

RSP

Revista do Serviço Público

vol. 56, nº 3 - Jul/Set 2005 - ISSN:0034/9240

Inovação no governo e no setor público: desafios e implicações para a liderança

Erwin Schwella

Política social, governança e capacidade: reformas e restrições do setor público

James Warner Björkman

Relação indivíduo e instituição total: socialização, controles e coesão internos em uma organização policial

*Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro,
Marcus Vinicius Gonçalves da Cruz e
Eduardo Cerqueira Batistucci*

Ensaio: Interesse, ética e política no serviço público

Cicero Araújo

Ensaio: Cidadania e civilização tecnológica: a mudança de quadros conceituais em formação e educação

Joaquim Coelho Rosa

Entrevista: Serge Alecian e Dominique Foucher – É preciso aprender a transgredir

Reportagem: A difícil arte de gerir pessoas

ENAP

RSP

Brasília – 2005

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

Missão da Revista do Serviço Público

Disseminar conhecimento sobre a gestão de políticas públicas, estimular a reflexão e o debate e promover o desenvolvimento de servidores e sua interação com a cidadania.

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

Presidente: Helena Kerr do Amaral

Diretora de Desenv. Gerencial: Margaret Baroni

Diretor de Formação Profissional: Paulo Carvalho

Diretor de Comunicação e Pesquisa: Celio Y. Fujiwara

Diretor de Gestão Interna: Augusto Akira Chiba

Conselho Editorial

Barbara Freitag-Rouanet, Fernando Luiz Abrucio, Helena Kerr do Amaral, Hélio Zylberstajn, Lúcia Melo, Luiz Henrique Proença Soares, Marcel Bursztyn, Marco Aurelio Garcia, Marcus André Melo, Maria Izabel Valladão de Carvalho, Maria Paula Dallari Bucci, Maria Rita G. Loureiro Durand, Nelson Machado, Paulo Motta, Reynaldo Fernandes, Silvio Lemos Meira, Sônia Miriam

Draibe, Tarso Fernando Herz Genro, Vicente Carlos Y Plá Trevas, Zairo B. Cheibub

Periodicidade

A Revista do Serviço Público é uma publicação trimestral da Escola Nacional de Administração Pública.

Comissão Editorial

Helena Kerr do Amaral, Celio Y. Fujiwara, Paulo Carvalho, Maria Rita Garcia de Andrade, Claudia Yukari Asazu, Mônica Rique Fernandes, Livino Silva Neto

Expediente

Diretor de Comunicação e Pesquisa: Celio Y. Fujiwara
– *Editora:* Claudia Yukari Asazu – *Coordenador-Geral de Editoração:* Livino Silva Neto – *Assessor da Coordenação-Geral de Editoração:* Rodrigo Luiz Rodrigues Galletti – *Revisão:* Luiz Antonio Violin
– *Projeto gráfico:* Livino Silva Neto – *Editoração eletrônica:* Maria Marta da Rocha Vasconcelos.

Revista do Serviço Público. 1937 - . Brasília: ENAP, 1937 - .

v. : il.

ISSN:0034/9240

Editada pelo DASP em nov. de 1937 e publicada no Rio de Janeiro até 1959. A periodicidade varia desde o primeiro ano de circulação, sendo que a partir dos últimos anos teve predominância trimestral (1998/2004).

Interrompida no período de 1975/1980 e 1990/1993.

1. Administração Pública – Periódicos. I. Escola Nacional de Administração Pública.

CDD: 350.005

© ENAP, 2005

Tiragem: 1.000 exemplares

Assinatura anual: R\$ 40,00 (quatro números)

Exemplar avulso: R\$ 13,00

Os números da RSP Revista do Serviço Público anteriores estão disponíveis na íntegra no sítio da ENAP:

www.ena.gov.br

As opiniões expressas nos artigos aqui publicados são de inteira responsabilidade de seus autores e não expressam, necessariamente, as da RSP.

A reprodução total ou parcial é permitida desde que citada a fonte.

ENAP

Fundação Escola Nacional de Administração Pública
SAIS – Área 2-A

70610-900 – Brasília - DF

Telefone: (61) 3445 7096 / 7102 – Fax: (61) 3445 7178

Sítio: www.ena.gov.br

Endereço Eletrônico: editora@ena.gov.br

Sumário

Contents

Inovação no governo e no setor público: desafios e implicações para a liderança Government and public sector innovation: selected leadership implications <i>Erwin Schwella</i>	259
Política social, governança e capacidade: reformas e restrições do setor público Social policy, governance and capacity: public sector reforms and restraints <i>James Warner Björkman</i>	277
Relação indivíduo e instituição total: socialização, controles e coesão internos em uma organização policial The individual-total institution relation: socialization, controls and internal cohesion within a police organization <i>Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro, Marcus Vinicius Gonçalves da Cruz e Eduardo Cerqueira Batitucci</i>	295
<i>Ensaio</i> : Interesse, ética e política no serviço público <i>Cicero Araujo</i>	309
<i>Ensaio</i> : Cidadania e civilização tecnológica: a mudança de quadros conceptuais em formação e educação <i>Joaquim Coelho Rosa</i>	321
<i>Entrevista</i> Serge Alecian e Dominique Foucher – É preciso aprender a transgredir	331
<i>Reportagem</i> A difícil arte de gerir pessoas	341
<i>RSP Revisitada</i> : O estudo da Administração – Woodrow Wilson	349
Para saber mais	367
Acontece na ENAP	368

Inovação no governo e no setor público: desafios e implicações para a liderança

Erwin Schwella

Introdução

Governos e serviços públicos ao redor do mundo vêm enfrentando muitos desafios resultantes do próprio contexto de governar e de prestar serviços. É necessário, dessa forma, implantar políticas e processos inovadores a fim de enfrentá-los, o que requer estratégias e escolhas apropriadas do estilo de liderança, baseadas na compreensão e análise das abordagens de liderança. O propósito deste artigo é esboçar algumas diretrizes sobre as opções de liderança disponíveis, que conduzam a inovações no setor público, em meio às condições dos desafios contextuais.

Para isso, atentou-se para:

- a importância, a natureza e o escopo do contexto público atual, dinâmico, e os desafios que emanam dele;
- os aspectos de inovação no governo e no serviço público para o enfrentamento dos desafios identificados;

- as estratégias e as abordagens de liderança que podem ser funcionais na condução de políticas e processos inovadores e necessários, no sentido de fornecer diretrizes para a escolha da liderança mais apropriada para o atual contexto;
- um resumo e uma conclusão que reflitam as constatações mais importantes sobre o assunto.

Desafios para a liderança pública

A partir do exame da literatura sobre o contexto da liderança pública (ROSENBAUM, 2003, DENHARDT; 1999) e da análise social, tecnológica, econômica, ambiental e política, emergem as seguintes tendências como áreas de desafio:

- *globalização* – é preciso aumentar a compreensão sobre a variedade de novos fenômenos, freqüentemente caracterizados como globalização;
- *complexidade* – deve-se reconhecer o aumento do número de problemas públicos com os quais os governos precisam lidar mais freqüentemente, e sua crescente complexidade; muitas vezes, parece não haver soluções simples ou respostas certas ou erradas para muitos deles;
- *desigualdade* – cresce a distância entre ricos e pobres, tanto em países desenvolvidos, industrializados, como em países em transição;
- *equidade de gênero* – é crítica a necessidade de tratar, em maior profundidade, das questões da igualdade de gênero, especialmente no que se refere às oportunidades educacionais, em todas as sociedades;
- *diversidade* – cresce a incorporação de normas em respeito à diversidade cultural em todos os setores da sociedade, com o conseqüente aumento das demandas de representação direta de interesses culturais e étnicos e de legados nos processos da administração pública e da governança;

- *boa governança* – verifica-se um movimento significativo no sentido da democratização política, com ênfase crescente no comportamento ético do governo, na transparência da administração pública e na *accountability*;

- *capacidade* – verifica-se o enfraquecimento gradual da capacidade do Estado e, em alguns casos, a sua desintegração real;
- *erosão da confiança* – vê-se, de um lado, a diminuição da confiança nas instituições do governo e, de outro, o crescimento da integração multinacional, conduzindo a uma maior desintegração da capacidade do Estado-Nação;

- *reforma administrativa* – devem-se buscar continuamente soluções ideais para as estruturas e o funcionamento dos sistemas de implementação de políticas e de prestação de serviços. Essa busca resultou, recentemente, na abordagem do *New Public Management*, que enfatiza opções provenientes do mercado, para atender às necessidades das políticas públicas, vinculadas a aumentos significativos na utilização de instituições privadas ou sem fins lucrativos, e/ou outras “soluções” para a execução de programas públicos;

- *empowerment e aumento da capacidade local* – cresce o interesse pela descentralização de instituições de governança e a expansão da capacidade local de governança;

Segue, agora, uma discussão mais aprofundada desses desafios.

O desafio da globalização

David Held e Anthony McGrew, em *Entry for Oxford Companion to Politics*, 1999, oferecem a seguinte definição de globalização: “A globalização pode ser concebida como um processo (ou conjunto de processos) que incorpora uma transformação na organização *espacial* das relações e transações sociais, expressa em fluxos e

redes transcontinentais ou inter-regionais de atividade, interação e poder”.

Esses autores explicam suas características mais detalhadamente, afirmando que a globalização é caracterizada por quatro tipos de mudanças. Em primeiro lugar, envolve um *alongamento* de atividades sociais, políticas e econômicas para além de fronteiras, regiões e continentes. Em segundo lugar, é marcada pela *intensificação* ou magnitude crescente da interconectividade e dos fluxos de comércio, investimentos, finanças, migração, cultura, etc. Em terceiro lugar, pode ser associada a uma *aceleração* de interações e processos globais, visto que o desenvolvimento de sistemas mundiais de transportes e comunicações aumenta a *velocidade* da difusão de idéias, bens, informações, capital e pessoas. E, em quarto lugar, a crescente *extensão*, *intensidade* e *velocidade* das interações globais podem ser associadas ao seu *impacto* cada vez mais profundo, de modo que os efeitos de eventos distantes podem ser altamente significativos em outras partes, e o desenrolar de fatos em locais específicos podem vir a ter consequências globais consideráveis. Nesse sentido, os limites entre as questões domésticas e os assuntos globais tornam-se cada vez mais fluidos. Em suma, a globalização pode ser concebida como a expansão, a intensificação, a aceleração e o impacto crescentes da interconectividade mundial.

De acordo com Smith e Naim (2000), as lideranças públicas devem estar cientes de três conjuntos de questões cruciais a respeito da globalização, a saber: interesses, equidade e governança.

A globalização rende-se, às vezes, às poderosas forças da natureza, quando, por exemplo, forças naturais, tais como inundações, terremotos, secas ou doenças e fome, transcendem as fronteiras nacionais e geram resultados globais. Mais freqüentemente, entretanto, a globalização

está relacionada a ações e comportamentos deliberados e baseados em interesses, e não resultantes do acaso ou da natureza. Assim, muitas das forças mais significativas são impulsionadas por poderosos interesses públicos e privados, que terão de ser reconhecidos pelos dirigentes públicos nas ações de governança.

As questões em torno da equidade decorrem do fato de que a globalização carrega consigo uma distribuição altamente

**“Líderes devem,
ao invés de tentarem
dar respostas, fazer
perguntas difíceis;
ao invés de orientar
para papéis usuais;
‘desorientar’ ; ao
invés de abrandar
os conflitos, trazê-los
à tona; ao invés de
manter as normas,
desafiar o tradicional.”**

desigual de custos e benefícios, resultando, de modo geral, numa exacerbação adicional das desigualdades em termos de riqueza, consumo e poder dentro dos países e entre eles. A interdependência criada pela globalização é significativamente assimétrica, permitindo que alguns se beneficiem e prosperem, enquanto outros sofrem. Os que se beneficiam tendem a abraçar os efeitos dela, enquanto os que ainda são prejudicados

opõem-se a ela desesperadamente. Parecem que a distância entre países ricos e pobres está aumentando – a África, em especial, parece estar continuamente do lado perdedor, enquanto os países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) prosperam. Essa crescente disparidade é cada vez mais acompanhada de descontentamento e convulsão potencial e real à medida que ela afeta as pessoas de modo mais desigual. Isso cria novos e diferentes desafios para a liderança pública em busca da boa governança, que parecem não ser solucionáveis por meio de políticas e ações já adotadas.

A globalização tem impacto significativo sobre o Estado e a governança. Em relação ao primeiro, ela pode tanto prejudicar sua legitimidade e capacidade como conferir-lhe nova capacidade. Quando os Estados falham, o remédio é voltar-se para outros Estados para que estes intervenham, fornecendo ajuda na reconstrução e no desenvolvimento daqueles. De certa forma, a necessidade e as expectativas relativas à ação estatal estão aumentando, e a legitimidade para uma atuação fora de seu território pode aumentar. Um exemplo é a diplomacia sul-africana e suas iniciativas em missões de paz, juntamente com outros parceiros na África.

Também é uma realidade que distintos atores não estatais competem hoje por autoridade e influência que já pertenceram exclusivamente aos Estados. Entre eles encontram-se corporações multinacionais, bem como movimentos sociais globais de ONGs e instituições da sociedade civil. Existem também redes fluidas e em constante mutação, hoje, operando nas áreas da política pública (*policy*), da economia, na esfera socioambiental e tecnológica, bem como na arena do jogo político (*politics*) das instituições mundiais. A dinâmica entre esses aspectos da globalização sobrecarrega a

capacidade de os Estados administrarem sozinhos esse fenômeno ou controlarem unilateralmente os impactos decorrentes dele.

O desafio da complexidade

Os problemas enfrentados pelos dirigentes públicos tornam-se cada vez mais complexos (ROSENBAUM, 2003). Alguns deles são altamente técnicos, como, por exemplo, entender e lidar com as causas do aquecimento global. Outros podem ser suscetíveis a diferentes interpretações ideológicas, como o possível impacto da redução de impostos na promoção do crescimento econômico, o que conduz a diagnósticos e a possíveis cursos de ação controversos.

Não há, afirma Rosenbaum (2003), solução fácil para problemas públicos complexos, considerando que se requer esforço conjunto e coordenado de grupos díspares e de atores diversos, muitas vezes distantes em termos concretos e ideológicos.

Smith (2002) enfatiza as dimensões da complexidade na liderança pública. Segundo ele, não é apenas a substância da política pública que é complexa. As questões são interligadas e as políticas são mais e mais difíceis de serem explicadas para o público. O poder é cada vez mais dividido e fragmentado entre os níveis mais altos de governança das organizações internacionais, entre os níveis subordinados do governo, que exigem maior voz e influência, e entre a sociedade civil e o setor privado. Isso se agrava pela simultaneidade dos fenômenos, gerando uma complexidade que parece insuperável, o que cria problemas para todos, especialmente para países em desenvolvimento e países pequenos.

O desafio da desigualdade

No ano 2000, quando líderes mundiais se reuniram na Cúpula do Milênio das

Nações Unidas, os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio foram aceitos como valores que devem nortear o desenvolvimento global. Os oito objetivos, que, por si só, já criam muitos desafios para a liderança pública, são:

- 1) erradicar a extrema pobreza e a fome;
- 2) atingir o ensino básico universal;
- 3) promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres;
- 4) reduzir a mortalidade infantil;
- 5) melhorar a saúde materna;
- 6) combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças;
- 7) garantir a sustentabilidade ambiental;
- 8) estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento.

Todos esses objetivos também estão relacionados ao desafio da desigualdade. O foco nessa questão deve levar em conta duas dimensões. A primeira delas refere-se às desigualdades entre os países. A segunda, às desigualdades que existem dentro de determinado país.

Ademais, a igualdade de gênero está claramente associada ao aumento do desenvolvimento e à melhoria da qualidade de vida dos cidadãos. Assim, a erradicação dessa desigualdade representa um sério e importante desafio à inovação na liderança pública.

O desafio da diversidade

Há uma diversidade crescente em muitas sociedades e isso, em parte, é o resultado de deslocamentos populacionais e da migração global. Tal fato, por sua vez, vem estimulando a demanda pelo reconhecimento, por toda a parte, da diversidade étnica e cultural nas esferas política e econômica.

De acordo com Denhardt (1999, p. 4-5), ocorrem continuamente mudanças demográficas e socioculturais, ampliando a

diversidade e a possibilidade de conflitos potenciais. É necessário criar, manter e preservar um sistema em que todos os tipos de pessoas possam, dentro da lei, perseguir suas diversas visões do bem comum e, ao mesmo tempo, alcançar o tipo de acomodação mútua que torna um sistema social tolerável e viável. O jogo de interesses conflitantes, numa estrutura em que existe um fim comum e compartilhado, é parte do cenário essencial de uma sociedade livre.

É sempre mais difícil governar e conduzir uma sociedade plural do que uma sociedade homogênea, um desafio que dirigentes públicos enfrentarão cada vez mais no futuro, o que lhes demandará facilitar, de forma inovadora, a construção de grupos e redes de interesses variados que possam atuar efetivamente na resolução dos problemas públicos. Nesse processo, a liderança pública deverá promover o pluralismo, criar oportunidades para a discordância construtiva, preservar as especificidades de indivíduos e grupos e oferecer oportunidades para que grupos diversos compartilhem a definição dos caminhos futuros da comunidade.

O desafio da boa governança

De acordo com a Comissão Econômica das Nações Unidas para a África (UNECA, 1999), a governança é definida como o uso do poder e dos recursos políticos, econômicos e administrativos para gerir uma nação. Com base nessa definição, a boa governança refere-se à gestão eficiente e eficaz de recursos e problemas públicos e do atendimento às necessidades essenciais da sociedade.

A boa governança e a gestão pública saudável representam importantes mecanismos de transformação social e formam a base das economias bem-sucedidas. São seus indicadores:

- o empenho do Estado no sentido de minimizar a incidência de conflitos sociais e da violência da comunidade, contendo e reduzindo seus impactos e instituindo mecanismos de promoção da paz, estabilidade política e segurança. As medidas preventivas incluem: acesso equitativo ao poder político e a oportunidades econômicas para todos os cidadãos, tratamento justo e equitativo para todas as regiões e grupos populacionais no que se refere a questões de interesse público, bem como a descentralização da autoridade e a “devolução” (*devolution*) do poder dentro do sistema;

- o estabelecimento e o fortalecimento dos fundamentos jurídicos e institucionais do direito e do constitucionalismo: até que ponto as instituições-chave da governança – o Judiciário, o Legislativo e o Executivo – estão funcionando de forma eficaz, exercendo seu papel de pesos e contrapesos;

- a eficácia, a equidade e a capacidade de resposta das agências públicas às necessidades de todos os cidadãos, indicador que avalia o quanto o sistema de gestão pública é percebido como eficaz, *accountable*, transparente e íntegro.

- a participação popular nos processos políticos, econômicos e sociais, que inclui a liberdade de associação e de expressão, a existência de ambientes que viabilizem iniciativas e atividades dos cidadãos e o incentivo ao desenvolvimento de organizações viáveis da sociedade civil;

- a pronta disponibilidade e o livre fluxo de informações para a promoção da discussão pública de questões e políticas nacionais. Isso possibilitará a prática da *accountability* e a correta e mais justa aplicação da lei, de modo a possibilitar o livre funcionamento das instituições sociais de vigilância.

A busca pela boa governança é uma das atuais “megatendências” e um dos

desafios da liderança pública. O mero desejo de melhorar a governança, contudo, não significa que ela simplesmente emerge ou seja implantada, tratando-se, pois, de um processo complexo e difícil.

Rosenau (1997) argumenta que tal dificuldade pode ser decorrente do fato de os Estados terem perdido parte de sua dominância anterior sobre o sistema de governança e de haver reduzido sua capacidade de evocar o cumprimento [da lei] e de governar de forma eficaz. Estados em desenvolvimento são especialmente limitados em relação a recursos ou instituições necessárias para a governança em si – e mais ainda em relação à boa governança – ou seja, estabelecer e sustentar uma boa governança pode ser ainda mais difícil nos Estados em desenvolvimento, que dispõem de recursos limitados, do que nos Estados mais ricos e desenvolvidos.

O desafio da capacidade

Estados-Nação são cada vez mais questionados em relação a seu poder, a sua autoridade e até mesmo a sua soberania. Rosenau (1997, p. 58-65) argumenta que isso pode ser parcialmente atribuído às transformações mundiais. Os Estados estão sofrendo perda de autoridade, o que não significa que não mais detenham seu papel: eles atuam, adaptam-se e podem até adquirir novas competências para lidar com as questões globais transnacionais.

As circunstâncias globais manterão a tendência à diminuição da capacidade de os Estados serem decisivos e eficazes. Não sairão do cenário global, mas tornar-se-ão mais e mais vulneráveis. Se menos eficazes, contribuirão para maior e mais difundida turbulência.

Essa mudança perturba continuamente a política mundial e infunde, no cenário

global prevalecente, uma aura de grande incerteza em relação à capacidade dos Estados. Eles ainda existem, mas não mais são os atores-chave; têm de competir e cooperar com os demais atores que operam no complexo contexto multiinstitucional vigente. Portanto, não é de estranhar que a capacidade dos Estados esteja minguando.

O desafio da liderança pública é muito bem captado por Smith (2002, p. 6), que afirma que o “murchar” dos Estados ainda não é iminente ou próximo: ele continuam sendo os atores-chave nas negociações e instituições internacionais. Estados e líderes públicos, contudo, têm de operar, de forma significativamente diferente, em redes compartilhadas, com outros atores. Os líderes públicos devem levar isso em consideração e adaptar sua liderança de modo a lidar com essa realidade.

O desafio da erosão da confiança

Denhardt (1999, p. 4) afirma que há uma erosão da confiança nas instituições tradicionalmente estruturadas, incluindo as do Estado, que estão alcançando proporções de crise em todo o mundo. Esse autor suspeita que parte do problema seja uma questão de alienação. As pessoas sentem que as instituições sociais estão fora de controle – elas seriam lideradas por pessoas não qualificadas, com valores muito diferentes dos das pessoas “de fora”. As instituições não pareceriam autênticas e, do ponto de vista de seus eleitores e clientes, “a ficha parece não lhes cair”. Esse juízo de não-autenticidade recai sobre indivíduos e sobre as regras que orientam seus comportamentos, bem como sobre todas as instituições, tais como o trabalho organizado, a mídia, a igreja, as empresas, os governos e os órgãos da administração pública.

É importante ressaltar que a decrescente confiança nas instituições sociais, inclusive as públicas, é apenas parcialmente explicada pela deficiência de seu desempenho, real ou percebida. Assim, uma melhora no desempenho não necessariamente representará uma melhorara nos níveis de confiança nas instituições e nas ações públicas. Isso complica o desafio da liderança, na medida em que os líderes públicos têm de lidar também com questões que vão além do desempenho e são avaliados com base em expectativas e percepções, ao invés de medidas estritamente objetivas.

O desafio da reforma administrativa

A citação seguinte, retirada de um texto de Woodrow Wilson¹, publicado em junho de 1887, no *Political Science Quarterly*, mostra que a reforma administrativa é um desafio antigo.

“[...] Devemos considerar a reforma do serviço público civil, em sua fase atual como um simples prelúdio a uma reforma administrativa mais completa. Estamos agora retificando formas de nomeação; devemos prosseguir para melhor ajustar as funções executivas e prescrever melhores métodos de ação e organização do Executivo. A reforma do serviço público não é, assim, senão uma preparação de espírito para o que se deve seguir. Ela está limpando a atmosfera moral da vida oficial pelo estabelecimento da santidade do serviço público como uma responsabilidade cívica, e tornando o serviço sem faccionismo político, está abrindo caminho à assemelhação com os serviços da iniciativa privada.

Serenando os seus estímulos, torna-o capaz de aperfeiçoar seus métodos de trabalho.”

No mesmo artigo, encontra-se outra citação famosa: “Está-se tornando cada vez mais difícil administrar uma Constituição do que formulá-la”.

O *New Public Management (NPM)* não é nada mais do que a manifestação mais recente desse fenômeno duradouro, que é a reforma administrativa. A descrição conceitual e a justificativa intelectual da abordagem *NPM* como tentativa de prescrever sobre como liderar e administrar os interesses do público de acordo com os interesses públicos encontram-se no trabalho *Reinventando o governo* como o espírito empresarial está transformando o governo (*Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming government*), de autoria de Osborne e Gaebler e publicado em 1992. Trata-se de retrato intelectual da vontade política e das ações executivas e administrativas tomadas durante a administração Reagan e o governo Thatcher nos EUA e no Reino Unido, respectivamente. O *NPM* também tornou-se muito próximo a um paradigma mundial dominante – apesar de sujeito a uma crítica intelectual crescente – em termos de teoria e prática das liderança e administração públicas.

De modo geral, essa abordagem afirma que o público será mais bem atendido por sistemas de governança e de prestação de serviços que introduzam noções de mercado e de gerenciamento em suas estruturas e funcionamento. Há preferência por metodologias e ações do setor privado que exijam estratégias de privatização, terceirização (*outsourcing*) e comercialização, no lugar da prestação de serviços operada pelo Estado ou pelo governo.

Ela foi cuidadosamente analisada e também criticada por diversos autores, incluindo Frederickson (1996), Denhardt e Denhardt (2000) e Pollitt e Bouckaert (2000). As críticas questionam a funcionalidade, a aplicabilidade, a transferibilidade e a pretensão de universalidade da *NPM*, com base na suposta falta de fundamentação teórica, para que a abordagem seja bem-sucedida em contextos públicos, bem como na deficiência de evidências empíricas do sucesso alegado por seus defensores.

A manifestação da reforma administrativa sob forma da *NPM* ilustra os contínuos e complexos desafios de inovação, que se apresentam na busca pela melhor forma de liderar, organizar e prestar serviços em nome do interesse público.

O desafio do *empowerment* e da capacidade local

Rosenbaum (2003) mostra que há exemplos, em toda parte, de que se exerce hoje maior pressão para se construir ou fortalecer instituições locais e sistemas de governança e de prestação de serviços descentralizados. Essa tendência pode ser explicada pelo que Rosenau (1997) denomina de “subgrupismo”.

O “subgrupismo” reflete as afinidades profundas que as pessoas mantêm em relação a associações, comunidades, organizações e subculturas às quais elas já estiveram vinculadas. Os subgrupos, tais como partidos políticos, grupos étnicos, sindicatos, sociedades profissionais e congregações religiosas, podem evocar e utilizar forças significativas de afiliação e criar tendências em direção à descentralização.

A existência de governos descentralizados e a prestação de serviços também descentralizados geram sentimentos de responsabilidade pela coisa pública, a

percepção de que há oportunidades locais e a possibilidade de *accountability* da liderança mais próxima. Contudo, também levanta questões sobre a disponibilidade e a qualidade dos recursos locais, inclusive a existência de lideranças competentes e experientes, o desafio à liderança pública em termos de suprimento e alocação de recursos, sem falar no desenvolvimento de líderes públicos de qualidade, de modo a aumentar a descentralização.

Aspectos selecionados da inovação no setor público

A inovação e a liderança para a inovação atualmente são duas constantes quando o assunto é governança e administração. Há vários motivos para tanto: fatores de pressão interna e externa, tais como o desenvolvimento de novos conhecimentos e tecnologias, como, por exemplo, as novas tecnologias de informação, e a necessidade de inovação e mudança gerada pelos desafios contextuais já mencionados. Esse ponto de vista é bem resumido por Owusuansah e outros (s.d., p. 1), que afirmam:

“[...] a organização do setor público hoje enfrenta demandas sem precedentes por parte da sociedade, que se torna dia a dia mais complexa e interdependente. O setor público numa sociedade moderna é cada vez mais afetado pelo ambiente no qual opera, transformando-se em um sistema aberto com contínuas relações de troca, no qual também se testemunham mudanças rápidas nas relações entre funcionários públicos e seus clientes. O ambiente externo das organizações do setor público agora pode ser caracterizado como altamente turbulento, o que implica um

conjunto de condições cada vez mais dinâmicas, hostis e complexas”.

Os autores ainda argumentam que tentativas anteriores de lidar com tais complexidades e turbulências focaram a reforma como estratégia. Contudo, a natureza e o escopo dos atuais – e complexos – desafios passaram a exigir novo enfoque na inovação, um processo de criar algo novo que seja significativo

***“Daniel Goleman
relata que o QE é duas
vezes mais importante
do que as habilidades
técnicas e o QI para um
desempenho excelente
em cargos de todos os
níveis. Há, portanto,
um vínculo entre o
sucesso organizacional
e o nível de QE da
liderança da
organização.”***

para um indivíduo, um grupo, uma organização, uma empresa ou uma sociedade. Na atual sociedade, baseada no conhecimento, as soluções inovadoras tornam-se imperativas e freqüentemente oferecem vantagens competitivas ao inovador.

Disso emerge a seguinte questão: quais as abordagens e as estratégias de liderança que irão melhor atender às necessidades óbvias de inovação?

Abordagens e estratégias de liderança para a inovação no setor público

A inovação é um imperativo para lidar com os desafios do contexto atual e, nesse sentido, a liderança deve ser exercida de modo a incrementá-la.

Nesta seção, tratar-se-á do conceito de liderança pública e far-se-á uma descrição e uma classificação das abordagens de liderança. A partir desse pano de fundo, procurar-se-á retratar as que podem ser ideais para a liderança em contextos que exigem soluções inovadoras.

O que se trará primeiramente é o que se encontra na atual literatura sobre o tema. Todas as abordagens tentam fornecer prescrições para comportamentos e ações de liderança, e mais detalhes são fornecidos por Dubrin (2004). A discussão que se segue é uma versão adaptada.

Em segundo lugar, serão apresentados dois modelos analíticos, utilizados para fornecer algumas diretrizes sobre como lidar com desafios em face dos elementos contextuais. O primeiro deles utiliza a natureza do problema como base para a análise e oferece diretrizes para a ação de liderança. O modelo baseia-se no trabalho de Heifetz (1994), que faz uma distinção entre problemas técnicos e adaptativos. O segundo é o sugerido por Aardema (2004), que elabora um modelo para a ação do líder, que depende dos desafios: se emanam do exterior ou do interior e se exigem manifestações mais duras ou suaves.

A literatura sobre liderança traz muitas tentativas de sistematização dos vários estudos sobre o tema, geralmente classificadas como “abordagens da liderança”. Normalmente cada uma delas fornece análise e explicações sobre liderança a partir de perspectiva focal, bem como

algumas recomendações sobre o tipo ou o estilo que deve ser seguido pelos líderes a fim de serem bem-sucedidos. Para os fins deste trabalho, foram identificadas as abordagens de liderança que se seguem.

A abordagem dos traços ou das características de liderança – Segundo essa abordagem, os líderes nascem com certas características que os tornam líderes. Inicialmente, são vinculadas a aspectos físicos, tais como ser ou não atraente, e/ou a traços de personalidade, tais como a inteligência.

A tentativa mais atual de encontrar, prescrever e cultivar tais características relaciona-se à busca pela inteligência emocional. Daniel Goleman, tido como um dos principais especialistas na aplicação do quociente emocional (QE) no trabalho, relata sua pesquisa sobre o assunto na edição de janeiro de 2004 do *Harvard Business Review*. Ele constatou que, nos cálculos da proporção de habilidades técnicas, de QI e de QE necessários para um excelente desempenho, o QE demonstrou ser duas vezes mais importante do que os demais para cargos de todos os níveis. Portanto, há um vínculo entre o sucesso organizacional e o nível de QE da liderança da organização.

Os líderes podem desenvolver seu QE nas seguintes áreas:

- *auto-consciência*: requer o cultivo de profundo entendimento de suas próprias emoções, forças, fraquezas, necessidades e impulsos;
- *auto-regulação*: requer o controle e a administração de seus impulsos normais, de modo a não se tornar prisioneiro deles;
- *motivação*: requer a vontade de realizar pelo prazer da realização;
- *empatia*: requer levar cuidadosamente em conta os próprios sentimentos juntamente com outros fatores, ao serem tomadas as decisões;

• *habilidades sociais*: requerem habilidades para relacionar-se com outros, essencial para o estabelecimento de redes bem-sucedidas.

De acordo com Goleman (2004), o QE pode e deve ser aprendido pelos potenciais líderes por meio da dedicação e, feito isso, sólidas recompensas virão para o indivíduo e a organização.

A abordagem comportamental de liderança – Os líderes deveriam pensar e agir de modo a assegurar que a equipe que realiza o trabalho funcione bem como equipe e, ao mesmo tempo, garantir a realização do trabalho em si. Motivar a equipe constitui um comportamento orientado para as relações, enquanto realizar o trabalho é tido como um comportamento orientado para a tarefa. Recomenda-se a um líder bem-sucedido que não negligencie nenhum desses aspectos.

A abordagem situacional ou contingencial de liderança – Por essa abordagem, o líder utiliza a abordagem comportamental de liderança como ponto de partida, mas argumenta posteriormente ser desnecessário focar as relações e as tarefas em toda e qualquer circunstância ou em todos os momentos. A recomendação é que, dependendo das variáveis situacionais – a natureza da tarefa, o relacionamento entre o líder e os membros e o poder que a posição ocupada pelo líder lhe confere –, o líder pode deslocar o foco ou sobre a tarefa, ou sobre os relacionamentos, ao invés de ser em ambos ao mesmo tempo.

A abordagem transformacional ou neo-carismática de liderança – Essa abordagem exige, segundo Anderson (1992), que os líderes se preocupem continuamente com um processo no qual o destino organizacional, os produtos e o trabalho ocorram:

• pela criação e pelo compartilhamento de uma visão poderosa da organização e para ela;

• pela inspiração da organização como um todo, por meio, entre outros, da comunicação persuasiva em direção àquela visão;

• pelo planejamento concreto dos meios para a realização da visão e de sua implementação de modo eficaz e eficiente;

• pela formação de equipes, de modo a criar e manter equipes fortes;

• pela motivação de todos;

• pela reciclagem de informações e conhecimento após uma avaliação do esforço organizacional, de forma a assegurar a melhora contínua do desempenho por meio de processos de mudança, adaptação e revisão.

A abordagem do aprendizado social de liderança – Vinculada à etapa de reciclagem da abordagem transformacional, essa abordagem exige que as organizações continuamente aprendam e experimentem a fim de melhorar sua capacidade e seu desempenho. Os líderes não devem, portanto, ser diretivos e autoritários, mas facilitadores, criando espaços para a experimentação e a aprendizagem. O pressuposto é que alguns dos problemas enfrentados pelas organizações são tão complexos que não há respostas fáceis ou simples para eles – são problemas de caráter adaptativo e não exatamente técnico. Os líderes devem, assim, facilitar a aprendizagem de sistemas, grupos, equipes e indivíduos, possibilitando a aquisição de novas competências que a organização e seus membros não possuíam inicialmente. Heifetz (1994) denomina esse tipo de liderança de “liderança sem autoridade”.

Tais abordagens provêm os líderes de algumas visões sobre a liderança como modelos analíticos e trazem alguns elementos prescritivos, que podem ser utilizados como orientação. Assim, em princípio, aqueles que seguem as recomendações

deveriam, sendo válida a abordagem, ser líderes mais competentes do que os líderes que não as seguem.

Melhorar o comportamento de uma liderança competente com base na reflexão e na análise necessárias à inovação também é o foco dos trabalhos de Heifetz (1994), Heifetz e Laurie (1997) e Aardema (2004).

Heifetz (1994, p. 2) apresenta o seguinte *insight* no prefácio ao seu trabalho:

“[...] em uma crise, tendemos a buscar o tipo errado de liderança. Buscamos alguém com respostas, decisões, força e um mapa para o futuro, alguém que saiba aonde deveríamos estar indo, em suma, alguém que possa transformar problemas difíceis em fáceis. Porém, os problemas, como os dos distúrbios de Los Angeles, não são simples. Ao invés de buscar salvadores, deveríamos buscar lideranças que nos desafiem a enfrentar os problemas para os quais não há soluções simples e indolores –

problemas que exigem que aprendamos novas formas de agir”.

Em oposição a esses tipos de problema – que podem ser denominados problemas adaptativos –, os líderes enfrentam, muitas vezes, problemas técnicos. Enquanto aqueles são difíceis de descrever e de definir, e, portanto, não são facilmente solucionáveis, estes são geralmente bem definidos e podem ser abordados com base na experiência anterior.

Lidar com problemas adaptativos pede diferentes ações e utiliza diferentes competências: ao líder exigem-se reflexão e análise, associadas a competências de facilitação, que permitam o aprendizado, ao invés de atitudes diretivas ou de comando.

Heifetz e Laurie (1997, p. 128) estabelecem uma diferença no trato de problemas adaptativos e de problemas técnicos/rotineiros, conforme se vê no Quadro 1, ligeiramente adaptado.

De acordo com esses autores, os problemas adaptativos são, portanto,

Quadro 1 – Tratamento, pelas lideranças, de problemas técnicos/rotineiros em contraste com tratamento de problemas adaptativos

Responsabilidades	Situação-problema	
	Técnico/rotineiros	Adaptativo
Direção	Definir problemas e fornecer soluções	Identificar o desafio de adaptação e identificar questões-chave
Proteção	Proteger a organização de ameaças externas	Permitir que a organização sinta as pressões externas, dentro de amplitude que ela possa suportar
Orientação	Esclarecer os papéis e as responsabilidades	Desafiar papéis atuais e resistir à pressão para definir novos papéis rapidamente
Administrar conflitos	Restaurar a ordem	Expor o conflito ou deixá-lo emergir

problemas sistêmicos, para os quais não existem respostas prontas. Em face deles, as pessoas e as organizações precisam ser mobilizadas para um processo de aprendizagem pelo qual irão adaptar seus comportamentos a fim de progredir sob condições de incerteza e turbulência. Isso exige real competência de liderança por parte dos líderes e não simplesmente capacidade autoritária. Exercer essa competência de efetiva liderança não é fácil, por dois motivos:

a) Para que a mudança aconteça, os líderes devem quebrar padrões antigos de comportamento, ou seja, oferecer liderança na forma de solução. Os líderes acham difícil, na medida em que eles, muitas vezes, conquistaram suas posições com base em suas competências, assumir responsabilidades e fornecer soluções. Ao se depararem com problemas adaptativos, o foco precisa ser transferido para as pessoas: as soluções não estão nas mãos dos líderes, mas na inteligência coletiva das pessoas, em todos os níveis. Elas precisarão uns dos outros como recursos, ultrapassando suas fronteiras, na medida em que aprendem seus próprios caminhos em direção às soluções.

b) Mudanças adaptativas são angustiantes para as pessoas que estão passando por elas, um aspecto que merece atenção ao se lidar com problemas adaptativos. Tais situações exigem assumir novos papéis, relacionamentos, comportamentos e abordagens em relação ao trabalho. As pessoas não devem esperar que seus líderes lhes apresentem soluções, como costumam fazer, e a expectativa de que eles devem sempre fornecer as respostas precisa ser desaprendida. Os líderes, por sua vez, ao invés de esforçarem-se para atender à expectativa de dar respostas prontas, devem fazer perguntas difíceis; ao invés de proteger as pessoas de ameaças externas, devem expor as pessoas às pressões da

realidade, a fim de estimulá-las a se adaptarem; ao invés de orientar as pessoas para seus papéis usuais, devem desorientá-las, de modo que novos relacionamentos funcionais possam desenvolver-se; ao invés de abrandar os conflitos, devem trazer os problemas à tona; ao invés de manter as normas, devem desafiar o tradicional e ajudar os outros a fazerem a distinção entre valores imutáveis e meros processos históricos, aos quais é necessário renunciar.

