

Descontinuidade administrativa: seus efeitos em uma nova gestão

Rafael Vinicius Nonato

Graduado em Administração pela
Universidade Federal de São João del-Rei (2014).

rafaelnonatoufsj@hotmail.com

Maria do Carmo Santos Neta

Graduada em Ciências Econômicas pela Fundação Municipal de São João del-Rei (1985); mestre em Sistemas e Computação pelo Instituto Militar de Engenharia (1996); doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2007).

snet@ufs.edu.br

Resumo

No presente trabalho, oriundo do projeto de extensão intitulado “Capacitação como instrumento para melhorar o atendimento no serviço público: a hora de os servidores públicos municipais adentrarem no universo da gestão de pessoas”, objetiva-se descrever os procedimentos do processo de compras de uma instituição pública da cidade de São João del-Rei (MG), apresentando os entraves para o atingimento de metas decorrentes da descontinuidade da gestão na administração pública. Os problemas interpessoais também ficaram evidenciados pela falta de planejamento e do desconhecimento ou negligência em atender os postulados da Lei de Responsabilidade Fiscal, notadamente pela falta e repasse de informações, dificultando o controle do cidadão no âmbito da administração pública e prestação de serviços à sociedade.

Palavras-Chave: capacitação, administração pública, descontinuidade, gestão de pessoas

Introdução

Acredita-se que o formato no qual se insere a prestação de serviços no setor público desagrada sobremaneira seu usuário. “As falhas sequenciais” são agravadas, muitas vezes, pelo desconhecimento dos atores do processo do que seja ser “um agente público”. Além disso, as transições que acontecem periodicamente nos setores públicos contribuem para a dissociação do projeto macro de estruturação, pela falta de um planejamento de longo prazo, prejudicado pela administração focada na gestão personalizada a cada quatro anos. Esse intervalo alavanca o corporativismo e distancia o significado do bem-estar social. Na esteira dessa observação, os agentes públicos emergem como principal mediador e instrumento de transformação. Porque

o setor privado investiu e está investindo cada vez mais na questão da capacitação. Porque se chegou à conclusão de que conhecimento é fonte de vantagem competitiva. O setor público não deu à área de gestão de pessoas a importância que ela merece. Até porque um servidor desmotivado não vai prestar um serviço à sociedade da forma como deveria. O servidor público tem dois papéis: ele é um agente do Estado, mas é também um cidadão, aquele que necessita consumir um serviço bem prestado. E quem presta o serviço? O agente. Se ele não se colocar nesse duplo papel, não vai perceber que o que ele fizer vai redundar num serviço bem ou mal prestado. Precisa dessa conscientização. Como o nome diz, o servidor público tem de prestar um serviço à sociedade, que paga impostos para obter um serviço de qualidade. Então, é preciso valorizar a questão da gestão de pessoas, valorizar o servidor público, no sentido de ser alguém capacitado (grifo nosso) a prestar o melhor serviço possível. Seria necessária uma virada que fizesse com que ele se sentisse, de fato, motivado, importante (VERGARA, 2007, n. p.).

A administração pública vem sofrendo grandes transformações. No caso do Brasil, as últimas décadas representaram mudanças profundas e intensas na maneira de administrar. Com o advento da globalização, exige-se que o setor público absorva de forma rápida o grande volume de informações e se adapte aos novos meios técnicos e tecnológicos

que aparecem com frequência.

Por conta disso, incutir e apresentar os “vieses” da administração pública centrada nos postulados da gestão de pessoas torna-se imperativo no processo de construção e operacionalização de um serviço eficiente. Todas as vertentes, certamente, centralizam-se nas pessoas; aí a justificativa se complementa na possibilidade de apresentar palestras e/ou cursos que venham dinamizar o processo de real integração no serviço público.

Dessa forma, de cunho descritivo, o projeto previu uma capacitação dos servidores identificados no órgão público por meio de apresentação e conscientização dos postulados da gestão de pessoas no serviço público, prioritariamente, treinamento com as nuances pretendidas pelo Plano de Reforma do Aparelho do Estado, que visa uma prestação de serviço com excelência para controle do cidadão.

Para que a descrição do relato tenha um cunho científico, optou-se pela escolha de marcos teóricos que pudessem corroborar a apresentação dos resultados.

