanças*. Rio de Janeiro: Forense, 1955. 2v.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo*, Brasília, DF, 27 fev. 1967, Seção 1, Parte I, p. 4-16. Suplemento.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. Portaria nº 9, 28 de janeiro de 1974. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo*, Brasília, DF, 12 fev. 1974. Seção I, p. 1605.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Roteiro do processo orçamentário*. Brasília, DF, 2013

CAPITANI, A. *A administração do setor público e o aprendizado organizacional: o papel da avaliação*. Texto apresentado ao

Seminário Internacional sobre Experiência em Planejamento, Avaliação e Administração de Recursos Públicos, Brasília, out. 1993.

CARVALHO, S. N. de. Avaliação de programas: balanço das experiências e contribuições para o debate. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 17, n. 3-4, p. 185-197, 2003.

CONTI, J. M.; PINTO, E. G. Lei dos orçamentos públicos completa 50 anos. *Consultor Jurídico*, 17 mar. 2014. Disponível em: < <http://www.conjur.com.br/2014-mar-17/lei-orcamentos-publicos-completa-50-anos-vigencia> >.

CORE, F. G. *Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento*. Brasília, DF: Enap, 2001. (Textos para discussão, 44).

\_\_\_\_\_. *Reforma orçamentária*. Brasília, DF: Secretaria de Orçamento Federal, 1999.

CULAU, A. A. Planejamento e orçamento como instrumentos de gestão. In: LEVY, E.; DRAGO, P. A. (Orgs.). *Gestão pública no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Fundap, 2005. p. 202-214

FARIA, R. de O. Relações entre planos e orçamento: da subordinação à coordenação. *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento*, Brasília, DF, v. 1, n. 1, p. 28-42, 2011.

FERREIRA, S. P.; PALANCH, P. V.; LAFER, M. P. Estruturação sistemática de avaliação de impactos de programas e políticas públicas. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 6, 2013, Brasília, DF. *Anais...* Brasília, DF, 2013. p. 1-20.

FIGUEIREDO, A. C.; FIGUEIREDO, M. F. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. *Análise e Conjuntura*, Belo Horizonte, v. 1, n. 3, p. 107-127, set./dez. 1986.

GARCIA, R. C. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, DF, n. 23, p. 7-70, jun. 2001.

GIACOMONI, J. *Orçamento público*. São Paulo: Atlas, 2007.

GREGGIANIN, E. Reforma orçamentária: proposta de ajustes no sistema de planejamento e orçamento (Orçamento Plurianual). *Caderno Aslegis*, Brasília, DF, v. 8, n. 25, p. 11-28, jan./abr. 2005.

GUEDES, A. M. *Orçamento público e descentralização administrativa*. 1999. 116 f. Tese (Doutorado) — Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 1999.

LEVY, E.; DRAGO, P. A. (Orgs.). *Gestão pública no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Fundap, 2005.

LUNDIN, M. Explaining cooperation: how resource interdependence, goal congruence, and trust affect joint actions in policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Oxford, v. 17, n. 4, p. 651-672, 2007.

MACHADO, N. *Sistema de informação de custo: diretrizes para a integração ao orçamento público e à contabilidade governamental*. 2002. 221 f. Tese (Doutorado) — Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

MACHADO JR., J. T. A experiência brasileira em orçamento-programa — uma primeira visão. *Revista de Administração Pública — RAP*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 145-172, 1967. Reproduzido em *Revista Administração Pública — RAP*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 1157-1175, jul./ago. 2012.

MAYNE, J.; RIST, R. C. Studies are not enough: the necessary transformation of evaluation. *The Canadian Journal of Program Evaluation*, Canada, v. 21, n. special, p. 93-20, 2006.

PADILHA, C. de O. *Uma leitura crítica das prioridades definidas no PPA 2004-2007 a partir do estudo comparativo das metas fixadas nas LDOs e LOAs*. 2009. 137 f. Monografia (Especialização em Orçamento Público) - Instituto Serzedello Corrêa, Universidade do Legislativo Brasileiro Unilegis, Brasília, DF, 2009.

PAULO, L. F. A. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. *Revista do Serviço Público*, Brasília, DF, v. 61, n. 2, p. 171-187, abr./jun. 2010.

PINTO, A. M. R. *O Fetichismo da Avaliação*. Fundação João Pinheiro. *Análise e Conjuntura*, v.1, n. 2, maio/agosto 1986.

SANCHES, O. M. *Alguns imperativos da reforma orçamentária*. Brasília, DF: IPEA, 2007. (Boletim de Desenvolvimento Fiscal, n. 05).

SÃO PAULO (Estado). Decreto n. 61.174, de 18 de março de 2015 (a). Fixa normas para a elaboração do Plano Plurianual 2016-2019 e dá providências correlatas. *Diário Oficial Estado de São Paulo*, Poder Executivo, São Paulo, 19 mar. 2015. Seção 1, p. 1 e 3.

\_\_\_\_\_. Lei n. 16.082, de 28 de dezembro de 2015 (b). Institui o Plano Plurianual — PPA para o quadriênio 2016-2019. *Diário Oficial Estado de São Paulo, Poder Executivo, São Paulo, 29 dez. 2015. Seção 1, p. 1.*

\_\_\_\_\_. Secretaria de Planejamento e Gestão. Consórcio NT Consult — *Plano Orçamento por resultados no Estado de São Paulo: experiências, desafios e perspectivas*. São Paulo: Cartola, 2015 (c).

SMITH, K. G.; CARROLL, S. J.; ASHFORD, S. J. Intra — and interorganizational cooperation: Toward a research agenda. *Academy of Management Journal*, New York, v. 38, p. 7 - 23, 1995.

SOUSA, C. M.; PENKO, C.; PALM, L.; SANTOS, T. P. A experiência em Orçamento por Resultados do Estado de São Paulo: dos projetos pilotos às propostas de inovação para o PPA. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 8, 2015, Brasília, DF. *Anais...* Brasília, DF, 2015. p. 14-19.

SOUSA, C. M.; SANTOS, A. E. O; BUSTAMANTE, M. F.; MOLINA, M. K. Construindo programas governamentais com base no Orçamento por Resultados. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 8, 2015, Brasília, DF. *Anais...* Brasília, DF, 2015. p. 4-25.

THE WORLD BANK. *The development impact evaluation Initiative (DIME)*. Washington, DC, 2012. Disponível em: < <http://go.worldbank.org/MZ0MMG29Z0>>. Acesso em: 15 mar. 2013.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM. *Hanbook on planning, monitoring and evaluating for development results*. Nova York: PNUD, 2009.

VAITSMAN, J.; PAES-SOUZA, R. Avaliação de programas e profissionalização da gestão pública. *Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação*, Brasília, DF, n.1, p. 20-37, 2011.



# “Meu chefe é quem deveria estar aqui”

---

## **Roberto Agune**

Coordenador da Unidade de Inovação da Subsecretaria de Parcerias e Inovação da Secretaria de Governo de São Paulo.

## **José Antônio Carlos**

Técnico da Unidade de Inovação da Subsecretaria de Parcerias e Inovação da Secretaria de Governo de São Paulo.



*Quando os ventos de mudança sopram, algumas pessoas levantam barreiras, outras constroem moinhos de vento.*

*Érico Veríssimo*

## **INTRODUÇÃO**

Em muitas das aulas e palestras sobre o tema “Inovação em Governo” que temos tido o prazer de ministrar para servidores públicos de São Paulo e de outras unidades da Federação, é comum ouvirmos manifestações do tipo: “Puxa vida, meu (minha) chefe é quem deveria estar aqui”.

Sempre que surgem esses comentários, explicamos que os chefes não poderiam estar presentes, pois eles, simplesmente, já estão mortos.

A reação imediata dos alunos após ouvirem essa afirmativa costuma ir do riso contido ao aplauso entusiasmado.

Procurando colocar ordem no tumulto que, normalmente, acompanha essa catarse coletiva, nós explicamos — antes que algum aluno mais afoito acesse a página do Diário Oficial para confirmar o óbito — que a morte, em nossa fala, tem sentido meramente figurado.

O que pretendemos mostrar nessas aulas e palestras — e esse é também o tema central deste artigo — é que grande parte de nossas chefias ainda segue um **padrão** difundido desde a escola básica, calcado em um modelo mental, um modo de pensar e trabalhar, criado pela indústria, que deu certo durante muitas décadas, mas que hoje, passados mais de 100 anos, começa a mostrar as falhas que antes não ocorriam.

As novas tecnologias — mormente as surgidas nos últimos anos do século 20, cujo símbolo maior é a internet —, somadas à globalização e ao aumento significativo da complexidade dos problemas contemporâneos, abriram horizontes e trouxeram demandas não exploradas pelo padrão gerencial tradicional até aqui adotado. Essas mudanças, embora profundas e velozes, ainda são muito recentes para apagar o jeitão industrial de fazer as coisas. Nesses momentos, o choque entre os que querem inovar e os que não querem mexer em nada tende a ser mais agudo.

Neste artigo, vamos comentar alguns dos desafios que, segundo nossa experiência, provocam essa diferença de visão e tentar expor por que compreender essas transformações torna-se uma questão essencial para que os governos não sejam atropelados por elas.

Na primeira parte do artigo, acabando com o suspense, iremos apontar e prestar nossas homenagens a esses tais che-

“Meu chefe é quem deveria estar aqui”

fes que já “morreram”. Depois, vamos falar sobre as mudanças aceleradas que estão criando uma economia pós-industrial, na qual o conhecimento passa a ser o recurso mais valioso, abrindo caminho para que, enfim, esses “chefes valorosos” venham a descansar em paz. Por fim, vamos tentar registrar, à luz de nossa vivência no setor público, as mudanças que consideramos estratégicas para transportar os governos para o século 21, no qual eles já estão sendo aguardados com certa impaciência.

## **POR QUE SEU (SUA) CHEFE É ASSIM**

Embora o progresso se confunda com a própria história da humanidade, há certos momentos em que tecnologias emergentes e conhecimentos acumulados atingem um novo patamar, provocando uma ruptura mais profunda no modo de produção e no estilo de vida preexistentes. A revolução industrial iniciada na Inglaterra no século 18 é certamente um desses momentos. O surgimento dos grandes teares, das máquinas a vapor, da locomotiva, dentre outros avanços, cria condições para o lançamento de produtos e serviços até então inéditos. A longa era comandada pela agricultura e pelas atividades manuais começa a ruir. A falta de perspectivas no campo e a esperança de uma vida melhor nas cidades aceleram o êxodo rural. Londres, por exemplo, berço da Revolução Industrial, vê sua população elevada de 650 mil habitantes em 1750 para 2,4 milhões em 1850<sup>1</sup>. Desprovidos dos meios de produção, o sonho de uma vida melhor na cidade

---

1 Dados censitários consolidados no site “Demographia”, disponíveis em <http://www.demographia.com/dm-lon31.htm>.

logo cai por terra. O que se via de fato, nessa época, eram fábricas insalubres, exploração da mão de obra, salários aviltantes, poluição atmosférica e desemprego elevado. O crescimento da produtividade, o surgimento de associações de empregados lutando por um conjunto mínimo de direitos trabalhistas e o estabelecimento de controles ambientais mais rígidos foram, com o passar dos anos, atenuando esse quadro.

A partir de meados do século 19, uma série de novos avanços tecnológicos (especialmente nas áreas da eletricidade, metalurgia, química, farmacêutica e transportes), o surgimento de novos produtos e o espraiamento da atividade industrial por diversos outros países — França, Bélgica, Japão, Holanda, Alemanha e Estados Unidos (com destaque para esses dois últimos), dentre outros — fazem surgir uma segunda etapa da Revolução Industrial.

O fortalecimento de uma nova sociedade urbano-industrial, com todas suas virtudes e mazelas, demanda claramente um novo jeito de trabalhar, totalmente distinto do praticado na longa era agrícola. Os saberes acumulados durante séculos não eram suficientes para gerir esses novos tempos. É exatamente nessa época que começam a “nascer” os nossos chefes atuais. Vamos falar de três deles, que nos parecem ocupar as posições mais elevadas nesse nosso organograma imaginário: Frederick Taylor, Henry Ford e Henry Fayol. Contemporâneos<sup>2</sup>, engenheiros, os três também tinham em comum o desafio de criar uma nova forma de gestão que se iniciaria na fábrica e se espalharia por toda a organização, condizente com as tecnologias e a sociedade

---

2 Frederick Taylor viveu de 1856 a 1915; Henry Ford, de 1863 a 1947; e Jules Henri Fayol, de 1841 a 1925.

"Meu chefe é quem deveria estar aqui"

emergentes. A figura do artesão que cuidava do todo, conferindo atenção especial para cada peça produzida e cuja transferência de conhecimento intergeracional se fazia de forma tácita, não servia para alavancar o surto industrialista. Uma breve síntese do ideário desses precursores pode ser vista no Quadro 1.

QUADRO 1. SÍNTESE COMPARATIVA DO PENSAMENTO DE TAYLOR, FORD E FAYOL

	 Frederick Taylor	 Henry Ford	 Henry Fayol
Quem Foi	Pai do pensamento gerencial moderno. Criador do Taylorismo	Criou o Fordismo, uma forma de organização do trabalho	Estruturou a administração como disciplina e profissão formal
Pontos Essenciais	<p>Definição dos movimentos elementares necessários para executar o trabalho</p> <p>Cronometragem dos tempos necessários para executar cada um desses movimentos</p> <p>Análise dos movimentos para conseguir sua simplificação e a maior economia de gestos</p> <p>Reunião dos movimentos em uma sequência que constitui uma unidade de tarefa</p>	<p>Mecanização da produção com o uso de equipamentos sofisticados</p> <p>Produção em massa</p> <p>Padronização</p> <p>Incorporação de parcela dos ganhos de produtividade aos salários</p>	<p>Divisão do Trabalho</p> <p>Autoridade e Responsabilidade</p> <p>Disciplina</p> <p>Unidade de Comando</p> <p>Unidade de Direção</p> <p>Subordinação</p> <p>Remuneração Justa</p> <p>Centralização</p> <p>Hierarquia</p> <p>Ordem</p> <p>Equidade</p> <p>Estabilidade do Pessoal</p> <p>Iniciativa</p> <p>Espírito de Equipe</p>
Uma Frase	A ideia da tarefa é, talvez, o mais importante elemento na administração científica	Por que cada vez que eu preciso de um par de braços, vem uma cabeça junto?	Controlar é zelar para que tudo ocorra de acordo com as regras estabelecidas e as ordens dadas

Fonte: Consolidação preparada pelos autores, com base na obra dos três pensadores citados.

Esses três senhores, seus seguidores e outros ilustres pensadores não citados neste texto criaram uma escola de pensamento que moldou a então nascente sociedade urbano-industrial. Os sonhos, o pioneirismo, a vontade de mudar e o conhecimento acumulado por essas criaturas propiciaram uma impressionante

elevação de 50 vezes na produtividade industrial ao longo do século 20 (NORTH; GUELDBERG, 2011).

A imensa maioria dos chefes que chegaram às indústrias e aos escritórios (incluindo aí os do setor público) após a consolidação e veiculação, pela academia, dos métodos, técnicas e práticas concebidos por esses pioneiros da gestão organizacional e sua escola de pensamento, vem colocando em prática, até hoje — com maior ou menor consciência, talento e espírito crítico —, esse modo de pensar e fazer o mundo, criado há mais de 100 anos.

Embora o conjunto de mudanças sociais, culturais, tecnológicas, econômicas, políticas e ambientais coloque em cheque o modelo de gestão moldado para a indústria, os caminhos alternativos — representados pelos novos métodos de trabalho e novas concepções de vida, ainda muito recentes e, por isso mesmo, pouco praticados — somente agora começam a romper os sólidos paradigmas propostos por Taylor, Ford e Fayol, sinalizando que talvez seja a hora de concedermos a eles uma justa aposentadoria, abrindo caminho para uma nova geração de “sonhadores” que querem construir, tal como fizeram esses notáveis personagens, um mundo diferente daquele que encontraram.

## **A GESTÃO EM BUSCA DE UMA NOVA TEORIA**

Em meados do século passado, Peter Drucker, o mais influente impulsionador rumo a uma teoria da administração pós-industrial, usou pela primeira vez a expressão “trabalhador do conhecimento” para definir um novo tipo de função que ganharia força com o passar dos anos, na qual o colaborador, mais do

que seguir rotinas previamente definidas pela alta gestão (como preconizavam nossos homenageados na primeira parte deste artigo), seria valorizado pela sua capacidade de antever situações e propor alternativas, utilizando para isso seu capital intelectual que, ao contrário das máquinas e demais insumos físicos (que, o mais das vezes, não lhe pertenciam), levaria para casa sempre que deixasse o ambiente de trabalho.

O mesmo Peter Drucker, nos anos que se seguiram a essa inédita menção, passou a chamar a atenção, em suas obras e palestras, para a alavanca que faria elevar a produtividade desse novo trabalhador, cujo perfil mais bem acabado ainda se encontra por construir, a qual não seria a mesma utilizada ao longo do século 20 (embora tenha conduzido, como já mencionamos, a um contínuo e expressivo aumento da produtividade).

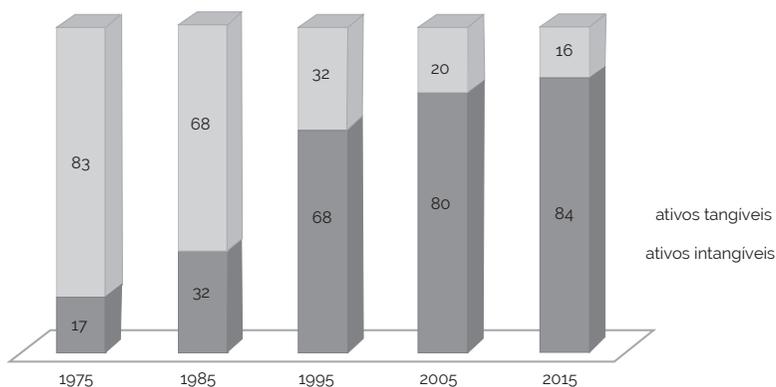
Em outras palavras, não caberia submeter o trabalhador do conhecimento, como ainda faz a maioria dos dirigentes e gerentes atuais, às métricas criadas por Taylor, Ford e Fayol e seus seguidores, baseadas na linha de montagem, produção em escala, especialização, departamentalização, etc., e esperar ganhos de produtividade semelhantes. O novo trabalhador demandaria, também segundo Drucker, novas técnicas e métodos de trabalho ainda por amadurecer ou, mesmo, desenvolver.

Apenas recentemente, passados quase 60 anos das proféticas previsões de Drucker, a economia centrada no conhecimento passou a liderar o processo de geração de riqueza, e o perfil do trabalhador nela engajado começa a ser mais bem compreendido.

Os dados apresentados na Figura 1, relativos à participação percentual de ativos tangíveis e intangíveis no patrimônio total

de grandes empresas ao longo de 40 anos, dão uma ideia irretocável da mudança antevista por Drucker. Enquanto, em 1975, o valor patrimonial médio das 500 maiores empresas do mundo era ditado, em 83%, pelos seus ativos tangíveis<sup>3</sup>, em 2015 o percentual referente a esses ativos no patrimônio total despenca para 16%. No sentido contrário, os insumos intangíveis<sup>4</sup> responsáveis por meros 17% em 1975, atingiram, em 2015, expressivos 84%.

FIGURA 1. EVOLUÇÃO DO VALOR PATRIMONIAL DAS 500 MAIORES EMPRESAS, SEGUNDO O PESO DE SEUS ATIVOS – 1975-1985-1995-2005-2015 (EM %)



Fonte: Os dados de 1975 a 2005 foram colhidos na palestra "Desenvolvimento Movido a Conhecimento", proferida pelo consultor Beto do Vale, na Amcham, Porto Alegre, em 2014; os dados referentes a 2015 resultaram de atualização promovida pelos autores do texto, tendo como fonte primária o índice S&P 500, preparado pela Standard and Poor's.

3 Máquinas, equipamentos, fábricas, terrenos, imóveis, ferramentas, dinheiro em caixa, ações, títulos, etc.

4 Softwares, sistemas de informação, patentes, direitos autorais, marcas, franquias, qualificação e criatividade dos colaboradores, propensão à inovação, etc.

Embora as cifras mencionadas sejam altamente eloquentes, estamos longe de poder afirmar que a era do conhecimento é hoje uma realidade tão perceptível como foi a era industrial em meados do século 20. Certamente, o quadro traçado para as 500 maiores empresas monitoradas pela Standard & Poor's ainda não reflete a realidade da maior parte das organizações espalhadas pelo mundo.

O modelo mental da imensa maioria das empresas e de seus colaboradores foi construído com base nos vitoriosos paradigmas da indústria, os quais — mesmo quando se começa a perceber que, à semelhança de um remédio vencido, seus parâmetros começam a perder eficiência quando confrontados com os inéditos e complexos problemas propostos por uma sociedade pós-industrial globalizada e hiperconectada — não são descartados com a mesma facilidade com que nos livramos de uma máquina que não mais atende a nossos interesses. A inércia da citação “em time que ganha não se mexe”, embora cada vez mais falsa, ainda surge como um fantasma que assombra os que querem mudar.

Tal como a Revolução Industrial, que nasceu em meados do século 18 e demorou mais de 100 anos para romper com os padrões da era agrícola, a economia do conhecimento também tem um longo curso a percorrer até que seja mais amplamente apreendida.

Essa sensação, por sua vez, dependerá, como mencionou Drucker, de novos métodos e técnicas. Felizmente, a cada ano que passa, vai-se ampliando o número de acadêmicos, consultores, executivos e outros profissionais preocupados em criar e

sistematizar um novo conjunto de procedimentos, metodologias, técnicas, rotinas e métricas, adequado ao avanço da economia baseada no conhecimento e que, uma vez amadurecido, misturado e mais bem compreendido, dará origem a uma nova teoria geral da administração — que, embora incorporando o longo aprendizado trazido pela era industrial, o fará, sem dúvida, no sentido de reinventá-lo radicalmente, uma vez que, pelo que temos observado nos anos mais recentes, é possível antever que as atividades repetitivas (nas fábricas, nos escritórios, no comércio e em quaisquer outros ambientes profissionais, e até mesmo em nossas casas), foco central dos pioneiros da gestão estudados na primeira parte deste artigo, tenderão a ser cada vez mais assumidas por robôs, máquinas inteligentes e *softwares*, conforme fomos avançando no século 21.

Caberá ao ser humano desempenhar atividades mais sofisticadas, que demandarão qualificação, iniciativa, criatividade e espírito crítico. Essas missões que contrastam com as assumidas na “velha” gestão exigirão não só os novos métodos mencionados por Drucker, como também um novo ambiente de trabalho, no qual o físico e o virtual cada vez mais irão se confundir.

Para concluir esta segunda parte, vamos especular um pouco sobre os métodos e espaços que, a partir de nossa visão, serão necessários para que os trabalhadores do conhecimento tenham, ao longo do século 21, um incremento em sua produtividade, compatível com o obtido pelo trabalhador manual do século 20.

## GESTÃO DO CONHECIMENTO

Como o conhecimento tornou-se o recurso mais importante das organizações, a gestão desse insumo passou a ser igualmente estratégica. Por ser um recurso que, ao contrário dos demais, é imaterial — e, mais que isso, “armazenado” na cabeça de cada profissional —, sua plena explicitação só se dá se for criado um ambiente que favoreça essa transferência; caso contrário, a organização se apropria apenas de uma pequena parcela do saber individual e coletivo de seus colaboradores, o que é absolutamente insuficiente, nos tempos atuais. Por suas características, a gestão do conhecimento, mais do que modernas e mirabolantes tecnologias, pressupõe qualidade, confiança e envolvimento dos colaboradores. Algumas técnicas têm sido usadas nesse esforço, dentre as quais destacamos a montagem de comunidades de prática, o registro sistemático das lições aprendidas e a aprendizagem continuada da organização.

## GESTÃO DA INOVAÇÃO DENTRO DA ORGANIZAÇÃO

A inovação organizacional<sup>5</sup> é considerada hoje tão importante quanto a inovação tecnológica. Nesse quadro, será fundamental incentivar a geração e apropriação de ideias dos colaboradores. E esse esforço vai muito além da obsoleta caixinha

---

5 Inovação organizacional, segundo a definição apresentada no Manual de Oslo (ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2005), consiste na “implementação de um novo método organizacional nas práticas de negócio da empresa, na organização do seu local de trabalho ou em suas relações externas”.

de sugestões, implicando, ao contrário, um conjunto de procedimentos que abrange o envolvimento de lideranças e *sponsors* (patrocinadores-chave dessas ações dentro das organizações), governança consistente com a importância do tema, alocação de recursos financeiros e humanos, adaptação da cultura organizacional, mensuração e recompensa, uso de metodologias colaborativas para estimular a produção de ideias — só para citar aqueles que nos parecem os mais importantes.

### GESTÃO DA INOVAÇÃO ABERTA

As organizações mais antenadas com os novos tempos têm dedicado particular atenção à apropriação de inovações que ocorrem fora delas, mas que podem auxiliá-las a se manterem vivas e produtivas. O aproveitamento dessa inteligência coletiva (*crowdsourcing*) pode se dar pelo lançamento de desafios, disponibilização de recursos para financiamento (*crowdfunding*), realização de parcerias com *startups* (empresas nascentes em busca de um modelo de negócio repetível e escalável<sup>6</sup>, com potencial para promover inovações significativas no segmento no qual estejam envolvidas), aquisição de *startups*, dentre outras.

---

6 Um modelo de negócios pode ser considerado repetível e escalável quando (1) os produtos ou serviços nele gerados não demandam grande esforço de customização e (2) as receitas provenientes do crescimento de sua distribuição ocorrem em um ritmo muito mais acentuado do que os custos envolvidos no processo. Dado esse enfoque, podemos dizer que um novo restaurante não pode ser considerado uma *startup*, pois seu crescimento está fortemente atrelado aos custos operacionais. Uma nascente produtora de vídeos, ao contrário, poderá distribuí-los, pelo YouTube, por exemplo, para um número crescente de usuários, sem que a elevação no número de acessos e a receita eventualmente auferida impliquem gastos adicionais na mesma proporção.

## LEIAUTE INCLUSIVO

O espaço para a criação do conhecimento é totalmente distinto daquele herdado da era industrial, segmentado e voltado para a supervisão. O conhecimento, o grande combustível imaterial da nova era, demanda espaços abertos e integrados que favoreçam a inovação, a criatividade, a troca permanente de ideias e experiências, a aprendizagem organizacional — atividades antes restritas a um número muito seleto de profissionais da alta gerência.

## *DESIGN THINKING*

Há um longo e difícil caminho entre ter ideias e transformá-las em algo novo, útil e viável para a organização. O método que tem despontado como o mais adequado para abreviar e sistematizar essa trajetória é o *design thinking*, procedimento centrado no ser humano, voltado para a solução de problemas e para a descoberta de novas oportunidades de negócio, pelo uso integrado de técnicas e ferramentas que estimulem a criatividade e a colaboração.

## *STORYTELLING*

As organizações abrigam diversas histórias pessoais e corporativas que mostram os desafios vencidos por um conjunto muitas vezes anônimo de sonhadores que forjaram ou redefiniram a história das instituições por onde passaram. Esse esforço tem sido muitas vezes mal retratado (em relatórios modorrentos e sem alma) ou até mesmo ignorado. Recentemente, algumas

organizações — conscientes de que, na era do conhecimento, o envolvimento dos colaboradores é decisivo para o sucesso ou até mesmo a sobrevivência das mesmas — têm utilizado o *storytelling*<sup>7</sup> como uma alavanca para despertar ou resgatar o orgulho e o sentimento de pertencimento.

## GESTÃO DE MÍDIAS SOCIAIS

Os sucessivos avanços tecnológicos, a queda de preços no acesso à internet e a disponibilização crescente de aplicativos que estimulam a formação de redes pessoais para troca de mensagens, publicação de conteúdo, divulgação de notícias, registro de queixas e problemas têm obrigado as organizações, que a princípio ignoravam ou proibiam o acesso a esses canais, a incorporá-los a sua nova rotina, seja criando estruturas para acompanhar esses movimentos, seja, mais recentemente, utilizando-os como canal acreditado de comunicação com o consumidor ou cidadão.

## *BIG DATA*

Dados representam hoje muito mais do que simples registros numéricos de elementos a serem processados pelo setor de informática para ações financeiras e/ou administrativas. Avanços tecnológicos e o barateamento nos custos de processamento, armazenamento e comunicação de dados agregaram aos elementos numéricos uma infinidade de textos, fotos, gráficos, registros de

---

<sup>7</sup> Aqui entendida como sendo a narrativa de histórias organizacionais relevantes, que cativem, sensibilizem e prendam a atenção de quem as assiste, ouve ou lê.

"Meu chefe é quem deveria estar aqui"

áudio e vídeos, cuja interpretação tornou-se muito importante e complexa. Os elementos multimídia dispostos nesses imensos bancos de dados (*big data*) permitem diagnosticar problemas, tendências e hábitos cuja leitura, se for negligenciada, pode significar para a empresa privada sua saída do mapa, e para os governos a perda da efetividade dos serviços e políticas públicas.

## **AS SEIS MUDANÇAS ESSENCIAIS PARA OS GOVERNOS DO SÉCULO 21**

A esteira que conduz a sociedade contemporânea, acionada pelos botões da inovação tecnológica e organizacional, está correndo cada vez mais rápido. Quem quiser continuar de pé deverá fazer um grande esforço para se equilibrar. Como nada sugere que a velocidade voltará aos tempos anteriores, restarão a quem não fizer isso dois caminhos: saltar fora ou correr o risco de ser esmagado.

As organizações privadas, um pouco surpreendidas, começam agora a tentar se reequilibrar, usando para tanto o receituário pós-industrial que expusemos anteriormente. E os governos? Como estão enxergando essas mudanças?

De nossa ótica, eles se encontram mais atrasados que o setor privado. Com exceção das nações integrantes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)<sup>8</sup>

---

8 Integram a OCDE: Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Coreia, Canadá, Chile, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estados Unidos, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Hungria, Islândia, Irlanda, Israel, Itália, Japão, Luxemburgo, México, República Checa, Nova Zelândia, Noruega, Polônia, Portugal, Suíça, Suécia e Reino Unido.

— cujos governos, em sua maioria, já se preocupam em definir as primeiras estratégias, programas e projetos alinhados com a nova economia —, o setor público, na média, não parece perceber a verdadeira dimensão das mudanças.

A persistência dessa inércia sugere um rápido alargamento da distância entre o que deseja a cidadania e o que oferecem os governos, uma vez que esses não enxergam nos problemas que lhes cabe tratar (nas áreas da educação, saúde, segurança pública, transportes, mobilidade, zeladoria urbana, só para citar alguns setores) a verdadeira carga de complexidade que os caracteriza — e que os torna imunes a soluções simplistas.

Nesse novo cenário, para resgatar a efetividade de suas políticas e a qualidade de serviços, os governos precisarão promover mudanças profundas em sua gestão, alterações por nós agrupadas em seis dimensões: cultural, educacional, organizacional, legal, metodológica e tecnológica, das quais falaremos a seguir.

## MUDANÇAS CULTURAIS

O modelo mental construído durante o século 20 revelou-se bastante adequado para gerir organizações públicas ou privadas, nas quais os problemas, o mais das vezes, podiam ser tratados à luz da experiência passada, à qual se somavam pitadas bem leves de inovação. Nos dias de hoje, nos quais a inovação continuada gera rupturas profundas e imprevisibilidade crescente, esse receituário perde muito de sua força.

Enquanto o primeiro cenário permite que as organizações sejam conduzidas de dentro para fora, com o rigoroso cumprimento de hierarquias, rotinas, normas, procedimentos, controles

e outras práticas tradicionais, o novo panorama inverte radicalmente essa equação, e encara as transformações externas como inevitáveis e, a partir delas, tenta reconstruir a instituição.

Essa transposição, embora não se faça em um piscar de olhos, é vital no caso dos governos, para que eles acompanhem o pique daqueles que lhes cabe coordenar, o que implica internalizar as inovações tecnológica e organizacional no mais curto período de tempo.

— Nossas Propostas

- Sensibilizar os responsáveis por definir as estratégias e os programas de comunicação do governo, os titulares de cargos em comissão e o corpo gerencial estável para a nova lógica trazida pela era do conhecimento e suas implicações em uma nova agenda governamental. As principais ações, nesse sentido, envolveriam a realização de palestras, seminários, formulação de convênios e acordos de cooperação com organismos vinculados a governos líderes em programas de modernização, tendo como objetivos conhecer, divulgar, treinar e avaliar o estado da arte em metodologias, técnicas gerenciais, processos de trabalho, iniciativas e políticas públicas condizentes com os novos desafios dos governos.
- Incentivar a geração de novas ideias, produtos e serviços, definindo programas claros de recompensa às equipes responsáveis.

## MUDANÇAS EDUCACIONAIS

A inovação ganhou, nos últimos 20 anos, conceituação, velocidade e profundidade, inexistentes em épocas anteriores. Inovação não é mais sinônimo de melhoria ou criação de um novo processo tecnológico, abrangendo agora, também, o mundo organizacional. Ciclos de vida nunca foram tão curtos. O peso das mudanças disruptivas nunca foi tão expressivo.

O reflexo disso sobre as competências, habilidades e atitudes requeridas para os servidores aponta para a maior necessidade de realizar capacitação continuada, mas com mudanças significativas no conteúdo e na forma de aprendizado.

### — Nossas Propostas

- Considerar a inovação como elemento estruturador e integrador das disciplinas que compuserem cursos ou programas de capacitação.
- Introduzir disciplinas mais afinadas com os novos desafios dos governos, dentre os quais: utilização do pensamento sistêmico na atividade gerencial, gestão do conhecimento e da inovação em governo, *design thinking* para ambientes governamentais, *design* de serviços públicos, gestão de projetos governamentais complexos, técnicas de negociação, empreendedorismo no serviço público, novos modelos de negócio para a atividade governamental, serviços públicos digitais, utilização da inteligência coletiva para melhoria do serviço público, *storytelling* para registro da memória governamental,

criação de comunidades de prática e registro de lições aprendidas.

- Transformar a aula em um conjunto de atividades que realmente despertem o interesse dos servidores, independente da disciplina ministrada. Caberiam, também, aqui as seguintes ações: utilizar as modernas tecnologias da informação para conferir ao processo de aprendizado formatos e conteúdos mais atraentes; enfatizar atividades práticas atreladas aos desafios do serviço público; montar oficinas que promovam a troca de experiências e a discussão de diferentes visões para um mesmo problema; concluir o curso com trabalhos em grupo, abordando temas que espelhem alguns desafios concretos dos integrantes.

