

NOVAS TENDÊNCIAS INSTITUCIONAIS NA GESTÃO DOS ÓRGÃOS PÚBLICOS

João Cláudio Todorov

Este artigo pretende discutir, sucintamente, alguns pontos relevantes da atual problemática da gestão dos órgãos Públicos, enfocando as recentes mudanças verificadas na sociedade e no contexto mundial. Assim, não nos preocuparemos em destacar a realidade brasileira, exclusivamente; porém, abordaremos o tema, de um modo geral, como um problema contemporâneo para as diferentes sociedades que atinge, também, a brasileira.

Para tanto, não se ficará preso a uma forma de elaboração tipicamente acadêmica, preocupado com muitas citações ou com o chamado *argumento de autoridade*. Ao contrário, seguiremos uma linha mais livre na apresentação das idéias, buscando ressaltar os aspectos que nos parecem mais fecundos para um maior aprofundamento e reflexão posterior.

Do ponto de vista didático, optamos por organizar a discussão em três grandes tópicos interrelacionados, a saber:

O artigo discute os principais aspectos relacionados à recente problemática conceitual do Estado e as grandes mudanças experimentadas na sociedade, capazes de reorientar o enfoque da gestão nos órgãos públicos. Sem se deter à especificidade da situação brasileira, procura apresentar, de modo sucinto, os grandes desafios que são colocados pela sociedade ao Estado contemporâneo, como decorrência, por exemplo, da mundialização da economia, formação de novos blocos geopolíticos, no contexto internacional, novas tecnologias e os novos padrões de relacionamento que emergem do cotidiano das sociedades. Tudo isto aumenta a necessidade de legitimação, para os centros responsáveis pela tomada de decisão e para a gestão dos órgãos públicos. Neste sentido, defende a idéia do planejamento estratégico, como uma das possíveis respostas aos novos desafios colocados pela realidade atual.

- 1) O Estado e as mudanças recentes na sociedade;
- 2) O desafio da gestão dos órgãos públicos num mundo em transição; e
- 3) O Planejamento Estratégico como resposta ao desafio da gestão pública.

O Estado e as mudanças recentes na sociedade

Inicialmente, a discussão sobre a gestão nos órgãos públicos nos remete a um questionamento sobre a natureza e o papel do Estado nas modernas sociedades.

Este é um tema complexo, afeto, mais especificamente, à Ciência Política e à Sociologia, que não será aprofundado aqui. Entretanto, convém tecer algumas rápidas considerações, que deverão servir de base para toda a argumentação que se seguirá neste artigo.

Recentemente, o debate sobre a natureza do Estado, nas sociedades contemporâneas, é colocado, por alguns especialistas, como dividindo duas grandes correntes de pensamento: as teses sobre o chamado neoliberalismo, e uma abordagem de cunho marxista (Offe, 1984; Poggi, 1981; Camoy, 1984).

De um lado, a corrente neoliberal advoga uma necessidade de o Es-

tado retirar-se de um conjunto de atividades, consideradas, por esses autores, como típicas da área privada; ao Estado caberiam, ainda, algumas responsabilidades, como, além daquelas ligadas aos âmbitos jurídico normativo e coercitivo, as educacionais - especificamente a educação básica -, as relacionadas à saúde coletiva, e outras afetas às necessidades básicas da população, que precisam ser garantidas. A esse respeito, alega-se que o Estado, atualmente, não tem condições, nem recursos suficientes - uma vez que não se deve ser o gerador ou produtor de bens econômicos propriamente ditos -, e, ainda, que isto não é desejável, pois inibe e controla atividades e iniciativas que devem ficar com os indivíduos e os grupos privados, na linha do liberalismo clássico.

De outro lado, a abordagem tipicamente marxista procura acentuar os conflitos estruturais do Estado nas sociedades contemporâneas; conflito este decorrente da impossibilidade de se compatibilizar duas funções reconhecidas como básicas para esse Estado, a saber: a coordenação do processo produtivo, cuidando para que não sejam levados a um ponto de conflito grave as relações entre o capital e o trabalho, e entre diferentes frações do capital; e, ligado à função anterior, a necessidade de busca de legitimação para o bom desempenho de sua tarefa de coordenação do processo de acumulação de capital. O que é argumentado por esses autores é que as dificuldades

ou a crise do Estado contemporâneo são decorrentes da impossibilidade de que sejam, continuamente, atendidas certas necessidades sociais, cada vez mais crescentes com o aumento das reivindicações e organizações populares e sindicais, por parte deste Estado, sem que, como isso, sejam solapadas as suas próprias bases de legitimidade; isto é, retirar-se da economia ou deixar de atender, agora, certas reivindicações e conquistas sociais implicaria a perda de apoio social, necessário à própria manutenção do poder da autoridade do Estado, inviabilizando a sua estabilidade política.

