

A modernização do Estado e a gerência pública¹

*Carolina Tohá
Ricardo Solari*

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 48
Número 3
Set-Dez 1997

1. Novas tendências na modernização do Estado

No âmbito do debate sobre a modernização do Estado, superou-se a reflexão em torno da lógica administrativa e do objetivo da grande reforma de um Estado onipotente. Felizmente, também está perdendo espaço a idéia do Estado minimalista, herdada do prolongado período de estabilização e ajuste, que concebia a redução estática das funções e do tamanho do Estado como um propósito socialmente ótimo e imutável.

A presente reflexão considera a modernização do Estado como um processo de constituição de cidadania e de otimização dos recursos públicos. O foco está, por um lado, na satisfação dos usuários, na qualidade dos serviços e na promoção da consulta ao público e da transparência. Por outro lado, procura-se incorporar técnicas de gestão mais avançadas para dotar de maiores eficácia e eficiência o funcionamento das instituições públicas.

Nessa nova etapa, as políticas de modernização do Estado são concebidas como um conjunto de processos cumulativos que se desdobram por meio de metas mensuráveis em períodos de tempo definidos e indicadores divulgados e verificáveis.

Os novos conceitos que acompanham o processo de modernização do Estado são os da flexibilidade, tanto das instituições como da relação entre Estado e seus funcionários, e da inovação permanente nos processos de tomada de decisão e nas formas de produção dos serviços públicos.

A atual preocupação com estes temas surge a partir de uma renovada convicção referente à importância do Estado e seu papel nas nossas sociedades. Trata-se de modernizar o Estado para reavivar o serviço público no momento dos desafios da equidade e da competitividade. Requer-se um

Carolina é cientista político e secretária executiva do Comitê de ministros da Área Social do Chile. Ricardo é economista e vice-presidente da Corporação *Tiempo 2000* no Chile

Traduzido por
Maria
Stefanova
Apostolova,
técnica da
ENAP

Estado potente e renovado, nem maior nem mais caro que o atual e, certamente, com uma relação muito mais amigável com os cidadãos.

Durante os últimos anos, surgiram na América Latina múltiplos processos de mudança e inovação nesse campo. Na maioria dos países da região o período de ajuste fiscal está sendo concluído e esta nova preocupação com o funcionamento do Estado já não se explica pela urgência de cortar gastos, senão pela ânsia de otimizar o uso dos recursos públicos e elevar a qualidade da ação do Estado.

A gerência pública passa a ser uma peça fundamental nesta nova forma de entender a modernização do Estado. Depois das tentativas mal sucedidas de reforma administrativa, hoje não mais se espera que as normas e os procedimentos garantam automaticamente a dinâmica institucional, mas que proporcionem o marco de referência para que as pessoas encarregadas da direção estabeleçam a referida dinâmica. Em outras palavras, trata-se de mudar o papel e o perfil dos dirigentes públicos, privilegiando neles suas capacidades gerenciais e de liderança. Da condição de meros administradores dos organismos públicos passam a desempenhar um papel semelhante ao de gerentes, conduzindo as instituições como unidades produtivas ou prestadoras de serviços.

Este conjunto de idéias foi difundido em vários países de todos os continentes, e tem sido aplicado não somente no âmbito restrito dos governos centrais e seus serviços, mas igualmente nos governos subnacionais e nos municípios. No âmbito dos poderes Judiciário e Legislativo, por sua vez, foram desenvolvidas concepções análogas, adaptadas à especificidade de cada um.

Estes processos serão tratados nas próximas páginas, para, em seguida, serem analisadas com detalhe suas repercussões e implicações no âmbito da gerência pública.

2. Os desafios de uma gestão pública moderna

2.1. Recriar uma racionalidade microeconômica

De acordo com a concepção tradicional, a melhor maneira de conduzir as atividades dos órgãos públicos consiste em estabelecer procedimentos que regulem sua atividade e uma série de limites e controles para prevenir abusos e faltas. Na melhor das hipóteses, deste modo se consegue evitar a corrupção e manter uma rotina de funcionamento que garanta o cumprimento das funções básicas, mas não de resultados específicos.

Com base nesta situação, foram formuladas as estratégias vigentes sobre a modernização da gestão pública. No entanto, estas possuem objetivos

e prioridades diferentes, centrados na busca de níveis mais elevados de eficiência e eficácia. Para atingir este objetivo, procura-se criar condições equivalentes à racionalidade das empresas privadas sem desconsiderar a especificidade do setor público. Neste não existem instrumentos contábeis equivalentes aos balanços anuais, nem indicadores claros de produtividade ou incentivos que a estimulem. É comum, inclusive, a falta de clareza a respeito dos objetivos e produtos de cada unidade administrativa ou prestadora de serviços. Portanto, para reproduzir a racionalidade microeconômica, devem ser definidos critérios e criados mecanismos que desempenhem este papel e que sejam coerentes com a realidade do setor público.

Dentre os critérios em discussão, encontram-se os conceitos da produtividade no setor público; a modificação dos processos orçamentários com definições ligadas a objetivos e produtos mensuráveis e passíveis de avaliação; a revisão dos elementos que definem a rentabilidade social dos programas, serviços e investimentos realizados pelo Estado; a incorporação de critérios que atribuem um peso maior à demanda dos usuários na tomada de decisão no setor público e, por último, a adoção de padrões comparativos como forma de avaliar o rendimento e a qualidade da ação estatal.