## MUDANÇAS ORGANIZACIONAIS

Conhecimento e inovação, os principais temperos das organizações do século 21, não crescem em ambientes fechados onde haja pouca interação das pessoas e em locais onde a visão do todo fique comprometida a ponto de transformar o trabalho em uma rotina sem maior propósito.

### — Nossas Propostas

- Promover mudanças no espaço físico, criando ambientes abertos que facilitem a aproximação e a troca de ideias entre as pessoas.
- Criar novas modalidades de cooperação entre os servidores, independente de sua posição hierárquica e seto-

rial, usando para isso: comunidades de prática, intranets colaborativas, blogues, etc.

- Diminuir os níveis hierárquicos, diluindo o processo de tomada de decisão.
- Dar atenção à melhoria contínua do clima organizacional, uma vez que, mais do que nunca, o ser humano passa a ser o insumo essencial da organização, dado que somente ele pode criar conhecimento e acelerar o processo de inovação.

#### MUDANÇAS LEGAIS

Se pudéssemos criar uma nuvem de tags (elementos utilizados para classificar arquivos, documentos, páginas, termos e outros conteúdos) com as expressões mais ouvidas no serviço público ao referirmo-nos à legislação vigente, certamente teríamos, dentre as mais citadas, as palavras: “proibido”, “impossível” e “ilegal”. Essa postura em época de mudanças aceleradas tem como resultado final imobilizar o Estado, afastar o poder público do mundo real e dificultar a experimentação.

#### — Nossas Propostas

- Atualizar o arcabouço legal que regula a atividade pública, de modo a inserir o Estado como agente estratégico no novo ecossistema da inovação.
- Promover a rápida regulação dos novos produtos e serviços crescentemente disponíveis no mercado.

"Meu chefe é quem deveria estar aqui"

- Apresentar formas inovadoras de contratação que acelerem a utilização de produtos e serviços criados por *startups*.
- Conceber novas formas de colaboração que permitam à administração pública utilizar a capacidade de mobilização e a inteligência coletiva da sociedade.

#### MUDANÇAS METODOLÓGICAS

Já vimos neste artigo que tratar problemas complexos com visões herdadas da era industrial tende a cristalizar esses problemas, em vez de resolvê-los. Sem recuperarmos a visão mais compreensiva dos fenômenos, torna-se impossível enxergar todas as dimensões da grande maioria dos problemas contemporâneos.

— Nossa Proposta

- Utilizar metodologias, técnicas gerenciais, processos e ferramentas desenvolvidos recentemente que incorporem as características particulares do trabalhador do conhecimento mencionadas por Peter Drucker e já abordadas neste artigo. A título meramente exemplificativo, destacamos, dentre elas: as comunidades de prática, o *design thinking*, as lições aprendidas, o *storytelling* e os laboratórios de inovação organizacional.

#### MUDANÇAS TECNOLÓGICAS

Cercadas de mistério, as tecnologias de informação ainda são encaradas pela maioria dos governos como instrumentos uti-

lizados por especialistas para fazer as coisas mais rápido e armazenar as grandes quantidades de dados existentes nos diversos cadastros governamentais.

— Nossas Propostas

- Usar a tecnologia da informação como veículo de inovação, por meio do desenvolvimento de aplicativos, do re-exame e simplificação de processos, da criação de canais ágeis para o contato com a cidadania, da montagem de blogues ou ambientes equivalentes que registrem as experiências, os problemas e os caminhos para a solução de problemas de governo, a fim de inovar o serviço público.
- Transformar a compreensão dos governos sobre as mídias sociais e sua utilização, muitas vezes proibidas ou com uso restrito para comunicação oficial unidirecional. Consideramos que, ao contrário, o acesso a esses canais deve ser desmistificado e incentivado, por uma concepção moderna que perceba em profundidade a capacidade desses canais, como forma barata e indispensável de comunicação bidirecional com a cidadania.

## REFERÊNCIAS

AGUNE, R. et al. *Dá pra fazer: gestão do conhecimento e inovação em serviços públicos*. São Paulo: Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional, 2014.

ANDRADE, A. L. et al. *Pensamento sistêmico: caderno de campo: o desafio da mudança sustentada na organizações e na sociedade*. Porto Alegre: Bookman, 2006.

BELSKY, S. *A Ideia é boa. E agora?* São Paulo: Saraiva, 2011.

BROWN, T. *Design thinking: uma metodologia poderosa para decretar o fim das velhas ideias*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

CAIADO, A. S. C. (Coord.). *Economia criativa*. São Paulo: Fundap, 2011.

CARVALHO, F. C. A. (Org.). *Gestão do conhecimento*. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2012.

CAVALCANTI, M.; NEPOMUCENO, C. *O conhecimento em rede — como implantar projetos de inteligência coletiva*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

DAVENPORT, T. H. *Ecologia da informação: porque só a tecnologia não basta na era da informação*. São Paulo: Editora Futura, 1998.

DAVENPORT, T. H.; KIM, J. *Dados demais: como desenvolver habilidades analíticas para resolver problemas complexos, reduzir riscos e decidir melhor*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

EMERY, S.; BRUNNER, R.; TAYLOR, R. *Gestão estratégica do design*. São Paulo: Mbooks, 2009.

FLORIDA, R. *A ascensão da classe criativa*. Porto Alegre: L&PM Editores, 2011.

HAMEL, G.; BREEN, B. *O futuro da administração*. Rio de Janeiro: Campus, 2007.

LOCKWOOD, T. *Design thinking: integrating innovation, customer experience and brand value*. New York: Allworth Press, 2010.

MCCANDLESS, D. *Knowledge is beautiful*. New York: Harper Collins, 2014.

MOZOTA, B. B. de. *Gestão do design*. São Paulo, Bookman, 2010.

NAYAR, V. *Primeiro os colaboradores depois os clientes*. Porto Alegre: Bookman, 2011.

NEUMEIER, M. *A empresa orientada pelo design*. Porto Alegre: Bookman, 2010.

NONAKA, I.; TAKEUCHI H. *Criação de conhecimento na empresa*. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

NORMAN, D. A. *O design do futuro*. São Paulo: Rocco, 2010.

NORTH, K.; GUELDEMBERG, S. *Effective knowledge work: answers to the management challenges of the 21st century*. United Kingdom: Emerald Group Publishing, 2011.

NORTH, Klaus. *Gestão do conhecimento — um guia prático rumo à empresa inteligente*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2010.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. Gabinete Estatístico das Comunidades Europeias. Financiadora de Estudos e Projetos. *Manual de Oslo — diretrizes para coleta e interpretação de dados sobre inovação*. 3. ed. [S.l.], 2005.

OSTERWALDER, A. et al. *Inovação em modelos de negócios: um manual para visionários, inovadores e revolucionários*. Rio de Janeiro: Alta Books, 2011.

PINHEIRO, T. ; ALT, L. *Design thinking Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier. 2012.

PINK, D. *A nova inteligência*. Portugal: Texto Editores, 2013.

ROBINSON, K. *Libertando o poder criativo*. São Paulo: HSM Editora, 2012.

SCHNEIDER, J.; STICKDORN, M. *This is service design*. New Jersey: John Wiley, 2011.

SCHWAB, K. *The fourth industrial revolution*. Switzerland: World Economic Forum, 2016.

SENGE, P. *A quinta disciplina: arte e prática da organização que aprende*. São Paulo: Editora Best Seller, 2004.

SENGE, P. et al. *Presença — propósito humano e o campo do futuro*. São Paulo: Cultrix, 2007.

SOUZA, C. *A neoempresa: o futuro da sua carreira e dos negócios no mundo em reconfiguração*. São Paulo: Integrare, 2012.

STEWART, T. A. *A riqueza do conhecimento — o capital intelectual e a organização do século XXI*. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

SVEIBY, K. E. *A nova riqueza das organizações: gerenciando e avaliando patrimônios de conhecimento*. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

TERRA, J. C. (Org.). *10 dimensões da gestão da inovação*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

dois



pessoas



# O futuro da carreira e do emprego no setor público

---

## **Leonardo Nelmi Trevisan**

Professor de pós-graduação em administração e do Departamento de Economia da Pontifícia Universidade Católica (PUC-SP) e da Escola Superior de Propaganda e *Marketing* (ESPM). Editor da *Revista de Carreiras e Pessoas*.

## **Elza Fátima Rosa Veloso**

Doutora em administração pela Universidade de São Paulo (USP), com pós-doutorado na mesma instituição. Professora do mestrado em administração das Faculdades Metropolitanas Unidas (FMU) e de especialização na Universidade Mackenzie. Coordenadora de cursos de MBA e de especialização da Fundação Instituto de Administração (FIA). Editora da *Revista de Carreiras e Pessoas*.



A tarefa é difícil. Prospectar o futuro do trabalho no setor público exige, primeiro, a definição mais precisa do perfil da mão de obra utilizada no setor. O Cadastro Central de Empresas (Cempre), elaborado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e divulgado em junho de 2015, mostrou que a administração pública, mesmo representando apenas 0,4% das empresas do país, absorveu 20,2% do número total de pessoal ocupado assalariado e pagou o equivalente a 29,4% do valor total dos salários e outras remunerações registrado.

Os dados mais recentes do Cempre, já consolidados, têm como referência o ano de 2013 (SALES, 2015). Conforme mostram os dados do levantamento, as entidades empresariais somam 89,9% das instituições consideradas e absorvem 76,1% do pessoal ocupado, enquanto as entidades sem fins lucrativos empregam o restante dos trabalhadores brasileiros. Portanto, ao falar de mão de obra no setor público, a referência deve ser a do empregador de um quinto do pessoal ocupado no país, e responsável por quase um terço da massa salarial.

Segundo esse dado básico, não é possível aceitar qualquer visão de “isolamento” da administração pública, como se fosse um setor “específico” na realidade do mundo do trabalho brasileiro. As injunções conjunturais, as pressões internacionais ou os reflexos de mudanças estruturais não conseguem ficar “isolados” de um setor de atividade com esse tamanho na população ocupada do país. Em outras palavras, o que ocorre, em todos os sentidos, no mercado de trabalho brasileiro alcança — de uma forma ou de outra — o conjunto da mão de obra do setor público.

Essa constatação é essencial para pensar o futuro do trabalho na esfera pública. Inclusive, para entender — por exemplo — o encolhimento na oferta de postos de trabalho na administração pública. Os dados da Cempre mostram que a redução do percentual de trabalhadores no funcionalismo passou de 22,8% do pessoal total ocupado no País em 2008 para 20,2% em 2013. A perda de postos de trabalho no setor público, em cinco anos, é significativa, considerando que, no período, o PIB alcançou média de expansão relativamente alta (SHYMURA, 2015).

Os motivos para a redução do número de postos de trabalho no setor público não são essencialmente diferentes dos alegados em outros setores de atividade, como na indústria, por exemplo. Os novos ciclos de automação (cada vez mais curtos), os avanços tecnológicos nos processos de prestação de serviços, a concentração urbana e, até mesmo, fatores demográficos (menor crescimento vegetativo e envelhecimento da população) definiram outros formatos na produção de bens e na prestação de serviços em todos os setores de atividade. Nenhuma dessas mudanças poupou a esfera da administração pública.

## **O EMPREGO COMO “PLATAFORMA DE NEGÓCIO”**

A prospecção sobre o futuro da carreira e do emprego no setor público precisa ser feita nesse cenário e da perspectiva, essencial, de que as mudanças no mundo do trabalho ganharam forte aceleração com a expansão da revolução digital. A solução de quase “qualquer problema” por meio da internet desenha outro ritmo de alteração para a arquitetura do emprego. A mais significativa dessas mudanças, sem dúvida alguma, está na transformação da lógica do emprego em uma “plataforma de negócio”.

Esse é o ponto. A expressão “plataforma de negócio” remete-nos à briga de taxistas contra os aplicativos de transporte (do tipo Uber) em muitos cantos do mundo. Tanto faz se em Paris, Berlim ou São Francisco, a gritaria é a mesma que a ouvida em São Paulo. Em termos práticos, porém, o carro próprio, transformado em meio de produção para o transporte de gente, virou “plataforma de negócio”, com clientes captados pela internet. Sem grandes diferenças de tantos outros empreendimentos montados com base em novos aplicativos do Vale do Silício. O que interessa perceber, portanto, não é a concorrência com o táxi, mas outra forma de emprego, com novíssimas trajetórias de carreira.

O essencial, escondido na ideia de emprego como “plataforma de negócio,” é uma lógica bem diferente da de “vender trabalho”. O que atrai, primeiro, é a nova tecnologia: a *web* ligou quem vende trabalho de outra forma a quem quer comprá-lo de modo mais ágil. Em tempo real, conecta quem precisa vender transporte — e está parado “ali” — com quem precisa de um car-

ro “aqui” (pois está chovendo!). O milagre está na mútua “descoberta”, na conexão entre quem precisa e quem entrega “qualquer” trabalho.

As novas trajetórias de carreira se abrem nesse ponto. Não é apenas agilidade e custo que estão em discussão. Flexibilidade no emprego não diz respeito apenas à hora de entrada e saída do trabalho. Preços também são flexíveis: sobem na hora da chuva, mas despencam no meio da tarde. Não é só o custo que oscila; o que mais muda é a relação de trabalho com outro tipo de intermediação. Ou sem ela.

O Uber é apenas um “ensaio geral” de formas digitais de reunir oferta e demanda de trabalho. Vender e comprar educação, cuidados médicos, limpeza de casa, assessorias de muitos tipos são alguns — ou os primeiros — serviços que estão na mesma “mira”. Sem esquecer que o contribuinte também se ligará ao Estado de outra forma, mais digital, abrindo relacionamento bastante diferente entre Estado e cidadão.

Nesse processo, a empresa Uber, por exemplo, atingiu um ritmo de valorização que ultrapassou o do Facebook e o do Twitter nos três primeiros anos de existência (DEMOS, 2015). Motivo: o Uber é “plataforma” sobre a qual podem ser criados muitos outros negócios. Exemplo: Toronto já é a quinta cidade em que, entre onze da manhã e duas da tarde, funciona o novo serviço UberEats, de entrega de refeições (MACMILLAN, 2015). Esse é só um dentre os infinitos negócios possíveis embutidos na “plataforma” Uber.

Será questão de tempo para que o princípio de “plataforma” alcance outras formas de prestação de serviço. Inclusive

entre as próprias empresas. Portanto, a capacidade de o emprego virar plataforma de negócio não tem limite. A revista inglesa *The Economist* fez importante comparação sobre como pode evoluir o conceito de “plataforma de negócio”, inclusive entre companhias. É evidente que a empresa Google quer organizar as informações do mundo e transformar o “motor de busca” em negócios de todo tipo, no mundo todo. Não é diferente do que ocorre com o Uber, que pretende oferecer transporte confiável, ao mesmo tempo, no mundo todo, como ponderou a revista.

Com essa pretensão, a empresa Uber está muito longe de apenas disputar espaço no mercado de transporte com os taxistas de todas as maiores cidades do mundo. Os objetivos são bem diferentes — e bem maiores. Como mostrou *The Economist*, o Uber já abriu negociação com todos os grandes varejistas americanos para oferecer entrega “no mesmo dia”. O alvo maior está bem definido: oferecer transporte rápido e eficiente voltado ao comércio eletrônico (UBER driving..., 2015).

A possibilidade de resolver a questão logística, assegurando entrega rápida no complexo “pós-venda” do comércio eletrônico, explica o enorme interesse dos grandes investidores pelo Uber, assim como a rápida valorização alcançada pela empresa. Ou seja, os investidores apostam no domínio do desenvolvimento tecnológico implícito no aplicativo, apostam na “plataforma de negócio” baseada na ideia de transporte, de pessoas e bens, embutida no Uber.

## **QUAIS OCUPAÇÕES A TECNOLOGIA MAIS AMEAÇA?**

A própria dinâmica do trabalho foi transformada, nessa evolução, em plataforma de negócio. De algum modo, todos percebem que o “espaço dos humanos” está ameaçado por algum novo tipo de negócio *on-line*. A reação a esse processo é absolutamente humana, quase movida por instinto de sobrevivência, e provoca uma pergunta também natural: meu emprego está protegido da “invasão” da plataforma de negócio *on-line*?

Essa questão demanda um questionamento mais consistente: quais tarefas humanas estão mais protegidas ou mais ameaçadas? Ou, dito de modo mais preciso: em quanto tempo a automação, seja em que sentido for, ocupará esta ou aquela função humana?

Dois professores da Oxford University, Carl Frey e Michael Osborne, publicaram em setembro de 2013 alentada pesquisa estimando que 47% das ocupações humanas, como as praticadas hoje, podem ser automatizadas em até uma década. O mais grave é que a pesquisa dos professores provou que essa velocidade pode aumentar, tanto pela aceleração dos sistemas eletrônicos, como pelo maior nível educacional, seja de quem oferece, seja de quem compra bens e serviços (FREY; OSBORNE, 2013).

Outros estudos já discutiram prazos diferentes para essa “conquista”, porém a pesquisa dos dois professores partiu de outras premissas. Frey é professor no Programa de Tecnologia e Emprego em Oxford, e Osborne é docente do Departamento de Engenharia e Ciências e pesquisador no Robotics Research Group da mesma universidade. A questão central da pesquisa

deles era exatamente o modo e a velocidade da substituição de tarefas humanas pela revolução eletrônica.

A evolução do trabalho de Frey e Osborne está na definição de como acontecerá essa “substituição”. A questão não é mais discutir “se”, mas “quando” ela ocorrerá. Implícito na aceitação do “quando” está o estabelecimento de outra interface entre a realidade digital e o mundo do trabalho. Essa nova interface parte do tipo de padronização técnica necessária para que qualquer tarefa humana possa ser substituída pela máquina. Dito de outro modo: dessa perspectiva, não há “barreiras intransponíveis” para a engenharia de computação, nessa substituição. Se não há “barreiras”, pode-se estabelecer uma “medida” para a substituição de qualquer função humana.

Frey e Osborne partiram dessa lógica para delimitar o prazo e a velocidade dessa substituição, assim como as primeiras tarefas ameaçadas. O importante era definir a “padronização técnica” que garantisse o avanço da engenharia de computação pelas “regras” do mundo do trabalho humano. Ou seja, quais tarefas as máquinas já estariam preparadas para substituir?

Nesse ponto, dois pesquisadores do Massachusetts Institute of Technology (MIT), David Autor e Brenda Price, tinham avançado bastante, desde 2003 (com a publicação do estudo pioneiro sobre robótica), quando perceberam que o importante era a dinâmica de “rotina” envolvida em parte considerável das tarefas humanas. Em junho de 2013, os pesquisadores retomaram o estudo de 2003 e dividiram o sentido de rotina em duas áreas. Em uma, estão as que chamaram de ‘tarefas rotineiras cognitivas’, como toda atividade de codificação ou classificação, muito

presentes em escritórios ou serviços. Na outra, ‘as tarefas rotineiras manuais’, encontráveis em qualquer linha de produção.

Os dois pesquisadores consideraram que as tarefas rotineiras, dos dois tipos, seriam substituídas em algum momento (AUTOR; PRICE, 2013). Mas avançaram na conclusão: tarefas não rotineiras estariam protegidas da “tempestade digital” que haveria de engolir muitas funções humanas. Tarefa não rotineira, para Autor e Price, é a que pede “solução de problema”. E concluíram: tarefas que demandam intuição, persuasão ou criatividade estariam protegidas porque a automação não conseguiria ter essas “qualidades”. Vale notar que os dois pesquisadores não aceitavam que apenas engenheiros, advogados, médicos, professores ou *designers* precisavam desses atributos, e daí a proteção garantida. Autor e Price lembraram que preparar uma refeição ou arrumar um quarto de hotel também eram atividades não rotineiras e representavam desafios complexos demais para a padronização buscada pela engenharia de computação.

Foi essa barreira que caiu, a da tarefa não rotineira. Frey e Osborne perceberam que até tarefas que exigiam a “solução de problema” poderiam ser padronizadas. E, portanto, não estariam protegidos do avanço da robótica.

## **O *BIG DATA* MUDARÁ A REALIDADE DO TRABALHO**

O método de análise de Frey e Osborne parte de outra percepção sobre a natureza da atividade humana, desenvolvendo alguns algoritmos capazes de assimilar e repetir a padronização

requerida para fazer até mesmo a tarefa que exige intuição, persuasão e criatividade. No processo de substituição, as funções de rotina manual foram as primeiras, como demonstra qualquer robô em linha de produção. Depois, as rotinas cognitivas nos escritórios foram substituídas por *softwares* cada vez mais sofisticados e mais baratos. O aspecto da redução do custo nos processos de automação também é essencial. Porém, o mais recente degrau na escalada da automação da tarefa humana foi a possibilidade de acumular, em quantidade cada vez maior, dados “objetivos” para que processos algorítmicos possam ser produzidos. Esse avanço foi essencial.

A conquista definitiva no acúmulo de dados aconteceu com o *big data*, como bem definiram Frey e Osborne. Como definição, *big data* é a possibilidade de reunir dados em forma contínua e processá-los em tempo real. Especialistas avançaram na definição do conceito, mostrando sua semelhança com uma “peça de Lego”, que só ganha diferentes sentidos quando em conjunto. A rigor, o *big data* faz parte de múltiplos sistemas analíticos que capturam e organizam informações dentro de uma “piscina de dados” (o *data pool*), por meio de diferentes ferramentas que permitem “extrair o que é relevante” (MAHLMEISTER, 2015).

O que interessa mais, além da definição, é a impressionante revolução digital embutida no *big data*. As fortes melhorias apresentadas pelo Google Tradutor são significativos exemplos do uso do *big data*. O sistema não traduz mais ‘palavra por palavra’, mas pega o todo da frase, o conjunto da frase, e vai a um imenso arquivo digital — o *data pool* — de bilhões de dados, composto de frases de literatos consagrados, poetas, autores di-

versos, daquela língua específica, para devolver em centésimos de segundo a melhor tradução para aquele conjunto de palavras. É indiscutível que, nos últimos tempos, as traduções do Google alcançaram um padrão “quase humano” e de boa qualidade.

Essa padronização de tarefas não rotineiras mas padronizáveis não ficou restrita à tradução entre diferentes linguagens. O “carro sem motorista”, que rompeu todas as barreiras do descrédito sobre a era digital, é um processo até mais simples do que o da tradução, mas de idêntico perfil no que diz respeito à capacidade de acumular dados (de percurso, de condições de estrada, da existência, ou não, de cruzamentos), incluindo a percepção e identificação de objetos irregulares que podem atravessar na frente do carro, e que definem a decisão do motorista (nesse caso, digital) de parar ou acelerar o veículo.

O *big data* permite muitas outras tarefas não rotineiras e que exigem discernimento ainda maior do que dirigir um carro com “dificuldades previsíveis”. Detectar fraude em serviço bancário, por exemplo, é só um desdobramento natural do acúmulo de dados. Ler exames médicos, com base em uma lista de sintomas cruzada com imagens cada vez mais precisas, permite a interface e o diagnóstico — ou seja, um “julgamento”. O mesmo pode ser feito com a análise de crédito ou a adaptação de questões jurídicas a tipos de petição, que também podem ser “padronizadas” e realizadas sem interferência humana.

O *big data* permite mais substituições, muitas mais. Pesquisa da Washington University mostrou, em detalhes, como usos mais densos do *data pool* mudarão o sentido de previsões micro e macroeconômicas, rompendo a barreira conceitual das “pes-

quisas amostrais” (SINCLAIR, 2015). Porém, é nas tarefas não rotineiras que demandam doses maciças de intuição, persuasão e criatividade que o *big data* deve fazer sua maior evolução. Dentre elas, a tarefa de administrar expectativas, gente ou produção de bens e serviços. Sem esquecer, óbvio, a tarefa de gerenciar a “coisa pública”.

Para entender melhor quanto o *big data* irá invadir a tarefa de administrar, seja o que for, basta observar a velocidade de investimento das três gigantes (Apple, Google e Microsoft) no desenvolvimento de *softs* chamados de “assistência pessoal”. *The Economist* registrou essa disputa com o sugestivo título de “As Secretárias Software”. Trata-se exatamente disso, da cópia de secretárias de “carne e osso” que criam lembretes de reuniões, examinam informações e concluem múltiplas tarefas.

Na prática, são *softwares* robôs que estão cada vez melhores para prever o que os usuários necessitam, com base em comportamentos passados e em sua atual localização. O alvo é dominar a inteligência artificial, desenvolver o “aprendizado da máquina” — isto é, ensinar computadores a absorver em tempo real quantidades enormes de dados, a reconhecer padrões e a melhorar em tudo o que fazem. Em outras palavras, ensinar a máquina a lidar com imprevistos, desenvolver percepções e resolver problemas, exatamente como faz uma secretária eficiente (THE SOFTWARES secretaries, 2015).

## **POR QUE 47% DAS PROFISSÕES ESTÃO AMEAÇADAS?**

A evolução definida pelo *big data* está na raiz da pesquisa sobre quais profissões estão mais vulneráveis à automação. Pela identificação da “natureza” da tarefa que pode ser padronizada, Frey e Osborne analisaram a lista das 903 ocupações — disponibilizada pelo Departamento de Trabalho dos Estados Unidos e reunida pelo governo estadunidense em documento chamado O\*NET — e identificaram as 702 que poderiam ser padronizadas. A segunda etapa da pesquisa foi contrapor a possibilidade de padronização de cada uma dessas profissões ao avanço tecnológico oferecido pelo *big data*. O resultado dessa contraposição foi a descoberta de que 47% dessas ocupações enfrentam risco alto de automatização em até uma década (FREY; OSBORNE, 2013).

O prazo para essa substituição das tarefas humanas será determinado pela capacidade da engenharia de automação de solucionar gargalos de padronização. Os pesquisadores de Oxford avaliaram a velocidade de substituição com base em duas ondas de computadorização, separadas por um *plateau* tecnológico. Na primeira onda, estão as ocupações da área de logística e transporte, por exemplo. A automação depende de sensores que alimentam o *big data*, que apenas padroniza os sinais emitidos por eles. Carros sem motoristas ou todo o mercado de robôs estão nessa primeira onda.

É importante perceber que o avanço da robótica sobre os empregos será definido pela destreza. As ocupações manuais

que dependem de certas habilidades (aquelas que, por exemplo, utilizam os dedos ou são desempenhadas em local apertado) enfrentam grau médio de risco, porque a substituição dependerá da evolução técnica para estabelecer padrões que definam a vantagem comparativa da substituição do trabalho humano. Nessa fase, a questão central é o reconhecimento de objetos irregulares. Por exemplo, o robô já começa a arrumar o quarto de hotel porque reconhece diferenças e toma decisões: “esse objeto é do hóspede, aquele é do hotel”. Do mesmo modo, o robô que pica salada e distingue as folhas feias dominou duas fases de destreza — com múltiplo aproveitamento dessa evolução, como é o caso do robô que passa e dobra roupas (NEUMANN, 2015).

A segunda onda de computadorização tem outros parâmetros e depende de a engenharia dominar os gargalos referentes à criatividade e à inteligência social. Nessa etapa, a máquina oferece interfaces com problemas de originalidade, negociação e persuasão. A rigor, torna-se capaz de estabelecer padrões que permitam o reconhecimento de valores subjetivos. Exemplo relevante dessa segunda onda é o *soft* que negocia e aprova contrato entre partes. Ou o *soft* que analisa e aprova crédito. Ou, ainda, o *soft* que escreve textos, de novelas, poesia ou de humor (considerando o estoque de milhares de piadas), com palavras que a máquina apenas reaproveita em múltiplas readaptações.

As funções administrativas receberam atenção especial dessa segunda onda de computadorização. Por exemplo, para os que se preocupam com o aumento da produtividade, enquanto princípio de “administração científica”, o *big data* também tem significativa colaboração a oferecer para avaliar valores

subjetivos em administração. O pesquisador Alex Pentland, do Massachusetts Institute of Technology, desenvolveu um crachá sociométrico que avalia o tom de voz, os gestos, a propensão a conversar ou a ouvir de cada funcionário, especialmente dos gerentes. Como informou também *The Economist*, o crachá ajuda muito a gestão baseada em meritocracia, “premiando os mais inteligentes e os mais eficazes”. O artigo da revista tinha título preciso: “*Taylorismo Digital*”, escrito com base em notícia do *The New York Times* descrevendo o uso de padrões sociométricos digitais na Amazon, com repercussão negativa para a companhia. Apesar da impopularidade do crachá sociométrico, o preço das ações da Amazon subiu depois do artigo do *Times*, porque os investidores aprovaram os novos métodos do taylorismo digital (DIGITAL Taylorism, 2015).

Algumas funções, “intensivas em tarefas generalistas” que demandam índices maiores de inteligência social, correm menor risco de ser substituídas segundo a escala de Frey e Osborne. Os pesquisadores notaram, por exemplo, que tarefas executadas por atores (de teatro ou publicidade) ou por engenheiros de manutenção (que identificam defeitos não só operacionais) apresentam risco baixo de computadorização pela dificuldade de vencer os gargalos de inteligência social requeridos.

Uma conclusão importante desses estudos é que não é apenas o salário ou o nível educacional que medem o risco da substituição pela máquina. É ingênuo imaginar polarização protetora entre baixo e alto salários nessa substituição. A análise do O\*NET confirmou que empregos de menor qualificação estão mais próximos da automação. Mas essa fase já passou. Depois

do *big data*, as ondas recentes de computadorização não estão mais ligadas à qualificação exigida pela função. Ou pelo poder: o *big data* não tem qualquer receio de desafiar “chefes”. De qualquer setor de atividade.

### **SEM DÚVIDA, OS HUMANOS IRÃO RESISTIR...**

Todo o processo envolvido na substituição de tarefas do mundo do trabalho não pode desprezar a resistência dos humanos. Ela será bem forte. O modelo de Frey e Osborne especifica uma escala. Mas os próprios pesquisadores alertam que apenas identificaram tendências, porque “os preços futuros do trabalho, do capital ou da falta de mão de obra não foram considerados” (FREY; OSBORNE, 2013).

Portanto, é preciso ter presentes cenários bem definidos: tanto a acirrada resistência dos humanos à computadorização, como as expectativas exageradas em torno dela. Subestimar a resistência — em múltiplos sentidos — à mudança tecnológica no mundo do trabalho é uma análise perigosa. A resistência é real, tanto por pressão de processos legislativos imobilizadores como por ativismos políticos de diferentes origens. Quanto a processos legislativos, devem-se lembrar as diferenças culturais entre a visão anglo-saxônica e a visão latina sobre a noção de proteção do Estado ao *status quo* do mundo do trabalho. Essa proteção é bem menor em países como os EUA, a Inglaterra ou a Alemanha. Por outro lado, o melhor exemplo de maior proteção é o caso da França, na cultura latina — embora pressões regulatórias inibidoras do acesso à tecnologia ocorram nas duas culturas, como revela a decisão da prefeitura de Berlim de proibir o Uber.

Desde o ludismo (movimento que pregava a destruição das máquinas, no começo do século 19), toda tentativa de frear o avanço técnico é inútil. A plataforma de negócios embutida em qualquer aplicativo que invade empregos é apenas um sinal da dramática mudança nas relações de trabalho, produto do investimento pesado em algoritmo. Empregos e carreiras terão de se adaptar. Melhor conviver com o avanço do que tentar destruí-lo — ou negá-lo.

As máquinas não substituirão todas as tarefas humanas imediatamente. Isso é um fato. Não há mágicas nesse processo, apenas constante redução de custo e busca de maior eficiência. Porém, fazer de conta que o avanço tecnológico não ameaça um número crescente de profissões é tão perigoso quanto ingênuo. A questão central em torno do risco da substituição de qualquer tarefa humana pelas ondas de computadorização envolve outro tipo de escolha: “entendo a tecnologia como inimiga e ameaça ou como aliada da minha permanência no mundo do trabalho?”.

## **TECNOLOGIA E PLANEJAMENTO DE CARREIRA**

Esse é o ponto. É essencial traçar a trajetória de carreira de cada um de nós considerando uma dualidade bem definida: penso minha carreira “contra” ou “com” a tecnologia? Nessa escolha, está implícita a dinâmica de vencer a resistência a um planejamento de carreira que inclua os avanços tecnológicos — e não os desprezando. Essa resistência a planejar o futuro profissional tem vínculos com diferentes fatores: poucos estímulos para pensar a vida profissional ao longo da educação básica ou

pressões para acompanhar o “patrimônio familiar” já estabelecido em áreas profissionais determinadas. A resistência ao planejamento de carreira também ocorre pela persistente convicção de que trajetórias de carreira são guiadas por “apelos externos”, na expressão de Dutra (2010), compreendidos como maior remuneração, *status* social ou prestígio no grupo. Esses apelos externos dirimiriam a carreira bem mais do que as “preferências pessoais”. Como observou o pesquisador, muitos profissionais percebem a gestão de suas carreiras como identificação de oportunidades na organização onde atuam — ou seja, os movimentos de carreira ocorrem “de fora para dentro”. Não é a pessoa que busca a evolução; é a organização que a oferece.

Esse comportamento é especialmente problemático na convivência com novas tecnologias. A percepção dos efeitos das novas ondas de computadorização nem sempre acontece no âmbito da empresa. Aliás, muitas vezes as organizações, por várias razões, desprezam as evidências de evolução tecnológica, seja por conta dos custos na compra da nova tecnologia, seja, principalmente, porque adotar novos processos implica readequar as estruturas de poder tradicionais.

Se o profissional pretende conviver com novas tecnologias como “aliadas” de sua evolução, ele não pode prescindir de incluí-las em seu planejamento de carreira. Em qualquer atividade ou setor, privado ou público. O *big data* também não tem medo das regras ou dos limites definidos nas carreiras do setor público. Planejamento da vida profissional pede a construção de um plano de carreira. Dutra propõe a elaboração de plano de carreira em seis passos: autoconhecimento; conhecimento do mer-

cado; definição de objetivos de carreira; escolhas de estratégias de carreira; elaboração de plano de ação; acompanhamento do plano (DUTRA, 2010, p. 62-64). Abrir espaço para a convivência amistosa com as novas tecnologias é condição indispensável na elaboração de um plano de carreira com perspectivas de boa realização.

## **TECNOLOGIA E IDENTIDADE PROFISSIONAL**

A convivência amistosa com as novas tecnologias na vida profissional demanda outra percepção: carreira não é um caminho rígido, mas uma trajetória que compreende mudanças, rotas novas, alterações. Em outras palavras, é preciso ter bem claro que carreiras suportam transições. Com uma constatação implícita: transições de carreira irão ocorrer. Por diferentes motivos, desde a decisão pessoal até o sentimento bem humano de procurar novos desafios — passando, é claro, pela necessidade de se adaptar a novas situações. A perda do emprego parece ser a principal delas, mas empregos também são perdidos por conta de profundas transformações na realidade econômica e nas estruturas produtivas das empresas. Não apenas questões pessoais, motivos individuais, marcam as trajetórias de carreira. Nesse ponto, novas tecnologias têm forte participação nas mudanças de rotas profissionais. Em qualquer setor de atividade.