Para os teóricos marxistas, o Estado não é um árbitro, uma entidade acima dos grupos e interesses da sociedade; mas, ao contrário, é um Estado de classe, que reproduz e consagra, embora de modo dinâmico e mediante inúmeros conflitos, os interesses dos grupos hegemônicos da sociedade. Segundo tais autores, o neoliberalismo é apenas mais uma expressão, mais uma ideologia e força política, oriundas dessa própria contradição básica do Estado atual - de ter que cuidar, a um só tempo, de sua legitimidade e das necessidades de coordenar o processo de reprodução econômica; é uma forma de desobrigar o Estado de atender os benefícios e as conquistas sociais, cada vez mais onerosas e responsáveis por uma decrescente taxa média de lucro das empresas privadas, sem que se potencializem certas frustrações

no interior da sociedade, o que só pode ser feito mediante um intenso trabalho doutrinário e discursivo, que possa justificar, teoricamente, a omissão do Estado.

Já para os teóricos do neoliberalismo, as teses marxistas estão superadas, em face do desfecho do chamado socialismo real e da conseqüente abertura de suas economias para os mercados e a lógica capitalista; quer dizer, para eles, o desafio, agora, não é mais saber que tipo de economia ou sociedade é preferível a que outra, mas como buscar soluções, conjuntamente, para os problemas graves que atingem a todos, entre eles o concenente ao que consideram um superdimensionamento do Estado no mundo contemporâneo.

Junto com estas discussões, surge mais um eixo de controvérsias, que se refere à fragilidade dos Estados nacionais, face à formação dos novos blocos geo-políticos, no cenário mundial, sobretudo com o fim da *guerra fria*. Quer dizer, de um lado o Estado continua sendo visto, para os cidadãos e para cada sociedade em particular, como uma instância importante de solução de problemas locais, e, de outro lado, este mesmo Estado perde a sua força política no contexto internacional, em razão do aumento da importância que passam a assumir os novos blocos geo-políticos.

Enfim, tudo isto dá um pouco o tom da complicada tarefa que têm

os cientistas políticos de hoje para responder a questão básica a respeito da natureza e do papel do Estado nas sociedades contemporâneas.

Contudo, em que pese essa complexidade e controvérsia, entendemos que é o exame da dinâmica das sociedades e de suas novas formas institucionais de organizações e reação, face à natureza das mudanças em curso e à velocidade com que são apresentadas aos indivíduos e grupos sociais, que constitui o caminho mais promissor para desvendar as novas formas, características e relações empreendidas pelo Estado contemporâneo e por seus diferentes órgãos.

Isto implica inverter a forma como, em nosso entendimento, é conduzida a discussão, por cima, da problemática do Estado, evitando-se, inclusive, o aprisionamento oriundo dos esquematismos e do jogo ideológico sobre quem tem mais razão nesse debate - se marxistas ou neoliberais -, que nos parece, nesses termos, uma polêmica infundável e sem destino. Ou seja, propomos recolocar o problema do Estado, da gestão dos órgãos públicos, examinando e aprofundando, antes, ou prioritariamente, a natureza das relações que passam a emergir do interior da sociedade, com todas as suas implicações e conseqüências.

Assim, não se trata, prioritariamente, em nosso entendimen-

to, de saber se o Estado será mais ou menos liberal, mais ou menos comprometido com o social, se estiver organizado desta ou de outra forma - isto nos parece, ainda, um certo viés tecnocrático e impositivo, mesmo que motivado por justas razões ou preocupações sociais. Trata-se, sim, de verificar que novos desafios, em sua multiplicidade de natureza e apresentação, a própria sociedade tem colocado para os nossos governantes, políticos e dirigentes de órgãos públicos.

Nesse sentido, retomando uma idéia de Ackoff (1981) concordamos que o principal papel dos sistemas sociais e políticos é encorajar e facilitar o desenvolvimento de seus membros, em busca de melhores níveis de qualidade de vida e satisfação, de cada um e de todos.

É isto que vemos como a principal tarefa dos dirigentes e da gestão dos órgãos públicos: facilitar, incentivar e buscar o aumento das condições e das capacidades humanas - o que Ackoff (1981) chama de *omnicompetence* - para o atingimento das necessidades e demandas dos indivíduos nas sociedades, e como membros das organizações.