Os instrumentos concebidos para operacionalizar estes critérios incluem:

- a redefinição explícita da missão de cada órgão. Para adequar o funcionamento do órgão a sua missão, é desenvolvido o planejamento estratégico, estabelecem-se objetivos e metas, definem-se atividades e programas, clientes e usuários, prioridades e prazos.
- definição de incentivos e sanções econômicas, profissionais e institucionais para obter comportamentos e interesses compatíveis com os objetivos definidos.
- avaliação dos resultados da gestão mediante indicadores, auditorias periódicas e diferentes estudos que incluem consultas ao público-usuário.
- vinculação entre a avaliação da gestão e a designação de recursos orçamentários, a formulação de políticas e a nomeação, a confirmação ou o afastamento dos dirigentes.

2.2. Incentivar um maior compromisso com a gestão

A função pública sempre esteve ligada a motivações como a natureza do serviço e o compromisso com o interesse comum. No entanto, o tipo de atividade das instituições públicas pressupõe uma cadeia de intermediações que distancia a atuação dos gestores dos efeitos decorrentes de seus atos.

Instituições grandes, pesadas e rígidas, cadeias de decisão extensas e complexas, limitações de regulamentos e recursos, prejudicam

significativamente a iniciativa pessoal dos funcionários e dirigentes, tornando quase invisível a relação entre suas medidas, ações e efeitos sociais.

Por sua vez, não existe uma correlação direta entre o bom desempenho dos diferentes atores e sua trajetória, seja em termos econômicos, profissionais, de prestígio social ou de reconhecimento pessoal. Diferentemente do setor privado, com condições de trabalho cada vez mais competitivas, no setor público costuma-se manter regulamentos que privilegiam o tratamento igualitário entre os funcionários e que limitam, o máximo possível, a discricionariedade no tratamento do pessoal.

Hoje torna-se evidente que estes regimes de trabalho podem ter como efeito o estímulo a um desempenho medíocre, transformando o emprego público num refúgio para servidores deficientes e pouco comprometidos, e num lugar pouco gratificante para os que têm iniciativa e podem destacar-se. Esta situação é acentuada ainda pelo contexto geral de desvalorização da política e do que é público que se formou em nossos países.

Diferentes estratégias foram discutidas para reverter esta situação, e as soluções propostas com maior frequência têm sido:

— a criação de incentivos econômicos para o desempenho, tanto individual como coletivo.

— a supressão ou relativização da antigüidade como fator determinante nas promoções da carreira e sua substituição por critérios competitivos ligados ao desempenho.

— a criação de cargos de nomeação temporária, sujeitos a avaliação e concurso periódicos.

Os sistemas de incentivo econômico, em particular, têm sido objetos de resistência por uma série de razões: porque criam uma competição desleal entre os servidores; porque desviam as motivações dos objetivos globais para as variáveis específicas ligadas a sua obtenção ou concessão; porque é muito difícil determinar a quem deveriam ser atribuídos; porque seu custo econômico não corresponde à dimensão real das melhorias que estimulam; porque sua aplicação cria conflitos corporativos que, às vezes, acabam por distorcer a própria natureza dos incentivos.

Nenhuma dessas objeções parece suficientemente contundente para descartar a aplicação de sistemas de incentivo. O que fica claro é que uma política dirigida para motivar o servidor não pode limitar-se à aplicação de incentivos econômicos. Não existe nenhuma forma de substituir os incentivos intrínsecos do funcionalismo público: a realização de um serviço público e a participação na tomada de decisões que afetam o país. Estes devem ser reforçados como parte do processo de modernização, e para isso é importante estimular iniciativas que valorizam a função pública e medidas de reorganização do trabalho que garantem maior participação, autonomia e oportunidades de desenvolvimento profissional aos servidores.

2.3. Procurar um novo equilíbrio entre a flexibilidade e os regulamentos

A rigidez dos procedimentos administrativos e o limitado espaço de decisão dos gestores representam um dos obstáculos principais ao melhoramento da gestão na administração pública.

A existência de controles *ex-ante* e a regulamentação excessiva de toda a atividade administrativa hoje nos parecem demasiados, no entanto, não podemos presumir que estes possam ser substituídos sem custo.

Pelo menos em alguns países, os controles e procedimentos cumpriram um papel importante ao conduzir a atividade administrativa pelo caminho da lei, evitando abusos e corrupção, e estabelecendo uma certa continuidade no modo de operar dos órgãos públicos para além das mudanças políticas. Optar pela flexibilidade e desfazer-se das formalidades e regulamentos atuais requer a implantação de outros mecanismos que protegem os mesmos valores.

A mudança cultural necessária para superar estas dificuldades é significativa e os custos de um possível fracasso podem ser muito altos. Por isso, o questionamento das normas e procedimentos administrativos nos nossos países foi entendido de forma mais restrita que nos países desenvolvidos, e encontra-se vinculado a propostas que tendem a fortalecer o poder e a discricionariedade dos altos executivos, mas não conceder mais poder e responsabilidades aos gerentes intermediários e aos funcionários.

Nos dias de hoje, a mudança organizacional deve ser parte intrínseca das instituições e não um mero fenômeno transitório, daí que a gerência pública tem muito mais a ver com a direção de instituições que estão mudando do que com a administração de entidades estáveis. Este fenômeno deve nos prevenir da busca de resultados imediatos; é necessário reconhecer que a questão política principal consiste em respaldar processos de uma orientação correta, mas de resultados a longo prazo. Nesse sentido, a pressa é inimiga do êxito.

Outra precaução a ser tomada consiste em rever o papel das consultorias e assessorias externas. Em particular, devem ser fortalecidas as capacidades de contratação externa e explicitados os critérios e procedimentos para sua execução. Para tanto, exige-se uma especialização das funções da contraparte técnica em matéria de contratos dentro das instituições públicas e o desenvolvimento de metodologias eficientes para avaliar a qualidade e o custo dos serviços oferecidos e dos contratados. Esta é a única forma efetiva de prevenir focos de corrupção e clientelismo numa área que tem se revelado, em muitos países, como particularmente vulnerável a este tipo de prática.

