

RECURSOS HUMANOS PARA O ESTADO DO FUTURO OU UM FUTURO PARA OS RECURSOS HUMANOS DO ESTADO?

Rutila Maria Soares Gazzinelli Cruz¹
Maria Amarante Pastor Baracho²

RESUMO

A reflexão sobre recursos humanos para a administração pública no Brasil e em outros países do mundo integra uma agenda de discussão atual e polêmica, resultado de mudanças socioeconômicas, decorrentes de revisões do papel do Estado. Este artigo discute esta questão considerando, como dimensão estratégica da política pública, a gestão dos recursos humanos para a administração pública. Para instigar a reflexão, parte de três indagações provocativas acerca da política de formação de gestores públicos para o estado do futuro: recursos humanos para o estado do futuro, ou um futuro para os recursos humanos do Estado? O que se espera de uma burocracia num contexto de mudanças velozes? Os recursos humanos públicos são uma estratégia para possibilitar mudanças?

179

Palavras chaves: Administração pública. Estado. Gestão governamental. Políticas públicas. Profissionalização. Recursos humanos

HUMAN RESOURCES FOR THE STATE OF THE FUTURE OR A FUTURE FOR THE HUMAN RESOURCES OF THE STATE?

ABSTRACT

The reflection on human resources for the public administration in Brazil

.....
¹Mestre em Administração Pública com concentração em Gestão de Políticas Sociais pela Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho; Pesquisadora-Plena do Centro de Políticas Públicas da Fundação João Pinheiro.

²Doutora em Economia Aplicada pela Universidade Federal de Viçosa; Professora da Faculdade de Políticas Públicas Tancredo Neves/ CBH/UEMG.

and in other countries of the world integrates a calendar of current and polemic discussion, result of socioeconomic changes, due to the revisions of the role of the State. This article discusses this subject considering, as strategic dimension of the public politics, the administration of the human resources for the public administration. To instigate the reflection, part of three provocative questions concerning the politics of formation of public managers for the state of the future: human resources for the state of the future, or a future for the human resources of the State? What one expects of a bureaucracy in a context of quick changes? The public human resources are a strategy to make possible changes?

Keywords: Public administration. State. Government administration. Public politics. Professionalization. Human resources.

1. INTRODUÇÃO

180 A reflexão sobre recursos humanos para a gestão pública no Brasil e em outros países do mundo integra uma agenda de discussão atual e polêmica, resultado de mudanças socioeconômicas e decorrentes de revisões do papel do Estado na atividade econômica.

Considerando como dimensão estratégica da política pública, a gestão de pessoas ou a gerência dos recursos humanos para a administração pública, este artigo reflete sobre essa questão, partindo de três indagações provocativas acerca da política de formação de gestores públicos para o estado do futuro: recursos humanos para o estado do futuro, ou um futuro para os recursos humanos do Estado? O que se espera de uma burocracia em um contexto de mudanças velozes? Os recursos humanos públicos são uma estratégia para possibilitar mudanças?

A presente contribuição ao debate é inédita e suas reflexões resultam de pesquisa realizada na Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho sobre a Evasão dos Administradores Públicos em Minas Gerais.

Além desta introdução e das referências, o presente artigo traz três seções. A primeira discute a agenda contemporânea dos rumos do

Estado. A segunda traz a discussão sobre os dilemas da gestão contemporânea atual, em um contexto de mudanças velozes, recuperando formulações sobre a burocracia weberiana e gerencial, sobre a ética e os limites entre o público e o privado. A terceira seção foca, especificamente, o trato dos recursos humanos, pois, decorrida mais de uma década do último movimento reformista ocorrido em Toluca no México, em 1993, permanece atual uma das questões mais estratégicas nos países em desenvolvimento: a necessidade de explorar, profundamente, na profissionalização e na gestão, o trato e a gerência dos recursos humanos do setor público.

2. A AGENDA CONTEMPORÂNEA

Os rumos do Estado Contemporâneo, sujeito às inúmeras mudanças, começam a ser definidos no início dos anos 80, à luz do paradigma do Estado mínimo, mais ágil, eficiente e menos interveniente.