O ponto essencial nos processos de transição de carreira é a descoberta — ou construção — de uma identidade profissional diferente. Nem sempre os profissionais, tão duramente envolvidos pelas transições de carreira, têm consciência desse processo.

Cuidadosa pesquisa realizada com profissionais de importante empresa pública que foi privatizada mostrou que o desenvolvimento da chamada “carreira complementar”, em que projetos de desenvolvimento profissional paralelos são lentamente construídos, tiveram significativa relevância como “estratégia de transição de carreira na qual, paulatinamente, a carreira complementar se torna principal e a principal torna-se complementar” (VELOSO, 2010, p. 106).

Dessa perspectiva, o sinal mais eficiente da transição de carreira é a forma como a pessoa percebe a mudança e como passa a se apresentar no seu meio social. Ao contrário do que julga o senso comum, as novas tecnologias auxiliam muito nesse processo de apresentação de uma nova identidade profissional.

A construção de outra identidade profissional, com forte “convivência amistosa” com as novas tecnologias, pressupõe a aceitação de três pilares dessa nova trajetória de carreira. O primeiro deles é a relevância do *desempenho*, percebido de forma bem objetiva: é preciso sempre pensar na produtividade do que se faz, e isso inclui procurar e aceitar sempre o apoio das novas tecnologias.

O segundo pilar é a valorização da *flexibilidade*, o que significa respeitar os valores subjetivos implícitos nas trajetórias de carreira. Nesses valores, incluem-se a relevância da família nas decisões de carreira e a importância tanto da autoestima na tomada de decisões, como dos princípios constitutivos da personalidade profissional de cada um.

O terceiro ponto de sustentação de uma nova identidade profissional é o reconhecimento da importância da *adaptabilidade*

*de.* Como mostrou o eterno Darwin, na evolução das espécies a mais resistente não é necessariamente a mais forte, e sim a que mais se adapta às novas circunstâncias. Sejam elas quais forem. O conselho darwinista é especialmente relevante em um contexto de mutação tecnológica com ciclos cada vez mais reduzidos.

A relação entre ondas de computadorização e mundo do trabalho também cumpre fases e forma ciclos, complementares e excludentes entre si. Mas, principalmente, integra um processo com avanços e retrocessos contínuos. Só não devemos negar sua existência. A “tempestade digital” é apenas um fato que não suporta a discussão moral, tal como os terremotos, que não são bons nem maus, justos nem injustos, mas única e tão somente um fato. Porém, os terremotos são mais bem enfrentados se atenção for dada aos sinais. Avanços tecnológicos representam um pouco esse papel.

O melhor a fazer em relação às novas tecnologias é prestar atenção aos alertas que emitem. Sem esquecer que alertas só fazem mal quando não são notados.

## REFERÊNCIAS

AUTOR, D. H.; PRICE, B. *The changing task composition of the US labor market: an update of Autor, Levy, and Murnane 2003\**. Minneapolis, 2013. Disponível em: <<http://economics.mit.edu/files/9758>>. Acesso em: 26 abr. 2016.

DEMOS, T. Uber é o novo membro do clube dos US\$ 50 bilhões. *Valor Econômico*, São Paulo, 03 ago. 2015. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/impreso/wall-street-journal-america/uber-e-novo-membro-do-clube-dos-us-50-bilhoes>>. Acesso em: 26 abr. 2016.

Digital Taylorism. *The Economist*, San Francisco, 12 Sept. 2015. Disponível em: < <http://www.economist.com/news/business/21664190-modern-version-scientific-management-threatens-dehumanise-workplace-digital> >. Acesso em: 26 abr. 2016.

DUTRA, J. S. Trajetórias de carreira nas organizações. In:\_\_\_\_\_. (Org.). *Gestão de carreiras na empresa contemporânea*. São Paulo: Atlas, 2010.

FREY, C. B.; OSBORNE, M. A. *The future of employment: how susceptible are jobs to computerisation?*. Oxford, 2013. Disponível em: < [http://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/downloads/academic/The\\_Future\\_of\\_Employment.pdf](http://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/downloads/academic/The_Future_of_Employment.pdf) >. Acesso em: 26 abr. 2016.

MACMILLAN, D. Uber prepares meal-delivery service for 10 U. S. cities. *The Wall Street Journal*, 20 Jan. 2016. Disponível em:

<<http://www.wsj.com/articles/uber-to-ring-the-dinner-bell-in-10-u-s-cities-1453324399>>. Acesso em: 26 abr. 2016.

MAHLMEISTER, A. L. A revolução do garimpo digital. *Valor Econômico*, São Paulo, out. 2015. Especial Inovação, p. 24-28.

NEUMANN, D. Robô vai dobrar roupa no Japão em 2017. *Valor Econômico*, São Paulo, 16 out. 2015. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/empresas/4272152/robo-vai-dobrar-roupa-no-japao-em-2017>>.

SALES, R. Empresa pública paga, em média, salário maior que setor privado, mostra pesquisa. *Valor Econômico*, São Paulo, p. A-3, 17 jun. 2015.

SHYMURA, L. G. A causa da perda de ritmo na economia vem de longe. *Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, v. 69, n. 6, p. 10-16, jun. 2015.

SINCLAIR, T. M. Economic forecasts in the age of big data. *Project Syndicate*, 24 ago. 2015, Disponível em: <<http://www.project-syndicate.org/commentary/big-data-economic-forecasts-by-tara-m--sinclair-2015-08?barrier=true>>. Acesso em: 26 abr. 2016.

The softwares secretaries. *The Economist*, San Francisco, 12 Sept. 2015. Disponível em: <<http://www.economist.com/news/business-and-finance/21664071-technology-firms-are-competing-become-consumers-personal-secretaries-big-implications>>.

Uber driving hard. *The Economist*, San Francisco, 13 Jun. 2015. Disponível em: < <http://www.economist.com/news/>

[business/21654068-taxi-hailing-company-likely-disrupt-delivery-business-driving-hard](https://www.bbc.com/business/21654068-taxi-hailing-company-likely-disrupt-delivery-business-driving-hard) >. Acesso em: 26 abr. 2016.

VELOSO, E. F. R. Processo de transição de carreira. In: DUTRA, J. S.(Org.). *Gestão de carreiras na empresa contemporânea*. São Paulo: Atlas, 2010.



# **Competências e incompetências:** provocações sobre a gestão estratégica das pessoas no setor público

---

## **Murilo Lemos de Lemos**

Mestre em Gestão e Políticas Públicas pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Professor colaborador no bacharelado em gestão de políticas públicas (USP). Exerce desde 2001 funções de assessoramento e direção em gestão de pessoas em prefeituras e diversos órgãos do governo do Estado de São Paulo. Atualmente é assessor do secretário de Estado de Desenvolvimento Social de SP.



## **INTRODUÇÃO**

O objetivo deste texto é provocar a discussão sobre como funcionam e como poderiam funcionar melhor alguns dos principais subsistemas de gestão de pessoas no serviço público brasileiro, tema ainda muito pouco estudado no Brasil. Com base em princípios teóricos e na experiência prática acumulada de 15 anos do autor com gestão de pessoas no setor público, a proposta deste artigo certamente não é esgotar o tema, mas lançar luz sobre alguns problemas-chave e suas possíveis soluções, evidenciando que o fator humano é um dos principais gargalos hoje — se não o principal — para que a administração pública ganhe mais eficiência, eficácia e efetividade e passe a formular, implementar e avaliar mais e melhores políticas e serviços públicos, gastando menos do imposto pago pelo cidadão.

## **RH PÚBLICO *VERSUS* PRIVADO E GESTÃO POR COMPETÊNCIAS**

Já é antiga a discussão no campo da administração sobre semelhanças e diferenças entre gerenciar um órgão público e uma empresa privada.

Afinal, quando falamos especificamente de gestão de pessoas, tanto faz se elas se encontram no setor público ou privado? As boas técnicas e ferramentas de recursos humanos utilizadas nas empresas privadas também são efetivas no mundo das organizações públicas?

Essas perguntas me consomem desde meu primeiro emprego, na Prefeitura Municipal de Campinas, em 2001. Seis meses depois de formado em administração pública, nos bancos da faculdade, não percebia grandes diferenças entre o que estudei sobre gestão de pessoas no setor público e no privado. No entanto, quando comecei a vivenciar a realidade do governo, como servidor público, essas diferenças ficaram evidentes. E uma dessas principais diferenças é a abordagem operacional de recursos humanos no setor público. A grande maioria das organizações públicas onde já trabalhei e também as que estudei ainda se encontram na etapa evolutiva primitiva do Departamento de Pessoal; ou seja, priorizam políticas operacionais como folha de pagamento, controle de cadastro e de frequência, contagem de tempo de serviço, férias, concursos e aposentadoria — deixando um segundo plano, quando não abandonando, políticas estratégicas como treinamento e desenvolvimento, gestão do desempenho e ações de qualidade de vida, saúde e segurança no trabalho, liderança e motivação.

Como assessor na Secretaria de Recursos Humanos, responsável até hoje pelas políticas de recursos humanos de todos os servidores da prefeitura, foi possível circular entre os vários departamentos e ter uma visão privilegiada e sistêmica de praticamente todos os processos de recursos humanos em uma grande organização pública. É incrível a complexidade das políticas de recursos humanos de uma organização com (na época) 15 mil funcionários espalhados pela cidade toda, com perfis que vão de advogado a mestre de obras, passando por médicos, professores, engenheiros, arquitetos e muito mais. Qual organização privada possui uma fauna e flora tão diversificada de colaboradores em seus quadros e sob sua responsabilidade? Foi um grande aprendizado. E constatei que são mundos bastante distintos — apesar de alguns gurus de plantão faturarem muito vendendo ilusões fáceis e panaceias privadas transpostas sem nenhum cuidado para órgãos públicos.

Mas quais são essas variáveis (legais, culturais, organizacionais, etc.) que tornam a organização pública tão diferente da privada — especialmente do ponto de vista da gestão de pessoas — e por que é importante para o gestor público conhecer e entender essas diferenças para poder bem executar seu trabalho, obtendo da máquina pública um retorno cada vez maior para cada centavo de imposto pago pelo cidadão?

Quanto à gestão de pessoas na área pública, na comparação com a área privada, as principais diferenças observadas são a estabilidade no emprego, o concurso público como processo seletivo e a ausência, na maioria dos casos, de um plano de carreira estruturado e orientado efetivamente por merito-

cracia e avaliações de desempenho. No que concerne à questão salarial, Marconi (2005) demonstra que, na média, as funções operacionais e táticas no Brasil são mais bem remuneradas no setor público que no privado (mesmo considerando-se que a remuneração tende a ser melhor na administração pública indireta que na direta), e o setor privado em geral remunera melhor apenas nas funções mais estratégicas da organização, no topo da hierarquia.

Melhorar a eficiência, a eficácia e a efetividade das políticas públicas de forma significativa e sustentável — e, conseqüentemente, melhorar a qualidade de vida dos cidadãos — é necessidade cada vez mais atual e presente, mas impossível sem efetivamente compreender e lidar de modo adequado com o fator humano nas organizações públicas.

Quanto à gestão por competências, Mirabile (1997), Boyatzis (1982) e Spencer e Spencer (1993) pesquisam o tema nos Estados Unidos e propõem algumas definições. Concomitantemente, há estudos europeus que tentam fazer o mesmo, mas com abordagem distinta, tais como os de Zarifian (2001) e Perrenoud (1999).

Na linha norte-americana, competências são definidas como características do indivíduo, *inputs* que ele traz para a organização: uma combinação de conhecimentos, capacidades, habilidades e outras características individuais (chamadas em inglês de “KSAOs”, incluindo — mas não se limitando a — motivação, traços pessoais, conceitos, atitudes, valores, crenças, e interesses) que possam ser confiavelmente medidos e ser colocados como diferenciadores de desempenho — eis as duas principais dificuldades e limitações desse modelo.

Já os europeus abordam competências como *outputs* de uma pessoa, dimensões mobilizadas e entregues por meio da integração dos recursos dos quais o indivíduo é dotado.

Atualmente, verifica-se uma fusão das visões e da noção de complementaridade dos estudos desenvolvidos nos dois continentes.

Para Ruas (2001), competência corresponde à capacidade de mobilizar e aproveitar conhecimentos e habilidades em uma condição específica, na qual se colocam recursos e restrições.

Já para Fleury e Fleury (2001), é o saber agir responsável e reconhecido, que implica mobilizar, integrar, transferir conhecimentos, recursos e habilidades que agreguem valor econômico à organização e valor social ao indivíduo.

Para Dutra (2001), a competência de uma pessoa pode ser compreendida como sua capacidade de entrega, ou seja, alguém é competente quando, graças às suas capacidades, entrega e agrega valor ao negócio ou empresa em que atua, a ele próprio, e ao meio em que se insere. Essa abordagem é mais viável do ponto de vista prático, especialmente quando se pensa em ferramentas de gestão do desempenho.

Antonello (2006) define competência em função da capacidade do indivíduo de mobilizar conhecimentos, habilidades e atitudes (recursos de competência), em face de uma situação, atividade, contexto e cultura em que ocorre ou se situa. Trata-se da capacidade do indivíduo de pensar e agir dentro de um ambiente particular, supondo a capacidade de aprender e de se adaptar a diferentes situações, conforme a interação com outras pessoas.

No modelo mais difundido de gestão por competências, estas são divididas nos níveis organizacionais (exigidas de todos os colaboradores), funcionais (exigidas de colaboradores de determinado departamento ou projeto) e individuais. As competências são classificadas como aquelas ligadas a conhecimentos teóricos, habilidades práticas (capacidade de aplicar os conhecimentos na prática, gerando resultados positivos) e atitudes comportamentais (motivação e perfil psicológico) necessárias à boa execução de certo trabalho.

No entanto, é muito mais fácil e simples aplicar e medir os conceitos de conhecimentos, habilidades e atitudes (CHA) em um ambiente objetivo e tangível, como o industrial, que em um ambiente intangível e subjetivo, como é o mundo da prestação de serviços — que hoje domina o mercado. Mesmo com grande esforço teórico para enxertar-se o modelo do CHA no setor de serviços e apesar de os ufanistas gurus de gestão insistirem nas maravilhas da gestão por competências, basta um olhar mais próximo e crítico para perceber que esse modelo foi criado para atender às necessidades de um mercado que era predominantemente industrial e objetivo, e não intangível e subjetivo como o de serviços.

Como o setor público é, sobretudo, um prestador de serviços, e como esses serviços se dão em áreas tão diversas e variadas como segurança, educação, transportes e saúde, dentre outras, é muito difícil — se não impossível — utilizar com sucesso o modelo de gestão por competências no setor público. Há exceções, como o processo de recrutamento e seleção, por exemplo, que será discutido com maior profundidade ao longo deste artigo.

Neste ponto, cabe também destacar que há bastante tempo os subsistemas de gestão de pessoas vêm funcionando na administração pública brasileira de forma isolada, sem uma fundamental integração entre si, e muito mais no seu aspecto operacional que no estratégico. Exemplificando: focam-se muito mais esforços em executar a folha de pagamento no prazo e sem erros que em desenhar carreiras com remunerações equilibradas internamente (confrontando as diferentes complexidades do trabalho de cada carreira e remunerando-se com justiça) e externamente (buscando reduzir as frequentes grandes discrepâncias para o exercício da mesma função em uma empresa pública e em um ministério, por exemplo).

São realizados processos de avaliação de desempenho meramente burocráticos, formais e repetitivos, sem se preocupar com quais cursos o colaborador poderia fazer para melhorar seu desempenho nos pontos diagnosticados como abaixo do esperado, por exemplo. Esse inchaço do trabalho operacional e repetitivo, e a atrofia do pensamento estratégico e que integre efetivamente os subsistemas, leva a retrabalhos, ineficiência e deficiências principalmente no desenvolvimento profissional, evolução na carreira, aderência do perfil do candidato aprovado aos requisitos do seu cargo, gestão do desempenho, motivação e qualidade de vida no trabalho.

## **ATRAÇÃO E INTEGRAÇÃO**

*Contratar bons profissionais é um desafio há mais de 2 mil anos. A primeira tentativa de selecionar pessoas de maneira científica data de 207 a.C., quando os funcionários da Dinastia Han,*

*na China, criaram uma longa e detalhada descrição de cargo para funcionários públicos. Mesmo assim, poucas contratações foram satisfatórias (Harvard Business Review, jul./ago. 1999).*

O principal mecanismo de recrutamento e seleção para ingresso em órgãos da administração pública brasileira — o concurso público — tem se mostrado eficiente ferramenta do ponto de vista legal, mas falha do ponto de vista administrativo e gerencial.

Pautando-se por princípios constitucionais como legalidade, impessoalidade e publicidade, ele tem-se mostrado extremamente rígido e burocrático, utilizando-se apenas de critérios objetivos. Abre-se mão assim de critérios de seleção com maior grau de subjetividade, que agregariam muito do princípio constitucional da eficiência ao processo.

É possível aprimorar o concurso público para que ele, sem ferir nenhum dos princípios constitucionais, seja mais efetivo e eficaz na contratação de profissionais mais aderentes aos perfis das vagas nos governos.

Pode haver correlação entre desmotivação, absenteísmo e afastamento por doenças, nos três níveis do governo brasileiro, com as deficiências do processo seletivo público — não como sua única causa, mas uma das principais. As deficiências do concurso público como ferramenta para selecionar o candidato mais adequado à vaga têm sido um dos causadores da dificuldade do serviço público em reter os servidores mais jovens. Estes, especialmente os pertencentes à geração Y, têm menos tolerância à falta de aderência entre seu perfil e a vaga.

Enquanto os servidores mais antigos também já passaram por essa dificuldade — afinal, o concurso público não evoluiu

muito desde sua oficialização, em 1988 —, mas se conformaram em realizar um trabalho aquém de suas expectativas em nome da estabilidade e segurança no emprego, os jovens da geração Y que optam por ingressar no serviço público têm demonstrado que dão menos valor à estabilidade e mais importância à realização profissional.

O modelo de gestão por competências pode servir como uma das bases no sentido de se sugerirem melhorias, dentro da legalidade, para o processo seletivo público — obviamente atendendo para as diversas especificidades da administração pública.

O modelo de seleção por competências as utiliza como critérios para selecionar os candidatos, de acordo com o perfil da vaga a ser preenchida — definido, por sua vez, com base nas competências necessárias para a boa realização das atividades inerentes ao cargo. É um modelo mais completo e eficaz que o concurso público tradicional, na forma como vem sendo realizado no Brasil.

No caso da administração pública brasileira, a Constituição Federal definiu o concurso público, a partir de 1988, como único mecanismo de seleção para os cargos públicos efetivos — tanto na administração direta quanto na indireta. Apenas os cargos em comissão (de livre provimento, predominantemente de direção e assessoramento) estão dele dispensados.

O principal problema do concurso público como processo seletivo é o fato de limitar-se tradicionalmente a provas objetivas, que avaliam apenas conhecimentos teóricos, buscando com isso evitar o uso de critérios subjetivos/psicológicos de seleção — que podem levar a processos judiciais até anulando todo o certame.

Para garantir melhor adequação do perfil do candidato à vaga pretendida, de acordo com o modelo de gestão por competências, é necessário avaliar o candidato em três dimensões: conhecimentos teóricos, habilidades práticas e atitudes comportamentais. No entanto, a avaliação das habilidades e atitudes exige o uso de critérios mais subjetivos de seleção. Como resolver esse dilema?

É possível realizar o concurso em diversas etapas, e não apenas com uma prova objetiva, como acontece muitas vezes. Cada uma dessas etapas deve ser planejada para medir certo grupo de competências, buscando aplicar o modelo de gestão por competências onde ele for relevante, mas sem incorrer em ilegalidades e garantindo publicidade e transparência em todo o processo.

— Recrutamento:

- Descrição da vaga em edital: cargo com atribuições amplas e competências bem definidas de acordo com prévia análise dos processos de trabalho a serem executados, permitindo sua alocação dentro da organização, de acordo com as necessidades do governo e o perfil do servidor.
- Definição em edital de requisitos de formação e experiência prática prévia para os candidatos.

— Seleção:

- 1ª fase: prova objetiva baseada em conhecimentos teóricos.
- 2ª fase: prova prática (testes e/ou dissertativa e/ou simulações práticas) baseada em estudos de caso e desafios reais do dia a dia, buscando avaliar as habilidades.

- 3ª fase: curso de formação com avaliações, buscando desenvolver nos candidatos habilidades práticas, colocando-os em simulações e *workshops* com participação de funcionários mais antigos.
- Alocação: os candidatos aprovados na 3ª fase serão alocados nas áreas previstas em edital, de acordo com sua preferência, e os candidatos aprovados com maiores notas terão prioridade na escolha. Para contribuir na escolha do local, pode-se incluir antes uma fase de rodízio interno, onde os aprovados se revezam alguns dias em cada área, conhecendo o trabalho a ser desenvolvido.
- Estágio probatório: período de três anos durante o qual o candidato aprovado será avaliado quanto ao seu desempenho profissional, atitudes comportamentais e adequação de seu perfil ao cargo. O estágio probatório já existe, e somente após sua conclusão, caso o candidato seja aprovado, é concedida a ele a estabilidade no emprego. Um problema com relação ao estágio probatório é o fato de não ser efetivamente utilizado como uma etapa do processo seletivo. Ele acaba sendo um rito pró-forma, em que praticamente todos são aprovados e não efetivamente avaliados. O que se sugere é que o estágio probatório seja efetivamente colocado em prática.

Necessário também observar que em algumas áreas da administração pública pode ser interessante e até necessário contratar uma empresa especializada para o processo de recrutamento e seleção. Essa necessidade pode vir da frequente carência

no setor público de profissionais com formação e conhecimento específicos para bem realizar o processo de recrutamento e seleção. Por outro lado, pode ser interessante terceirizar as etapas de elaboração, aplicação e correção das avaliações — utilizando como base as descrições de cargos definidas internamente pela área de gestão de pessoas, em conjunto com as áreas que receberão o funcionário — para garantir isenção no processo, a fim de blindá-lo contra possíveis casos de favorecimento de parentes, correligionários e manipulação de resultados para aprovação no concurso.

Não se pode esquecer também a importância de um adequado e bem estruturado processo de recepção e integração do novo servidor. Logo que ingressa na organização, ele precisa conhecer sua missão, visão, valores, dados de desempenho e força de trabalho, costumes e crenças. Precisa também ser bem recebido pelo seu superior imediato e seus colegas de trabalho, ficando bem claras suas atribuições e os recursos à sua disposição para a boa execução do serviço.

Seguindo essas orientações, é possível que o processo de recrutamento e seleção nos governos seja realizado dentro dos princípios constitucionais e com eficiência, eficácia e efetividade, contribuindo para que o serviço público tenha colaboradores mais motivados e com perfis mais adequados às funções que devem ser exercidas, resultando em melhores políticas públicas para os cidadãos.

## **ESTABILIDADE E GESTÃO DO DESEMPENHO**

Com validade variável nos órgãos da administração pública indireta (empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações e autarquias) e força absoluta na administração direta (secretarias e ministérios), a estabilidade no emprego para cargos públicos concursados surgiu — assim como o próprio concurso público, obrigatório para as administrações direta e indireta — para blindar a máquina burocrática contra as mudanças no poder típicas de um governo democrático e contra o aparelhamento do Estado com nomeações indiscriminadas de parentes, amigos e parceiros, que potencialmente causam conflitos de interesse e baixa capacidade técnica no corpo do governo. As principais intenções por trás dos institutos da estabilidade e do concurso público são zelar pelos princípios constitucionais da impessoalidade, moralidade e publicidade.

Ambos os instrumentos possuem características positivas e negativas no que se refere ao funcionamento dos governos. Enquanto a estabilidade — que, na grande maioria das situações, não é acompanhada por uma avaliação de desempenho eficaz — tende a gerar nos funcionários desmotivação e acomodação quanto a sua dedicação e empenho na realização do serviço, o concurso público, na sua forma atual, torna o processo de contratação lento, excessivamente objetivo e ineficiente, uma vez que, como já citado, sob a análise do modelo de gestão por competências, por exemplo, não permite uma avaliação mais complexa e subjetiva da adequação do perfil do candidato ao cargo que ele pretende exercer.

Além disso, o concurso público em seus moldes atuais prioriza a seleção por conhecimentos teóricos, e não pela capacidade de aplicação desses conhecimentos na realidade do trabalho — problemas que poderiam ser amenizados, por exemplo, pela instituição de questões práticas nas provas, como estudos de caso.

Nossa Carta Magna já foi emendada no sentido de buscar a garantia do princípio da eficiência do governo, prevendo inclusive a quebra de estabilidade por insuficiência de desempenho. No entanto, esse mecanismo ainda carece de regulamentação específica, mecanismos efetivos de avaliação de desempenho e determinação política dos governantes para sua plena instituição.

Outro aspecto importante a ser abordado são os cargos em comissão — ou de confiança. Previstos na Constituição como exclusivos para funções de assessoramento superior e direção, constituem o topo da pirâmide hierárquica dos órgãos da administração direta e indireta, e são, por definição, de livre provimento. Ou seja, são dispensados de concurso público para a contratação e não possuem estabilidade. Os ocupantes desses cargos podem, portanto, ser livremente nomeados ou exonados — sejam servidores já concursados ou não —, o que leva a alta rotatividade na cúpula dos órgãos governamentais e descontinuidade de políticas públicas.

Alguns órgãos dos governos preveem em seus regulamentos internos critérios técnicos para o provimento desses cargos. No entanto, na grande maioria dos casos, essa ainda não é a regra. Na nossa democracia de coalizão, busca-se consenso entre os poderes Executivo e Legislativo, por meio de negociações que, infelizmente, muitas vezes não passam por critérios

de eficiência, valores morais ou utilidade pública de projetos, mas sim pelo tráfico de influências com barganhas de cargos de confiança. O resultado catastrófico passa pelo aumento da corrupção e ineficiência nas políticas públicas, com órgãos de natureza técnica sendo muitas vezes conduzidos por profissionais absolutamente inaptos — sejam concursados ou não. É urgente que se definam e se apliquem critérios técnicos mínimos para a ocupação dos cargos em comissão e funções de confiança, utilizando-se análise de currículos, entrevistas e dinâmicas de grupo, por exemplo, para selecionar esses quadros de forma profissional e isenta.

É necessário flexibilizar a estabilidade no emprego, mediante regulamentação e aplicação prática da quebra de estabilidade por insuficiência de desempenho — devidamente averiguada por processo transparente e eficiente de avaliação de desempenho com foco primordial em resultados.

Quanto à avaliação por desempenho em si, é necessário que seja mais focada em resultados ligados a metas organizacionais e departamentais preestabelecidas, e coerentes e desdobradas do planejamento estratégico organizacional.

Como já levantado neste artigo, o modelo de gestão por competências na área de serviços ainda é muito impreciso e subjetivo. A administração pública está repleta de formulários e sistemas de gestão de desempenho que, na prática, são meras formalidades inúteis do ponto de vista da melhoria organizacional e individual. Deve-se focar o processo de gestão do desempenho em conversas e *feedbacks* constantes, sinceros e sem constrangimentos entre pares, líderes e liderados, buscando gerar subsídios

para a área de desenvolvimento e com foco no desenvolvimento e na carreira do colaborador, a fim de gerar um plano de desenvolvimento individual acordado entre as partes. Ao mesmo tempo, deve-se utilizar uma avaliação focada em resultados para balizar programas de bônus variáveis, especialmente para os níveis operacional e tático das organizações públicas.

## **CAPACITAÇÃO, TREINAMENTO E DESENVOLVIMENTO, GESTÃO DO CONHECIMENTO**

As organizações — sejam públicas ou privadas — precisam estar em constante mudança e adaptadas às novas realidades do ambiente onde estão inseridas. Hobsbawn (1996) descreve com precisão que nossa sociedade mudou mais nas últimas décadas que nos últimos séculos combinados. Mudanças que ocorrem nos aspectos cultural, psicológico e tecnológico. Logo, é preciso que haja mecanismos cada vez mais efetivos para que as organizações possam continuamente aprender, compreender novas realidades e adaptar-se de forma criativa e inovadora às novas situações e exigências. É o conceito de *learning organizations* (organizações que aprendem).

No entanto, quando se estuda o tema da aprendizagem organizacional, chega-se à evidente conclusão que uma empresa, um ministério, uma secretaria não é um prédio de concreto armado, mas sim as pessoas que lá realizam seu trabalho, que por sua vez levarão ao alcance das metas e objetivos organizacionais. Logo, diz-se metaforicamente que as organizações precisam aprender. Quem precisa na verdade se manter atualizado

e em sintonia com as novas realidades são, evidentemente, os colaboradores da organização.

É preciso que haja um profundo trabalho de gestão do conhecimento, em que se busca extrair o conhecimento relevante das pessoas internas e externas à organização, sistematizar e organizar esse conhecimento e deixá-lo facilmente acessível a quem dele precisa para realizar melhor seu trabalho. No caso do setor público, muitas vezes esse conhecimento é monopolizado por algumas pessoas como fonte de seu poder. É preciso desenvolver ferramentas — como cursos, seminários e redes sociais internas — que estimulem essas pessoas a compartilhar seu valioso estoque de conhecimento e experiência com os demais membros da organização — especialmente com os mais jovens, afinal hoje a força de trabalho no setor público brasileiro é bastante envelhecida, e é enorme o risco de esse conhecimento evadir os muros das repartições com os aposentados e falecidos.

Devido à velocidade e à intensidade das mudanças, cada vez mais o modelo de aprendizado apenas em sala de aula se mostra insuficiente. Esse, que já foi o modelo principal de aprendizado nas organizações nas últimas décadas, tem perdido espaço para modelos mais modernos, sofisticados, ágeis e eficientes. Aprender fazendo, aprender no local de trabalho em oficinas práticas aplicadas, tem sido um dos caminhos mais bem-sucedidos. Trabalho em equipe, construção coletiva de ideias e soluções (*brainstorms*, cocriação) e simulações práticas (prototipagem e *design thinking*) também têm assumido papel muito relevante. Os cursos formais em sala de aula, como os famosos MBAs, con-

tinuam importantes, mas deixam de ser os principais atores nesse processo de troca e aprendizado.

Os colaboradores das organizações são cada vez mais estimulados a se aproximar do seu público-alvo (no nosso caso, os cidadãos) via redes sociais e outros meios para buscar entender melhor suas necessidades e tentar antever seus anseios futuros (no passado não muito distante, evitava-se a interação com os clientes, pois ela era vista como uma dor de cabeça que se resumia a receber críticas e reclamações e ter de lidar com elas), tanto que, historicamente, a área de atendimento ao público vinha sendo utilizada no setor público como um repositório de servidores ineficientes e/ou insubordinados, um “exílio” e castigo para aqueles que não compactuam com o *status quo* e constantemente recorrem ao artigo 331 do código penal (que pune quem desacata servidor público) para justificar sua ineficiência e má vontade no atendimento.

A verdade é que a área de atendimento ao público, como defende Carlzon (2005), é a linha de frente, a hora da verdade, um trabalho extremamente desgastante e exigente em que o cliente forma sua imagem da organização. Logo, deve ser uma área prioritária e equipada com colaboradores que tenham perfil e vocação para tal, não com funcionários rejeitados — justa ou injustamente — pelas demais áreas da organização.

As universidades (ou escolas) corporativas — no nosso caso, as escolas de governo — continuam com sua importância dentro das organizações, como atores centrais no aprendizado, mas trabalhando menos no conceito tradicional de sala de aula e mais em parceria com as áreas de tecnologia de informação, gestão do conhecimento e com os próprios clientes externos e

*stakeholders* da organização em busca de soluções coletivas para a demanda constante por atualização.

Importante lembrar que elementos como a avaliação de desempenho e por resultados devem trabalhar de forma integrada com o processo de aprendizagem organizacional, fornecendo subsídios fundamentais para mapear-se a demanda por aprimoramento profissional.

## **QUALIDADE DE VIDA, SAÚDE E SEGURANÇA NO TRABALHO**

Com a questão da estabilidade no emprego, é fato que no setor público há forte tendência a que o servidor se aposente tendo trabalhado apenas em um lugar e exercido a mesma função durante toda sua vida. Com isso, muitas vezes esse servidor público pode efetivamente desenvolver um processo de depressão ao se aposentar, uma vez que, dado o tempo de permanência em um mesmo órgão e de trabalho com uma mesma equipe, os vínculos de relacionamento com os colegas de trabalho tornam-se muito fortes. Órgãos públicos como a Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (Unesp) são pioneiros em adotar programas de pré-aposentadoria, com o objetivo de preparar gradativamente o servidor para a aposentadoria anos antes de ela chegar, evitando uma traumática e brusca ruptura. Para isso, utilizam-se grupos de discussão e convivência, palestras informativas e formativas, atividades sociais e de recreação e terapia ocupacional.

Também é importante citar ações preventivas na área de saúde do servidor, como o Programa Prevenir, do governo do

Estado de São Paulo, que busca, via palestras, seminários e campanhas nos locais de trabalho, conscientizar os servidores sobre mudanças de hábitos, alimentação saudável, tabagismo, alcoolismo e a importância de atividades físicas regulares. A principal ferramenta utilizada é o rastreamento, um amplo diagnóstico das condições de saúde dos servidores públicos do Estado, realizado por meio de questionários e entrevistas (um indicador relevante é o índice de absenteísmo dos servidores, sem contar os vários indicadores que vão qualificar esse absenteísmo, revelando suas causas e os tipos de doenças que o causaram).

Atores como a Cipa também são fundamentais no processo de saúde e segurança no trabalho, estimulando as brigadas de incêndio, o Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional (PCMSO) e o Programa de Prevenção de Riscos Ambientais (PPRA)

## **LIDERANÇA, GESTÃO DE EQUIPES E BANCO DE TALENTOS**

Na formação de uma equipe, é fundamental primeiramente um trabalho profundo de planejamento: definir quais trabalhos serão executados pelo grupo e quais objetivos devem ser alcançados por esses trabalhos.

Em seguida, deve ser feita uma divisão dos trabalhos em grupos de atividades. Cada membro da equipe ficará responsável por realizar um ou mais desses blocos de atividades. Para seu agrupamento, sugere-se o critério de semelhança entre elas, pois é muito difícil encontrar profissionais que consigam executar satisfatoriamente atividades muito distintas entre si.

O próximo passo é definir — utilizando o modelo de gestão por competências ou outros modelos — qual perfil os membros da minha equipe deverão ter para bem executar cada pacote de atividades.

Tudo isso passa também pelo fundamental processo de dimensionamento da força de trabalho, em que são avaliadas as carências quantitativas e qualitativas da força de trabalho em face dos desafios organizacionais a serem enfrentados, e traçadas as estratégias e ferramentas para suprir essas deficiências.