2.4. Estabelecer uma nova relação com a sociedade

Para atender a população temos de conhecê-la, conhecer seus pontos de vista e levá-los em consideração. Está certo que as instituições públicas não têm o objetivo, como é o caso das privadas, de conquistar a clientela nem de retê-la. A relação é antes no sentido contrário: a administração pública é decorrente da sociedade, vive dos tributos dos cidadãos, independentemente do uso que cada um deles faz dos serviços públicos.

Por muito tempo, tomou-se como premissa que o que era público, pelo simples fato de sê-lo, ia a favor do interesse geral. A visão neoliberal dos últimos anos, e sua crítica ao Estado, não somente questionou a capacidade dos órgãos públicos de satisfazer as necessidades da sociedade civil, mas também criou um novo consenso em torno da postura que afirma justamente o contrário.

Este se tornou um dos motivos principais para que as instituições públicas voltassem sua atenção para além de seus limites. O objetivo consiste em evitar que a administração seja um espaço fechado e auto-referente, criando-se mecanismos que favoreçam a sensibilidade administrativa. Trata-se de conseguir que a administração seja mais compreensiva e clara, mais acessível e amigável; enfim, que os interesses dos cidadãos estejam diariamente no centro da atuação pública.

A maior transparência na administração é, ao mesmo tempo, uma forma de responder ao público e uma maneira de dinamizar os sistemas de controle, de baixo custo e alta eficácia política. Quando a informação é acessível e clara, quando as contas públicas são exigíveis, o controle dos cidadãos pode tornar-se mais efetivo e adequado que os controles estritamente administrativos. Na época em que a corrupção se transforma num mal tão difundido, esta pode ser uma estratégia para detê-la.

Portanto, não se trata somente de satisfazer os usuários ou de consultá-los, senão de transformar este vínculo num elemento-chave para a qualidade da gestão que contribua com informação sobre a qualidade dos serviços e estimule os esforços para melhorá-la. Nos nossos países, não existe uma cultura exigente e informada dos usuários que desempenha um papel de *corretor* da administração dos serviços. Criar esta cultura deve tornar parte do esforço atual de modernização do Estado e da nova gerência.

A descentralização desempenha, igualmente, um papel fundamental nesta tarefa de aproximar o setor público a seus usuários. De fato, a criação de capacidade de governo no âmbito regional, estadual e municipal favorece não somente o vínculo entre Estado e cidadão, mas também a capacidade total do sistema para ser gerenciado nessa direção. Deste ponto de vista, a orientação ao usuário não compete somente à gestão, mas também à estrutura e à instituição do Estado.

2.5. Revitalizar o sentido da função pública

A crítica contra o setor público afetou a imagem e o papel social dos funcionários. Ultimamente, no entanto, as tendências reformadoras atribuíram-lhes um papel cada vez mais atuante nas estratégias de mudança. Reconheceu-se que a forma de atuar das instituições públicas passa pela modificação das práticas e estilos de trabalho e pela preferência por estilos de gestão mais flexíveis, baseados na responsabilidade e na maior autonomia dos sujeitos. É reconhecido, por outro lado, que estas convicções teóricas não são postas sempre em prática com a determinação necessária.

Os funcionários públicos enfrentam críticas, expectativas e exigências de uma maneira bastante agressiva, reconhecendo nelas mais um perigo e um ataque do que uma oportunidade. No entanto, as sucessivas mudanças até o momento e no futuro representam, em termos mais amplos, mais um fortalecimento do que um desprezo ao papel dos servidores públicos. O ponto crítico surge no período de transição, quando são afetadas as garantias e comodidades do emprego público tradicional, sem ter, ainda, as oportunidades e desafios da nova etapa.

O tipo de gestão desejado atualmente requer funcionários mais qualificados, preparados para trabalhar em equipes e para enfrentar novas situações. Por isso, os processos de fortalecimento da gerência costumam ser acompanhados por um questionamento, às vezes, bastante drástico da função pública nos seus aspectos profissionais e de rotina de trabalho. Daí decorrem as inimizades entre os novos gestores públicos e os funcionários, mas o próprio avanço deste conflito se encarregou de clarificar algumas coisas:

— Problemas de incorporação dos funcionários aos novos esquemas de trabalho não dependem principalmente de suas características pessoais, mas dos sistemas atuais de trabalho.

— Independentemente das virtudes dos gerentes, o conhecimento e a experiência dos funcionários são indispensáveis para o bom funcionamento dos organismos públicos.

— As possibilidades de mudança dentro das instituições públicas não devem partir de uma negação e um descrédito dos recursos humanos mas, pelo contrário, de uma valorização e atualização da sua função.

Nos últimos tempos, a atenção começa a se deslocar do questionamento da cultura dos funcionários para a reestruturação da gestão dos recursos humanos. Atualmente, tornou-se um componente tão importante quanto a gestão estratégica ou a administração financeira, porém, diferentemente das anteriores, permanece muito mais vulnerável no que se refere à formação e sensibilidade dos profissionais que assumem este tipo de funções.

Hoje, torna-se cada vez mais importante a capacidade dos dirigentes públicos de gerenciar pessoal, em especial, de promover o trabalho em equipe, de abrir espaços para participação que contribui para a atividade da direção, de promover uma cultura organizacional que valorize o trabalho no setor público e as boas relações de trabalho no contexto da missão específica a ser cumprida.