Heifetz e Laurie (1997) ditam seis “princípios” para o exercício da liderança em meio a problemas adaptativos. São eles:

- *ir para fora* refletir e ver os padrões sistêmicos mais amplos da organização e a sua dinâmica, ao invés de agir de forma diretiva;

- *identificar o desafio adaptativo*. facilitar o processo de descrever, definir e analisar as reais ameaças enfrentadas pela organização, ao invés de meramente perceber os sintomas óbvios;

- *moderar a angústia*. liderar e facilitar um equilíbrio delicado, de modo a fazer com que as pessoas sintam as pressões que exigem mudanças, sem que sejam sufocadas por elas;

- *manter atenção disciplinada*. focar o esforço do grupo em relação ao problema e limitar possíveis manobras de absentismo, tais como a busca de bode expiatório, a negação, os ataques pessoais e a tendência de focar meramente as questões técnicas em detrimento do problema adaptativo;

- *devolver o trabalho às pessoas*. assegurar que todos – e não apenas os líderes e gestores – assumam a responsabilidade de engajar-se e de estar às voltas com problemas adaptativos, a fim de desenvolverem novas competências e a confiança para lidar com elas;

- *proteger as vozes de liderança vindas de baixa*. deve-se dar voz a todas as pessoas

dispostas a experimentar e a aprender, incluindo vozes “originais”, ou seja, aquelas pessoas criativas que costumam desviar a atenção, e os alardeadores, que normalmente são ignorados ou intimados ao silêncio. É também necessário dar cobertura às pessoas que apontam falhas e contradições na organização.

Ao liderar em contextos de problemas adaptativos, muitas vezes comete-se o clássico erro de tratá-los como técnicos. A melhor alternativa é perceber que, nessas situações, à liderança requer-se uma estratégia de aprendizagem: o papel do líder é envolver as pessoas no enfrentamento do desafio, proceder a ajuste de valores ao mudar perspectivas e aprender novos hábitos. É difícil, crêem os líderes, realizar a mudança de um estilo ativo e diretivo para um estilo direcionado para a facilitação da

aprendizagem, mas trata-se de um imperativo, a fim de cultivar, em conjunto, novas competências para lidar com problemas adaptativos e, com o tempo, transformá-los em problemas técnicos.

As competências para liderar com sucesso, utilizando-se essa abordagem, são, portanto, de natureza facilitadora e não diretiva. Os líderes devem cultivá-las conscientemente, caso pretendam lidar com problemas adaptativos.

Aardema (2004) propõe esquema analítico complementar e útil, que indica diferentes ações e competências necessárias aos líderes. Ele afirma que os líderes necessitam, às vezes, envolver-se em questões “suaves” (*soft issues*) e “duras” (*hard issues*), que emanam da organização, interna ou externamente. Ele combina esses quatro elementos em uma tipologia de quatro

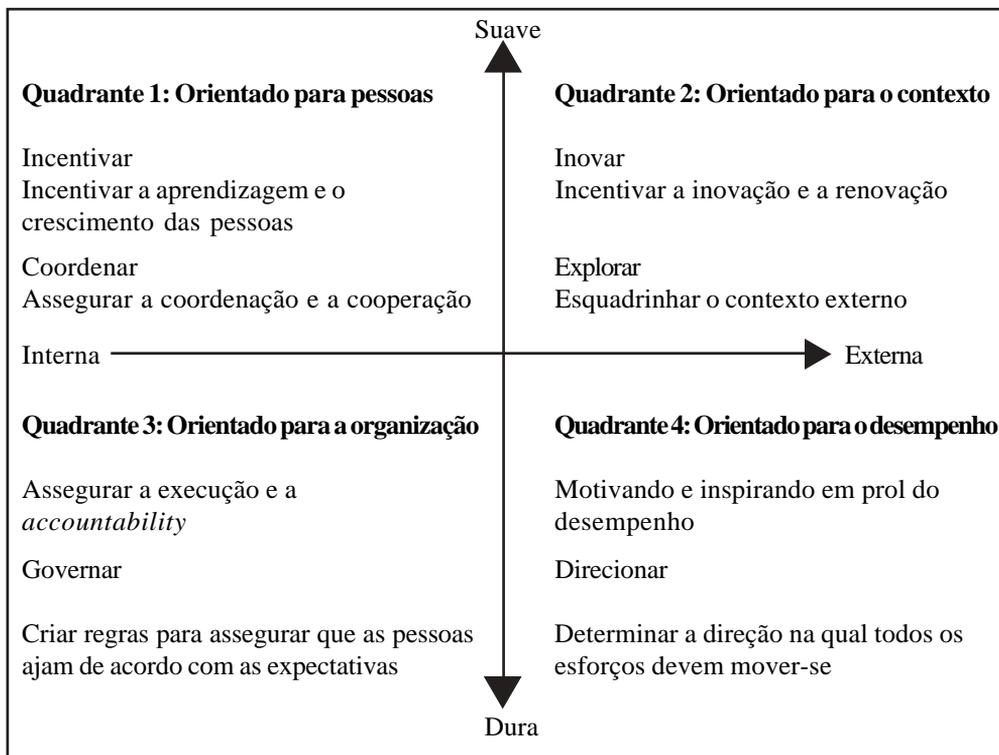


Figura 1 – Atividades dos líderes baseadas em competências

células, especificando as competências em cada célula. Essa tipologia é apresentada de forma adaptada e resumida na Figura 1.

Para aumentar a contribuição das pessoas, os líderes devem incentivar a aprendizagem e o crescimento, bem como a coordenação e o controle. Exigem-se também leitura e análise do contexto externo e incentivo à inovação e à renovação. Para fins organizacionais, devem criar controles adequados para assegurar a execução e a *accountability*, bem como prever meios para assegurar a ação, em observância às expectativas legais e legítimas. Devem também motivar, inspirar e dirigir todos os esforços e recursos em direção ao desempenho ótimo da organização. São ações que formam a base das competências de liderança necessárias.

Conclusão

Deve-se ressaltar que a inovação consiste geralmente de uma série de problemas adaptativos. Em face desse conjunto de questões geradas pelos fenômenos complexos e dinâmicos associados à inovação, exige-se uma abordagem de aprendizagem social da liderança. Nesse sentido, a aplicação do modelo defendido por Heifetz (1994) e por Heifetz e Laurie (1997) pode fornecer diretrizes úteis para as ações de liderança que dizem respeito à reforma administrativa, e uma análise das ações necessárias também pode valer-se do trabalho de Aardema (2004).

(Artigo recebido em julho de 2005. Versão final em agosto de 2005)

Nota

¹ O texto, intitulado “O estudo da Administração”, foi publicado na RSP, ano 9, 2(2), de maio de 1946, que republicamos, neste número, na seção *RSP Revisitada* (nota da editora).

Referências bibliográficas

- AARDEMA, H. *Verbindend Leiderschap*. Elsevier Owerheid, 2004.
- DENHARDT, R. B. The future of public administration: challenges to democracy, citizenship, and ethics. 1999. Disponível em: <<http://pamij.com/99>>.
- DENHARDT, R.; DENHARDT, J. The new public service. *Public Administration Review*, v. 60, n. 6, p. 549-559, 2000.
- DUBRIN, A. J. *Leadership research findings, practice, and skill*. New York: Houghton Mifflin Company, 2004.
- GOLEMAN, D. What makes a leader. *Harvard Business Review*, v. 82, n. 1, p. 82-91, 2004.
- HEIFETZ, R. *Leadership without easy answers*. Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University, 1994.

HEIFETZ, R. ; Laurie, D. L. The work of leadership. *Harvard Business Review*, v. 77, n. 1, p.124-134, 1997.

HELD, D ; McGrew, A. *Entry for Oxford Companion to Politics*.1999. Disponível em: <<http://www.polity.co.uk/global/executiv.htm#whatis>>.

DECLARAÇÃO DO MILÊNIO. 2000. Disponível em: <<http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm>>.

OSBORNE, D. ; GAEBLER, T. *Reinventing government*. how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. Reading, MA: Addison-Wesley, 1992.

_____. *Reinventando o governa*. como o espírito empreendedor está transformando o setor publico. Tradução de Sergio Fernando Guarischi Bath. Brasília: MH Comunicação; ENAP, 1994. 435 p.

OWUSUANSAH, W.; COONEY, T. M. ; URQUHART, J. *How innovative is the public sector?* A critical debate. Dublin 2, Irlanda: Faculty of Business/Dublin Institute of Technology (s.d.). Disponível em: <www.thomascooney.com/publications.htm>.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. *Public management reform*. a comparative analysis. Oxford: Oxford University Press, 2000.

ROSENBAUM, A. New challenges for senior leadership enhancement for improved public management. In : UNITED NATIONS. *Leadership and social transformation in the public sector*: moving from challenges to solutions. New York: United Nations/Department of Economic and Social Affairs/Division for Public Administration and Development Management, 2003. Disponível em: <<http://www.unpan1.org/intradoc/groups/public/documents>>.

ROSENAU, J. N. *Along the domestic-foreign frontier*: exploring governance in a turbulent world. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

SMITH, G. *New challenges for high level leadership training in public management and governance* 2002. Disponível em: <<http://www.globalcentres.org/html/docs/>>.

SMITH, G.; NAIM, M. *Altered states*: globalization, sovereignty, and governance. Ottawa: DRC, 2001.

SOUTHERN AFRICAN REGIONAL NETWORK. *Global Monitoring Report. 2004*. Policies and actions for achieving the MDGs and related outcomes (elaborado pela equipe do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional). Disponível em: <<http://www.sarprn.org.za/documents/d0000797/index.php>>.

WILSON, W. The study of administration. *Political Science Quarterly*, 1887. Disponível em: <<http://teachingamericanhistory.org/library/index.asp?document=465>>.

UNECA. Progress in good governance since the Social Summit (ECA) East and Southern Africa Subregional Follow-up Conference to the World Social Summit, 15-17 março de 1999, Nairobi, Kenya. Disponível em: <http://www.uneca.org/eca_resources/Major_ECA_Websites/summit/govkenya.htm>.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT FUND FOR WOMEN (UNIFEM). *Progress of the world's women*. v. 2: Gender equality and the millennium development goals. 2002. Disponível em: <http://www.unifem.org/index.php?f_page_pid=10>.

Resumo - Resumen - Abstract

Inovação no governo e no setor público: desafios e implicações para a liderança

Erwin Schwella

Políticas de inovação no governo e no setor público são necessárias por muitas razões. As instituições de governança, incluindo-se aí as organizações de serviço público, vêm enfrentando atualmente inúmeros desafios e devem exercer suas atribuições a partir desse contexto. São desafios que requerem abordagens novas e inovadoras para dar conta de sua complexidade. É preciso, portanto, que governos e serviços públicos se envolvam em processos contínuos de inovação: soluções convencionais e conhecidas parecem simplesmente não mais atender e somente se conseguirá fazer frente aos novos desafios com sucesso por meio de respostas criativas. Surge, então, uma questão: quais as abordagens e as estratégias de liderança mais indicadas em um contexto de necessária inovação? Este artigo trata dos desafios que surgem a partir desse contexto e dos aspectos de inovação necessários para enfrentá-los. Apresenta ainda algumas abordagens de liderança e possíveis estratégias para aumentar a capacidade de liderança pública e a habilidade dos líderes, para que enfrentem os desafios de inovar e de implementar políticas e processos inovadores.

Palavras-chave: inovação, desafios contextuais, liderança pública

Innovación en el gobierno y en el sector público: desafíos e implicaciones para el liderazgo

Erwin Schwella

Políticas de innovación en el gobierno y en sector público son necesarias por muchas razones. Las instituciones de gobernanza, incluyéndose las organizaciones de servicio público, enfrentan numerosos desafíos e deben ejercer sus atribuciones desde este contexto. Son desafíos que requieren abordajes nuevos e innovadores para dar cuenta de su complejidad. Es necesario, por lo tanto, que gobiernos e servicios públicos se envuelvan en procesos contínuos de innovación: soluciones convencionales e conocidas parecen simplemente no más atender e sólo se conseguirá hacer frente a los nuevos desafíos con éxito por medio de respuestas creativas. Surge, entonces, una cuestión: ¿Cuáles los abordajes e las estrategias de liderazgo más indicadas en un contexto de necesaria innovación? Este artículo trata de los desafíos que surgen de este contexto e de los aspectos de innovación necesarios para enfrentarlos. Presenta también algunos abordajes de liderazgo e posibles estrategias para aumentar la capacidad de liderazgo público e la habilidad de los líderes, para que enfrenten los desafíos de innovar e de implementar políticas e procesos innovadores.

Palabras clave: innovación, desafíos contextuales, liderazgo público

Government and public sector innovation: selected leadership implications

Erwin Schwella

Government and public sector innovation policies and processes are necessitated by many factors. Governance institutions, including public service organizations, are currently facing many challenges from the contexts within which they have to exercise their governance and public service tasks. The challenges which they face require new and innovative approaches to deal with the complexities of these challenges. It is therefore necessary that governments and their public services should involve themselves with continuous processes of innovation. Conventional and well-known solutions just do not seem fit the new challenges confronting governments and public services across the world any more. Governments can probably only successfully deal with the new challenges that they face by means of creative and innovative solutions. A question then arises, namely, which

leadership approaches and strategies will be optimal to deal with the challenges from the context managed by means of the required innovation. This article focuses on the challenges arising from the context, aspects of innovation which are required to deal with these contextual challenges and introduces some leadership approaches and possible strategies that may enhance the capability of public leadership and leaders to deal with the challenges to innovation and innovative policies and processes.

Key words: innovation, contextual challenges, public leadership

Erwin Schwella

Professor de Liderança Pública da Escola de Planejamento e Administração Pública da Universidade de Stellenbosch (África do Sul). Conta to: E-mail: <erwin.schwella@sopmp.sun.ac.za>

Política social, governança e capacidade: reformas e restrições do setor público*

James Warner Björkman

“...O início da sabedoria na elaboração de estratégias de desenvolvimento consiste em abandonar como diretrizes de ação as ideologias dogmáticas que confundiram a política e a gestão do desenvolvimento nos últimos anos. A realidade fundamental que deve dar forma à gestão do desenvolvimento socioeconômico é a interdependência essencial entre governos, mercados e a ação voluntária. Suas relações não constituem um jogo de soma zero, mas, sim, complementaridades que precisam evoluir dentro de padrões específicos para cada setor da atividade socioeconômica”

Milton J Esman (1991, p. 12-13)

Introdução

Entre os vários relatórios de avaliação de programas sociais no Brasil, Barros e outros (2005) confirmam que as desigualdades sociais constituem um grande problema na América Latina. O *Relatório de desenvolvimento humano* (PNUD, 2003) destaca que, dos 12 países com pontuação mais alta em termos de concentração de renda, seis estão na América Latina e os outros seis, na África. Entre a meia dúzia de países latino-americanos da lista, o Brasil tem o coeficiente GINI mais alto (60,7). Uma estratégia padrão para reduzir a desigualdade tem sido a de implementar programas sociais direcionados para a população mais pobre. Outra estratégia bem estabelecida no Brasil é a adoção de programas de cobertura

universal, tal como o sistema unificado de atenção à saúde – o Sistema Único de Saúde – criado pela Constituição de 1988 (VIANA *et al.*, 1997, p. 331). Tais medidas têm muitos méritos, a despeito de seus desgastes crônicos e desapontamentos.

Políticas públicas são um campo complexo do conhecimento, que exige abordagens multidisciplinares e até mesmo interdisciplinares. Décadas de experiência na Ásia e na África sugerem que a reforma nem sempre é algo positivo e, sem dúvida, alguns poderiam até dizer que “nenhuma boa ação fica sem punição”. Tendo em vista que sistemas de saúde são problemáticos e tentativas de reforma são inevitáveis, este artigo pretende rever a lógica da Nova Gestão Pública (NGP) no setor de saúde. Propõe-se a examinar mais detalhadamente as reformas aplicadas à prestação de serviços de saúde e sugere estratégias para a reforma do setor, levando em conta a capacidade.

Antecedentes históricos das “abordagens”

Como breve pano de fundo para as atuais reformas do setor público, as abordagens de capacitação para a política social evoluíram ao longo dos últimos 50 anos (WHYTE, 2004). Os anos 1950 e 60 foram caracterizados pelo “desenvolvimento institucional”, uma abordagem focada em organizações individuais, modeladas de acordo com as existentes nos países desenvolvidos, quando não transferidas diretamente deles. Durante essas décadas, muitas instituições do setor público foram criadas, incluindo empresas estatais com forte ênfase na prestação de serviços sociais pelo Estado. No final dos anos 60 e início dos 70, o

foco inicial no desenvolvimento institucional atenuou-se para dar lugar à preocupação em fortalecer as instituições já existentes. A ênfase no “fortalecimento institucional” buscou fornecer ferramentas para a melhoria do desempenho, ao invés da promoção de mudanças em grande escala.

Os anos 60 e 70 também testemunharam o auge da “administração do desenvolvimento” – ou, para usar o jargão atual, a “gestão do desenvolvimento” –, que procurou alcançar grupos-alvo negligenciados e, em especial, melhorar os sistemas de prestação de serviços para tanto. Grande ênfase foi conferida ao papel dos agentes do governo, particularmente os servidores públicos civis: o desenvolvimento foi cada vez mais focado em pessoas e não em instituições. Durante a década de 80, a nomenclatura mudou novamente – desta vez, da “gestão/administração do desenvolvimento” para “gestão de recursos humanos”. Os setores-chave a serem enfocados eram educação, saúde e população, surgindo o conceito de desenvolvimento centrado em pessoas.

Nesse período, o mote do “ajuste estrutural” traduziu-se em um composto de reformas das políticas públicas – baseadas em requisitos ou “condicionalidades” de mudanças econômicas e sociais –, a serem realizadas por parte dos beneficiários dos recursos de financiadores. A capacitação passou a incluir esforços associativos e iniciativas do setor privado, em acréscimo à ação governamental. Mais atenção foi dada ao ambiente internacional e ao comportamento econômico nacional. Esse “neo-institucionalismo” – também denominado “desenvolvimento de capacidade” – refletia a preocupação com a sustentabilidade da capacitação e,

na década de 90, expressava, particularmente, um paradigma de “governança”, que reunificou a administração pública e a participação política. Esse último período foi caracterizado também por uma reavaliação da cooperação técnica e de suas limitações, além do surgimento da “apropriação local” como um fator vital para o desenvolvimento.

Agora, nesta primeira década do século XXI, os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, endossados internacionalmente, tornaram-se a principal força motriz para a mudança baseada na gestão por resultados e em investimentos de longo prazo. A era do “reparo rápido”, por sorte, acabou, e teve início o reconhecimento – e até mesmo a valorização – do “avanço gradual”. Dada a disseminação da tecnologia da informação, o foco está hoje nas redes de conhecimento, que proporcionam a aprendizagem contínua, bem como na adaptação sinérgica por meio da maior participação em capacitação.

Três gerações de reformas do setor público

Por várias décadas, as reformas do setor público basearam-se na premissa de que a melhoria da capacidade do governo de gerir resultaria em progresso socioeconômico. O Relatório do Desenvolvimento Mundial de 1997, elaborado pelo Banco Mundial (ver também BANCO MUNDIAL, 1993), descreve uma primeira geração de reformas, na qual foram adotadas medidas para cortar os gastos do governo e revitalizar o setor privado. Elas incluíram cortes orçamentários, reformas fiscais, alguma privatização, liberação de preços e, mais visivelmente, esforços para reduzir o tamanho do setor público. Este último

era descrito, quase invariavelmente, como “inchado” e que necessitava, portanto, de cirurgia, seguida por uma dieta severa.

Rapidamente ficou claro que a transformação do governo exigiria um longo período de tempo e que as economias resultantes da redução dos custos burocráticos seriam insuficientes para garantir até mesmo níveis básicos de prestação de serviços públicos. Uma segunda geração de reformas do setor

“Na prática, diversas políticas sociais têm sido elaboradas e implementadas como prioridades residuais de políticas econômicas e explicitamente rotuladas como programas ‘compensatórios’ para ‘suavizar’ o custo social de ajustes econômicos”

público procurou, então, melhorar a eficiência e a efetividade do governo. Enquanto a primeira geração de reformas enfatizava a redução do tamanho do Estado, a terceirização e a melhoria do controle sobre a orçamentação e os gastos públicos, as reformas da segunda geração promoveram a descentralização para os níveis sub-nacionais, a criação de agências semi-autônomas no governo

central e reformas na gestão de recursos humanos (recrutamento, seleção, treinamento e desempenho).

Mais recentemente, a agenda da reforma foi novamente redirecionada para uma terceira geração de reformas, que busca melhorar os resultados sociais por meio da melhoria na prestação de serviços (BANCO MUNDIAL, 2001). Essa estratégia enfatiza abordagens setoriais, particularmente na saúde e na educação, a fim de produzir um programa coerente para a prestação de serviços, envolvendo organizações governamentais e não-governamentais.

Essas gerações de reformas, naturalmente, sobrepõem-se e não são estritamente sequenciais, mas todas elas foram conduzidas por uma combinação de agências externas e internas. A ajuda multilateral e bilateral envolve condicionalidades que exigem (compromisso com) mudanças no comportamento do governo, antes da transferência de recursos. Comissões nacionais de planejamento e ministérios das finanças exigem, por sua vez, que as agências adotem reformas que possam incluir uma combinação dessas gerações.

Apesar da retórica sobre o aumento do papel do setor privado e a redução do tamanho do Estado, a verdade é que o setor privado já participa extensamente na prestação da atenção à saúde nos países em desenvolvimento. De fato, na maioria de países, o setor privado é freqüentemente maior do que o setor público. No entanto, devido a barreiras ideológicas – ou ao que chamamos, às vezes, de “pensamento de manada” –, o setor privado não tem sido reconhecido e, de tal forma, não medido, ao menos em séries de dados públicas. Financiado principalmente pelos pagamentos feitos diretamente pelos pacientes,

grande parte do setor privado na saúde é, tampouco, em larga medida, regulado. Conseqüentemente, em vez do “redimensionamento” do número de empregados – uma reforma geralmente que se aplica ao serviço público –, a maioria das reformas da NGP encontradas nos setores de saúde de países em desenvolvimento enfatizam a reestruturação interna do setor público, principalmente por meio da descentralização e da terceirização (*outsourcing*).

Note-se também que as reformas do setor de saúde têm um paralelo significativo nas reformas da administração pública. Na maioria dos casos, elas foram estimuladas pela recessão econômica e por sérios problemas fiscais no tesouro do Estado, e não por uma tendência ideológica a favor da reforma. A redução dos orçamentos públicos afetaram adversamente a prestação de serviços, mesmo em países que antes tinham sistemas que funcionavam razoavelmente bem na prestação pública de serviços de saúde. As pressões para a reforma, portanto, muitas vezes emanam dos ministérios centrais como os da fazenda e do planejamento. Em muitos casos, os ministérios da saúde esforçam-se para reinterpretar e cumprir diretrizes de política fora de seu controle. Na Colômbia, uma liderança política forte, combinada com a atuação de consultores externos da Universidade de Harvard, alavancaram as reformas que integraram o sistema de saúde a uma rede mais ampla de seguridade social (BOSSERT *et al.*, 1998), mas houve uma evidente ausência de “demanda” por parte dos beneficiários.

Recessão e crises fiscais afetam não somente os tipos de políticas públicas que são implementadas, mas também a reação a elas por parte dos usuários, beneficiários

e cidadãos. A etapa de captação de recursos, por meio da adoção de taxas incidentes sobre o uso de serviços de saúde, para suplementar os recursos orçamentários foi essencial para muitos governos em razão da crise econômica endêmica. Mas o sucesso dessa política, não importa o quão lógica na teoria, foi limitado pela diminuição da capacidade de os cidadãos pagarem pela atenção à saúde. Além disso, o custo administrativo de coletar as taxas e monitorar categorias de usuários isentas frequentemente excede a receita auferida. A reforma inicial, apesar de bem intencionada, não havia considerado os inevitáveis custos de transação.

Reformas do setor público abarcam um repertório de instrumentos de política, a saber: restrições orçamentárias, reduções de pessoal, aumento de tarifas, terceirização e outras formas de privatização. No setor de saúde, o enfoque foi dado a quatro opções principais, nenhuma das quais mutuamente exclusiva, sendo passíveis de ocorrer ao mesmo tempo. São elas:

- o estabelecimento de organizações autônomas;
- a introdução de taxas de usuário;
- a terceirização dos serviços; e
- o fortalecimento e a regulação do setor privado.

Restrições de capacidade

Apesar de amplamente apoiada em fóruns internacionais e por especialistas, a implementação das reformas tem sido muito mais limitada. É difícil avaliar o potencial real das reformas de NGP no setor de saúde porque elas foram parciais ou apenas implantadas recentemente. É preciso tempo para uma avaliação mais precisa. Entretanto, não raro, e um tanto

ironicamente, os países com a agenda mais radical de reforma parecem ser aqueles com menos capacidade de implementá-la, ou, como Caiden e Wildavsky (1980) comentaram sarcasticamente, há algumas décadas, sobre planejamento e orçamento: quanto menor a capacidade, maior a ambição e vice-versa. Perniciosamente, a extensão da recessão econômica em tais contextos requer abordagens radicais no anúncio das políticas e, por outro lado, reduz a capacidade de implementar uma agenda tão radical.

Outros tipos de restrição de capacidade foram identificados, mas nenhuma é incomum. As limitações de recursos humanos em termos de número disponível de servidores capacitados e sua motivação para realizar suas tarefas são problemas amplamente conhecidos. A cultura organizacional comumente milita contra a operação efetiva dos novos modos de governo. Nas organizações que favorecem a hierarquia e o comando, em detrimento de iniciativas e do desenvolvimento de equipe, a autonomia concedida formalmente aos entes governamentais pode não ser plenamente exercida. Apesar de a Nova Gestão Pública enfatizar a importância de vincular o desempenho a recompensas, sistemas informais paralelos comprometem muitas vezes os sistemas formais de recompensa. Um exemplo são as promoções baseadas em patronagem e favoritismos do sistema patrimonial tradicional, em vez de avaliações objetivas de desempenho. É comum que sistemas-chave como o de informação gerencial não funcionem efetivamente. Outra barreira significativa é a falta de incentivos aos indivíduos dentro do setor de saúde para planejar ou monitorar seu trabalho em face das informações produzidas, ou seja, não existe um bom sistema de *feedback* para a auto-correção.

Outro sinal de fragilidade diz respeito à má coordenação entre os diferentes atores (AKUKWE, 1999; Cooper, 1997). Os governos têm grande dificuldade para converter suas declarações de política em estratégias concretas de implementação. Ocorrem, assim, problemas na especificação e a posterior viabilização dos detalhes das políticas de descentralização. Não está claro, por exemplo, em que nível de governo residem os direitos e responsabilidades financeiros. Do mesmo modo, não está claro qual organização deve reportar que dados a quem. São problemas simples, mas desastrosos, de coordenação.

Algumas das restrições à capacidade, naturalmente, estão enraizadas no setor público em geral e não apenas no ministério da saúde ou órgãos semelhantes. Isso vale especialmente para a gestão de recursos humanos, mas aplica-se também a outros sistemas. Por exemplo, até recentemente, todas as receitas geradas pelas taxas de uso de serviços de saúde no Zimbábue tinham que ser repassadas ao Ministério das Finanças, o que resultava em pouco incentivo para sua arrecadação (DLODLO, 1995). Tal desincentivo, em parte, assegurou, ao contrário das expectativas da NGP, que tais taxas tivessem impacto zero sobre a qualidade da atenção à saúde.

Por outro lado, os hospitais locais em Jaipur (Índia) foram autorizados a manter as taxas arrecadadas, ao invés de repassá-las ao tesouro do Estado (BJÖRKMAN; MATHUR, 2002). Esses hospitais não apenas têm hoje um histórico melhor de arrecadação, mas também reinvestem o excedente em benefícios de longo prazo como equipamentos de melhor qualidade, estoques mais confiáveis de medicamentos e outros suprimentos médicos e até mesmo redução (ou isenção) da taxa para as pessoas mais carentes. O exemplo de

Rajasthan demonstra retornos rápidos nos três critérios clássicos para a atenção à saúde, ou seja, *qualidade* melhor, *acesso* mais fácil e *custo* mais baixo.

Um outro fator que influencia a capacidade e que está fora do controle dos ministérios da saúde é o grau limitado de desenvolvimento do setor privado ou de sua consolidação inadequada, que comprometem os esforços do governo para terceirizar os serviços. A decorrência talvez mais importante disso é que o governo tem poucos exemplos locais de práticas gerenciais eficazes nas organizações com as quais possa aprender. Ou seja, há uma reserva limitada de competências gerenciais para serem aproveitadas.

Tipos de reformas

Entre as perguntas relevantes para se descreverem as reformas do setor de saúde (RSS), incluem-se quais os tipos de reforma sendo aplicados (ou ao menos recomendados) e se estão funcionando em contextos locais ou mesmo nacionais. Ao tentar respondê-las, é preciso ter em mente que generalizações – ou o seu oposto, exemplos particulares limitados – tendem para uma realidade caricata. Não se deve esquecer que o mundo, particularmente o mundo em desenvolvimento, é vasto e diverso. Se você acredita que as RSS estão funcionando, qual é a evidência concreta para essa alegação? Inversamente, se você é cético, chegou a hora de investigá-las mais a fundo.

Não é preciso assumir uma postura crítica para observar que parte do que está sendo proposto como medidas de RSS são medidas de ajuste estrutural disfarçadas. São normalmente complicadas e, na maior parte, impostas “de cima para baixo”. Algumas medidas de reforma demandam grandes mudanças politicamente desgastantes, que

exigiriam forte determinação para colocá-las em prática. Nesses casos, começar, muitas vezes, é um problema em si, de tal forma que planos elaborados de implementação tendem a permanecer na prancheta.

O aspecto mais importante – e que tende a sobrepujar as restrições mencionadas anteriormente – é o fato de que as reformas propostas passaram a significar intervenções “voltadas para o mercado” no setor de saúde. O conceito foi monopolizado por um paradigma de reformas do setor de saúde liderado pelo Banco Mundial, que corresponde, e nele se embebe, no chamado Consenso de Washington. É importante tratar das premissas subjacentes das RSS voltadas para o mercado, hoje agressivamente promovidas ao redor do mundo.

Sem detalhar a análise, parte-se do princípio de que a orientação do setor existente de saúde para o mercado, de forma mais decisiva, resulta em ganhos de eficiência. Entretanto, evidências de que os sistemas de saúde orientados para o mercado sejam mais eficientes do que os sistemas públicos não são encontradas sequer em países como os EUA, com seu sistema de saúde já altamente voltado para o mercado (MARMOR, 1998). Quase o dobro dos recursos financeiros (cerca de 14% do PIB) é necessário nos EUA para fornecer o mesmo tipo e qualidade da atenção disponível nos países da Europa Ocidental (que gastam somente 7% ou 8% de seu PIB), uma comparação que indica a existência de grandes ineficiências no maior dos sistemas de saúde orientado para o mercado do mundo.

Um dos motivos principais para esse padrão é que permanece sendo lucrativo ofertar cuidados desnecessários; ademais, nos sistemas em que empresas de seguros privados com fins lucrativos desempe-

nam papel importante, os custos de transação (administrativos e outros) são muito altos, da ordem de 20% a 40%. Conseqüentemente, mesmo empregando critérios de eficiência tradicionais, a evidência de muitos países indica que sistemas públicos de saúde podem não apenas voltar seu foco para a equidade, mas também ser mais eficientes do que os sistemas de saúde que tenham base no mercado.

Desnecessário dizer que esta observação não implica que todos os sistemas públicos de saúde sejam eficientes. O ponto é que sistemas públicos de saúde ineficientes podem tornar-se mais eficientes com o aperfeiçoamento das políticas públicas. Ou seja, adotar uma orientação para o mercado não é, por definição, a maneira preferível de melhorar a atenção à saúde para a população. Contudo, as reformas que visam fortalecer as políticas públicas nessa área e o seu financiamento público por meio de impostos são vistos gratuitamente como “inviáveis”.

Tal visão é reforçada pelo argumento teórico de economistas do *mainstream* da saúde, para quem o papel do governo é “corrigir as falhas do mercado” encontradas no setor. A premissa subjacente é de que um “mercado perfeito” – portanto sem falhas – forneceria o melhor sistema de saúde. Mas esse modelo idealista implica que a demanda, conforme expressa pelo poder de compra, deve, em última instância, determinar a oferta e a utilização dos serviços de atenção à saúde. É, assim, por definição, impossível para um mercado perfeito fornecer serviços de acordo com a sua demanda, não levando em conta a capacidade de pagamento daqueles que deles necessitam. Somente se os grupos mais necessitados de atenção fossem também aqueles com recursos disponíveis

para pagar por ela é que as “forças de mercado” seriam um possível regulador do acesso à saúde.

Na realidade, como é evidente em todos os países, o oposto é verdadeiro. Os grupos menos privilegiados economicamente são os que sofrem maior incidência de doença, tendo, assim, maior necessidade de atenção. Se se admite esta realidade – e o objetivo ainda é fornecer atenção à saúde de acordo com a necessidade – é preciso buscar maneiras de melhorar o sistema público de saúde, de forma que ele seja capaz de atender às necessidades de saúde e nutrição das pessoas com menos capacidade de pagamento. Essa afirmação, naturalmente, não nega um papel para um setor privado paralelo de saúde que vise ao lucro e que siga as forças de mercado, atendendo principalmente aos grupos mais privilegiados. As consequências de tal “saída”, porém, devem ser equilibradas com o interesse público.

É necessário entender que não há nada inerentemente errado com as reformas na área da saúde baseadas no mercado, contanto que:

- busquem maior eficiência e equidade;
- não recebam subsídios do governo; e
- cumpram regulamentos previamente estabelecidos e bem-monitorados.

Infelizmente, esses pré-requisitos são raros em todos os lugares hoje, incluindo países com “economia socialista de mercado”, como a China e o Vietnã.

Mudanças estruturais profundas são cruciais para colocar as reformas no setor de saúde numa trilha sustentável, que conduza a resultados que assegurem atenção mínima para todos os cidadãos. No entanto, a verdade é que a atenção hospitalar pública em muitos países tornou-se inacessível aos pobres, devido

às altas taxas cobradas. Os custos adicionais escondidos complicam essa situação – “pagamentos por baixo da mesa” aos médicos são apenas um tipo (AVETISYAN, 2002; BARU, 1999). Subsidiar tal sistema, em vez de reformá-lo, somente canalizará fundos adicionais aos receptores errados (os não-pobres).

Estratégias da reforma

As reformas do setor de saúde são usadas como muletas para dar a impressão de que o sistema está sendo mudado, enquanto permanece basicamente no mesmo curso ou até regride. A questão não é se as pessoas devem compartilhar os custos – porque as pessoas acabam sempre pagando –, mas avaliar quem deve pagar mais e quem deve pagar menos ou não pagar nada. Que mecanismos seriam mais eficazes e sustentáveis?

A melhor resposta é uma outra pergunta: por que não se questionarem diretamente os beneficiários? Essa resposta tem a sabedoria – além de tudo o que já foi dito – de aceitar o fato de que:

- respostas localizadas serão (e devem ser) múltiplas e variadas;
- nenhuma resposta atenderá a todas as (ou mesmo várias) situações diferentes;
- o conhecimento técnico pode ser empregado mais efetivamente em diálogo efetivo com os representantes da comunidade do que em diálogo técnico entre os auto-denominados especialistas;
- uma sabedoria abrangente não é necessariamente a marca registrada das comunidades, como frequentemente e romanticamente sugerido: elas nem sempre sabem o que lhes é melhor, portanto erros serão cometidos; e
- aprender rapidamente com os erros, mantendo um diálogo contínuo entre

comunidades e profissionais, pode conduzir à sustentabilidade mais rapidamente do que a adoção de esquemas impostos de fora, não importando o quão promissores possam parecer.

Parafrazeando Amartya Sen, para entender as escolhas das pessoas, é preciso saber quais as alternativas lhes estão abertas na vida real. Uma abordagem tão focada na comunidade exige uma mudança sem precedentes nas prioridades e no *modus operandi*. O *locus* do controle tem de passar para os beneficiários, no caso das decisões que as afetam diretamente em seu cotidiano. O *feedback* dos usuários – potenciais e atuais – é essencial.

Medidas de política de promoção da equidade no setor de saúde têm de ser implementadas a partir do nível central. Até que a situação da equidade melhore, alguns dos elementos-chave de tais reformas poderiam ser os seguintes (as porcentagens são meramente ilustrativas e mudarão em cada contexto concreto):

- os serviços públicos de atenção à saúde nas áreas rurais têm de ser financiados primeiramente pelos governos (central e local). O governo deve cobrir cerca de 70% a 75% dos custos totais; pode-se esperar realisticamente que apenas 10% a 15% venham de contribuições da comunidade ou esquemas de seguro saúde rurais; 5% podem vir da cobrança de taxas diretas e uns 10%, de ajuda internacional;

- os serviços públicos de saúde nas áreas urbanas necessitam de 50% a 60% de financiamento do governo; o seguro saúde poderia cobrir ao redor de 30% dos custos e as taxas, 15%; o resto poderia vir de ajuda internacional;

- o financiamento da saúde deve afastar-se dos esquemas regressivos de taxa por serviço e aproximar-se dos esquemas

de pré-pagamento, para o qual a população inteira – não somente os doentes – contribui;

- os impostos progressivos diretos e indiretos constituem a base financeira para um sistema eficiente de atenção à saúde voltado para a equidade. Os fundos do governo podem, então, ser usados para financiar serviços de saúde pública ou subsidiar os esquemas de seguro social de saúde, que, gradualmente, cobrirão a população inteira;

- os governos terão de realocar gradualmente os recursos de estados e municípios mais ricos para os mais pobres, de acordo com um conjunto de índices elaborados com base na necessidade, e, então, a partir deles corrigir os orçamentos recorrentes e de desenvolvimento;

- as receitas tributárias gerais que se aplicam mais aos ricos (impostos sobre artigos de luxo, bebidas alcoólicas, tabaco, patrimônio, imóveis e renda) são uma fonte para se obterem recursos financeiros para o setor de saúde;

- o uso dos recursos existentes (sejam humanos, materiais, organizacionais e financeiros) deve ser racionalizado para adaptá-los melhor às necessidades reais. Esta política envolverá a realocação (ou mesmo redução) de pessoal, bem como a mobilização de mais recursos para o trabalho de campo fora das unidades de saúde (OMS, 2001). Tudo isso deve ser articulado com reformas de médio prazo que atualizem a renda dos profissionais de saúde, baseada em um sistema de incentivos monetários e não-monetários, a fim de garantir-lhes um padrão mínimo de vida.