Breve histórico da administração pública: do patrimonialismo ao gerencialismo

Segundo Bresser-Pereira (1998), há três formas de administrar o Estado: a administração patrimonialista, a administração pública burocrática e a administração pública gerencial (outros autores denominam de pós-burocrática).

A administração patrimonialista foi usada na monarquia. Todos os membros dessa administração possuía a nobreza real. Confundia o patrimônio da nobreza com o público, era difícil diferenciar o Estado do particular. O Estado não era o apenas o rei, o Estado era considerado propriedade do rei.

Essa forma de administração se tornou ineficaz devido às mudanças com o passar dos anos e a necessidade de se estruturar e urbanizar a sociedade civil a partir de uma economia de mercado. De acordo com Bresser-Pereira (1998), esse modelo de administração não convive com a sociedade industrial

moderna: “É essencial para o capitalismo a clara separação entre o Estado e o mercado; a democracia só pode existir quando a sociedade civil, formada por cidadãos, distingue-se do Estado ao mesmo tempo em que controla” (p. 4).

A administração burocrática, preocupada com a qualidade dos serviços prestados, conseguiu ser competente quanto ao controle do meio, mas se mostrou ineficiente em relação aos serviços para os cidadãos. A administração burocrática pautava-se em alguns princípios, como o formalismo, impessoalidade, hierarquização e rígido controle de meios.

Administração burocrática, devido às suas limitações, não conseguiu atender o Estado nem a população. Tal administração priorizou papéis de pouca importância, deixando de lado o que realmente importa, o atendimento e os desejos da população.

A administração gerencial surgiu em meados do século XX com o objetivo de tornar os grandes serviços sociais do Estado mais eficientes. Ela é fundamentada em:

[...] conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática é quem dá legitimidade as instituições e que, portanto, se torna “cliente privilegiado” dos serviços prestados pelo Estado. (BRESSER, 1998, p. 58).

Essa forma de administrar é baseada numa gestão voltada para o resultado e não se confunde com a administração empresarial, pois ela tem seu próprio estatuto.

Serviço público e capacitação: um processo de aprendizagem contínuo

Um dos principais desafios da administração pública é modernizar seu sistema de gestão de recursos humanos, o que requer, necessariamente, um maior envolvimento dos servidores em todos os níveis, na busca pela melhoria contínua na qualidade dos serviços prestados à população.

Nas palavras de Menegasso e Salm (2001), o modo de produção de hoje requer informações rápidas, exigindo das pessoas

formação sempre atualizada, sem o que não será possível entender e acompanhar as mudanças. É evidente que esse processo requer tempo e a contribuição de todos, utilizando, para isso, desde as competências técnicas até as comportamentais.

Nesse contexto de mudança, a administração pública deve adotar posturas que lhe permita enfrentar essas transformações que ocorrem em nível mundial, uma vez que o setor público não fica imune e nem alheio a essas mudanças.

A incorporação e manutenção dos Recursos Humanos (RH) nas organizações representam temáticas centrais das discussões contemporâneas sobre a administração gerencial. As explicações variadas sobre essa representação convergem para a defesa de que, na era da informação, o conhecimento singulariza o recurso organizacional mais importante, o que permite o entendimento de que o capital intelectual pode ser considerado uma riqueza organizacional. (DAVENPORT, 1998).

O RH se torna uma importante ferramenta estratégica para a gestão das organizações e, de um modo amplo, para as organizações públicas, passando a ser um objeto de estudo. Tendo em vista que

[...] ainda não se deu a devida importância a pessoas como geradoras de recursos, de conhecimento. Precisa haver um esforço nessa direção. Há necessidade de estimular as pessoas também. Há muita gente competente no setor público, que precisa ser estimulada. À medida que são desafiadas, as pessoas respondem, porque se percebem como elementos que podem, de fato, contribuir. (VERGARA, 2007, n. p.).

Nesse contexto, a capacitação é uma importante ferramenta na gestão de pessoas. Carvalho e Nascimento (2002) empregam o termo “capacitação” de forma similar aos vocábulos treinamento, desenvolvimento e formação. Preferiu-se adotar neste trabalho o termo “capacitação”, utilizando-o no sentido de ser um processo para preparar, capacitar os servidores, a fim de melhorar a qualidade do desempenho das suas funções.

A capacitação tem um enorme papel a cumprir, no sentido de reposicionar o setor público, sem falar na motivação que a capacitação pode promover. A capacitação, em se tratando de serviço público, tem um papel decisivo, já que a administração

pública muda constantemente e possui uma grande variedade de funções.