O que se espera do funcionário público é que faça uma revisão do seu compromisso profissional e de trabalho. O cumprimento da lei e dos regulamentos e o respeito às hierarquias parecem ser atributos secundários em relação a outros mais relevantes: o profissionalismo, a responsabilidade, a autonomia, o espírito crítico, a abertura e a inovação, a preocupação com o público. O compromisso exigido é com o Estado (essencialmente, corresponderia a uma renovação da razão de ser do serviço público), com a democracia (a vontade coletiva e a cidadania como objetos principais da ação pública) e com a eficiência (o bom aproveitamento dos recursos, a procura da excelência e o aperfeiçoamento permanente).

As mudanças que sustentam este novo papel dos funcionários não são nada óbvias. É reconhecida a necessidade de aumentar os níveis de exigência na carreira pública e de estabelecer mecanismos para dispensar funcionários de desempenho insuficiente. Existe, no entanto, uma discussão em torno da seguinte questão: se o emprego público deve submeter-se às regras gerais do mercado de trabalho ou se deve manter uma especificidade na sua regulamentação. A favor da primeira opção depõe a comprovada ineficácia dos tradicionais estatutos de trabalho no setor público que protegem a mediocridade e não oferecem nenhum tipo de estímulo ao bom desempenho. Os que defendem a opção de manter uma diferenciação para o setor público não negam a necessidade de mudanças nos atuais sistemas, mas sustentam a necessidade de uma proteção especial da estabilidade dos funcionários como uma forma de garantir sua independência e sua continuidade perante às autoridades políticas do período.

Além desta discussão, que se refere fundamentalmente aos sistemas de saída da administração, existe um consenso em relação à necessidade de ser muito mais seletivo e preciso no recrutamento e seleção de pessoal, o que representa também uma maneira efetiva de prevenir o problema anterior. Da mesma forma, reconhece-se a necessidade de incorporar nas carreiras elementos meritocráticos de profissionalismo e competência.

3. A gerência pública no novo contexto

As mudanças nas instituições públicas obrigaram muitos países a rever e a reformular o papel da gerência no âmbito institucional. A tendência é favorecer uma gerência com mais poder, mais autonomia e mais

profissionalismo. Mesmo assim, existem várias formas de fortalecer a gerência, e a experiência mostra que as respectivas opções conduzem a modelos institucionais diferentes, cada um com suas vantagens e desvantagens.

A teoria organizacional e as visões empresariais coincidem em atribuir à gerência e à liderança importância cada vez maior na determinação da qualidade e dos estilos de gestão. Alguns países assumiram esta filosofia para enfrentar os processos de modernização do Estado, abrindo espaço para o chamado “gerencialismo”, que presume a existência de uma gerência eficiente e com mais poder como núcleo essencial das mudanças. A postura que adotamos aqui a respeito da gerência do setor público tem elementos em comum com esta visão, no entanto, dela se diferencia em pelo menos dois aspectos.

Em primeiro lugar, estamos falando de gerência pública e sustentamos que esta apresenta especificidades, porque as instituições públicas têm objetivos, normas e produtos diferentes das privadas, relacionam-se de forma diferente com os usuários e têm recursos de origem e natureza especiais. As motivações e a vocação de um gerente público são distintas das de um gerente privado. Igualmente, existem diferenças nos conhecimentos requeridos e nas exigências colocadas. Devemos supor, portanto, que o desenvolvimento da gerência pública não passa pela adoção, ou a simples adaptação dos avanços da gerência privada, senão que é necessário dar uma resposta tão criativa e consistente como aquela para seus próprios problemas.

Em segundo lugar, estamos nos referindo ao contexto latino-americano. As tendências internacionais neste campo são bastante consistentes, mas existem diferenças significativas entre as experiências dos vários países, sobretudo devido a seus diferentes pontos de partida. Aplicar fórmulas à francesa, à inglesa ou à norte-americana significa, na maioria dos casos, não levar em conta as necessidades locais específicas. No mesmo continente existem realidades muito variadas, e reconhecer este fato é um bom começo para trocar experiências e soluções.

Entendemos como gerentes públicos todos os funcionários do Estado que tomam ou provocam decisões em relação à alocação dos recursos públicos (humanos, financeiros e institucionais) para atingir determinados objetivos. Dentro deste amplo grupo temos ainda a alta gerência, onde se explicita a visão institucional, respeito aos valores e se definem os objetivos e a forma de obtê-los. Geralmente, estas funções de alta gerência fazem parte dos cargos de natureza política.

A nossa análise partirá deste universo, mas ela se refere fundamentalmente à gerência das instituições do aparelho central do Estado e dos serviços públicos envolvidos.

O papel do gerente público está justamente no centro das tensões que percorrem as instituições públicas: entre a política e a burocracia, entre as exigências de flexibilidade e de controle, entre a preocupação de responder às necessidades dos cidadãos e a limitação da disponibilidade de recursos. Um gerente público, conseqüentemente, deve ser um bom gestor, conhecer a especificidade do setor público, ter a capacidade de liderança e uma significativa dose de criatividade e manejo político. Mas, sobretudo, um bom gerente público deve ter uma percepção moderna do serviço público e transmiti-la para as instituições sob sua direção.

O papel que os gerentes podem desempenhar na modernização das instituições públicas é insubstituível e seria desejável que os governos lhes atribuíssem um papel de atores nesses processos. De fato, os gerentes têm um controle e um conhecimento privilegiados sobre suas respectivas instituições, sem dúvida, bem superiores aos dos organismos centrais (tais como repartições públicas ou comitês presidenciais de modernização). Contudo, isso não pode ser confundido com uma completa delegação de responsabilidades, com uma falta de compromisso político ou com uma ausência de respaldo por parte das autoridades políticas. Os gerentes que assumem a liderança destes processos enfrentam, com freqüência, situações altamente conflitivas e podem sentir-se desmotivados a prosseguir em caso de não contarem com um adequado apoio político. Por outro lado, é importante que as gerências que empreendem processos de modernização combatam o isolamento e as pressões institucionais, criando redes, trocando experiências e promovendo a cooperação entre parceiros, tanto em nível nacional como internacional.