Essas são apenas algumas das opções nos níveis central e local, que merecem uma análise cuidadosa. Mais importante, o processo deve abrir as portas para um

ambiente mais participativo e para o fortalecimento do diálogo (especialmente envolvendo as mulheres), a fim de gerar mais opções e respostas. Para que isso aconteça, o processo tem de ser decisivamente direcionado para pontos de partida e chegada concretos, tarefa que os profissionais de saúde podem facilitar.

As reformas do setor público de atenção à saúde não precisam tender totalmente para o setor privado. A propalada idéia de que o serviço público busca o “não-serviço” não é necessariamente verdadeira. Apesar de o sistema público conter muitas falhas, tem também muitos pontos fortes. À medida que seu núcleo for enxugado e fortalecido, os serviços subordinados podem ser contratados do setor privado, contanto que haja um sistema justo de concorrência. O núcleo de um sistema de prestação de serviços deve assegurar a equidade como a mais alta prioridade.

Isso nos traz de volta à velha questão da “vontade política”, que não é realmente uma questão de “vontade”, mas de “escolha” política e compromisso subsequente. E, sendo uma questão de escolha, apesar do surgimento gradual de iniciativas e movimentos da sociedade civil ao redor do mundo, por ora a responsabilidade de avançar na direção de RSS apropriadas ainda recai sobre os respectivos governos.

Próximos passos

Na prática, diversas políticas sociais têm sido elaboradas e implementadas como prioridades residuais de políticas econômicas e sido explicitamente rotuladas como programas “compensatórios” para “suavizar” o custo social de ajustes econômicos. Em contrapartida, uma

estratégia para reforma social, como discutido anteriormente, exigiria o desenvolvimento de uma ação integrada e coordenada abrangendo os seguintes componentes:

- políticas de reforma econômica, incluindo políticas de estabilização macroeconômica e de ajuste estrutural, que redistribuam ativos produtivos (ex.: eliminação das barreiras de acesso ao crédito, reforma agrária, etc.);

- políticas de reforma dos sistemas de proteção social, incluindo redes de segurança (a proteção de grupos vulneráveis em curto prazo) e programas de seguridade social; e (para complementar e facilitar os itens anteriormente)

- reformas institucionais e administrativas com o objetivo de melhorar a governança de ações públicas por meio do aperfeiçoamento dos processos de tomada de decisão.

As implicações dessas observações em abordagens capacitadoras, especificamente no setor de saúde, não foram completamente exploradas, mas vale a pena enumerar algumas das lições já aprendidas no processo de reforma institucional:

- 1) as reformas na saúde precisam ser elaboradas e escalonadas de forma realista, refletindo as capacidades existentes. Ao invés de se tentar fazer muito de uma só vez, é mais proveitoso identificar pontos de entrada fáceis sobre os quais as reformas possam-se alicerçar;

- 2) alguns aspectos da capacidade – geralmente aqueles referentes à organização que os implementa – são mais fáceis de serem tratados do que outros. Esforços para a capacitação (ou para a eliminação de barreiras à capacitação) devem começar pelos objetivos menos difíceis de serem alcançados;

3) muitas das habilidades necessárias para a operação eficiente dos novos modos de governo não podem ser facilmente ensinadas em treinamentos formais, por serem baseadas na experiência. Estratégias de reforma devem ser projetadas para estimular o aprendizado pela experiência, especialmente por meio de tutorias e/ou estágio;

4) unidades de elite e organizações autônomas são geralmente consideradas como atalhos por governos. Embora essa estratégia possa ser um mecanismo eficiente para alcançar metas de alta prioridade em curto prazo, como a expansão de um programa de controle de AIDS, por exemplo, seus efeitos em longo prazo são perniciosos. Em outras palavras, a dependência de unidades de elite e organizações autônomas pode impedir que problemas fundamentais sejam tratados: em termos militares, as batalhas são ganhas, mas a guerra é perdida;

5) as comunidades podem ser uma importante fonte de apoio ao governo para o fortalecimento de reformas. Elas também auxiliam a policionar a eficiência do governo, especialmente em países com sociedade civil forte. Tais abordagens, entretanto, devem ser seletivas, para não sobrecarregarem o “terceiro” setor. É importante entender as capacidades e limitações do setor voluntário, não governamental, baseado em comunidades;

6) finalmente, a melhor divulgação das reformas para um público variado – profissionais de saúde, políticos e outros – é fundamental, não apenas para a viabilidade política das reformas para gerar apoio, mas também para que esses grupos venham a ter uma participação plena no sistema reformado.

Nenhuma dessas seis estratégias é uma solução à prova de falhas para o problema

da reforma do setor de saúde e para a prestação de serviços de qualidade à população apropriada, a um custo razoável. Mas todos têm o seu mérito empírico. A capacitação será, inevitavelmente, desenvolvida em longo prazo, com um cronograma medido em décadas e não em meses ou anos, e as políticas devem ser planejadas de acordo. Elas devem começar a lidar com capacitações básicas de

“Não raro e ironicamente, os países com a agenda mais radical de reforma parecem ser aqueles com menos capacidade de implementá-la, ou, como Caiden e Wildavsky comentaram sarcasticamente sobre planejamento e orçamento: quanto menor a capacidade, maior a ambição e vice-versa”

governo, aquelas que sejam comuns aos sistemas reformados e não reformados.

Governança e desenvolvimento social

Qual, então, é o papel da governança no desenvolvimento social e em suas políticas? De acordo com Lavis e Sullivan (1999, p. 312), “Primordialmente, os sistemas de

saúde desempenham um papel fundamental no porquê de restabelecermos a saúde quando estamos doentes; os ambientes sociais, por sua vez, no porquê, antes de tudo, de sermos saudáveis ou de ficarmos doentes”. O elo entre desenvolvimento e políticas de saúde requer governança nos dois níveis.

Portanto, a governança na saúde deve viabilizar intervenções médicas para enfrentar desafios como a tuberculose, a malária e a HIV/AIDS, além de também tratar da questão da transformação social. Na era de globalização, “os determinantes básicos sociais, econômicos e ambientais de saúde para a população estão-se tornando cada vez mais supranacionais” (McMICHAEL; BEAGLEHOLE, 2000). Para alcançar eficiência nessa era, a governança deve promover tanto as intervenções médicas quanto a transformação social, simultaneamente.

Em 1981, a Assembléia Mundial da Saúde da Organização Mundial da Saúde, endossou a iniciativa “Saúde para todos até o ano 2000”, para converter a Declaração de Alma Ata, de 1978, em uma realidade política. A declaração inicial contemplava a saúde como direito humano fundamental, a ser garantido por um processo participativo e abrangente de atendimento básico à saúde, em contexto de desenvolvimento multi-setorial. Antes mesmo de Alma Ata, a saúde surgira como direito humano fundamental na Declaração dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU. As duas declarações reconhecem a responsabilidade central do Estado e da comunidade internacional na garantia do direito humano à saúde. Contudo, Alma Ata também enfatizou a importância da comunidade e do lar para a saúde sustentável.

Dada a situação atual da saúde no mundo, fica claro que o “Saúde para

todos” não foi concretizado no segundo milênio. Além disso, em nível internacional, as metas de saúde foram revisadas e estão atualmente definidas de forma muito mais estreita, direcionadas a doenças e a metas quantitativas específicas, ao invés de envolverem os aspectos de direito humano universal e de transformação socioeconômica. Embora a meta prevista na declaração de Alma Ata exigisse que a saúde fosse tratada como bem público, a ortodoxia do desenvolvimento neoliberal dos anos 1980 e do início dos 90 interpretou-a como bem privado, estratégia de desenvolvimento que afetou a saúde direta e indiretamente. O papel do mercado na determinação do direito à saúde aumentou, enquanto o papel do Estado diminuiu (DRACHE; SULLIVAN, 1999).

Durante os anos 90, tornou-se cada vez mais evidente que o processo da globalização econômica era acompanhado por uma distribuição desigual de benefícios econômicos. Essa percepção gerou uma alteração na política geral de desenvolvimento global, com o intuito de aliviar seus piores efeitos. Houve grande ênfase na redução da pobreza por meio de mecanismos como as redes de segurança, o microcrédito, as parcerias público-privadas e o perdão de dívidas com a iniciativa em favor dos Países Pobres Altamente Endividados. A noção de “boa governança” também entrou na moda e instituições multilaterais empenharam-se cada vez mais para envolver a sociedade civil no desenvolvimento e na implementação de políticas. A Organização Mundial da Saúde perdeu espaço para o Banco Mundial, que se tornou a principal fonte de financiamento para o setor de saúde e determinou a principal agenda multilateral nessa área (BUSE; GWIN, 1998; ABBASI, 1999).

A mudança da estratégia geral de desenvolvimento, baseada no Consenso de Washington, e das relações entre instituições multilaterais chave refletiram-se nas políticas de saúde. Os círculos oficiais de políticas perceberam que um melhor equilíbrio deveria ser estabelecido entre as metas de crescimento econômico e as metas sociais e ambientais, incluindo a saúde. Em 1993, o Banco Mundial publicou o relatório *Investindo na saúde*, que reiterava a importância do crescimento com equidade. Embora a ênfase subsequente tenha sido dada no envolvimento de um vasto leque de partes interessadas por meio de parcerias público-privadas, essas “parcerias” provaram ser raramente baseadas na igualdade, e aqueles cujos interesses eram declaradamente defendidos eram, na verdade, geralmente excluídos das negociações. Para que as parceiras sejam eficientes, os parceiros da saúde precisam elaborar políticas conjuntamente, bem como unificar seus orçamentos (STOTT, 1999, p. 822).

A abordagem neoliberal argumentava que eram necessárias novas formas de financiar o saneamento dos problemas da saúde devido ao fracasso dos Estados. A idéia de fracasso dos Estados – ou, pelo menos, de sua ineficiência – estava implícita no relatório do Banco Mundial de 1993. O mercado, porém, também falhou, considerando que o acesso a medicamentos e a serviços de saúde foi restrito à capacidade de comprá-los: muitos (ou até mesmo a maioria), em todo o mundo, não têm recursos suficientes, por isso não têm acesso à saúde. Ao mesmo tempo, devido ao consenso dominante da política de buscar minimizar o papel do Estado, o conceito de provisão pública (nacional ou global) tornou-se uma alternativa antiquada.

A partir de 1990, a apresentação da relação entre saúde precária e pobreza também mudou. Na formulação padrão, saúde precária contribui para a pobreza, porque, quando as pessoas estão doentes, elas são menos produtivas e, assim, tornam-se mais pobres; sendo mais pobres, sofrem mais de saúde precária. A formulação dessa relação, que apresentava a saúde precária como resultado da pobreza, prevalecendo as estruturas socioeconômicas e o modelo dominante de desenvolvimento, passou a apontar a saúde como oportunidade para a redução da pobreza e o desenvolvimento, ou seja, enquanto a pobreza antes era retratada como a causa primária da saúde precária, a ênfase deslocou-se de forma tal que a saúde precária é apresentada agora como causa-chave da pobreza.

Existe uma série de evidências provando que fatores socioeconômicos influenciam a saúde e o bem-estar mais do que intervenções médicas (BJÖRKMAN; 2005). De fato, tem sido sugerido que “o fator mais importante que influencia a saúde é o tamanho da lacuna entre os ricos e os pobres” (BEZRUCHKA, 2000, p. 322). Beaglehole e Bonita (1998, p. 590) argumentam que “as principais variações nas condições de saúde entre os países resultam de fatores ambientais, socioeconômicos e culturais; o tratamento à saúde é de importância secundária. A pobreza é a mais importante causa de morte, doença e invalidez evitáveis, apesar de apenas um pequeno nível de renda per capita ser necessário para que se alcance uma expectativa de vida aceitável em nível nacional. Alfabetização, acesso à moradia, água limpa, saneamento, alimentação e urbanização também são fortes determinantes na relação entre saúde e pobreza”.

Conclusão

O Relatório do Banco Mundial de 1993 reconheceu que “políticas governamentais que promovem igualmente a equidade e o crescimento são melhores para a saúde do que aquelas que promovem apenas o crescimento” (BANCO MUNDIAL, 1993, p. 7). Ademais, a boa saúde da população contribui de maneira significativa para posterior crescimento econômico. Intervenções médicas são definitivamente necessárias para lidar com os problemas de doenças contagiosas e os estados agudos de saúde precária, mas uma maior equidade socioeconômica é vital para enfrentar o desafio da saúde.

O direito humano à saúde exige compromisso político em todos os níveis, para a eliminação de desigualdades globais, nacionais e locais, incluindo acesso desigual a serviços de saúde e a tratamento médico. Sem ele, as condições socioeconômicas que tornam o programa “Saúde para todos” realizável não podem existir, nem é possível que passem a existir. São necessárias ações muito além das políticas de saúde, pois as desigualdades na saúde estão enraizadas em estruturas socioeconômicas, e é importante analisar e compreender o papel dos diferentes atores que influenciam a saúde da população. A elaboração de um

arcabouço conceitual claro das políticas sociais é de particular relevância para a promoção da saúde de maneira eficiente. Tal arcabouço deve ser ajustável a mudanças de idéias, a pesquisas ou a intervenções propostas e deve ser assegurado por compromisso político.

Na busca de desenvolvimento justo, paradigmas sociais modernos denotam novas perspectivas ecológicas na prevenção de doenças e na proteção, na melhoria e na promoção da saúde em todo o planeta. Elas auxiliam na formulação de políticas viáveis, por meio do aperfeiçoamento e da integração de estratégias internacionais, como as iniciativas “Saúde para todos”, “Tratamento básico de saúde” e o planejamento populacional aos planos de saúde nacionais. Paradigmas resolvem conflitos e debates entre os atores envolvidos no processo de políticas sociais em diferentes níveis: por meio deles, formuladores de políticas e profissionais, grupos e indivíduos entendem as causas fundamentais dos problemas do setor de saúde e identificam soluções. O conhecimento sobre governança, a consciência dela, a capacidade e os paradigmas modernos podem ajudar a garantir o desenvolvimento social.

(Artigo recebido em julho de 2005. Versão final em setembro de 2005)

Nota

* Texto baseado em palestra proferida no curso da ENAP/ENSP/MDS sobre “Avaliação de programas sociais”, em 8 de julho de 2005.

Referências bibliográficas

ABBASI, I. The World Bank and world health: changing sides. *British Medical Journal*, 318, p. 865-869, 1999.

AKUKWE, Chinua. The need for a closer working relationship between public health and public administration professionals. *PA Times*, v. 22 n. 4, p. 3-4, 1999.

AVETISYAN, N. *Provision of health care for the most vulnerable groups in Armenia: implementation in the government and Armenian Red Cross Society*. 2002. Dissertação (Mestrado) - Institute of Social Studies, Haia, Países Baixos (não publicada).

BARROS, A. J. D.; C. G. VICTORA, J. A.; CESAR, J. A.; NEUMANN, N. A; BERTOLDI, A. D. *Brazil: are health and nutrition programs reaching the neediest?* Washington, DC: Banco Mundial, 2005 (HNP Discussion Paper nº 9).

BARU, R. *Private health care in India: social characteristics and trends*. Nova Delhi: Sage Publications, 1999.

BEAGLEHOLE, R.; BONITA, R. Public health at the crossroads: which ways forward? *The Lancet*, 351, p. 590-592, 1998.

BEZRUCHKA, S. Is globalization dangerous to our health? *Western Journal of Medicine*, 172, p. 332-334, 2000.

BJÖRKMAN, J.W. Health, development and governance. In: HUQUE, A.S.; Zafarullah, H. (ed.). *Handbook of inter-national development governance* New York: Auerbach Publications, Taylor & Francis Group, p. 777-802, 2005 (no prelo).

_____. Multiple systems, multiple reforms: South Asian health policies in comparative perspective. In: NAGEL, S. (ed.). *Handbook of Global Technology*. New York: Marcel Dekker Inc., p. 167-220, 2001.

BJÖRKMAN, J. W.; MATHUR, K. *Policy, technocracy and development: Human Capital Policies in the Netherlands and India*. Delhi: Manohar Publishers, 2002.

BOSSERT, T.; HSIAO, W.; BARRERA, M.; ALARCON, L; LEO, M.; CASARES, M; CASARES, C. Transformation of Ministries of Health in the era of health reform: the case of Colombia. *Health Policy and Planning* 13, p. 59-77, 1998.

BUSE, K.; GWIN, C. World health: the World Bank and global cooperation in health: The Case of Bangladesh. *The Lancet* 351, p. 665-669, 1998.

CAIDEN, N.; Wildavsky, A. *Planning and budgeting in poor countries*. New Brunswick, New Jersey: Transaction Books, 1980.

COOPER, G.A. *Health sector reform: a study of contracting of local government primary health care delivery to NGOs in Mumbai (India)*. 1997. Dissertação. (Mestrado) – Institute of Social Studies, Haia, Países Baixos (não publicada).

DLODLO, F. *The impact of user-fee policy on national utilization of health services: case studies in Zimbabwe*. 1995. Dissertação. (Mestrado) - Institute of Social Studies, Haia, Países Baixos (não publicada).

DRACHE, D.; SULLIVAN, T. (Ed.) *Market limits in health reform: public success, private failure*. Londres: Rutledge, 1999.

ESMAN, M.J. *Management dimensions of development: perspectives and strategies*. West Hartford, Connecticut: Kumarian Press, Inc, 1999.

HINRICH, K. Health care policy in the German social insurance state: from solidarity to privatization?. *Policy Studies Review* 19, p. 108-140, 2002.

HOOD, C. A public management for all seasons?. *Public Administration* 69, p. 3-19, 1991.

LAVIS, T.; SULLIVAN, T. Governing health. In: DRACHE, D.; T. SULLIVAN. (Ed.) *market limits in health reform: public success, private failure*. Londres: Rutledge, p. 312-328, 1999.

MARMOR, T.R. Hope e hyperbole: the rhetoric and reality of managerial reform in health care. *Journal of Health Services Research and Policy* 3, p. 62-4, 1998.

MCMICHAEL, A.; BEAGLEHOLE R. The changing global context of public health. *The Lancet* 356, p. 495-499, 2000.

NARAYANA, D. public expenditure reform without policy change: infrastructure investment and health care provision under fiscal squeeze in Kerala. In: MACKINTOSH, M.; ROY, R. (Ed.) *Economic Decentralization and Public Management Reform*. Cheltenham: Edward Elgar, p. 106-121, 1999.

NELSON, J. *The politics of social sector reforms*. Washington DC: Overseas Development Council, 2000.

PALMER, N. The use of private sector contracts for primary health care: theory, evidence and lessons for low income and middle income countries. *Bulletin of the World Health Organization* 78, p. 821-829, 2000.

STOTT, R. The World Bank: friend or foe? *British Medical Journal* 318, p. 822-823, 1999.

UNDP. *Human Development Report 2003: Millennium Development Goals – A compact among nations to end human poverty*. New York: UNDP, 2003. Disponível em <www.undp.org/hdr2003/pdf/hdr03_cojcomplete.pdf>.

VIANA, A.; QUEIROZ, M.; IBAÑEZ, N. Implementation of a single health system: new relationships between the public and private sectors in Brazil. In: ALTENSTETTER, C.; BJÖRKMAN, J.W. (Ed.) *Health Policy Reform, National Variations and Globalization*. Londres: Macmillan Press Ltd., p. 331-347, 1997.

WANG, Y. Health systems decentralization and human resources management in low and middle income countries. *Public Administration and Development* 22, p. 449-454, 2002.

WHYTE, A. *Landscape analysis of donor trends in international development*. New York: The Rockefeller Foundation, 2004.

WORLD BANK. *World Development Report 1993: investing in health*. Washington DC: World Bank, 1993.

_____. *World Development Report 1997: changing role of the State*. New York: Oxford University Press, 1997.

_____. *India – Raising the sights: better health systems for India's poor*. Washington DC: World Bank, 2001. (Report n° 22304, HNP Sector India)

WORLD HEALTH ORGANIZATION. *Macroeconomics and health: investing in health for economic development*. Geneva: Organização Mundial da Saúde, 2001.

Resumo - Resumen - Abstract**Política social, governança e capacidade: reformas e restrições do setor público***James Warner Björkman*

Tendo como pano de fundo a natureza problemática das tentativas de reformar os sistemas nacionais de prestação de serviços sociais e de saúde, este artigo busca fazer uma revisão da lógica da Nova Gestão Pública (NGP) no setor de serviços de saúde. Após contextualizar as diversas abordagens da capacitação em políticas sociais e as três gerações de reformas do setor público, faz um exame das reformas aplicadas na prestação de serviços de saúde, sugerindo estratégias que levem em conta a capacidade. O artigo finaliza com uma discussão sobre o papel da governança na política social e no desenvolvimento.

Palavras-chave: atenção à saúde, reforma do setor público, capacitação

Política social, gobernanza y capacidad: reformas y restricciones del sector público*James Warner Björkman*

Teniendo en cuenta la naturaleza problemática de las tentativas de reformar los sistemas nacionales de entrega de servicios sociales y de salud, en este artículo se hace una revisión de la lógica de la Nueva Gestión Pública (NGP) en el sector de servicios de salud. Después de contextualizar los diversos abordajes de capacitación en políticas sociales y las tres generaciones de reformas del sector público, propone un examen de las reformas aplicadas en la entrega de servicios de salud y sugiere estrategias que tomen en consideración la capacidad. El artículo finaliza con una discusión sobre el rol de la gobernanza en la política social y en el desarrollo.

Palabras-clave: atención de la salud, reforma del sector público, capacitación

Social policy, governance and capacity: public sector reforms and restraints*James Warner Björkman*

Given the problematic nature of attempts to reform national delivery systems for social and health care, the essay reviews the logic of New Public Management (NPM) in the health service sector. After a background on approaches to building capacity for social policy and the three generations of public sector reforms, it examines the reforms applied to the delivery of health services and suggests strategies for reforming the health sector that take capacity into account. It concludes with a discussion of the role of governance in social policy and development.

Key words: health care, public sector reform, capacity building

James Warner Björkman

Professor do Instituto de Estudos Sociais (Haia) e do Rijksuniversiteit Leiden (Países Baixos). Contato: <bjorkman@iss.nl>

Relação indivíduo e instituição total: socialização, controles e coesão internos em uma organização policial

Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro, Marcus Vinicius Gonçalves da Cruz e Eduardo Cerqueira Batitucci

Introdução

A preocupação com a violência na sociedade contemporânea vem suscitando a necessidade de análise mais acurada da atuação das instituições do sistema de justiça criminal e de seus membros. A polícia, um dos aparelhos repressivos do Estado, é a organização pela qual este instrumentaliza a regulação dos comportamentos pelo uso da violência legítima. Desde sua idealização, a polícia é a organização que cuida da implementação, pela sociedade, de normas públicas, explícitas e obrigatórias que objetivam modos específicos de existência.

Para que a polícia viesse a materializar esse pressuposto, entretanto, foi necessária a construção de uma estrutura burocrática regulada pelos ideais de uma instituição total, de tal maneira que os desejos e as atitudes de seus membros fossem canalizados para um único fim: a promoção da ordem pública. Nesses termos, Paixão (1987) destaca que a criação da moderna polícia burocratizada representou apoio ao esforço de construção institucional no sentido de

neutralizar a possibilidade do uso privado do instrumento público de coerção de comportamentos, bem como de orientar a ação instrumental da polícia por normas formais e explícitas que especificam e restringem o uso da violência na imposição da ordem.

Parte fundamental desse processo de burocratização, um dos pressupostos para que a atividade policial seja materializada nas ruas conforme os ideais de uma sociedade livre, traduz-se no desenvolvimento de um processo de socialização eficiente dos policiais. Isso sem perder de vista a condição de servidor público do policial, que, em nome do Estado, exerce suas atividades (BITTNER, 2003).

Um processo adequado de socialização é condição indispensável, portanto, à efetividade da organização policial, uma vez que a internalização de um sistema de crenças, valores e atitudes deve buscar garantir que esses indivíduos não irão valer-se de sua posição para materializar objetivos diversos que os da manutenção da ordem pública (COELHO, 1986).

Os mecanismos de controle coercitivos e utilitários empregados em uma organização policial têm por finalidade precípua promover a obediência dos níveis inferiores em relação aos superiores, conforme uma estrutura hierárquica claramente definida. Esse poder procura evitar descompassos entre o prescrito nos manuais e o realizado na atividade cotidiana, bem como conflitos entre os objetivos individuais e os organizacionais, ou seja, limitar a discricionariedade do homem de linha.

O artigo analisa esses pressupostos teóricos a partir de estudo realizado em uma organização policial brasileira. A pesquisa foi resultado de *survey* aplicado a oficiais e praças da Polícia Militar de Minas

Gerais, corporação que, após uma greve ocorrida em 1997, passou por algumas reformas, como o realinhamento salarial e a introdução de novo regulamento disciplinar, para minimizar o distanciamento entre oficiais e praças explicitado após a deflagração do movimento grevista.

Algumas dimensões das instituições totais

A sociedade moderna caracteriza-se pelo fato de que os indivíduos nela inseridos têm suas relações sociais efetivadas no âmbito das organizações, as quais instrumentalizam os interesses, os valores e as emoções daqueles que a compõem (BLAU; SCOTT, 1970. REED, 1999).

Nesse sentido, as organizações podem ser entendidas como um grupo de indivíduos que se reúne em torno de determinadas tarefas para a consecução de um objetivo. As instituições totais, ao contrário das demais organizações formais, não apresentam essa liberdade de determinação dos objetivos por seus participantes. Assim, quando do ingresso dos indivíduos em uma organização dessa natureza, estes devem procurar adequar os seus anseios e valores ao propósito da instituição (GOFFMAN, 1973; FOUCAULT, 2000).

Para que essa sujeição de desejos individuais às determinações das organizações fosse possível, e, sobretudo, eficiente, o mecanismo utilizado foi o poder. Nesses termos, para Reed (1999, p. 62), a organização, como método de controle social, pode ser entendida, como “um meio de impor ordem, estrutura e uniformização à sociedade”. Os indivíduos deixam de perseguir os seus anseios livremente, devendo adaptá-los aos fins e às necessidades das organizações as quais pertencem. Nas organizações totais, a sujeição do

indivíduo aos objetivos organizacionais é mais extrema e controlada (ETZIONI, 1976).

Segundo Goffman (1999, p. 11-17), as instituições totais podem ser entendidas “como um local de residência e trabalho onde um grande número de indivíduos, com situação semelhante, separados da sociedade mais ampla por considerável período de tempo, levam uma vida fechada e formalmente administrada”. Nesse sentido, conforme acrescentado pelo autor, “o aspecto central das instituições totais pode ser descrito com a ruptura das barreiras que comumente separam essas três esferas (residência, trabalho e lazer)”.

Assim, essas instituições tornam-se o lócus de realização das necessidades do indivíduo. Sob uma autoridade única, este compartilha com um grupo relativamente grande as atividades diárias, com regras estabelecidas e formatadas de modo rígido, uniforme, a partir de uma organização específica do trabalho, em cujo âmbito vigora uma racionalidade única. Essa racionalidade encontra-se adstrita aos objetivos organizacionais. Com isso, os indivíduos não possuem liberdade de escolha sobre suas necessidades particulares, que passam a ser, necessariamente, os objetivos organizacionais. Assim, os desejos e as atitudes dos indivíduos devem ser controlados como forma de não permitir o rompimento dessa consonância e racionalidade (FOUCAULT, 2000; GOFFMAN, 1999).

No caso da corporação policial, esse propósito efetiva-se com o poder disciplinar aplicado sobre o novato, por meio de um conjunto de métodos que objetivam permitir o controle minucioso das operações do corpo e, assim, realizar a sujeição constante de suas forças, impondo uma relação de utilidade-docilidade (BITTNER, 2003). As disciplinas impostas ao indivíduo adestram-no de maneira a torná-lo, simul-

taneamente, dócil e útil à organização policial e a seus objetivos (FOUCAULT, 2000).

Essa coesão interna é assegurada por mecanismos coercitivos que impedem a ocorrência de crenças, valores e atitudes diferenciadas entre os seus membros. Esse exercício de poder ocorre de forma extremamente violenta, principalmente quando do ingresso do indivíduo na corporação, no sentido de fazê-lo despojar-se das suas aceções societárias

“Oficiais têm como principal rejeição salários e benefícios, restrições ao trabalho da polícia, influência política e trabalho arriscado, enquanto os praças indicam, entre os fatores negativos, o regulamento disciplinar, o sistema de promoções e a impossibilidade de exercício de direitos como a sindicalização e a greve.”

e assumir integralmente as concepções organizacionais. Goffman (1999) denomina esse processo de “a mortificação do eu”, por meio da presença física de um poder disciplinar pan-óptico, vigilante e punitivo, que se faz presente em todo lugar, de modo invisível, mas perceptível em tudo e por todos, sendo o único capaz de castigar e recompensar de forma simultânea.

Essa socialização tem como objetivo transformar o indivíduo em um policial que seja capaz de obedecer, de forma inquestionável, às determinações e aos propósitos organizacionais, garantindo, “teoricamente”, a eficiência na produção da segurança pública (BITTNER, 2003. BAYLEY; SKOLNICK, 2001).

Foucault (2000) lembra que, nesse período inicial de socialização, as regras aplicadas são extremamente severas e materializadas em intimidações e degradações cujo propósito é fabricar indivíduos adequadamente adestrados e, ainda, eliminar os corpos que não são capazes de se tornar dóceis aos propósitos institucionais.

Dessa maneira, conforme destacado por Etzioni (1974), um dos mecanismos que visa a garantir a obediência irrestrita dos policiais às normas emanadas de seus superiores é a coerção. No entanto, como a coerção implica privações severas, é necessário que a introdução de outros mecanismos de controle garanta a submissão dos desejos individuais aos propósitos organizacionais. Nesse sentido, como forma de aliviar as privações excessivas dos policiais e garantir que eles continuem a aquiescer aos propósitos da organização, são instituídas recompensas, que têm como finalidade precípua equilibrar o sistema de punições e garantir, ainda, certo grau de

cooperação voluntária, a qual é inatingível unicamente sob coerção.

Essa complementação, no âmbito da organização militar, ocorre, segundo Parsons (1973, p. 57-58), porque não se pode pressupor que os tipos especiais de comportamentos humanos, necessários para se conseguirem as múltiplas contribuições conducentes à meta de manutenção da ordem pública, possam ser motivados pela mera “natureza” dos indivíduos, independente das sanções e dos prêmios atuantes na organização.

A polícia – como qualquer organização total – deve, então, utilizar alguns mecanismos que garantam a cooperação e, por conseguinte, o adimplemento das normas por parte de seus componentes. Esses mecanismos são: 1) a coerção, que implica a atribuição de penalidades ante a falta de cooperação; e 2) os estímulos, pela outorga de recompensas, sobretudo financeiras, ao desempenho de elevado valor, devendo a remuneração corresponder ao comportamento do indivíduo (PARSONS, 1973).

Nesse sentido, a necessidade de correspondência entre as recompensas recebidas pelo policial e as funções por ele executadas tem por finalidade garantir que ele se dedique apenas às atividades que lhe foram delegadas pelo Estado, impedindo-o de adimplir funções diferenciadas, sob pena de

Tabela 1 – Idade de ingresso na PMMG. Belo Horizonte, 2001

	Oficiais (%)	Praças (%)
Válidos		
até 18 anos	4,8	15,5
de 18 a 20 anos	56,5	39,4
de 21 a 23 anos	24,2	38,5
mais de 23 anos	14,5	6,8
Total	100,0	100,0

Fonte: Fundação João Pinheiro. *Organização policial e o combate à criminalidade violenta.*

Tabela 2 – Presença de outros policiais militares na família. Belo Horizonte, 2001

		Oficiais (%)	Praças (%)
Válidos	Sim	66,1	51,3
	Não	33,9	48,5
	Total	100,0	99,7
Total		100,0	100,0

Fonte: Fundação João Pinheiro. *Organização policial e o combate à criminalidade violenta*

comprometer o processo de socialização e de institucionalização de sua atividade.

Bayley e Skolnick (2001) argumentam que essas iniciativas são fundamentais para a adequação institucional das organizações policiais ao cenário contemporâneo. No Brasil, essa evolução também tem sido reivindicada no sentido de implementar estruturas de gestão mais ágeis, maior profissionalização e valorização dos policiais, distensão das relações hierárquicas e disciplinares, além da melhoria dos mecanismos de controle externo das polícias (PAIXÃO, 1987; SOARES, 2000).

Aspectos metodológicos

Os dados apresentados neste artigo foram extraídos do relatório de pesquisa *A organização policial e o combate à criminalidade violenta* (FJP, 2001). Essa pesquisa constituiu-se em *survey* que foi aplicado aos policiais militares, com o objetivo de verificar sua opinião quanto à forma de organização da polícia, a sua inserção na instituição, aos meios oferecidos para que o trabalho fosse realizado de forma eficiente, entre outras questões relacionadas ao trabalho policial. A população-alvo constituiu-se de amostra significativa dos policiais militares que atuavam no município de Belo Horizonte, no momento da realização da pesquisa, que totalizou 1.322 policiais, entre homens e mulheres, os quais

foram divididos em duas amostras proporcionais à estrutura hierárquica da Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG): 322 oficiais e 1.000 praças.

Foi aplicado um questionário constituído de perguntas fechadas e agrupadas em 12 categorias distintas, que, ao final, pretendiam delinear o perfil do policial militar, bem como seu sistema de crenças, valores e atitudes, no que se refere tanto à instituição quanto à dimensão de sua relação como indivíduo inserido na sociedade. As dez variáveis escolhidas para análise neste artigo foram as seguintes: 1) idade de ingresso na PMMG; 2) presença de outros policiais militares na família; 3) círculo de relacionamentos que o policial possui; 4) motivo pelo qual ingressou na PMMG; 5) dimensões positivas do trabalho policial; 6) dimensões negativas do trabalho policial; 7) existência de uma segunda ocupação (emprego); 8) existência de duas polícias (uma dos oficiais e outra dos praças); 9) opinião sobre o regimento disciplinar da polícia; e 10) mudanças empreendidas na PMMG após a greve de 1997.

De indivíduo a policial: da inserção à transformação

A primeira variável analisada refere-se à idade de ingresso do policial na instituição. Essa dimensão é importante porque quanto mais jovem maior tende a ser a

eficiência do processo de socialização, na medida em que o indivíduo ainda não possui uma personalidade completamente consolidada (GOFFMAN, 1999). A organização passa a ocupar as lacunas ainda existentes no que se refere ao sistema de crenças, atitudes e valores do indivíduo, devendo transformar apenas algumas de suas dimensões. Os dados da pesquisa revelam que, na PMMG, o ingresso ocorre quando o indivíduo ainda se encontra bastante jovem.

O *survey* em análise avalia as três dimensões da vida do indivíduo (trabalho, lazer e residência) por meio de perguntas relacionadas à presença de outros policiais militares na família e ao círculo de amizades do indivíduo. Essas variáveis dizem respeito à continuidade das relações institucionais no âmbito familiar, como casamento entre membros da corporação, escola dos filhos, etc.

Com base nos dados obtidos, a maioria dos oficiais (66,1%) possui outros policiais em sua família, tal como ocorre entre os praças (51,3%). Isso também se reflete no seu círculo de amizades, com boa proporção (40%) de amigos policiais (Tabela 3).

As relações sociais de ambos os segmentos hierárquicos da organização policial caracterizam-se pela presença de outros policiais militares. Isso provavelmente

ocorre em virtude do processo de socialização, que implica dependência recíproca entre os membros da instituição em que permanecem, inclusive, no ambiente externo a ela (GOFFMAN, 1999). Entretanto, além do processo de socialização, outras estratégias individuais de fortalecimento dos laços profissionais e afetivos mostram-se presentes, como aquelas voltadas para a proteção contra ameaças internas e externas e o fortalecimento de grupos específicos dentro da instituição.

A Tabela 4 aponta que a carreira do oficialato, além de estar vinculada à estabilidade e à satisfação econômica em boa medida, apresenta influência de uma tradição familiar. Esse fenômeno é menos marcante entre os praças, os quais procuram ingressar na PMMG pelo interesse no cumprimento da lei, além dos motivos de segurança financeira e estabilidade. Ressalta-se, também, um perfil mais normativo nas opiniões expressas pelos praças, fato que pode estar relacionado aos processos rígidos de socialização.

Da mesma forma, o pequeno descompasso observado na Tabela 5 pode estar relacionado aos custos oriundos desses processos de socialização e de suas conseqüências no que se refere à remuneração, ao prestígio profissional e à natureza do trabalho.

Tabela 3 – Círculo de amigos dos policiais. Belo Horizonte, 2001

		Oficiais (%)	Praças (%)
Válidos	Mais militares	40,0	40,0
	Mais civis	57,1	57,1
	Total	97,1	97,1
Total		100,0	100,0

Fonte: Fundação João Pinheiro. *Organização policial e o combate à criminalidade violenta*

Tabela 4 – Motivo pelo qual se decidiram tornar policiais militares. Belo Horizonte, 2001

		Oficiais (%)	Praças (%)
Válidos	Trabalho orientado para as pessoas	5,9	8,0
	Pelo desafio do trabalho	7,5	6,0
	Pelo interesse no cumprimento da lei	4,3	17,8
	Pelo interesse na prevenção do crime	6,5	8,4
	Tenho amigos e familiares na polícia	17,7	13,1
	Razões econômicas	19,4	16,3
	Razões de segurança (estabilidade)	21,5	16,7
	Pelo prestígio e respeito	5,9	3,3
	Nada em particular	3,8	5,7
	Outras	7,5	3,7
Total		100,0	99,1
Total		100,0	100,0

Fonte: Fundação João Pinheiro. *Organização policial e o combate à criminalidade violenta*

Tabela 5 – Aconselharia o seu filho a entrar na PMMG. Belo Horizonte, 2001.

		Oficiais (%)	Praças (%)
Válidos	Sim	50,5	47,8
	Não	46,8	50,3
	Total	97,3	98,1
Total		100,0	100,0

Fonte: Fundação João Pinheiro. *Organização policial e o combate à criminalidade violenta*

Tabela 6 – Dimensões que mais agradam aos policiais. Belo Horizonte, 2001.

		Oficiais (%)	Praças (%)
Válidos	A carreira	20,4	28,7
	Satisfação por trabalhar com pessoas	15,1	21,4
	Salários e benefícios adicionais	2,7	3,3
	Estabilidade do emprego	26,9	21,5
	Prestígio e o respeito da profissão	8,6	6,1
	Trabalho de rua	14,0	7,2
	Trabalho variado	7,0	5,2
	Nada em particular	3,8	4,2
	Outras	1,6	1,2
	Total		100,0
Total		100,0	100,0

Fonte: Fundação João Pinheiro. *Organização policial e o combate à criminalidade violenta*

Apesar de a Polícia Militar conformar-se como organização coercitiva, o consentimento utilitário é apontado por vários entrevistados, tanto entre os praças quanto entre os oficiais, como uma das motivações ao ingresso na organização. Em longo prazo, essa dimensão pode-se configurar como fonte de instabilidade e dilema no âmbito da organização, visto que há conflito entre os valores dos membros e os da instituição (ETZIONI, 1974; FOULCAULT, 2000).