Com isso, Menegasso e Salm (2001) destacam que é preciso repensar sobre os programas de treinamento para transformar o local de trabalho em um ambiente de aprendizagem, redefinindo papéis dos trabalhadores de forma que eles se tornem parceiros na criação desse ambiente, incluindo nesse espaço o ser humano em sua totalidade. A aprendizagem continuada pode ser uma das soluções para essa transformação dentro da administração pública.

Fica evidente que a melhoria da prestação dos serviços públicos passa pela melhoria do setor de RH, reorganizando toda forma de trabalho dos servidores, buscando sempre a melhoria contínua dos servidores por meio de capacitações e programas de treinamentos.

Descontinuidade administrativa

A descontinuidade administrativa, infelizmente, é uma prática recorrente dentro do serviço público brasileiro, sendo revelada em diversas situações, com a interrupção de obras, projetos e programas; fica evidente essa prática principalmente quando ocorre mudança na gestão. Com isso, há um enorme desperdício de verbas públicas, devido a interesses governamentais e irresponsabilidade política.

Flavio Rezende (2002) explica o que ele chama de “falha sequencial”, ou seja, a descontinuidade, o abandono e o término de processos de intervenção sem que seus objetivos sejam alcançados ou que tenha havido melhoria de desempenho no aparato burocrático.

Flávio Rezende (2002) ainda apresenta sua própria teoria explicativa para a descontinuidade administrativa.

[...] sua visão particular de reformas administrativas as concebe como políticas que visam em última instância à melhoria (ou elevação) da performance de um dado sistema burocrático. [...] são tentativas de reorganizar o controle burocrático através do ajuste fiscal (ou de um ponto de vista mais abrangente, a eficiência e a racionalidade dos custos) e da mudança

institucional (em um sentido mais amplo, a criação de instituições formais e informais no interior do sistema burocrático dotadas de maior flexibilidade, responsabilidade e capacidade de garantir “maior retorno” ante a demanda). (p. 14-15).

Flavio Rezende (2004) ainda enumera algumas causas que proporciona a descontinuidade administrativa que são:

a sólida institucionalização dos elementos a serem reformados; a resistência organizada de setores afetados; o surgimento de consequências inesperadas; a existência de objetivos, interesses e valores diversificados ou conflitantes; a falta de foco na mudança por parte dos atores estratégicos; as incertezas, ambiguidades e complexidades inerentes à mudança; o deslocamento de objetivos; os movimentos contraditórios de descentralização e coordenação e a criação de expectativas exageradas. (p. 34-35).

1 O PERCURSO: adentrando na estrutura municipal

A estrutura municipal é composta por secretarias, por sua vez subdivididas em diretorias; todas as secretarias são subordinadas ao chefe do município. Todos os cargos de direção são comissionados.

FIGURA 1 – Organograma da Prefeitura



Fonte: Elaborada pelos autores.

1.1 Apresentando o projeto

A apresentação do projeto deu-se por meio de entrevista com o servidor responsável pela secretaria de administração, cargo comissionado e, portanto, na escala do serviço público, considerado cargo de confiança.

Pode-se considerar que houve uma grande receptividade e aceitação da proposta, inclusive ouviu-se: “é o que estamos

precisando. Alavancar motivação do pessoal e dar uma cara a administração”.

É bom lembrar que a proposta foi apresentada no início de uma nova gestão, ou seja, objetivava implementar tendências da administração gerencial. Uma vez no ambiente, buscou-se, em conjunto com o responsável pela secretaria de administração, estabelecer um cronograma de trabalho.

Devido às necessidades momentâneas da secretária de administração, foi direcionado para os setores que mais necessitavam das capacitações. A diretoria que mais carecia de treinamentos aos olhos do responsável era a de compras. No primeiro momento, funcionava na mesma sala que a diretoria de licitações; ambas desenvolviam diversos trabalhos em conjunto.

Foram feitas algumas reuniões com o responsável pela secretaria de administração. Nessas reuniões foram repassadas algumas informações relevantes sobre a diretoria a ser trabalhada e seu funcionamento. Logo em seguida, fomos apresentados à diretoria de compras pelo responsável da administração, e todos servidores da diretoria foram informados a respeito do trabalho que iríamos desenvolver e a importância desse trabalho para nova administração que se formava.