Tentaremos aqui pôr em ordem as questões a serem respondidas para definir um novo perfil para os gerentes públicos, e anunciar as diferentes alternativas de respondê-las.

3.1. O acesso aos cargos gerenciais

Exceto nos casos de alta gerência em determinados países, os gerentes públicos não são convocados para tomarem as decisões políticas. Isso compete às autoridades democraticamente eleitas e aos ministros. Contudo, a importante estratégia do governo em dispor de dirigentes públicos capazes de implantar as decisões políticas é tão determinante que, na prática, a atividade gerencial se desenvolve em sintonia e contato com as decisões políticas.

Dois fatores definem o acesso aos cargos gerenciais. O primeiro se refere à forma de nomeação e depende da dimensão que é dada aos cargos de responsabilidade política, ou de confiança, dentro do governo. O segundo consiste no tipo de perfil profissional exigido e é definido de acordo com os mecanismos de seleção aplicados tanto para os cargos de carreira como para os de confiança.

Alguns países com visão “gerencialista” da gestão pública trataram de profissionalizar a gerência, assegurando que estes cargos fossem ocupados por pessoal politicamente afinados com os governos. É o caso da Grã-Bretanha, onde existe um sólido e poderoso serviço público, em que os cargos gerenciais imediatamente inferiores aos dos ministros vinham sendo tradicionalmente ocupados por pessoal de carreira, burocratas profissionais sem conhecimento gerencial e que costumavam ter um compromisso maior com seus colegas da administração pública do que com o governo em exercício. A solução neste caso foi recuperar alguns destes cargos para o pessoal de confiança do governo e preenchê-los com executivos altamente qualificados e politicamente comprometidos.

Na América Latina, o problema costuma ser colocado de outra forma. Quando os gerentes são de carreira, freqüentemente são burocratas sem capacidade gerencial. Se são de confiança, em troca, costumam ser quadros partidários ou políticos de baixo perfil, sem formação adequada.

As alternativas para enfrentar esta situação devem contemplar um bom equilíbrio entre nomeações políticas e cargos de carreira. Os postos mais altos da gerência requerem personalidades políticas responsáveis. Se estes forem ocupados por funcionários de carreira, devem ser pessoas mais qualificadas e que tenham a confiança do governo, i.e., que sejam eleitos pelas autoridades políticas entre os funcionários de carreira. Em caso de se optar por nomeações políticas de pessoal externo, deve assegurar-se o cumprimento dos requisitos técnicos e garantir-se que ditas nomeações não sejam usadas para favorecer interesses diferentes dos da boa gestão pública.

Os demais cargos gerenciais deveriam ser preenchidos basicamente por pessoal interno por várias razões: primeiro, porque deve ser garantida alguma continuidade na direção da administração pública; segundo, porque mantê-los como cargos de carreira permite oferecer uma perspectiva profissional interessante para reter os bons profissionais; e, terceiro, porque não se justifica sua indicação política dada a natureza das funções a serem desempenhadas, funções que exigem um bom conhecimento do setor público e da realidade específica de cada órgão.

Além de procurar uma combinação adequada entre cargos de carreira e de confiança, devem ser levados em consideração mecanismos adicionais que proporcionem uma maior flexibilidade e dinamismo ao ingresso e promoção dos cargos de direção. A possibilidade de acesso *lateral* a certos cargos, a mobilidade horizontal dentro da administração e a realização de concursos para definir as nomeações são alternativas úteis nesse sentido, e de fácil aplicação. Um sistema de acesso assim concebido tende a tornar a carreira gerencial mais atrativa e, às vezes, mais competitiva.

3.2. Perfil profissional dos dirigentes públicos

Um cargo de responsabilidade na administração pública pode ser ocupado por profissionais de diversas áreas que possuem habilidades gerenciais. Contudo, na maioria dos casos, são exigidas ainda uma especialização e experiências específicas, devido a que a gestão pública se diferencia significativamente da gestão privada e estas diferenças devem ser do conhecimento de quem desempenha estes cargos.

Como conseguir que os gerentes públicos cumpram estes requisitos? No caso dos cargos de confiança, uma forma de garanti-lo é estimulando, no mundo político, uma maior consciência em relação à responsabilidade de conduzir o Estado e, nos cidadãos, uma atitude de vigilância e exigência a respeito do cumprimento dessa responsabilidade. Isto pode ser traduzido em acordos explícitos sobre os requisitos para ocupar certos cargos ou em informação transparente a respeito dos critérios de nomeação.

Também é essencial que os partidos promovam e invistam na formação de quadros profissionais de alto nível.

No caso do pessoal de carreira, o ponto crítico encontra-se no sistema de capacitação de pessoal e na retenção dos funcionários mais qualificados. O sistema de capacitação está sendo fortalecido em vários países empenhados em programas de modernização do setor público. Os mecanismos escolhidos podem ser: órgãos especializados dentro da administração para a capacitação de todos os funcionários; organismos externos autônomos que se especializam na formação de altos gerentes (do tipo da famosa Escola Nacional de Administração da França); programas universitários de pós-graduação; bolsas governamentais ou de cooperação para estudos no exterior; cursos especiais dirigidos a gerentes públicos, etc.

