

# SER E COMO SER . . . SEIS A QUESTÃO:

A mudança necessária nos estilos de gestão pública

Héctor Hernán González Osorio

A questão do Estado encontra-se no cerne das discussões políticas e econômicas dos últimos anos. As abordagens sobre a questão podem ser agrupadas em duas grandes tendências: as de caráter quantitativo, que centram a análise nos problemas derivados do tamanho do Estado e do seu grau de intervenção na economia, e as de caráter qualitativo, que centram a análise nas formas de intervenção do Estado e nos setores da sociedade a quem essa ação favorece.

Ambas tendências reconhecem o esgotamento de um certo modelo de acumulação capitalista, onde o Estado, associado ao capital nacional e internacional, teve um papel preponderante, provendo a infra-estrutura necessária e subsidiando o capital privado através de diversos mecanismos fiscais, monetários e de legislação comercial. Entretanto, apesar das semelhanças, existem importantes diferenças entre ambas abordagens e a sua explicitação é condição para qualquer tomada de posição face ao tipo de Estado que queremos.

A questão do redesenho do papel do Estado é objeto de importantes discussões sobre as estratégias para sair do subdesenvolvimento. Nessas discussões, uma abordagem mais qualitativa, que subordine os problemas de tamanho à definição de funções, não pode deixar de considerar a forma em que essas funções venham a ser executadas. O como ser é tão importante quanto o ser. Nesse sentido, a questão gerencial, que se manifesta na procura de novos estilos de gestão, marcados pela procura da qualidade e uma prática participativa, constitui uma tendência institucional tão importante quanto as diversas reformas estruturais que buscam reformular o estado brasileiro.

O enfoque quantitativo põe ênfase na crise fiscal e no gigantismo do Estado, cujo crescimento exagerado começou nos anos 60, quando o modelo nacional desenvolvimentista mostrava os primeiros sinais de crise. O processo consolidou-se nos anos 70, com o esforço para manter esse modelo na base do endividamento externo, e entrou em crise total nos anos 80, em meio às sucessivas e fracassadas tentativas de

estabilização, que acabaram comprometendo definitivamente a eficiência do Estado como mecanismo regulador da economia. As principais conclusões desta abordagem encontram-se consubstanciadas no famoso *consenso de Washington* e nas suas críticas ao excesso de Estado<sup>1</sup>. A privatização, desregulamentação e abertura da economia, a minimização do tamanho e das funções estatais, foram apontados como complementos *sine qua non* das políticas de estabilização e saneamento das finanças públicas.

O enfoque qualitativo, por sua vez, tem posto uma ênfase maior nos efeitos das mudanças civilizacionais pelas quais passa a humanidade nos últimos 20 anos e no seu reatamento estatal. Os impactos das transformações científico-tecnológicas deste fim de século atingem não somente a esfera das relações econômicas e dos processos produtivos, aspectos claramente descritos por diversos autores<sup>2</sup>. A nova configuração da divisão internacional do trabalho, os fenômenos de globalização da produção, de integração dos mer-

cados e de regionalização dos investimentos, exigem mudanças importantes nas funções e na forma de atuação do Estado. Mas o problema principal não está no excesso de intervenção do Estado e sim na forma como esta intervenção tem-se dado. A participação do Estado na dinâmica econômica do capitalismo brasileiro trouxe como consequência não somente um crescimento descontrolado, mas também um processo crescente de penetração da coisa pública pela iniciativa privada, diretamente ou através dos seus representantes<sup>3</sup>. Entre as consequências desse processo estão a redução ao máximo da capacidade do gasto público e o sucateamento de uma estrutura que foi ficando cada vez mais a serviço dos setores oligopólicos da economia nacional e seus aliados internacionais e cada vez menos a serviço da maioria da população.

Assim, o problema fundamental é a mudança qualitativa do Estado, em termos de redefinição de funções e de novas formas de exercício dessas funções. O que não implica a defesa do tamanho atual do Estado e sim a recuperação da sua

<sup>1</sup> - Uma polêmica e excelente análise desta postura pode ser encontrada no artigo de José Luís FIORI; "Os moedeiros falsos", In *Folha de São Paulo*; 03 de julho de 1994; pp.6/6 a 6/7.