Nessa diretoria foi observada a rotina de trabalho do setor e as principais causas dos entraves nos processos de compras. O responsável pela diretoria nos informou sobre todo processo de compras no setor público, desde a elaboração da requisição de compra até a aprovação da ordem de compra, a função de cada servidor na diretoria, entre outras atividades rotineiras.

Esse trabalho foi feito durante um período de quatro meses. Nesse tempo foi observado que essa diretoria era um setor de andamento, ou seja, só dava prosseguimento nos processos de compras já iniciados; em muitos casos, esses processos já começavam errados, faltando assinaturas, entre outros itens essenciais para se dar andamento de forma legal no processo. Tendo em vista que em muitos casos o problema era semelhante, desenvolvemos um manual de compras com intuito de facilitar o procedimento de compra e torná-lo de conhecimento de todos servidores, demonstrando todos os trâmites legais de uma

compra dentro do serviço público e suas peculiaridades. Dessa forma, todos teriam acesso a planilhas eletrônicas, em que poderiam desenvolver suas próprias requisições de compras devidamente assinadas pelo responsável do setor requerente; depois de prontas, as requisições poderiam ser enviadas para a diretoria de compras para dar o devido andamento no processo.

1.2 O impasse

O impasse começou no momento em que o responsável pela secretária se ausentou por motivos de saúde e logo em seguida tirou férias e não retornou para sua função, as férias aconteceram no mês de setembro. Com isso, os problemas apareceram: as informações que eram recebidas constantemente acabaram, todas as ações desenvolvidas e realizadas não chegaram ao seu destino e todo trabalho realizado até o presente momento foi arquivado, sem o nosso conhecimento e de qualquer outro servidor ligado ao projeto. Com isso, não foi possível dar continuidade ao trabalho planejado, gerando a “descontinuidade administrativa” e resultando na interrupção da proposta inicial do projeto de extensão.

Após algum tempo, foi publicada uma portaria que exonerou o antigo servidor de suas funções, nomeando outro para tal. Nesse período de mudança, o trabalho realizado no setor já tinha sido concluído; devido à falta de um responsável, não foi possível dar andamento à proposta inicial do projeto.

Com o novo responsável, vieram novas ideias, tendo em vista que cada servidor tinha visões e experiências distintas dentro da organização. Dessa forma, o projeto de extensão era visto de diferentes maneiras, podendo atender de outras formas aos interesses do novo responsável, gerando um grande impasse.

1.2.1 Definindo o lócus para identificação de capacitação

Escolhido como objeto para o presente estudo, o setor de compras dessa instituição conta com quatro servidores, sendo um deles o diretor de compras e os demais assistentes

administrativos.

O diretor de compras é responsável pelas ordens de compras, pelas licitações e reuniões dentro da prefeitura, pelo atendimento aos servidores, população e fornecedores.

Os assistentes administrativos têm de realizar requisições de compras, atender os servidores e fornecedores, manter contato com fornecedores, realizar cotações de preços, receber documentos e outros serviços administrativos de rotina.

FIGURA 2 – Organograma da Secretaria de Administração



Fonte: Elaborada pelos autores.

No Brasil, as compras e contratações de serviços são regidas pela Constituição (BRASIL, 1998) e pela Lei n. 8.666 (BRASIL, 1993). A Constituição estabelece alguns princípios que têm grande influência na administração pública e nas compras, que são legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Estruturado para atender as necessidades materiais da instituição, o setor realiza cotações, faz requisições de compras, participa de reuniões, mantém contato com fornecedores e outros setores da instituição e dá andamento nas ordens de compras ou serviços, visando atender a necessidades de outras diretorias, secretarias, vereadores e a convênios firmados entre a prefeitura e outros órgãos.

1.3 A descontinuidade administrativa e as informações

Como foi descrito, a descontinuidade administrativa é um problema que se faz presente em organizações públicas e não

foi diferente na organização escolhida para desenvolvermos o presente trabalho.

Na organização, essa prática se fez presente quando faltaram informações, mudou o responsável pela secretaria de administração, houve interrupção do trabalho e arquivamento das ações realizadas. Nesse momento, o projeto ficou estagnado; não foi possível dar sequência ao planejado, que era seguir para outras diretorias, realizar novos trabalhos e repassar as ações feitas na diretoria de compras para os outros setores, visando minimizar os problemas encontrados.