Desse importante diagnóstico saem subsídios para as políticas de contratação, treinamento e desenvolvimento e também alocação ótima da força de trabalho. Muitas vezes incorre-se no erro de buscar fora da organização talentos que já existem dentro dela, mas que estão subaproveitados em tarefas ou áreas não condizentes com seu perfil. Daí a importância de bancos de talentos materializados na forma de sistemas, onde o gestor possa ter acesso ao perfil dos colaboradores e a suas experiências prévias de trabalho, facilitando o processo de realocação e recrutamento interno não por perseguições pessoais ou conveniências de momento, mas sim por critérios objetivos voltados a maximizar o retorno para a organização e a realização profissional do colaborador.

Não se pode esquecer que o líder é peça de fundamental importância em uma equipe. Ele também deve ser avaliado e preparado quanto às competências necessárias para o bom exercício da liderança. Podemos citar como exemplos, dentre outros, boas habilidades de relacionamento interpessoal, raciocínio rápido e crítico, capacidade de lidar com cobranças e pressão, capaci-

dade de recompensar e corrigir as pessoas com senso de justiça e meritocracia, capacidade de monitorar e avaliar resultados.

Um dos modelos mais consagrados e eficazes para a boa gestão e desenvolvimento de uma equipe é o modelo da liderança situacional, definido por Hersey e Blanchard (2011). De acordo com eles, não existe maneira ideal de se liderar e conduzir uma equipe. Existem quatro estilos diferentes de liderança, que devem ser aplicados a cada colaborador conforme seu nível de maturidade e conhecimento a respeito do trabalho a ser desenvolvido. Quanto mais o profissional é experiente, tem bons conhecimentos técnicos sobre o trabalho e é maduro psicológica e emocionalmente, mais o líder deve lhe dar autonomia, fazendo uma gestão por delegação e cobrando por resultados. Por outro lado, quanto menos maduro e experiente é o colaborador, mais a atuação do líder deve ser próxima a ele, fornecendo avaliações constantes sobre o andamento do seu trabalho, oferecendo apoio e monitorando não somente os resultados, mas também os processos.

Uma boa equipe costuma ter membros especializados em cada tarefa, mas que ao mesmo tempo sempre trocam informações entre si e com os líderes. Além disso, seus membros sempre têm oportunidades de estudar, aprender e crescer no seu trabalho e há dentro da equipe uma sensação de meritocracia e justiça, em que os erros são corrigidos individualmente e servem como oportunidades de crescimento, e os sucessos são celebrados por todos e rendem recompensas e reconhecimento a quem contribuiu para seu alcance.

É comum ignorar-se o problema dos conflitos no ambiente de trabalho na administração pública, especialmente entre chefe

e subordinado. No entanto, esse é um dos principais fatores internos nas organizações públicas que leva à sua ineficiência. E, mesmo assim, é muitas vezes dado como elemento prejudicial, mas impossível de ser corrigido ou melhorado.

O fato é que a cultura organizacional na administração pública brasileira — especialmente nos órgãos da administração direta — é muito diferente do que encontramos nas empresas privadas em geral. Logo, as causas, os tipos de conflitos internos e as melhores maneiras de solucioná-los também são diferentes, especialmente quando se pensa na relação chefe-subordinado, causa muitas vezes de assédio e até mesmo de adoecimento.

Primeiramente, é importante retomar o assunto do cargo em comissão, destinado a funções de direção e assessoramento e que, portanto, está no topo da pirâmide hierárquica e de remuneração das organizações públicas. Como se tem observado, a maior parte dos ocupantes de cargo em comissão não concursados não possuem significativa experiência teórica ou prática em administração pública. Isso pode e deve ser corrigido, estabelecendo-se critérios técnicos de formação e experiência para o provimento desses cargos — ou até mesmo utilizando-se de serviços profissionais de *headhunting* para recrutamento interno ou externo desses profissionais.

Já se, por um lado, o ocupante de cargo em comissão concursado em geral possui elevado conhecimento sobre os processos de trabalho e a administração pública, por outro lado possui muitas vezes certos vícios e resistência a mudanças típicos de quem já está inserido na máquina pública há muitos anos — é

fato que o tempo médio de casa dos servidores públicos concursados no Brasil tem diminuído nos últimos anos, devido ao aumento do número de concursos públicos e de aposentadorias, mas esse tempo médio ainda é bastante elevado.

Além disso, existe a figura do carrossel da incorporação, em que servidores de uma mesma área revezam-se formalmente, mas não de fato, na posição de chefe, cada um buscando incorporar definitivamente a diferença de remuneração entre seu cargo de origem e o de comando; porém, nem todos possuem perfil e competências para exercer tal função e apenas um deles continua sendo sempre o chefe de fato, pois é quem possui maior legitimidade ou controle sobre o grupo.

Nesse carrossel, todos se comprometem com o revezamento, todos saem ganhando e firmam um pacto da mediocridade em que, no seu turno como chefe, cada um acoberta os malfeitos e falhas dos outros para, depois, não ser vítima de retaliações e poder também usufruir dessa regalia quando deixar de ser chefe. Há também a possibilidade de o servidor concursado recusar-se a ocupar uma posição de chefia a convite do governante de plantão, por receio de sofrer no futuro perseguições e represálias por parte de futuros chefes ligados a outros partidos, de oposição ao atual. Ou temos também a possibilidade do bom profissional que, quando incorpora o total da diferença salarial e deixa de ser chefe, retoma sua função operacional original, mas continua legalmente ganhando o salário de chefe. Nesse caso, mesmo sendo um bom profissional, dificilmente ele concordará em assumir novamente uma função de comando, não perceberá mais nenhuma diferença salarial.

Por sua vez, o ocupante de cargo em comissão externo à máquina traz conhecimentos novos, ideias externas à máquina burocrática do governo. Algumas dessas ideias, muitas vezes oriundas da iniciativa privada, podem surtir efeito positivo no funcionamento das administrações públicas, outras não. Mas o desconhecimento da máquina pública por parte de um profissional que ocupe um desses cargos pode ter consequências extremamente negativas para o governo, sendo uma das maiores a desmotivação dos servidores públicos concursados — que se veem na função de ensinar seu chefe a fazer o trabalho que eles já sabem fazer e ainda recebendo salário muito menor que o dele.

Os cargos em comissão são ocupados por profissionais escolhidos por políticos eleitos, que detêm a prerrogativa para preenchê-los. Com a alternância de poder do nosso regime democrático, os chefes também tendem a mudar, acompanhando o revezamento político imposto pelas eleições. Um dos resultados dessa alternância é que, na área pública, a rotatividade de ocupantes de cargos de chefia tende a ser bem mais alta que na área privada — onde, por sua vez, a maior rotatividade está nos níveis operacionais da hierarquia.

Ao mesmo tempo, no setor público, a rotatividade nos cargos mais operacionais tende a ser menor, devido à estabilidade no emprego. Uma das consequências desse quadro é a dificuldade de se realizar e de se colocar em prática no setor público um planejamento estratégico organizacional de longo prazo. Apesar de a grande maioria dos servidores públicos terem estabilidade e elevado tempo de casa, a alta rotatividade nos cargos estratégicos muitas vezes impede a continuidade nas políticas públicas.

Essa descontinuidade nos trabalhos gera grande desmotivação e desgaste psicológico entre os servidores concursados, que assistem a uma constante troca nas chefias, redefinição de políticas e prioridades a todo o momento e frequente repetição de fórmulas já aplicadas anteriormente por outras chefias, “reinventando-se a roda” e gerando ineficiência no sistema. É a tal sensação do “já vi esse filme antes”, que muitas vezes passa para os chefes a impressão de que o servidor concursado é resistente a todas as mudanças. Ele é resistente e cético, mas na maior parte dos casos apenas com relação a mudanças que já viu serem tentadas da mesma maneira por administrações anteriores, sem sucesso. E o chefe, por sua vez, na maior parte das vezes, assume uma postura arrogante, ignorando o conhecimento acumulado dos funcionários de carreira sobre a história da organização, seus sucessos e fracassos.

O cenário típico consiste, de um lado, no ocupante não concursado de cargo de confiança querendo impor aos seus subordinados as políticas determinadas pelo político eleito. De outro lado, a máquina burocrática monolítica, estável, resistente e há muito tempo sem cursos de reciclagem, utilizando a estabilidade no emprego como escudo para enfrentar a chefia e tentar impor suas visões aos chefes. Há um sentimento de injustiça por parte dos concursados com relação aos nomeados (“afinal, eu estudei e prestei concurso, ele não prestou e ainda ganha mais que eu”) e certo grau de preconceito por parte dos nomeados em relação aos concursados (“como pode estar aqui há tanto tempo? Deve ser um acomodado e preguiçoso”). O resultado é uma verdadeira guerra fria, um impasse com a comum sensação de se estar

eternamente enxugando gelo, ou seja, andando sem sair do lugar. Muito trabalho e esforço e poucos resultados entregues pela máquina pública para a sociedade.

A melhor estratégia para superar conflitos entre chefe e subordinados na administração pública é a aproximação e o diálogo aberto em torno de objetivos em comum. O chefe na administração pública não consegue impor sua vontade, porque lhe falta a arma da ameaça de demissão. Ele precisa trabalhar com a persuasão e diálogo e tirar o melhor proveito possível da mão de obra que está à sua disposição, maximizando, por exemplo, os esforços de realocação interna e capacitação — pois não pode utilizar-se do recurso de demitir. E, mesmo que decida por tal caminho, o processo de quebra de estabilidade é extremamente longo, moroso e difícil, lembrando ainda que a reposição da vaga por concurso público também é um procedimento lento e penoso. Por sua vez, o subordinado concursado também não logra êxito em suas iniciativas que não contam com o respaldo superior, porque os regulamentos, amarras e controles extremamente burocráticos e rígidos impostos pelo direito administrativo centralizam as decisões, exigindo a autorização expressa do chefe para a execução de praticamente todos os trabalhos — do mais simples ao mais complexo.

O chefe idealmente deve negociar as prioridades com seu funcionário, dividindo com ele o processo de tomada de decisões e envolvendo-o efetivamente no trabalho. O funcionário, por sua vez, deve estar aberto ao diálogo e despido de preconceitos, vícios ou resistências automáticas. É um grande esforço de ambos os lados, mas que gera resultados extremamente positivos para todos — inclusive para os cidadãos beneficiários das políticas públicas.

## MOTIVAÇÃO

Motivação é um termo comumente mal utilizado no dia a dia das organizações. Para entendermos seu real significado, é preciso primeiro abordar a ideia de condicionamento.

Quando se oferece a um funcionário um bônus no final do mês — caso ele, por exemplo, entregue certo relatório dentro do prazo definido —, esse é um processo de condicionamento. Estabeleceu-se uma recompensa externa (bônus), que estimula o funcionário a realizar uma ação ou comportar-se de certa maneira. Se, por qualquer motivo, no mês seguinte esse bônus for cancelado, muito provavelmente o funcionário se esforçará menos para entregar o relatório no prazo, pois estava agindo compelido apenas pela recompensa. Quando a pessoa age impulsionada por algum fator externo — e deixa de agir nessa direção com a ausência desse fator externo —, trata-se de um processo de condicionamento, não de motivação.

A motivação é um conceito intrínseco, como diz a grande especialista no assunto, professora Cecília Bergamini. Está ligada a vontades, anseios e desejos internos ao indivíduo, e que variam de pessoa para pessoa. Se eu, por exemplo, detesto chocolate, dificilmente algum comercial ou promoção vai me fazer mudar de ideia. Mas se meu colega de trabalho é apaixonado por essa iguaria, ele nem precisa de estímulo externo para ter vontade de comer o chocolate.

Motivação é um fator intrínseco ao indivíduo, ligado àquilo que a pessoa faz porque gosta e quer fazer, praticamente sem sentir o tempo passar. O pesquisador Mihaly Csikszentmihalyi

define muito bem esse estado, em que o prazer em si de realizar uma atividade já é sua própria recompensa, como *flow*.

Ou seja, pelo fato de a motivação ser um fenômeno interno, individual, dificilmente certo fator estimulador externo terá o mesmo efeito sobre todas as pessoas. Nem sempre, por exemplo, bônus financeiros soam como atrativos para todas as pessoas ou levarão todas a gerar resultados melhores no trabalho.

Pink (2010) afirma, com base em testes práticos, que o estímulo financeiro, por exemplo, funciona muito bem para gerar aumentos na qualidade de trabalhos rotineiros e repetitivos. No entanto, para trabalhos que exigem maior concentração, raciocínio, tomada de decisão e análise crítica, o estímulo financeiro chega até mesmo a prejudicar o resultado final das ações, por colocar pressão e cobranças excessivas sobre o indivíduo.

Outra questão fundamental para se refletir a respeito da motivação é que ninguém motiva ninguém. Esqueça todos aqueles livros e revistas de autoajuda (que no fim só ajudam o próprio autor) sobre “como motivar seus funcionários”. Como já comentado, a motivação é um fenômeno interno ao indivíduo. Cada um já tem suas próprias motivações, que na maioria das vezes são diferentes das do colega ao lado. Cabe ao bom gestor, ao líder de fato, buscar analisar e compreender as motivações de cada um dos seus colaboradores e dar espaço para que elas tenham vazão e contribuam para o resultado da organização como um todo.

Alocar tarefas mais próximas do perfil e da motivação de cada funcionário é uma das bases do modelo da boa e eficaz liderança. Ninguém motiva ninguém, mas pode facilmente desmotivar. E no caso específico da administração pública, essa desmo-

tivação é muito frequente, devido principalmente ao fato de os gestores não serem líderes na prática. Eles, na maioria das vezes, não foram avaliados nem preparados quanto ao seu perfil técnico e psicológico para exercer a liderança. Logo, muitas vezes um bom técnico é promovido e acaba sendo um péssimo chefe, contribuindo para a desmotivação da equipe e ineficiência das políticas públicas. Modelos como a carreira em Y podem melhorar essa situação, bem como programas de desenvolvimento de lideranças.

Na lógica de mercado do setor privado, a espada ameaçadora da demissão assusta e mantém o funcionário, mesmo que desmotivado, sob controle, mesmo que mentalmente doente e chegando ao limite do suicídio (vide os belíssimos estudos ligados à psicodinâmica do trabalho de Cristophe Dejours).

No caso do setor público, a estabilidade no cargo protege o funcionário de perseguições políticas e demissões indiscriminadas. Mas acaba muitas vezes desmotivando o funcionário que ocupa uma função que não tem relação com seu perfil de competências (falha do concurso e/ou falta de estágio probatório que funcione e/ou falha do chefe em avaliar o perfil e alocar tarefas), mas se conforma e se acomoda com a estabilidade, por medo de não conseguir outro emprego melhor.

A função do verdadeiro líder no setor público é mais importante ainda que no setor privado, pois ele precisa de fato ter a sensibilidade para conhecer seus funcionários, identificar qual tipo de trabalho se adequa melhor ao perfil de cada um e ainda convencer o funcionário a fazer esse trabalho, envolvê-lo e efetivamente estimulá-lo: ser seu parceiro. Quando o chefe no

governo tenta usar a força e a hierarquia para mandar no funcionário, a burocracia se fecha e se volta contra ele, gerando um imobilismo nas ações de governo.

Vemos em Huertas (2004) que é fundamental ao bom líder no governo ter sensibilidade e perfil tecnopolítico, negociando constantemente com seus funcionários e superiores, buscando sempre que possível um denominador comum, um meio-termo entre os anseios do funcionário e as necessidades da organização. O problema é que o líder na área pública, na maioria das vezes, não possui o preparo ou as competências necessárias para lidar bem com pessoas, com os membros da sua equipe. Daí decorre um inevitável conflito, que resulta muitas vezes em um ambiente de assédio mútuo, onde o chefe designa ao seu funcionário tarefas que nada têm a ver com seu perfil ou trabalhos impossíveis, tentando com isso transformar a vida do colaborador em um inferno. O último recurso acaba sendo a transferência do colaborador para outra área. Se a escolha cabe ao chefe, certamente exilará o funcionário em uma “Sibéria”, ou seja, órgão onde são alocados todos os servidores que por qualquer motivo não se encaixam nos padrões e causam desconforto aos demais por serem muito ou pouco eficientes.

Pela minha experiência em governo, arrisco-me a esboçar uma tipologia do servidor público concursado no Brasil. Podemos observar, por exemplo, os servidores “carregadores de piano”, sempre buscando realizar bem sua tarefa não importando a circunstância ao seu redor (são, em sua maioria, servidores recém-concursados, no início da carreira). Há também a categoria provavelmente mais numerosa: a dos incrédulos e desmoti-

vados. Eles são os “carregadores de piano” de ontem; já foram idealistas e determinados, mas aos poucos se desiludiram com as seguidas trocas de governo, as descontinuidades de boas ideias, as injustiças e as repetições de erros. Seu maior prazer é fazer piadas com os novatos e ingênuos carregadores de piano e, agindo assim, acabam contribuindo para transformá-los também em céticos, mantendo o ciclo de desmotivação.

Os incrédulos e céticos conseguem ser transformados em servidores motivados, eficientes e felizes, bastando para quebrar esse ciclo vicioso efetivamente ouvi-los, levar em conta nas decisões gerenciais suas valiosas experiências e conhecimento do funcionamento e da história da máquina governamental e envolvê-los no planejamento e realização do trabalho. O problema é que na maioria das vezes o chefe que vem de fora da máquina é arrogante, e o servidor concursado é resistente às mudanças. Existe preconceito de ambos os lados, é preciso romper essa barreira invisível, mas onipresente.

Enfim, os desafios ainda são muitos para a gestão de pessoas nos governos. É necessário colocar a gestão estratégica dos servidores no topo das prioridades de governo; reorganizar o trabalho de maneira mais produtiva, gerindo o desempenho com foco nos resultados, flexibilizando — não eliminando — a estabilidade no emprego, preparando e escolhendo bem os líderes, atraindo e desenvolvendo os melhores talentos com ethos público, transferindo as atividades rotineiras e repetitivas para sistemas informatizados ou terceirizados. Deve-se então remanejar e capacitar os servidores para trabalhos mais inteligentes e formatados como projetos. Com o tempo, teríamos menos ser-

vidores, porém mais bem remunerados, com mais autoestima e motivação, resgatando neles o verdadeiro sentido e finalidade de seus esforços: servir o público e buscar o bem comum.

## REFERÊNCIAS

ANTONELLO, C. S. Aprendizagem na ação revisitada e sua relação com a noção de competência. *Comportamento Organizacional e Gestão*, São Paulo, v. 12, n. 2, p. 199-220, 2006.

BERGAMINI, C. W. *Motivação*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1991.

BOYATZIS, R. E. *The competent manager: a model for effective performance*. New York: John Wiley, 1982.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.

CARLZON, J. *A hora da verdade*. 5. Ed. São Paulo: Sextante, 2005

DEJOURS, Christophe. *A loucura do trabalho: estudo de psicopatologia do trabalho*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 1992

DUTRA, J. S. et al. *Gestão por competências: um modelo avançado para o gerenciamento de pessoas*. 4. ed. São Paulo: Gente, 2001.

FISCHER, A. L., DUTRA, J. S., AMORIM, W. A. C. (Orgs.). *Gestão de pessoas: desafios estratégicos das organizações contemporâneas*. São Paulo: Atlas, 2009.

FLEURY, M. T. L.; FLEURY, A. Construindo o conceito de competência. *Revista de administração contemporânea [on-line]*, Curitiba, v. 5, n. esp., p. 183-196, 2001. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1415-65522001000500010](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-65522001000500010)>. Acesso em: 26 abr. 2016.

HERSEY, P.; BLANCHARD, K. *Psicologia para administradores — a teoria e as técnicas da liderança situacional*. São Paulo: EPU, 2011

HOBSBAWN, E. *Era dos extremos*. São Paulo: Cia. Das Letras, 1996

HUERTAS, F. *Entrevista com Matus: o método PES*. São Paulo: Fundap, 2004.

LIMONGI-FRANÇA, A. C. et al. *As pessoas na organização*. São Paulo: Gente, 2002.

LONGO, F. *Mérito e flexibilidade: a gestão das pessoas no setor público*. São Paulo: Fundap, 2007.

MARCONI, N. Políticas integradas de recursos humanos para o setor público. In: LEVY, E.; DRAGO, P. A. (Orgs.). *Gestão pública no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Fundap, 2005. p. 330-348.

MEIRELLES, H. L. *Direito administrativo brasileiro*. 28. ed. Atualização por Eurico de A. Azevedo, Delcio B. Aleixo, José E. Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2003.

MIRABILE, R. J. Everything you wanted to know about competency modeling. *Training and Development*, [S. l.], v. 51, n. 8, p. 73-77, Aug. 1997.

PERRENOUD, P. *Construir as competências desde a escola*. Porto Alegre: Artes Médicas, 1999.

PINK, D. *Motivação 3.0*. São Paulo: Elsevier, 2010

RUAS, R. L. Desenvolvimento de competências gerenciais e contribuição da aprendizagem organizacional. In: FLEURY, M. T. L.; OLIVEIRA JR.; M. M. (Orgs). *Gestão estratégica do conhecimento: integrando aprendizagem, conhecimento e competências*. São Paulo: Atlas, 2001. p. 242-267.

SPENCER, L. M; SPENCER, S. M. *Competence at work: models for superior performance*. New York: John Wiley, 1993.

ZARIFIAN, P. *Objetivo competência: por uma nova lógica*. São Paulo: Atlas, 2001.

# Os desafios da gestão por competências em empresa pública

---

## **Maria Thereza Rubim C. Soares**

Mestre em administração de empresas, analista de gestão na Sabesp e professora dos cursos de graduação e pós-graduação da Universidade Presbiteriana Mackenzie.

## **Walter Sigollo**

Superintendente de recursos humanos da Sabesp, com formação em administração e especialização em gestão de negócios. Ex-presidentes do CRA-SP e da ABRH-SP, e atual presidente da Fundação Sabesprev.



## **INTRODUÇÃO**

Estar alinhado e adaptar-se aos novos tempos são premissas básicas de toda e qualquer organização. Esforços de modernização, melhorias no processo de gestão, novas alternativas e comportamentos, desenvolvimento de competências essenciais, são transformações necessárias à sobrevivência dos profissionais e das empresas.

No atual cenário, as empresas empenham-se por obter melhores resultados com o adequado gerenciamento dos recursos disponíveis, incorporando mecanismos que propiciem eficiência, flexibilidade, produtividade e competitividade. No entanto, tais resultados somente são possíveis com o desenvolvimento da capacidade técnica e da competência de seus profissionais.

As empresas, indistintamente do setor de atuação, buscam adaptar-se para garantir a competitividade, por meio de inovações tecnológicas, melhoria contínua dos produtos e agilização dos

processos. Para isso, são necessárias competências essenciais no sentido de manterem-se competitivas e rentáveis (PRAHALAD; HAMEL, 1990).

Assim como as do setor privado, as empresas públicas têm enfrentado desafios para obter avanços significativos com a incorporação de práticas de gestão, necessárias para uma administração mais eficaz, moderna e transparente, que propicie efetiva atuação na sociedade.

As empresas da administração pública vivem uma realidade específica e diferenciada, com características de heterogeneidade, em virtude de sua constituição, das finalidades a que são destinadas, dos objetivos, dos recursos, das formas de gestão, etc.

Empresas públicas são conceituadas como sendo “todo o aparelhamento do Estado, preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas” (MEIRELLES, 2004, p. 86). O autor reforça ainda que “as empresas estatais são pessoas jurídicas de Direito Privado, cuja criação é autorizada por lei específica, com patrimônio público ou misto, para a prestação de serviço público ou para a execução de atividade econômica de natureza privada” (p. 86).

Outra característica é atuar na prestação de serviços denominados de “direitos sociais”, como: educação, saúde, segurança, saneamento ambiental, justiça e regulação financeira. Essas características se referem ao gerenciamento e à manutenção de serviços essenciais para a população, dentre inúmeras outras de grande relevância e papel social.

Em face da legislação, a administração pública apresenta-se como:

- direta ou centralizada, constituída dos serviços integrados em âmbitos federal (ministérios), estadual (secretarias de Estado) ou municipal (secretarias municipais);
- indireta ou descentralizada, conjunto dos entes que, vinculados a um órgão direto (como um ministério), prestam serviços públicos ou de interesse público<sup>1</sup>.

Essa estrutura e conceituação favorecem a diversidade de suas características e realidades, reforçando ainda mais as disparidades, o que se reflete na gestão de negócios e recursos das empresas públicas. Além disso, a cada ano que passa, aumentam a mobilização e o questionamento dos cidadãos, que passam a exigir e a cobrar mudanças permanentes na qualidade e na transparência dos serviços prestados.

As transformações do setor público, no Brasil, têm ocorrido de forma heterogênea, implicando a adoção de práticas de gestão até então desenvolvidos apenas em empresas privadas, o que exige ajustes e adequações na busca por eficiência e qualidade (FERLIE *et alii*, 1996).

A adoção de políticas e de práticas de gestão coerente e integrada de pessoas, com foco no desenvolvimento contínuo das competências dos profissionais, passa a ter relevância estratégica na conquista de um novo patamar de eficiência e qualidade — o que implica o desenvolvimento de uma nova cultura de gestão. Nesse contexto, a gestão estratégica e o desenvolvimento de pessoas tornam-se fundamentais para enfrentar e superar os inúmeros desafios.

---

1 Como exemplos, podem-se citar: Petrobras e Eletrobras (no âmbito federal); Metrô e Sabesp (no âmbito estadual); e Emae (municipal).

Assim, algumas questões se colocam à análise e à reflexão: Como desenvolver novos modelos de gestão? É possível inovar? Como introduzir a inovação? Quais são as prioridades para as quais devemos atentar? Que caminhos percorrer?

## **A GESTÃO DE PESSOAS POR COMPETÊNCIAS: O CASO DA SABESP**

Mobilizada por transformações estratégicas e de mercado, a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp) quebrou paradigmas, sendo uma das primeiras empresas públicas a implementar o Modelo de Gestão de Pessoas por Competências.

Esse modelo faz parte de um novo caminho, em sintonia com as tendências e práticas avançadas do mercado.

A Sabesp é uma empresa de economia mista e capital aberto que atua no planejamento, execução e operação de sistemas de água potável, esgotos e efluentes industriais, em 364 municípios do Estado de São Paulo. Atualmente, conta com aproximadamente 14 mil empregados e atende a 28,2 milhões de pessoas. É considerada uma das maiores empresas de saneamento do mundo em população atendida, listada na Bovespa e na Bolsa de Nova York. O seu principal acionista é o Estado de São Paulo.

Desde sua constituição, a Sabesp tem vivenciado transformações estratégicas e contínuas para se adaptar ao novo cenário e alavancar seus negócios. Reconhecida pela competência técnica de seus profissionais, a empresa precisava se atualizar e se adequar às novas exigências do mercado.

Com tantas mudanças, tornou-se necessário desenvolver novas competências para atuar de forma diferenciada em um mercado tão exigente. Daí ser preciso adotar um modelo de gestão de pessoas que estivesse alinhado às estratégias do negócio, da missão, da visão e dos valores, favorecendo o aprendizado contínuo, por meio de uma cultura de eficiência e modernidade. Para isso, a área de gestão de pessoas desenvolveu e integrou ações de forma a atender a essas demandas estratégicas, alinhando as práticas de gestão de pessoas da empresa às melhores práticas de mercado.

Para tanto, o conceito de competências sugerido por Ledford Jr. mostrou-se bastante adequado: “Competências são características identificáveis nas pessoas (incluídos os conhecimentos, as habilidades e os comportamentos), as quais viabilizam uma *performance* superior” (LEDFOURD Jr., 1995, p. 55-62). Ou, dito de outro modo: “É o saber agir responsável e reconhecido, que implica mobilizar, integrar, transferir conhecimentos, recursos, habilidades, que agreguem valor econômico à organização e valor social ao indivíduo” (FLEURY; FLEURY, 2010).

Assim, o modelo por competências partiu da premissa de que competências específicas são necessárias para cada tipo de negócio, sendo os líderes responsáveis por oferecer oportunidades que permitam o desenvolvimento e a aquisição de novas competências, de forma a agregar valores para hoje, para amanhã e para mais longo prazo.

Foram, assim, definidos três tipos de competências:

- *competências genéricas*: são aquelas que todos devem ter ou desenvolver, pois são necessárias em qualquer área ou processo da organização. São definidas com base na missão, na visão e no planejamento estratégico da empresa;
- *competências específicas*: são aquelas agrupadas por sistemas organizacionais — ou seja, com base nas principais atividades/funções realizadas pelas unidades da empresa — e que impactam nos desafios e resultados do negócio;
- *competências gerenciais*: são aquelas relacionadas à função de gestão, para todo o nível gerencial da empresa.

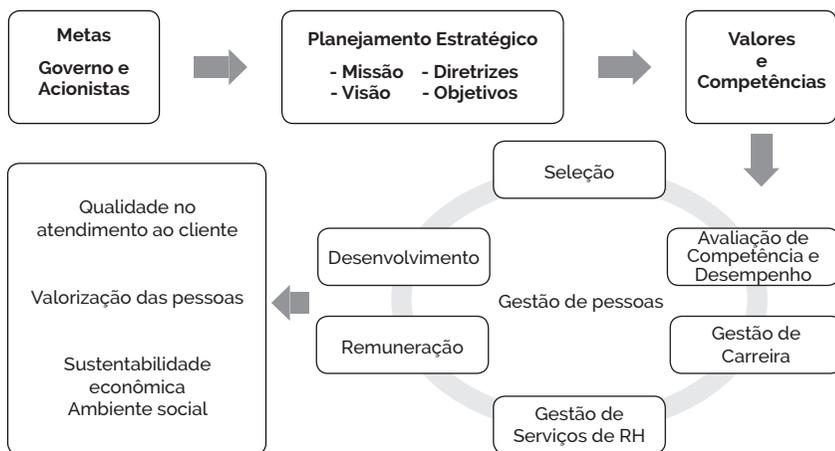
Anualmente, tais competências são discutidas e ajustadas, conforme demandas específicas relacionadas à missão e à visão definidas no planejamento estratégico.

A construção e a implementação do modelo contaram com a mobilização e a participação de todos os empregados, o que contribuiu para garantir maior credibilidade, entendimento, validação e concretização do processo. Essa estratégia também serviu para delinear premissas que permitiram atender às características e peculiaridades da empresa, bem como definir as medidas a serem tomadas.

O planejamento definiu uma de suas diretrizes estratégicas — “Capital Humano como Força Competitiva” — como um desafio contínuo, para sustentar os avanços da empresa no setor de saneamento. Essa diretriz deve servir como “referência em Gestão de Pessoas, viabilizando o crescimento profissional por meio de oportunidades e reconhecimento, elevando a satisfação e o bem-estar no ambiente de trabalho, tornando-as forças competitivas da Sabesp”.

O modelo sugerido integra os principais processos por competências, de forma a alcançar continuamente melhores resultados para o negócio.

FIGURA 1 – MODELO ESTRATÉGICO DE GESTÃO DE PESSOAS POR COMPETÊNCIAS



A adoção de ações estratégicas e integradas, consideradas no modelo, permite identificar as competências necessárias exigidas, potencializando os talentos humanos e desenvolvendo, continuamente, as competências organizacionais.

## A SELEÇÃO DE PROFISSIONAIS ADEQUADOS

Como empresa de economia mista e capital aberto, a Sabesp contrata empregados, estagiários e aprendizes por meio de concursos públicos abertos à participação de qualquer cidadão, conforme define o artigo 37 da Constituição Federal, com ênfase nas competências técnicas. O processo — cujo principal

objetivo é selecionar profissionais competentes, qualificados, motivados e alinhados com os objetivos empresariais — permite verificar os conhecimentos e a formação dos candidatos, assim como se atendem aos pré-requisitos definidos para as vagas disponibilizadas. Para garantir a neutralidade, os concursos são autorizados pelas instâncias competentes e realizados por empresa especializada e reconhecida no mercado, por regime de delegação integral.

Como forma de valorizar, motivar e oferecer oportunidades de desenvolvimento profissional aos empregados, a Sabesp também realiza seleção interna para identificar perfis adequados às vagas disponíveis. Esse processo adota como referência o modelo de competências e ocorre por solicitação das unidades de negócio/superintendência, quando surge uma nova oportunidade para funções específicas, com foco nas competências institucionais e de liderança.

## **REMUNERAÇÃO POR COMPETÊNCIAS**

A remuneração por competências foi implementada em substituição ao sistema de retribuição adotado anteriormente, baseado na formação e no tempo do empregado na empresa.

A remuneração dos empregados é composta de salário base, participação nos resultados da empresa, gratificação de função e demais benefícios garantidos por lei. O Programa de Participação nos Resultados corresponde a uma remuneração variável e está alinhado ao cumprimento de metas estratégicas definidas.

O Plano de Cargos e Salários, elemento da remuneração por competências (aprovado em 2012), foi elaborado com base no modelo de Gestão de Pessoas por Competências, a fim de possibilitar que o empregado, em conjunto com seu gerente, planeje sua carreira profissional, tendo como foco o atendimento dos objetivos empresariais.

Os sistemas de gestão de cargos e carreiras das diversas categorias profissionais da empresa incorporam conceitos e metodologias que enfatizam a valorização do desempenho individual. Não mais por tempo de casa, por reconhecimento da polivalência das pessoas em virtude da aquisição de novas habilidades e competências ou por conta da variedade de tarefas vinculadas aos cargos ou da autonomia dos seus ocupantes. O sistema desenvolvido exige grande envolvimento do gestor, e os cargos têm foco na multifuncionalidade, atendendo às diretrizes estabelecidas pelos órgãos controladores do governo.

Os cargos estão distribuídos em três categorias: operacional, técnica e universitária, de acordo com as características da atividade desenvolvida e a formação escolar exigida. Para cada categoria, há duas tabelas salariais, compostas de “referências salariais” (com intervalos de 5% entre uma e outra). Cada referência corresponde a um valor salarial, definido para manter o equilíbrio interno e externo, com base em pesquisa de mercado, de forma a diferenciar o nível de formação necessária em cada categoria.