<sup>2</sup> - Ver COUTINHO, Luciano; "A terceira revolução industrial e tecnológica: as grandes tendências de mudança"; In *Economia e Sociedade* n.º.2; IE-UNICAMP; Campinas; 1992; pp. 69 a 87 e DOS SANTOS, Theotonio; *Economia Mundial. Integração Regional e Desenvolvimento Sustentável*; Ed. Vozes; Petrópolis; 1993.

<sup>3</sup> - De grande impacto e muito elucidativo, o caso dos ânões do orçamento talvez não seja o mais claro neste sentido. É freqüente a presença de médios e grandes empreiteiros em cargos executivos nas administrações públicas municipais ou estaduais, como reconhecimento à sua participação nas campanhas eleitorais, muitas vezes com a missão explícita de favorecer seus negócios a partir do Estado.

capacidade para atuar naquelas áreas que lhe são próprias e onde a iniciativa privada não encontra os estímulos de rentabilidade que a movimentam.

Na verdade, tem se falado e escrito muito sobre a necessidade de redefinir o papel do Estado no contexto das transformações em curso na economia mundial. Nessas discussões, destaca especial tem sido dado a aspectos como a necessidade de fortalecimento das funções próprias ao setor público, o reforço do aparelho do Estado com recursos financeiros e normativos e a descentralização na execução das políticas públicas<sup>4</sup>. Entretanto, a questão da gerência propriamente dita, das formas de exercício da função pública em termos das mudanças necessárias nos estilos de gestão, tem permanecido um pouco em segundo plano, com escassas exceções<sup>5</sup>. A máquina burocrática, que já foi eficiente face a uma economia e uma sociedade estruturadas com base no padrão tecnológico e produtivo da 2a. Revolução Industrial, vê-se defrontada hoje com necessidades novas, resultado da conjugação dos processos de modernização com as exigências decorrentes da miséria. Na época em que a população era majoritariamente rural e encontrava-se dis-

persa no território, quando as cidades eram poucas e menores e as tecnologias de comunicação precárias, aumentando assim as distâncias relativas entre o governo central e os governos locais e dificultando as comunicações horizontais, a centralização, a hierarquização, a padronização e a administração por normas e regulamentos eram todos fatores de eficiência. Com efeito, uma grande quantidade de níveis intermediários de chefia era necessária para a gestão dos subconjuntos orgânicos na hierarquia administrativa (departamentos, divisões, setores etc.), reproduzindo ao interior do Estado a estrutura piramidal de gerência dos processos produtivos organizados com base no paradigma *taylorista-fordista* derivado da 2a. Revolução Industrial.

Entretanto, a urbanização acelerada vivida pelos nossos países nos últimos 30 anos, o processo crescente de democratização e conscientização cidadã e o salto científico e tecnológico sem precedentes na área das comunicações diminuíram as distâncias relativas, não somente entre a população e o governo, mas também entre dirigentes e funcionários da máquina estatal, em todos os níveis da administração pública. Este fato criou um clima favorável

<sup>4</sup> - Ver neste sentido os artigos e estudos publicados pela própria ENAP, nos seus *Cadernos* e na *Revista do Serviço Público*, bem como alguns dos textos para discussão publicados pelo Centro de Estudos de Políticas Públicas- CEPP, do Rio de Janeiro (Telefax: 021 227 2018)

<sup>5</sup> - Ver a este respeito: KLJESBERG, Bernardo; *Como transformar o Estado: para além de mitos e dogmas*; ENAP; Brasília; 1993, bem como: OSBORNE, David e GAEBLER, Ted, *Reinventando o governo*; MH Comunicação; Brasília; 1994.

ao surgimento de novas práticas gerenciais, acompanhando assim, como acontecera no passado, as mudanças nos padrões organizacionais e funcionais dos processos produtivos industriais. Nesse sentido, vale a pena destacar dois aspectos que dizem respeito ao como ser do Estado: a qualidade e a participação.