Com um novo responsável, as orientações a respeito das próximas atividades a serem desenvolvidas não eram as mesmas. O projeto para o novo servidor era visto como algo bom, porém ele tinha uma visão diferente, impossibilitando dar continuidade conforme o planejado inicialmente, sendo impossível finalizá-lo.

1.3.1 A cultura do serviço público

A cultura é um conceito muito utilizado nos dias atuais. Na medida em que falamos de cultura, falamos da capacidade do indivíduo de se adaptar ao ambiente em que ele está inserido. Podemos dizer que cultura é um conjunto de grande complexidade que trata da vida em comum nos grupos sociais.

A cultura do serviço público no Brasil tem como principais características burocracia, autoritarismo, paternalismo, descontinuidade administrativa e inerência política. Essas características interferem na maneira como os trabalhadores atuam dentro das organizações; fica evidente a supervalorização da hierarquia, o paternalismo nas relações, as regras e rotinas rígidas e grande apego ao poder, sendo fatores de grande importância na definição de processos internos, na relação com mudanças e inovações, criação de valores e políticas de recursos humanos.

As organizações públicas têm como objetivo prestar serviços para a sociedade. Podem ser consideradas como sistemas dinâmicos, complexos, interdependentes e inter-relacionados,

abrangendo informações e seus fluxos, pessoas, estruturas e tecnologias.

A função primordial das organizações públicas é o melhor atendimento à população, buscando sempre dar mais eficiência a máquina pública. Porém a cultura enraizada no serviço público impossibilita que essa função primordial seja alcançada. É necessário mudar a cultura no serviço público para que se alcance tal função. Porém não será tarefa fácil mudar, tal cultura que foi implantada no setor público há muitos anos.

1.4 Porque a capacitação não aconteceu

A capacitação não aconteceu devido ao grande número de imprevistos e à mudança de responsável pela secretaria de administração. Esses fatores impossibilitaram dar sequência ao projeto. Estava programado oferecer capacitações para os servidores alocados na secretaria de administração. Essas capacitações tratavam de assuntos como administração pública, controladoria e direito administrativo. Assuntos interessantes para os servidores na perspectiva do responsável pela secretaria e pelo diretor de RH. Tendo em vista que muitos dos servidores da organização não têm o menor conhecimento sobre tais temas escolhidos para as capacitações.

Fica evidente que os problemas relacionados à descontinuidade administrativa recorrente no setor público trazem grandes problemas para administração. A população usuária do serviço público, que paga inúmeros impostos esperando receber em contrapartida um bom serviço prestado pelos servidores, fica sem tais serviços e, quando recebido, são em muitos casos de má qualidade.

Referências

BRESSER-PEREIRA, L. C. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Lua Nova Revista de Cultura e Política*, n. 45, p. 49-95, 1998.

CARVALHO, A. V. de; NASCIMENTO, L. P. do. *Administração de recursos humanos*. Vol. 1. São Paulo: Pioneira, 2002.

DAVENPORT, T. H. *Ecologia da informação*. São Paulo: Futura, 1998.

MENEGASSO, M. E.; SALM, J. F. A educação continuada e (a) capacitação gerencial: discussão de uma experiência. *Revista de Ciências da Administração*, v. 3, n. 5, p. 27-35, mar. 2001. Disponível em: <<https://goo.gl/Hku49T>>. Acesso em: 10 jan. 2014.

REZENDE, F. da C. Por que reformas administrativas falham? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 17, n. 50, p. 123-142, out. 2002. Disponível em: <<http://goo.gl/LXj6zk>>. Acesso em: 12 jan. 2014.

VERGARA, S. C. Pessoas à luz da estratégia. *Revista Viver Melhor*. 9 out. 2007. Disponível em: <<http://goo.gl/kCJxwz>>. Acesso em: 9 jan. 2014.

Administrative continuity: its effects on a new management

Abstract

In this study, coming from the extension project entitled “Capacitação como instrumento para melhorar o atendimento no serviço público: a hora de os servidores públicos municipais adentrarem no universo da gestão de pessoas”, the objective is to describe shopping process procedures of a public institution in the city of São João del-Rei (MG), presenting obstacles to the achievement of targets resulting from the discontinuation of management in public administration. Interpersonal problems were also highlighted by the lack of planning and ignorance or negligence in meeting the postulates of the “Lei de Responsabilidade Fiscal”, notably the lack and transfer of information, making it difficult for citizen control in the public administration and service to society.

Keywords: training, public administration, discontinuity, people management