Dessa forma, praças e oficiais concordam com os motivos que os levam a exercer a profissão de policial, mas segundo uma hierarquia de preferências distintas. Enquanto os oficiais apontam como o fator que mais agrada na atividade policial a estabilidade no emprego, seguida por carreira, satisfação por trabalhar com pessoas e trabalho de rua, os praças vêm a carreira, seguida por

estabilidade no emprego e satisfação por trabalhar com pessoas, como a principal motivação para o exercício da atividade policial. Esses resultados são coerentes quando confrontados com outras pesquisas internacionais (BITTNER, 2003; BAYLEY, 2001). Por outro lado, quando as perguntas eram a respeito das atividades que mais os desagradavam no exercício da atividade policial (Tabela 7), observa-se uma dissonância de respostas entre as duas categorias de entrevistados.

Os oficiais têm como principal rejeição os salários e os benefícios, seguida por restrições ao trabalho da polícia, influência política e trabalho arriscado. Essas dimensões são bastante distintas das apontadas pelos praças como as que mais lhes desagradam. Estes apontam o regulamento disciplinar, o sistema de promoções e a impossibilidade de exercício de direitos constitucionais comuns aos demais

Tabela 7 – Dimensões que mais desagradam aos policiais. Belo Horizonte, 2001

		Oficiais (%)	Praças (%)
Válidos	Conduzir presos	2,2	1,6
	Trabalho assistencial	2,2	0,8
	Restrição de direitos (greve, sindicato)	4,8	11,7
	Trabalho arriscado	10,8	8,8
	Salário e benefícios	25,8	13,7
	Sistema de promoção	5,9	13,4
	Regulamento disciplinar	3,2	17,9
	Falta de apoio por parte dos superiores	3,8	11,3
	Influência política	11,8	3,7
	Burocracia e trabalho em escritório	6,5	0,1
	Possibilidade de punir um inocente	1,6	2,8
	Restrições a minha vida privada	2,2	3,3
	Restrições ao trabalho da polícia	17,2	10,1
	Outras	2,2	0,3
Total		100,0	100,0

Fonte: Fundação João Pinheiro. *Organização policial e o combate à criminalidade violenta*

Tabela 8 – Policiais da PMMG que possuem um segundo emprego. Belo horizonte, 2001

		Oficiais (%)	Praças (%)
Válidos	Sim	9,1	32,9
	Não	90,3	66,9
	Total	99,5	99,9
Faltantes	NR	0,5	0,1
Total		100,0	100,0

Fonte: Fundação João Pinheiro. *Organização policial e o combate à criminalidade violenta*

Tabela 9 – Opinião dos policiais sobre a existência de duas polícias na PMMG: uma dos oficiais e outra dos praças, à época da greve. Belo Horizonte, 2001

		Oficiais (%)	Praças (%)
Válidos	Muito verdadeira	18,3	55,4
	Verdadeira	37,1	36,0
	Não é verdadeira	28,5	4,8
	É falsa	11,8	2,0
	É muito falsa	3,8	0,1
	Total	99,5	98,3
Faltantes	NR	0,5	1,7
Total		100,0	100,0

Fonte: Fundação João Pinheiro. *Organização policial e o combate à criminalidade violenta*

cidadãos, como a sindicalização e a greve, entre os fatores negativos.

Nesses termos, é possível afirmar que as maiores fontes de descontentamento dos policiais referem-se ao excesso ou ao uso indevido dos mecanismos de garantia do consentimento do indivíduo aos objetivos institucionais e à incapacidade de a organização oferecer recompensas simbólicas compensatórias ao baixo nível de remuneração. Esse segundo fator de descontentamento dos praças faz com que vários deles venham a procurar uma segunda atividade remunerada.

Essa fragmentação no interior da organização parece ser o motivo apontado por diversos estudiosos (SOARES, 2000. CERQUEIRA; LOBÃO, 2003) para explicar as

razões das greves policiais ocorridas no final da década passada, no Brasil, em que a própria ordem interna foi rompida com a eclosão de manifestações, as quais só foram controladas pela promessa de revisão dos mecanismos de poder e de consentimento. Esse momento de reforma é o atualmente vivido por algumas organizações policiais brasileiras. A opinião dos policiais que vivenciaram a greve em 1997 é apresentada na Tabela 9, que aprofunda a reflexão anterior.

Dessa maneira, fica patente que a implementação das normas tende a ser mais rigorosa com os praças (cujas penas são mais severas e os benefícios menores) que com os oficiais, o que pode explicar a diferença de percepção apresentada.

Tabela 10 – Opinião dos policiais a respeito da seguinte afirmativa: “O Regulamento Disciplinar da Policial Militar (RDPM) é um instrumento de opressão dos oficiais sobre os praças”. Belo Horizonte, 2001

		Oficiais (%)	Praças (%)
Válidos	Discordo plenamente	66,1	2,7
	Discordo parcialmente	12,9	2,7
	Não concordo nem discordo	7,0	5,8
	Concordo parcialmente	8,6	22,3
	Concordo totalmente	5,4	64,3
	Total	100,0	97,7
Total		100,0	100,0

Fonte: Fundação João Pinheiro. *Organização policial e o combate à criminalidade violenta*

Com o resultado do movimento níveis inferiores, que fez com que esses

Tabela 11 – Opinião dos policiais da PMMG a respeito das possíveis mudanças ocorridas no relacionamento entre praças e oficiais, comparando o período anterior à greve ao atual. Belo Horizonte, 2001

		Oficiais (%)	Praças (%)
Válidos	Ficou muito melhor	1,1	5,2
	Ficou melhor	29,0	44,0
	Não mudou	19,9	29,6
	Ficou pior	43,0	15,7
	Ficou muito pior	5,4	3,3
	Total	98,4	99,7
Total		100,0	100,0

Fonte: Fundação João Pinheiro. *Organização policial e o combate à criminalidade violenta*

grevista, a PMMG viu-se obrigada a reformular a sua estrutura de punição e recompensas. Com isso, além dos aumentos de salário e como forma de atenuar o peso da dimensão utilitária, foram realizadas alterações nos mecanismos coercitivos (basicamente, o Regulamento Disciplinar da Polícia Militar – RDPM, utilizado para garantir a obediência dos praças em relação aos oficiais). Esse tipo de alteração no regulamento disciplinar fez-se necessário em virtude da redução sensível do grau de alienação dos

não aceitassem mais determinado tipo de dominação coercitiva dos oficiais, então legitimada pelo ordenamento legal da instituição.

Assim, a PMMG, atualmente, vê-se diante da necessidade de alterar a sua estrutura de dominação, como forma de garantir a sua coesão interna e assegurar que sua missão institucional de garantir a ordem venha a ser cumprida. Aliás, o processo de mudanças empreendidas pela PMMG, em nível de remuneração e de regulamento disciplinar, foi uma das dimensões

observadas pelos policiais entrevistados, ressaltando a visão dicotômica anteriormente apresentada.

Fica patente, portanto, que a existência de conflito acentuado entre oficiais e praças revela, na realidade, incongruências entre os mecanismos de dominação empregados e a natureza do consentimento sob o qual eles se assentam. Isso afeta, por seu turno, a coerência da própria estrutura organizacional com os propósitos da instituição (ETZIONI, 1974; GOFFMAN, 1999; BITTNER, 2003). As lógicas de socialização, de coerção e de disciplina vigentes colidem com o cotidiano do policial, realizado nas ruas e sujeito a alta discricionariedade nas ações do indivíduo. A estrutura organizacional com muitos níveis hierárquicos limita a ação policial, que exige maior agilidade e disponibilidade de recursos para a tomada de decisão. As conseqüências dessas dissonâncias refletem-se por toda a instituição, em seus membros e na produção dos serviços de segurança pública, o que reverbera em toda a sociedade.

Considerações finais

A pesquisa realizada com os policiais militares da Região Metropolitana de Belo Horizonte revela que o sistema de crenças, valores e atitudes implementado pela instituição necessita de revisão por se basear em processos que rompem a ligação entre superiores e subordinados. Os mecanismos de socialização, controle e motivação vigentes no interior daquela instituição total revelam que estes já não são suficientes para promover a obediência dos níveis inferiores em relação aos superiores. A greve ocorrida no ano de 1997 proporcionou o afloramento de conflitos entre os valores distintos dos indivíduos e os da instituição, o que confirma a necessidade de revisão

dos processos de socialização, de controles e de coesão internos.

A valorização simbólica e econômica permitiria maior reconhecimento profissional e redução da insatisfação por motivos econômicos e modificações no regulamento disciplinar reduzindo seus componentes arbitrários – atualmente em andamento – levariam a uma interação mais intensa entre praças e oficiais, enquanto a ampliação de estímulos e recompensas internas por bom

“A greve ocorrida no ano de 1997 proporcionou o afloramento de conflitos entre os valores distintos dos indivíduos e os da instituição, o que confirma a necessidade de revisão dos processos de socialização, de controles e de coesão internos.”

desempenho como contraponto motivacional aos mecanismos coercitivos são recomendações necessárias para que a instituição possa minimizar os conflitos internos e mantê-los em níveis aceitáveis para alcançar seus objetivos.

A revisão pela sociedade da atuação de suas instituições de controle social torna-se fundamental para a institucionalização de uma polícia mais atenta aos

anseios da comunidade. Por outro lado, o desafio das instituições policiais é adotar formas de socialização e de controles que integrem seus indivíduos e propiciem maior aproximação entre seus membros,

que também devem ser lembrados de seu papel como servidores públicos, para a melhoria dos serviços por elas prestados.

(Artigo recebido em julho de 2005. Versão final em setembro de 2005)

Referências bibliográficas

- BAYLEY, David H. *Padrões de policiamento*. São Paulo: Edusp, 2001.
- BAYLEY, David; SKOLNICK, Jerome. *Nova polícia: inovações nas polícias de seis cidades norte-americanas*. São Paulo: Edusp, 2001.
- BLAU; SCOTT. *Organizações formais: um estudo comparativo*. São Paulo: Atlas, 1970.
- BITTNER, Egon. *Organizações policiais*. São Paulo: Edusp, 2003.
- CERQUEIRA, Daniel; LOBÃO, Waldir. Criminalidade: social versus policial. *Textos para discussão*, n. 958. Rio de Janeiro: IPEA, julho de 2003.
- COELHO, Edmundo Campos. A administração da justiça criminal no Rio de Janeiro: 1942-1967. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 1, 1986.
- ETIZIONI, Amitai. *Análise comparativa das organizações complexas*. São Paulo: Edusp, 1974.
- _____. *Organizações modernas*. São Paulo: Pioneira, 1976.
- FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir*. Petrópolis: Vozes, 2000.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *A organização policial e o combate à criminalidade violenta*. Belo Horizonte: FJP, 2001.
- GOFFMAN, Erving. As características das instituições totais. In: ETIZIONI, Amitai. *Organizações complexas: estudo das organizações em face dos problemas sociais*. São Paulo: Atlas, 1973.
- _____. *Manicômios, conventos e prisões*. São Paulo: Perspectiva, 1999.
- PAIXÃO, Antônio Luiz. Crime, controle social e consolidação da democracia. In: REIS; O'DONNELL (Eds.). *A democracia no Brasil*. São Paulo: Vértice, 1987.
- PARSONS, Talcott. Sugestões para um tratado sociológico da teoria das organizações. In: ETIZIONI, Amitai. *Organizações complexas*. São Paulo: Atlas, 1973.
- REED, Michael. Teorização organizacional: um campo historicamente contestado. In: CLEGG; HARD; NORD. *Handbook de estudos organizacionais*. São Paulo: Atlas, 1999.
- SOARES, Luis Eduardo. *Meu casaco de general*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

Resumo - Resumen - Abstract**Relação indivíduo e instituição total: socialização, controles e coesão internos em uma organização policial**

Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro, Marcus Vinicius Gonçalves da Cruz e Eduardo Cerqueira Batitucci

O artigo analisa os resultados de uma pesquisa realizada com 1.322 indivíduos pertencentes à Polícia Militar de Minas Gerais. À luz das discussões de Goffman, Foulcalt e Etzioni, buscou-se verificar a inserção dos servidores na instituição, sua percepção quanto ao aparato de controle institucional e os conflitos resultantes da interação entre superior e subordinado. Conduziu-se que reformas ocorridas após a eclosão de greve na instituição em 1997 ainda são tímidas diante do aparato de socialização existente e do distanciamento entre oficiais e praças. Assim, é necessária a revisão dos mecanismos de socialização e coerção, para que a organização policial avance na consecução de seus objetivos e dê respostas efetivas às necessidades dos atores envolvidos, a si própria e à sociedade.

Palavras-chave: segurança pública, polícia militar, análise institucional, instituição total.

Relación individuo e institución total: socialización, control y cohesión internos en una organización policial

Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro, Marcus Vinicius Gonçalves da Cruz y Eduardo Cerqueira Batitucci

El artículo analiza los resultados de una investigación con 1.322 individuos que pertenecen a la Policía Militar de Minas Gerais, Brasil, sob la visión de Goffman (1999), de Foulcalt (2000) y de Etzioni (1974), verificando la inserción de los policiales en la institución, su opinión cuánto al aparato de control institucional y los conflictos resultantes de la interacción entre el superior y el subordinado. El artículo conduce que es necesaria la revisión de los mecanismos de coerción después de la huelga en 1997, así como de su aparato de socialización, mientras las diferencias entre los oficiales y de los soldados. Es fundamental que la organización policial avance en el logro de sus objetivos, y atenda a las demandas y necesidades de los agentes implicados, para ella misma y a toda la sociedad.

Palabras clave: seguridad publica, policía militar, analisis institucional, institución total

The individual-total institution relation: socialization, controls and internal cohesion within a police organization

Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro, Marcus Vinicius Gonçalves da Cruz and Eduardo Cerqueira Batitucci

This article analyzes the results of a survey applied to 1.322 officers from Minas Gerais Military Police, Brazil, of different ranks, taking Goffman, Foulcalt and Etzioni as a theoretical approach. The objective was to verify the institutional cohesion, individuals perception of institucional control, and the conflicts within ranks. As conclusion the study point to reformulation in the socialization institutional mechanisms as requirement to improvement of police organizations.

Key words: public security, military police, institutional analysis, total institution

Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro

Doutoranda em Sociologia no IUPERJ, mestre em Administração pela Fundação João Pinheiro, pesquisadora do Núcleo de Estudos em Segurança Pública do Centro de Estudos Econômicos e Sociais da Fundação João Pinheiro. Contato: <lribeiro@iuperj.br>

Marcus Vinicius Gonçalves da Cruz

Doutor e mestre em Administração pela UFMG, pesquisador pleno do Núcleo de Estudos em Segurança Pública do Centro de Estudos Econômicos e Sociais da Fundação João Pinheiro e professor da FEAD-Minas. Contato: <marcus.vinicius.cruz@fjp.mg.gov.br>

Eduardo Cerqueira Batitucci

Doutorando e mestre em Sociologia pela UFMG, pesquisador pleno do Núcleo de Estudos em Segurança Pública do Centro de Estudos Econômicos e Sociais da Fundação João Pinheiro. Contato: <eduardo.batitucci@fjp.mg.gov.br>

Ensaio

Interesse, ética e política no serviço público*

Cicero Araujo

Introdução

Já faz algumas décadas que a Ciência Política vem transpondo para seu campo de investigação o paradigma do *homo oeconomicus* – a psicologia egocêntrica utilizada pela teoria econômica convencional para dar conta das interações sociais no mercado. “Seu campo de investigação”, isto é, o comportamento de atores coletivos, como os partidos, os sindicatos e os gabinetes governamentais, ou de atores individuais, como as lideranças partidárias, os parlamentares, os eleitores, etc. Para o assunto que nos interessa aqui, houve grande impacto, no debate posterior, o uso que se fez do paradigma econômico para entender certos problemas da administração pública e da ação coletiva.

Os estudos de Buchanan e de Olson

Citamos duas linhas de trabalho que, ainda na década de 1960 e no início da de 1970, tiveram forte influência na compreensão contemporânea das burocracias

estatais, e das dificuldades do cidadão comum para mantê-las sob controle e fazê-las prestar os serviços a que são destinadas. Começamos mencionando os estudos de James Buchanan e associados¹, cujas conclusões apontam, primeiro, para a tendência, especialmente nas democracias, de expansão desenfreada de serviços à custa dos contribuintes, não tanto para beneficiar a sociedade, mas como forma de garantir a reprodução das próprias burocracias; e, segundo, a tendência para a “busca da renda particular” (*rent-seeking*), alvejando a mística do funcionário como promotor imparcial do bem comum. Esses estudos mostram os servidores estatais como um grupo de interesse à parte – não um simples *lobby* entre outros, mas um grupo colocado numa posição especial, já que detentor de certos monopólios legais, exatamente por fazer parte do Estado – sempre disposto a transformar em exclusivo benefício próprio parte, pelo menos, dos recursos extraídos dos cidadãos, em princípio destinados ao benefício comum.

O outro estudo que vale mencionar, realizado por Mancur Olson, estende-se para os problemas de articulação de qualquer ação coletiva que requeira o engajamento de grande número de pessoas². Suponha que um grupo necessite de determinado bem coletivo, digamos, uma rua pavimentada. Se esse grupo for muito pequeno, a ausência de uma delas pode prejudicar toda a empreitada; como prover o bem é do interesse de cada membro do grupo, há um forte incentivo para que todos realmente se esforcem para gerar o benefício. Contudo, se o grupo for muito grande, de tal forma que a contribuição individual dos participantes seja proporcionalmente muito pequena ou insignificante, haverá fortes incentivos para

cada indivíduo não compartilhar os esforços e para jogar, nos ombros dos demais, o peso do empreendimento. Se houver, dentro do grupo maior, um subgrupo bem menor e altamente interessado em fornecer esse benefício de qualquer forma, a despeito do comportamento parasitário do restante, um resultado positivo (o bem coletivo) poderá ser obtido, mas à custa de uma ação coletiva muito capenga (pois a grande maioria acabará abstendo-se de participar).

Esse é o famoso problema do “carona” (*free rider*), que coloca em evidência o porquê de as organizações sociais se estruturarem em hierarquias, às quais se anexam incentivos especiais às diferentes camadas, de modo a aumentar sua eficácia ou produtividade ou, então, de modo a evitar que os efeitos corrosivos do “carona” simplesmente destruam as ações coletivas pelas quais essas organizações estão encarregadas de zelar. Aliás, qualquer executivo de uma grande organização social, seja ela privada ou pública, sabe muito bem, ainda que apenas de forma intuitiva, o que significa o “carona” e os seus efeitos nefastos na máquina administrativa. O feito de Olson foi, ao circunscrever o fenômeno, dar a essa intuição uma hipótese explicativa muito bem amarrada e formalizada, que nos instiga a refletir sobre problemas de ação coletiva de várias modalidades.

Não nos vamos deter no detalhe dos argumentos desses autores para demonstrar suas conclusões – mesmo porque se tratam de estudos bastante complexos, envolvendo também entediantes formalizações matemáticas. A menção a esses autores visa apenas destacar as premissas psicológicas de todo o encadeamento do raciocínio, raramente problematizadas e discutidas, mas geralmente justificadas por

seu aparente realismo: a base elementar das interações sociais está centrada em agentes egoístas, “auto-interessados”, que ingressam em ações cooperativas apenas porque não há outra maneira de obter certos bens (justamente os “bens coletivos”) para si mesmos. Mas esses agentes são também “racionalistas”, no sentido de serem capazes de escolher, perante um leque de opções, aquela alternativa que otimize a relação entre o benefício esperado da opção e o custo para viabilizá-la – que “maximize a utilidade”, para empregar a terminologia dos economistas.

Há de se reconhecer a força de atração dessas premissas sobre o investigador social, tanto por sua simplicidade (elas fornecem modelos explicativos enxutos e elegantes; claro que muito discutíveis do ponto de vista moral, mas atraentes do ponto de vista cognitivo) quanto por sua plausibilidade e realismo: quem não seria tentado a admitir a hipótese de que, em média, as pessoas são auto-interessadas, pelo menos quando se pensa nas interações anônimas do mercado ou das grandes organizações estatais?

No entanto, um leitor mais atento desses estudos não deixa de suspeitar de certo ar de paradoxo em suas conclusões, derivadas da própria aparência realista das premissas. Pois, se é verdade que as organizações sociais e as ações coletivas são focos permanentes de *rent-seekers* e *free riders*, como não pensar que, levadas às últimas conseqüências, a compulsão egoísta e a “maximização da utilidade” deveriam liquidar completamente a vida social e toda a possibilidade de cooperação? Porém: 1) as organizações sociais persistem, assim como o fato da cooperação – e as premissas só nos deixam perplexos a respeito de *por que* elas persistem; e 2) os próprios estudos assumem que, sem vida social e,

portanto, sem cooperação, interesses cruciais dos agentes egoístas seriam afetados. Em outras palavras, embora o auto-interesse devesse, por si só, impulsionar a cooperação, ele também a corrói, como indicam os mesmos *rent-seekers* e *free riders* de Buchanan e Olson. A menos que tenhamos um argumento claro que mostre por que a primeira tendência acaba prevalecendo sobre a outra, estaremos, de fato, perante um paradoxo.

O raciocínio hobbesiano

Na verdade, a longa tradição da filosofia moral e política já havia esboçado cenários como os mencionados anteriormente, os quais apareciam com freqüência na forma de dilemas práticos. Gostaríamos de adiantar, desde já, a nossa interpretação sobre esses dilemas: o cerne deles, o fato de *serem dilemas*, é que, se partirmos *apenas* da premissa do auto-interesse, não seremos capazes de encontrar uma solução positiva para o problema da ação coletiva. Poderíamos recuar esse debate aos antigos filósofos gregos – estamos falando de uma longa tradição mesmo! –, mas vamos nos contentar com certos “pais fundadores” da ciência política moderna, e com a brevidade que este texto impõe.

Em primeiro lugar, regressemos ao pensamento de Thomas Hobbes, filósofo inglês do século XVII, pois ele é também o primeiro moderno a explorar rigorosamente a psicologia daquele homem de palha, que depois será chamado de *homo oeconomicus*, portanto antes mesmo de a teoria econômica ter-se estabelecido como disciplina autônoma. Usou-a, portanto, não para elucidar o mercado, mas para mostrar por que a organização política das comunidades, isto é, o Estado e a estrita obediência a ela por parte de seus súditos, era

necessária para promover interesses vitais de cada pessoa individual.

Para tanto, Hobbes imaginou uma situação inteiramente hipotética, na qual sujeitos compulsivamente egoístas se viam expostos diretamente uns aos outros, sem a mediação daquela organização política comum. A essa situação chamou de “estado de natureza” (em oposição ao “estado civil ou político”). Sua hipótese levava à demonstração da completa impossibilidade da vida social no estado de natureza. Este, se existisse de fato, não poderia ser outra coisa senão um “estado de guerra de todos contra todos”. O que significava dizer que a *anarquia*, a ausência de organização política comum, era idêntica à *anomia*, a completa ausência de regras de convivência e, logo, de cooperação social. Ao inverter o raciocínio, Hobbes concluía que a condição necessária da cooperação social era a disposição firme e voluntária de cada indivíduo para obedecer a um superior comum, o “Soberano”, a autoridade política incontestável – leia-se: uma autoridade acima da qual não poderia haver recurso –, cabeça de uma organização social maior que fundiria, numa só “pessoa artificial”, a Lei e a Espada da Lei (o Estado).

Mas essa breve apresentação do raciocínio de Hobbes já nos faz pressentir um argumento circular, do qual, cremos, ele não tinha plena ciência, e um dilema prático, sobre o qual, pelo contrário, estava perfeitamente atento:

O argumento circular está em que a decisão voluntária de instituir um “Soberano” e obedecer-lhe deve ser, ela mesma, um ato cooperativo. Contudo, não havia o argumento estabelecido que *qualquer* cooperação cooperativa da parte de indivíduos compulsivamente egoístas requer a figura do “Soberano” e seu Estado? Dito de

outra maneira: para cooperar precisamos de um soberano, mas, para obter um soberano, já precisaríamos estar cooperando de alguma forma. Como sair desse impasse? Como se vê, a obra de Hobbes antecipa alguns dos problemas teóricos de autores como Buchanan e Olson, já citados, quando puxamos suas premissas até seus extremos.

O dilema prático é o seguinte. Se por “Soberano” entendemos de fato um superior incontestável, a autoridade acima da qual não há recurso, somos tentados a imaginar uma figura que, eventualmente, de posse dos fatores de poder para tanto, venha a agir de forma sistematicamente arbitrária e tirânica, desrespeitando suas próprias leis, perseguindo, prendendo e arrebatando seus súditos. O que fazer? Hobbes havia dito que a vida sob o pior “Soberano” seria, ainda assim, bem melhor que a sob o estado de natureza, a vida em perpétua guerra civil. Para um observador atento do século XXI, porém, que conheceu as misérias dos regimes tirânicos, autoritários ou totalitários do século XX – que ainda persistem em muitos lugares –, isso deve soar mais como profissão de fé do que como argumento sólido. Para tal observador, soaria mais razoável pensar que toda a autoridade política deve ser limitada por outras autoridades, algo como um regime constitucional de “freios e contrapesos” – *checks and balances*, como gostam de dizer os americanos.

Mas o próprio Hobbes se antecipara a essa aparentemente agradável solução, que, a seu ver, acabava deixando de enfrentar o dilema. Controlar o “Soberano” – digamos, pela intervenção periódica do “Povo” (o conjunto dos cidadãos comuns participando diretamente do controle), ou, para ser mais realista, dos “Representantes do Povo”, reunidos numa

câmara especial de fiscalização – significava simplesmente fazer com que o “Soberano” *do momento* deixasse de ser soberano, transferindo essa função para a figura do controlador³. Quem, porém, controlará o controlador? Um novo controlador. E o controlador desse controlador, etc., etc.? Enfim, o dilema ou conduz a uma regressão ao infinito – e aqui se antevê o problema da hipertrofia do aparato estatal indicado por Buchanan, mas agora na forma de uma sobreposição alucinada de mecanismos burocráticos de fiscalização –, ou, então, somos obrigados a parar em algum ponto nessa escalada (de novo, o “Soberano” pensado por Hobbes). Mas parar na escalada significa que a questão que motivou o dilema – como estabelecer o controle da autoridade política por outras autoridades – não pode ser claramente respondida.

O raciocínio humeano

Vejamos agora um outro pensador político que se debruçou sobre os mesmos problemas, mas de uma perspectiva diferente. David Hume, um filósofo escocês do século XVIII, tinha genuínas preocupações de ordem moral em suas elaborações. Hume é muito citado como um dos autores iluministas que via a moralidade não como um mero artifício das comunidades políticas para conter nossos instintos egoístas, mas como uma espécie de sentimento primário, natural, que estimulava certas ações espontâneas de solidariedade e cooperação, sem o recurso ao “Soberano” hobbesiano.

O filósofo escocês, é claro, partia de premissas psicológicas mais amplas que as de Hobbes. Ao lado dos impulsos do auto-interesse, ele supunha também impulsos benevolentes e altruístas. Em outras

palavras: além da busca pelo próprio bem, que ele pensava ser um desejo natural e mesmo, guardados certos limites, razoável, as pessoas também buscam o bem alheio. Porém, não se trata de uma benevolência indefinida e ilimitada, mas de uma benevolência parcial. Desejamos sinceramente o bem de certas pessoas mais do que o de outras: desejamos o de nossos pais, filhos, irmãos e amigos mais do que o de alguém que mal conhecemos ou o de

“Quem controlará o controlador? Um novo controlador. E o controlador desse controlador? Enfim, o dilema ou conduz a uma regressão ao infinito ou, então, somos obrigados a parar em algum ponto nessa escalada”

um conjunto anônimo de pessoas. (Sim: amamos o próximo muitas vezes até mais do que a nós mesmos, porém o próximo é o próximo de fato; um próximo, portanto, que não raro concorre com o distante.)

Além disso, somos capazes de ressoar espontaneamente os sofrimentos e as alegrias alheias, reproduzindo esses sentimentos em nós mesmos, ainda que de forma esmaecida – um fenômeno que Hume chamava de “simpatia”, da qual derivou os *sentimentos morais*. Mas a simpatia apenas reproduz em nós emoções alheias, ela não implica automaticamente desejar e efetivamente fazer o bem a qualquer pessoa ou a qualquer

necessitado em que esbarremos no caminho. Antes, é a benevolência parcial que explica nossas propensões “tribais” primárias, ou seja, a nossa disposição para conviver num círculo restrito, próximo de amigos e familiares. Mas a “tribo”, ao mesmo tempo em que desenvolve impulsos de altíssima atração para dentro, com frequência cria também impulsos igualmente fortes de repulsão ao estranho, os círculos sociais distantes.

A história das sociedades humanas, contudo, sugere uma contínua expansão rumo a comunidades mais amplas e complexas do que “tribos”.⁴ Como explicar esse fenômeno? Aqui Hume se vê levado a recorrer não ao sentimento natural, mas à “convenção”, à construção institucional, cujo primeiro fruto é a virtude da *Justiça*, isto é, a base das regras do Direito. A Justiça é a virtude da macrosociabilidade, geradora de regras estritas e inflexíveis (“convenções”), e, além disso, impessoais – pois não importa, em sua aplicação, a quem elas beneficiam ou a quem prejudicam em cada caso – e expansivas, o que contrasta com as virtudes “naturais” da microsociabilidade, maleáveis e personalizadas, mas, exatamente por isso, de curto alcance.

Contudo, qual a base do respeito às convenções sociais, às regras do Direito? Tem de haver um princípio geral que sustente as convenções. Esse princípio é a *reciprocidade*. Daí que o contrato seja o modelo exemplar da Justiça em funcionamento: os dois primeiros contratantes devem ter sido sujeitos estranhos um ao outro, mas, por um motivo muito forte para cada um – digamos, comercial –, precisaram produzir um bem coletivo. Este o esquema geral do contrato: “Eu faço a minha parte e, no momento aprazado, você faz a sua”. Sendo estranhos um ao outro, não teriam por que se

preocupar com seus respectivos destinos; e, contudo, para produzir certo bem para si ou para seus entes queridos, é preciso estabelecer uma relação cooperativa com o estranho. Logo, só tem sentido cooperar nessas condições, se cada um faz a sua parte e *na medida em que* cada um faça a sua parte (daí a reciprocidade). Essa é a natureza da convenção, tão bem caracterizada pela imagem humeana dos dois remadores de barco que se controlam mutuamente na alternância de seus respectivos lances de remo. Um faz seu lance na medida em que o outro faça o seu, e, *só assim*, o bem coletivo (a navegação rumo a um porto comum desejado) será realizado⁵.

Repare-se que nesse argumento a percepção do auto-interesse é o que embasa a reciprocidade, isto é, apesar de Hume insistir que a moralidade é um fenômeno social real não redutível ao egoísmo, ele acaba tendo de admitir que o sentimento moral desinteressado não é suficiente (ainda que necessário, por outras razões⁶) para sustentar as relações mais distantes e complexas entre os seres humanos. Mas é justamente a partir desse ponto – gostaríamos de indicar – que os problemas do argumento aparecem:

1) A sociedade extensa e complexa, reconhece Hume, supera as dificuldades e deficiências do círculo restrito da “tribo”, e, porém, gera suas próprias dificuldades. Assim, quanto mais cresce a sociedade mais anônima e impessoal ela se torna, de modo que sua sustentação dependerá menos das paixões altruístas do que da reciprocidade. A reciprocidade, por sua vez, depende da firme percepção do auto-interesse na própria atividade cooperativa. Uma coisa, porém, é cooperar com uns poucos estranhos, situação em que é possível controlar os laços recíprocos de cada parte

e em que está claro que a defecção de um dos cooperantes põe a perder todo o empreendimento; outra coisa é a situação em que o número de estranhos é enorme e a contribuição de cada um é proporcionalmente ínfima.

Pensemos, para ficar num exemplo bem simples, na diferença da participação eleitoral de um grupo de cinco eleitores e a participação de um grupo de um milhão deles. A importância da participação de cada indivíduo para a determinação de certo resultado, no primeiro caso, é visivelmente maior do que no segundo. No primeiro, alguém relutaria muito em deixar de participar, se estivesse de fato interessado num resultado determinado. No segundo, ele tenderia a estimar, e com razão, que sua ausência seria muito menos decisiva (e também muito menos sentida) para esse ou aquele resultado final, ainda que fosse do seu interesse obtê-lo. Contudo, ele seria muito bem capaz de apostar que um número suficiente de parceiros acabaria cumprindo a sua parte, a ponto de se produzir resultado idêntico ao que seria obtido se ele tivesse participado. Suponha, para piorar, que o dia da eleição, um domingo, estivesse ensolarado: por que não desfrutar o sol na praia e deixar que os outros enfrentem a fila da urna em seu lugar?

Como se vê, estamos diante da mesmíssima questão identificada por Olson: o problema do “carona”. Porém, se seguirmos rigorosamente a linha do raciocínio descrita anteriormente, não fica claro por que razão segura o bem coletivo almejado seria produzido. Ao contrário, a conclusão mais plausível é pensar que, se pessoas estranhas umas às outras cooperassem apenas graças ao princípio da reciprocidade e, logo, à percepção do auto-interesse, o bem não seria produzido.

2) Hume imagina duas saídas para esse aparente labirinto. A primeira volta a recorrer à Psicologia. Não o auto-interesse, mas o *hábito* explicaria, pelo menos em parte, por que continuamos a cooperar mesmo quando deixamos de perceber claramente em que medida nossa participação é decisiva ou não para produzir um bem coletivo. Se, em situações mais simples e visíveis, julgamos que nossa participação é, sim, decisiva, tendemos a estender esse juízo sem conferir se tal caso é o mesmo para as situações mais complexas e menos visíveis.

Porém o hábito, admite Hume, só explica *em parte* o que precisa explicar. Então ele recorre a uma segunda saída complementar, e, no entanto, mais decisiva. Trata-se da *constituição do governo*. Para o filósofo, o governo significa introduzir não tanto a figura do “Soberano” (como em Hobbes), mas uma espécie de divisão de trabalho na comunidade: por um lado os governantes, que constituiriam um grupo relativamente pequeno, mas altamente motivado a garantir o provimento dos bens coletivos; e, por outro, os governados, grupo reunindo a grande maioria da comunidade, liberado para buscar seus bens privados, contanto que disposto a pagar os impostos que sustentarão as atividades do primeiro grupo.

Vejam que esse esquema não implica que os governantes sejam altruístas: eles são motivados a produzir os bens coletivos, porque essa seria, na repartição social das tarefas, a sua meta auto-interessada mais próxima e visível, embora a mais distante para o restante da comunidade. A instalação do governo seria simplesmente uma operação de transformar, pelo menos para alguns (os governantes), o auto-interesse distante e nublado – fato que ameaça desintegrar a cooperação em sociedades grandes e anônimas – num auto-interesse

próximo e nítido. É como se o artifício do governo simbolizasse a arte da construção de uma lente social para corrigir a miopia congênita dos indivíduos nos grandes conglomerados humanos.

Outra vez, a um observador atento do sinuoso raciocínio humeano não escaparão novas dificuldades nessa segunda saída. Pois, se o grupo dos governantes, encarregado da administração dos negócios públicos, for suficientemente coeso, compacto e bem articulado, como é o caso nas burocracias estatais modernas, ele acabará por constituir um conjunto de interesses apartado e, provavelmente, em conflito com o dos governados. E, como a promoção dos primeiros depende da extração, via impostos, dos recursos dos governados, o grupo dirigente será tentado a desviar esses recursos para benefício próprio e não para o benefício comum. Eis que reencontramos, embora por uma aproximação diferente, a figura do *rent-seeker*, de James Buchanan.

Conflitos éticos e política

Para onde afinal nos leva esse emaranhado de argumentos? Cremos que nos leva a constatar os impasses das premissas psicológicas do *homo oeconomicus*, quando estendidas ao mundo da cooperação social para além das trocas mercantis, especialmente ao mundo da administração da coisa pública. Se esticarmos até suas últimas conseqüências a hipótese de que todos os que promovem serviços a outrem, em nome do público em geral, são exclusivamente motivados por interesse egoísta, o resultado teórico é que o provimento *sistemático* desses serviços deve aparecer como um mistério da investigação social. O próprio *fato* da cooperação social deve resultar misterioso.

Como elucidar, então, esse quebra-cabeça? Um caminho alternativo seria levar a sério a idéia de que, afinal de contas, o serviço público é motivado por outras razões que não (ou pelo menos não exclusivamente) o auto-interesse de seus protagonistas. Daí, a ética poder ser considerada um fator *relevante* ao serviço público, em dois sentidos: 1) no sentido *cognitivo* – que poderia ajudar a explicar o próprio fato da cooperação social e da geração de bens públicos; 2) no sentido *prático* – sem esse fator, é bem provável que a cooperação social e os bens públicos acabem sendo parcial ou totalmente inviabilizados.

Mas aqui ainda estamos empregando o termo “ética” em sentido muito vago, ou seja, apenas como o negativo genérico da ação egoísta ou auto-interessada. Seria a ética simplesmente idêntica às ações altruístas, “outro-interessadas”? Nós vimos, na seção anterior, que a abordagem de Hume já havia reconhecido, ao lado do interesse puramente egoísta, motivos benevolentes na ação humana. Mas ele, em seguida, distinguia a benevolência parcial da benevolência universal e, ao reconhecer a força motivadora superior da primeira, concluía que ações benevolentes (parciais) poderiam ser tão ou mais prejudiciais ao concerto social do que as auto-interessadas. Assim, se a ética se referisse a qualquer tipo de ação altruísta, nosso raciocínio, ao introduzi-la como fator explicativo da cooperação social, ficaria um pouco mais complexo que o esboçado antes neste artigo, mas a conclusão resultaria igualmente frustrante.

Seria o caso, então, de partirmos para aquela hipótese que Hume havia considerado irrealista, de que a ética é relevante precisamente porque se refere à ação imparcial e desinteressada, isto é, motivada por uma sincera preocupação com a

humanidade de um modo geral – em suma, que a ética seria idêntica à benevolência universal? A objeção que costuma ser levantada contra essa hipótese é muito respeitável: ela parece esquecer a dimensão do conflito nas relações humanas⁷. Questão que havia sido pioneiramente colocada por Maquiavel, a qual Hume e outros se limitaram a recolocar em suas próprias elaborações. Em outras palavras, a hipótese parece esquecer da *política*. Política em duplo senso: como fato social, pelo qual o conflito humano não é redutível à polaridade egoísmo/altruísmo (o problema da ética); e política como “arte”, ou seja, a invenção social voltada exatamente para lidar com o conflito.