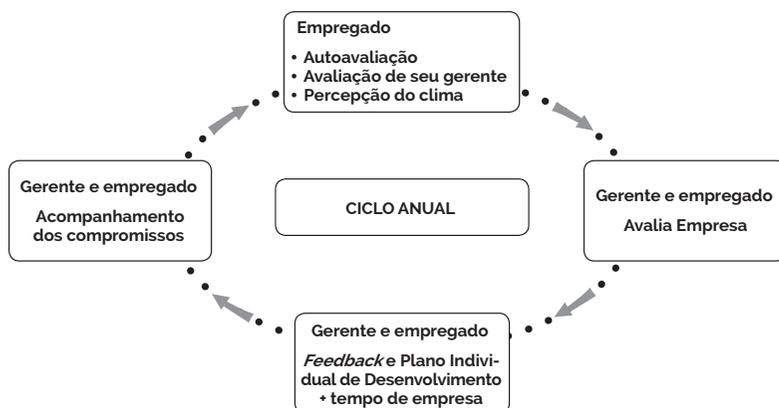
Desde sua implantação, o Plano de Remuneração por Competências tem sido periodicamente revisado e aprimorado, considerando as mudanças de cenários e as necessidades eminentes do negócio. O modelo resultante mantém como base as

competências necessárias para o desenvolvimento da organização, possibilitando ao empregado evoluir na carreira de acordo com suas competências individuais e permitindo ao gerente ser o gestor do processo.

## AVALIAÇÃO DE COMPETÊNCIAS E DESEMPENHO

A Avaliação de Competências e Desempenho é uma das práticas de gestão de pessoas adotadas de forma coerente com a estratégia corporativa. Esse é um valioso instrumento gerencial, utilizado com a finalidade de identificar o grau de conhecimentos e o desenvolvimento das competências necessárias à execução de estratégias empresariais e a obtenção dos resultados preconizados.

Seus princípios são: valorização das pessoas, gestão da carreira e aprimoramento de competências. Anualmente, são realizados ciclos de avaliação, por meio de um sistema desenvolvido internamente para atender às demandas da empresa. A



cada ciclo, revisões são feitas para agregar novas funcionalidades, para promover melhorias de desempenho, acessibilidade e infraestrutura, e para atualizar as competências requisitadas por novos direcionadores empresariais.

O processo de avaliação de competências e desempenho considera as seguintes etapas:

O diálogo entre o empregado e o gerente é uma fase importante da avaliação, estabelecendo a responsabilidade mútua e os compromissos de desenvolvimento.

Na implantação do processo, todos os gerentes e empregados passaram por amplo treinamento, com foco na avaliação de competências, que os habilitou a utilizar a ferramenta e, assim, a desencadear os processos de gestão de pessoas, integrada com as funções de remuneração, carreira e desenvolvimento.

As competências avaliadas são definidas e constantemente rediscutidas, considerando as demandas e os desafios empresariais. O resultado da avaliação é fator determinante para a tomada de decisão de quantos e quais empregados serão promovidos. Para ser elegível, o empregado deve alcançar a média dos resultados das competências e desempenho exigidos.

Para a efetiva promoção, o gerente deve considerar os critérios de elegibilidade (requisitos básicos e avaliação de competências e desempenho), a disponibilidade orçamentária, o plano individual de desenvolvimento, o histórico e o equilíbrio interno da unidade.

Após a avaliação, o gerente estabelece com o empregado um Plano Individual de Desenvolvimento (PID), que lhe possibilita avançar continuamente em suas competências e conquistas.

tar novos patamares profissionais, completamente alinhados aos desafios atuais e futuros.

## **DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS E DE COMPETÊNCIAS ALINHADO À ESTRATÉGIA ORGANIZACIONAL**

De forma a garantir o contínuo desenvolvimento das pessoas e suas competências, das lideranças e da cultura organizacional, foi implantada a Universidade Empresarial Sabesp (UES).

A UES foi desenhada com base em um modelo coerente com as políticas de recursos humanos da Sabesp, com vistas a responder ao desafio de estreitar os laços entre o aprimoramento dos profissionais e a estratégia empresarial definida em seu planejamento estratégico.

A UES adota o conceito de educação corporativa, atrelado ao novo modelo de Gestão de Pessoas por Competências, tendo por filosofia promover a educação continuada e o autodesenvolvimento. Os programas oferecidos têm como público-alvo empregados, estagiários e aprendizes, com vistas a ampliar as competências consideradas essenciais para viabilizar os desafios empresariais.

O fato de os empregados da Sabesp atuarem geograficamente dispersos (nas regiões metropolitanas, no interior e no litoral do Estado de São Paulo) levou a UES a ampliar as ações de ensino, a fim de favorecer a aprendizagem e o maior engajamento dos interessados.

Com tais princípios, a UES revelou-se como solução ideal para os processos de ensino-aprendizagem e compatível com o foco estratégico da empresa. Os programas, os cursos e outras atividades foram pautados por necessidades específicas, com o objetivo de cumprir a missão e a visão da empresa, dirigidos a um público-alvo bem delimitado, aliando a teoria à prática, conclamando a responsabilidade individual e apontando para objetivos claros.

De forma inovadora, são utilizados instrumentos e recursos tecnológicos que propiciem o fácil acesso ao conhecimento e à informação. Nesse sentido, o progresso da educação a distância mostrou-se valioso.

A cada ano, é realizada a análise crítica do processo de ensino-aprendizagem, o que permite ampliar a capacidade de atendimento e redirecionar o conteúdo programático, conferindo o seu caráter estratégico às ações e tecendo vínculos com os objetivos do negócio e a geração de valor.

O crescente número de atividades oferecidas e de meios disponíveis, assim como o engajamento registrado, está em consonância com o conhecimento e a capacidade técnica acumulados pela empresa. Em alguns casos, foram estabelecidas parcerias de alto nível, tendo-se recorrido à contratação de consultorias externas e outras fontes de conhecimento oferecidas pelo mercado.

Todas as ações do sistema corporativo de educação da Sabesp convergem para os resultados e para a consolidação de uma empresa mais eficaz, direcionada ao cliente e ao cidadão. Os programas desenvolvidos estão distribuídos pelos seguintes blocos:

- **Liderança:** envolve programas de excelência gerencial, programa de sucessão e carreira;
- **Formação:** os programas desse bloco incluem atividades técnico-profissionalizantes, de pós-graduação e de ensino de idiomas;
- **Aperfeiçoamento:** congressos, cursos externos e cursos fechados sobre temas específicos;
- **Compartilhamento:** práticas e ferramentas de gestão do conhecimento.

Todas as atividades oferecidas pela UES são concebidas a partir do Plano Individual de Desenvolvimento (PID), elaborado nos ciclos anuais de Avaliação de Competências e Desempenho. Todas as demandas identificadas no PID convergem no Plano de Capacitação e Desenvolvimento da empresa, e é com base nelas que se direcionam os investimentos anuais e futuros em capacitação.

A UES também promove ações e instrumentos que visam a gerar, manter e disseminar conhecimentos estratégicos, filiados à gestão do conhecimento.

Com atividades educativas voltadas para agregar valor ao negócio, a Universidade Empresarial Sabesp tornou-se o ponto alto da implantação de um sistema integrado de gestão por competências, com contribuições efetivas para as transformações culturais e os avanços planejados.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decorrer de todo esse processo, algumas lições aprendidas devem ser destacadas. Uma delas é a importância assumida pela adoção, de forma estratégica, do modelo de gestão de pessoas por competências, buscando garantir efetivos avanços e a consolidação de mudanças culturais tão necessárias às empresas públicas.

O papel da liderança em todo esse processo mostra um direcionamento claro e compartilhado com todos os que buscam crescer e construir o novo; assim, com firmeza de propósito, foi possível superar as dificuldades, encontrando novas alternativas e as melhores soluções.

Apesar dos inúmeros modelos similares difundidos no mercado, foi necessário construir e desenhar um processo que atendesse às demandas específicas e considerasse a realidade e a cultura da empresa, aproveitando todos os recursos e desafios existentes<sup>2</sup>.

Mesmo com os resultados positivos obtidos, os processos, práticas e direcionadores são rediscutidos e aprimorados todos os anos, proporcionando avanços contínuos.

Ressalta-se que, em todas as fases, o apoio da alta administração da empresa foi essencial para garantir a credibilidade e a sustentação do modelo, favorecendo a continuidade do processo. Os principais ganhos obtidos incluem as mudanças culturais,

---

2 Depreende-se, daí, que cada empresa pública deve discutir e definir as competências específicas para cada segmento, a fim de que o modelo seja delineado de acordo com as características particulares de cada organização.

a integração e o alinhamento das práticas de mercado, bem como a melhoria de desempenho e dos resultados. A experiência demonstra que é possível inovar na gestão de pessoas em empresas públicas. No entanto, é preciso coragem, consistência e persistência, para que novos modelos atendam às necessidades específicas de cada realidade, contribuindo efetivamente para que as empresas cumpram seu papel social e avancem na obtenção de melhores resultados para toda a sociedade.

O desafio que se coloca, assim, para as áreas de gestão de pessoas em empresas públicas é refletir sobre sua efetivação como parceiros estratégicos e gestores dos processos de mudança, mobilizando a todos, unindo esforços e trabalhando no desenvolvimento contínuo das empresas, de seus profissionais e de toda a sociedade.

É preciso, pois, acreditar que é possível inovar, transformando continuamente os desafios em grandes oportunidades.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, L. C. G. *Gestão de pessoas: estratégias e integração organizacional*. São Paulo: Atlas, 2006.

COSTA, L. L. *Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2008.

DUTRA, J. S. *Gestão de carreiras na empresa contemporânea*. São Paulo: Atlas, 2010.

DUTRA, J. S.; FLEURY, M. T. L.; RUAS, R. *Competências: conceitos, métodos e experiências*. São Paulo: Atlas, 2010.

FERLIE, E. et al. *The new public management in action*. Oxford: Oxford University Press, 1996.

FLEURY, A.; FLEURY, M. T. L. *Estratégias empresariais e formação de competências*. São Paulo: Atlas, 2010.

HANASHIRO, D. M. M.; TEIXEIRA, M. L. M.; ZACARELLI, L. M. *Gestão do fator humano: uma visão baseada em stakeholders*. São Paulo: Saraiva, 2008.

LEFORD Jr. G. E. Paying for the skills, knowledge, and competencies of knowledge workers. *Compensation & Benefits Review*, New York, p. 55-62, July/Aug.1995.

MASCARENHAS, A. O. *Gestão estratégica de pessoas*. São Paulo: CENGAGE Learning, 2008.

MEIRELLES, H. L. *Direito administrativo brasileiro*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

PRAHALAD, C. K.; HAMEL, G. The core competence of the corporation. *Harvard Business Review*, Boston, p. 79-91, May/June, 1990.

TACHIZAWA, T.; FERREIRA, V. C. P.; FORTUNA, A. A. M. *Gestão com pessoas: uma abordagem aplicada às estratégias de negócios*. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

ULRICH, D. *Os campeões de recursos humanos: inovando para obter melhores resultados*. São Paulo: Futura, 1998.

\_\_\_\_\_. *Recursos humanos estratégicos*. São Paulo: Futura, 2000.

# **Desenvolvimento da liderança na administração pública**

---

**Joel Souza Dutra**

Mestre em administração de empresas pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Doutor em administração pela Universidade de São Paulo. Professor Livre Docente da Faculdade de Administração de Empresas da Universidade de São Paulo (FEA-USP). Coordenador do Programa de Estudos em Gestão de Pessoas.



## INTRODUÇÃO

A realidade brasileira é muito particular no que se refere à forma como nossas lideranças organizacionais foram desenvolvidas. Desde o início do século 20, temos participação ativa na construção de nossa cultura, política e economia (CARONE, 1977 e 2001; DEAN, 1971), mas ao mesmo tempo temos como característica um comportamento autoritário e paternalista (MATTA, 1978; VELHO, 1981). Nossas características culturais e econômicas foram historicamente voltadas para dentro. De um lado, em função do isolamento (oceano a leste e floresta a oeste) e da geografia (hemisfério sul); e, de outro lado, em função da forma de colonização (FURTADO, 1977).

O resultado foi o desenvolvimento industrial suportado por um modelo, adotado na segunda metade do século passado, de substituição de importações (FURTADO, 1977; TAVARES, 1976) e abraçado pelo governo militar como forma de reservar o

mercado para as organizações brasileiras nascentes e para atrair capital internacional de investimento. Nesse contexto, de reserva de mercado e baixa competitividade, o perfil da liderança em nossas organizações foi, predominantemente, de conhecimento técnico para assumir posições gerenciais, de direção e de empreendedorismo para iniciar e desenvolver negócios.

Em meados da década de 90, com a abertura econômica e a estabilidade da economia e das instituições, as organizações brasileiras passam a viver um ambiente mais competitivo, comparável a padrões internacionais. A partir desse momento, há necessidade de um perfil de liderança organizacional diferente, segundo o qual o líder deve agregar valor para uma organização mais efetiva e competitiva em padrões globais. Muitas pessoas, atuando em nível gerencial e de direção, foram buscar seu aprimoramento em gestão de negócios dentro e fora do país. Há um crescimento de cursos de pós-graduação e de extensão universitária para dar conta de uma nova demanda.

A liderança na administração pública, além de sofrer as mesmas influências, teve o agravante de ser considerada uma posição de confiança e, portanto, ao sabor das influências políticas. Até recentemente, a liderança na administração pública era considerada um estado, ou seja, o líder estava líder, porque era uma pessoa de confiança, e tão logo deixasse de sê-lo, voltaria à sua carreira de origem.

O ambiente econômico brasileiro entra em uma nova fase, em que predomina um contexto de grande transformação e insegurança, caracterizado pelo aumento da volatilidade e da ambiguidade. Diante das pressões impostas às nossas organizações

e de um futuro mais exigente, nossas lideranças necessitam ampliar sua capacidade para gerenciar pessoas, criando e sustentando equipes de alto desempenho. Para tanto, têm como principal ponto de desenvolvimento suas habilidades comportamentais. Neste artigo serão discutidos os desafios impostos à liderança em nossas organizações, o impacto sobre o seu perfil e ações de desenvolvimento.

## **DIFERENÇA ENTRE LÍDER E GESTOR**

Na busca de padrões para as carreiras nas empresas e no mercado de trabalho, foi possível constatar que as pessoas tendem a permanecer em atividades profissionais de mesma natureza. Essas atividades de mesma natureza traduzem o que chamamos de trajetórias de carreira, que, por sua vez, caracterizam-se por atribuições e responsabilidades de mesma natureza.

Para ilustrar, tomemos como exemplo uma pessoa que cursou administração e ingressa na empresa pela área financeira, depois vai para sistemas e depois para gestão de pessoas. Essa pessoa esteve sempre na mesma trajetória de carreira, porque seu cliente foi sempre o público interno da empresa, e essa pessoa esteve sempre mobilizando conhecimentos e habilidades de mesma natureza, embora em áreas funcionais diferentes.

A natureza das atribuições e responsabilidades pode ser definida segundo o público-alvo do trabalho das pessoas e da natureza dos conhecimentos e habilidades mobilizados. Constatamos que as trajetórias de carreira não estão necessariamente atreladas a profissões ou áreas funcionais, e sim a atribuições e responsabilidades de mesma natureza.

Quando a pessoa permanece na mesma trajetória, tem o desenvolvimento mais rápido, porque está mobilizando conhecimentos e habilidades de mesma natureza em situações de crescente complexidade. Quando muda de trajetória, ou seja, passa a lidar com atribuições e responsabilidades de natureza diversa, tem a condição de mudar no mesmo nível de complexidade, mas, ao fazê-lo, antes de lidar com níveis de maior complexidade, terá de consolidar um conjunto de conhecimentos e habilidades diferentes, agregar uma nova rede de relacionamentos e assegurar legitimidade nessa nova rede. As biografias que analisamos são, em sua maior parte, constituídas por gerentes de nível tático. Esses gerentes, quando mudaram de trajetória, estavam plenos nas novas posições em um período de dois a três meses, porém voltaram a se desenvolver na nova trajetória, em média, após dois anos.

Outro aspecto importante na mudança de trajetória é que ocorre uma alteração na identidade profissional, por isso, mudar de trajetória é bem diferente de mudar de função: em uma mudança de função é como se trocássemos de roupa; em uma mudança de trajetória é como se trocássemos nossa pele, é muito dolorido e difícil. As mudanças de trajetórias implicam a vivência de um processo de transição (IBARRA, 2003), são movimentos mais raros nas biografias profissionais.

As pessoas vivem um grande estresse quando mudam suas identidades profissionais. Podem ser identificadas quatro etapas típicas nesse processo:

- a primeira é caracterizada por uma decisão racional de deixar o conforto de uma posição profissional consolida-

da para se aventurar rumo ao desconhecido, buscando melhores condições profissionais futuras;

- a segunda é caracterizada pela consciência da necessidade de renunciar a uma identidade formada durante anos e, ao efetuar essa renúncia, há um sentimento de perda de algo muito importante, gerando grande impacto emocional;
- a terceira é caracterizada pela perda da identidade profissional sem que a pessoa tenha construído uma nova identidade. Nesse momento, a pessoa fica sem chão. Fica sem referências. Chamamos essa fase de “limbo”;
- a quarta etapa é o início da construção de uma nova identidade profissional. Nessa etapa, tomamos consciência de que tudo aquilo que utilizávamos em nossa carreira anterior não se aplica à nova carreira. Normalmente, nos sentimos incompetentes e inseguros na nova posição.

Quando uma pessoa deixa uma função técnica ou funcional para assumir uma posição de gestão, vive uma transição de identidade profissional. Vive essa transição porque o que caracteriza o trabalho de um gestor não é a liderança, mas sim o fato de ter de gerenciar recursos escassos. Está, portanto, na arena política da organização.

Em nossos estudos e pesquisas sobre liderança, pudemos identificar duas arenas políticas nas organizações. A arena do nível tático e a arena do nível estratégico.

A arena política do nível tático é caracterizada por ser um espaço de disputa de recursos escassos — orçamento, investimentos, massa salarial, espaço físico, etc., e é nela que ocorrem:

- formação das regras de convivência e de acesso aos recursos escassos;
- criação de regras de relacionamento entre áreas e com parcerias externas.

A arena política do nível estratégico é caracterizada por ser um espaço de discussões sobre:

- futuro da organização;
- parcerias estratégicas;
- relacionamento com *stakeholders*;
- influência no ambiente/contexto onde a organização se insere.

Uma disputa contínua por espaço político ocorre nas duas arenas — por mais poder de influência na relação com pares, superiores, público interno e externo e parceiros.

Nem sempre um bom profissional técnico ou funcional tem o perfil para atuar na “arena política”, e não por problemas de capacidade, mas sim de valores: existem pessoas que não valorizam a atividade gerencial e, portanto, têm dificuldade para se desenvolver nessa atividade. No processo sucessório, é muito difícil identificar essas pessoas, o ideal é criar condições para prepará-las e expô-las a situações que exijam traquejo político, para posteriormente analisar como foi sua atuação, se gostou da experiência, quais são pontos a serem aprimorados, etc.

Esse exemplo mostra como o processo de escolha das pessoas para posições gerenciais é complexo e difícil. A ausência da estruturação faz com que se coloque em posição gerencial alguém que se destaca na posição técnica ou funcional, gerando o risco de se perder um excelente profissional e de se obter um

péssimo gerente. Nesse caso, em uma organização pública, a solução é, geralmente, tirar-lhe espaço político.

Na organização pública há dois agravantes. O primeiro é a influência de interesses políticos que, em muitos casos, estão referidos a um contexto totalmente desconectado da realidade vivida pela organização. O segundo é acreditar que a pessoa está gestora na organização e que essa é uma situação temporária.

A influência externa pode ser minimizada se a organização pública estabelecer critérios para um servidor assumir a posição gerencial. Estamos acompanhando alguns exemplos muito bem-sucedidos de criação de processos sucessórios estruturados em organizações públicas que inibem a ingerência na indicação para posições gerenciais.

A crença que o servidor está gestor é uma visão equivocada da realidade. Em nossas pesquisas nas organizações públicas, observamos que os servidores que efetuaram uma mudança de identidade para a carreira gerencial se tornaram gestores e, mesmo quando perdem a posição, não deixam a arena política da organização. É uma questão de tempo para que voltem a assumir posições gerenciais.

Na maioria das empresas pesquisadas, porém, as posições gerenciais já eram ocupadas por servidores que haviam efetuado sua transição para a carreira gerencial, em média, há mais de 15 anos. Isso indica que quando um servidor assume uma posição gerencial, ele não está gerente, ele se tornou gerente. Efetuou uma opção de transição de carreira.

Fazendo um contraponto, observamos que alguns servidores assumem uma posição gerencial e não fazem a transição, ou

seja, têm o título de gerente, mas agem e pensam como técnicos. Quando essas pessoas retornam para a posição técnica, não sofrem nada porque, em seus corações, nunca haviam deixado a carreira técnica.

## **BASES DA LEGITIMIDADE DA LIDERANÇA**

As organizações vivem em um ambiente em constante transformação, que exige respostas rápidas e efetivas, dadas em função das especificidades da situação e que requerem flexibilidade e adequação. Nesse contexto, cresce a importância da liderança para construir a resposta mais adequada às demandas dentro de princípios éticos e dos valores organizacionais.

A importância da liderança na organização contemporânea é também explicada por estar inserida em situações de crescente incerteza e ambiguidade, exigindo do líder coerência e consistência em relação aos seus princípios e valores, de forma a sustentar sua credibilidade e legitimidade tanto com seus liderados, quanto com seus pares, superiores, parceiros e *stakeholders*.

Esse quadro estimulou, ao longo dos últimos anos, uma profunda reflexão e uma produção variada sobre liderança. O foco da maior parte da literatura é sobre o perfil e as características do líder. O foco de pesquisa do nosso grupo foi sobre o processo de liderança, no sentido de compreender o papel do líder e do liderado em um contexto mais exigente. A base para a pesquisa foi o trabalho iniciado por Michael Useem (1999 e 2002). Este, ao focar no processo de liderança, percebe que os líderes que fizeram a diferença em diferentes situações não foram superpessoas,

mas sim pessoas comuns, que fizeram um conjunto de pequenas ações com resultados importantes para suas organizações.

Um olhar desavisado sobre as pressões sobre o líder nos faz crer que somente uma superpessoa seria capaz de fazer frente a elas, isso porque:

- as organizações têm-se tornado mais complexas, não só em termos tecnológicos, mas também em termos das relações organizacionais e de suas relações com o ambiente onde se inserem. Essa complexidade exige da liderança organizacional uma compreensão mais ampla do contexto, de modo a perceber os vários desdobramentos possíveis de suas decisões. Ao mesmo tempo, essa complexidade exige profundo conhecimento do negócio ou da área de atuação para garantir a qualidade técnica das decisões e sua viabilidade;
- o ambiente mais exigente se materializa em liderados cada vez mais bem preparados em termos de formação e informação, em pressões advindas da necessidade de continuamente ter de conciliar interesses conflitantes, em assumir cada vez mais riscos profissionais e pessoais e maior desgaste emocional na orientação de pessoas e na delegação de decisões em situações de incerteza e ambiguidade.

Entretanto, encontramos em nossas pesquisas pessoas comuns que fazem frente a esses desafios usando sua sensibilidade e mobilizando suas equipes em torno de um projeto comum. Observamos que, na realidade de nossas organizações, cabe, cada vez menos, a ideia de que a legitimidade do poder do líder é oriunda do poder burocrático (WEBER, 1987; MAXIMIANO,

2000) e, cada vez mais, a liderança informal e a formal misturam-se na pessoa do líder.

A liderança formal assentada no poder político e econômico não é suficiente para obter o comprometimento das pessoas que compõem a equipe de trabalho, fazendo surgir gradativamente uma nova base de sustentação do poder do líder organizacional: agregação de valor para a equipe e para a organização. Essa é a forma utilizada por líderes de sucesso que têm conseguido mobilizar sua equipe em um ambiente de incerteza e ambiguidade e de grande pressão.

É possível verificar, portanto, que a legitimidade se dá quando o líder consegue, de forma contínua e ao mesmo tempo, agregar valor para os membros de seu time e para a organização ou o negócio. A fonte de poder do líder é cada vez mais sua contribuição para seus pares, subordinados e parceiros e cada vez menos o título do cargo ou posição na hierarquia. Com o fortalecimento das estruturas organizacionais ou decisórias matriciais, a construção de parcerias mais densas com fornecedores e clientes e a maior exigência sobre as pessoas, a liderança se assenta, cada vez mais, na capacidade do líder de conciliar expectativas divergentes.

Para realizar a pesquisa, foram desenvolvidos alguns padrões do que poderíamos chamar de sucesso no trabalho realizado em organizações brasileiras. O sucesso foi demarcado por bons resultados para a organização e para as pessoas ante os desafios de transformar a cultura organizacional ou de reverter um quadro de ameaças à sobrevivência da organização. Ao mesmo tempo em que procuramos pessoas que enfrentaram desafios

com sucesso, entrevistamos líderes que participaram de nossos cursos de formação executiva. Foi possível comprovar que os parâmetros encontrados por Useen (1999) foram observados em nossa realidade, tais como:

- construir um projeto comum entre seus liderados e, na maior parte dos casos, uma mobilização em torno de um propósito comum de toda a organização. Nesse caso, havia uma compreensão dos objetivos a serem alcançados e dos valores que norteavam as ações a serem empreendidas;
- em momentos de ambiguidade, esses líderes pautarem-se pelos valores da organização e, na ausência dos mesmos, por seus próprios valores. Esse aspecto é muito valorizado pela literatura (CASHMAN, 2011; COVEY, 2002) e muito importante em um ambiente de insegurança e ambiguidade. A coerência e a consistência do líder proporcionam segurança para a equipe, tornando-a mais disposta a assumir riscos e inovar;
- estimular e criar condições para que todos os membros da equipe troquem entre si o aprendizado obtido no alcance de objetivos. Esse é outro ponto enaltecido pela literatura sobre liderança e gestão (CHARAN; BOSSIDY, 2004). Desse modo, o líder consegue multiplicar o processo de desenvolvimento dos membros da equipe;
- preparar a equipe para momentos de grande pressão. Esse foi um aspecto surpreendente na pesquisa. São raros os líderes que preparam sua equipe para momentos de adversidade; a maior parte assume que o voo será em

céu de brigadeiro, sem turbulências, e quando a turbulência ocorre, a equipe pode perder seu equilíbrio emocional e deixar de fazer coisas que teria condições de fazer. Os líderes de sucesso sempre exigiram de suas equipes o máximo empenho, mantendo-as continuamente desafiadas e respeitando a individualidade de cada membro;

- construir alianças entre pares e superiores para obter suporte político em momentos de crise. Esse é um aspecto trabalhado por poucos autores, já que a maior parte da literatura privilegia a relação do líder com sua equipe. Desse modo, caso um líder seja uma pessoa sem prestígio com seus pares e superiores, passa essa condição para a equipe; ao contrário, caso seja uma pessoa prestigiada, transfere o prestígio para os membros de sua equipe. A liderança em relação aos pares e superiores (USEEM, 2002) é um aspecto que observamos entre os líderes com sucesso, mesmo porque nesses casos viviam situações muito delicadas para sustentar sua legitimidade.

Marca comum entre as lideranças de sucesso foi o fato de manterem todos os membros da equipe desafiados o tempo todo. Infelizmente, observamos que, em função da pressão por resultados que recebe, a maior parte da liderança no Brasil apoia-se em uma ou duas pessoas de sua equipe, marginalizando as demais dos desafios e do desenvolvimento. Normalmente, as lideranças escolhem pessoas com as quais se identificam, ou aquelas que respondem melhor aos seus estímulos, e excluem as demais.

## **MANTER O FOCO NO QUE É ESSENCIAL**

Um aspecto que tem norteado o estudo do processo de liderança é a forma como o líder mantém a coesão do time. Verificamos que a forma mais comum é manter o grupo focado no que é essencial para ele. Ao procurar manter o foco em objetivos organizacionais, o líder fixa-se em uma base movediça e isso pode comprometer sua credibilidade com relação à sua equipe. Porém, ao se focar no que é essencial para o time, constrói uma base sólida para cimentar a relação com o grupo.

As lideranças bem-sucedidas têm direcionado seu foco para o desenvolvimento do grupo, ou seja, o compromisso estabelecido é que não importa o desafio ou o objetivo a ser perseguido, o importante é tirar proveito para o desenvolvimento do grupo como um todo e para cada membro em particular. Na medida em que esse pacto é construído pelo grupo, seus membros se ajudam mutuamente, criando um efeito sinérgico no desenvolvimento. Esse é um dos aspectos fundamentais para a criação de um grupo de alto desempenho e em constante crescimento.

A realidade organizacional, em geral, não estimula a criação de um pacto construído no desenvolvimento do grupo — uma vez que não valoriza o crescimento do grupo e sim dos seus membros individualmente — e nem oferece ao gestor autonomia para ajustes salariais, promoções e outras formas de reconhecimento mais substantivas. Cabe ao gestor e líder estabelecer as contrapartidas do desenvolvimento da equipe e de seus membros como parte do pacto firmado.

Uma minoria dos líderes pesquisados conseguiu estabelecer com sua equipe um projeto comum duradouro. Os que atingiram esse objetivo tinham uma história de sucesso em várias organizações e com diferentes equipes. Muitos dos líderes pesquisados desenvolveram essa capacidade de forma natural, e usaram sua sensibilidade em relação à realidade em que viviam. A questão estabelecida é se essa capacidade pode ou não ser desenvolvida nas pessoas. A resposta a essa questão é afirmativa, como veremos a seguir.

## **O LÍDER COM MAIORES CHANCES DE SUCESSO**

Não há um perfil único que garanta o sucesso do líder, mas foi possível detectar que aspectos comportamentais permitiram aos líderes pesquisados duas conquistas, por eles consideradas como críticas: construir um projeto comum com sua equipe e efetuar parcerias estratégicas, dentro e fora da organização.

A construção de um projeto comum está assentada na mobilização de toda equipe, sem exclusões, e na construção de um pacto em torno de algo caro para todos seus integrantes. Na maioria das situações pesquisadas, o cimento usado para agregar a equipe foi o desenvolvimento das pessoas e da equipe como um todo.

A efetivação de parcerias é o resultado de um comportamento ético e alinhado com os contratos firmados com os parceiros. A sustentação das parcerias, na maior parte das vezes, não depende exclusivamente do líder, mas do líder e de seus liderados; por isso, os bons resultados da parceria dependem de o líder construir compromissos com sua equipe.

Segundo nossos entrevistados, os comportamentos mais importantes a serem desenvolvidos pelos líderes para um diferencial em sua atuação são os seguintes:

- **comunicação:** a base da comunicação é saber ouvir e compreender as demandas e expectativas das pessoas;
- **delegação:** uma das grandes limitações de nossas lideranças, a delegação é um exercício contínuo e necessita ser desenvolvido com cada integrante da equipe de forma individualizada; o desafio oferecido deve ser dosado com o ritmo de desenvolvimento da pessoa;
- **sustentação de relacionamentos:** a troca contínua e a mútua agregação de valor são as bases para sustentar relacionamentos e parcerias; para tanto, o líder necessita disponibilizar sistematicamente tempo, energia própria e de sua equipe.

Nossa pesquisa utilizou os referenciais da liderança transformacional (NORTHOUSE, 2004; BERGAMINI, 2002; KUHNERT, 1994; BASS; AVOLIO, 1993) para suportar as discussões sobre os aspectos comportamentais. Ao entrevistarmos lideranças, observamos que as principais deficiências para assumir uma postura mais alinhada com os referenciais da liderança transformacional são os seguintes:

- **diversidade:** nossos líderes tendem a escolher pessoas para suas equipes com as mesmas características de personalidade e a ter dificuldades para lidar com pessoas diferentes. Esse fato limita as possibilidades de composição da equipe, além de criar um grupo que pensa igual diante das adversidades impostas pelo dia a dia;

- **delegação:** o líder tem dificuldade em confiar correndo risco; sempre que há risco envolvido, tende a trazer para si a decisão ou a ação em processos mais críticos. Essa postura dificulta que o líder se multiplique nos membros de sua equipe;
- **respeito a iniciativas da equipe:** os líderes tendem a direcionar os membros de sua equipe em relação ao que fazer e a como fazer. Temos visto na literatura cada vez mais a apologia do compartilhar com a equipe o que e, principalmente, o como fazer (CHARAN; BOSSIDY, 2004).

Ao longo de nossa pesquisa, acompanhamos os planos individuais de desenvolvimento de líderes em três organizações brasileiras que atuam em segmentos industriais. Esses planos eram compostos basicamente da indicação de cursos a serem feitos, bem como dos planos de seus subordinados, também líderes. Levantamos a hipótese de que os líderes não tinham consciência de suas deficiências comportamentais, já que não havia nenhuma indicação de ações nesse sentido nos planos de desenvolvimento. Foram realizados encontros para discutir o tema com as lideranças e constatamos que havia consciência das deficiências comportamentais, mas não se sabia o que fazer para corrigi-las.

## DESENVOLVIMENTO DE LIDERANÇAS

No desenvolvimento de aspectos comportamentais, obtivemos bons resultados com a criação de rituais. Um dos casos mais interessantes foi nossos pesquisados apontarem como uma grande dificuldade oferecer *feedback* positivo para seus subordinados. Verificamos que a dificuldade não era dar o *feedback*, mas

sim enxergar o positivo nas realizações de seus subordinados. Contratamos com nossos pesquisados a oferta, em suas reuniões semanais com a equipe, de quinze minutos de *feedback* positivo. Ao longo de seis semanas, em média, todos estavam dando *feedback* positivo e, ao fazerem isso, aprenderam a observar aspectos positivos.

Assim como no exemplo citado, obtivemos resultados positivos com a criação de rituais para desenvolver, em nossos pesquisados, outras habilidades comportamentais, tais como: ouvir, comunicar, administrar o tempo, etc. Nossos pesquisados eram líderes de líderes que, ao aprenderem a desenvolver habilidades comportamentais, conseguiram transmitir e ensinar seus subordinados a fazer o mesmo.

O desenvolvimento de habilidades comportamentais requer uma estratégia didática mais cuidadosa do que o desenvolvimento de habilidades técnicas ou de gestão. O cuidado com a estratégia didática se deve ao fato de estarmos trabalhando, de um lado, com pessoas acostumadas a lidar com situações que exigem pragmatismo e objetividade e, de outro, com aspectos abstratos e subjetivos. Temos obtido bons resultados com uma combinação de diferentes abordagens, como se observa na Figura 1, a seguir.

A ideia é combinar diferentes abordagens didáticas para que criem um efeito sinérgico, a fim de estimular e suportar a mudança de comportamento do líder na relação com seu trabalho, com sua equipe, com seus pares, com parceiros internos e externos e com suas chefias imediatas e mediatas. As diferentes abordagens são:

FIGURA 1 – ABORDAGENS DIDÁTICAS PARA DESENVOLVIMENTO DE LIDERANÇAS



Fonte: Figura criada pelo autor

- **O trabalho presencial:** deve ser muito cuidadoso para estimular a reflexão sobre comportamentos individuais sem expor ninguém, além de trazer um assunto abstrato para a dimensão do concreto vivido pelos participantes e, principalmente, oferecer a eles instrumentos para que desenvolvam o comportamento tratado na aula. É fundamental que as pessoas saiam dos encontros em condições de exercitar o que vivenciaram.
- **O trabalho a distância:** deve privilegiar o estímulo, a fim de que as pessoas coloquem em prática o que vivenciaram. Temos utilizado, para tanto, diários de bordo. O grande diferencial aqui é a formulação das questões para o exercício e o estímulo contínuo, efetuado a distância, para que o participante efetue o exercício e reflita sobre ele.