Transformações importantes no cenário mundial passam a exercer maior influência na reforma do Estado, comparativamente ao seu papel de indutor de justiça social e de promotor de políticas públicas. As questões sociais são desprestigiadas frente aos mecanismos de flexibilização dos direitos sociais e de fortalecimento dos contratos temporários, e isso se reflete nas dimensões institucional e procedimental das reformas, nos campos econômico, social e político. Para Grau:

os desafios a serem encarados pelo Estado com o advento do terceiro milênio, incluem a exigência de uma atuação mais ágil, eficiente e transparente, capaz de garantir competitividade e promover o desenvolvimento, sob os ditames dos princípios democráticos e de equidade, para os quais, o fortalecimento da relação do Estado com a sociedade civil, torna-se especialmente relevante (GRAU, 1996, pág. 136).

Os caminhos deste Estado diferenciam-se daqueles percorridos pelo Estado moderno, porque dele se espera a atuação de um verdadeiro “Estado Inteligente” que tem como requisitos, segundo Kliksberg(1994), um processo eficiente de formulação, avaliação e retroalinhamentação das políticas públicas; a descentralização da ação do Estado; um Estado rede em lugar de um Estado pirâmide; o

desenvolvimento de capacidades para a administração governamental; modelos organizacionais flexíveis; um novo estilo gerencial público; a revalorização do pessoal; a focalização no cidadão; a cultura corporativa pública e a credibilidade.

Esse autor assegura que os requisitos acima ressaltados:

Anunciam mais fortemente, uma tendência de revisão e priorização dos recursos humanos, como perspectivas e possibilidades de que o Estado dispõe para enfrentar os novos desafios: constituir um corpo gerencial capaz de gerenciar com base nas especificidades da gestão pública, negociar, relacionar-se com todos os atores envolvidos e focalizar problemas estratégicos; desenvolver pela via da capacitação, remunerar condignamente, avaliar pelo rendimento, - enfatizar o resultado para o cidadão, buscando tornar menos contraditórias, as visões do serviço público, divergentes entre políticos, altos administradores públicos, funcionários e o próprio cidadão; - formar agentes de mudança, capazes de interagir no campo gerencial, compartilhar o aprendizado entre antigos e novos e admitir o aprendizado pelo erro, de forma a influir sobre a cultura corporativa pública; - recuperar a credibilidade da função pública junto à sociedade, associada à ineficiência, práticas patrimonialistas e à corrupção (KLIKSBURG, 1994, pág. 32).

182

Reportando-se à dimensão do impacto do paradigma gerencial sobre a função pública, esse autor reconhece que, nos países em desenvolvimento, é imprescindível estabelecer uma função pública, com critérios totalmente modernos, que incluam amplas possibilidades de capacitação permanente, informação e participação.

Na dimensão da gerência, Kliksberg reflete ainda sobre os paradigmas velho e novo: gerência, no velho esquema consistia em dirigir recursos humanos, materiais e financeiros até determinadas metas; no novo paradigma, significa facilitar as condições para que os membros de uma organização respondam criativamente. Assim, o que antes era exercício de poder, agora mais se assemelha à entrega ou compartilhamento do poder.

Para serem alcançados, esses resultados exigem a formação de gerentes públicos mediante processos planejados, voltados para a

“profunda profissionalização da função pública superior³”. Um dos componentes centrais dessa formação é a orientação para a gerência pública, cuja especificidade deve ser explorada em profundidade, na formação e na gestão.

Reconhecendo que a discussão sobre os rumos dos recursos humanos, em especial na área pública, é uma tendência comum a diversos países, Nogueira reflete que: “[...]o problema do Estado, de seus recursos humanos e de suas modalidades de gestão precisa ser examinado a partir do entendimento daquilo que poderia ser chamado de ‘exigências de cada época’ (Nogueira, 1998, pág. 185).

Justiça social e um novo modo de viver em sociedade são requisitos obrigatórios, tanto no plano econômico, quanto no da produtividade, dentro das exigências em que se inserem os Estados contemporâneos.

Pelo menos três pontos em comum em torno dessas exigências devem unir os países latino-americanos, no nível das necessidades locais: a premência de assimilação de um novo padrão de ordenamento das relações internacionais; a necessidade de entrar em sintonia com as grandes inovações tecnológicas; a determinação de não trilhar os antigos caminhos do desenvolvimento, incompatíveis com o aproveitamento racional dos recursos naturais e dos ambientes urbanos, e que levaram a muitas iniquidades sociais.