Isto posto, há que se considerar que vivemos num mundo em transição, com grandes mudanças em quase todos os setores da vida social: a informática, os sistemas abertos de informação, com a

integração em redes nacionais e internacionais; o computador no contexto doméstico; os grandes avanços da ciência e da tecnologia - química fina, novos materiais, microeletrônica, robótica, fibra ótica, e engenharia genética, por exemplo; a integração de mercados nacionais; e os novos valores que passam a regular os papéis entre pais, filhos e os casais, são alguns aspectos que ilustram essas mudanças.

Contudo, não é só a natureza e a amplitude dessas mudanças que deve preocupar e ser objeto da atenção dos governantes e administradores do mundo em que vivemos. A velocidade e a rapidez com que tais acontecimentos se dão constituem, também, outro fator extremamente relevante, a ser considerado nessas discussões.

O desafio da gestão dos órgãos públicos, num mundo em transição

Diante de tudo o que foi apresentado anteriormente, e considerando a premissa valorativa que estamos enfocando - no sentido de que se deva buscar e fomentar o pleno desenvolvimento das potencialidades e capacidades dos indivíduos e membros das organizações, coadunado com os objetivos coletivos dessas organizações, ao invés de, meramente, dizer, de modo impositivo, o que tais indivíduos deverão fazer -, entendemos que o grande desafio

da gestão de órgãos públicos, na atualidade, é: proporcionar condições internas favoráveis à discussão, conhecimento e participação dos mais diferentes grupos e pessoas sobre os principais problemas que vivenciam em seu cotidiano, em boa parte afetados pelas mudanças referidas, de modo conseqüente e produtivo. Ou seja, o grande desafio, nessa linha, consiste em procurar abrir espaço para uma maior conscientização e reflexão sobre os problemas relacionados às atividades dos indivíduos, sejam tais problemas originados internamente à organização, ou extremamente, sem que isso se tome um espaço de acirramento das tensões e conflitos internos, bem como entrave para os vários processos decisórios na organização.

Tudo isto requer não só características de liderança dos dirigentes, abertos ao questionamento e às críticas, capacidade de gerar novos fatos e provocar questões, enfim, de tomar iniciativas, sobretudo num momento em que os novos comportamentos e atitudes mais participativos ainda não estejam bem assimilados e compreendidas internamente; mas requer, também, um amplo apoio político e institucional dos vários grupos e setores da organização, visando dar garantia e continuidade a todo um processo discursivo, nem sempre bem recebido, especialmente em contextos mais conservadores - como os referentes aos perfis sociais *reativos*, presos ao passado, ou *inativos*, interes-

sados na manutenção do *status quo*, segundo a terminologia de Russel Ackoff (1981).

Além destes aspectos sociais, políticos e culturais, o desafio apontado anteriormente deve enfrentar um problema de grande complexidade, que tem relação com a própria capacidade de limitação dos indivíduos e grupos sociais para assimilarem mudanças que se processam a um ritmo tão intenso, que não permitem o necessário adensamento cultural de valores e de padrões institucionais, capazes de garantir respostas e ações por parte dos membros e dos dirigentes de órgãos públicos, conseqüentes com as novas e crescentes demandas sociais. Este problema pode estar, inclusive, se refletindo na dificuldade de se estabelecer um eixo teórico mais consensual, afora as questões de natureza ideológica da qual o próprio tema se reveste, a respeito do Estado e de seu papel nas sociedades contemporâneas - ou seja, a velocidade com que a realidade social muda, e o surgimento acelerado de novos e importantes fatos dificultam um entendimento e um maior consenso em torno do assunto.

O Planejamento Estratégico como resposta ao desafio da gestão pública

Finalmente, sem entrarmos em todas as questões conceituais sobre o planejamento estratégico, e

a sua discussão e controvérsia na literatura especializada, entendemos ser este um dos poderosos instrumentos da moderna gestão dos órgãos públicos, capaz de responder aos desafios apresentados no último ponto deste artigo.

De tudo o que se disse até então, ressaltamos que a participação dos envolvidos e afetados pelas decisões nas organizações é um elemento fundamental como estratégia de garantia e legitimidade do próprio órgão.

Nesse sentido, a necessidade de legitimidade crescente do setor público é a marca inconfundível dos tempos em que vivemos. E tal legitimidade não pode significar, aqui, apenas o atendimento e a satisfação dos membros da própria organização, mas, sobretudo, a sua sintonia com os anseios, demandas e principais problemas vivenciados por toda a sociedade, os quais condicionam, em última instância, o cotidiano da organização.