Três considerações gerais devem ser estudadas na hora de optar por qualquer um desses sistemas: primeiro, tem de ser evitada uma solução burocratizada do problema da capacitação que a torne muito rígida e abra espaço para organismos que reproduzam os males clássicos do setor público (altos gastos administrativos, tendência a expansão excessiva, dificuldade de adaptação diante das novas necessidades).

Caso se opte por sistemas descentralizados de contratação para a capacitação, que utilizam serviços de organismos capacitadores do setor privado ou universitários, estes problemas serão evitados. Cada instituição pública deve assumir o problema da capacitação como uma área estratégica, a cargo de unidades bem desenhadas, próximas à gerência, que formulem programas institucionais de capacitação e tenham boas capacidades de contratação e avaliação.

Sistemas deste tipo são mais adequados também para acolher formas de capacitação profissional mais modernas, que procuram desenvolver alternativas de organização do trabalho, linguagens e formas de relacio-

namento diferentes, ou melhor, formas de capacitação contínua no próprio lugar de trabalho, que hoje são preferidos aos cursos tradicionais.

A segunda consideração consiste em revisar profundamente o tipo de conteúdo e de programas de capacitação a serem adotados. O tipo de gerência pública desejado não vai ser atingido só por meio de bons técnicos. Os processos de mudança precisam de uma direção com liderança e com capacidade de pensar as organizações como tais, de entender seus problemas e solucioná-los. As deficiências dos gerentes públicos na gestão de recursos humanos são incompatíveis com as exigências impostas pelos processos de modernização e mudança. As tendências gerenciais atuais tiraram do fundo da gaveta os temas de pessoal para transformá-lo em peça-chave da gestão. No setor público deve acontecer o mesmo, começando pela capacitação dos dirigentes nesta matéria.

Existe, por outro lado, um conjunto de áreas que exigem conhecimentos específicos. Algumas se referem a funções de crescente relevância nos setores públicos, como a atividade reguladora e a capacidade de contratação externa. Outras estão ligadas à necessidade de visões transetoriais no setor público. A especialização setorial em torno da atividade dos principais ministérios e serviços públicos pode transformar o Estado em um montão de divisões estanques sem nenhuma capacidade de ter uma visão global dos problemas e das políticas. As novas formas de gestão pública devem estar mais abertas à coordenação e ao desenho interdisciplinar, e a gerência deve estar preparada para favorecer estes processos.

Por último, devemos assinalar que melhorar a capacitação dos gerentes sem tomar medidas paralelas que favoreçam a retenção dos funcionários pode provocar uma maior rotação de pessoal. Uma alta rotação significaria, em última instância, que o setor público não conseguiu consolidar um corpo gerencial estável e sólido, terminando por subsidiar a formação de gerentes para o setor privado. Na realidade, não existe nenhuma chance de ter uma gerência pública de alto nível se não forem criadas condições que a tornem atrativa como carreira, e para tanto são necessárias medidas dirigidas à melhoria das condições e perspectivas de trabalho.

3.3. Mecanismos de recrutamento e retenção

A gerência pública deve tornar-se uma alternativa profissional atrativa. Hoje em dia estamos longe disso; vemos remunerações comprimidas, baixo prestígio social, altas exigências de trabalho, escasso reconhecimento. Ao mesmo tempo, temos um mercado de trabalho fortemente agressivo e competitivo, que oferece muitas possibilidades a todos os profissionais com qualidades gerenciais.

Neste contexto, o setor público pode perder a corrida. Algumas das soluções propostas sugerem simplesmente elevar as remunerações

em níveis competitivos com o mercado. No entanto, pensar que desta forma garantir-se-á o recrutamento e a retenção do pessoal e serão resolvidos os problemas de motivação e compromisso é cair numa simplificação extrema.

É muito difícil que o Estado se torne realmente competitivo no mercado em termos de remuneração. Além disso, as empresas sempre terão a possibilidade de melhorar sua última oferta, opção que não existe para o Estado. Sem dúvida, deve ser feito um esforço importante para que a remuneração no setor público, não somente dos gerentes, seja justa e adequada à dignidade da sua função, mas isso precisa vir acompanhado por medidas que tornem o setor público mais atrativo nos campos onde este tem, efetivamente, vantagens comparativas.

Estas vantagens se produzem, em primeiro lugar, no plano vocacional. A vocação pelo serviço público é o primeiro elemento de atração da carreira gerencial dentro do Estado que pode ser explorado e estimulado. Os discursos “gerencialistas” costumam ignorar este atrativo da gerência pública, tendem, inclusive, a negá-lo ao concentrar sua atenção exclusivamente nos incentivos econômicos e na competição com a gerência privada. Fomentar e reconhecer essa vocação constitui, ainda, uma garantia de probidade e compromisso, que é difícil de assegurar de outra forma.

Outra vantagem é o interesse profissional pelo tipo de trabalho que é desenvolvido no setor público. A complexidade e a importância das temáticas abordadas constituem um atrativo significativo para muitos profissionais e gerentes. A retenção desses quadros dentro do Estado pode depender, então, da criação de condições apropriadas para desenvolver bem o trabalho.

Existe muito espaço a ser recuperado no tocante ao prestígio e à valorização do emprego público. Até mesmo nos países mais problemáticos existe uma surpreendente quantidade de servidores públicos comprometidos e capazes, movidos por uma autêntica vocação pelo serviço cujo trabalho não é reconhecido e nem valorizado de forma adequada. O setor público não se tornará um lugar interessante e atrativo enquanto se ignorarem os acertos e se ressaltarem as falhas e os problemas. O impacto disso sobre a motivação e a retenção dos altos funcionários pode ser comparável ou até maior que do efeito de muitas outras medidas geralmente propostas.