- **Uso de técnicas de *coaching*:** são utilizadas de forma adaptada para dar foco ao desenvolvimento das habilidades comportamentais a serem desenvolvidas. O *coach* tem acesso aos diários de bordo de seu orientado e procura desenvolver um trabalho sobre as dificuldades por ele encontradas na aplicação prática dos conceitos, instrumentos e exercícios.
- **A troca de experiências:** é estimulada nas aulas presenciais, como parte da didática. São estimuladas, também, em atividades específicas antes das aulas presenciais, onde os participantes discutem dificuldades e descobertas vividas nos exercícios propostos nos diários de bordo.

Esse “mix didático” proporciona maior segurança no trabalho comportamental. Os resultados puderam ser comprovados, conforme levantamento de expectativas dos participantes e de suas chefias, do acompanhamento pelos diários de bordo e reuniões com os *coaches*. Além disso, foram realizadas entrevistas, três meses após o término do programa, com os participantes, chefias, subordinados e pessoas-chave no relacionamento com o participante.

Um dado interessante é sobre o prazo para realizar a avaliação após o término do programa. A literatura aponta entre um a seis meses como prazo ideal para efetuar a avaliação em aspectos comportamentais. Nossas experiências indicam que três meses é o ideal. Em um período superior a três meses, as pessoas têm maior dificuldade de relacionar objetivamente mudanças comportamentais com o programa. Seis meses após o programa, pessoas que fizeram a avaliação mostravam-se ainda muito gra-

tificadas com o programa e com as contribuições que ele trouxe para suas vidas, mas com dificuldades para detalhar ou argumentar seus ganhos em termos mais objetivos. O mesmo ocorreu com as chefias que, após seis meses, tinham dificuldades para responder questões mais específicas sobre alterações comportamentais relacionadas ao programa.

Outro aspecto interessante para nossa análise é o fato de o programa ser realizado com participantes da mesma empresa (turmas fechadas) ou com participantes de diferentes empresas (turmas abertas). Até 2012 havíamos acompanhado somente turmas fechadas, e entre 2012 e 2013, pudemos acompanhar a experiência de uma turma aberta. As principais diferenças foram:

- nas turmas fechadas, há constrangimento em abrir questões ligadas ao relacionamento entre as lideranças, principalmente quando envolve a hierarquia. As questões de relacionamento eram trabalhadas no *coaching* e pouco discutidas nas aulas presenciais. Nas turmas abertas, essas discussões foram trazidas nas aulas presenciais e no *coaching*;
- nas turmas fechadas, observamos momentos em que foram criadas as bases para a formação de pactos de relacionamento entre os participantes, o que, naturalmente, não ocorreu nas turmas abertas. No entanto, nas turmas abertas, houve muito mais troca entre práticas nas diferentes empresas. Os participantes das turmas abertas relataram que uma das grandes contribuições do programa foi o desenvolvimento de uma visão crítica sobre o relacionamento em suas organizações.

## **ETAPAS DE DESENVOLVIMENTO DO LÍDER**

Os líderes, ao assumirem responsabilidades e atribuições de maior complexidade, passam por três fases típicas:

- a primeira é a fase de consolidação na nova posição. O gestor tem muita dificuldade de se desvincular das atribuições e responsabilidades do nível de sua posição anterior. Naturalmente sente-se melhor lidando com a complexidade de trabalhos que já domina; entretanto, isso dificulta a delegação e o desenvolvimento da equipe;
- a segunda fase é a de ampliar seu espaço político entre seus pares e superiores, desenvolvendo e/ou aprimorando as interfaces entre áreas complementares. A dificuldade desse tipo de ação implica mais trabalho no curto prazo para o gestor e sua equipe, por isso, essa fase só é iniciada após a consolidação da posição do gestor. Abrir a segunda fase antes de finalizar a primeira traz risco para o gestor;
- a terceira fase é o crescimento vertical, ou seja, é quando o gestor recebe delegação de seus superiores para assumir projetos ou processos que exigem trânsito em arenas políticas mais exigentes. A terceira fase dificilmente ocorre sem que gestor tenha conseguido construir legitimidade, reconhecimento e trânsito entre seus pares, ampliando seu espaço político.

O reconhecimento dessas fases ajuda na preparação do gestor para assumir gradativamente maior complexidade em sua posição. Observamos, em nossa pesquisa, que muitos gestores

têm dificuldade de sair da primeira fase. Essa constatação está alinhada com o trabalho desenvolvido por Ram Charan (2010). Muitos líderes têm dificuldades para abandonar suas atribuições no nível anterior quando promovidos. Foi possível constatar que a maior parte de nossas organizações utiliza de forma inadequada suas lideranças e tem problemas para desenvolvê-las. É por essa razão que boa parte da liderança tem dificuldades para sair da primeira fase de desenvolvimento, ou seja, para consolidar sua posição no sentido de assumir as atribuições e responsabilidades do seu nível anterior.

No desenvolvimento da liderança em termos comportamentais, é importante perceber em que estágio se está em relação à posição que ocupa na organização.

## **CONCLUSÕES**

Como enfatizado ao longo deste artigo, o líder tem papel fundamental na gestão de pessoas nas organizações contemporâneas. Entretanto, em face dos aspectos culturais e históricos da realidade brasileira, somente nos últimos anos nossas lideranças foram colocadas frente a frente com a gestão de pessoas.

O desenvolvimento de um líder hoje requer que ele tenha consciência de suas carências em habilidades comportamentais. A habilidade comportamental, como qualquer outra, é desenvolvida por meio da prática. Entretanto, esse tipo de habilidade exige, para seu desenvolvimento, o exercício envolvendo outras pessoas. Esse processo não tem uma fórmula, as pessoas têm de encontrar seu jeito de fazer as coisas, de modo a se sentirem confortáveis.

Procuramos, através de nossas experiências, oferecer algumas contribuições para preparar nossa liderança para a gestão de pessoas. Essa é uma discussão que deve crescer em nosso país.

## REFERÊNCIAS

BASS, B. M.; AVOLIO, B. J. Transformational leadership: a response to critiques. In: CHEMERS, M. M.; AYMAN R. *Leadership theory and research: perspectives and directions*. San Diego: Academic Press, 1993. p. 49-80

BERGAMINI, C. W. *O líder eficaz*. São Paulo: Atlas, 2002.

CARONE, E. B. *Evolução industrial em São Paulo*. São Paulo: Senac, 2001

\_\_\_\_\_. *O pensamento industrial no Brasil (1880-1945)*. Rio de Janeiro: Difel, 1977.

CASHMAN, K. *Liderança autêntica: de dentro de si para fora*. São Paulo: M. Books, 2011.

CHARAN, R. ; BOSSIDY, L. *Execução: a disciplina para atingir resultados*. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

CHARAN, R. et al. *Pipeline de liderança*. Rio de Janeiro: Campus, 2010.

COVEY, S. R. *Liderança baseada em princípios*. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

DEAN, W. *A industrialização de São Paulo*. Rio de Janeiro: Difel, 1971.

FURTADO, C. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Ed. Nacional, 1977.

IBARRA, H. *Working identity: unconventional strategies for reinventing your career*. Boston, Massachusetts: Harvard Business School, 2003.

KUHNERT, K. W. Transforming leadership: developing people through delegation. In: BASS, B. M.; AVOLIO, B. J. *Improving organizational effectiveness through transformational leadership*. Thousand Oaks, California: Sage, 1994. p. 10-25.

MATTA, R. da. *Carnavais, malandros e heróis*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MAXIMIANO, A. C. A. *Teoria geral da administração: da escola científica a competitividade em uma economia globalizada*. São Paulo: Atlas, 2000.

NORTHOUSE, P. G. *Leadership: theory e practice*. Thousand Oaks, California: Sage, 2004.

TAVARES, M. C. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

USEEM, M. *Liderando para o alto*. São Paulo: Negócio, 2002.

\_\_\_\_\_. *O momento de liderar*. São Paulo: Negócio, 1999.

VELHO, G. *Individualismo e cultura*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

WEBER, M. *A ética protestante e o espírito do capitalismo*. São Paulo: Pioneira, 1987.



três

---

democracia



# **Transparência e gestão pública:**

o paradigma da cultura de transparência

---

## **Fernando Meloni de Oliveira**

Especialista em políticas públicas da Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de São Paulo. Mestre em desenvolvimento econômico pela Unicamp e especialista em transparência, *accountability* e combate à corrupção pela Universidade do Chile.

## **João Marcelo de Souza Gomes**

Especialista em políticas públicas da Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de São Paulo e em gestão pública e sociedade pela Universidade Federal do Tocantins (UFT).



## INTRODUÇÃO

O Estado brasileiro e a gestão pública no país enfrentam diversos problemas e limitações para atingir seus objetivos primordiais de garantir direitos, de entregar serviços públicos de qualidade e de oferecer políticas públicas efetivas para a promoção da sociedade. Dentre os vários aspectos implicados na consecução dos programas e ações governamentais, alguns elementos apresentam características marcadamente prejudiciais da atuação do Estado brasileiro, fato que demanda esforços contínuos de superação.

De acordo com Flávia Brasil, a pesada herança do regime militar e das décadas de tradição autoritária e patrimonialista na administração pública deixou uma série de marcas e práticas institucionais, que se reproduzem ao longo do tempo, tais como:

*a centralização das decisões e recursos, a fragmentação institucional, a segmentação no atendimento dos serviços públicos*

*e a atuação de cunho estritamente setorial, a impermeabilidade das políticas e agências públicas aos cidadãos, a penetração dos interesses privados na esfera estatal, a ausência de controle público, de participação cidadã e de avaliação, e o monitoramento das políticas, dentre outros aspectos, caracterizam lógicas e padrões de intervenção enraizados na cultura política e na gestão pública brasileira (BRASIL, 2004, p. 46).*

Como resultado, consolidou-se nesse processo — e se apresenta ainda em muitas partes da administração — uma espécie de “cultura do sigilo”, um conjunto de valores e práticas de agentes públicos, incluindo gestores e servidores públicos em geral, de que as informações que circulam ou são produzidas nos órgãos públicos seriam de propriedade da administração (ou de domínio pessoal dos respectivos produtores), dificultando muito a transparência e o acesso a informações pela sociedade e, conseqüentemente, a participação social no acompanhamento e na definição das políticas estatais.

Para fazer frente a esse quadro, diversos debates travados sobre a reforma da gestão pública brasileira têm apontado como urgentes e cruciais não apenas a criação de normas, mas a efetivação de instrumentos legais já existentes e a adoção de práticas e comportamentos condizentes com um Estado moderno e democrático. Abrucio (2007), por exemplo, coloca como prioritários ao menos quatro elementos numa agenda de mudança da administração: a profissionalização, a eficiência, a efetividade e a transparência/*accountability*. Particularmente com relação a esse último item, seria importante tarefa a aplicação concreta dos instrumentos de transparência e de controle social existentes no arcabouço estatal do país, a exemplo da realização de audiências

e conferências públicas e do fortalecimento de controladorias, ouvidorias, tribunais de contas, conselhos de políticas públicas, dentre outros mecanismos destinados a garantir o diálogo, a interação, a cobrança e o controle da sociedade. Deve-se frisar em adição a esses elementos institucionais que, em 2011, o Brasil adentrou o rol de quase 90 países, à época, possuidores de leis específicas sobre o direito de acesso à informação, fortalecendo assim a melhoria da gestão e o cumprimento das diretrizes democráticas e constitucionais.

Nesse sentido, o artigo que ora se apresenta procura abordar, em relação à gestão pública brasileira, em que contexto se dá a criação da Lei n. 12.527/2011, a Lei de Acesso à Informação (ou LAI), e quais as principais implicações, os ganhos e as demandas colocadas aos agentes públicos após o surgimento dessa norma e de uma nova cultura de transparência na qual vem imbuída.

## **TRANSPARÊNCIA E GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL APÓS 1988**

A relação entre a gestão pública no Brasil e a transparência tem uma longa trajetória, embora possa parecer que essas sejam questões muito distantes na prática cotidiana de muitas das repartições públicas nacionais. A Constituição de 1988 é o grande pilar dessa relação, não apenas porque estabeleceu como princípios do Estado a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência, mas também porque definiu o acesso

à informação como direito fundamental dos indivíduos<sup>1</sup> e ratificou a participação e o controle social na administração, ampliando os canais de expressão da sociedade nos processos de tomada de decisão das políticas públicas.

No entanto, seja pelas lacunas deixadas no texto constitucional, seja pelos graves problemas de opacidade e de baixa capacidade de interlocução do Estado com a sociedade, dentre outras várias questões, observa-se, ao longo do tempo, a criação de outras leis e normas voltadas ao controle social e à transparência pública. Em linhas gerais, ante a opacidade e os abusos na esfera pública, a sociedade brasileira (ou uma parcela significativa dela) passa a pressionar diferentes governos e órgãos públicos para garantir a transparência e o acesso a informações, engajando-se na luta para combater desvios e a falta de controle dos recursos públicos.

No plano nacional, um dos primeiros dispositivos jurídicos que vem para reforçar a questão da transparência depois de 1988 é a Lei n. 8.159/1991, que instituiu a Política Nacional de Arquivos Públicos e Privados. Em destaque, aqui, o fato de o acesso e a boa gestão de arquivos e documentos já serem entendidos como preocupação e elemento crucial para possibilitar um Estado transparente. Outra medida, em 1997, foi a lei do rito processual do *habeas data* (Lei n. 9.507/1997), que assegurava a cada um o direito de conhecer dados relativos a sua pessoa constantes de registros em entidades governamentais ou de caráter público, e de retificá-los quando incorretos. Dois anos depois, com impac-

---

1 A Constituição Federal garante o direito de acesso à informação, sobretudo nos seguintes dispositivos: artigo 5º, incisos XIV, XXXIII, XXXIV, LXXII, LXXVII; artigo 37, §3º; e artigo 216, §2º.

tos diretos sobre o funcionamento da máquina pública, a criação da Lei n. 9.784 (Lei do Processo Administrativo), em 1999, também foi muito importante para reafirmar os princípios constitucionais ligados à efetividade da gestão pública e a divulgação e transparência de todos os atos da administração.

De forma complementar, outros dispositivos são formulados para avançar na estruturação efetiva da transparência pública no país, afetando diretamente a organização e o funcionamento dos orçamentos públicos e das políticas estatais. Em 2000, por exemplo, foi aprovada a Lei Complementar n. 101 (a Lei de Responsabilidade Fiscal), que regulamentou o artigo 163 da Constituição e estabeleceu normas para aprimorar a responsabilidade na gestão fiscal dos recursos públicos, por meio de ações mais planejadas e transparentes e da prevenção de riscos e desvios nas contas públicas. Com base nessa lei, foram instituídos planos, orçamentos, leis de diretrizes orçamentárias, prestações de contas e parecer prévio, os relatórios resumidos da execução orçamentária e o relatório de gestão fiscal — estimulando o controle social e determinando a ampla divulgação à sociedade desse tipo de informação.

Com o objetivo de apoiar a boa e correta aplicação dos recursos públicos, possibilitando o acompanhamento e a fiscalização pela sociedade, foi criado em 2004, por iniciativa da Controladoria-Geral da União (CGU), o Portal da Transparência do Poder Executivo Federal, no qual é possível consultar os gastos do governo lançados até o dia anterior.

Vale ressaltar ainda o surgimento, em 2009, da Lei Complementar n. 131/2009, que acrescentou novos dispositivos à Lei

de Responsabilidade Fiscal, inovando ao determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, replicando nessas esferas a necessidade de elaboração de “portais da transparência”.

Acompanhando esse conjunto de transformações na área da transparência, é interessante destacar que no Estado de São Paulo e em outras esferas administrativas também vão surgindo iniciativas específicas que contribuem na mesma direção de assegurar a transparência e o acesso à informação à sociedade<sup>2</sup>.

De todo modo, em 2011, tal conjunto de leis e medidas ainda era insuficiente, do ponto de vista normativo e prático, para garantir de forma mais adequada a transparência pública e o acesso à informação. Na realidade, ainda havia importantes entraves, tanto procedimentais como legais, pois além das lacunas e da falta de garantias formais sobre como acessar informações públicas, parte da legislação brasileira nos anos 2000 ainda privilegiava o segredo da administração em vez da abertura estatal<sup>3</sup>.

---

2 Nesse aspecto, vale ressaltar que desde 1984, pelo Decreto n. 22.789, já havia sido criado o Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo (Saesp) para desenvolver a gestão documental e o acesso a documentos. Em 1999, foi elaborada a Lei de Proteção e Defesa do Usuário do Serviço Público (Lei n. 10.294/1999), que trazia como direito básico do usuário de serviços públicos o acesso à informação. Finalmente, já nos anos 2010 e 2011, mais duas iniciativas importantes foram lançadas: o Portal do Governo Aberto SP, por meio do Decreto n. 55.559/2010, e o Portal da Transparência Estadual, criado pelo Decreto n. 57.500/2011.

3 A Lei n. 11.111/2005 foi criada para regulamentar o inciso XXXIII do artigo 5º da Constituição Federal, que dispõe sobre as exceções ao acesso à informa-

## A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO BRASIL

A aprovação, em 18 de novembro de 2011, da Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527) é um marco extremamente importante para a mudança da gestão pública no Brasil, mas está longe de ser uma novidade em âmbito internacional. A Suécia, já em 1766, possuía um marco legal sobre o assunto, ao passo que o direito de acesso à informação começa a ser reconhecido internacionalmente como um direito humano a partir da elaboração da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948.

Nos anos 1950 e 1960, países como EUA e Finlândia, dentre outros, passam a criar legislações próprias sobre o direito de acesso à informação, por meio de leis nacionais ou da adoção desse princípio no texto constitucional. Ademais, nesse período, foram elaborados outros importantes pactos e declarações internacionais cujos conteúdos tratam diretamente do acesso à informação, tais como o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos da ONU (1966) e a Convenção Americana de Direitos Humanos (1969). No início dos anos 1990, finalmente, observa-se no cenário mundial a rápida expansão das leis de acesso à informação em todos os continentes<sup>4</sup>, em um movimento impulsionado, por um lado, pelos pactos supracitados e pela jurisprudência internacional e, por outro lado, pela globalização, pelas novas

---

ção, mas abre brechas para que o acesso à informação classificada como ultrassecreta ficasse restrito, sem qualquer limite de tempo (CALDERON, 2013).

4 Bastante ilustrativo, aqui, é o dado que, em 1990, 13 nações possuíam uma lei de acesso à informação, número que passou para 70 em 2008 e para 102 em 2015 (MENDEL, 2009).

tecnologias de informação (sobretudo com a internet) e pelo forte desejo de participação política e social das pessoas em diversos países (MENDEL, 2009). Por isso, não resta dúvida de que o Brasil acompanhou e foi influenciado pelas transformações ocorridas em âmbito mundial quanto à transparência pública e o acesso à informação, embora tenha concretizado sua legislação específica sobre o tema somente na segunda década do século 21, sendo um dos últimos países da América Latina a fazê-lo.

A LAI instituiu um novo e detalhado marco regulatório para disciplinar o acesso à informação, trazendo a obrigatoriedade de criação, em todos os órgãos, de um serviço próprio para o recebimento de solicitações e entrega de informações ao cidadão (o Serviço de Informação ao Cidadão — SIC). Além disso, o dispositivo legal procura transformar claramente a cultura de sigilo da informação em cultura de acesso. A LAI definiu prazos claros, instâncias de recursos, responsabilidades e sanções aos agentes públicos que se recusem a fornecer dados, documentos e informações não definidos como de restrito acesso. Em síntese, vale frisar que a normativa brasileira foi bastante feliz em seguir alguns dos princípios consagrados internacionalmente para as leis de acesso à informação, incorporando, dentre outros, os princípios de:

- máxima divulgação (a lei de acesso deve abranger o maior tipo de informações e órgãos públicos existentes e estender à maioria dos indivíduos o exercício do direito de acesso);
- obrigação de publicar (os órgãos públicos devem disponibilizar proativamente informações de maior interesse público);

- promoção de governo aberto (a tomada ativa de providências para superar a cultura do sigilo, rumo à cultura de transparência);
- limitação das exceções (as exceções ao direito de acesso devem fundamentar-se em razões de interesse público claramente definido e adotar critérios pouco restritivos);
- facilitação do acesso (a obrigação de garantir o acesso às informações da maneira mais rápida e objetiva possível, permitindo a apresentação de recursos e a revisão da decisão nas negativas dos pedidos de informação); e
- moderação dos custos (orientação que visa a impedir a adoção de custos e dispositivos que dificultem o acesso à informação em função da condição econômica dos requerentes, possibilitando a cobrança apenas de custos mínimos e previamente definidos).

É importante destacar ainda que, no mesmo ano de 2011, o Brasil performa outra medida para a consolidação da transparência pública e a ampliação do diálogo entre sociedade e Estado, ao ratificar e assumir a copresidência da Parceria para Governo Aberto (*Open Government Partnership, OGP*), iniciativa internacional que reúne mais de 60 países com o objetivo de assegurar compromissos dos governos nas áreas de promoção da transparência, de luta contra a corrupção, de participação social e de fomento ao desenvolvimento de novas tecnologias<sup>5</sup>. O Brasil

---

5 Segundo a *Open Government Partnership*, considera-se 'governo aberto' aquele que busca: (i) aumentar a disponibilidade de informações sobre atividades governamentais (transparência); (ii) apoiar a participação cidadã (mobilizar

atualmente desenvolve o seu 3º Plano de Ação sobre Governo Aberto, no qual consulta e dialoga com a sociedade civil sobre as medidas a ser desenvolvidas na consecução dos objetivos prioritários da parceria.

Nesse contexto, cabe questionar: quais as implicações da Lei de Acesso para os agentes públicos? Quais medidas devem ser adotadas para garantir a transparência da administração? O que vem a ser a cultura da transparência? De que maneira tais mudanças impactam o cotidiano dos agentes públicos?

Buscaremos tratar desses aspectos e de algumas experiências bastante positivas, a seguir.

## **OS DESAFIOS DA GESTÃO PÚBLICA TRANSPARENTE**

Podemos sintetizar a cultura da transparência como um conjunto de valores que se funda na noção republicana de que a informação pertence ao cidadão e que, portanto, cabe ao Estado provê-la. Em outras palavras, a informação guardada, produzida ou custodiada pelo Estado é pública, e não privada, de modo que fornecer informações não é um favor da administração, mas um dever. Uma vez reconhecida a natureza pública das infor-

---

a sociedade para debater, colaborar e propor contribuições que levem a um governo mais efetivo e responsivo); (iii) implementar os padrões mais altos de integridade profissional na administração, de modo que o governo justifique suas ações, atue sobre críticas e exigências e aceite as responsabilidades que lhes são incumbidas (responsabilização, *accountability*); e (iv) ampliar o acesso a novas tecnologias para fins de abertura e prestação de contas (extraído de: <http://www.governoaberto.cgu.gov.br/a-ogp/o-que-e-governo-aberto>).

mações, o agente público passa a se reconhecer, também, como gestor dessas informações, e não seu proprietário. O gerenciamento das informações deve ser pautado, por conseguinte, pelo interesse público, que determina que a publicidade seja a regra e que o sigilo seja a exceção.

Esquemáticamente, visando a garantir o direito de acesso à informação e a boa gestão documental, os agentes públicos devem observar, em seu dia a dia, a organização e a sistematização de informações, a gestão e o fornecimento adequado de informações (de forma ativa e passiva), e a proteção e o resguardo de informações restritas, observadas as prescrições legais, sobretudo daquelas classificadas como sigilosas e pessoais.

O atendimento dessas exigências pressupõe um bom trabalho anterior de gestão documental. É necessário conhecer, classificar e procurar organizar bem os dados, informações e documentos produzidos e disponíveis nos órgãos públicos, a fim de assegurar o devido tratamento da informação<sup>6</sup>, pois eles podem ser solicitados a qualquer momento por algum interessado. Deve-se, também, dominar as informações relativas ao desempenho das atividades e tarefas realizadas, bem como das atribuições, programas, projetos e políticas públicas desenvolvidas pelos órgãos e entidades da administração.

---

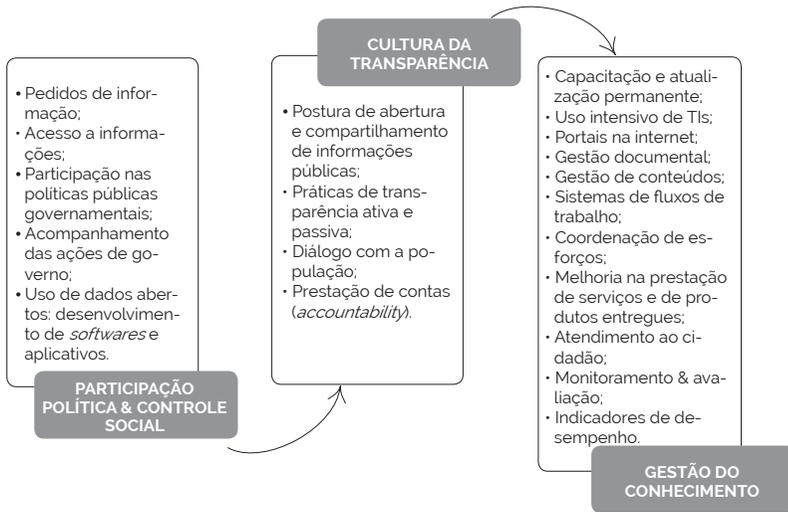
6 Por 'tratamento da informação', entende-se o conjunto de ações relacionadas a produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transporte, transmissão, distribuição, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação, destinação ou controle da informação (artigo 4º, inciso V, da Lei n. 12.527/2011).

Em um contexto de transparência, que pressupõe a prestação de contas à sociedade, a gestão documental não deve ser entendida como trabalho adicional, mas como atividade inerente ao desempenho da função pública. A demanda de acesso à informação, virtual ou efetiva, além de alertar para a organização dos dados e documentos, induz os agentes públicos à capacitação permanente, visando ao domínio de novas tecnologias da informação e de práticas adequadas de gestão documental e de atendimento ao cidadão. Ao facilitar o acesso a informações úteis para as rotinas de trabalho, a cultura da transparência traz benefícios para os próprios gestores e demais agentes públicos, facilitando o desenvolvimento das atividades cotidianas e a prestação de serviços.

A cultura da transparência promove o desenvolvimento organizacional, dado o seu forte vínculo com as modernas práticas de gestão do conhecimento. Para responder às demandas da sociedade por maior transparência e participação, a administração pública e seus agentes devem adotar práticas gerenciais eficientes e condizentes com as expectativas da população, o que leva a melhor organização dos fluxos e processos de trabalho e, por conseguinte, à melhoria dos resultados governamentais. A Figura 1 ajuda a ilustrar esse processo.

O processo de democratização aumenta a demanda por participação política e fortalece o controle social sobre o Estado ao administrar a coisa pública. Os agentes públicos, ao reconhecerem a si mesmos como gestores da coisa pública e a legitimidade das demandas dos cidadãos por informações, acolhem com naturalidade os pedidos de informação dirigidos ao órgão ou

FIGURA 1. FLUXO DA CULTURA DA TRANSPARÊNCIA



entidade em que trabalham. Para atender a tais demandas, a administração é impelida a adotar as melhores práticas gerenciais e tecnologias disponíveis, aprimorando a gestão documental e de conteúdos, aperfeiçoando fluxos e processos de trabalho, aferindo indicadores de desempenho e adotando plataformas de comunicação adequadas, o que aumenta a eficácia do trabalho desenvolvido — qual seja, a geração de valor público. Não somente os resultados alcançados melhoram, mas também o processo de comunicação com a sociedade.

Os benefícios desse processo não se esgotam aí. O acesso a informações fortalece ainda mais o controle social, possibilitando aperfeiçoamentos e correções de rotas no desenho e implementação de programas governamentais e políticas públicas. Além disso, iniciativas como o governo aberto e a abertura de dados

públicos<sup>7</sup> favorecem o desenvolvimento plural de *softwares*, aplicativos, ferramentas e funcionalidades de valor incalculável e utilidades imponderáveis, capazes de melhorar a vida da população, o dinamismo da economia e a atuação do próprio governo.

Exemplos de utilização de dados abertos multiplicam-se de maneira veloz no mundo e no Brasil. Há aplicativos e ferramentas, por exemplo, nas áreas de saúde<sup>8</sup>, meio ambiente<sup>9</sup>, mo-

---

7 Dados abertos governamentais são aqueles produzidos pelo Poder Público e colocados à disposição das pessoas em formato aberto, de modo a tornar possível não apenas a leitura e o acompanhamento, mas também: sua reutilização em novos projetos, sítios e aplicativos; seu cruzamento com outros dados de diferentes fontes; e sua disposição em visualizações interessantes e esclarecedoras (MANUAL dos dados abertos, 2011).

8 O aplicativo VacinaRec, da Prefeitura de Recife — idealizado por pesquisadores da Universidade Federal de Pernambuco e da Universidade Federal Rural de Pernambuco, participantes do Concurso Cidadão Inteligente —, indica em quais momentos da vida uma pessoa deve ser vacinada e contra que tipo de doença, de modo a maximizar sua proteção. Além de lembrá-lo da próxima vacina a ser tomada, o usuário pode verificar onde tomar a vacina, com base no georreferenciamento de dados, e acessar os telefones de contato das unidades de saúde e a lista das vacinas disponíveis em cada local. O aplicativo utiliza dados abertos fornecidos pela Prefeitura de Recife. O VacinaRec faz notificações convencionais por e-mail e SMS e por meio de ligações telefônicas automáticas, de modo a atingir usuários de diferentes classes sociais ([www.cin.ufpe.br/~jmxnt/vacina/index.html](http://www.cin.ufpe.br/~jmxnt/vacina/index.html)).

9 O aplicativo do Sistema Ambiental Paulista, desenvolvido pela Secretaria do Meio Ambiente (SMA), tem por objetivo aproximar os cidadãos e os serviços por ela oferecidos. É possível checar, em tempo real, a qualidade do ar e a balneabilidade das praias, por meio de dados atualizados pela Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental (Cetesb), bem como localizar e traçar rotas de parques estaduais e urbanos, com o auxílio de mapas e fotos. O aplicativo permite, ainda, mapear pontos de coleta de óleo de cozinha para reciclagem, graças à parceria com o programa Óleo Sustentável, da Asso-

bilidade urbana<sup>10</sup>, cultura e patrimônio histórico, dentre tantas outras. Com base em dados e informações públicas disponibilizadas de forma ativa e inteligente para a sociedade — ou seja, de forma útil para o reuso —, organizações, *startups*, ativistas, redes e indivíduos conseguem desenvolver inovações e soluções tecnológicas importantes.

Em termos de impacto, já existem alguns casos que demonstram como a sociedade e governos vêm-se beneficiando da abertura, do uso e do reuso de dados públicos disponibilizados em formato aberto. O Ministério da Educação alemão, por exemplo, publicou na internet todos os dados governamentais relativos à educação no país. Como resultado, o número de perguntas recebidas caiu significativamente, reduzindo a carga de trabalho e os custos envolvidos.

No Canadá, com base na utilização de dados abertos, foi possível expor um esquema de fraudes relacionadas à isenção de impostos, mediante doações a instituições de caridade, que movimentava em torno de U\$32 bilhões em impostos devidos (EAVES, 2010). Em Uganda, a política de acesso à informação e a divulgação de dados sobre os recursos públicos recebidos por escola contribuíram para a redução da corrupção (MANUAL

---

ciação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais (Abiove) ([www.ambiente.sp.gov.br/aplicativos/sap/](http://www.ambiente.sp.gov.br/aplicativos/sap/)).

10 O aplicativo Cadê o Ônibus? — vencedor da maratona de hacker (hackatona) promovida pela SPTrans — possibilita aos usuários verificar, gratuitamente, o trânsito e a posição geográfica dos ônibus em tempo real, identificar os pontos de ônibus mais próximos, os itinerários das linhas e o horário de partida, bem como administrar suas linhas favoritas ([www.cadeoonibus.com.br/CoO/SiteV2](http://www.cadeoonibus.com.br/CoO/SiteV2)).

dos dados abertos, 2011). As escolas, que antes se apropriavam de apenas 20% do valor a elas direcionado, passaram a dispor de 90% desse valor (HUBBARD, 2007; *apud* SILVA *et al.*, 2014).

Na Índia, a divulgação de informações relativas ao comparecimento das equipes escolares possibilitou avaliar as taxas de absentéismo de professores e de abandono escolar de estudantes, auxiliando a condução de reformas no sistema educacional. Além disso, a divulgação da lista dos beneficiários (programa de desemprego, programas de subsídios, dentre outros) contribuiu para identificar inconsistências e irregularidades em programas sociais governamentais (MARTINI, 2014).

Por fim, sabe-se que, no Reino Unido, a divulgação pelo governo da localização de 300 mil pontos de ônibus levou a população a corrigir a localização de 18 mil paradas, demonstrando o potencial de colaboração entre Estado e sociedade (BOLY-CHEVSKY, 2013; *apud* SILVA *et al.*, 2014). Esses são apenas alguns exemplos.

Há, ainda, aplicativos que possibilitam aos cidadãos fortalecerem o controle social (acompanhando os gastos dos governos nas diversas áreas ou a votação de deputados e vereadores) ou tomarem melhores decisões na condução de suas vidas privadas (localizando postos de saúde e os respectivos tratamentos disponíveis em cada um deles, georreferenciando rotas de bicicleta mais seguras e menos íngremes ou se informando sobre as corporações que mais desrespeitam os direitos dos consumidores, antes de realizar uma compra ou contratar um serviço, por exemplo). Tudo com base em dados públicos.

Logicamente, o processo de indução e retroalimentação das iniciativas e demandas de participação política e controle social, os valores e práticas da cultura da transparência e os saberes e técnicas da gestão de conhecimento não são estanques, mas fluidos, o que ressalta a importância do diálogo entre sociedade e Estado, até mesmo nas rotinas de trabalho da administração.

## **PRODUZINDO E COMPARTILHANDO INFORMAÇÕES**

A gestão da informação pressupõe o conhecimento da legislação e das regras vigentes relativas à gestão documental e ao acesso, direito e proteção da informação, bem como a compreensão dos procedimentos adotados para classificar dados, documentos e informações existentes nos órgãos públicos. A Lei de Acesso à Informação determina que as organizações devem divulgar informações de interesse coletivo ou geral e proteger as informações classificadas como sigilosas<sup>11</sup> e as informações pessoais<sup>12</sup>.