Nesse sentido, o Estado do futuro tem que ser socialmente mais comprometido, buscando capacitar-se para operar um modelo de desenvolvimento econômico sustentável menos predatório e cada vez mais distanciado de um passado de atraso, exclusão, pobreza e desequilíbrio; atento e mais responsável exigindo abertura, transparência e participação direta dos usuários no monitoramento dos serviços públicos. Por ser assim, investe na formação de burocracias capazes de enfrentar os processos globais que vêm restringindo as

.....
³Grifo nosso, para sinalizar o significado da profissionalização no *New Public Management*, que é orientada para a formação de um corpo gerencial eficiente e que tem na relação com o mercado seu maior comprometimento. Também para chamar a atenção para a especificidade do estilo de gerir, que deve pautar-se prioritariamente, pelo alcance de resultados (econômicos).

escolhas e debilitando a sua ação no controle das políticas econômicas, fiscais, monetárias e sociais. Aos que integram essas burocracias requere-se uma maior reflexão sobre os processos, pois, muitas vezes, as mudanças resultam de decisões pouco compartilhadas⁴ ou pouco relacionadas às realidades locais.

No caso brasileiro, após uma década da inclusão da proposta reformista de 1995, contida no Plano Diretor da Reforma do Estado, é importante resgatar as preocupações de Batista Jr. para com o que parece ser um traço cultural da sociedade brasileira: a indiferença entre o público e o privado, muitas vezes, se manifesta por intermédio de certa dificuldade de compreender a distinção fundamental entre os domínios público e privado por parte dos detentores de posições públicas.

Batista Jr., citando Holanda (1978), comenta:

Só excepcionalmente, tivemos um sistema administrativo e um corpo de funcionários, puramente dedicados a interesses objetivos e fundados nesses interesses. Ao contrário, é possível acompanhar ao longo de nossa história, o predomínio constante das vontades particulares, que encontram seu ambiente próprio em círculos fechados e pouco acessíveis a uma ordenação impessoal. (BATISTA Jr., 2002, pág. 265).

184

No Estado contemporâneo fica, assim, cada vez mais em evidência a necessidade de tornar mais sujeita à fiscalização, a atuação dos integrantes das burocracias instituídas para o desempenho dos seus diversos papéis.

3. DILEMAS DA TRANSIÇÃO.

Para Max Weber, o mais notável e expressivo estudioso da burocracia, ela

.....
⁴O “Consenso de Washington”, em 1989, ainda é o mais clássico dos exemplos, porque retrata com clareza os efeitos perversos da aplicação de um receituário dos países centrais para os periféricos, (Batista Junior, 2000). Neste Consenso, o grupo de países ricos no mundo preconizou para os mais pobres políticas de estabilização que resultaram no enfraquecimento dos seus principais indicadores socioeconômicos. Na América Latina, o crescimento médio real do PIB, nos anos 90, foi de apenas 1,5 % per capita, o desemprego cresceu e a pobreza atingiu limites insuportáveis. Nada de prático se fez para acabar com as injustiças sociais, a não ser uma recomendação no sentido de priorizar e focar gastos públicos. O continente latino-americano entrou no terceiro milênio com, aproximadamente, 80 milhões de pessoas na pobreza extrema e renda diária inferior a 1 dólar. (COSTIN, 2001).

tem no seu conceito positivo, a propriedade de representar:

“um agrupamento social em que rege o princípio da competência definida mediante regras, estatutos, regulamentos; da documentação; da hierarquia funcional; da especialização profissional; da permanência obrigatória do servidor na repartição, durante determinado período de tempo, e da subordinação do exercício dos cargos a normas abstratas”.

Ela é, em Weber, “fator de eficiência econômica e ingrediente indispensável de toda associação democrática”(Ramos, 1966, pág. 254).

Os desgastes sucessivos desse conceito, no nível do desempenho do aparato governamental e da percepção da sociedade acerca do mesmo, submeteram aos integrantes das burocracias contemporâneas severas críticas: o burocrata passou a significar o ineficiente, aquele que impede o fluir do processo decisório e a resposta que o cidadão almeja e para a qual contribui com os cofres públicos. Para isso, ele acumula papéis, alonga procedimentos e retarda resultados. Este cidadão está no centro do aparato, identificado como Administração Pública, que é constituído por um conjunto de instituições e de procedimentos integrados e destinados à prestação satisfatória de serviços de interesse comum à coletividade. A Administração Pública, por sua vez, define-se mediante um desenho institucional e funciona de acordo com princípios e prioridades do Estado que a abriga e que lhe confere vida. Esse Estado, por seu lado, é uma organização política e jurídica soberana, voltada para o bem comum de um povo em determinado território.