3.4. Sistemas de avaliação e controle sobre os gerentes públicos

A tendência de privilegiar os controles *ex-post*, baseados em resultados, em detrimento dos *ex-ante*, que verificam a obediência às normas

e o ajuste aos processos, é uma tendência predominante em matéria de gestão pública no mundo inteiro. Contudo, a reconversão geral do setor público a sistemas de controle *ex-post* parece tão pouco recomendável como a intensificação excessiva dos controles prévios.

Desenvolver um maior controle por resultados é conveniente, em especial, quando se trata de certas atividades com produtos claramente definidos e mensuráveis. Entretanto, mesmo nestes casos, a manutenção de formas de controle sobre os procedimentos continua sendo necessária para prevenir e identificar problemas de corrupção. O importante é criar formas de controle menos formalistas e burocratizadas, que não se tornem obstáculos para a gestão além do mínimo necessário.

O importante é conseguir que o centro do sistema de controle deixe de ser constituído pelos procedimentos e que se desloque gradualmente para os resultados. Para que isso aconteça devem ser criados sistemas permanentes de avaliação dos resultados da gestão de cada gerente, que sejam aplicados dentro da administração e acompanhados por sistemas públicos de informação e prestação de contas.

Dentro da administração, o controle deve produzir-se por meio da organização do trabalho e deve estar ligado à forma como são definidos os compromissos e as tarefas dos gerentes nos diversos níveis. Alternativas interessantes nesse sentido seriam definir compromissos e metas de gestão oportunamente avaliados e utilizar contratos por desempenho que vinculem as nomeações para cargos gerenciais ao cumprimento de certos objetivos de gestão.

Para a avaliação dos compromissos, metas e objetivos mencionados é necessário fixar indicadores adequados e realizar avaliações periódicas da gestão. A utilização dos indicadores pode alimentar formas de autocontrole dentro das próprias instituições. A clareza interna e a desburocratização contribuem nessa direção, porque aumentam a transparência, facilitando, assim, a visibilidade dos resultados da gestão e a responsabilidade por eles.

Em geral, o controle deve basear-se no princípio da confiança e, acima de tudo, deve-se evitar transformar em uma dimensão paralizante da ação dos executivos. Isto pode ser tão grave quanto a corrupção.

O elemento que pode levar a uma mudança qualitativa do problema do controle na administração pública é a consulta à sociedade. Para a gerência isto significa tornar público seus resultados e tornar acessível a informação sobre os procedimentos da gestão. No entanto, uma consulta ao público para atender além dos requisitos administrativos somente é possível quando se forma um verdadeiro hábito coletivo de prestar e receber contas públicas e fomentar uma cultura da transparência e da informação.

A situação da América Latina é muito deficiente nesse aspecto. Reverter esta realidade significa fortalecer as forças e atores externos

que passam a atuar como contraparte vigilante da função gerencial: organizações civis, meios de informação independentes e parlamentos.

A própria administração pública pode estabelecer diferentes mecanismos que contribuem nesse sentido. Estes vão desde regulamentos que permitem acesso à informação até as diferentes formas de participação na gestão (*accountability*), sistemas de avaliação que incorporem as opiniões dos cidadãos, formas de gestão que abram espaço para a participação da comunidade e definição de prioridades baseadas em consultas aos usuários.

Outra direção a ser desenvolvida consiste na criação de instituições ou mecanismos que protejam a posição do cidadão diante da administração, como os tribunais de “contencioso administrativo” ou o *ombudsman* (ouvidor), criando condições legais e de financiamento para permitir sua efetiva autonomia.

Por último, devem ser consideradas ainda formas de controle para um problema crítico hoje em dia, que é a cooptação dos altos funcionários públicos por parte de interesses externos. A intensa mobilidade entre o setor público e o setor privado representa um ambiente ideal para a proliferação deste fenômeno. O mesmo pode ser dito da proliferação da contratação externa de bens e serviços. É notável o caso dos funcionários que depois de atuarem como contraparte de empresas externas saem da administração pública para trabalhar nelas. Para estes casos devem ser formuladas medidas específicas para prevenir as situações indesejáveis e para produzir incentivos e motivações que aponham num sentido contrário.

4. Considerações finais

Tentar responder às novas exigências das instituições públicas no campo da gestão por meio de pura especialização técnica é uma simplificação ilusória. As decisões tomadas em direção às instituições públicas são de uma grande complexidade e possuem um efeito social demasiadamente forte, para serem adotadas de acordo com critérios unicamente tecnocratas.

As limitações da tecnocracia no âmbito da gerência pública se resumem basicamente em três tipos: em primeiro lugar, esta não oferece solução para os problemas que são matéria de decisão dentro do Estado e exigem definição de valores, estabelecimento de prioridades, cumprimento de compromissos democráticos e consideração de fatores políticos.

Em segundo lugar, o bom desenvolvimento dos especialistas dentro do Estado mostra-se insuficiente se não for acompanhado por um contato com a realidade social, com as preocupações e percepções dos

cidadãos, elementos que não podem ser garantidos por meio da formação técnica, senão pela experiência imediata e pela autêntica vocação da função pública.

Em terceiro lugar, o maior grau de autonomia e flexibilidade da gerência em relação aos burocratas tradicionais pode apresentar sérios riscos de corrupção e de indiferença em relação à vocação de serviço público, em caso de não estar acompanhado por medidas adicionais de gestão e de fortalecimento institucional. Daí a necessidade de complementar os níveis técnicos mais altos dos gerentes públicos com um bom sistema de contrapesos e com uma maior visibilidade da gestão.