Mas, se admitirmos a dimensão irredutível do conflito, não estaríamos voltando à estaca zero – ou seja, ao mesmo problema com que começamos esta exposição? Pois admitir o conflito não é reconhecer que pessoas e grupos ajam por interesse próprio, cujos conteúdos, não sendo convergentes, levam tais pessoas e grupos a se baterem uns contra os outros? Respondemos: se a questão do conflito fosse apenas essa, a ética entendida como ação imparcial e desinteressada, em favor não dessa ou daquela “parte” da humanidade, mas da humanidade em geral, permaneceria atraente como saída, pois seria vista como solução racional (ainda que acusada de frágil e irrealista, do ponto de vista da motivação psicológica) para o conflito de interesses. E, então, a política – a “arte” de lidar com conflitos – seria idêntica à ética.

Ocorre que a questão pode e deve ser formulada de modo bem mais complexo. Pois, ainda que, por hipótese, viéssemos todos a ser tomados pela intenção de agir desinteressadamente pela humanidade em geral, ficaria a incômoda pergunta: o que

significa isso? Que conteúdos concretos deveriam ter as ações que visassem ao benefício de toda a humanidade?

Dentro da própria tradição do pensamento moral, contudo, a resposta a essa pergunta nunca foi ponto pacífico. E se, no exercício intelectual dessa questão, a resposta não foi nem é óbvia, o que não dizer na prática? A esmagadora maioria dos filósofos morais, é verdade,

***“Vale para a ética
aquele velho ditado:
‘Uma andorinha só não
faz verão’. Se nem todos
os que pertencem a uma
mesma comunidade
política concebem e
querem a mesma coisa
em relação ao viver bem,
haverá combate, que
provavelmente será
travado por grupos dos
mais variados tipos”***

descartou a redução da ética ao egoísmo e aceitou o desafio de pensá-la na forma de princípios universalizáveis de ação. Quais princípios, porém? A deferência aos mandamentos de Deus? O respeito incondicional a certas regras ou leis que consigamos formular como aceitáveis por todos os afetados, podendo até coincidir com aqueles mandamentos, porém sem necessariamente assumir sua natureza divina? O respeito a uma certa interpretação da igualdade entre os seres humanos – mas qual? A lista das indagações poderia continuar, sem que ficasse evidente qual

resposta poderia reconciliar todas as demais numa concepção sintética e unitária.

Porém, todas procuram explicitar, à sua maneira, o que significa para um ser humano viver uma “boa vida”, uma vida digna de ser vivida – uma vida ética, enfim. De modo que o conflito com o qual a política foi inventada para lidar não precisa limitar-se, e nem se limita de fato, ao conflito de interesses egoístas. Duas pessoas ou grupos podem enredar-se em combates muito duros, mesmo quando sinceramente motivados pela ética: por aquilo que, na sua interpretação peculiar, considerem o bem da humanidade e a vida digna de um ser humano. Como se expressou de maneira muito feliz o filósofo contemporâneo John Rawls, provavelmente as lutas mais renhidas foram e são feitas “pelos mais altos valores, por aquilo que é mais desejável: pela religião, pelas visões filosóficas acerca do mundo e da vida, por diferentes concepções do bem”⁸. A ética, portanto, não resolve o conflito social – é antes um aspecto dele. E isso é um outro modo de dizer que a ética não é redutível à política. (Com isso também não queremos rejeitar que a política nada tenha a ver com conflitos de interesses. Apenas pretendemos indicar que, mesmo se a ética pudesse superar racionalmente esses tipos de conflito, o problema do conflito persistiria num outro patamar, ainda mais difícil e complexo.)

Dissemos que o conflito ético é um conflito social. O problema de definir a vida digna de ser vivida raramente é uma questão pessoal: praticar uma concepção de bem implica todo um investimento comum e um envolvimento daqueles com quem vivemos. Vale para a ética aquele velho ditado: “Uma andorinha só não faz verão”. Se nem todos os que pertencem a uma mesma comunidade política

concebem e querem a mesma coisa em relação ao viver bem, haverá combate, que provavelmente será travado por grupos dos mais variados tipos (“classes sociais”, “corporações”, “partidos”, etc.), e não por pessoas, desde que o próprio combate implique investimento e significado sociais que ultrapassem de longe a dimensão de indivíduos.

Seja para fazer com que toda a comunidade política adote uma das concepções de bem em combate, seja para fazer com que essa mesma comunidade reconheça um espaço social específico para uma delas – supostamente ainda não reconhecida, dando origem ao conflito –, o combate é “político”, tanto se visa à subjugação ou mesmo à aniquilação de uma das partes, quanto se visa a um convívio entre elas, ainda que tenso. Em ambos os casos, o conflito é político, porque o combate é pensado e organizado segundo determinado roteiro – as “regras do jogo”. Mas, na primeira acepção, ele é conflito *militar* e seu “teatro” é a guerra – até mesmo a violência organizada tem suas regras –; e, na segunda, o conflito é *civil* e seu “teatro” é a arena pública: o debate de idéias e o esforço da persuasão e da conversão.

É na acepção de conflito civil que vamos aqui chamar a política de “arte” de lidar com os conflitos, isto é, não a arte de dar cabo ao conflito social – o que seria uma prática implausível e, talvez, até indesejável –, mas a de mantê-lo numa qualidade e intensidade aceitáveis a todas as partes combatentes. Aceitáveis, mesmo quando o “jogo” resultar numa derrota provisória de uma delas – pois derrotas podem perfeitamente fazer parte das “regras” da luta civil, desde que não impliquem subjugação ou aniquilação.

Nesse sentido, as regras que dão à política o caráter de luta organizada devem

ser entendidas como *limite* aos participantes – definindo quais “lances” seriam válidos, quando e onde poderiam ser feitos, o que seria impugnado como “golpe baixo”, etc. – e, ao mesmo tempo, como condição básica de convívio entre eles, desde que sejam membros de uma mesma comunidade política.

Mas por que deveriam os combatentes respeitá-las? Sabemos que a resposta a essa questão crucial não é nada simples, mas gostaríamos de sugerir ao leitor, à guisa de conclusão, duas razões. A primeira é de ordem prudencial. Tomemos as regras como dispositivos de segurança mútua. Se cada lado pretende, de fato, conservar seu modo de conceber a vida digna, para que esse retenha a chance de vir, um dia, a ser praticado por um número maior de cidadãos, ou mesmo por uma maioria deles, seria prudente aceitar uma limitação para seus próprios protagonistas e para seus recursos de combate. Haverá sempre, por certo, a tentação de ultrapassá-los, contra a qual, porém, o constrangimento prudencial diria: “Não faça contra os outros o que não quiser que os outros façam contra você. Pois não se iluda: chegará o dia fatal em que o veneno inoculado nos adversários se voltará contra o envenenador”. Portanto, é melhor, para todos e para cada um, não jogar baixo⁹.

A segunda razão é de ordem epistêmica. Emprestemos às concepções de bem abraçadas pelos combatentes um *status* de verdade provisório, ou seja, tomemo-las como epistemicamente vulneráveis, falíveis. Isso significa que podemos vir a descobrir no futuro, por nós mesmos e não por imposição externa, que as concepções de bem de nossos adversários são melhores do que aquelas que até então adotávamos e pelas quais lutávamos. Porém, é premissa necessária da causa

ética pela qual combatemos que o importante não é “quem” a defende, mas “o que” se defende: a causa é desinteressada. Logo, aceitar as regras do conflito civil é percebê-las como condição para conservar um leque razoável de alternativas éticas, divergentes entre si e, no entanto, disponíveis como “reserva” para o futuro, caso venhamos, num certo dia, a concluir que as próprias concepções adversárias estavam certas ou continham partes do que venha a nos parecer como verdadeiro.

Já a atitude contrária, a de desprezar as regras do jogo, só poderia ser sustentada por uma postura epistêmica dogmática: nossa concepção de bem sendo a única verdadeira, as adversárias são por decorrência falsas e, assim, só aparentemente “boas” (em realidade são “más”). A ética é, então, fatal e inevitavelmente politizada, passando a ser reivindicada como patrimônio exclusivo de cada um dos lados combatentes. E a luta civil, pensada para organizar o conflito entre dois ou mais “partidos” que reivindicam, com igual direito, o caráter ético de sua causa, degenera finalmente num combate maniqueísta: cada lado se vendo como o dos paladinos do bem e os adversários vistos como eticamente desqualificados. Se é assim, por que não desprezar, na primeira oportunidade, as regras que, no fim das contas, só ajudam a conservar os “homens de má vontade” do outro lado? Além de imprudente, essa atitude despreza a falibilidade do conhecimento moral. A segunda razão para respeitar as regras do jogo, portanto, é uma postura cética em relação às nossas próprias convicções.

Creemos que essas mesmas considerações podem ser transpostas para o problema geral do serviço público. Num sentido amplo, o serviço público é político: ele não apenas “administra” coisas, mas lida

com o conflito. Este não se limita a conflitos de interesse, nem precisamos conceber os agentes públicos, e os cidadãos que atendem, como sujeitos movidos apenas pelo interesse egoísta, como pretende Buchanan. Porém, mesmo se pensados como sujeitos éticos, a questão do conflito não desaparece – pelo contrário, pode até se intensificar. “Lidar” com o conflito significa

trazê-lo organizado, canalizá-lo na direção de certas regras. Por fim, embora dimensões distintas da ação pública, ética e política acabam por convergir quando se trata de entender por que os agentes públicos deveriam observar tais regras.

(Texto recebido em setembro de 2005. Versão definitiva em setembro de 2005)

Notas

* Parte deste texto é uma versão modificada da palestra apresentada no Seminário sobre Ética e Serviço Público, organizado em fevereiro de 2005 pela Enap/Ministério do Planejamento (Projeto EuroBrasil).

¹ Buchanan J. *et al.* *Towards a Theory of the Rent-Seeking Society*. College Station: Texas A & M University Press, 1980.

² OLSON, M. *The logic of collective action*. Cambridge, Mass.: Harvard Univ. Press, 1965.

³ HOBBS, T. *Leviathan*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991, parte II, cap. 29.

⁴ As razões dessa tendência não podem ser explicitadas aqui. Mas veja ARAUJO, C. As virtudes do interesse próprio. *Lua Nova*, n. 38: p. 77-95, 1996.

⁵ HUME, D. *An enquiry concerning the principles of morals*. Oxford: Clarendon Press, 1975, Appendix III. A idéia da convenção é a base da crítica de Hume ao contratualismo em geral, que, a seu ver, procura fundar a Justiça na promessa, e não na reciprocidade.

⁶ Cf. ARAUJO, C., *op.cit.*

⁷ Estamos, neste ponto, ampliando as considerações feitas na palestra proferida no seminário organizado pela Enap/Ministério do Planejamento, ocasião em que nos limitamos a explicar a importância da ética no serviço público, sem, porém, tecer mais considerações sobre a possibilidade do conflito ético.

⁸ Rawls J. *Political liberalism*. Nova York: Columbia University Press, 1996. I. Introd.

⁹ Essa “regra de ouro” da ação política, reconheçamos, não deixa de ser uma re colocação do tema da reciprocidade – vista na seção anterior deste texto –, mas sem, a nosso ver, as implicações negativas do “carona”.

Cicero Araujo

Professor do Departamento de Ciência Política da USP e pesquisador do CNPq. Contato: <craraujo@usp.br>

Ensaio

Cidadania e civilização tecnológica: a mudança de quadros conceptuais em formação e educação

Joaquim Coelho Rosa

O modelo conceptual e prático com que, durante séculos, a nossa civilização se regeu era inseparável da distinção entre “ciência” e “técnica”. O momento em que nos encontramos, momento em que, por um lado, “ciência” e “técnica” vieram a constituir uma unidade indissolúvel e em que, por outro lado (que é, talvez, apenas um outro aspecto do mesmo acontecimento), tal unidade fez com que a civilização deixasse de ser “nossa” e se tornasse global, obriga necessariamente a repensar os *tópoi* da “ciência” e da “técnica” e da nossa relação com elas.

Ciência e técnica, com os seus papéis diferentes, tinham também “tempos” diferentes. Aliás, e porque se trata de repensar os *tópoi* da ciência e da técnica, é preciso ter em conta que o *tópos* não é, em grego clássico, um conceito meramente espacial, mas sim um conceito “eco-lógico”. O *tópos* de uma coisa é o seu “lugar” de implantação na existência, isto é, num espaço/tempo do todo do mundo. O *tópos* é um conceito “eco-lógico”, porque assinala que o *logos* de uma coisa, a sua razão de ser, coloca-a num “lugar” espaço/temporal que lhe é próprio, a sua “casa-no-mundo” (*oikos*).

Convirá, ainda que de forma estilizada, traçar um quadro de compreensão das relações “tópicas” entre o que chamamos “ciência”, “técnica” e “prática”, entendendo que, na ordem do discurso compreensivo, os *tópoi* são os reveladores, por assim dizer em negativo, dos *tópoi* na realidade mundana. A formação e a educação são realidades humanas em que, por excelência, cruzam-se “ciência”, “técnica” e “prática” e requerem, por isso, revisão.

A ciência e a técnica

Tradicionalmente, “ciência” e “técnica” teciam entre si uma relação de anterior/posterior. Era uma matriz proveniente dos gregos, nomeadamente de Aristóteles, que a sistematizou, sobretudo na *Metafísica* na *Ética a Nicómaco*, com a distinção dos saberes (*epístēmai*) em “teoréticos”, “técnicos” e “práticos”.

Segundo essa distinção, os saberes teoréticos conheceriam as causas e as razões, os saberes técnicos, conheceriam as aplicações, que incorporavam de forma implícita as causas e as razões teoréticas, e os saberes práticos organizavam as acções e os comportamentos consequentes e coerentes com as causas e as razões teoréticas e com os instrumentos técnicos e operativos.

A implantação e o desenvolvimento dessa matriz conceptual originou um modelo civilizacional, conceptual e prático, segundo o qual cabia à ciência um papel essencialmente criativo, inventivo e inovador (donde a sua articulação indissolúvel com a investigação) e à técnica um papel repetitivo e multiplicador dos processos eficazes.

Ciência e técnica, com os seus papéis diferentes, tinham também “tempos” e “espaços” diferentes. Perante qualquer “objecto” (fenómeno, problema...), à

ciência caberia a compreensão causal e a integração num contexto global de sentido e de coerência. Um novo “objecto” origina uma deslocação de todo o horizonte em que emerge, provocando, por vezes, o bascular de todo o campo axiomático.

Na posse de um novo saber, vinha o tempo da divulgação, do debate, do confronto do novo saber com os velhos saberes. Em geral, era também o tempo de maturação da pergunta “o que fazer?” com o novo saber adquirido. A pertinência do novo saber era confirmada ou infirmada, sobretudo pelos efeitos “pragmáticos” (de tipo técnico ou prático) a que dava origem. Poderia acontecer, por vezes, que uma descoberta “técnica” originasse investigação e fundamentação científicas. Mas só quando estas se realizassem é que a descoberta “técnica” ficaria legitimada. Antes disso, era concebível apenas como fruto de um acaso feliz.

Um avanço na “ciência”, uma descoberta, tinha, assim, dois sucedâneos, oriundos da pergunta “o que fazer com o novo saber?": um “técnico”, pela introdução de novos instrumentos de resposta aos estímulos e às necessidades ou pela criação de novos artefactos; um “prático”, pela eventual adopção de novos comportamentos decorrentes quer do novo saber quer dos novos instrumentos e artefactos. Estilizada, diríamos que, a uma inovação científica, se seguiriam dois tipos de repetição fundamentada, um técnico e outro prático.

Um exemplo simples deste modelo estilizado pode ser o do telefone. A descoberta “científica” da acumulação e controlo da energia permitiram a construção de um aparelho “técnico” de envio e captação do som a distância, que originou uma mudança na acção “prática” dos homens, a ponto de ter quase acabado com um género

cultural e civilizacional, importantíssimo ao longo dos séculos, o género *epistolar*, que moldava, realmente, os modos de viver, sentir e ser.

Embora estilizado, o modelo descrito vigorou durante séculos. No fundo, é o modelo hipotético-dedutivo, que, ao contrário do que normalmente se escreve e ensina, não remonta à ciência moderna, mas sim a Platão². É um modelo que tem suposto que, sobre a base de alguns princípios teóricos, aceites universalmente como necessários, podem-se deduzir “teoremas”, válidos quer na ordem teórica, quer na técnica, quer na prática.

Em termos educacionais, todos temos facilmente presentes os modelos a que deram origem: modelos de primado do saber, ou seja, modelos segundo os quais o saber científico é objectivo e necessário, de forma absoluta e universal; e modelos de primado do ensino, que são, em geral, avatares dos primeiros, e segundo os quais, em matéria educacional e dado que o saber é objectivo, absoluto e universal, os procedimentos educativos são sobretudo os que respeitam ao modo como o saber se transmite de quem o tem para quem o não tem.

Essas compreensões paradigmáticas originaram igualmente um modelo de “escola” ainda vigente e que, também ele, remonta à Academia de Platão. É uma escola estruturada em nome de um saber objectivo, absoluto e transcendente (as Ideias) que alguns iluminados (os mestres) têm por missão recolher e oferecer aos pobres prisioneiros da caverna (os alunos).

Esse tipo de partilha confirma e reconduz os próprios pressupostos de que parte. Saber, ensino e aprendizagem têm o mesmo “objecto”, mas cada classe apropria-o de modo diferente: uns produzem-no, outros repetem-no. E, destes, uns

repetem activamente (os mestres), outros repetem passivamente (os alunos), o que origina todo um jogo de classes educacionais: a dos “científicos”, contempladores e produtores do saber; a dos “técnicos”, repetidores e distribuidores do saber produzido pelos “científicos”; e a dos “alunos”, que, no fim da cadeia (ou, brincando com as palavras, dentro dela), prestam contas de todo um processo em que é suposto serem apenas sujeitos passivos.

Obviamente, trata-se de um esquema de representações e de estabelecimento de instituições e de processos em que ficam separadas e hierarquizadas, racional e praticamente,

“Saber, ensino e aprendizagem têm o mesmo ‘objecto’, mas cada classe apropria-o de modo diferente: uns produzem-no, outros repetem-no. E, destes, uns repetem activamente (os mestres), outros repetem passivamente (os alunos), o que origina todo um jogo de classes educacionais”.

posições e funções. Saber, fazer e agir sucedem-se numa ordem decrescente de importância. O saber-fazer e mesmo o saber-agir (ou saber-ser) eram mais ou menos meritórios consoante brotavam ou não de um saber conceptualizado.

No fundo, o suposto era de que seria possível separar os efeitos das causas. Assim, os detentores do saber conceptual

(científico, político, religioso...) estavam habilitados com o saber e o poder das causas³. Aos outros ficava o suportar os efeitos. O esquema é sempre o mesmo: é o saber conceptual que descobre, cria, inova e comanda; agir e operar significam ouvir, reiterar, repetir e obedecer.

Não são precisos muitos exemplos para mostrar como este esquema vigorou e ainda vigora: a “superioridade” do ensino académico sobre o “técnico”; a “superioridade” dos últimos níveis do sistema educativo sobre os primeiros; a divisão nas instituições, mesmo (sobretudo?) nas do saber, entre os que mandam e os que obedecem; o suposto que, mesmo na ordem ética, o agir bem consiste em agir de acordo com as regras “objectivas” e “absolutas” definidas pelos “superiores”, mesmo que quem obedece não veja qualquer razão para assim proceder. *No fundo, a questão do saber na nossa civilização tem sido sempre uma questão de poder*⁴.

A civilização tecnológica

É toda esta estilização que acabou por ruir. Não que os espíritos mais atentos não tenham sempre alertado para o facto de não ser possível estabelecer cesuras tão claras entre os diferentes planos da vida individual e da vida institucional. Mas o esquema foi conservando uma certa operatividade durante séculos.

Não é por acaso (embora não seja fácil nem venha aqui ao caso determinar relações de causalidade) que a ruína de toda essa estilização civilizacional tenha acontecido ao mesmo tempo em que aconteceu a mais extraordinária revolução da disseminação da informação e do conhecimento. Creio que os dois fenómenos são apenas duas faces (e não as únicas) do mesmo acontecimento.

Com efeito, o surto quantitativo e qualitativo de desenvolvimento dos

instrumentos e suportes da informação e do conhecimento pulverizou o hiato “tópico” entre o espaço/tempo da produção do saber e o espaço/tempo da “pragmática” (técnica ou prática). Hoje em dia, todo o saber (*logia*) é, *ipso facto*, exercício e utilização de instrumentos metodológicos e funcionais, isto é, desempenho “técnico”.

A ciência é, de ponta a ponta, exercida “tecnicamente” e a “técnica” é, toda ela, impregnada de ciência, a tal ponto que só sabe-fazer quem sabe e só sabe quem sabe-fazer. É a essa fusão entre “ciência” e “técnica” que se chama “tecno-ciência” ou tecnologia. E, se é verdade que, em certo sentido, toda a “técnica” foi sempre uma tecnologia (sucedânea da ciência), hoje em dia, porém, o carácter *a posteriori* da técnica desapareceu e, com ele, o carácter de sucedânea da ciência. É toda a vida humana que se torna “tecno-lógica”.

A identidade pragmática entre saber e fazer (técnico ou prático) tornou os actuais humanos quase-divinos, já que foi sempre apanágio dos deuses essa capacidade de criar (fazer-ser), exclusivamente graças à sua capacidade de conceber. Ora, isso é o que acontece com os actuais humanos, pelo menos os que usufruem dos principais benefícios da civilização tecnológica, sobretudo os mais jovens, que, desde que nascem, têm uma enorme disponibilidade de instrumentos de informação e de conhecimento, bem como de instrumentos que os capacitam para obter efeitos imediatos e a distância. E mesmo os que não dispõem desses meios de eficácia real dispõem da sua representação (graças, por exemplo, à televisão), isto é, se não têm esses poderes de facto, têm, no entanto, algo ainda mais poderoso, que é o “imaginário” desses poderes.

Praticamente ninguém estava preparado para tanto poder. Como lidar com ele? Não andaremos a lidar com instrumentos novos segundo lógicas de

instrumentos antigos? Não andaremos a viver realidades novas com organizações conceptuais de realidades definitivamente ultrapassadas? Não estaremos todos a brincar aos aprendizes de feiticeiro? A educação e a formação podem continuar a conceber-se e a praticar-se sem ter esse tópico como critério essencial e determinante? O que é hoje o imaginário infantil e juvenil? Como se expressa? Como se organiza e como organiza a experiência em conhecimento? Que nexos tece ou pode tecer com o imaginário dos adultos?⁵

Sobretudo, *que novas relações se estabelecem entre o saber e o poder?* Essa será, talvez, a razão pela qual, sem mesmo conhecerem os fundamentos e o porquê, tanta gente fala hoje, infelizmente demasiado e a despropósito na maior parte das vezes, em “educação para a cidadania”, como se fosse possível falar disso sem, primeiramente, pensar seriamente sobre “cidadania”.

A cidadania

O conceito de “cidadania” está na nossa história conotado ou com a compreensão platónica da “pólis” ou com a compreensão romana da “civitas”. Segundo aquela, cidadania respeita essencialmente à governação; segundo esta, cidadania respeita essencialmente à *religião*, ou compromisso cultural de partilha e acatamento das instituições estabelecidas (o direito, o culto da cidade e dos seus deuses, a veneração do imperador, etc.). Num e noutro caso, “cidadania” confunde-se com o exercício e/ou a participação no *poder*:

É nessas duas fontes que quer o liberalismo quer as democracias parlamentares beberam a sua inspiração. O primeiro acentuando “negativamente” o direito de autonomia e protecção dos indivíduos perante os abusos do poder; as segundas privilegiando “positivamente” o acesso de

todos os indivíduos ao exercício do poder. Esta é, certamente, uma das causas principais por que se reduz (pois é, de facto, uma *redução*) tão frequentemente o conceito de “cidadania” ao de “civismo” ou ao de “participação nas instituições”. Radicam aí decerto as reinantes *tiranias do direitoe tirania da democracia*: como se as conformidades à lei ou ao voto legitimassem, só por si, o exercício do poder; como se o nazismo não tivesse chegado ao poder pelo voto; como se o III Reich ou a ex-União Soviética ou a república islâmica do Afeganistão talebano não fossem também estados de direito⁶.

Uma concepção de cidadania que não triunfou no Ocidente foi a de Aristóteles, talvez por ele ser um “mestiço”, um “bárbaro”, em suma um “imigrado macedónio” na elitista terra dos gregos. Segundo Aristóteles, e contrariamente a Platão, para quem, no fundo, só os governantes eram verdadeiramente cidadãos, “a cidadania é a comparticipação de todos os cidadãos”⁷, e isto anteriormente à colocação da própria questão do poder ou da governação. Cidadão, diz Aristóteles, é aquele que quer governar e quer ser governado consoante o tempo oportuno que lhe couber⁸.

Mas não é por ter essa relação potencial ao poder ou à governação que o cidadão é cidadão. Ser cidadão é uma “condição de natureza”: nasce-se cidadão como se nasce com cabeça, tronco e membros, mamífero, com o polegar oponível aos outros dedos, apto para assumir a posição erecta, para pensar, amar e ser livre. Esse é o significado da famosa definição (a *única* que Aristóteles dá a “homem”) segundo a qual o homem é por natureza um animal político, *zoón politikón*⁹. O adjectivo “político” a ser entendido ao modo bem aristotélico (isto é, *substantivo* e

não adjectivo), como a marca que identifica o *polités*, o cidadão.

Aristóteles sublinha mesmo que o homem é não um “animal gregário”¹⁰, mas sim verdadeiramente um “animal político”, porque só ele “tem palavra discursiva”¹¹. Aliás, essa era também a posição de Sófocles, que não era nem mestiço, nem bárbaro, nem imigrado macedónio¹². O que significa que, nessa concepção que ficou “rejeitada”, a cidadania era tão fundante da “hominidade” como o “corpo” (animal) ou a “alma” (racional).

A compreensão aristotélica (ou sofo-cleana) de “cidadania” poderia traduzir-se melhor por “socialidade”, significando que os humanos, logo à nascença e contrariamente ao que sempre foi ensinado, não são “animais racionais”, mas sim “animais racionais sociais”. Os humanos não nascem indivíduos para, “depois”, se socializarem (como se diz que cabe à escola fazer). Bem pelo contrário, os humanos nascem já sociais e a educação é a construção da sua individualidade, certamente nunca absoluta, pois, como já Aristóteles disse¹³, alguém que fosse naturalmente *apolités* seria “subhumano” ou “sobre-humano”, mas não seria humano.

O conceito de cidadania terá, por isso, a mesma *extensão* (mas não a mesma *compreensão*) que o conceito de “hominidade”: só os humanos são cidadãos e, se algum animal racional estiver despojado de cidadania, estará colocado abaixo da sua condição. O conceito de “cidadania” remete para a condição *ontológica* dos humanos, não para a sua condição “jurídica” ou para a sua condição “política” ou para qualquer outra condição ôntica. Nesse sentido, cidadania é *essencialmente* a estrutura humana de “existir-com”.

A tradição, tendo reduzido os humanos à dualidade corpo/alma, reduziu quer a cidadania quer a política. Com efeito,

reduziu a socialidade humana à gregriedade, como se os humanos fossem simplesmente mais uma espécie de animal vivendo em rebanho, em bando, em matilha, em cardume ou noutra qualquer forma de “substantivo colectivo”. Com isso, conseguiu reduzir a socialidade a uma questão de “poder”, fazendo *decair* (sem conotação moral, mas apenas no sentido de reduzir algo mais lato a algo mais restrito) o “cívico” para o “político”. Operada essa redução, restava só colocar a pergunta: “quem manda no rebanho?”. A estrutura ontológica do “*existir-com*” está historicamente reduzida à questão política do “*poder-sobre*”.

Questões

- Na perspectiva aqui exposta, a nova civilização tecnológica cuja configuração mais visível se chama “globalização” é uma ameaça para as democracias e para o seu exercício da soberania. As democracias/soberanias parecem completamente incapazes de a si mesmas se reconduzirem ao seu fundamento de cidadania. Os poderes, os “soberanos”, sentem-se naturalmente ameaçados pela civilização tecnológica, pois esta tem, de facto, um potencial imenso de igualização do saber (e, por tanto, do poder), reduzindo o espaço/tempo das hierarquias tradicionais. Na realidade, as democracias vivem segundo um modelo organizacional de “soberania do Estado”, quando, *de iure* e *de facto*, em democracia, *a soberania reside na Nação*, isto é, nos próprios cidadãos.

- Ora, “cidadania” é mesmo um conceito “global”, comum à “hominidade”, visto que respeita à própria condição essencial da existência dos humanos. Em muitos sentidos essenciais, a globalização tecnológica é, por isso, uma das grandes oportunidades da “hominidade” e da cidadania, ao contrário do que se quer, por

vezes, fazer crer. Os poderes políticos constituídos servem-se dela como álibi para a sua permanente desresponsabilização; e os adversários da globalização tecnológica culpam-na dos erros da civilização anterior, erros que, pelo contrário, sobretudo ela poderá ajudar a resolver.

- O que acaba de ser dito não significa que a globalização tecnológica seja um acontecimento historicamente puro, uma espécie de “amanhã (hoje) que canta”. Como todas as mudanças de civilização, a globalização tecnológica será o que os humanos dela fizerem. As suas virtualidades são as melhores que alguma vez se depararam aos humanos: trazendo o triunfo das sociedades do conhecimento, a globalização tecnológica traz o que justifica a esperança no que serão as mais humanas de todas as sociedades até hoje realizadas, “super-humanas” relativamente às sociedades do passado: só os que forem “tecno-logicamente” competentes continuarão a ser humanos, isto é, capazes de ser e existir à escala do global.

- A supressão do hiato “tópico” entre saber e fazer (técnico ou prático), ao suprimir o espaço/tempo onde se colocava a questão “o que fazer?”, eliminou o *tópos* das morais. Estas deixaram de ser um espaço/tempo de mediação, tornando-se, por isso, realmente *impossíveis* como critério absoluto da ordem prática. No espaço/tempo em que se inseria a pergunta “o que fazer?” nem sequer ficou um vazio. Pura e simplesmente, não ficou nada, porque esse espaço-tempo desapareceu e, quando se pergunta “o que fazer?” com um novo saber, verificamos que já está feito, que ficou feito ao fazer-se o próprio saber¹⁴.

- Qual, então, a lógica e até a simples possibilidade de continuar a educar e a formar para a acção, para a profissão, para os valores? Será que ainda é possível *formar*

para...? A falta de *tópos* das morais implica a aceitação da impossibilidade de procurar e receber sentido, ou obriga a inventar um novo *tópos*, digamos que ético e não-moral, em que o sentido não esteja como um dado, mas antes como algo a construir?

- Se todo o saber é um fazer e vice-versa, não implica isso que todas as nossas relações com as instituições e as próprias instituições têm de ser refeitas? As instituições (todas as instituições, as políticas, as religiosas, as científicas, as empresariais, etc.) estão criadas e montadas como meios para fins que deixaram, uns e outros, de ser válidos. A concepção e a execução

“Qual, então, a lógica e até a simples possibilidade de continuar a educar e a formar para a acção, para a profissão, para os valores? Será que ainda é possível formar para...?”

deixaram de ser instâncias e processos separados. Como continuar a ter e a criar sistemas cuja organização consiste em colocar em cena actores que supostamente devem fazer coisas que não podem fazer?

- Cenas que não existem, actores que não podem desempenhar o papel que lhes é atribuído, enfim sistemas cuja única coerência, que, por isso, faz a unanimidade, é não terem qualquer função nem qualquer eficácia? Não será essa a razão pela qual, seja qual for a instância educacional em que nos situemos (política, científica, técnica, administrativa), só o conceito de “sistema educativo” é um conceito unívoco? Não

será porque é justamente um conceito vazio sem realidade adequada ou sequer possível? Que, se fosse sistema, não seria educativo e, se for educativo, não pode ser sistema? Não seria indispensável acabar com os chamados Ministérios da Educação, instâncias “técnicas” de mediação entre o político e o científico-pedagógico, absolutamente inadequadas numa civilização tecnológica?

▪ No que respeita ao pedagógico propriamente dito, o mínimo que se pode dizer é que deixou de ser “propriamente dito”. O pedagógico só é concebível hoje em dia como científico-pedagógico, entendido igualmente o “científico” no contexto de sentido que se deu ao “tecno-lógico”. Aprender não é, hoje, repetir e reiterar os conhecimentos produzidos por via científica e mediatizados por via técnica. Aprender é *re-produzir*, *re-criar*; saber a partir daquilo que faz a própria existência e dos próprios actos da vida. Todo o esforço da interdisciplinaridade é ainda ilusório e inglório. O saber é *trans-disciplinar*; implantado numa realidade “tópica” que se encontra aquém, para além e atravessando as disciplinas, todas as disciplinas.

▪ Como continuar a separar “saber” e “expressões”? Como continuar a concebê-los sequer como complementares quando, na prática, são a mesma coisa? Como dividir entre expressão da pessoa e compreensão e intervenção no mundo? Como continuar a dividir arte (*technê*) e ciência? Como

continuar a dividir saber-ser, saber-fazer e saber? Ser capaz de construir saber não será, essencialmente, saber-ouvir, saber-ver, saber-tocar, saber-ser-o-seu-corpo, saber-estar-no-mundo? Conhecer o mundo não será essencialmente tornar-se pessoa? E tudo isso não significará que a chave do desenvolvimento e do conhecimento está nas crianças e nos jovens e não nos preconceitos dos doutores e dos técnicos?

Todo esse conjunto de reflexões e perguntas não é mais do que isto: reflexões e perguntas. O desafio do tempo presente não tem medida comum com os nossos conceitos e práticas habituais. Não vale de nada apelar ao senso comum (a que alguns chamam, não sei com que fundamento, “bom-senso”), para esconjurar a urgência de ousadia que nos é imposta pelas circunstâncias que nós próprios criámos.

O mundo em que vivemos e que nós, humanos, criámos não tem nada que ver com o senso comum que se foi cimentando durante séculos. Esse senso comum ainda será comum, ou largamente comum, mas é tudo menos “sentido” (senso). Persistir nele é, pura e simplesmente, um contra-senso que nos empurra para o abismo. E irmos em comum para o abismo não é melhor do que irmos um a um: para todos os efeitos conceituais e operativos, é exactamente a mesma coisa.

(Texto recebido em junho de 2005. Versão definitiva em agosto de 2005)

Notas

¹ Metafísica, A, 1, 980 a 1 – 982 a 2; Ética a Nicómaco, VI, 2-4, 1139 b 14 – 1140 b 8. Os textos de Aristóteles são referidos a partir do grego Aristotelis graece, ex recensione IMMANUELIS BEKKERI, ed. Acad. reg. Borussica, Berlin, 1831-1870.

² O “mito da caverna” é proposto, por Platão, como uma hipótese. Logo na primeira linha de 514 a, no início do Livro VII da República, Platão convida a “imaginar uma cena”, a fantasiar uma situação. E, em 517 b, fazendo a interpretação do mito, afirma expressamente que este é uma especulação sua e que “o Deus sabe se ela é verdadeira”. A hipótese platônica só é tomada como uma tese porque, segundo o desenvolvimento que Platão faz, na República, a seguir à narrativa do mito, este se revela operativo, isto é, organiza e faculta uma compreensão verossímil das aporias suscitadas desde o princípio do diálogo até ao Livro VII. As referências à República são feitas pela tradução portuguesa de Maria Helena da Rocha Pereira, Fundação Calouste Gulbenkian, 8ª ed., Lisboa, 1996.

³ Metafísica, A, 1, 981 a 28, 981 b 6, 982 a 1.

⁴ Os famosos Ensaios de Montaigne, sobretudo o ensaio sobre o “professorado” e o ensaio sobre “a educação das crianças”, são os primeiros textos que, com enorme lucidez, põem em relevo e questionam esta herança.

⁵ COELHO ROSA, Joaquim. Investigação e educação. Lisboa: Escola Superior de Educação João de Deus, 1994.

⁶ Giorgio Agamben mostra como liberalismo, democracia, nazismo, fascismo e estalinismo partilham uma racionalidade comum, cuja afinidade é inquietante. AGAMBEN, Giorgio, Homo Sacer, Giulio Einaudi Editore s.p.a., Torino, 1995 (trad. port. O Poder Soberano e a Vida Nua, Editorial Presença, Lisboa, 1998).

⁷ Política, VII, 13, 1332 a 34-35.

⁸ Política, III, 13, 1283 b 43 – 1284 a 3.

⁹ Política, 1253 a 1-7.

¹⁰ Como pretendia Platão: República, 520 b.

¹¹ E não porque é “racional”, como a tradição traduziu. Ver Política, 1253 a 7-10.

¹² Ver Antígona e o seu famoso coro sobre o “homem”.

¹³ Política, 1253 a 4.

¹⁴ COELHO ROSA, Joaquim. Ética profissional no serviço público. Brasília: Ministério do Planejamento, 2005.

Joaquim Coelho Rosa

Pesquisador da Unidade de Pesquisa em Educação e Desenvolvimento da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa e vice-presidente da Civitas, Associação para a Promoção e Defesa dos Direitos do Cidadão (Portugal), entidade filiada à Fédération Internationale des Droits de l’Homme (FIDH). Contato: <jcoelhorosa@oninetspeed.pt>.



Entrevista: Serge Alecian e Dominique Foucher

É preciso aprender a transgredir

Edição: *Claudia Asazu*

Gerenciar, definem os consultores franceses Serge Alecian e Dominique Foucher, consiste em conduzir um grupo de pessoas para atingir, em comum, as metas da organização. A definição, aparentemente simples, impõe um grande desafio. Dirigentes públicos não recebem formação para exercer as funções de gerenciamento e o resultado, muitas vezes, traduz-se na tendência de se refugiar no tecnicismo. “Há os que apenas *se comportam* como chefes, que acabaram de sair da escola e são colocados em postos de chefia, porque são inteligentes. Mas esses se encontram em situação de chefia, não de gerenciamento. E sem gerenciamento, não há resultados”, diz Alecian. Cada gerente deve desenvolver o seu próprio estilo, mas há características comuns a todo gerenciamento bem-sucedido: coerência, coragem, clareza e consideração – a Regra dos 4C. É preciso também, ressalta Foucher, ousar, ir além das normas, transgredi-las, mantendo-se, por outro lado, leal aos superiores hierárquicos. Autores do *Guia de gerenciamento no setor público* (Revan/ENAP, 2001)¹, Alecian e Foucher atuam na Société Innovence, empresa de consultoria em gerenciamento



e gestão de recursos humanos para os quadros dirigentes do serviço público francês e de diversos outros países, bem como para os de empresas privadas.