---

11 Além de garantir a proteção das informações classificadas como sigilosas, segundo critérios específicos, a LAI não exclui as demais hipóteses de sigilo de segredo de justiça. O mesmo vale para as hipóteses de segredo industrial derivadas da exploração direta de atividade econômica pelo Estado, por pessoa física ou por entidade privada que tenha qualquer vínculo com o Poder Público. Continuam resguardadas, também, todas as informações anteriormente protegidas pela legislação, tais como os sigilos fiscal, médico e postal.

12 É importante destacar que nem todas as informações pessoais precisam ser protegidas, mas somente aquelas relativas à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem das pessoas. Informações pessoais relativas ao exercício funcional de servidores públicos (salários e escalas de trabalho, por exemplo) podem e devem ser divulgadas, tendo em vista o interesse geral e coletivo sobre a prestação de serviços públicos e a compreensão do funcionamento da atividade estatal.

A compreensão da natureza pública da informação também deve levar os servidores públicos a repensar suas práticas de produção e compartilhamento de informações. A “cultura do *pen drive*”, por exemplo, prática comum de produzir, processar e arquivar informações públicas sob responsabilidade de agentes públicos em dispositivos eletrônicos privados, tornou-se expressão corriqueira da cultura do sigilo. No entanto, tais atividades podem ser desenvolvidas de maneira diferente por meio da produção e processamento de arquivos em bancos de dados compartilhados ou “na nuvem”, favorecendo o acesso mais amplo por outros servidores ou interessados.

Também é importante garantir a qualidade da informação produzida, armazenada ou comunicada. Para tanto, a legislação definiu claramente um rol mínimo de informações que devem ser divulgadas espontaneamente por todos os órgãos públicos (transparência ativa), assim como os requisitos mínimos a ser atendidos no tratamento da informação: primariedade<sup>13</sup>, integridade<sup>14</sup>, autenticidade<sup>15</sup>, atualidade e disponibilidade<sup>16</sup>.

---

13 Primariedade: qualidade da informação coletada na fonte, com o máximo de detalhamento possível, sem modificações (artigo 4º, inciso IX, da Lei n. 12.527/2011).

14 Integridade: qualidade da informação não modificada, inclusive quanto à origem, ao trânsito e ao destino (artigo 4º, inciso VIII, da Lei n. 12.527/2011).

15 Autenticidade: qualidade da informação que tenha sido produzida, expedida, recebida ou modificada por determinado indivíduo, equipamento ou sistema (artigo 4º, inciso VII, da Lei n. 12.527/2011).

16 Disponibilidade: qualidade da informação que pode ser conhecida e utilizada por indivíduos, equipamentos ou sistemas autorizados (artigo 4º, inciso VI, da Lei n. 12.527/2011).

Com o aprofundamento da cultura da transparência, torna-se necessário investir em estratégias e tecnologias modernas que garantam a transparência ativa. Na estruturação de *sites* e portais de órgãos públicos, por exemplo, o excesso de conteúdo dificulta o trabalho de atualização e a busca por informações, gerando confusões e, muitas vezes, a necessidade de acionar um agente público para esclarecê-las. Assim, vale a pena pensar em plataformas e ambientes de fácil interação. O mesmo vale para a linguagem adotada ao lidar com o público mais amplo. Devemos sempre usar termos simples e optar pela linguagem comum. Nos casos em que a linguagem técnica for inerente ao conteúdo, vale investir algum tempo na explicação, fazendo uso de legendas e glossários objetivos e de fácil acesso e compreensão.

Outro ponto importante é o levantamento das perguntas frequentes feitas pelos cidadãos e a disponibilização das respostas correspondentes, em portais da internet. Esse esforço para criar um ambiente acessível, compreensível e amigável, com conteúdos de interesse do cidadão, garante a fluidez e diminui a quantidade de pedidos de informação futuros — ou seja, a demanda por transparência passiva nos órgãos públicos.

Outro aspecto relevante diz respeito ao formato de gravação e disponibilização dos dados e documentos produzidos e processados. Apresentamos acima, resumidamente, o imenso potencial de uso dos dados abertos para a melhoria das condições de vida da população e para o próprio desempenho governamental, mas tudo isso depende de práticas e escolhas diárias dos agentes públicos no processamento da informação. Arquivos disponibilizados em formatos fechados (em PDF, por

exemplo) dificultam enormemente a possibilidade de leitura e o processamento de dados, limitando as potencialidades de reuso. Arquivos em formatos proprietários (em Excel, por exemplo), com licenças de uso restritivas, reduzem igualmente o alcance e o potencial de reutilização dos dados, uma vez que apenas os usuários licenciados conseguem ter acesso a eles. Por outro lado, as informações geradas e disponibilizadas em formatos abertos (em CSV, por exemplo) e a utilização de licenças de compartilhamento de conteúdo (*creative commons*, domínio público) possibilitam à sociedade o acesso e o usufruto dos dados produzidos.

## **TRANSPARÊNCIA PASSIVA**

Um bom trabalho de transparência ativa diminui o volume de solicitações, mas não exime os agentes públicos da necessidade de atender com diligência os pedidos de informação dos cidadãos, mesmo que as informações requeridas estejam previamente disponíveis em outros canais da internet. Apenas informar ao cidadão que determinado conteúdo ou informação já está disponível no *site* de algum órgão não é uma resposta satisfatória. No mínimo, deve-se ter certeza de que o caminho para chegar à informação tenha ficado claro para o cidadão. Além disso, não se deve pedir justificativas ou explicações sobre o uso que será dado às informações solicitadas, uma vez que se trata de direito dos cidadãos. Os usos são livres, uma vez que a informação é pública, de todos. E é desejável que seja assim, pois a sociedade ganha com a livre circulação e utilização de dados e informações. A distorção e o mau uso devem ser apurados, até

para garantir a comunicação com a sociedade, mas o direito de acesso não pode ser cerceado com base em meras presunções.

É importante também tratar os pedidos de informação de maneira isonômica, independentemente da identidade do requerente. A Lei de Acesso à Informação assegura esse direito a qualquer interessado, independentemente de ele se configurar ou não como contribuinte, cidadão brasileiro, residente no Estado, filiado a algum partido político ou pertencente a determinadas profissões (jornalista, pesquisador ou político, por exemplo).

Em suma, é importante ter abertura, boa vontade e disposição de dialogar com a população, fornecendo informações e justificando as negativas de acesso com base na lei (caso no qual o requerente deve obter o inteiro teor da decisão, bem como ser informado sobre a possibilidade de entrar com recursos, os prazos e as condições para essa interposição).

Tais orientações se estendem a todos os agentes públicos, independentemente de sua lotação ou de serem servidores de carreira, comissionados ou prestadores de serviços contratados pelo Estado. O dever de informar não se restringe a agentes públicos que atuem no atendimento aos cidadãos, como aqueles responsáveis pelos serviços de informação ao cidadão (SICs), por exemplo. É dever de todos fornecer informações públicas, observadas as restrições de acesso, seja no atendimento direto aos requerentes, seja colaborando com as demandas dos SICs nos órgãos e entidades em que atuam.

Ressalte-se ainda que o agente público não deve temer nem sofrer represálias ou sanções pela comunicação ou repasse de informações de interesse coletivo ou geral, uma vez que está

cumprindo com sua obrigação legal. Além de servir como apoio à organização do trabalho, a transparência é importante instrumento para auxiliar os agentes públicos a obter informações para o desenho e a implementação de programas governamentais e políticas públicas em outros órgãos. E isso já vem ocorrendo, desde a promulgação da Lei de Acesso à Informação, seja pela incorporação dos princípios da cultura da transparência, seja pela utilização do serviço de informação ao cidadão pelos próprios agentes públicos.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O aprofundamento do processo democrático e o intenso desenvolvimento das tecnologias da informação nas últimas décadas têm transformado acentuadamente as relações entre as instituições públicas e as pessoas e aumentado a demanda por transparência, interatividade e participação na administração pública. Todos aqueles que atuam em nome do Estado, servidores públicos ou não, independentemente de sua atuação como gestores, técnicos ou prestadores de serviços, têm sido cada vez mais instados a observar a Lei de Acesso à Informação e os princípios da publicidade e da cultura da transparência.

Ao contrário do que pode parecer, a transparência favorece a organização e facilita o acesso a informações úteis no dia a dia dos gestores públicos e da sociedade. Os dados abertos promovem inovações e a solução de demandas que dificilmente seriam atingidas de outra forma. Fundamentalmente, o acesso à informação garante direitos, a melhoria das condições de vida

dos cidadãos e o bom funcionamento da democracia, sendo, portanto, tarefa essencial de todo e qualquer governo.

De maneira evidente, muitos desafios ainda devem ser enfrentados para que o Brasil, de fato, apresente-se como Estado transparente em todas suas esferas e dimensões. E a transparência pública é apenas o primeiro passo para que, além da divulgação de informações relevantes, mantenha-se uma esfera pública onde os múltiplos atores possam se manifestar e se engajar em um processo aberto de formação da vontade pública. Portanto, esperamos que o processo de transformação do Estado, em curso no país e no mundo, e o papel dos agentes públicos nesse contexto sejam compreendidos rapidamente para que a transparência esteja cada vez mais presente no cotidiano da gestão pública brasileira.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de Administração Pública — RAP*, Rio de Janeiro, v. 41, n. esp., p. 67-86, 2007. Disponível em: < [www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122007000700005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122007000700005&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 12 jan. 2016.

BRASIL. Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei n. 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm)>. Acesso em: 12 jan. 2016.

BRASIL, F. de P. D. Território e territorialidades nas políticas sociais. In: CARNEIRO, C. B. L.; COSTA, B. L. D. (Orgs.). *Gestão Social: o que há de novo?*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004. (Desafios e Tendências, v.1) . cap. 4, p. 45-65.

BURGARELLI, R. *Transparência governamental e qualidade da democracia — uma análise sob a ótica da accountability e da confiança política*. Artigo de conclusão do curso Qualidade da Democracia, Instituições Democráticas e Cultura Política: Balanço Crítico da Literatura, para a disciplina de Pós-graduação do Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

CALDERON, M. P. A evolução do direito de acesso à informação até a culminância na Lei n. 12.527/2011. *Revista Brasileira de Ciências Policiais*, Brasília, DF, v. 4, n. 2, p. 25-47, jul./dez. 2013.

CANELA, G.; NASCIMENTO, S. (Coords). *Acesso à informação e controle social das políticas públicas*. Brasília, DF: ANDI; Artigo 19, 2009.

EAVES, David. Case Study: How open data saved Canada \$3.2 billion. Disponível em: < <http://eaves.ca/2010/04/14/case-study-open-data-and-the-public-purse/> >. Acesso em: 12 jan. 2016.

FILGUEIRAS, F. *Transparência, publicidade e accountability*. Belo Horizonte: Centro de Referência do Interesse Público, 2011.

HUBBARD, P., 2007, *Putting the Power of Transparency in Context: Information's Role in Reducing Corruption in Uganda's Education Sector*, Working Paper n. 136, Center for Global Development, Washington

MANUAL dos dados abertos: governo. Traduzido e adaptado de [opendatamanual.org](http://opendatamanual.org). São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2011. Publicação resultante do acordo de cooperação técnica e científica entre o Laboratório Brasileiro de Cultura Digital e o Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR (NIC.br). Disponível em: < [http://www.w3c.br/pub/Materiais/PublicacoesW3C/Manual\\_Dados\\_Abertos\\_WEB.pdf](http://www.w3c.br/pub/Materiais/PublicacoesW3C/Manual_Dados_Abertos_WEB.pdf) >. Acesso em: 26 fev. 2016.

MARTINI, M. *Right to information laws: impact and implementation*. U4 Anti-Corruption Resource Centre: 2014. Disponível em:

< <http://www.u4.no/publications/right-to-information-laws-impact-and-implementation/> >. Acesso em: 26 fev. 2016.

MENDEL, T. *Liberdade de informação: um estudo de direito comparado*. 2. ed. Brasília, DF: UNESCO, 2009.

SILVA, C. F. da *et al.* Dados abertos: uma estratégia para o aumento da transparência e modernização da gestão pública. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, DF, v. 46, n. 131, p. 22-29, set./dez., 2014.

# **Participação, controle e transparência por meio das ouvidorias públicas**

---

## **Gustavo Ungaro**

Mestre em direito pela Universidade de São Paulo (USP). Ouvidor Geral do Estado de São Paulo.

## **Guilherme Siqueira de Carvalho**

Bacharel e mestrando em direito pela Universidade de São Paulo (USP). Assessor na Ouvidoria Geral do Estado de São Paulo.



Na história política dos povos, durante muito tempo o poder estatal apresentou-se como incontrastável. Os monarcas, frequentemente tidos como infalíveis, estavam isentos de qualquer responsabilidade por seus atos, como bem ilustra o artigo 99 da Constituição Brasileira de 1824: “A Pessoa do Imperador é inviolável, e Sagrada: Ele não está sujeito a responsabilidade alguma”. No entanto, a progressiva difusão do ideal democrático e republicano — incompatível com a absoluta irresponsabilidade do Estado — conduziu a uma radical alteração desse cenário.

A ideia do Estado Democrático de Direito está intrinsecamente relacionada às noções de participação e controle. O regime democrático, ao identificar no povo a fonte da legitimidade estatal, pressupõe que a ação governamental busque sempre o interesse público, e a sociedade deve participar ativamente da formação de sua vontade. Simultaneamente, a garantia dos direitos fundamentais exige a limitação do poder, por meio de sua sujeição a diversos mecanismos de controle. Em síntese, na de-

mocracia, a legitimidade do poder estatal está condicionada à vontade popular (participação), de um lado, e à possibilidade de responsabilização (controle), de outro<sup>1</sup>.

No Brasil, após o advento da Constituição de 1988, tem-se assistido a uma notável evolução nos quesitos de participação e controle. Ao mesmo tempo em que a sociedade civil volta a se organizar, mobilizando-se em escala poucas vezes vista, as instituições de controle interno e externo dão prova de sua importância no combate à malversação de recursos públicos e a abusos praticados no exercício da função pública, levando pela primeira vez personalidades políticas ao banco dos réus. Nesse processo de amadurecimento cultural e institucional, tem sido de extrema relevância desenvolver novos instrumentos de participação na administração pública, para além das eleições regulares, bem como de fiscalização social, especialmente devido à crescente exigência por transparência.

O presente trabalho reconstrói parte dos avanços verificados nas últimas décadas nas áreas de participação e controle social, sobretudo da ótica das ouvidorias e da transparência públicas, com especial atenção a alguns dos aspectos da situação recente do Estado de São Paulo. Em um primeiro momento, contextualiza-se o tema no ordenamento jurídico brasileiro. Em seguida, analisa-se o papel das ouvidorias no controle dos serviços públicos, bem como no estabelecimento de um canal de diálogo entre os cidadãos e a administração. Na terceira seção, são

---

1 Sobre a gradual construção da ideia de responsabilidade do Estado, cf. Ungaro (2012, p. 73 e ss).

apresentados os recentes avanços em matéria de transparência e acesso à informação.

## **TRANSPARÊNCIA, PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NO DIREITO BRASILEIRO**

A promulgação da vigente Lei Maior, a Constituição Cidadã de 1988, marcou o início de uma nova era na democracia brasileira. Além de consolidar, ao menos no plano da legalidade formal, um extenso rol de direitos fundamentais, a nova Carta conferiu ênfase inédita aos mecanismos de participação e controle social, a começar pelo artigo 1º, cujo parágrafo único dispõe que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos *ou diretamente (...)*”.

Não apenas foram elevados ao patamar constitucional mecanismos de controle da administração pública, a exemplo da ação popular, da ação civil pública e do mandado de segurança individual e coletivo, como também diversos dispositivos impuseram ao Estado brasileiro o dever de promover a participação popular, a exemplo dos artigos 10; 14; 29, inciso XII; 37, §3º; 204, inciso II, dentre outros. A própria Constituição, vale lembrar, foi elaborada com significativa participação da sociedade, tendo sido apresentadas 122 emendas populares, muitas das quais foram absorvidas ou influenciaram a redação final do texto normativo supremo do país.

As quase três décadas seguintes, se não foram suficientes para superar a histórica desigualdade extrema e assegurar a universalidade e plenitude da fruição concreta dos direitos sociais,

econômicos, culturais e ambientais positivados, estão sendo marcadas, felizmente, pela manutenção da ordem democrática, com a presença de instrumentos de participação e controle social. A realização de audiências públicas, por exemplo, passou a constar de diversos diplomas legais, como em procedimentos licitatórios de contratações de elevado valor (conforme o artigo 39 da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993) ou na prestação de contas de gestores do Sistema Único de Saúde (artigo 12 da Lei n. 8.689, de 27 de julho de 1993, posteriormente revogado).

A prática ganhou novo impulso com a criação das agências reguladoras, cuja competência para edição de atos normativos é em regra atrelada à necessidade de prévia consulta ou audiência pública. Também relevante nesse sentido foi o Estatuto das Cidades (Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001), que torna obrigatório realizar audiências públicas em diversas ações de planejamento urbano<sup>2</sup>. No Estado de São Paulo, a realização dessas audiências também teve ampla adesão, estando prevista na própria Constituição Estadual (artigos 13, §1º, e 192, §2º). No plano infraconstitucional, normas recentes têm previsto a realização de audiências públicas, a exemplo das leis complementares relativas à criação de regiões metropolitanas, ou ainda a elaboração do Plano Estadual de Atendimento Socioeducativo (Lei n. 15.050, de 20 de junho de 2013).

Na seara da transparência e do controle social, marco significativo foi o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei

---

2 Para uma visão abrangente da difusão das audiências públicas, cf. Perez (2012, p. 103 e ss).

Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000). Além de explicitamente prever a realização de audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão dos planos, da lei de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos (artigo 48, parágrafo único), o novo texto legal reorganizou as finanças públicas, transformando as peças orçamentárias, de áridos e herméticos documentos burocráticos indecifráveis ao cidadão sem especialização em contabilidade, em compreensível catálogo de programas e atividades governamentais e seus respectivos quinhões pecuniários previstos, promovendo inédita transparência fiscal e possibilitando o incremento do controle difuso sobre os gastos e as receitas do Poder Público.

Nos anos seguintes, o avanço tecnológico passou a permitir a oferta de informações fazendárias em tempo real, medida obrigatória após a edição da Lei Complementar n. 131, de 27 de maio de 2009, que alterou a Lei de Responsabilidade Fiscal, e previu, inclusive, a criação dos portais de transparência na rede mundial de computadores, que tornariam amplamente acessível a publicidade dos dados oficiais.

Ainda na década de 1990, identificou-se a necessidade de controlar não apenas os gastos e receitas, mas também a adequada prestação dos serviços públicos. A Lei de Concessões (Lei n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995), nesse sentido, previu timidamente alguns direitos dos usuários de serviços públicos, dentre os quais o de receber informações para a defesa de interesses individuais ou coletivos (artigo 7º, inciso II) e o de levar ao conhecimento do Poder Público e da concessionária as irregularidades detectadas (inciso IV).

A Emenda Constitucional n. 19, de 4 de junho de 1998, foi além, determinando, em seu artigo 27, que o Congresso edite lei de defesa do usuário de serviço público no prazo de 120 dias. Quinze anos depois, ante a ausência de cumprimento do referido dispositivo, o Supremo Tribunal Federal, em decisão liminar exarada em Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão<sup>3</sup>, definiu novo prazo de 120 dias para que o Congresso editasse a referida lei, o que até o momento não logrou ocorrer. O Estado de São Paulo, nesse relevante tópico de interesse geral, adiantou-se ao legislador federal com a Lei n. 10.294, de 20 de abril de 1999, a qual dispõe sobre proteção e defesa do usuário do serviço público no âmbito estadual, adiante analisada.

Aprovada pela Assembleia Legislativa após envio de projeto de lei pelo governador do Estado, acolhendo texto inicialmente elaborado com a participação de renomados juristas e representantes da sociedade civil, a pioneira lei paulista já buscava assegurar o direito do cidadão às informações referentes aos serviços públicos. Esse propósito foi em muito reforçado com o início da vigência da Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527, de 11 de novembro de 2011), importante passo para aprofundar a cultura do controle e da participação social, a fim de deixar para trás a rançosa prevalência generalizada dos segredos de Estado, afastando a opacidade envergonhada das repartições públicas avessas ao contato dos cidadãos e enfrentando a indevida apropriação da informação pública como exclusivo bem individual a gerar poder ao seu detentor.

---

3 Trata-se da ADO 24 — DF. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Relator: ministro Dias Toffoli.

Ao regulamentar o artigo 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal, o diploma legal da presente década lançou nova luz sobre o princípio da publicidade administrativa, realçando-o como preceito geral e enfatizando ser o sigilo restrita exceção, cuja validade passou a ficar rigorosamente condicionada às específicas situações e conforme requisitos objetivos expressamente delineados pelo ordenamento. Vale mencionar, também, o acerto do legislador pátrio ao definir prazos, procedimentos, instâncias recursais administrativas e sanções em caso de descumprimento, pois o mero enunciado jurídico, apesar de seu valor intrínseco, real e simbólico, muitas vezes não consegue atingir o plano da efetividade e deixa de apontar os caminhos e meios para sua reivindicação fática.

## **PARTICIPAÇÃO E CONTROLE NO ESTADO DE SÃO PAULO: AS OUVIDORIAS**

No fomento à participação popular na administração pública e ao controle social sobre ela, tem ganhado cada vez mais destaque a atuação das ouvidorias. Ainda que essa instituição possua séculos de tradição em países como a Suécia, de onde provém o termo análogo *ombudsman*, a difusão de ouvidorias no Brasil é fenômeno bem mais recente, com especial destaque sobretudo a partir da redemocratização ocorrida no final da década de 1980.

No setor privado, a promulgação do Código de Defesa do Consumidor estimulou empresas a atuar preventivamente na identificação de falhas e no aprimoramento da relação com

o consumidor, levando ao fortalecimento das ouvidorias privadas (VISMOMA, 2011, p. 33). Também jornais, como a *Folha de S. Paulo*, e até entidades de representação estudantil, como o Centro Acadêmico XI de Agosto, da Faculdade de Direito da USP, passaram a ter no *ombudsman* uma nova instituição a serviço da melhoria de suas respectivas atuações, por meio do estímulo à participação e da abertura a críticas, acentuando a relação de respeito e consideração da instituição para com o cidadão. Aos poucos, o país assistiu também à crescente criação de ouvidorias públicas, que representam poderoso instrumento de participação e controle social.

O Estado de São Paulo, nesse ponto, desempenhou papel de vanguarda, por meio da já mencionada Lei de Proteção e Defesa do Usuário do Serviço Público (Lei Estadual n. 10.294/1999), que tornou obrigatória a criação de ouvidorias em todos os órgãos estaduais prestadores de serviços públicos, para a garantia de ao menos três direitos reconhecidos como fundamentais a todos os cidadãos: o acesso a informação, a qualidade do serviço prestado e o controle adequado do serviço público.

Assim, em linhas gerais, as ouvidorias estaduais organizam-se em torno da prestação de serviços públicos, buscando assegurar sua qualidade e transparência, bem como a possibilidade de controle social sobre esses serviços, esforçando-se para bem representar o cidadão no interior do próprio órgão em que atua, interagindo no âmbito do controle interno da gestão pública. Para tanto, recebe, analisa e promove encaminhamentos às manifestações dos cidadãos, fazendo-as repercutir dentro das respectivas instituições, mediante recomendações, análises sistê-

micas, mediação de conflitos e outros meios válidos para a consecução de suas finalidades (FORNAZARO, 2015, p. 80).

Em relação à instituição das ouvidorias, a Lei de Proteção e Defesa do Usuário do Serviço Público foi inicialmente regulamentada pelo Decreto n. 44.074, de 1 de julho de 1999. Em 2006, foi instituído o Sistema Informatizado da Rede de Ouvidorias, desenvolvido pela Subsecretaria de Gestão e Recursos Humanos (SSGRH) e pelo Sistema Estratégico de Informações (SEI), ambos da Casa Civil, em parceria com a Companhia de Processamento de Dados do Estado de São Paulo (Prodesp). O objetivo era facilitar o atendimento das manifestações formuladas pelos cidadãos, bem como permitir a extração de informações úteis ao aprimoramento dos serviços prestados.

Mais recentemente, foi publicado o Decreto n. 60.399, de 29 de abril de 2014, que revogou o Decreto n. 44.074/1999 e consolidou as diversas ouvidorias da administração estadual em uma Rede Paulista de Ouvidorias (artigo 23), cujo órgão central passou a ser a Ouvidoria Geral do Estado, nos termos do artigo 2º do Decreto n. 61.175, de 18 de março de 2015. Esta é responsável por: (i) realizar a orientação normativa e o acompanhamento das ouvidorias públicas, sugerindo ações voltadas à melhoria do atendimento ao usuário e do funcionamento do serviço público; (ii) promover formas de treinamento para a capacitação dos servidores e ouvidores; (iii) produzir estatísticas indicativas do nível de satisfação dos usuários dos serviços públicos; (iv) sistematizar informações com base nos dados das ouvidorias. Em relação a este último ponto, é de especial relevância a elaboração de relatórios semestrais, conforme determinado pelo artigo 7º do

Decreto n. 50.656, de 30 de março de 2006, alterado pelo Decreto n. 61.175/2015, os quais estão publicados e podem ser livremente acessados pela internet no endereço eletrônico *www.ouvidoriageral.sp.gov.br*.

Ainda em relação às atribuições da Ouvidoria Geral do Estado, cabe mencionar a Comissão de Centralização das Informações dos Serviços Públicos do Estado de São Paulo (CCISP), vinculada conforme o artigo 3º, inciso II, do Decreto n. 61.175/2015, e constituída por diversos órgãos do governo estadual, cuja finalidade é sistematizar e controlar todas as informações relativas aos serviços públicos estaduais, permanentemente relacionados no sítio eletrônico *www.cidadao.sp.gov.br*.

Atualmente, a Rede Paulista de Ouvidorias é integrada por mais de 350 ouvidorias, vinculadas à administração direta e indireta, bem como às concessionárias de serviços públicos. Apenas em 2014 foram computadas 1.184.580 manifestações, dentre elogios, reclamações, denúncias, sugestões ou outras modalidades de enquadramento das expressões recebidas<sup>4</sup> pelos diversos canais de atendimento, como telefone, e-mail, carta, fax, portal das ouvidorias na internet (*www.ouvidoria.sp.gov.br*) e pessoalmente, tudo para facilitar o direcionamento das demandas aos órgãos competentes, de modo a propiciar análise e resposta a cada demandante.

---

4 Cf. SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Governo. Ouvidoria Geral do Estado. Rede Paulista de Ouvidorias: Relatório do 2º semestre de 2014. Disponível em: < [www.ouvidoriageral.sp.gov.br/pdf/RELAT%C3%93RIO%20OUVIDORIAS%202%C2%BA%20Semestre%20de%202014.pdf](http://www.ouvidoriageral.sp.gov.br/pdf/RELAT%C3%93RIO%20OUVIDORIAS%202%C2%BA%20Semestre%20de%202014.pdf)>. Acesso em: 15 fev. 2016

No exercício de suas competências, as ouvidorias acabam por desempenhar função estratégica e complexa, que pode ser retratada de duas perspectivas complementares: como instrumento de participação e como mecanismo de controle (UNGA-RO, 2015, p. 49 e ss.).

Naquela primeira dimensão, serve como canal institucional permanente entre o Poder Público e a sociedade, funcionando dentro do ente estatal que, por qualquer razão, esteja no foco de interesse do cidadão. Procura se apresentar como espaço aberto, acolhedor, compreensivo, respeitoso e eficiente, ao qual é possível recorrer não apenas quando desrespeitados direitos do cidadão como usuário de serviço público, mas também quando este busca diálogo propositivo ou consultivo a respeito dos serviços prestados. Nesse cenário, as ouvidorias incorporam os mais elevados ideais democráticos, abrindo a administração pública, outrora blindada e autocentrada, para propiciar comunicação e interação entre os destinatários e os responsáveis pelas ações estatais.

Por outro lado, as ouvidorias atuam também como relevante mecanismo de controle da administração pública, havendo não apenas um compromisso com a legalidade formal, mas também a busca incessante pela qualidade dos serviços públicos, direito básico dos usuários, nos termos do artigo 3º, inciso II, da Lei Paulista de Proteção e Defesa do Usuário. É justamente nesse ponto que reside a especificidade do controle exercido pela ouvidoria, diferenciando-a dos órgãos correccionais ou de auditoria governamental. Enquanto os demais órgãos de controle concentram sua análise na regularidade e legitimidade da ação estatal,

a ouvidoria tem como centro de sua preocupação a satisfação do usuário, uma vez que é com base nela que se identificam os problemas a serem melhorados nos serviços prestados. Daí porque o adequado desempenho das atividades de ouvidoria pressupõe uma comunicação efetiva com a população, recolhendo e dando o devido encaminhamento a sugestões, denúncias, pedidos de informação, reclamações e até elogios.

Percebe-se, pois, que participação e controle se entrelaçam e se complementam na atuação cotidiana das ouvidorias, dando consequência prática aos princípios regentes da administração pública, insculpidos no artigo 37 da Constituição. Alguns exemplos são particularmente ilustrativos, como é o caso da Ouvidoria da Polícia do Estado de São Paulo, criada no gabinete do secretário da Segurança Pública, pela Lei Complementar n. 826, de 20 de junho de 1997. O ouvidor, nesse caso, é nomeado pelo governador para um mandato de dois anos, conforme lista tríplice elaborada pelo Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (Condepe), composto majoritariamente de representantes da sociedade civil (artigo 5º da Lei Estadual n. 7.576, de 27 de novembro de 1991).

Se a criação, em 2011, por meio do Decreto n. 57.500, de uma unidade de Ouvidoria Geral, na Corregedoria Geral da Administração, já apontava para a valorização da atividade de atendimento das demandas da cidadania, agora, com a recente edição do Decreto n. 61.175, em 18 de março de 2015, a instituição da Ouvidoria Geral do Estado, dotada de um centro administrativo e de cinco núcleos especializados (Assessoria Técnica; Projetos Estratégicos e Cooperação Institucional; Ações Preventivas e de

Promoção da Transparência; Acesso à Informação; Coordenação da Rede Paulista de Ouvidorias), e contando com a valiosa contribuição do Conselho da Transparência da Administração Pública, do Comitê Gestor do Portal da Transparência Estadual e da Comissão de Centralização das Informações dos Serviços Públicos do Estado de São Paulo, veio fortalecer e permitir melhores condições para a coordenação e o funcionamento da função pública de ouvidoria, consolidando o sistema de defesa do usuário do serviço público estadual e relacionando-o diretamente com a promoção da transparência, além de possibilitar melhor interação também no âmbito do sistema de controle interno do Poder Executivo, tanto que o novo ente, ao nascer, passou a representar o governo do Estado de São Paulo no Conselho Nacional de Controle Interno (Conaci), colegiado que reúne os órgãos de controle interno da União, dos Estados e das Capitais.

## **TRANSPARÊNCIA NO ESTADO DE SÃO PAULO**

A Lei Paulista de Proteção e Defesa do Usuário do Serviço Público inovou não apenas ao difundir o sistema de ouvidorias, mas também ao reconhecer como direito básico do usuário o acesso à informação. Não obstante o avanço representado pela norma estadual, carecia ainda de regulamentação nacional o inciso XXXIII do artigo 5º da Constituição Federal, segundo o qual “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança

da sociedade e do Estado”. Essa lacuna apenas foi preenchida há pouco tempo, com a edição da Lei de Acesso à Informação (LAI) (Lei n. 12.527/2011).

Em síntese, a LAI definiu como preceito geral a publicidade de todas as informações custodiadas pela administração, limitando o sigilo a circunstâncias excepcionais. De acordo com a sistemática legal, as informações somente poderão ter seu acesso indeferido quando forem imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado, na dicção do artigo 23, quando puderem ser caracterizadas como pessoais, conforme o artigo 31, ou quando amparadas por hipótese legal de sigilo, a exemplo do segredo de justiça ou do sigilo fiscal, nos termos do artigo 22. Além de conferir contornos mais nítidos às circunstâncias de restrição de acesso, a LAI também estabeleceu procedimentos para o pedido de acesso à informação, nos artigos de 10 a 20, bem como para a adequada classificação de sigilo, no artigo 24.

Na esfera estadual, a LAI foi regulamentada pelo Decreto n. 58.052, de 11 de maio de 2012<sup>5</sup>, que determinou a criação de Serviços de Informação ao Cidadão (SIC) em todos os órgãos estatais, sendo as unidades iniciais responsáveis por receber e dar o adequado encaminhamento aos pedidos de informações dirigidos aos respectivos entes, os quais podem ser formulados presencialmente, por telefone ou por escrito. Preferencialmente, os pedidos são registrados eletronicamente no Sistema Integrado

---

5 O decreto sofreu alterações posteriores pelo Decreto n. 61.175, de 18 de março de 2015, pelo Decreto n. 61.559, de 15 de outubro de 2015, e pelo Decreto n. 61.836, de 18 de fevereiro de 2016.

de Informações ao Cidadão (*www.sic.sp.gov.br*), portal na internet que permite ao interessado efetuar sua solicitação a qualquer órgão público, bem como acompanhar sua tramitação administrativa e interpor recursos. Entre 2012 e 2015, o Sistema registrou mais de 50 mil pedidos de informação, dos quais 94% foram plenamente atendidos, 4% atendidos parcialmente e apenas 2% negados<sup>6</sup>.

Nos casos em que o interessado considera insatisfatório o atendimento da demanda, há imediata possibilidade de apresentação de recurso contra a decisão, a ser apreciado no prazo de 10 dias, nos termos do artigo 19 do decreto. Caso a autoridade hierarquicamente superior mantenha a decisão impugnada, cabe ainda recurso à Ouvidoria Geral do Estado, que funcionará como instância recursal autônoma e analisará o enquadramento do pedido de reforma a alguma das hipóteses previstas no artigo 20 do decreto, determinando — se o recurso for procedente — o pronto acesso às informações requeridas.

Merece registro que menos de 3% das solicitações realizadas chegam a essa instância decisória especializada<sup>7</sup>. Ainda assim, cerca de metade dos recursos apresentados à Ouvidoria Geral conduzem à necessária oferta das informações pleiteadas,

---

6 Relatórios estatísticos disponíveis no próprio portal eletrônico (*www.sic.sp.gov.br/RelatorioEstatistico.aspx*).

7 Segundo o relatório estatístico do Portal, entre 18 de março — atribuição da competência recursal à Ouvidoria Geral do Estado — e 31 de dezembro de 2015, foram encerrados 12.677 pedidos de informação no Estado de São Paulo, dos quais apenas 329 (2,6%) foram objeto de decisão da Ouvidoria Geral.

seja por disponibilização espontânea por parte do órgão recorrido, seja por provimento recursal<sup>8</sup>, o que reduz ainda mais o percentil de pedidos não atendidos, fazendo-se prevalecer, nos casos concretos, a regra geral da transparência.