Não faz muito tempo que a questão da qualidade como técnica gerencial fez a sua aparição no âmbito do Estado. Com base nas experiências de gestão da iniciativa privada em que os japoneses foram pioneiros, criou-se a consciência de que não mais bastava com a aplicação de normas e procedimentos formais para tentar garantir bons resultados na administração pública. Para melhorar o desempenho dos serviços do Estado é necessário levar em consideração a opinião dos beneficiários - intermediários ou finais - e estimular a competitividade entre os produtores desses serviços, noções chave do conceito de qualidade total.

Ora, é claro que não se trata de gerenciar o Estado como se fosse uma empresa privada, porque não é. Seus objetivos, a sua missão, o seu sentido são diferentes. Trata-se sim, de incorporar métodos e técnicas de gestão que permitam melhorar seu desempenho e inovar nos seus procedimentos, de acordo com as exigências impostas pela sociedade e com as possi-

bilidades tecnológicas de nosso tempo. Não se trata tampouco de pregar a adoção acrítica de "pacotes administrativos" importados diretamente da iniciativa privada ou de outras realidades culturais. Trata-se, sim, de adaptar as ferramentas disponíveis, criando as condições necessárias para o seu uso.

Neste sentido, o uso das ferramentas da qualidade total para melhorar o desempenho da função pública e dos métodos da reengenharia organizacional para inovar nas estruturas orgânicas e funcionais, constituem, sem dúvida, parte de uma tendência institucional de grande importância, no sentido de procurar novos estilos de gestão na administração pública.

Por outro lado, a restauração da democracia não esteve limitada à recuperação das liberdades públicas e ao restabelecimento dos processos eleitorais. Ela trouxe consigo a incorporação ativa de um novo agente regulador nos processos econômicos e políticos: a chamada sociedade civil organizada. Inúmeras organizações e movimentos de cidadãos reunidos em torno de interesses e reivindicações comuns, às vezes conjunturais e outras não, invadiram a dinâmica social, manifestando a sua descrença nas práticas políticas tradicionais e procurando novas formas para garantir o respeito aos seus direitos e a satisfação das suas necessidades.

---

**E**ste aspecto introduz um segundo elemento de força na discussão sobre o necessário redesenho do papel do Estado: a sua democratização, na dupla dimensão das relações governo-sociedade e da sua prática funcional interna. A relação do governo com a sociedade tem sido objeto de numerosos estudos sobre a participação popular, surgida no âmbito da resistência aos regimes ditatoriais dos últimos vinte anos. Vale a pena então pôr uma ênfase especial nas relações entre dirigentes e dirigidos ao interior da máquina pública. Com efeito, cabe perguntar-se como democratizar a relação do Estado com o espaço social se as práticas ao interior do próprio espaço do Estado continuam a ser as mesmas do período autoritário. Nesse sentido, adquirem particular relevância as discussões sobre a democratização das funções de planeamento governamental e sobre a introdução de novos métodos e técnicas que estimulam e facilitam o trabalho coletivo ao interior da administração pública<sup>6</sup>.

É claro que um estilo de gestão de caráter participativo é condição

necessária, mas não suficiente, para a conquista da qualidade na função pública. Um trabalho pioneiro sobre o tema aponta como algumas estratégias possíveis neste sentido, além da implantação de modelos de gestão com ênfase na participação, a criação de uma cultura propícia ao Estado de qualidade, a aquisição e o uso de tecnologia adequada e avançada e o investimento na formação de quadros e na melhoria do desempenho das pessoas<sup>7</sup>. Entretanto, esses aspectos somente adquirem real sentido quando se pensa em tornar mais coletivos os processos de tomadas de decisão, potencializando assim o investimento na melhoria dos desempenhos individuais e aproveitando as possibilidades que oferecem as modernas tecnologias de produção e disseminação de informação. Mas é preciso coragem para inovar. A questão cultural é sem dúvida de fundamental importância e o ponto de partida do processo. A mudança dos valores, das práticas, dos hábitos e dos tabus característicos da gestão pública paquidérmica que herdamos do passado e que continua a esmagar o nosso presente, só poderá