Da Redação – *Como gerenciar bem equipes tornar-se um gerente competente?*

Dominique Foucher – É preciso, sobretudo, pensar o exercício do gerenciamento não simplesmente como respeito à hierarquia. É necessário liberdade de expressão em relação ao superior hierárquico. Assim, creio que o primeiro critério para ser um gerente competente, que não é freqüentemente colocado, é ser leal ao chefe, mas nunca ser-lhe submisso ou servil. Creio que essa seja uma dificuldade para alguns gerentes. Esse critério me parece mais relevante do que aqueles mais comumente levantados, como a capacidade de fixar objetivos, de mobilizar equipes, de atuar como líder, de saber avaliar os resultados. Aquele primeiro critério pode não ser o mais importante, mas, sem ele, as demais capacidades se inviabilizam. O que, por exemplo, se aprende nos livros é que o gerenciamento por objetivos² requer capacidade de discutir e eventualmente negociar com o superior hierárquico não sobre os objetivos – porque esses são estabelecidos pelo superior –, mas sobre a forma de realizá-los, sobre os prazos e os insumos necessários. Ou seja, a lógica aqui é a da responsabilização e não a da execução. Mas, ora, para que eu seja de fato responsável pelo que me foi confiado, é preciso que eu tenha liberdade de expressão com relação a meus superiores e espírito crítico.

Da Redação – *E como se aprende a ser um gerente competente?*

Serge Alecian – Gerenciar é uma prática, uma atividade, uma profissão e, como

tal, se aprende na prática. Não se aprende na escola, em um curso ou em um seminário. Tudo isso é importante, mas não substitui a prática. Portanto, voltando à questão “como se aprende a ser um gerente competente?”, é colocando os gerentes em posição de gerenciar em diferentes situações. Não pense que eles serão grandes chefes de imediato, pelo contrário. Há os que apenas *se comportam* como chefes, acabaram de sair da escola e são colocados em postos de chefia, porque são inteligentes. Mas esses se encontram em situação de chefia, não de gerenciamento. Eles dão ordens e acreditam que isso basta. Portanto, é preciso, o mais rápido possível, colocá-los em diferentes postos de gerenciamento, para que aprendam na prática. A gestão de recursos humanos, nesse sentido, é essencial para fazê-los mudar de área, organizar a mobilidade em função do interesse da administração pública e não simplesmente em função da necessidade profissional do indivíduo. É preciso também que haja alternância entre formação e ação. A ENA (École Nationale d’Administration)³ oferece uma formação excelente em nosso país. O que acontece, porém, é que, mesmo com essa formação fantástica, temos um setor público que tem perdido, pouco a pouco, sua qualidade. Éramos o primeiro do mundo e hoje não passamos do segundo ou terceiro. É preciso prática. Na França, deixamos os gerentes, um ano ou um ano e meio, em um mesmo posto – dizem que per manecer mais tempo os “emburrece”, mas o fato é que eles não conseguem fazer nada nem aprender nada nesse curto período.

Da Redação – *Trata-se, então, de tentativa e erro?*

Serge Alecian – Certamente. Aprendemos com os erros, com as situações, compreendendo a estrutura da organização.

Na França, e creio que seja um pouco assim também no Brasil, os servidores formam-se em grandes escolas e já começam por cima, ocupando altos cargos. Eles não sabem como funciona a estrutura da organização e tomam decisões que não levam em conta a realidade dela. Trabalhamos, por exemplo, com os formandos da ENA, uma escola de elite, de ponta. O problema é que gerenciamento não diz respeito apenas a uma questão de inteligência. Para torná-los gerentes competentes, é melhor lançá-los à prática, mas não fazendo-os começar de cima. Antes, um servidor iniciava sua carreira em um posto operacional. O mesmo ocorria nas empresas privadas: um diretor de banco começava seu aprendizado no guichê. Hoje, eles se tornam, de imediato, diretores ou vice-diretores, o que gera um problema sério. Há ênfase sobre a inteligência e não sobre outras qualidades do gerente, como a coragem, que se aprende na prática. Não quero dizer com isso que a formação não é importante, mas é necessário refletir sobre ela tendo em mente as necessidades dos diferentes órgãos da administração pública, em articulação com a gestão de RH, e ter como meta, também, a mobilidade. O sistema, na França, funciona de maneira tal que os servidores são promovidos de imediato, sem experiência. São eles, sem dúvida, a nata dos graduados, saem das melhores escolas francesas. Quando lhes ministramos cursos sobre gerenciamento, eles compreendem o assunto perfeitamente, porque não se trata de algo difícil de se compreender, trata-se de bom senso. Eles logo se desinteressam. Entretanto, quando retornam ao curso, um ano depois, já atuantes, os mesmos alunos trazem cem dúvidas para resolver em sala de aula. Ou seja, não é uma questão de compreender, é uma questão de agir, pôr em prática.

Da Redação – *Mas como evitar o risco de práticas desastrosas?*

Serge Alecian – A possibilidade de desastre está em todo lugar. Pensa-se que, no setor privado, existe o direito de errar. Não parece tão grave errar no setor público, porque o erro nunca, ou quase nunca, é punido. Quando eu erro, por um dia, a entrega da minha declaração de imposto, tenho de pagar 10% de multa. Mas, quando um servidor público não me responde ou comete um erro, nada ocorre. Então, não faz sentido temer desastres. Além disso, colocando-os em postos de

“Se queremos criatividade, devemos, em primeiro lugar, aceitar que as pessoas assumam riscos. Em segundo lugar, saber lidar com o direito ao erro. Por fim, avaliar como são tratados os que nada fazem e, assim, nunca erram.”

primeiro nível, eles estarão sob a direção de alguém mais experiente, que vai impedir os erros. É por isso que eles deveriam começar em departamentos pequenos, por baixo. Mas não é o que ocorre na França, eles são logo enviados para postos de direção. Lá, eles podem cometer erros, embora se trate de pessoas sérias, que trabalham 70 horas por semana para evitá-los. É um sistema elitista, porque pressupõe que apenas aqueles “de cima” podem errar, o que é mais grave. Entrega-se um posto a um jovem de 27 anos, que irá trabalhar com pessoas de 50 anos, e são

estes últimos que fazem a administração andar para frente. Na França, há grande admiração, uma espécie de veneração, por esses jovens. Eu dizia que não é grave errar na administração pública, e, de fato, não é. Mas, ao cabo de 15 anos assim, toda a administração está desmantelada. No passado, tratava-se de fazer funcionar um sistema taylorista. Nele, a troca de um chefe incompetente pouco importava, porque o sistema caminhava sem ele, era feito para andar sozinho. Hoje, porém, demanda-se o “sob medida”, a adaptabilidade, a mobilidade, e o papel do gerente torna-se essencial. Sem gerenciamento, não há resultados.

Dominique Foucher – O sistema é incontestavelmente “bem-feito” para esses jovens brilhantes. São servidores formados em grandes escolas – aos quais se reservam unicamente os cargos de grande responsabilidade -- rodeados de colaboradores excelentes. Na verdade, são eles, os colaboradores, que os formam. Se ocorrem

erros técnicos, lá estão os colaboradores para corrigi-los. E, se há erros de gerenciamento, é triste dizer, os colaboradores estão acostumados. São pessoas que sabem que irão formar o gerente recém-chegado e, quando este estiver pronto, haverá outros novos. É um modo de gestão que busca pôr as pessoas na prática para formá-los, mas, por outro lado, extremamente elitista. Um determinado número de carreiras intermediárias redama que está, dessa forma, condenada à própria sorte.

Serge Alecian – É um problema. Na Alemanha, por exemplo, os cargos de direção públicos e privados são ocupados por pessoas que ascenderam na carreira. Dos dirigentes, 70% são pessoas que começaram em baixo e foram promovidas. Na França, é o contrário: 80% já começaram por cima. São servidores que, desde sua posse, ouvem dizer que são da elite, são inteligentes, etc. Mas, para gerenciar, o que conta é a regra dos 4C, sobretudo a coragem. E isso não se

A regra dos 4C do gerenciamento

Coerência

- entre as palavras e atos: prometer mudanças e nada decidir nesse sentido, pedir respeito aos horários e começar reuniões com atraso, dizer que o direito de errar existe, mas aplicar sanção àquele que erra, etc. são atitudes incoerentes;
- das decisões em si: tomar decisões opostas no decurso do tempo, aceitar o erro de um e não de outro, etc. também mostram incoerência;
- entre os objetivos estabelecidos e os meios destinados a eles: alocar recursos em função de prioridades claramente estabelecidas.

Coragem:

- para tomar decisões: decidir é renunciar, dizer o que não se quer;
- para despender esforços e resistir ao desgaste da decisão;
- para resistir à pressão psicológica e moral no sentido de ver questionada a decisão; é preciso também “confrontar” os colaboradores, dizer o que está bem e o que não está.

Clareza:

- esclarecer as metas da organização e a regra do jogo;
- precisar os objetivos a alcançar, as opções estratégicas e os obstáculos;
- comunicar, de maneira regular, os resultados das decisões tomadas, buscando um grau de transparência ótimo e o estabelecimento de uma relação de confiança entre o gerente e os colaboradores.

Consideração:

- pelos colaboradores com atenção, escuta, respeito: respeitar seus problemas e dificuldades, perguntar-lhes sobre suas preocupações, etc.;
- pelo trabalho deles: evitar manifestação de desprezo por um trabalho pouco valorizado, mostrar sempre reação ao trabalho trazido, marcar positiva ou negativamente os esforços ou falhas, etc.;
- pelas idéias e propostas trazidas: levar em consideração e divulgar as idéias de colaboradores.

Fonte: ALECIAN, Serge; FOUCHER, Dominique. *Guia do gerenciamento no setor público*

aprende na escola, pelo contrário. Lá, as provas são “anticoragem”, é preciso fazer um plano bem equilibrado, ponderado, moderado, etc. Na teoria, isso funciona, mas, na prática...

Da Redação – *Falamos sobre a coragem e gostaríamos de falar agora sobre a compreensão. Como formar gerentes que tenham coragem para tomar decisões, de manterem-se leais em relação a seus superiores, mas sem serem submissos ou servís e, ao mesmo tempo, tenham a capacidade de compreender que cada pessoa tem problemas reais que podem comprometer sua atuação como servidor? É, sem dúvida, um problema de gerenciamento, mas que somente a prática pode não ser suficiente...*

Serge Alecian – De fato, é necessário fazer um acompanhamento por meio de cursos de formação complementar, principalmente no que toca à compreensão. É preciso aprender a discernir quando as pessoas *não querem* e quando *não podem*, o que muitas vezes os gerentes desconhecem ou sobre o que fazem confusão. E talvez aqui haja um trabalho a ser feito com psicólogos, sociólogos, etc. e entre os dirigentes mesmos. Há aí certamente um aprendizado que tem de ser feito, principalmente no serviço público. Quando as pessoas *não podem*, não podemos abandoná-los, é preciso fazer o trabalho junto. Para compreender as pessoas, deve-se levar em conta a dimensão humana. O que ocorreu em todas as culturas do serviço público é a neutralização do fator humano, em razão do temor de companheirismo, da preferência, das “costas quentes”. Tudo foi “objetivado”: o recrutamento mediante concurso, a progressão por antiguidade, a proibição de diferenças remuneratórias.. as pessoas se sentem incomodadas com isso e há um imenso trabalho a fazer. Não para que esses critérios desapareçam – é bom que métodos objetivos existam –,



mas para que a dimensão humana seja também levada em consideração. Isso é gerenciamento. A formação dos gerentes deveria incluir também a compreensão dos problemas das pessoas. Há pessoas que nem sequer se dão conta de seus comportamentos em relação aos outros. É preciso, portanto, colocar os gerentes em situação de gerenciar e envolvê-los em formação continuada e regular. Creio que, na Alemanha, no Reino Unido, nos EUA e em nosso país, isso começa a se desenvolver, passamos a trabalhar mais e mais com a alternância entre formação e prática.

Da Redação – *Há uma tensão permanente entre a criatividade e a atuação na administração pública, sobretudo no nível federal, porque há serviços que devem ser realizados em longo prazo, que não podem mudar de imediato. Como lidar com essa tensão?*

Serge Alecian – Não sei falar disso sem chocar, mas, como diz Dominique, é preciso não trair, mas recolocar em questão o acordo. Não ousamos ir longe, mas isso é realmente um problema, porque, se não somos capazes de sair do caminho, jamais descobriremos algo novo. Ao mesmo tempo, o servidor deve ser leal. A questão é: como ser leal e aprender a transgredir uma regra? Não saber transgredir é muito perigoso, assim como não fazer nada além de transgredir também o é. Às vezes, na

função pública – na verdade, não somente nela –, nós formatamos as mentes de maneira que todos pensem de forma igual. Isso me dá medo, porque assim desaparecem os cérebros. As pessoas passam a não se comportar por elas mesmas, é o melhor dos mundos de Aldous Huxley. Tornamo-nos todos parecidos, clones.

Da Redação – *A estrutura da administração pública não estimula a inovação. No entanto vemos a inovação ocorrer, vemos que há inovadores. Como dar maior espaço para que ela ocorra?*

Serge Alecian – É novamente a arte de o gerente conseguir um equilíbrio entre a capacidade de fazer, de agir, de um lado, e a de ir além das regras, de outro. Também aqui há uma formação a ser dada para explicar-lhes que as regras são necessárias, os procedimentos são necessários, mas também é preciso saber contorná-los, por vezes, ou seja, é preciso também ensiná-los a transgredir, ao mesmo tempo que lhes incutimos valores para evitar “derrapagens”.

Da Redação – *É preciso coragem*

Serge Alecian – Sim, voltamos à coragem. Por outro lado, há, de fato, criatividade no serviço público. Por quê? Porque há muitas pessoas que ingressam no serviço público por convicção, porque querem servir à coletividade, porque consideram a função pública nobre. Repito: é preciso aprender a transgredir. O sistema público é reducionista, ele “corta cabeças”, corta a coragem. Se queremos criatividade, devemos, em primeiro lugar, aceitar que as pessoas assumam riscos, saiam dos procedimentos. Em geral, é o contrário: lembramo-lhes incessantemente que há procedimentos a serem seguidos. Em segundo lugar, se há pessoas que transgridem e assumem riscos, há também pessoas que erram. Nesse sentido, a questão é saber

como o direito ao erro é tratado. É necessário tratar de forma positiva a tentativa mal-sucedida que tenha sido de boa-fé. Nesse ponto, vejam os norte-americanos: mesmo que a pessoa tenha falhado, se não o fez desonestamente, considera-se que ela tenha aprendido algo. Em nosso país e possivelmente no Brasil, reprovamos a iniciativa, porque ela foi falha na primeira tentativa. Mas só aprendemos fazendo erros... Em terceiro lugar, avaliar como tratamos aqueles que não fazem nada e, assim, não erram. Infelizmente, em geral, são esses que fazem carreira. Não erram nunca, ou seja, são os “não-criativos”, mas os únicos promovidos. Se esses três aspectos forem observados, teremos, então, criatividade.

Da Redação – *Se sou um colaborador e tenho um chefe que não observa a regra dos 4C, como devo comportar-me, como deve ser meu relacionamento com o chefe? Mudar de posto seria o ideal?*

Dominique Foucher – Não. Seria preciso, primeiro, que houvesse a possibilidade de mudança de posto, já que, com ela, a “relação de força” se modifica e se torna possível conversar com o chefe. Mas isso é raro. Convém, assim, distinguir o ideal do real. O ideal é intervir junto ao superior hierárquico e dizer-lhe que as coisas não estão bem. A experiência mostra que, de dez superiores hierárquicos, ao menos seis irão aceitar as críticas dos colaboradores, sob a condição de que eles saibam fazê-lo (mostrando-se leais, respeitando a linha hierárquica, evitando ataques pessoais, etc.). É mais difícil com os outros quatro, aqueles que não querem ouvir nada, que consideram toda crítica um “crime de lesa-hierarquia”. Com esses, o colaborador não tem exatamente opções, é melhor preparar sua partida.

Da Redação – *Dizemos, no Brasil, que, quando os chefes não conseguem conversar com suas equipes, exerce-se, às vezes, um “poder de veto”. Os chefes pensam que estão dando ordens, mas nada se produz efetivamente. Evita-se o confronto e, assim, é mais fácil não fazer nada e dar a impressão de que se está fazendo. Isso é bastante negativo para a administração pública. Como é na França?*

Dominique Foucher – Na França, há uma estratégia de arregaçar as mangas. Quando um chefe não faz o que deve ou não é apreciado, os colaboradores adotam uma estratégia de inércia. Não fazem nada ou somente fazem o mínimo, o que não é o mesmo que exercer um direito de veto. Com ele, eu manifesto minha discordância. Com a estratégia de inércia, eu não a digo abertamente. É uma estratégia que não é muito corajosa, ela alimenta a inércia no conjunto do sistema. Há também, em outra ponta, aqueles que vão sistematicamente ao conflito. Confrontam-se por falta de tato e cometem erros. Assim, não fazem o sistema andar para frente.

Da Redação – *Voltamos à questão da formação. Ter uma boa formação acadêmica é ter tido a sorte de ter uma família com meios de financiá-la. É preciso, entretanto, formar também pessoas que consigam reconhecer outras formas de inteligência e de conhecimento, para que haja intercâmbio entre elas. Caso contrário, o serviço público não irá avançar e creio que o mesmo aconteça no setor privado. Por outro lado, não podemos apenas depender de colaboradores de 50 anos, generosos.*

Serge Alecian – É verdade que, nas empresas, isso existe ainda, embora, com a globalização, o aumento da competitividade, etc., elas tenham reduzido drasticamente seus quadros. Eu estive no Reino Unido, onde os bancos reduziram em um quarto os seus quadros nos últimos quatro, cinco anos. Hoje, há um terço a menos de

pessoas do que há 15 anos. Dois elementos essenciais para avançar são a gestão de recursos humanos e a formação, e chegamos aqui ao cerne do problema, um problema de competências: como adquiri-las, como passá-las, como fazer mudanças. Há ainda um problema: além da administração, há o político. É preciso que a esfera política também faça seu trabalho. Não sei como é no Brasil, mas, na França, um dos problemas é que o político não faz o seu

“O gerente deve preocupar-se com os resultados de seu gerenciamento e não limitar a avaliação de seu desempenho unicamente em razão do resultado obtido, pois o elo entre o resultado e a qualidade do gerenciamento não é imediato.”

trabalho: remete-o à administração, à tecnocracia, que, por sua vez, não sabe gerir problemas politicamente e não o faz. Eu particularmente acho que não há pensamento político novo há 30, 40 anos. Os políticos fogem de suas responsabilidades. Se as prioridades, que só podem ser definidas politicamente, são definidas pela administração, algo vai mal.

Da Redação – *O sr. diz que um negociador deve desconfiar de si mesmo. O gerente também deve desconfiar de si mesmo?*

Dominique Foucher – O negociador deve desconfiar de si mesmo, de suas



habilidades⁴, a partir de uma análise rápida da situação, lembrando-se de situações anteriores que ele tenha enfrentado. O gerente competente deve preocupar-se em saber quais os efeitos, os ecos, os resultados, a eficácia de seu gerenciamento e não limitar a avaliação de seu desempenho unicamente à medida do resultado obtido. Por quê? Porque o elo entre o resultado e a qualidade do gerenciamento não é imediato, o que é particularmente verdadeiro no serviço público. Constatamos, por exemplo, casos de gerentes que obtiveram resultados excelentes de suas equipes e, no entanto, o seu gerenciamento não era bem visto nem pelos colaboradores nem pelos superiores. Curioso, não? Isso significa que basta ter colaboradores motivados – o que não é raro na função pública – para se chegar aos resultados, ainda que o gerenciamento seja falho. Nesse sentido, seria útil para um gerente ter em mente os efeitos de seu gerenciamento, não porque ele está preocupado com a sua imagem, o que não deixa de ser importante, mas, sobretudo, porque há preocupação na eficiência. Ou seja, perguntar-se: “Tenho feito o que é preciso para obter o resultado?” E como fazer isso? Utilizando alguns instrumentos e construindo outros. Um deles é atentar para que, a cada mês, haja, na ordem do dia das reuniões, uma análise mais solta, livre, sobre a maneira como o trabalho vem sendo

gerenciado. Um outro seria adotar um dispositivo de “vigilância” social, algo mais construído, que consiste em um sistema que concilia os indicadores de gestão de RH com minienquetes sobre o clima de trabalho e com o conjunto de informações reunidas dos colaboradores e dos próprios gerentes. Na Alemanha, a Bundesakademie adota mecanismos de avaliações sistemáticas dos gerentes por suas equipes. Elas são sempre anônimas e são necessárias, pelo menos, cinco pessoas. Elas sobem à Diretoria de RH, que, por sua vez, repassam-nas ao superior hierárquico, dizendo: “Bom, aqui estão os resultados. Em 15 dias, diga-nos o que será feito”. Se nesse período não houver resposta, a DRH intervém novamente. Permanecendo ruim a avaliação de seis meses, a DRH faz um *coaching* um treinamento em nível de gerência para ajudar esse gerente a corrigir o que vai mal. É algo bastante constrangedor, que, às vezes, seduz os quadros gerenciais franceses e, às vezes, os irrita. Mas, na Alemanha, a idéia é que, se uma reforma é necessária, é preciso primeiro mudar o comportamento dos chefes, sob risco de não ser bem-sucedido. Assim, eles se preocupam verdadeiramente com os chefes e com o gerenciamento. Há também os instrumentos mais clássicos, que se propagam. Um exemplo: interrogar os colaboradores e outros interlocutores (superiores hierárquicos, colegas, etc.) sobre o gerenciamento, fazendo alusão à avaliação 360°. Por fim, creio que uma boa maneira de o gerente desconfiar de si mesmo ou, mais precisamente, de preocupar-se em progredir é sair, buscar formação fora. Essa formação pode-se dar em um lugar, mas pode ser um autoquestionamento, um exercício de recolocar-se em questão. Gosto muito da idéia de se questionar durante o período de formação, fazendo com que o gerente tenha possibilidade de trabalhar com

peçoas que não sejam de seu serviço e não se conheçam. Isso facilita o questionamento, tendo em vista que, com peçoas que conhecemos, ativamos a nossa lógica de autoproteção.

Da Redação – *Para que esse tipo de avaliação seja sistematizada, é essencial o papel da DRH. Quais os desafios das DRHs no setor público?*

Serge Alecian – Tornar a gestão de recursos humanos uma função compartilhada entre a DRH e os gerentes. A gestão de RH deveria ser feita com a participação deles. É o que vemos hoje nas empresas. O desafio maior, portanto, é tentar reformar-se. As DRHs dirão que a mudança não depende delas, mas de estatuto, do sindicato, do Ministério da Fazenda, etc. e todos passam a bola para o outro. Mas o desafio está lá. Para conseguirmos alocar as competências para o lugar certo e no momento certo, deve-se, fundamentalmente, envolver mais o gerenciamento na gestão de RH, talvez não desde o início, no momento do recrutamento, já que há concursos, mas na escolha de peçoas com base na lista de aptidões, na gestão da mobidade, da remuneração, da formação, dos treinamentos e na atuação dos servidores. Os verdadeiros desafios estão aí. O Grupo Accor faz isso na Espanha e em outros países. São os funcionários de cada hotel que gerenciam e fazem a gestão de RH.

Da Redação – *Nos hospitais também, a enfermeira exerce um papel muito forte de gestão de recursos humanos.*

Serge Alecian – Mas não é a tradição no serviço público, e esse é o grande desafio.

Da Redação – *As novas tecnologias de informação podem ajudar nesse processo, elas abrem possibilidades maiores.*

Dominique Foucher – À condição que tais instrumentos sejam de fato colocados à disposição para esse fim. Do contrário, as novas tecnologias permitem também conceber a DRH não mais como área estratégica, mas como área meio, que se coloca à disposição dos gerentes para que eles possam recrutar e gerenciar os colaboradores de acordo com regras definidas e exigir de cada um deles que se gerenciem. É o que chamamos na França de “empregabilidade”. Não sei se é um desafio, mas, em todo caso, é uma evolução. Em algumas atividades, notadamente no setor privado, há a idéia de que a cada um cabe gerenciar a sua própria carreira. A empresa não está lá para gerir as carreiras das peçoas, mas para facilitar e a ajudá-las nessa tarefa. É uma abordagem possível, na qual as novas tecnologia são bastante utilizadas. Há outras abordagens que “tomam conta” sistematicamente dos profissionais. Nessa lógica, as peçoas evoluem progressivamente e há acumulação e capitalização de experiência. Sem dúvida, no serviço público francês, essa função terá de ser compartilhada e não centralizada, de maneira que a trajetória profissional seja repensada por todos e não simplesmente por alguns. Ressalto que estatutos não são um problema em si. Os relatórios Valmont, de 1998, e de Pochard, de 2003, dois trabalhos importantes para se compreender a evolução da função pública na França, mostram bem esse aspecto. Valmont diz que estatutos são positivos, porque criam uma identidade cultural. O que é problemático é o uso que fazemos deles.

Da Redação – *Há alguma particularidade brasileira no gerenciamento, comparando-o com o modo francês?*

Serge Alecian – Parece-me, baseado nas leituras que fiz sobre o Brasil, que aqui

não se aprecia o confronto, adotam-se estratégias para contorná-lo. Isso nos intriga porque, lendo Sérgio Buarque de Hollanda, vemos o brasileiro definido como um aventureiro, um senhor de si mesmo, que não gosta de receber ordens, que gosta da liberdade, etc. Temos a impressão de que se trata de valores da aristocracia passada, que continuam presentes, ainda que esquecidos durante o período militar. Entretanto, parece-me que as pessoas são bastante hierárquicas ainda, o que dificulta a condução de mudanças. Uma parte da população não quer o conflito, prefere obedecer, ser dirigido. Ao mesmo tempo, os dirigentes não se podem comportar como antes, de forma autoritária. Há, assim, um modo de dirigir, que é de evitar o

confronto e de negociar, talvez com alguma dose de manipulação. E é um modo também hierárquico. Não se diz nada diretamente, mas por rodeios. O brasileiro é mais um homem cordial do que um homem educado. A educação nos permite manter a distância, mas a cordialidade a reduz. Isso resulta em um modo de gerenciamento. As pessoas dizem bom-dia sempre, batem nas costas, mesmo sendo de níveis hierárquicos muito diferentes, ainda que saibam exatamente quem manda e quem não manda. Nesse contexto, há somente espaço para negociar, e negociação produz um acordo, mas não necessariamente eficácia. É preciso negociar e gerenciar, não fazer um ou outro.

Notas

¹ Fonte: Alecian, Serge; Foucher, Dominique. Guia do gerenciamento no setor público. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: ENAP, 2001.

² Ver, por exemplo, Bollinger, D; Hofstede, G. Les différences culturelles dans le management: comment chaque pays gère-t-il ses hommes? Paris: Les Editions d'Organisation, 1987.

³ A ENA recruta e forma os altos funcionários da administração central francesa.

⁴ Foucher sugere uma tipologia de negociador, baseado em suas características e combinações. Existe o manipulador, que esconde o jogo; o honesto, que coloca todas as cartas na mesa; o lúcido, que vê claramente o jogo do outro e leva isso em consideração; e o ingênuo, que não se preocupa com o jogo do outro e se deixa enganar. A combinação entre o lúcido e o manipulador resulta em um negociador "maquiavélico", para quem só os resultados importam. Do manipulador e do ingênuo, surge um "jogador", que considera que os outros são fáceis de ganhar. O ingênuo e o honesto formam uma "criança no coral", ou seja, um negociador que vê todos como pessoas honestas como ele. A combinação entre o honesto e o lúcido forma o "realista", aquele que busca tornar possível o que é necessário.

Reportagem

A difícil arte de gerir pessoas

Por Christiane Telles, especial para a RSP e
Claudia Asazu

Adam Smith, em 1776, já chamava a atenção para o peso do trabalho na vida cotidiana e na saúde ou doença mental do trabalhador. O autor diz, em *Riqueza das Nações*, que “(...) o homem que passa a vida realizando poucas operações simples torna-se tão estúpido e ignorante quanto é possível a uma criatura humana”. A importância da dimensão humana nas organizações, por sua vez, foi sistematizada há mais de 90 anos nas pesquisas de Mary Parker Follett, com a publicação, em 1924, do livro *Creative Experience*, que se contrapõe à lógica da “linha de montagem” de Ford. De lá para cá, muito foi aperfeiçoado em termos de gestão de pessoas em organizações privadas e públicas, mas essa área permanece sendo uma das mais delicadas. Nos últimos 20 anos, o foco passou da “gestão de recursos humanos” para a “gestão de pessoas”, o que vem ocorrendo também no setor público. Trata-se de um modelo de gestão que prioriza a melhoria contínua por meio da capacitação e do comprometimento dos colaboradores. A ênfase da gestão, explica Joel Souza Dutra, professor da Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo (FEA/USP), deslocou-se do controle dos funcionários para o desenvolvimento mútuo. “Deve-se estar atento

aos perfis dos profissionais. Cada um dos funcionários tem habilidades, aptidões e desempenhos diferentes. Gerir pessoas é estimular o envolvimento e o desenvolvimento delas”, ressalta. Isso impõe, de outra parte, mais desafios às diretorias e coordenações de recursos humanos, de um lado, e aos chefes-gerentes, de outro. Um exemplo disso diz respeito a como lidar com o estresse ocupacional. Nesta edição, a RSP traz algumas experiências inovadoras de gestão de pessoas no setor público, como os programas da Presidência da República, da Radiobrás e da Caixa Econômica Federal, e finaliza tratando da questão do estresse resultante do trabalho.

Qualidade de vida, qualidade do trabalho

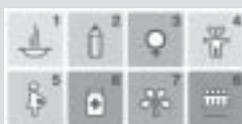
Para suportar as demandas que ultrapassavam os limites das atribuições de praxe de um departamento de recursos humanos, como cuidar das contratações, férias e licenças, a área de recursos humanos da Presidência da República passou por uma reestruturação, cujo marco inicial foi elevação de seu *status*. O que antes se resumia a duas coordenações dentro da Diretoria de Orçamento e Finanças passou a ser a Diretoria de Gestão de Pessoas.

Segundo sua diretora, Selma Quintella, o principal desafio ao iniciar a implementação da nova diretoria – responsável por 48 unidades e um universo de 5.725 servidores, sendo 1.672 só da Casa Civil –, foi fazer com que ela fosse estratégica, tendo como pilares a gestão de pessoas, do conhecimento, das competências e da informação. “Esse modelo de gestão é algo muito maior do que trabalhar recursos humanos, porque a pessoa tem de ser reconhecida em uma amplitude muito maior do que um recurso”, explica Selma.

Todos os meses, a diretoria disponibiliza uma programação de atividades. Para manter essas ações, foram firmadas parcerias com 14 órgãos da Administração Pública Federal, o *Pool* de Capacitação, entre eles a ENAP, a Escola de Administração Fazendária (ESAF), o Banco do Brasil, o Centro de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e a Petrobrás. De 2003 a junho deste ano, 5.720 funcionários foram beneficiados por esse programa. “Ao retornarem dos cursos

e atividades, os servidores estão muito motivados, a mudança é fantástica. Eles têm uma ânsia muito grande para serem mais bem aproveitados. Temos até uma atividade chamada ‘Fábrica de Idéias’, em que as pessoas que retornam dos cursos apresentam sugestões e projetos, de acordo com que aprenderam de novo”, conta Selma.

Também faz parte das ações da diretoria o programa de relacionamento com os órgãos de origem, pelo qual cada servidor que chega à Casa Civil ou à Presidência da República ganha um tutor, que é responsável por ambientar o novo colega. A reativação do setor de preparação física, onde são oferecidos fisioterapia e musculação, e o reaparelhamento do pronto atendimento médico-laboratorial também fazem parte dos planos da diretoria. “Nós estamos conseguindo resultados muito mais rápido do que esperávamos. O modelo deu certo e conseguimos dar um retorno positivo aos nossos servidores”.



8 JEITOS DE MUDAR O MUNDO

De olho nos Objetivos do Milênio

A Semana de Qualidade de Vida – V Pensa Vida, organizada pela Diretoria de Gestão de Pessoas da Presidência da República, foi uma maneira de engajar os servidores para os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, propostos pela Organização das Nações Unidas (ONU). Neste ano, a programação do V Pensa Vida deu ênfase aos sétimo objetivo: Qualidade de vida e respeito ao meio ambiente. A atividade deu início à implementação do projeto de educação ambiental na Presidência da República. A programação

contou com a palestra da Ministra do Meio Ambiente, Marina Silva, exposições e com uma mostra de cinema ambiental.

Outra iniciativa do governo federal, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e do Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade é o Prêmio ODM Brasil 2005, que tem como objetivo divulgar as ações de prefeituras, organizações e pessoas/entidades de destaque que contribuam para a implementação dos ODMs no País. A cerimônia de premiação ocorrerá em dezembro.

A servidora Katarina Freitas, da Casa Civil, concorda. “Já fiz vários cursos e sempre volto motivada e com novas propostas. A responsabilidade do servidor aumenta por estarmos mais capacitados para novas tarefas, desafios e projetos”, enfatiza.

Bem-estar

Quinta-feira, 23 de junho, 17 horas. É horário de expediente, mas os servidores da Presidência da República aproveitam a programação da Semana de Qualidade de Vida da Presidência da República – V Pensa Vida, evento que incluiu a realização de palestras sobre saúde e meio-ambiente e a disponibilização de serviços de podólogos, cadeiras de relaxamento e sessões de massagem, entre outros. A servidora Silvia Aparecida Costa, da Coordenação-Geral de Gestão de Informação, era uma delas. “É muito bom poder sair da rotina e fazer outras atividades. Isso mostra que a organização também se preocupa com o bem-estar dos funcionários”, disse.

Converging interesses

Reestruturar também foi o mote da mudança na gestão de pessoas na Radiobrás. “Tínhamos um cenário em que a organização não possuía visão coletiva do trabalho. O estilo pessoal se sobressaía, o que gerava conflitos”, diz o diretor de Gestão de Pessoas e Administração da Radiobrás, Henri Kobata. A idéia era implementar um modelo de gestão que atendesse tanto as necessidades dos servidores como as carências da empresa.

O programa começou a partir de uma pesquisa de grande escala com os servidores. Foram realizadas entrevistas pessoais com cerca de 200 pessoas – o que correspondia a 20% da empresa – e a criação de 17

grupos de trabalho sobre os temas estratégicos da organização, entre os quais se encontravam, por exemplo, o desenvolvimento interno de gente, o plano de comunicação interna, o plano de cargos e salários e a avaliação de desempenho. De acordo com Kobata, houve uma grande mobilização dos funcionários para que, sob a orientação da equipe de educação e desenvolvimento, fossem discutidos os principais problemas e apontadas soluções para melhorar o trabalho. “É importante ressaltar que os funcionários participam voluntariamente desses grupos e, junto com os diretores, incluindo o presidente Eugênio Bucci, decidem os encaminhamentos dos pontos estratégicos”, explica. Assim surgiu um novo estilo de gestão dos 1.185 servidores da Radiobrás. Em 2004, no 9º Concurso Inovação na Gestão Pública, realizado pela ENAP e pelo Ministério do Planejamento, a experiência da Radiobrás ficou em 4º lugar.

“A nossa visão é fazer rádio, televisão e agência com foco no cidadão. Mas, para chegar a um nível de excelência, é necessário harmonizar o público interno por meio da motivação e capacitação dos funcionários. Por isso desenvolvemos o Programa de Desenvolvimento de Pessoas, com o objetivo de convergir as necessidades e anseios do nosso quadro funcional às necessidades organizacionais”, afirma.

Integração maior

“Eu participo do grupo de trabalho para a integração da fotografia com a Agência Brasil e posso afirmar que aumentou a interação entre as equipes. Esse programa trouxe motivação para os funcionários sim”, relata Marcelo Casal, chefe do Departamento de Fotografia da Radiobrás. Com 13 anos de casa, Marcelo diz que a criação dos grupos facilitou ter suas idéias e

opiniões ouvidas. Em sua opinião, eles representam um espaço de participação em decisões de interesse geral como as referentes a salário e planos de carreiras. O fotógrafo avalia que o trabalho fica mais dinâmico e que conversar com os colegas é uma grande troca de experiências.

Inclusão social

“Quando eu comecei a trabalhar na Radiobrás, estava totalmente deslocada na parte administrativa, embora tivesse sido aprovada no concurso como publicitária. No meu caso, sou cadeirante, era mais difícil, pois o deslocamento era complicado. Antes de começar efetivamente a trabalhar, fiquei sete meses esperando em casa para que construíssem, na empresa, rampas de acesso e um banheiro adaptado”, conta a jornalista e publicitária Danielle Lessa. Ela foi uma das primeiras beneficiadas pelo atual modelo de gestão. Teve, assim, a oportunidade de ser remanejada para uma função que considerou mais adequada no momento. “Eles me perguntaram onde eu gostaria de trabalhar e desde então sempre encontrei respaldo para ser remanejada. Trabalhei na Diretoria de Gestão, na Assessoria da Presidência e no jornalismo”, relata Danielle. Atualmente funcionária da Câmara dos Deputados, ela lembra com carinho dos tempos de Radiobrás. “Tenho uma relação forte, até mesmo afetiva, com a empresa, pois tive muitas oportunidades. Eles apostaram em mim e confiaram na minha capacidade”, diz.

De acordo com Kobata, a ampliação de oportunidades é resultado de um trabalho com a consciência e a responsabilidade das pessoas. “Realizar pequenos cursos de capacitação, oferecer ginástica laboral – que inclusive sempre existiu – é só perfumaria”, afirma.

Alguns resultados do novo modelo na Radiobrás

- ✓ Novo Plano de Cargos e Salários baseado em competências e no processo de tomada de decisões
- ✓ Um em cada dois empregados passou por treinamentos e cursos de desenvolvimento em 2.227 horas dedicadas ao crescimento pessoal e profissional
- ✓ Programa de educação para a inserção de funcionários com transtorno bipolar e esquizofrenia, com limitações físicas e deficiência visual e dependentes de álcool
- ✓ Avaliação de desempenho 360°

Assim, foi possível evitar um processo de exclusão dentro da Radiobrás. “Não queremos que haja exclusão de nenhum tipo, seja em relação a um colega que demora mais tempo para terminar um texto, seja em relação ao que tem deficiência física ou que tem menos capacitação. O ideal é que as equipes sejam solidárias, trabalhem em conjunto e que aquele que sabe mais possa ensinar a quem sabe menos”, enfatiza.

Foi dado início também um processo de transmissão de conhecimento entre os funcionários, por meio de cursos e treinamentos, com a participação dos grupos de trabalho. Servidores mais experientes começaram a ensinar os mais novos. Professores da Universidade de Brasília (UnB), da Universidade de São Paulo (USP) e os próprios diretores da Radiobrás foram os instrutores escalados para capacitar as equipes por meio de seminários e *workshops*.

Consolidando boas práticas

As várias ações dedicadas à gestão de pessoas na Caixa Econômica Federal envolvem tanto os gestores como as equipes. “Temos convicção de que essa é uma das dimensões mais importantes para a criação e manutenção de um clima favorável à atuação de equipes comprometidas e motivadas para o desempenho de suas atividades”, explica Diva de Souza Dias, diretora executiva de Recursos Humanos.