Nas situações em que o recurso é indeferido pela Ouvidoria Geral do Estado, resta ainda ao cidadão a possibilidade de acionar a Comissão Estadual de Acesso à Informação (Ceai), nos termos do artigo 21 do Decreto n. 58.052/2012. Instituído pelo Decreto n. 60.144, de 11 de fevereiro de 2014, o órgão colegiado é composto de representantes da Secretaria de Governo, da Secretaria de Planejamento e Gestão, da Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania e da Procuradoria Geral do Estado, atuando como última instância decisória da administração paulista, competência atribuída pelo artigo 2º, inciso I, da mencionada norma estadual.

Lembre-se, como mencionado acima, que a LAI regulamentou não apenas o acesso à informação, mas também especificou as excepcionais situações em que caberá resguardar dados oficiais, por meio dos procedimentos estipulados para a correta classificação de sigilo. Assim, a informação imprescindível à segurança do Estado e da sociedade só poderá ter seu acesso restrito quando observados os procedimentos classificatórios adequados, os quais, no Estado de São Paulo, encontram-se previstos nos artigos 30 a 34 do Decreto n. 58.052/2012, bem como no Decreto n. 61.836/2016.

---

8 Dentre os 329 recursos mencionados no item anterior, 10 deixaram de ser conhecidos, por não preencherem requisitos formais. Dos demais, 119 foram providos parcial ou integralmente, 147 foram julgados improcedentes e 53 foram considerados prejudicados por perda superveniente de objeto.

Nas hipóteses de classificação, a competência revisional da Ouvidoria Geral do Estado fica restrita aos aspectos formais, ou seja, à verificação dos procedimentos normativamente previstos. Caso o interessado discorde da classificação do documento, pode solicitar sua desclassificação à autoridade classificadora ou em recurso à autoridade máxima do órgão, conforme especificado nos artigos 6º, 7º e 8º do Decreto n. 61.863/2016. Além disso, em caso de informações secretas ou ultrassecretas, a Ceai possui competência extraordinária para rever, a qualquer tempo, sua classificação ou reavaliação, nos termos do artigo 2º, inciso II, do Decreto n. 60.144/2014.

Por certo que a entrega de informações públicas após solicitação individual — a chamada *transparência passiva* —, apesar de sua extrema relevância, representa apenas uma das facetas da transparência pública, sendo imprescindível que o Estado proceda à divulgação espontânea de informações de interesse geral, de modo a facilitar, e mesmo incentivar, o acesso da população a elas. Nesse sentido — *transparência ativa* —, o principal mecanismo consiste hoje nos chamados portais da transparência, espaços virtuais acessíveis remotamente por meios eletrônicos, via internet (o Portal da Transparência Estadual encontra-se no endereço [www.transparencia.sp.gov.br](http://www.transparencia.sp.gov.br)).

Como anteriormente indicado, a existência desses sítios eletrônicos passou a ser obrigatória por força da Lei Complementar n. 131/2009, para oferta em tempo real de informações pormenorizadas relativas à execução orçamentária e financeira. Posteriormente, a Lei de Acesso à Informação, por meio de seu artigo 8º, ampliou o rol de informações mínimas que deveriam

constar dos portais, a exemplo do registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público; de informações referentes a procedimentos licitatórios; e de dados gerais para acompanhamento de programas, ações, projetos e obras.

No Estado de São Paulo, a transparência ativa é reforçada ainda pela existência do Portal Governo Aberto (*www.governoaberto.sp.gov.br*), o qual reúne cópias de bases de dados e de informações de seus órgãos e entidades, de modo a permitir acesso e utilização pela população (Decreto n. 55.559, de 12 de março de 2010). No ano seguinte, poucos dias antes da promulgação da Lei de Acesso à Informação, o Decreto n. 57.500, de 8 de novembro de 2011, ampliou o leque de informações de disponibilização obrigatória no Portal da Transparência, como a relação de empresas e pessoas físicas proibidas de contratar com o Poder Público (artigo 44, inciso VIII) e a tabela de remuneração mensal dos agentes públicos (artigo 44, inciso X).

A divulgação dos vencimentos de todos os agentes públicos, registre-se, foi objeto de intensa controvérsia, com diversas ações judiciais apresentadas em todo o país, mas acabou por ser pacificada em decisão do Supremo Tribunal Federal, no Recurso Extraordinário com Agravo n. 652.777, com repercussão geral reconhecida (relator ministro Teori Zavascki).

Em agosto de 2015, o Estado de São Paulo deu mais um passo na ampliação da transparência ativa, determinando a publicação da remuneração do pessoal das empresas controladas pela administração estadual (Decreto n. 61.435, de 18 de agosto de 2015), em oposição à exceção conferida aos entes análogos

integrantes da administração indireta federal, vez que o decreto presidencial regulamentador da LAI excluiu tais empresas controladas majoritariamente pelo governo da necessária publicação dos salários praticados.

Anote-se, por oportuno, que a administração do Portal da Transparência Estadual compete à Ouvidoria Geral do Estado, nos termos do artigo 7º, inciso VII, do Decreto n. 61.175/2015, e as diretrizes gerais, bem como as propostas de aprimoramento, são elaboradas no âmbito do Comitê Gestor do Portal da Transparência, órgão colegiado vinculado à Ouvidoria Geral e composto de representantes de diversos órgãos da administração, conforme os artigos 16 e 17 do mencionado decreto.

Cabe registrar, ainda, que o Conselho da Transparência da Administração Pública, também integrante da estrutura da Ouvidoria Geral do Estado e disciplinado pelo Decreto n. 61.175/2015, órgão colegiado de natureza consultiva, tem por finalidade propor diretrizes e procedimentos voltados ao incremento da transparência pública, de modo a contribuir para a prevenção da malversação dos recursos públicos, bem como para a eficiência da gestão. Para tanto, conta o Conselho com 14 membros, seis dos quais representam a sociedade civil, sendo três provenientes de entidades não governamentais que atuem nas áreas de transparência e controle social, e três cidadãos de reputação ilibada e notório conhecimento sobre a temática, tudo a apontar para a transparência ampla e efetiva da gestão estadual.

## CONCLUSÃO

A consolidação da ainda jovem democracia brasileira passa inexoravelmente pelo fortalecimento das instituições e dos mecanismos de participação e controle social. Em um país marcado por relação historicamente verticalizada entre o Estado e a sociedade, a superação desse paradigma exige, crescentemente, uma administração pública mais e mais permeável às demandas da sociedade e aos direitos de seus cidadãos. Ao mesmo tempo, é imprescindível que a ação administrativa esteja permanentemente sujeita ao controle da sociedade, seja por meio de instituições específicas, como o Ministério Público e os Tribunais de Contas, por exemplo, seja por ela própria, pela via cada vez mais robustecida do controle interno governamental, dotado especialmente de quatro macrofunções: ouvidoria, auditoria, correição e controladoria.

Nesse contexto, é razoável esperar que o futuro reserve papel cada vez mais relevante à participação popular e à transparência pública, temas centrais nas atividades desenvolvidas pelas ouvidorias. Essa evolução, no entanto, não pode se dar com acodamento enviesado, sem o necessário diálogo com as demais instituições democráticas e desbordando dos moldes republicanos.

Como bem ilustra o Decreto Federal n. 8.243, de 23 de maio de 2014, que instituiu a Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social, viu-se que a condução equivocada de tema assaz relevante acabou por fomentar confrontos institucionais desnecessários e poderia redundar em má utilização dos mecanismos colocados à disposição da população.

Assim, é importante frisar que o incremento da participação e do controle não pode significar menosprezo às instituições democráticas tradicionais, conquistas históricas da civilização, alicerçadas no sufrágio universal como decorrência da fundamental soberania popular. A ampliação dos mecanismos de controle e participação social deve ser feita, sempre, em convergência com as formas legítimas de representação e de modo a fortalecer a vivência democrática e as instituições próprias do Estado de Direito, como tem sido verificado na atuação das ouvidorias públicas, instrumentos da cidadania a favor da transparência.

## REFERÊNCIAS

FORNAZARO, M. I. Ouvidoria parlamentar. In: VISMONA, E. L.; BARREIRO, A. E. A. (Orgs.). *Ouvidoria brasileira: o cidadão e as instituições*. São Paulo: Associação Brasileira de Ouvidores, 2015.

PEREZ, M. A. *A audiência pública no direito administrativo brasileiro*. In: FORTINI, C.; Ivanega, M. M. (Coord.). *Mecanismos de controle interno e sua matriz constitucional: um diálogo entre Brasil e Argentina*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Governo. Ouvidoria Geral do Estado. Rede Paulista de Ouvidorias: Relatório do 2º semestre de 2014. Disponível em: < [www.ouvidoriageral.sp.gov.br/pdf/RELAT%C3%93RIO%20OUVIDORIAS%202%C2%BA%20Semestre%20de%202014.pdf](http://www.ouvidoriageral.sp.gov.br/pdf/RELAT%C3%93RIO%20OUVIDORIAS%202%C2%BA%20Semestre%20de%202014.pdf) >. Acesso em: 15 fev. 2016.

UNGARO, G. A ouvidoria no sistema de controle interno. In: VISMONA, E. L.; BARREIRO, A. E. A. (Orgs.). *Ouvidoria brasileira: o cidadão e as instituições*. São Paulo: Associação Brasileira de Ouvidores, 2015.

\_\_\_\_\_. *Responsabilidade do Estado e Direitos Humanos*. São Paulo: Saraiva, 2012.

VISMONA, E. A evolução das ouvidorias no Brasil. In: PEREZ, J. R. R.; BARREIRO, A. E. A.; PASSONE, E. (Org.). *Construindo a ouvidoria no Brasil*. Campinas: Unicamp, 2011.

# **Economia política da corrupção:**

os gestores públicos e as questões éticas

---

## **Marcos Fernandes Gonçalves da Silva**

Doutor em economia pela Universidade de São Paulo (USP), com pós-doutorado na School of Advanced Study (SAS), da University of London. Professor na Fundação Getúlio Vargas (FGV).

## **Hamilton Coimbra Carvalho**

Bacharel pela Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP). Mestre e doutorando em Administração pela Universidade de São Paulo (USP). Servidor público estadual da Secretaria da Fazenda.



## **OS IMPACTOS DAS INOVAÇÕES NO CONTROLE E COMBATE À CORRUPÇÃO<sup>1</sup>**

Ao abordar o tema das inovações tecnológicas e organizacionais, tendo em vista o controle, o combate e a prevenção da corrupção no setor público, é importante que se mantenha o foco naquilo que elas promovem em termos de mudanças de mentalidades e nas consequentes disrupturas nos procedimentos e processos.

Entendemos a corrupção como apropriação da coisa pública de maneira privada — ou como apropriação privada da coisa pública. Em ambos os casos, apropriação feita fora da lei. Porque existe apropriação privada da coisa pública dentro da lei. O orçamento público, por exemplo, é uma dessas apropriações.

---

1 Artigo constituído a partir da mesa “economia política da corrupção: gestores públicos e as questões éticas” apresentada no 4º Congresso sobre Gestão de Pessoas no Setor Público Paulista em 2015.

Se pensarmos bem, várias decisões relativas ao uso dos recursos públicos obedecem, em um certo sentido, a decisões que são tomadas pelos eleitores.

Mas o problema da corrupção é a apropriação privada de recursos públicos fora da lei. Nesse sentido, essa definição dá conta de pelo menos dois tipos de corrupção.

O primeiro tipo, que chamamos de “a grande corrupção” e que não vai ser tratado nesse texto, está relacionado à promiscuidade entre os setores público e privado por meios políticos. Esse tipo de corrupção guarda muito mais relação com a natureza do sistema político, com o financiamento de campanhas políticas, por exemplo, pelo que pode resultar em uma relação promíscua entre empresas privadas e o setor público.

Mas o que nos interessa e importa discutir é a corrupção do ponto de vista da gestão e da administração pública.

A corrupção perpassa qualquer tipo de governo, não no sentido político do termo, mas no sentido de administração pública. Qualquer organização pode sofrer corrupção. No setor privado, a corrupção assume a forma de fraude interna. No combate à conduta desviante, a grande vantagem das empresas privadas — e principalmente daquelas de capital aberto e, agora também, das empresas estatais — é que existem mecanismos de mercado que punem tanto a fraude persistente nessas organizações, quanto a empresa que corrompe, quando ela é ofertante no mercado da corrupção.

A lei de *compliance* ou a lei anticorrupção, regulamentada recentemente no âmbito de acordos internacionais, tem e terá impactos importantíssimos na cultura do país, porque abre a

possibilidade de prevenção, que é sempre a melhor estratégia contra os riscos de corrupção no setor público. Seus mecanismos garantem, graças ao uso da tecnologia de informação, maior transparência e *accountability* sobre a gestão pública.

Quais são os impactos das inovações organizacionais e tecnológicas na gestão pública, no que tange o controle e o combate à corrupção?

Há uma teoria, hoje em desuso, elaborada por alguns antropólogos e sociólogos que estudaram a corrupção no passado, segundo a qual, em vários países do mundo em desenvolvimento e subdesenvolvido, a propina e a corrupção são funcionais. Porque se o cidadão se depara com uma organização pública que não funciona e paga uma propina — na figura, por exemplo, do despachante —, o propinado “engraxa as engrenagens”, que estão todas cheias de areia, e as máquinas velhas que não funcionam voltam rapidamente a funcionar; portanto, a corrupção seria positiva do ponto de vista de eficiência econômica e de eficácia da gestão.

No entanto, esse argumento é falacioso, porque assume *a priori* a impossibilidade de se mudarem as engrenagens e, assim, tornar a máquina mais eficiente, por meio de inovações tecnológicas e organizacionais capazes de eliminar até mesmo a velha metáfora industrial, das máquinas e engrenagens.

Nesse sentido, a experiência que acumulamos (no Estado de São Paulo, por exemplo, com os casos do Detran e do Poupatempo), com a introdução de inovações organizacionais, aliadas a inovações tecnológicas, informatização, governo eletrônico — ou seja, com a introdução não somente de meios tecnológicos de

gestão, mas também de novos meios organizacionais —, mostra que essas inovações são disruptivas em dois sentidos, pois garantem qualidade mais adequada do serviço público prestado ao consumidor e oferta maior do serviço público a custos menores para o cidadão (que é o consumidor final).

Essa é a primeira e a mais óbvia consequência dessas inovações. Outro grande avanço é a elaboração de código de ética da empresa, por conta da lei de *compliance* — e, nesse sentido, é interessante saber que o Detran adianta-se para ter seu código de ética, uma vez que a Petrobras ainda nem aprontou o seu.

Mas o código de ética é um subproduto dos recursos humanos, após a implementação das inovações organizacionais e tecnológicas, as quais vão produzir uma série de mudanças de valores.

A abordagem cínica da administração pública, que vou adotar aqui, uma abordagem que se poderia dizer “hobbesiana”, parte do suposto de que existem homens e mulheres bons e homens e mulheres maus. Os valores morais, excetuados aqueles biologicamente determinados e, portanto, atemporais, são valores socialmente construídos, seja na comunidade, seja dentro de uma organização, e são eles que definem a cultura da organização, do país ou de microcomunidades. Embora surjam em função de vários processos, a história mostra, no que se refere à formação de valores organizacionais, a imposição de *enforcements* (sanções e riscos), para que se formem valores dentro das organizações.

Mas os valores relacionados à ética e à responsabilidade se endogenizam não nas pessoas, mas na própria organização. Partindo da observação prática de que existem homens e mulheres bons e homens e mulheres maus, devemos introduzir inovações

tecnológicas com base em outro pressuposto, ainda mais cínico: de que todo mundo é mau, de que ninguém presta. O risco dessa abordagem é duplo, embora tenhamos que partir dela, tomando, no entanto, cuidado porque — e aqui se faz uma crítica à gestão pública em qualquer lugar do mundo, mas em particular no Brasil —, uma vez que se pressupõe que todo mundo é mau *a priori*, o servidor público também é visto como um criminoso *a priori* — e acontecem aqueles problemas clássicos, principalmente em âmbito federal, de que todo servidor tem medo de assinar alguma coisa e ser processado ou coisa que o valha.

Mas pode-se utilizar essa hipótese, que é mera ficção, pois supõe que todo mundo é mau, e introduzir inovações tecnológicas que façam com que até aqueles que na prática e na realidade são maus se comportem direito e com correção. Essa é a tática da prevenção. As inovações tecnológicas que têm funcionado no sentido da transparência, da melhor gestão e do controle da corrupção tornam evidentes que a transparência primeiramente é um constrangimento importante à corrupção<sup>2</sup>, na medida em que aumenta o *accountability* não só do gestor, mas dos cidadãos em si, promovendo uma gestão de melhor qualidade.

Com o passar do tempo, os valores tendem a mudar, e as pessoas acabam por perceber o valor do compromisso (*commitment*) com o coletivo, passando a cooperar no sentido do respeito ao bem coletivo.

---

2 Com experiências exitosas, que se estendem da Nova Zelândia à Austrália, passando pelo Reino Unido e pelos Estados Unidos, e chegando aos bons resultados da prática no Brasil — e em São Paulo, em particular, que é pioneiro nesse aspecto (com a bolsa eletrônica de compras).

Outro caso de interesse no estudo sobre inovações implementadas no setor público diz respeito à inovação que é induzida por políticas públicas, diferente dos casos anteriormente citados (Detran e Poupatempo), que resultam de mudanças endógenas, em que, por decisão de governo, muda-se a gestão (a organização), antes de se pensar e implantar determinada política pública.

As grandes inovações institucionais e organizacionais ocorridas no setor público federal têm surgido não endogenamente, mas como arranjos vinculados a políticas públicas novas que induzem, por necessidade operacional, a mudanças na gestão.

O Bolsa Família resultou disso: de uma política pública nova, com a unificação de bolsas que existiam desde governos anteriores a 2003. Isso demandou a necessidade de introduzir, por meio de tecnologia de informação, uma nova forma de gerir o cadastro dos pobres do Brasil e os recursos necessários, com maior transparência. Resultou, assim, de uma indução exógena com base em uma mudança institucional endógena.

As mudanças endógenas são mais difíceis, porque dependem de pessoas, de indivíduos, do Poder Executivo em grande parte.

Nesse sentido, a inovação que vem de dentro da própria organização é a mais disruptiva, porque implica mudanças em mentalidades e em procedimentos preestabelecidos. Como fazer isso? Não existe receita pronta; tudo parece depender do empenho das pessoas. Como potencializar esse processo? A criação de políticas públicas novas, radicais, demandará mudanças organizacionais internas realmente efetivas.

## **O COMPORTAMENTO HUMANO E A ÉTICA ORGANIZACIONAL**

Quais são os aspectos de um sistema social ou organização que fazem com que determinado comportamento ocorra, seja a motivação ou a desmotivação no trabalho, sejam comportamentos antiéticos? Uma compilação da literatura sobre ética comportamental explica porque, na prática, organizações e indivíduos “pisam em cascas de banana” e cometem desvios éticos.

A grande conclusão a que chegaremos é que, para permanecer eticamente limpo, o sistema não pode depender apenas das pessoas. O fator determinante da qualidade ética de uma organização é o próprio sistema, são os fatores estruturais do sistema. A questão que se coloca é: o que faz com que um comportamento antiético comece em determinado setor e se espalhe pela organização?

O economista comportamental Dan Ariely narra, em um de seus livros, a seguinte recomendação dada por um chaveiro: você precisa instalar trancas na sua casa, independentemente da existência de pessoas naturalmente desonestas na sua vizinhança (ARIELY, 2012). A ideia é que 1% das pessoas são honestas e, portanto, nunca vão entrar na sua casa para roubar suas coisas. Existe ainda 1% de pessoas que são desonestas e que, se tiverem a chance e perceberem a oportunidade, vão aproveitar a ocasião. No entanto, não é por causa desse 1% que você precisa instalar essa tranca. Ela é instalada para que os outros 98% da sua vizinhança não se sintam tentados a entrar na sua casa ao ver uma porta fácil de abrir. Quando a tentação atinge um nível alto, você

pode ter certeza que é grande o potencial para o comportamento desonesto. Esse é o desenho do sistema.

A reflexão de alguns pesquisadores que estudaram os grandes exemplos de violência social, e que tocaram na questão do mal no ser humano e na sociedade, levou-os à conclusão de que a grande maioria das pessoas tem o potencial tanto para o bem quanto para o mal.

Steven Pinker, pesquisador de Harvard, estudou a violência nos últimos séculos e percebeu que vivemos, hoje, um período raro da sociedade, de baixa violência comparativamente à carnificina que ocorreu ao longo da história humana (PINKER, 2012). Segundo ele, a depender de circunstâncias adequadas, a natureza humana oferece os motivos para que o indivíduo se volte tanto para o lado do mal quanto para o lado do bem. Então, quais são essas circunstâncias?

Philip Zimbardo narra um experimento feito em uma prisão, na qual ele colocou alguns alunos como guardas e outros como prisioneiros (ZIMBARDO, 2008). Os resultados mostraram que, rapidamente, os guardas adquiriam comportamentos eticamente bastante ruins. Segundo ele destaca, a ideia de que um abismo intransponível separa as pessoas boas das pessoas más pode ser confortável para nós, mas é ilusória. Forças situacionais poderosas mudam completamente o comportamento das pessoas. Não podemos depender da natureza humana para ter um sistema eticamente correto nem podemos ignorar as influências do sistema.

Na mesma linha, mas em um contexto diferente, Edward Deming, ao falar dos problemas de qualidade nas empresas, afir-

ma que 94% dos problemas de qualidade são causados pelo sistema, e apenas 6% se devem a outros fatores (DEMING, 1986).

Então, quais são as características do sistema que fazem com que as pessoas pendam para um ou outro lado? Há uma metáfora: da ideia de que cada ser humano traz consigo uma espécie de *cockpit* ou cabine de comando com diversos indicadores. Esses indicadores são como uma série de “velocímetros” que atuam geralmente de forma automática, indicando determinado aspecto da realidade que, às vezes, não conseguimos perceber. Por exemplo, há um nível automático de estado de humor das pessoas (relacionado à satisfação com a vida, com o trabalho, com o casamento) que geralmente é positivo. Há três desses indicadores (que chamamos de “velocímetros”) muito importantes para o problema que estamos tratando neste artigo, os quais, dependendo do sistema em que estiverem inseridos, vão pender para um ou outro lado (do bem ou do mal), e que são: o indicador de moralidade, o sociômetro e o esgotamento do ego.

O que é o indicador de moralidade? Via de regra, a maioria das pessoas se considera boa, moralmente correta, mas a literatura de ética comportamental mostra de forma muito clara que, na verdade, esse indicador está sempre oscilando. Pesquisas mostram que o julgamento de uma pessoa que sempre cometeu atos positivos, mas que acaba cometendo um ato antiético, será sempre menos severo, pois as pessoas acham que uma coisa compensa a outra (o que chamamos de *moral balancing* ou balanço moral).

As evidências mostram que esse indicador está sempre oscilando dentro de determinado valor, de tal forma que aquele que se considera “boa pessoa” nem sempre percebe quando

está cometendo um desvio ético, pois procura compensar isso de uma forma positiva.

Outro fenômeno nessa linha é o *moral licensing* ou *moral cleansing*, algo que podemos traduzir como licenciamento moral ou limpeza moral (SACHDEVA; ILIEV; MEDIN, 2009). O comportamento do consumidor mostra-se, em muitos casos, bem curioso. Um exemplo utilizado em um estudo recente mostra que pessoas que compram produtos verdes (ecologicamente corretos) cometem mais desvios éticos do que o consumidor padrão (MAZAR; ZHONG, 2010), como se a pessoa dissesse para si mesma: “eu sou uma pessoa boa, estou provando que sou uma pessoa boa, portanto posso cometer algum desvio”.

Outro estudo muito interessante, feito por pesquisadores de Harvard, mostrou que compradores que circulam pelo supermercado com sacolas ecológicas compram não apenas produtos naturais, orgânicos, mas também muitos produtos que fazem mal à saúde (KARMARKAR; BOLLINGER, 2015). É importante, então, guardar essa ideia de que nossos atos morais são propensos à oscilação.

Esse indicador de moralidade é muito suscetível à pressão dos negócios, à pressão do ambiente competitivo, do chefe, e o ser humano responde a isso de duas formas: (a) antes de mais nada, ele racionaliza, pois o ser humano é uma máquina com potencial quase infinito de racionalizar qualquer comportamento eticamente desviante. A outra forma de lidar com essas pressões ou influências sistêmicas, conhecida como “cegueira motivada”, é simplesmente ignorar a dimensão ética das decisões, em um fenômeno que é potencializado pelo que se chama de pensamen-

to coletivo (*group thinking*), em que grupos desenvolvem visões unificadas da realidade. Assim, ninguém vê nada de errado em determinados comportamentos questionáveis e as pessoas realmente absorvem, internalizam e racionalizam o desvio.

O conflito de interesses — como no exemplo clássico do médico que tem um equipamento e se beneficia direcionando seus pacientes para fazer exames em seus laboratórios — é muito mais comum do que se pensa em sistemas sociais, principalmente quando se lida com diversas categorias profissionais cujos interesses nem sempre são coincidentes. Em uma situação de conflito de interesses, cada um costuma interpretar as condições do jeito que acha mais favorável à sua própria posição e o efeito da tentação será quase inescapável, em especial, quando as recompensas forem enormes (MAZAR; ARIELY, 2006).

Falando um pouco mais sobre tentações muito fortes, em outro estudo clássico feito há alguns anos, ofereceram às pessoas a oportunidade de trapacear. Desde que fossem pequenas trapaças (como pegar por acaso uma caneta, colocar no bolso e levar pra casa), as pessoas tendiam a não perceber o desvio ético e trapaceavam. Mas quando o incentivo ao delito era grande demais, as pessoas acabavam percebendo a distância entre o que elas pensavam de si próprias e a oportunidade oferecida (como no caso, por exemplo, em que o professor ‘esquece’ a carteira em cima de uma mesa, e as pessoas pensam: “eu não vou pegar, enfiar no bolso e levar pra casa; eu vou pegar e devolver para ele, pois eu não sou um ladrão”). Esse contraste nesse tipo de incentivo é muito claro.

Mas o que é preocupante em qualquer sistema social, quando você tem um incentivo à desonestidade grande demais, é que a média das pessoas acaba cedendo, embora sempre continuem existindo os incorruptíveis.

Essa é mais ao menos aquela ideia do canto da sereia que seduz Ulisses. Na mitologia grega, Ulisses pediu para ser amarrado no mastro, porque havia uma lenda que dizia que os marinheiros, ao ouvirem o canto das sereias, acabavam levando o barco até as pedras e a embarcação afundava. Para resistir a isso, Ulisses colocou cera nos ouvidos dos marinheiros, amarrrou-se ao mastro e pediu para os marinheiros não o desamarrarem de jeito nenhum. Quando passou ao lado das sereias, Ulisses ficou enlouquecido, implorou para ser desamarrado, pois o apelo era grande demais; mas como estavam com os ouvidos tampados, os marinheiros não o desamarraram, e Ulisses conseguiu sobreviver à tentação.

Do mesmo modo, é preciso preparar o sistema contra o comportamento desonesto, uma vez que vários efeitos ou tentações podem favorecer esse comportamento. Oportunidades para trapaiças sempre podem surgir, especialmente se houver uma cultura permissiva.

Um problema que dificulta essa abordagem é que o ser humano sofre o efeito de diversos vieses que fazem com que pense: “não, isso não acontece nem vai acontecer nunca comigo”. Algo que os economistas comportamentais chamam de “*gap* de empatia” entre dois estados. Ao pensar friamente sobre determinada situação que possa oferecer tentação, não conseguimos prever, de forma adequada, qual será nosso comportamento. Uma va-

riante desse *gap* é aquilo que se chama de “ponto cego do viés”, a certeza subjetiva (e falsa) que somos imunes a qualquer viés, que só se manifestaria nas outras pessoas.

Por exemplo, as evidências científicas são muito claras no sentido de que o poder corrompe e afeta as pessoas, de um modo muitas vezes invisível para elas. Muitas vezes, as pessoas são levadas a agir de forma antiética, impulsiva e até agressivamente, tão somente para preservar o poder. Daí é um passo para que elas racionalizem comportamentos antiéticos e superestimem uma pretensa virtude moral inabalável (do tipo: “eu sou muito bom, portanto eu posso fazer isso”).

Vê-se, então, que é possível ser desonesto e manter uma autoimagem de correção, de honestidade. Isso porque o ser humano racionaliza, desde que conte com um pretexto para justificar sua ação, como, por exemplo, pela oportunidade oferecida de se vingar, do patrão, de determinada pessoa ou até mesmo do sistema, ou talvez porque queira beneficiar terceiros, um chefe, amigos. A evidência mostra que a mera percepção de privação financeira é entendida como pretexto para a pessoa cometer comportamentos antiéticos; assim, também, uma organização pode justificar uma decisão de negócios condenável.

Então, torna-se muito fácil tirar a dimensão ética das decisões tomadas e chegar a um comportamento desviante. O escritor americano Upton Sinclair mostra bem essa questão do viés humano quando diz: “é muito difícil você fazer um homem compreender algo quando o seu salário depende, acima de tudo, de que ele não compreenda isso” (SINCLAIR, 1994); quer dizer, para o ser humano, basta um pretexto para que en-

xergue as coisas de forma diferente (e mais conveniente) do que elas realmente são.

Esse primeiro “velocímetro”, como visto, é muito importante para explicar o comportamento desonesto. Outro “velocímetro” que influencia na adoção de comportamentos antiéticos, em um sistema mal calibrado, é chamado de ‘sociômetro’, conceito estudado por Mark Leary (LEARY *et al.* 1995), que mostra basicamente o seguinte: todos temos uma necessidade fundamental de pertencer a grupos. Nascermos todos com uma espécie de velocímetro que nos leva, sempre, a avaliar, automaticamente, nosso grau de aceitação pelo grupo social, em busca de sermos acolhidos e benquistos. A rejeição social é algo muito doloroso, inclusive do ponto de vista neurológico. O ser humano nasce com essa necessidade de aceitação. O sociômetro afirma, pois, que precisamos nos sentir bem-aceitos para que nossa autoestima atinja o alto da escala.

Mas, em um sistema social ou organização corruptos, essa demanda favorece a multiplicação de comportamentos desonestos, pois as pessoas acabam fazendo quase qualquer coisa para pertencer a determinado grupo. É nesse tipo de contexto que se percebe a contaminação do grupo, o que conhecemos como “o efeito das maçãs podres”. Mas é bom alertar para o fato de que tendemos a focar nossa atenção na “maçã podre” e acabamos esquecendo de considerar toda a dinâmica do processo — e a dinâmica do sistema é bem mais complexa.

Por fim, ao terceiro “velocímetro” chamamos “o esgotamento do ego”. A ideia é que o autocontrole e a capacidade de resistir a tentações são recursos finitos, que funcionam mais ou

menos como um músculo que vai se esgotando ao longo do dia. As evidências mostram que quando se esgota a capacidade auto-crítica ou o autocontrole, as pessoas tornam-se mais propensas a adotar comportamentos antiéticos.

É frequente ouvirem-se relatos de comportamentos antiéticos que aconteceram no final do dia, quando as pessoas estão mais cansadas. É mais ou menos o que ocorre quando nos percebemos, ao volante e em meio a um trânsito carregado, perdendo o controle e cortando os outros veículos, andando pelo acostamento ou a 200 quilômetros por hora.

W. Brian Arthur, economista especialista em complexidade, chega à conclusão que todos os sistemas sociais vão ser, de um modo ou de outro, automaticamente explorados, pois seus agentes vão sempre buscar brechas e meios para burlar o sistema (ARTHUR, 2014).

Então, em vez de ficarmos esperando o problema acontecer com suas inevitáveis repercussões, temos de antecipar e evitar que o desvio aconteça. A grande conclusão é esta: os sistemas favorecem, permitem e amplificam comportamentos antiéticos. O modelo mental que diz que o problema da corrupção são pessoas é incorreto, dada a grande quantidade de evidências que mostra exatamente o contrário. Assim, é fundamental que o sistema seja desenhado de modo a desarmar essas armadilhas éticas, reconhecendo que o sistema pode ser explorado de modo eticamente desfavorável.

## REFERÊNCIAS

ARIELY, D. *The (honest) truth about dishonesty: how we lie to everyone — especially ourselves*. New York: HarperCollins, 2012.

ARTHUR, W. B. *All systems will be gamed: exploitive behavior in economic and social systems*. 2014. (SFI Working Paper, 2014-06-016). Disponível em: <[http://www.santafe.edu/media/working\\_papers/14-06-016.pdf](http://www.santafe.edu/media/working_papers/14-06-016.pdf)>. Acesso em: 20 nov. 2015.

DEMING, W. E. *Out of the crisis*. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology, 1986.

KARMAKAR, U. R.; BOLLINGER, B. BYOB: how bringing your own shopping bags leads to treating yourself and the environment. *Journal of Marketing*, v. 79, n. 4, p. 1-15, July 2015.

LEARY, M. R. *et al.* Self-esteem as an interpersonal monitor: the sociometer hypothesis. *Journal of Personality and Social Psychology*, v. 68, n. 3, p. 518-530, Mar. 1995.

MAZAR, N.; ARIELY, D. Dishonesty in everyday life and its policy implications. *Journal of Public Policy & Marketing*, v. 25, n. 1, p. 117-126, Spring 2006.

MAZAR, N.; ZHONG, C. B. Do green products make us better people?. *Psychological Science*, v. 21, n. 4, p. 494-498, Apr. 2010.

PINKER, S. *The better angels of our nature: why violence has declined*. New York: Penguin Books, 2012.

SACHDEVA, S.; ILIEV, R.; MEDIN, D. L. Sinning saints and saintly sinners the paradox of moral self-regulation. *Psychological Science*, v. 20, n. 4, p. 523-528, Apr. 2009.

SINCLAIR, U. I. *I, candidate for governor: and how I got licked*. Jackson: University of California, 1994.

ZIMBARDO, P. *The lucifer effect: understanding how good people turn evil*. New York: Random House, 2008.



O espaço de reflexão sobre gestão pública que esta publicação abre deve ser ocupado por todos os interessados. Dos desafios das políticas intersetoriais às questões éticas, os artigos aqui apresentados oferecem um bom percurso literário. Por isso, recomendamos que ele seja lido e relido: um livro não pode se esgotar em uma única leitura. Ele é vivo e interage com nosso contexto, com os acontecimentos de nossa vida. E a cada leitura uma nova perspectiva se abre.

Agência Brasileira do ISBN

ISBN 978-85-7285-155-8



9 788572 851558