185

A burocracia é, neste sentido, a interface entre o Estado e seu aparato e, na sua forma mais concreta, constitui-se na inteligência do Estado. Está submetida às pressões, cobranças e reconhecimento por parte da sociedade. Encontra-se, de fato, mais vulnerável e exposta a questionamentos, quanto mais madura for a sociedade em que se insere e quanto mais democrático for o Estado que a abriga. Os atores estratégicos, que estão em seu seio, são responsáveis por pensar e agir racionalmente de forma que o aparato governamental possa estar a serviço do interesse público e da coletividade. Estes atores, que têm primazia sobre o conjunto, devem atuar em consonância com os ideais

de equidade e justiça social, nas opções de crescimento e desenvolvimento que o Estado deve fazer, de forma compartilhada com a sociedade. Espera-se que eles sejam capazes de reproduzir esses fundamentos para garantir a continuidade de práticas de modernização fundadas nos critérios de transparência, de participação e de responsabilização, por parte de todos.

Em países em desenvolvimento como o Brasil, os atores mais estratégicos do aparato burocrático formam uma elite, na medida em que as oportunidades de formação e a capacitação que ele requer são restritas a uma parcela muito pequena da população. Este aspecto elitista, observado por estudiosos, está intimamente relacionado à capacidade de cada Estado nacional de implementar políticas sociais que busquem assegurar uma participação mais homogênea da sua população, na educação, saúde, habitação e outros aspectos que determinam a qualidade de vida de um povo.

186

Dessa forma, se ocorrem disfunções por parte do aparato burocrático, elas acabam por gerar disfunções no conjunto, manifestadas por autoritarismo, corporativismo, abuso de poder e desrespeito às normas jurídicas, que resultam em práticas nocivas a todos, como o clientelismo, o nepotismo e a corrupção. O problema agrava-se quando a impunidade dos infratores reforça a crença de que estas práticas nocivas são comuns na gestão pública nacional e não são exclusivas do Estado brasileiro. Entretanto, a impunidade o é, tornando mais relevante uma provável ausência de responsabilização por parte dos gestores públicos no aparato governamental. A impunidade real ou imaginária, massiva ou localizada, é uma questão que merece atenção, pois envolve a credibilidade da gestão pública e a coloca no centro das referências da ação estatal. Também, a pressão midiática, quase sempre inadequada ao focalizar este aspecto, poderá provocar repercussões incontrolláveis e ações não planejadas indesejáveis pela sociedade e pelo governo.

Nogueira reconhece que, além das pressões advindas de novos segmentos da sociedade civil, surgidos nos últimos anos, a gestão pública contemporânea tem sido pressionada pelas forças contraditórias

do Estado e do mercado “que se completam e que se repelem o tempo todo” (Nogueira, 2004, p. 124). Nesse processo, o gestor público atua, segundo esse autor, sem a tranquilidade técnica e política indispensável ao desempenho de suas atividades – uma multiplicidade de demandas e interesses congestionam a agenda governamental para dar cabo de um número cada vez maior de interesses particulares.

Um desafio parece cada vez mais dirigido aos gestores, em diversos graus e nos diversos segmentos da esfera pública: a capacidade de se posicionar com segurança sobre o domínio do que é público. A partir da diferenciação do que é privado, acredita-se que lhes seja possível participar, planejar, negociar, inovar, retransmitir, recriar e responsabilizar-se por ações técnicas e políticas que, efetivamente, contribuam para a melhoria e o contínuo aperfeiçoamento da gestão pública.

Graziane Pinto pondera que, na agenda nacional:

Esteve-se e ainda se está lidando, com a premência do princípio da eficiência e a retirada massiva do Estado mínimo de núcleos onde é imprescindível salvaguardar alguns dos mais caros princípios do modelo de Estado democrático fundado na ordem constitucional vigente, como o da indisponibilidade do interesse público pela Administração, o da continuidade do serviço público e o da estrita legalidade a que se encontra submetida a Administração Pública. (PINTO, 2001, pág. 2).