O caminho percorrido por cada país para melhorar o funcionamento do Estado pode contemplar soluções e prioridades diversas, mas não pode alcançar o êxito sem a consideração dos estados de ânimo, das motivações e visões de seus atores. Portanto, o aperfeiçoamento da gerência pública pode ser buscado de várias formas, mas, será, sobretudo, o resultado da revitalização da sua missão, dos valores que a movem e de uma dignificação de seu papel. Para tanto, é fundamental que as experiências bem-sucedidas sejam difundidas e estimuladas, contribuindo com isso para elevar o prestígio geral do serviço público.

A velocidade com que ocorrem as mudanças e se sobrepõem as inovações demonstra, de forma inevitável, que já não é possível existir um perfil gerencial definitivo como resposta às necessidades do Estado. Pelo contrário, o que se observa é uma crescente complexidade da gestão pública que continuará oscilando entre a política e a tecnocracia, entre a maior flexibilidade e as exigências de controle, entre a adoção das técnicas de gestão e a recuperação da tradição administrativa e a cultura da função pública.

Nota

- 1 Este trabalho consiste numa versão resumida do documento apresentado e do debate realizado no âmbito do Seminário-Workshop sobre “A Modernização do Estado e a gerência pública”, organizado pela Fundação Friedrich Ebert (FES), Santiago, Chile, 28-29 de outubro de 1996. Versão em espanhol publicada na série “Prosur” daquela Fundação, em 1997.

A modernização do Estado e a gerência pública

Carolina Tohá e Ricardo Solari

O artigo analisa a problemática da modernização do Estado vista como um processo de constituição de cidadania e de otimização dos recursos públicos. Os autores focalizam, por um lado, o atendimento aos usuários, a qualidade dos serviços e a transparência. Por outro lado, a incorporação de técnicas de gestão avançadas é considerada indispensável para o aumento da eficácia e da eficiência no setor público.

Os principais problemas discutidos no artigo incluem: racionalidade do setor público; racionalidade das empresas privadas; incentivos e motivação dos servidores públicos; rigidez dos procedimentos administrativos; margem de decisão dos gestores; sistemas de acesso a informação; importância da gestão de pessoal e da valorização do trabalho no setor público; papel dos gerentes na modernização das instituições públicas; cargos de carreira, cargos de confiança; mecanismos de recrutamento e retenção e sistemas de capacitação dos servidores públicos.

Os autores concluem que, devido às inovações constantes em matéria de gerência pública, não existe hoje um perfil gerencial definitivo como resposta às necessidades do Estado. Pelo contrário, o que se observa é uma crescente complexidade da gestão pública que continuará oscilando entre a política e a tecnocracia, entre a maior flexibilidade e as exigências de controle, entre a adoção das técnicas de gestão e a recuperação da tradição administrativa e a cultura da função pública.

Carolina é cientista político e secretária executiva do Comitê de ministros da Área Social do Chile. Ricardo é economista e vice-presidente da Corporação *Tiempo 2000* no Chile

La modernización del Estado e la gerencia pública

Carolina Tohá y Ricardo Solari

El artículo analiza la problemática de la modernización del Estado que se asume como un proceso de constitución de ciudadanía y de optimización de los recursos públicos. El foco está, por una parte, en la satisfacción de los usuarios, la calidad de los servicios y la promoción del escrutinio público y la transparencia. Por otra parte, la incorporación de técnicas de gestión más avanzadas es considerada como indispensable para dar más eficacia y eficiencia al sector público.

Los principales problemas discutidos en el artículo incluyen: racionalidad del sector público vs. racionalidad de las empresas privadas; incentivos y motivación del funcionariado; rigidez de los procedimientos administrativos; espacio de decisión de los gestores; sistemas de acceso a la información; importancia de la gestión de personal y de la valorización del trabajo en el sector público; rol de los gerentes en la modernización de las instituciones públicas; combinación entre cargos de carrera y de confianza; mecanismos de reclutamiento y retención y sistemas de capacitación de los funcionarios públicos.

Los autores llegan a la conclusión de que, debido a la velocidad con que acontecen e se sobreponen las innovaciones en materia de gerencia pública, ya no existe un perfil gerencial definitivo como respuesta a las necesidades del Estado. Por el contrario, se observa una creciente complejidad de la gestión pública, que continuará oscilando entre la política y la tecnocracia, entre la mayor flexibilidad y las necesidades de control, entre la mayor cercanía con las técnicas de gestión y la recuperación de la tradición administrativa y la cultura de la función pública.

Traduzido por Maria Stefanova Apostolova, técnica da ENAP

The modernization of the State and the public management

Carolina Tohá and Ricardo Solari

The article analyses the problem of State modernization, considered hereby as a process of citizenship constitution and optimum use of public resources. On the one hand, the authors focus attention on services to the citizen, public services quality and fairness. On the other hand, the incorporation of advanced managerial techniques is seen as a need aimed at increasing the effectiveness and efficiency of the public sector.

A number of issues of the State reform agenda are addressed, including: civil service rationality versus private enterprise rationality; incentive structures and civil servants motivation; unflexible administrative procedures and regulations; narrow decision-making autonomy of the public managers; public consulting; stress on personal management and work satisfaction; role of the public managers in modernizing public institutions; career officials versus political appointees; recruitment, hiring and discharge of personal and training systems for the civil service.

The authors argue that, due to the constant innovation in matter of public management, it is quite impossible to draw a sharply defined profile of the public manager as a solution to the State problems. On the contrary, a lot of complexities surrounding the issue of the public management are recognized and it is supposed to keep swinging between politics and technocracy, between greater flexibility of the system and control requirements, between the implementation of managerial techniques and the regain of administrative traditions and civil service culture.