Para dar continuidade a essa linha de ação, a Caixa implementou a Oficina Gestão de Pessoas, fundamentada no resultado do mapeamento de competências realizado pela empresa e na necessidade de consolidar o que vem dando resultados positivos. “A oficina foi estruturada por uma equipe interna, com

o suporte metodológico de um consultor especializado, e implementada, em sua totalidade, por instrutores internos do quadro da Caixa”.

Diva ressalta que a estrutura metodológica da oficina priorizou a criação de espaços para troca de conhecimentos e experiências em gestão de pessoas, a reflexão sobre as concepções de desenvolvimento humano, assim como a sua correlação com a prática de gestão de pessoas na empresa.

Durante o período de seis meses, de fevereiro a julho/2004, 12.084 gestores participaram das oficinas, nas quais foram também identificadas práticas bem sucedidas, consolidadas em um “Banco de Práticas”, disponíveis para conhecimento, consulta e utilização por toda a empresa. Para essa ação, foram investidos R\$ 11,3 milhões, o que corresponde a R\$ 943,16 por participante.

O que deu certo na Caixa

- ✓ Pesquisa de clima organizacional para implementação de ações focadas nas necessidades identificadas
- ✓ Implantação do Programa de Qualidade de Vida, com ações de estímulo e incentivo à adoção e manutenção de hábitos saudáveis
- ✓ Disponibilização de sistema de manifestação de interesse de realocação, que possibilita conciliar os interesses dos funcionários com os da empresa
- ✓ Reestruturação da Universidade Corporativa, com a ampliação de oportunidades de desenvolvimento e especialização
- ✓ Programas de bolsa, com ênfase na elevação do nível de escolaridade dos empregados

Estresse no trabalho

Manifestação de insatisfação, ansiedade, irritação, nervosismo, depressão, problemas na família e no desenvolvimento do trabalho são fortes indícios de estresse ocupacional.

É fundamental que os responsáveis pela gestão de pessoas estejam atentos ao tema porque o problema se reflete também nas organizações sob forma de absenteísmo, rotatividade de funcionários, diminuição de desempenho, acidentes no local de trabalho, por exemplo. É o que alerta a psicóloga Tatiane Paschoal, mestre em Psicologia Social e do Trabalho pela UnB.

Tatiane estudou o tema durante a elaboração de um instrumento de medição da escala de estresse no trabalho. Ela entrevistou 437 funcionários de empresas públicas e privadas do Distrito Federal e

São Paulo, que responderam a um questionário composto por 23 itens, como:

- fico irritado por ser pouco valorizado por meus superiores;
- a falta de autonomia na execução do meu trabalho tem sido desgastante;
- as poucas perspectivas de crescimento na carreira têm me deixado angustiado.

O resultado é uma espécie de fotografia sobre o nível de estresse e os motivos que levam o funcionário a essa doença, que oferecem orientação para as possibilidades de intervenção.

De acordo com a pesquisa, a média do estresse ocupacional nesta amostra foi de 2,5 numa escala de 1 a 5, o que significa que existem estressores, ou seja, situações e/ou demandas de trabalho avaliadas negativamente pelos empregados, que poderiam ser modificadas para melhorar o bem-estar, mas a maioria dos trabalhadores ainda consegue lidar com eles. “Algumas pessoas apresentaram escores muito baixos, apontando que conseguem lidar bem com todas as situações de trabalho, e outras apresentaram índices bem altos, em torno de 4 na escala. Essas pessoas que percebem quase todas as situações de trabalho como estressoras precisariam de apoio especializado”, ressalta Tatiane.

A aplicação do questionário em uma instituição bancária mostrou o seguinte cenário: 51 dos 237 respondentes apresentaram escore de estresse ocupacional entre 3 e 5. Estes percebem as situações de trabalho como mais estressoras e podem estar sofrendo um impacto negativo maior das condições de trabalho. Essa diferença acontece porque as demandas de trabalho são avaliadas diferentemente pelas pessoas. A mesma carga de trabalho pode ser vista como adequada por alguns ou como demasiada por outros. Assim, 61 respondentes também

O papel do chefe

- ✎ O chefe deve manter uma escuta ativa e estar aberto às sugestões dos seus subordinados
- ✎ Deve partir dele a iniciativa de entrar em contato com um psicólogo organizacional, para que seja feito o diagnóstico organizacional para seu setor, e depois, gerenciar a intervenção resultante do diagnóstico
- ✎ O gerente tem o papel de liderar, gerenciar o processo de diagnóstico organizacional e intervenção (que deve contar com a presença de um psicólogo organizacional)

apresentaram estresse ocupacional bem baixo (entre 1 e 2), o que indica que conseguem lidar muito bem com todas as situações de trabalho.

Os principais estressores apontados pelos respondentes foram:

- sobrecarga de trabalho;
- deficiência na divulgação de informações sobre decisões organizacionais;
- relacionamento com o superior (por exemplo, tratamento recebido do superior na frente de colegas, etc.).

Recomendações

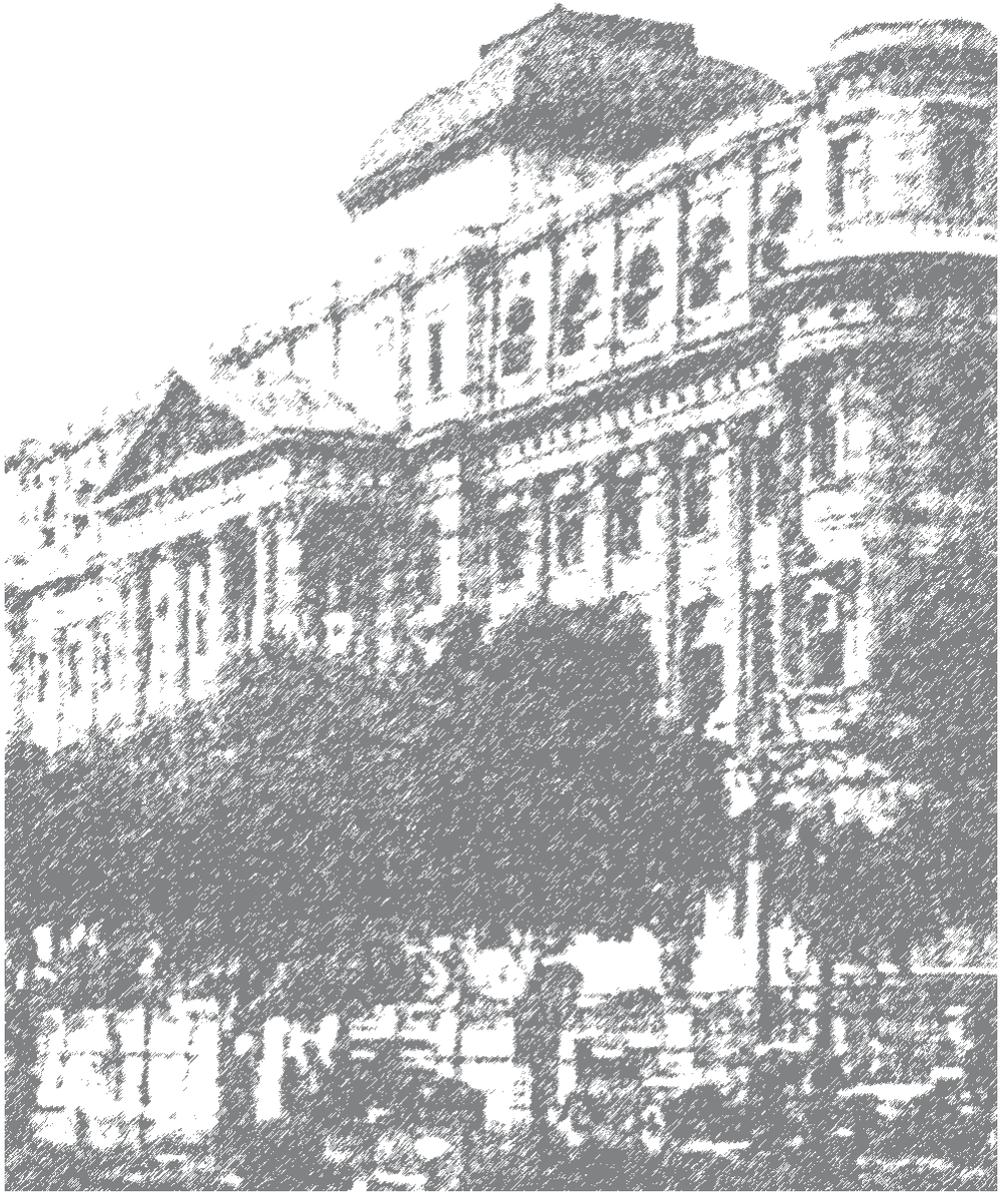
A psicóloga Tatiane Paschoal recomenda algumas intervenções que demandam a atuação da área de gestão de pessoas e dos chefes e gerentes.

Uma delas é o apoio psicológico aos empregados com altos escores de estresse, de forma a auxiliá-los no desenvolvimento de habilidades para o enfrentamento dos estressores. A realização de atividades de relaxamento e práticas de atividade física por parte do empregado também são sugeridas.

O estresse ocupacional depende de situações do local de trabalho. Nesse sentido, a organização deve procurar diagnosticar o nível de estresse ocupacional de seus funcionários, identificar os principais estressores e intervir sobre elas. Essa intervenção pode ser, por exemplo, a adoção de programas claros de comunicação interna, com o objetivo de minimizar o impacto negativo que a deficiência na divulgação das decisões organizacionais tem sobre os funcionários.

Um outro exemplo diz respeito a treinamentos destinados a empregados que percebem que suas habilidades estão abaixo do necessário para realização das suas tarefas.

Tatiane frisa que aqueles que ocupam cargos de chefia devem estar atentos ao comportamento dos servidores. Um diretor-geral de uma empresa, por exemplo, não vai saber o que está acontecendo em todos os setores. Por isso, esse é um tipo de suporte que os gerentes podem oferecer a seus subordinados. “Os estressores organizacionais podem ser específicos para cada unidade. A intervenção, portanto, deve ser feita por setores ou departamentos. É o chefe de cada unidade que deve ter a iniciativa de intervir sobre os problemas. Como ele está mais próximo dos seus funcionários, será o primeiro a perceber comportamentos ou atitudes disfuncionais dos seus subordinados”.



RSP Revisitada
O estudo da
Administração*

Texto publicado na RSP de Maio de 1946 (Ano 9, v. 2, n. 2)

Woodrow Wilson

*Êste ensaio, publicado originariamente em 1887 e reproduzido em 1941 na revista norte-americana *Political Science Quarterly*, de onde, data venia, o transcrevemos, não tem, como se verá, um mero valor histórico: a sua atualidade e significação permanecem imediatas, como quando apareceu pela primeira vez, marcando a distinção teórica e prática entre Administração e Política. Não fôsse pelo nome de seu autor e pelas referências agora injustas e inexatas ao sistema administrativo dos Estados Unidos, poder-se-ia fácil e razoavelmente considerá-lo como de hoje, tão vivas e contundentes são as lições que encerra.*

Nêle, Wilson, mais conhecido entre nós como Presidente e pacifista do que como notável professor de Ciência Política, que o foi anteriormente, durante muitos anos, sintetiza a evolução histórica e doutrinária da Ciência de Administração, suas condições e métodos, para demonstrar, em conclusão, a necessidade de seu estudo e prática. A sua idéia fundamental, a tônica dominante, em consonância, aliás, com o nosso editorial de abril, é a da importância da opinião pública na conduta da Administração, os justos limites de sua ação e os benéficos resultados de sua influência.

Serve ainda este ensaio de introdução a uma série já programada de estudos sobre a teoria e a prática da Administração, do ponto de vista universal, os quais publicaremos doravante sistematicamente, em cada número da Revista. Pelo cuidado na escolha e seriação desses estudos, assinados por mestres e especialistas estrangeiros, estamos certos de ir ao encontro do interesse geral de nossos leitores e, em particular, dos candidatos a concursos que não tenham facilidade de acesso às fontes do conhecimento e experiência alienígenas (N.R.).

A Ciência da Administração é o mais recente fruto do estudo de Ciência Política, iniciado há cerca de dois mil e duzentos anos atrás. É uma criação do nosso século, quase de nossa própria geração.

Por que teria ela tardado tanto em aparecer? Por que esperou pelo nosso tão preocupado século, para exigir atenção? A Administração é a mais evidente parte do Governo; é o Governo em ação; é o executivo, operante, o mais visível aspecto do Governo, e, naturalmente, é tão antigo quanto o próprio Governo. É o Governo em ação, e seria natural esperar-se que o Governo em ação tivesse prendido a atenção e provocado o exame minucioso dos escritores de Política, muito cedo, na história do pensamento sistemático.

Tal, porém, não foi o caso. Ninguém escreveu sistematicamente sobre a Administração como um ramo da ciência do Governo até que o presente século tivesse amadurecido e começado a desabrochar as suas flores características do conhecimento sistemático. Até os nossos dias todos os autores de Política, que agora lemos, pensaram, discutiram e dogmatizaram somente a respeito da constituição do Governo; sobre a natureza do Estado, a essência e a origem da soberania, poder popular e prerrogativa real; sobre o sentido imanente do

Governo e os mais altos objetivos fixados ao Governo pela natureza humana, e os propósitos dos homens. O centro da controvérsia foi este grande campo teórico em que a monarquia terçava armas com a democracia, em que a oligarquia construiria para si bastiões de privilégio, e no qual a tirania procurava oportunidade para fazer valer suas exigências de submissão de todos os competidores. Dentro dessa acessa guerra de princípios, a Administração não poderia exigir uma pausa para que a considerassem. A questão era sempre: quem deve fazer a lei e o que deve ser essa lei? A outra questão – como a lei deve ser administrada sábia-mente, com equidade e rapidez e sem atrito – era posta de lado como um “detalhe prático” que os amanuenses poderiam tratar depois que os doutores tivessem concordado sobre os princípios.

Que a filosofia política tivesse tomado esta direção não foi, naturalmente, nenhum acidente, nenhuma preferência ocasional do capricho perverso aos filósofos da Política. A filosofia de qualquer tempo, como diz Hegel, “não é senão o espírito desse tempo expresso em pensamento abstrato”; a filosofia política, como a filosofia de qualquer outra espécie, tem somente refletido os negócios contemporâneos. A dificuldade em tempos remotos era quase toda a respeito da constituição do Governo; e, conseqüentemente, era isso o que absorvia o pensamento dos homens. Pouca ou nenhuma dificuldade havia com respeito à Administração, pelo menos pouco a que dessem ouvido os administradores. As funções de Governo eram simples porque simples era a própria vida. O Governo agia imperativamente e compelia os homens, sem pensar em consultar os seus desejos. Não havia nenhum sistema complexo de rendas

públicas e de dívidas públicas para desafiar a argúcia dos financistas; não havia, por conseguinte, financistas a se preocuparem. Ninguém que tivesse poder ficava em dúvida, por muito tempo, em como usá-lo. A grande e única questão era – quem deverá possuí-lo? As populações eram de números manipuláveis; a propriedade era de espécie simples. Havia muitas fazendas, mas não ações e debentures: mais gado que direitos adquiridos.

Afirmar que tudo isto era verdade com respeito aos “tempos antigos”; mas era verdade também, em substância, com respeito a épocas relativamente recentes. Não há necessidade de recuar-se o olhar além do último século para contemplar-se os primórdios das atuais complexidades de comércio e as perplexidades da especulação comercial, nem o prodigioso nascimento das dívidas públicas. A boa rainha Elizabete, sem dúvida, pensou que os monopólios do século XVI eram bastante difíceis de manipular sem queimar-lhe as mãos; mas eles não são lembrados na presença dos gigantescos monopólios do século XIX. Quando Blackstone lamentou que as empresas não tivessem corpos para que se lhes desse um ponta-pé, nem espíritos a serem mandados ao inferno, estava ele antecipando de um século inteiro o tempo próprio para tais lamentos. As discórdias perenes entre patrões e operários, que agora tão freqüentemente perturbam a sociedade industrial, começaram antes da Peste Negra e do Estatuto dos Trabalhadores; mas nunca antes de nossos próprios dias assumiram elas tão tremendas proporções como agora. Em suma, se as dificuldades da ação governamental são vislumbradas originando-se em outros séculos, vemo-las culminarem no século atual.

Esta é a razão por que as tarefas administrativas têm, em nossos dias, que ser tão

exaustiva e sistematicamente ajustadas a diretivas cuidadosamente testadas, a razão por que estamos tendo agora o que jamais tivemos antes – uma Ciência da Administração. Os mais importantes debates sobre princípios constitucionais ainda não estão de modo algum, concluídos; mas eles já não são de mais iminente atualidade prática que as questões de Administração. Está se tornando cada vez mais difícil administrar uma Constituição do que elaborá-la.

Eis o modo pictoresco e singular como Bagehot descreve a diferença entre o antigo e o moderno em Administração:

Nos tempos antigos, quando um déspota desejava governar uma província distante, enviava um sátrapa num grande cavalo e outras pessoas em cavalos menores; e muito pouco se ouvia do sátrapa depois disso, a menos que ele enviasse de volta algumas das pessoas inferiores para dizer o que ele estava fazendo. Nenhum grande trabalho de superintendência era possível. O rumor público e um relatório casual eram as únicas fontes de informação. Se parecia que a província estava em má situação, o sátrapa nº 1 era demitido e o sátrapa nº 2 era mandado em seu lugar. Nos países civilizados o processo é diferente. Monta-se um escritório na província que se quer governar; faz-se com que ele escreva cartas e copie cartas; ele remete oito relatórios *per diem* ao escritório central em S. Petersburgo. Ninguém escritura uma importância na província sem que alguém escreva a mesma soma na capital, para “controlá-lo”, verificando se o outro agiu corretamente. A consequência disso é jogar sobre os chefes de departamentos uma quantidade de leitura e

trabalho que só podem ser levados a efeito pela maior aptidão natural, o mais eficiente treinamento, a mais firme e regular diligência¹.

Difícilmente haverá uma única tarefa de Governo que tendo sido antes simples, não se tenha tornada agora complexa; o Governo antes não tinha senão poucos dirigentes; êle tem agora numerosos dirigentes. As maiorias antes sòmente sujeitavam-se ao Governo; elas agora conduzem o Governo. Onde o Governo podia antes seguir os caprichos da côrte, deve agora seguir as opiniões da Nação.

E estas opiniões estão se abrindo ràpidamente a novas concepções do dever do Estado; de modo que, ao mesmo tempo que as funções de Governo se tornam cada dia mais complexas e difíceis, elas também se multiplicam vastamente. A Administração está, por tôda a parte, pondo as mãos em novos empreendimentos. A utilidade, a modicidade e o sucesso do serviço postal do Governo, por exemplo, indicam o pronto estabelecimento do contrôle governamental sôbre o sistema telegráfico. Mesmo, porém que o nosso Governo não siga a orientação dos Governos da Europa, encampando ou construindo linhas telegráficas e ferroviárias, ninguém duvida que, de algum modo, êle deve se fazer dirigente de emprêsas influentes. A criação de comissões nacionais de ferrovias, em adição às antigas comissões estaduais, envolve uma importantíssima e delicada extensão de funções administrativas. Qualquer que seja o grau de autoridade que os governos federal e estadual venham a ter sôbre as emprêsas, decorrerão cuidados e responsabilidade a exigir não pouca sabedoria, conhecimento e experiência. Tais coisas devem ser estudadas de modo a serem bem feitas. E estas,

como eu disse, não são senão algumas poucas das portas que agora estão sendo abertas às repartições governamentais. A idéia do Estado e o decorrente ideal de seus deveres estão passando por transformações dignas de nota; e “a idéia do Estado é a consciência da Administração”. Vendo-se cada dia novas coisas que o Estado deve fazer, cabe-nos ver em seguida claramente como deve êle fazê-las.

Esta é a razão pela qual deve haver uma Ciência da Administração que procure retificar as trilhas do Governo, tornar as suas opiniões mais eficientes, fortalecer e purificar sua organização e inculcar em seus deveres a devoção. Esta é uma razão por que há tal Ciência.

Mas onde cresceu esta Ciência? Com certeza, não nêste lado do oceano. Poucos métodos científicos e imparciais são discerníveis em nossas práticas administrativas. A envenenada atmosfera do Governo municipal, os segredos torpes da administração estadual, a confusão, o sinecurismo e a corrupção de quando em vez descobertos nas repartições de Washington, impedem-nos acreditar que quaisquer noções sôbre o que constitui uma boa administração já sejam largamente correntes nos Estados Unidos. Não, os autores americanos não tomaram até agora parte muito importante no avanço desta Ciência. Ela achou seus doutores na Europa. Ela não é de nossa feitura; é uma ciência estrangeira, pouco falando a língua do princípio inglês ou americano. Ela emprega somente línguas estrangeiras; nada exprime senão o que para nossos espíritos são idéias alienígenas. Seus propósitos, seus exemplos, suas condições são quase exclusivamente calcados na história de raças estrangeiras, nos precedentes de exemplos estrangeiros, nas lições de revoluções estrangeiras. Foi desenvolvida por pro-

fessores alemães e franceses e, em consequência, é em tôdas as suas partes, adaptada às necessidades de um Estado compacto e feita sob medida para formas grandemente centralizadas de Governo; enquanto para atender aos nossos propósitos, ela deve ser adaptada, não a um simples e compacto, mas a um complexo e multiforme Estado, e feita sob medida para formas grandemente descentralizadas de Governo. Se formos empregá-la, devemos americanizá-la e, não só do ponto de vista formal, meramente na linguagem, mas, radicalmente, em pensamento e princípio, tanto quanto em sua finalidade. Ela deve saber de cór as nossas Constituições, deve extirpar de suas veias a febre burocrática, deve aspirar muito do ar livre da América.

Se alguma explicação deve ser procurada para o fato de que uma ciência evidentemente tão suscetível de ser tornada útil a todos os governos igualmente, tenha no entanto recebido em primeiro lugar a atenção na Europa, onde o Governo tem sido, de longa data, um monopólio, antes do que na Inglaterra ou nos Estados Unidos, onde o Governo tem sido, há muito, uma franquia comum, achar-se-á que a razão disso será, sem dúvida, de dupla espécie: primeiro, que na Europa, justamente porque o Governo era independente do consentimento popular, havia muito mais que governar; e, segundo, que o desejo de manter o Governo um monopólio tornou os monopolistas interessados em descobrir os meios menos irritantes de governar. Êles eram, além disso, em número suficientemente reduzido para adotar tais meios prontamente.

Será instrutivo considerar esta matéria um pouco mais de perto. Ao falar de governos europeus, não incluo, é claro, a Inglaterra. Ela não se tem recusado a

mudar com o tempo. Tem simplesmente temperado a severidade da transição de uma política de privilégio aristocrático a um sistema de poder democrático pelas vagarosas medidas de reforma constitucional que, sem prevenir revoluções a tem mantido nas veredas pacíficas. Mas os países do continente, por um longo, tempo, lutaram desesperadamente contra tôda a mudança, e teriam desviado a revolução atenuando as asperezas do Governo absoluto. Êles procuraram aperfeiçoar a sua maquinária a ponto de destruir todos os conctatos irritantes, adoçando os seus métodos com a consideração dos interesses dos governados, de modo a aplacar todos os ódios obstrucionistas, e tão assídua e oportunamente oferecendo a sua ajuda a tôdas as classes de empreendimentos até tornarem-se indispensáveis aos diligentes. Deram, por fim, ao povo Constituições e franquias; mas mesmo depois disso êles se permitiram continuar despóticos, tornando-se paternos. Tornaram-se demasiado eficientes para poderem ser dispensados, demasiado esclarecidos para serem questionados desavisadamente, demasiado benevolentes para serem suspeitados, demasiado poderosos para serem enfrentados. Tudo isto demandou estudo e êles estudaram-no intimamente.

Dêste lado do oceano nós, enquanto isso, não conhecemos grandes dificuldades de Governo. Com um país novo, no qual havia espaço, emprêgo remunerativo para todo o mundo, com princípios liberais de Governo e habilidade ilimitada na política prática, estivemos nós, por longo tempo, isentos da necessidade de ser ansiosamente cuidadosos sôbre planos e métodos de administração. Temos sido naturalmente tardos em perceber o uso ou a significação dêsses muitos volumes de pesquisa erudita e exame minucioso sôbre os modos e

meios de conduzir o Governo, que as editoras da Europa têm enviado às nossas bibliotecas. Como uma criança cheia de vida, o Governo entre nós desenvolveu a sua natureza e cresceu em estatura, mas também tornou-se desajeitado de movimentos. O vigor e o crescimento em sua vida têm sido completamente desproporcionais à sua habilidade em viver. Tem ganho fôrça mas não adquiriu porte. Grande, portanto, como tem sido a nossa vantagem sôbre os países da Europa quanto à facilidade e saúde do desenvolvimento constitucional, agora que nos chegou o tempo para mais cuidadosos ajustamentos administrativos e, maiores conhecimentos de administração, estamos em evidente desvantagem em relação às nações transatlânticas; e isso por motivos que eu tentarei esclarecer.

A julgar pelas histórias constitucionais das principais nações do mundo moderno, pode-se dizer ter havido três períodos de crescimento através dos quais o Governo passou em todos os mais desenvolvidos dos sistemas existentes, e através dos quais êle promete passar em todos os restantes sistemas. O primeiro desses períodos é o dos governantes absolutos e de um sistema administrativo adaptado ao Governo absoluto; o segundo, é aquele em que as constituições são elaboradas de modo a afastar os Governos absolutos e substituí-los pelo contrôle popular, e no qual a Administração é negligenciada em favor dessas preocupações mais altas; e o terceiro, é aquele em que o povo soberano empreende o aperfeiçoamento da Administração, sob essa nova Constituição que o levou ao poder.

Êsses Governos, que estão agora à frente em prática administrativa, tinham dirigentes ainda absolutos mas também esclarecidos quando chegaram êstes dias

modernos de esclarecimento político, nos quais tornou-se evidente a todos, exceto aos cegos, que os governantes não são prôpriamente senão os servidores dos governados. Em tais Governos a Administração tem sido organizada para servir ao bem estar geral, com a simplicidade e o sucesso sômente assegurados aos empreendimentos de uma vontade unipessoal.

Tal foi o caso na Prússia, por exemplo, onde a Administração tem sido estudada, e mais aperfeiçoada. Frederico, o Grande, austero e magistral como foi seu Governo, sinceramente confessava entretanto, considerar-se sômente como primeiro dos servidores do Estado, reputando seu alto cargo como um mandato da confiança pública; e foi êle quem, construindo sôbre os fundamentos lançados por seu pai, começou a organizar o serviço público da Prússia, como sendo, em verdade, um serviço do público. Seu sucessor, não menos absoluto, Frederico Guilherme III, sob a inspiração de Stein, ainda por sua vez avançou o trabalho mais longe, planejando muitos dos aspectos estruturais mais largos que deram firmeza e forma à administração prussiana de hoje. Quase todo o conjunto desse sistema admirável tem sido desenvolvido por iniciativa real.

De origem semelhante foi a prática, senão o plano da moderna Administração francesa, com as suas simétricas divisões de território e suas ordenadas graduações administrativas. Os dias da Revolução – da Assembléia Constituinte – foram dias de *redação*-constitucional mas dificilmente poderão ser chamados de dias de *elaboração*-constitucional. A Revolução anunciou um período de desenvolvimento constitucional, – a entrada da França no segundo daqueles períodos que enumerei, – mas ela própria não inaugurou tal período. Ela interrompeu e destronou o absolutismo

mas não o destruiu. Napoleão sucedeu aos monarcas de França, para exercer um poder tão irrestrito como êles jamais possuíram.

A remodelação da Administração francesa por Napoleão é, por conseguinte, meu segundo exemplo do aperfeiçoamento da maquinária civil pela vontade unipessoal de um governante absoluto, antes do despontar da era constitucional. Nenhuma vontade popular corporificada poderia jamais ter efetuado transformações como as que Napoleão dirigiu. Disposições tão simples em prejuízo do preconceito local, tão lógicas em sua indiferença à escolha popular, poderiam ter sido decretadas por uma Assembléia Constituinte, mas somente poderiam ter sido postas em prática pela autoridade ilimitada de um déspota. O sistema do Ano VIII foi impiedosamente completo e de uma perfeição sem entranhas. Foi, ainda, em grande parte um retorno ao despotismo que havia sido derrubado.

Entre essas nações, de outro lado, que entraram numa fase de elaboração constitucional e reforma popular, antes que a administração tivesse recebido o cunho do princípio liberal, o aperfeiçoamento administrativo tem sido tardio e de meias medidas. Uma vez que uma nação se empenhe na atividade de manufaturar Constituições, ela achará extremamente difícil encerrar esta atividade e abrir ao público um escritório de administração hábil e econômica. Parece não haver fim no remendar de Constituições. A Constituição ordinária dificilmente durará dez anos sem reparos ou adições; e o tempo para o detalhe administrativo vem tarde.

Aqui, naturalmente, nossos exemplos são a Inglaterra e o nosso próprio país. Nos dias dos reis d'Anjou, antes que a vida constitucional tivesse tomado raízes na

Magna Carta, as reformas administrativas e legais começaram a ser executadas com senso e vigor sob o impulso do esperto, ativo, empreendedor e indômito espírito e propósito de Henrique II; e a iniciativa real parecia destinada, na Inglaterra, como alhures a informar, à sua vontade, o crescimento governamental. Mas o impulsivo e excêntrico Ricardo e o fraco e desprezível João não eram os homens para levarem a efeito tais planos como os de seu pai. O desenvolvimento administrativo deu lugar, em seus reinados, a lutas constitucionais; e o Parlamento tornou-se rei antes que qualquer monarca inglês tivesse tido o gênio prático ou a consciência esclarecida para conceber justas e duradouras formas para a vida civil do Estado.

A raça inglesa, conseqüentemente, tem por muito tempo estudado com sucesso a arte de refrear o Poder Executivo, com negligência constante da arte de aperfeiçoar os métodos executivos. Ela se tem exercitado muito mais em controlar do que em ativar o Governo. Tem-se preocupado muito mais em tornar o Governo justo e moderado, do que fazê-lo fácil, bem ordenado e eficaz. A história política inglesa e americana tem sido uma história não de progresso administrativo, mas de supervisão legislativa, – não de progresso na organização governamental mas de avanço na elaboração legislativa e crítica política. Conseqüentemente, atingimos uma época em que o estudo e a criação administrativa são imperativamente necessários ao bem estar de nossos governos, peiados pelos hábitos de um longo período de elaboração constitucional. Esse período está praticamente encerrado, no que diz respeito ao estabelecimento de princípios essenciais, mas não podemos dissipar a sua atmosfera. Prosseguimos criticando, quando deveríamos estar criando. Alcançamos o terceiro

dos períodos por mim mencionados, – o período, a saber, quando o povo tem que desenvolver a Administração de acôrdo com as Constituições que êles conquistaram para si, numa época anterior de luta com o poder absoluto; mas não estamos ainda preparados para as tarefas do novo período.

Essa explicação parece ser a única alternativa ao espanto total frente ao fato de que, a despeito de nossas imensas vantagens em matéria de liberdade política, e acima de tudo no que diz respeito à habilidade política prática e sagacidade, tantas nações estão a nossa frente em organização administrativa e capacidade de administração. Por que, por exemplo, só agora começamos a purificar um Serviço Público que esteve apodrecido nos últimos cinqüenta anos? Dizer que a escravidão desviou-nos, não é senão repetir o que eu disse – que as falhas, em nossa Constituição, nos retardaram.

Sem dúvida tôda a preferência razoável se manifestaria por êsse rumo político inglês e americano, antes do que o de qualquer outro país europeu. Não gostaríamos de ter tido a história da Prússia para que tivéssemos a habilidade administrativa da Prússia; e o peculiar sistema de administração da Prússia nos sufocaria. É melhor ser destreinado e livre do que ser servil e sistemático. Contudo, não há que negar que seria ainda melhor ser, ao mesmo tempo, livre em espírito e proficiente na prática. É esta preferência, ainda mais razoável, que nos impele à descoberta do que pode haver que nos embarace ou atrase em naturalizar esta tão desejável Ciência da Administração.

Que há, então, que a isso impede?

A soberania popular, principalmente. É mais difícil para a democracia organizar a Administração, do que para a monarquia. A própria extensão dos nossos mais caros sucessos políticos no passado nos

embarça. Entronizamos a opinião pública; e nos é vedado esperar durante o seu reinado por qualquer rápida aprendizagem do soberano em perícia executiva ou nas condições de perfeito equilíbrio funcional no Govêrno. O fato mesmo de que realizamos o Govêrno popular em sua totalidade, tornou a tarefa de *organizar* êsse Govêrno tanto mais difícil. De modo a realizar qualquer avanço, devemos instruir e persuadir um monarca múltiplo chamado opinião pública, – um empreendimento muito menos praticável do que influenciar um único monarca denominado rei. Um soberano individual adotará um simples plano e o executará diretamente: não terá senão uma opinião e concretizará essa opinião em uma ordem. Mas êsse outro soberano, o povo, terá dezenas de opiniões diferentes. Não podem concordar sôbre nada simples: o avanço deve ser feito por meio de concessões, por uma conciliação de divergências, por uma poda de planos e uma supressão de princípios demasiado rígidos. Haverá uma sucessão de resoluções transcorrendo através de anos, uma descarga intermitente de ordens através de uma escala completa de modificações.

Em Govêrno, como em virtude, a mais difícil das coisas difíceis, é progredir. Antigamente, a razão disso era que o indivíduo que fôsse soberano era, em geral, ou egoísta, ignorante, tímido ou um tolo, – embora, de quando em vez, houvesse alguém que fôsse sábio. Atualmente a razão é que os muitos, o povo, que são soberanos, não têm um único ouvido do qual alguém possa aproximar-se e são egoístas, ignorantes, tímidos, teimosos ou tolos, com o egoísmo, a ignorância, a teimosia, a timidês ou as tolices de diversos milhares de pessoas – embora haja centenas que são sábios. Noutro tempo, a vantagem do

reformador era que o espírito do soberano tinha uma localização definida, que era contida na cabeça de um homem, e que conseqüentemente poderia ser alcançada; ainda que fôsse uma desvantagem que tal espírito aprendesse somente com relutância ou em pequenas quantidades, ou que estivesse sob a influência de alguém que só o deixasse aprender as coisas erradas. Agora, ao contrário, o reformador fica atônito pelo fato de que o espírito do soberano não tem uma localização definida, mas é contido em uma maioria eleitoral de alguns milhões de cabeças; e embaraçado pelo fato de que o espírito dêsse soberano também está sob a influência de favoritos, que não são, entretanto, favoritos no bom e antigo sentido da palavra, porque não são pessoas, mas opiniões preconcebidas; isto é, preconceitos com os quais não se pode racionar porque não são filhos da razão.

Em qualquer parte onde o respeito pela opinião pública é o primeiro princípio de Governo, as reformas práticas devem ser lentas e tôdas as reformas devem ser cheias de concessões. Pois que, em qualquer parte onde a opinião pública existe, ela deve governar. Isto é agora um axioma na metade do mundo, e cedo virá a ser acreditado mesmo na Rússia. Quem quer que efetue uma mudança num Governo constitucional moderno deve primeiro educar seus concidadãos a quererem alguma mudança. Isto feito, deve persuadi-los a quererem esta determinada mudança que êle quer. Deve primeiro fazer com que a opinião pública êsteja disposta a ouvir e, então, fazer com que ela ouça as coisas certas. Êle deve incitar a busca de uma opinião e então agir de modo a colocar a opinião certa em seu caminho.

O primeiro passo não é menos difícil do que o segundo. Em matéria de opiniões,

a posse é uma presunção de legalidade. É quase impossível removê-las. Instituições que uma geração considera tão somente como uma aproximação temporária à realização de um princípio, a próxima geração honra como a maior aproximação possível a êsse princípio, e a seguinte adoras como o próprio princípio. Raramente são precisas três gerações para a apoteose. O neto aceita a experiência hesitante de seu avô como uma parte integrante da constituição fixa da natureza.

Mesmo se tivéssemos uma percepção clara de todo o passado político, e pudéssemos formar de algumas cabeças perfeitamente instruídas umas poucas máximas de Governo, constantes infalíveis, serenas e sábias, nas quais tôda a boa doutrina política se resumisse, em última análise, agiria o país na base dessas máximas? Esta é a questão. A grande massa da humanidade é rigidamente afilosófica, e nos dias de hoje a grande massa da humanidade vota. Uma verdade deve-se tornar, não somente simples mas, também, lugar comum antes que ela seja vista pelo povo que vai para o trabalho muito cedo de manhã; e o seu desconhecimento como norma de ação deverá provocar grandes e contundentes inconveniências antes que essas mesmas pessoas se decidam a obedecê-las.

E onde esta afilosófica massa da humanidade é mais multiforme em sua composição do que nos Estados Unidos? Para conhecer o espírito do povo dêste País, deve-se conhecer o espírito não somente dos americanos de origens mais antigas, mas também de irlandeses, alemães e de negros. De modo a obter uma base para a nova doutrina, tem-se que influenciar espíritos formados em todos os moldes raciais, espíritos que herdaram todos os preconceitos do meio ambiente, urdidos pelas histórias

de muitas nações diferentes, aquecidos ou esfriados, retraídos ou expandidos por quase todos os climas do globo.

É o que basta dizer sobre a história do estudo da Administração e as condições peculiarmente difíceis sob as quais, quando a isso resolvermos, teremos que empreendê-lo. Vejamos agora qual é a matéria desse estudo e quais os seus objetivos característicos.

II

O campo da Administração é um campo de atividades apolíticas. Ele está afastado da pressa e lutas da política; sob alguns aspectos mesmo ele se mantém afastado do controvertido terreno do estudo constitucional. É uma parte da vida política somente na medida em que os métodos do escritório comercial são uma parte da vida social; somente como a máquina é parte do produto manufaturado. Mas, ao mesmo tempo, ele se eleva muito acima do nível enfadonho do mero detalhe técnico pelo fato de que, através de seus maiores princípios, ele se liga diretamente às máximas duradouras da sabedoria política, às verdades permanentes do progresso político.

O objeto do estudo administrativo é salvar os métodos executivos da confusão e do alto preço da experiência empírica, alicerçando-os profundamente em sólidos princípios.

É por esta razão que devemos considerar a reforma do Serviço Público Civil, em sua fase atual, como um simples prelúdio a uma reforma administrativa mais completa. Estamos agora retificando formas de nomeação; devemos prosseguir para melhor ajustar as funções executivas e prescrever melhores métodos de ação e organização do Executivo. A reforma do Serviço Público não é, assim, senão uma

preparação de espírito para o que se deve seguir. Ela está limpando a atmosfera moral da vida oficial pelo estabelecimento da santidade do Serviço Público como uma responsabilidade cívica, e tornando o serviço sem faccionismo político, está abrindo caminho à assemelhação com os serviços de iniciativa privada. Serenando os seus estímulos, torna-o capaz de aperfeiçoar seus métodos de trabalho.