187

Essa autora exemplifica, citando institutos como o da licitação, o da dispensa de servidores por insuficiência de desempenho ou por excesso da folha de pagamento, o da contratação de pessoal via concurso público. Ela destaca que, em todos eles, o poder público se submete à estrita legalidade, não permitindo que o gestor da coisa pública se afaste do controle burocrático pertinente a cada processo e, muito menos, que disponha do interesse público, subjetiva e arbitrariamente.

A transição inacabada do modelo de burocracia weberiana para o de burocracia gerencial, e a crença de que a adoção dos pressupostos de um elimina a possibilidade de se lidar com as premissas do outro, envolve questionamentos.

O paradigma pós-burocrata, sobre o qual se assenta o último movimento reformista⁵, não parece dispor de requisitos suficientes para permitir a formação de um corpo permanente, crítico e inovador, identificado com as questões fundamentais relativas à área pública: a ética, o domínio do entendimento do que sejam esfera e interesse públicos, bem como a compreensão da política como instrumento de democratização, responsabilização, cooperação, participação e solidariedade. Condições essenciais àqueles que escolhem inserir-se nos quadros da máquina pública, em especial, nos quadros estratégicos. Inserir-se ali deveria basear-se na compreensão do que é mais relevante e tem caráter permanente para os que integram estes quadros: a contínua renovação dos valores inerentes ao que é público.

O aspecto ético na gestão pública constitui, talvez, a maior de suas dimensões, vale dizer, submete-a à obrigatoriedade de respeitá-lo, para que outros requisitos fundamentais possam ser igualmente observados. Princípios éticos, nesse sentido, devem permear ações econômicas, políticas e sociais.

188 Para Fonseca (1993) a ética assemelha-se a um filtro, separa o desejado do desejável, por uma opinião, “um juízo de valor que faz daquilo que se deseja algo merecedor do nosso desejo, ... numa situação de perigo coletivo é ela que impede que cada um se entregue cegamente ao impulso de sobrevivência” (Fonseca, pág. 131). Essa percepção, estendida ao Estado reflui sobre o seu papel e dimensão: um Estado fraco e inoperante não é capaz de garantir justiça e controlar a ação de agentes predatórios; um Estado forte e voraz é predatório sobre as ações produtivas do setor privado. A combinação perversa da inoperância na administração da justiça com a voracidade fiscal é praticada de modo repetitivo em economias latino-americanas e africanas ao longo do tempo⁶.

⁵No Estado Brasileiro, a reforma dos anos 90 consolidou-se no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), do Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE).

⁶Ao reproduzir esta combinação, estas economias sofrem seus efeitos como os de uma praga, onde a inflação merece destaque. Em seu aspecto crônico, na falta de um padrão monetário estável, a inflação é causa da erosão do *mínimo legal do mercado* e estaria a estimular padrões de conduta incompatíveis com a lógica do mercado. O *mínimo legal do mercado* diz respeito aos direitos de propriedade, liberdade e garantia da execução de contratos e à prevenção de práticas competitivas, para impedir que entre os agentes econômicos alguns vivam à custa dos demais. (FONSECA, 1993, pág. 147).

A ética nos aspectos econômicos destaca a importância da moralidade política na gestão para a eficiência produtiva e a criação de riqueza. Neste sentido, é necessária para que os jogadores respeitem a regra do jogo, sendo indispensável, ao juiz da partida, a autoridade política entendida como o poder coercitivo da autoridade estatal na regra de mercado.

A atual emergência dos conflitos sociais, de forma marcante e com força peculiar a qualquer outra época ou situação, vem impelindo a sociedade contemporânea a exigir respostas ao poder constituído limitado ao Estado. Neste sentido Rocha alerta e, em seguida, indaga:

Não há jurisdição constitucional forte onde haja carência do sentimento constitucional da cidadania. E esta, paralela e paradoxalmente, depende da eficiência daquela... sem a efetividade social, além da jurídica, da jurisdição, o que se tem, permanentemente, é a insegurança ou, talvez, a esperança dos direitos, nunca a sua prática. Se àquele que transgride as regras de um jogo, chama-se infrator e retira-se ele do grupo de jogadores, porque àquele que afronta e descumpra as normas da Constituição, fundamental ao jogo democrático da sociedade, não se há de adotar o mesmo comportamento? (ROCHA, 1998, pág. 19).