<sup>6</sup> - Particularmente interessante neste sentido é o trabalho do prof. Ademar SATO, com a sua proposta de Planeamento Estratégico Democrático, dando uma dimensão participativa aos métodos do planeamento estratégico situacional e incorporando técnicas de visualização e discussão derivadas da metodologia ZOPP (Ziel Orientiert Planung Projekt) e do Logical Framework.; Sobre a dimensão governo-sociedade, ver DOWBOR, Ladislau; O poder local; Brasiliense; Col. Primeiros Passos; São Paulo; 1994. Sobre as noções de espaço social e espaço do estado, ver a excelente obra de FRIEDMANN, John; *Empowerment*; Blackwell Publishers; Massachussets; 1992

<sup>7</sup> - Ver VIEIRA DE CARVALHO, Maria do Socorro Macedo e TONET, Helena Corrêa; Qualidade na administração pública; Revista de Administração Pública-RAP; Rio de Janeiro 28(2): 137-52, ABRJUN, 1994. pp. 137-152.

resultar de iniciativas onde dirigentes e dirigidos não tenham medo de arriscar e saibam resistir às pressões do *statu quo*. A resistência à mudança é um obstáculo reacionário de peso e que deve ser denunciado para ser vencido<sup>8</sup>. Muitas vezes a inovação, a criatividade, a agilidade nas respostas, a horizontalidade nos processos de discussão, a coletivização das responsabilidades, o predomínio da interação sobre a excelência individual, características exigidas pela premência dos problemas e facilitadas pelas novas tecnologias de trabalho, são sistematicamente tolhidas pela permanência das práticas tradicionais que anquilosam o sistema, nos seus diversos níveis. Pior ainda, muitas vezes, quando se trata de mudar comportamentos e estilos de governo, o discurso progressista sobre as mudanças econômico-sociais se traduz em atitudes eminentemente conservadoras. O cumprimento da norma continua sendo privilegiado em detrimento do resultado; o regulamento, por definição uma ferramenta, transforma-se em um fim em si e os procedimentos centralizados de controle são reforçados, contribuindo para entravar um funcionamento mais eficiente.

Essa verdadeira alienação institucional se repete nos indivíduos, com a ausência quase total de estímulo ao acerto e onde a responsabilidade pelos erros é sempre procurada na base da pirâmide hierárquica. Nesse contexto, a ociosidade é sempre mais segura, pois quem nada faz não corre risco de errar e o acerto não é objeto de reconhecimento nem estímulo de nenhum tipo, muito menos financeiro.

A crítica aos estilos dominantes de governo, aos padrões tradicionais de comportamento, e às práticas gerenciais habituais, tem deixado claro que o problema da credibilidade e da governabilidade não é decorrente só de uma questão econômica ou financeira: a crise fiscal e o esgotamento da capacidade de gasto público. Está presente nessa crise um elemento importante de subjetividade que diz respeito à uma cultura administrativa baseada no autoritarismo, na centralização, na falta de profissionalização da função pública, no conseqüente desrespeito aos que nela trabalham e na ausência total de *accountability*<sup>9</sup> face aos cidadãos.

A perpetuação da teia burocrática e dos seus instrumentos de gestão face às demandas urgentes e

<sup>8</sup> - Ver NOGUEIRA, Marco Aurélio; "Permanência e mudança no setor público"; In *Revista do Serviço Público*; Ano 45-Vol. 118 No. 1 - Jan/Jul 1994; ENAP; Brasília; 1994.