Seja-me permitido ampliar um pouco o que eu disse sobre o campo da Administração. O mais importante a ser observado é a verdade já tantas vezes e com tanto sucesso reiterada pelos nossos reformadores do serviço público; a saber: que a Administração está fora da esfera própria da política. As questões administrativas não são questões políticas. Embora a política determine as tarefas para a administração, não se deve tolerar que ela maneje as suas repartições.

Esta é uma distinção altamente autorizada e nela eminentes autores alemães insistem, como ponto pacífico. Bluntschili, por exemplo, nos leva a separar a Administração tanto da Política quanto do Direito. A Política, diz ele, é a atividade do Estado “nas coisas grandes e universais” enquanto que “a Administração, por outro lado”, é “a atividade do Estado nas coisas pequenas e individualizadas. A Política é assim campo específico do estadista, a Administração, do funcionário técnico”. “A elaboração de diretrizes políticas não prescinde da ajuda da Administração”; mas nem por isso a Administração é Política. Não necessitamos, porém, de invocar a autoridade alemã para esposar essa opinião; tal discriminação entre Administração e Política é agora felizmente mais que evidente para necessitar de maior discussão.

Há uma outra distinção em que se apóiam tôdas as nossas conclusões, a qual,

embora não seja senão um outro aspecto da distinção entre a Administração e a Política, não é tão fácil de ser mantida à vista: quero dizer, a distinção entre questões *constitucionais* e *administrativas*, entre essas disposições governamentais que são essenciais ao princípio constitucional e aquelas que são meramente instrumentais aos objetivos, possivelmente mutáveis, de uma conveniência inteligentemente adaptável.

Não se pode facilmente tornar claro, a todos, onde se localiza a Administração nos vários departamentos do Governo, sem entrar sobre particularidades tão numerosas a ponto de confundir e distinções tão minuciosas que desorientariam. Nenhuma linha de demarcação, separando as funções administrativas das não-administrativas, pode ser traçada, entre este e aquele departamento governamental, sem altos e baixos, sobre alturas vertiginosas de distinção e através de densas florestas de elaboração estatutária, para lá e para cá em volta de “se” e “mas”, “quando” e “entretanto”, até que elas se perdem completamente aos olhos desacostumados a esta espécie de demarcação, e, conseqüentemente, não familiarizados com o uso do teodolito do discernimento lógico. Grande parte de administração realiza-se incógnita para a maior parte do mundo, sendo confundida ora com “direção” política, ora com princípio constitucional.

Talvez essa facilidade de confusão explique afirmações como as de Niebuhr: “A liberdade depende incomparavelmente mais da Administração do que da Constituição”. À primeira vista, isso parece ser, em grande parte, verdadeiro. Aparentemente, a facilidade no exercício real da liberdade depende mais de disposições administrativas do que de garantias constitucionais; embora somente as garantias constitucionais assegurem a existência de

liberdade. Mas, pensando bem, mesmo isso será verdade? A liberdade não consiste mais na facilidade de movimento funcional que a inteligência consiste na facilidade e vigor com que se movimentam os membros inferiores e superiores de um homem forte. Os princípios que governam interiormente o homem, ou a constituição, são as molas vitais da liberdade ou da servidão. Porque a dependência e a sujeição não tenham algemas, aliviadas que sejam por todos os arranjos praticáveis de um Governo refletido e paternal, não quer dizer que se transformem por isso em liberdade. A liberdade não pode viver à parte do princípio constitucional; e nenhuma Administração, por mais perfeitos e liberais que sejam os seus métodos, poderá dar aos homens mais do que uma grosseira imitação de liberdade, se ela assenta em princípios antiliberais de Governo.

Uma visão nítida da diferença entre o campo do Direito Constitucional e o da função administrativa não deve dar lugar à concepção errônea; e é possível citar alguns critérios mais ou menos definidos sobre os quais pode ser obtida tal visão. A Administração Pública é a execução detalhada e sistemática do Direito Público. Toda a aplicação particular de lei geral é um ato de administração. O lançamento e a cobrança de impostos, por exemplo, o enforcamento de um criminoso, o transporte e a entrega de malas postais, o equipamento e o recrutamento do Exército e da Marinha, etc., são todos, evidentemente, atos de administração; mas as leis gerais que obrigam a fazer essas coisas estão, obviamente, fora e acima da Administração. Os largos planos de ação governamental não são administrativos; a sua execução detalhada é administrativa. As Constituições, portanto, só dizem respeito, apropriadamente, a esses instrumentos de

Governo que se relacionam com a lei geral. A nossa Constituição Federal observa êste princípio, silenciando até mesmo sôbre os maiores órgãos puramente executivos, falando sômente do Presidente da União que deveria compartilhar das funções legislativas e normativas de Governo; sômente dos juizes de mais alto grau, a quem caberia interpretar e velar pela observância dos seus princípios, e não daquêles que deveriam, simplesmente, afirmá-los.

Esta não é, exatamente, uma distinção entre Vontade e Ato correspondente, pois o administrador deve ter e tem uma vontade própria na escolha dos meios para efetuar o seu trabalho. Ela não é nem deve ser um mero instrumento passivo. A distinção é entre planos gerais e meios específicos.

Há, de fato, um ponto no qual os estudos administrativos invadem o terreno constitucional, ou, pelo menos, o que parece ser terreno constitucional. O estudo da Administração, visto filosoficamente, é estreitamente relacionado com o estudo da distribuição adequada da autoridade constitucional. Para ser eficiente deve êle descobrir os meios mais simples pelos quais a responsabilidade possa ser inequivocamente atribuída aos funcionários; a melhor maneira de dividir a autoridade sem prejudicá-la, e a responsabilidade, sem obscurecê-la. E esta questão da distribuição de autoridade, quando levada à esfera das mais altas e originárias funções de Governo, é obviamente uma questão central de Direito Constitucional. Se o estudo administrativo puder descobrir os melhores princípios sôbre os quais basear tal distribuição, terá êle prestado ao estudo constitucional um serviço incalculável. Montesquieu não disse, estou certo, a última palavra a êste respeito.

Descobrir o melhor princípio para a distribuição de autoridade é de maior

importância, talvez, sob um sistema democrático, onde os funcionários servem a muitos dirigentes, do que sob outros sistemas onde êles servem a poucos. Todos os soberanos suspeitam de seus servidores, e o povo soberano não é exceção à regra; mas como poderá a sua suspeita ser afastada pelo *conhecimento*? Se essa desconfiança pudesse ser pelo menos depurada numa sábia vigilância, seria de todo salutar; se esta vigilância pudesse ser ajudada pela inequívoca atribuição de responsabilidade, seria de todo benéfico. A suspeita, em si mesma, jamais é saudável, quer no espírito particular quanto no público. A confiança faz a força em tôdas as relações da vida; e, como compete ao reformador constitucional criar condições de confiança, assim também compete ao organizador administrativo revestir a Administração de condições de responsabilidade determinada, que inspirem confiança.

E seja-me lícito dizer que poderes latos e discrição inconstrastada parecem-me as condições indispensáveis de responsabilidade. A atenção pública deve ser dirigida, facilmente, no caso de boa ou má administração, para o homem merecedor de elogio ou condenação. Não há perigo no poder, desde que êle não seja irresponsável. Se êle for dividido, entregue em parcelas a muitos, se obscurece; e se for obscurecido, é tornado irresponsável. Mas se êle for localizado em chefes de departamentos e de divisões, é facilmente observado e responsabilizado. Se para manter o seu cargo deve um homem alcançar franco e honesto sucesso, e se ao mesmo tempo sente que lhe foi confiada uma larga discrição, quanto maior o seu poder menos provável será que dêle abuse, mais é fortificado, moderado e elevado por êle. Quanto menor o seu poder, mais obscuramente seguro e desaperecebido sente-se êle

em seu cargo, e mais prontamente cai no relaxamento

Justamente aqui emergimos, manifestamente, no campo dessa questão ainda maior – as relações próprias entre a opinião pública e a Administração.

A quem deve a fidelidade oficial se revelar, e por quem deve ela ser recompensada? Deve o funcionário esperar elogio e promoção do público ou somente de seu superior hierárquico? Deve o povo ser chamado a estabelecer a disciplina administrativa como é chamado a estabelecer princípios constitucionais? Estas questões evidentemente encontram suas raízes no que é, sem dúvida; o problema fundamental de todo este estudo. Tal problema é o seguinte: que parte deve ter a opinião pública na conduta da Administração?

A resposta correta parece ser a de que a opinião pública deve desempenhar o papel de crítico autorizado.

Mas qual o *método* por que sua autoridade se manifestará? A dificuldade peculiar a nós, americanos, em organizar a Administração, não é o perigo de perdermos a liberdade, mas o perigo de não sermos capazes ou de não quereremos separar o que lhe é essencial do acessório. Nosso sucesso torna-se duvidoso por este nosso erro constante, o erro de tentar fazer demasiado pelo voto. Governo autônomo não consiste em ingerir-se em tudo, assim como administração doméstica não consiste, necessariamente, em cozinhar com as próprias mãos. A cozinheira deve ser confiada uma larga discricção no manejo do forno e do fogão.

Nos países em que a opinião pública está ainda por ser instruída em seus privilégios, ainda por acostumar-se a prevalecer, a questão concernente ao campo da opinião pública se resolve mais prontamente do que neste País, onde a opinião é

atenta e francamente disposta a preponderar de qualquer modo. É algo patético ver um livro inteiro escrito por um professor alemão de Ciência Política para dizer aos seus concidadãos: “Por favor, procurem ter uma opinião sôbre os assuntos nacionais”; mas de um público tão modesto pode-se ao menos esperar que seja muito dócil e solícito em aprender quais as coisas sôbre que *não* tem o direito de pensar e falar imperativamente. Ele pode ser apático, mas não será metedicho. Deixar-se-á instruir, de preferência a tentar instruir. Sua educação política virá antes de sua atividade política. Ao tentar instruir nossa própria opinião pública, estamos tratando com um aluno disposto a considerar-se prévia e suficientemente instruído.

O problema é tornar a opinião pública eficaz, sem permiti-la ser metedicha. Exercendo-se diretamente na supervisão dos detalhes de todo o dia e na escolha dos meios cotidianos de Governo, a crítica pública é naturalmente uma interferência despropositada, um manejo rústico de uma maquinaria delicada. Mas superintendendo as forças maiores da elaboração de diretrizes, tanto em Política quanto em Administração, a crítica pública é ao mesmo tempo segura e benéfica, e de todo indispensável. Deixai que o estudo administrativo encontre os melhores meios para dar à opinião pública este contrôle e para impedi-la de tôdas as outras interferências.

Mas será a tarefa do estudo administrativo somente a de ensinar o povo qual a espécie de Administração a desejar e exigir, e como obter o que exigir? Não deverá êle ir além, exercitando candidatos para o Serviço Público?

Há, agora, em marcha neste País, um admirável movimento em prol da educação política universal. Cedo virá o tempo em que nenhum colégio idôneo se

permitirá prescindir de um bom cate-drático de Ciência Política. Mas a educação assim dada não irá senão até uma certa extensão. Ela multiplicará o número de críticos inteligentes do Governo, mas não criará um corpo competente de administradores. Preparará o caminho para o desenvolvimento de uma compreensão bem fundamentada dos princípios gerais de Governo, mas não incrementará necessariamente a habilidade em conduzir o Governo. É uma educação que preparará legisladores, talvez, mas não funcionários executivos. Se tivermos que aperfeiçoar a opinião pública, que é a força motriz do Governo, devemos preparar melhores funcionários como o aparelho do Governo. Se tivermos que colocar novas caldeiras e reparar as fornalhas que movimentam a nossa máquina governamental, não devemos deixar que as velhas rodas, engrenagens e válvulas continuem chiando, buzinando e chocalhando como melhor puderem, ao sabor da nova força. Devemos colocar acessórios novos onde quer que haja a menor falta de resistência ou de ajustamento. Será necessário organizar a democracia enviando aos concursos para o Serviço Público homens perfeitamente preparados a enfrentar exames sobre conhecimentos técnicos. Um funcionalismo público tecnicamente instruído, cedo tornar-se-á indispensável.

Eu sei que um corpo de servidores civis preparado por uma educação especial e transformado pelo exercício, após a nomeação, em uma perfeita organização, com uma hierarquia apropriada e disciplina característica, parece, a muitas pessoas de reflexão, conter elementos que se poderiam combinar na criação de uma agressiva classe oficial, – um corpo distinto, semicorporativo, com simpatias divorciadas das de um povo progressista e de

espírito livre, e com corações restritos à mesquinhez de um oficialismo fanático. Tal classe, certamente, seria de todo odiosa e prejudicial nos Estados Unidos. Quaisquer medidas tendentes a produzi-la seriam para nós medidas de reação e desatino.

Mas temer a criação de um oficialismo dominador e antiliberal, como resultado dos estudos que estou aqui propondo, é desaperceber completamente o princípio sobre o qual eu mais desejo insistir. Esse princípio é que a Administração nos Estados Unidos deve ser, em todos os pontos, sensível à opinião pública. Um corpo de funcionários bem treinados, mantidos enquanto bem servirem, devemos tê-lo em qualquer caso: é uma questão de pura e simples necessidade funcional. Mas o receio de que tal corpo se torne algo anti-americano esvai-se no instante em que se pergunta – que é bem servir? Pois que essa questão tem em si mesma estampada a sua própria resposta. Firme e sincera obediência à orientação do Governo a que servem será bem servir. Essa *orientação* não terá em si nenhuma mancha de oficialismo. Ela não será criação de funcionários permanentes, mas de estadistas cuja responsabilidade para com a opinião pública será direta e inevitável. Burocracia só pode existir onde o serviço inteiro do Estado é afastado da vida política comum do povo, tanto os chefes quanto o pessoal subordinado. Seus motivos, propósitos, orientação, sua tábua de valores devem ser burocráticos. Será difícil apontar exemplos de impudente exclusivismo e arbitrariedade da parte de funcionários servindo sob um chefe de repartição que realmente tenha servido ao público, como todos os nossos chefes de repartição devem ser levados a proceder. Seria fácil, por outro lado, aduzir outros exemplos como os da influência da Stein na Prússia, onde a liderança de um

estadista imbuído de verdadeiro espírito público transformou repartições arrogantes e formais em instrumentos cívicos de um Governo justo.

O ideal para nós é um funcionalismo civil bastante culto e auto-suficiente para agir com senso e vigor, e, todavia, tão intimamente ligado ao pensamento popular, por meio de eleições e constante orientação pública, a ponto de achar inadmissíveis a arbitrariedade e o espírito de classe.

III

Tendo assim visto, de certo modo, a matéria e os objetivos do estudo da Administração, que devemos concluir quanto aos métodos mais adequados, os pontos de vista mais vantajosos a êle?

O Governo é tão próximo de nós, uma coisa tanto de nosso trato familiar e cotidiano, que só com dificuldade podemos perceber a necessidade de qualquer estudo filosófico sobre êle, ou o sentido exato de tal estudo, se tiver que ser empreendido. Temos andado com as nossas próprias pernas por um tempo demasiado longo para aprender agora a arte de andar. Somos um povo prático, tornado tão apto, tão versado em autogoverno, por séculos de exercício experimental, que dificilmente seremos capazes de perceber o que há de desajeitado em determinado sistema que estivermos usando, justamente porque é tão fácil para nós usar qualquer sistema. Não estudamos a arte de governar: governamos. O simples talento inculto para negócios não nos poupará de tristes cincadas em Administração. Apesar de democratas por hereditariedade e reiterada preferência, somos ainda democratas um tanto crus. Por mais antiga que seja a democracia, sua organização na base de idéias e condições modernas é ainda um trabalho incompleto.

O Estado democrático está ainda por ser aparelhado para carregar êssas enormes cargas, que as necessidades de nossa era industrial e comercial estão acumulando tão rapidamente. Sem estudos comparativos sobre Governo, não nos podemos livrar da errônea suposição de que a Administração tem num Estado democrático bases essencialmente diferentes daquelas sobre que assenta em um Estado não-democrático.

Depois de tal estudo, poderíamos conceder à democracia a honra de decidir, em última instância, pelo debate, tôdas as questões essenciais que afetem o bem público, de basear tôda a estrutura da direção política sobre a vontade da maioria; mas não teríamos encontrado senão uma regra única de boa administração para todos os Governos igualmente. No que diz respeito a funções administrativas, todos os Governos têm uma forte semelhança estrutural; mais do que isso, se quiserem ser uniformemente úteis e eficientes, *devem* ter uma forte semelhança estrutural. Um homem livre tem os mesmos órgãos, vísceras e membros que o escravo, por mais diferentes que sejam os seus propósitos, seus serviços, suas energias. Monarquias e democracias, radicalmente diferentes como são sob outros aspectos, têm, na realidade, muito da mesma atividade a desempenhar.

Há abundantes razões para não temer, nos dias de hoje, a insistência sobre essa semelhança real de todos os Governos, porquanto estes são dias em que os abusos de poder são facilmente expostos e detidos, em países como o nosso, por um audaz, alerta, curioso e observador espírito popular e um indefectível senso de independência, que o povo tem, agora, como jamais o teve antes. Somos tardos em reconhecer isso; mas é fácil reconhecê-lo. Tente-se imaginar um Governo pessoal

nos Estados Unidos. É como tentar imaginar uma adoração nacional de Zeus. Nossas imaginações são demasiado modernas para tal façanha.

Mas, além de não ser perigoso, é necessário perceber que, para todos os Governos, os fins legítimos da Administração são os mesmos, de modo a não termos a idéia de observar os sistemas estrangeiros de Administração em busca de instrução e sugestão; de modo a desfazer o receio de que se possa, por acaso, tomar emprestado cegamente algo incompatível com nossos princípios. É um cego desorientado aquele que denuncia tentativas de transplantar sistemas estrangeiros neste País. É impossível: eles simplesmente não crescerão aqui. Mas por que não devemos usar certas partes de concepções estrangeiras de que precisamos, se elas nos forem, de qualquer modo, úteis? Não corremos o risco de usá-las de modo estrangeiro. Recebemos de fora o arroz, mas não o comemos com pauzinhos. Recebemos toda a nossa linguagem política da Inglaterra, mas dela descartamos as palavras “rei” e “lords”. A que jamais demos origem, exceto à ação do Governo Federal sobre indivíduos e algumas das funções da Suprema Corte Federal?

Podemos tomar emprestada a Ciência da Administração, sem perigo e com proveito, contanto que distingamos em seus postulados todas as diferenças fundamentais que condicionam. Temos somente que filtrá-la através de nossa Constituição, somente que submetê-la ao fogo lento da crítica e destilar os vapores estrangeiros.

Eu sei que há um receio inconfessado, em alguns espíritos conscientemente patrióticos, de que os estudos de sistemas europeus possam apontar certos métodos europeus como melhores que determinados métodos americanos, e o receio é facilmente

compreensível. Mas ele dificilmente seria evitado em qualquer outro grupo.

É tanto mais necessário insistir sobre o abandono, dêse modo, do preconceito contra a procura de sugestões em qualquer parte do mundo, exceto na terra natal, quanto em nenhuma outra parte de todo o campo da Política, ao que parece, podemos fazer uso do método histórico, comparativo, com maior segurança do que no setor da Administração. Talvez que, quanto mais formas novas estudarmos, melhor: mais cedo conheceremos as peculiaridades de nossos próprios métodos. Jamais poderemos conhecer nossas próprias fraquezas, nem nossas próprias virtudes, comparando-nos conosco mesmos. Estamos demasiado acostumados à aparência e processo de nosso próprio sistema, para que possamos perceber a sua verdadeira significação. Talvez que mesmo o sistema inglês seja demasiado semelhante ao nosso, para que possa ser usado, com o máximo proveito, como ilustração. O melhor, em geral, é afastar-mo-nos inteiramente de nossa própria atmosfera e sermos cuidadosos o mais possível, examinando sistemas tais como os da França e da Alemanha. Vendo nossas próprias instituições através de tais *media*, vemo-nos como os estrangeiros nos veriam se nos olhassem sem preconceitos. Enquanto só conhecermos a nós mesmos, não saberemos nada sobre nós.

Note-se que é a distinção, já traçada, entre a Administração e a Política, que torna o método comparativo tão seguro no campo da Administração. Quando estudamos os sistemas administrativos da França e da Alemanha, sabendo que não estamos à procura de princípios *políticos*, não nos preocupamos, nem um pouco, com as razões constitucionais ou políticas que os franceses ou alemães dão para as

suas práticas, quando no-las explicam. Se vejo um facínora afiando uma navalha habilmente, poderei imitar o seu modo de afiar a navalha sem a sua provável intenção de cometer um assassinio com ela; e assim sendo, se vejo um monarquista convicto administrando bem uma repartição pública, posso aprender seus métodos administrativos sem alterar nenhuma de minhas convicções republicanas. Ele pode servir o seu Rei; eu continuarei a servir o povo; mas eu gostaria de servir tão bem o meu soberano quanto êle serve o dêle. Tendo em vista esta distinção, isto é, estudando a Administração como um meio de levar nossa própria política a práticas convenientes, como um meio de tornar o que é democraticamente político, para todos administrativamente possível em relação a cada um, – estamos em terreno perfeitamente seguro, e podemos aprender, sem êrro, o que os sistemas estrangeiros tenham a nos ensinar. Criamos assim um mecanismo de ajuste para o nosso método comparativo de estudo. Podemos, desse modo, escutar a anatomia de Governos estrangeiros sem medo de contrair quaisquer de suas doenças; dissecar os sistemas alienígenas sem preocupação com envenenamento do sangue.

Nossa própria política deve ser a pedra de toque para tôdas as teorias. Os princípios sôbre os quais basear uma ciência da Administração para a América devem ser os princípios que tenham, bem no âmago, a diretriz democrática. E para se adaptarem ao hábito americano, tôdas as teorias gerais devem, como teorias, manter-se modestamente no segundo plano, não sômente nas discussões, mas, também, em nosso próprio espírito, – se não, opiniões satisfatórias sômente em gabinete de leitura serão usadas dogmáticamente, como se fôssem por igual

satisfatórias aos padrões da política prática. Criações doutrinárias devem ceder o passo a práticas testadas. Arranjos, sancionados não sômente pela experiência concludente em outra parte, mas também congênere do costume americano, devem ser preferidos, sem hesitação, à perfeição teórica. Em uma palavra, a segura e prática arte política deve vir primeiro, a doutrina de gabinete em segundo. O cosmopolita *o que fazer* deve estar sempre subordinado ao *como fazer* americano.

Nosso dever é suprir com a melhor vida possível a organização federal, a sistemas dentro de sistemas; fazer o Governo distrital, municipal, estadual e federal viverem com igual fôrça e igualmente saudáveis, mantendo cada um deles inquestionavelmente o dirigente dos seus próprios negócios e, não obstante, interdependentes e cooperativos, combinando independência com ajuda mútua. A tarefa é suficientemente grande e importante para atrair os melhores espíritos.

Êsse entrelaçamento do Governo local com o federal é uma concepção bem moderna. Não se assemelha aos arranjos da federação imperial na Alemanha. Lá, o Governo local não é ainda completo auto-Governo local. O burocrata está em tôda a parte ocupado. Sua eficiência, porém, decorre do *esprit de corps*, da preocupação de obediência servil à autoridade de um superior, ou, na melhor das hipóteses, de uma consciência sensível. Êle serve não ao público, mas a um ministro irresponsável. A questão para nós consiste em como deverão as nossas séries de Governos dentro de Governos serem administradas, de modo a ser sempre do interêsse do funcionário público servir não só ao seu superior, mas também à comunidade, com os melhores esforços de seu talento e o mais escrupuloso serviço de sua

consciência? Como deverá este serviço ser tornado de seu interesse mais imediato pela contribuição abundante ao seu sustento, ao seu mais caro interesse pelo desenvolvimento de sua ambição, e ao seu mais alto interesse pelo acréscimo de sua dignidade e estabelecimento de sua reputação? E como deverá ser isso feito igualmente para a parte local e para o todo nacional?

Se resolvermos este problema, orientaremos novamente o mundo. Há uma tendência – não há? – uma tendência ainda obscura, mas já firmemente impulsiva e claramente destinada a prevalecer, no sentido da confederação de partes de impérios como a inglesa em primeiro lugar e, finalmente, dos próprios grandes Estados. Em vez de centralização de poder, deverá haver larga união com toleradas

divisões de prerrogativa. Esta é uma tendência para o tipo americano – de Governos ligados a Governos para a realização de propósitos comuns, em igualdade e subordinação dignas. Princípios semelhantes de liberdade civil estão em toda a parte suscitando métodos semelhantes de Governo; e se os estudos comparativos dos meios e modos de Governo nos habilitarem a oferecer sugestões que combinarão, praticamente, largueza e vigor na administração de tais Governos com pronta docilidade à toda a crítica pública séria e fundamentada, terão esses estudos provado ser dignos de se classificar entre os mais altos e mais frutuozos dos grandes departamentos do estudo político. Que eles resultarão em tais sugestões, é o que eu espero confiantemente.

Notas

* Foram mantidas as grafias originais do texto publicado em 1946.

¹ Politik, S. 467

Woodrow Wilson foi o 28º presidente dos EUA (1913-1921).

Para saber mais

Sobre inovação na gestão pública

- Concurso Inovação na Gestão Pública – uma iniciativa da ENAP e do Ministério do Planejamento, divulga as experiências bem-sucedidas de órgãos do Executivo Federal e de organizações sociais que trabalham em parceria com o governo federal
<http://inovacao.enap.gov.br>

- Programa Gestão Pública e Cidadania – desenvolvido pela Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (EAESP-FGV), pela Fundação Ford e com apoio do BNDES, destaca as iniciativas inovadoras de governos estaduais, municipais e organizações indígenas
<http://inovando.fgvsp.br>

- *Government Innovators Network* – rede de inovadores da Universidade de Harvard, traz exemplos de práticas inovadoras de diferentes países (em inglês)
www.innovations.harvard.edu

- Observatório da Gestão Pública – disponibiliza *links* de governos, institutos de pesquisa, escolas de governo, bibliotecas e publicações especializadas em administração pública, na página da ENAP

Sobre segurança pública

- www.mj.gov.br

Sobre gestão por competências e gestão de pessoas

- ALECIAN, Serge; FOUCHER, Dominique. *Guia do gerenciamento no setor público*. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: ENAP, 2001.

- *La lettre Innovence* – publicação virtual do grupo de consultores franceses Innovence (em francês)
www.innovence.fr

- Mesa-redonda de Pesquisa-Ação em Gestão por Competências, organizado pela ENAP

http://zeus.enap.gov.br/mesa_redonda/index.htm

- CODO, Wanderley. A arte de não fazer. O funcionário público faz o que precisa ser feito? In: JACQUES, Maria da Graça; CODO, Wanderley (Orgs.) *Saúde mental & trabalho*. leituras. Rio de Janeiro: Vozes, 2002.

Sobre ética

- www.presidencia.gov.br/etica

Biblioteca Graciliano Ramos/ENAP

Dispõe de aproximadamente 8 mil títulos de livros e 155 títulos de periódicos nacionais e estrangeiros sobre administração pública e gestão governamental. Oferece também a seus usuários:

- atendimento a distância por e-mail;
 - terminais com acesso à Internet (uso restrito a alunos e usuários cadastrados);
 - cópia de artigos de periódicos, desde que não acarrete danos aos documentos e esteja de acordo com a Lei de Direitos Autorais - Lei nº 9.610, de 19/02/98 (serviço pago);
 - envio de material bibliográfico por correio e e-mail (serviço pago);
 - empréstimo entre bibliotecas;
 - renovação de empréstimo por e-mail;
 - acesso a periódicos eletrônicos.
- O e-mail da biblioteca é biblioteca@enap.gov.br. Mais informações estão também no *site* da ENAP.

Acontece na ENAP

Seminário Ibero-americano sobre governo eletrônico

Está previsto para os dias 6 e 7 de dezembro (datas a serem confirmadas) o Seminário Ibero-americano sobre governo eletrônico. O evento insere-se no Projeto de Cooperação Técnica Brasil-Espanha, estabelecido entre a ENAP e a Agência Espanhola de Cooperação Internacional (AECI) e será realizado no âmbito da Escuela Iberoamericana de Gobierno y Políticas Públicas (IBERGOP), com o apoio do Ministério do Planejamento. Contará com a presença de especialistas da Espanha, Brasil, Chile e México. Informações pelo e-mail aii@enap.gov.br ou pelo telefone (61) 3445-7012.



V Encontro das Escolas de Governo Federais

Aconteceu, no dia 4 de outubro, no âmbito da Rede Nacional de Escolas de Governo, o V Encontro das Escolas de Governo Federais, que contou com a participação de representantes e dirigentes de instituições que trabalham com formação e aperfeiçoamento profissional dos servidores públicos federais. Os temas debatidos neste encontro foram “Capacitação de dirigentes da administração pública federal direta e indireta: conteúdos e métodos” e “Próximos passos da Rede Nacional de Escolas de Governo”. Informações e material sobre a Rede Nacional de Escolas de Governo e os encontros já realizados estão na página eletrônica da rede (www2.enap.gov.br/rede_escolas/index.htm).



Seminário Brasil-Espanha (logo do seminário)

Aconteceu, no dia 16 de setembro, o Seminário Brasil-Espanha sobre Gestão do Atendimento de Serviços Públicos, também dentro do Projeto de Cooperação ENAP-AECI. O evento contou com a presença de Ernesto Abati García-Manso, subdiretor-geral de Simplificação e Programas de Atendimento ao Cidadão do Ministério das Administrações Públicas da Espanha e de Paulo Daniel Barreto Lima, diretor do Departamento de Programas de Gestão da Secretaria de Gestão (SEGES) do Ministério do Planejamento. Ernesto Abati apresentou o sistema integral de atendimento ao cidadão, que tem como objetivo permitir ao usuário-cidadão a escolha da melhor opção de atendimento (presencial, por telefone, pela *web* ou por terminais de auto-atendimento), a eliminação de competências exclusivas e o acesso à mesma informação por distintos canais. Paulo Lima ressaltou algumas inovações no Brasil nessa área, com destaque para o atendimento integrado, que possibilita a prestação de diversos serviços em um único espaço e o acesso a serviços públicos sem intermediários. Alguns de seus resultados práticos são a diminuição significativa do tempo de registro de empresa e de emissão de carteiras de identidade. Lima colocou como um dos desafios a institucionalização da prática de avaliação e apresentou o Instrumento Padrão de Pesquisa de Satisfação (IPPS), *software* desenvolvido pelo Gespública para avaliar o nível de satisfação do usuário do serviço público. Outras informações e o material do seminário estão disponíveis no sítio da ENAP.



Normas para os colaboradores

A *Revista do Serviço Público* aceita trabalhos sempre inéditos no Brasil, na forma de artigos, ensaios e resenhas, sobre os seguintes eixos temáticos: 1. Estado e Sociedade, 2. Políticas Públicas e Desenvolvimento e 3. Administração Pública.

1. Artigos: deverão ter até 25 páginas e um total de 30 mil a 35 mil caracteres, acompanhados de um resumo analítico do artigo em português, espanhol e inglês, de cerca de 150 palavras, que permita uma visão global e antecipada do assunto tratado, e de 3 palavras-chaves (descritores) em português, espanhol e inglês que identifiquem o seu conteúdo. Tabelas, quadros e gráficos, bem como notas devem limitar-se a ilustrar conteúdo substantivo do texto. Notas devem ser devidamente numeradas e constar no final do trabalho e não no pé da página. Referências de autores no corpo do texto deverão seguir a forma (AUTOR, data). Referências bibliográficas devem ser listadas ao final do trabalho, em ordem alfabética, e observar as normas da ABNT. Exemplos:

Referências no corpo do texto

(ABRUCIO, 1998)

Referências bibliográficas

Livro

CASTRO, José. Direito municipal positivo. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

Artigo em coletânea

GONDIM, Linda. Os 'Governos das Mudanças' (1987-1994). In: SOUZA, Simone (org.), Uma nova história do Ceará. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2000.

Artigo em periódico

BOVO, José. Gastos sociais dos municípios e desequilíbrio financeiro. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 35(1), p. 93-117, jan/fev, 2001.

Monografia, dissertação ou tese acadêmica

COMASSETTO, Vilmar. Conselhos municipais e democracia participativa sob o contexto do desenvolvimento sustentável na percepção dos prefeitos municipais. 2000. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina.

2. Ensaios e resenhas: deverão ter até 10 páginas e um total de 15 mil a 17 mil caracteres.

3. Vinculação institucional: Artigos, ensaios e resenhas devem vir acompanhados de uma breve informação sobre a formação, vinculação institucional do autor (em até duas linhas) e e-mail para contato.

4. Avaliação: a publicação dos textos está sujeita à análise prévia de adequação pela editoria da revista e avaliação por sistema de “*blind review*” de 2 a 3 pareceristas, os quais se reservam o direito de sugerir modificações ao autor.

5. Encaminhamento: Os originais de todos os trabalhos devem ser encaminhados em arquivo digital, em formato de uso universal (.doc, .rtf ou .txt) e enviados para editora@enap.gov.br. Os originais enviados à ENAP não serão devolvidos. A ENAP compromete-se a informar os autores sobre a publicação ou não de seus trabalhos.

Para mais informações acesse www.enap.gov.br

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

Diretoria de Comunicação e Pesquisa

SAIS Área 2-A Brasília, DF – CEP 70610-900

Tel: (61) 3445 7018 – Fax: (61) 3445 7178

E-mail: editora@enap.gov.br

Conheça a série *Cadernos ENAP*



Nos Cadernos ENAP são publicados relatórios atuais de pesquisa e documentos de governos sobre temas relacionados ao Estado, à administração pública e à gestão governamental.

28 A renovação das organizações: gerenciando transições na força de trabalho.

James R. Nininger e Marilyn J. Arditti. 2004. 92 p.

Este relatório aborda a gestão eficaz de transições na força de trabalho. Este trabalho oferece soluções práticas e elementos cruciais para a gestão dessas transições extraídos de experiências de organizações públicas canadenses.

27 O desafio horizontal: ministérios setoriais, órgãos centrais e liderança.

Herman Bakvis e Luc Juillet – 2004

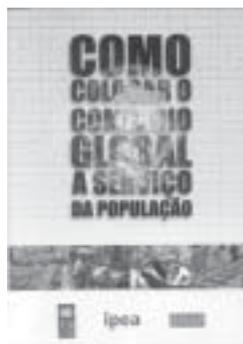
26 A jornada da aprendizagem – um guia para alcançar a excelência.

Peter Stoyko

Um modelo canadense de administração pública?

Iain Gow – 2004

Lançamentos *Publicações ENAP*



Como colocar o comércio global a serviço da população
Kamal Malhotra e outros; co-edição Ipea/ENAP/PNUD, 2004

Coletânea que trata da globalização de forma contemporânea e progressista abordando a política externa arrojada e inovadora que o governo brasileiro vem procurando desenvolver nos fóruns internacionais de comércio.



Ações premiadas no 9º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal 2004
Juliana Girão de Moraes (org.) 2005

O nono volume da série do Concurso traz o relato completo das experiências premiadas em 2004.

Para conhecer ou adquirir as publicações ENAP visite o sítio www.enap.gov.br

Solicitação de publicações

Nome/Instituição: _____

CPF/CNPJ: _____

Endereço: _____

Cidade: _____

UF: _____

CEP: _____

Telefone: _____

Fax: _____

E-mail: _____

Cartão de assinatura da RSP

Periodicidade: trimestral

Assinatura anual: R\$ 40,00

Ano 56 – 2005

Número avulso: R\$ 13,00 Edição nº _____

Exemplar avulso anterior a 1997: R\$ 8,00

Cadernos ENAP

8 9 10 11 12 13 14 15 16 17

18 20 21 22 23 24 25 26 27 28

Preço unitário: R\$ 12,00

Texto para discussão

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

11 12 13 14 15 16 17 18 19 20

21 22 23 24 25 26 27 28 29 30

31 32 33 34 35 36 37 38 39 40

41 42 43 44 45 46 47

Preço unitário: R\$ 5,00

Forma de pagamento *vide orientação no verso*



Formas de pagamento

Os interessados em adquirir as publicações ENAP poderão dirigir-se diretamente à sede da Escola em Brasília ou solicitá-las por fax ou pelos Correios, informando os títulos das publicações e endereço completo para entrega.

O pagamento pode ser realizado por meio de uma das formas a seguir:

1. Nas agências do Banco do Brasil:
 - Compareça ao caixa e solicite o depósito do valor das publicações na Conta Única do Tesouro Nacional (GRU Depósito), bastando informar seu CPF ou o CNPJ de sua instituição e o código identificador: 11470211401288187.
 - Posteriormente, encaminhe o comprovante de depósito juntamente com o Cartão de Aquisição para a ENAP.
2. No sítio do Banco do Brasil (www.bb.com.br), por meio de transferência entre contas correntes (para clientes do Banco do Brasil):
 - Acesse sua conta.
 - Na guia “Transferências”, clique em “para Conta Única do Tesouro”.
 - Digite o valor total das publicações solicitadas.
 - No campo “UG Gestão finalidade”, digite o código identificador: 11470211401288187.
 - No campo CPF/CNPJ, digite o seu CPF ou o CNPJ de sua instituição.
 - Em seguida, prossiga com a transação normalmente, como se fosse uma transferência comum entre contas correntes.
 - Imprima o comprovante e encaminhe-o para a ENAP juntamente com o Cartão de Aquisição.
3. Nos terminais de Auto-Atendimento do Banco do Brasil (para clientes do Banco do Brasil):
 - Na tela principal, selecione a opção “Transferência”;
 - Na próxima tela, selecione a opção “Conta corrente para Conta Única do Tesouro”;
 - Em seguida, digite o valor total das publicações solicitadas e tecla Ok;
 - Na próxima tela, digite no campo Identificador 1 o código 1147021140128818-7 e no campo Identificador 2 o seu CPF ou o CNPJ de sua instituição.
 - Prossiga normalmente com a transação, como uma transferência comum.
 - Encaminhe posteriormente o comprovante de transferência juntamente com o **Cartão de Aquisição** para a ENAP.
4. Enviar nota de empenho (com original anexado) em nome de: ENAP Escola Nacional de Administração Pública – CNPJ: 00.627.612/0001-09, UG: 114702, Gestão: 11401
5. Enviar por fax ou pelos Correios, a Guia de Recolhimento da União (GRU Simples) paga no Banco do Brasil com o valor das publicações. Acesse o link Publicações na página da ENAP para maiores informações.

ENAP Escola Nacional de Administração Pública
 Diretoria de Comunicação e Pesquisa
 SAIS – Área 2-A
 70610-900 — Brasília, DF
 Tel: (61) 3445 7096 / 3445 7102 – Fax: (61) 3445 7178
 CNPJ: 00 627 612/0001-09
 Site: www.ena.gov.br
 E-mail: publicacoes@ena.gov.br