Contudo, o planejamento estratégico não se caracteriza, apenas, por ser um instrumento da administração, construído em bases participativas. Segundo conhecidos autores na área, o planejamento estratégico consiste no processo de formulação de estratégias que, dentro do que se chamou administração estratégica, significa "um enfoque sistemático, a uma responsabilidade importante e cada vez mais essencial da admi-

nistração geral: posicionar e relacionar a empresa (em nosso caso, a organização) a seu ambiente, de modo a que garanta seu sucesso continuado e coloque a salvo de eventuais surpresas” (Asnoff & McDonnell, 1993:15-16)

A necessidade permanente de adaptação da organização a uma sociedade em contínua e rápidas transformações, propondo metas de médio e longo prazos, mediante um processo participativo e ajustado às características internas da organização, são elementos marcantes do processo de planejamento estratégico.

Para tanto, não há uma forma ou um modelo pré-determinado. Isto vai depender das peculiaridades da organização e de todo um conjunto de variáveis e forças políticas em jogo. Porém, os dirigentes dos órgãos públicos têm um papel fundamental nesse processo, ao proporem iniciar a discussão e elaboração da missão, dos objetivos, das metas, ações, recursos e estratégias envolvidas naquilo que a organização, em seu conjunto, aspira e entende ser um ideal importante para ela, no futuro próximo.

O futuro é muito incerto, ainda, e o ritmo das mudanças torna mais sensível esse processo de planejamento, rumo a objetivos e metas previamente definidas. Talvez novas formas e procedimentos precisam ainda ser melhor aprofundadas, em direção aos ideais dos indivíduos e das organizações.

Preocupado com esse problema, e com a necessidade permanente de adaptação dos sistemas sociais a seus ambientes externos, estes mesmos, sujeitos a bruscas e grandes alterações, Ackoff (1981) propõe um outro tipo de planejamento, o *normativo*, o qual deixa em aberto, como objeto de escolha por parte dos grupos e indivíduos que fazem parte da organização, os próprios ideais que devem orientar todo o trabalho de elaboração do planejamento. Contudo, esse é mais um tema que mereceria ser aprofundado em outras oportunidades.

Considerações finais

Com base em tudo o que se procurou apresentar aqui, verifica-se que o momento é de discussão. As certezas são poucas, num momento agudo e rico em novos desafios e oportunidades.

As dificuldades de recursos humanos e financeiros se somam a uma crise de valores, como resultado do próprio ritmo em que se verificam as recentes mudanças em diversos setores da sociedade, da economia à política, dos avanços tecnológicos a um amplo questionamento sobre as várias formas de organização e ação do Estado contemporâneo.

Isto tudo evidencia a importância de se buscar critérios e enfoques teóricos novos, capazes de responder a toda essa dinâmica imposta pela própria realidade.

Os dirigentes de órgãos públicos são, portanto, convidados a participar desse debate e contribuir com a construção de um novo tempo para as nossas instituições.

Isso, porém, requer uma atitude mais aberta e crítica, evitando-se esquemas conceituais enrigecidos e superados. É hora do debate, das discussões e da busca de novos consensos para o entendimento e o funcionamento de nossas organizações públicas. E, nesse sentido, o planejamento estratégico pode ser um caminho promissor.

Bibliografia

- CKOFF, R. **Creating the corporate future**. New York, John Wiley & Sons, 1981.
- ANSOFF, H. I. & McDonell, E. **Implantando a administração estratégica**. São Paulo, Atlas, 1993.
- CARNOY, M. **Estado e teoria Política**. Campinas, Papirus, 1984.
- OFFE, C. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio, Tempo Brasileiro, 1984.
- POGGI, G. **A evolução do Estado Moderno; uma introdução sociológica**. Rio, Zahar, 1981.

Resumen

NUEVAS TENDENCIAS
INSTITUCIONALES EN LA
GESTIÓN DE LOS ÓRGANOS
PÚBLICOS

Presenta, de manera sucinta, algunos puntos relevantes de la actual problemática de gestión de los órganos públicos, enfocando el Estado y los recientes cambios registrados en la sociedad y en el contexto mundial. Pone énfasis

también en el desafío de los órganos públicos en un mundo en transición y la planificación estratégica como respuesta al desafío de la gestión pública.

Abstract

NEW INSTITUTIONAL
TENDENCIES IN THE
ADMINISTRATION OF PUBLIC
ENTITIES

This article presents, generally, some relevant points in today's problems of administration of public institutions, focusing on the State and the recent changes seen in society and in the world context. It also emphasizes the challenge of public institutions in a world in transition and a strategic plan as an answer for public administration.

**João Cláudio Todorov é reitor
da Universidade de Brasília.**