<sup>9</sup> - Como é sabido, o termo continua sem tradução literal. Somente a criação de uma cultura diferente de gestão pública, apoiada no movimento crescente de consciência cidadã, permitirá que a idéia de *accountability* possa fazer parte da nossa bagagem conceitual. Ver a este respeito, CAMPOS, Ana Maria; "Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?"; In *Revista de Administração Pública-RAP*; Rio de Janeiro 24(2)30-50; fev/abr. 1990; pp. 30-50

dramáticas de uma sociedade dilacerada pela polarização constante entre riqueza e miséria, nas novas condições de comunicação geradas pelo avanço científico e tecnológico, tomaram absolutamente evidentes a ineficácia e ineficiência da máquina pública nos seus padrões atuais. Novas soluções e respostas rápidas são necessárias e possíveis e elas passam não somente pela realização de reformas no plano constitucional, tributário ou político-eleitoral, mas também pela introdução de práticas gerências diferentes, centradas na procura da qualidade e no exercício da participação.

Neste momento da história do Estado brasileiro, quando um novo governo está prestes a assumir as suas funções e quando importantes mudanças na estrutura e o funcionamento do Estado estão sendo discutidas, é importante insistir neste fato: qualquer reforma administrativa que não considere os aspectos gerenciais estará fadada ao fracasso, como mostra a experiência de vários governos estaduais e do próprio governo federal. Da mesma forma em que de nada adianta suprimir ministérios, secretarias ou departamentos se não houver um claro entendimento prévio sobre o *ser* do Estado, ou seja, sobre as funções que ele deve desempenhar, de nada adiantarão tais entendimentos se

eles não forem acompanhados por uma decisão explícita de mudar o *como ser* da administração pública, ou seja seus estilos de gestão.

Algumas das discussões da II Conferência Internacional de Ciências Administrativas, realizada em julho de 1993 na cidade de Toluca, México, deram um destaque particular a esta questão, ao falar explicitamente da necessidade de um novo estilo gerencial público, caracterizado por ser aberto ao diálogo e à negociação, por estar baseado no contato direto com os diversos agentes envolvidos, por estimular a criatividade e coletivizar o exercício do poder.<sup>10</sup>

Se a defesa de um Estado forte não quer dizer a defesa de um Estado grande e sim de um Estado com capacidade de cumprir as suas funções, a mudança dos estilos de gestão tradicionais constitui uma tendência institucional que deve ser reforçada por aqueles que enfatizam os aspectos qualitativos no necessário redesenho do papel do Estado.

<sup>10</sup> - Um bom resumo comentado das conclusões da Conferência pode ser encontrado no artigo de BARBOSA, Rizio; "Redesenho do papel do estado para o desenvolvimento econômico e social"; In *Política e Administração*; v.2 - No.1; Fundação Escola de Serviço Público-FESP; Rio de Janeiro; Jan/Mar 1994.

---

**Resumen**

SER Y CÓMO SER... HE AHÍ LA CUESTIÓN: EL CAMBIO NECESARIO EN LOS ESTILOS DE GESTIÓN PÚBLICA

La cuestión de redelinear el papel del Estado es objeto de importantes discusiones sobre las estrategias para salir del subdesarrollo. En esas discusiones, un abordaje más cualitativo, que subordine los problemas de tamaño a la definición de funciones, no puede dejar de considerar la forma en que esas funciones serán ejecutadas. El cómo ser es tan importante como el ser. En ese sentido, la cuestión gerencial, que se manifiesta en la búsqueda de nuevos estilos de gestión, marcados por la búsqueda de la calidad y una práctica participativa, constituye una tendencia institucional tan importante como las diversas reformas estructurales que procuran reformular el Estado brasileño.

---

**Abstract**

TO BE AND HOW TO BE... THAT IS THE QUESTION: THE NECESSARY CHANGE IS THE STYLES OF PUBLIC ADMINISTRATION

The issue of redesigning the State is the object of important discussions on strategies to get out of underdevelopment. In those discussions, a more qualitative

approach, which subordinates the problems of size to definition of functions, must consider the form in which functions would be executed. How to be is as important as to be. In that sense, the issue of administration, which is manifested in the search for new styles marked by the search for quality and by a participation practice, is an institutional tendency that is as important as the many structural reforms that are aimed at reforming the Brazilian State.

---

Hector Hernán G. Osorio é técnico do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social - IPARDES.