189

O contexto da cidadania é, portanto, onde melhor a ética se insere. Na relação “Estado-cidadão” compete ao Estado, reformado ou a reformar, a garantia de eficiência dentro do aumento da capacidade de atender aos anseios mais importantes da sociedade e não aos de grupos específicos.

O aspecto social da cidadania se insere cada vez mais na esfera pública, exigindo que sejam assegurados direitos e obrigações capazes de propiciar acesso igualitário de todos os cidadãos aos bens disponíveis, garantindo um padrão de vida digno.

No nível da gestão pública, o aspecto ético é garantia da necessária credibilidade com a qual devem estar revestidos os responsáveis pela gestão da coisa pública e que, em última análise, devem responder pelos atos praticados em nome e em prol da coletividade que os representa.

Além do caráter representativo, o caráter participativo no exercício democrático deve garantir ao cidadão a possibilidade de exigir a indispensável punição para aqueles que, em detrimento de sua vontade,

não cumprem a obrigatoriedade de prestar-lhe conta de seus atos, violando o interesse público.

É possível que assim, numa via de mão dupla, o cidadão possa crescer e aprofundar a noção fundamental de interesse público e, conseqüentemente, perceber e atuar de forma a favorecê-lo.

A percepção de que é exatamente o interesse público que lhe garante no coletivo uma resposta mais justa aos anseios de proteção social que o Estado deve lhe prover, que a sua resposta pode direcionar melhor as ações realizadas pelo Estado. Em nome deste interesse, este cidadão, hoje ainda muito fragilizado, pode fortalecer a missão do Estado que o representa.

Este parece ser o melhor *input* e a direção mais correta para uma leitura de reformas concretamente direcionadas ao Estado inteligente, permeável e transparente cujos rumos destinam-se ao alcance de justiça social, descrito por Kliskberg e por muitos outros estudiosos e desejado por todos os cidadãos.

190 É possível, então, admitir que a conclamada eficiência, carro chefe do gerencialismo, não possa ser utilizada por si só como medida substitutiva e emergencial, requisitada para fazer frente à rigidez das estruturas weberianas, tidas como paralisatórias e incompatíveis com a realidade do mercado e com as mudanças velozes impostas pela globalização aos Estados contemporâneos.

Fadul entende que essa intransigência evidencia um dos paradoxos da Reforma do Estado:

Quando esta reforma se apóia no lema da prestação de um melhor serviço ao cidadão, buscando a redução da rigidez da racionalidade burocrática, as novas adaptações dos modos de gestão e da ação política dos serviços públicos⁷ privilegiam uma lógica que responde a interesses econômicos, mas que pode não atender aos interesses sociais. Opondo, sistematicamente, as virtudes do mercado à rigidez do Estado protecionista e redistribuidor, as alternativas apresentadas às

.....
⁷A idéia de *serviços públicos*, terminologia usada no plural para diferenciar a equiparação de serviço público, às administrações públicas, está associada à existência de certas necessidades sociais objetivas e justificada pela suposição da existência de interesse coletivo.

formas tradicionais de Estado correm o risco de ignorar o papel de legitimidade, de bem-estar social, de segurança e proteção que a provisão pública de serviços públicos tem procurado garantir. (FADUL, 1998, pág. 49).

Os serviços públicos constituem-se num conceito em contínua evolução. Não são adequadas as interpretações de que emanam de uma decisão, que resultou da vontade absoluta do Estado ou da inaptidão ou insuficiência da iniciativa privada. Assim, é melhor compreendê-los como originados pela interação de diversos atores e múltiplas conquistas sociais, num Estado que se desenvolve em prol do bem comum.

Em um novo modelo de governança⁸ e participação cidadã, que busca dar nova legitimidade à ação pública, a sociedade procura novos canais de participação nas decisões de governo e também é chamada a pensar e a assumir a condução dos seus próprios problemas. Essa nova capacidade de governar incorpora a participação da sociedade, de modo a garantir que políticas públicas formuladas possam ser implementadas e que sua avaliação se beneficie do controle por parte dos envolvidos. Isso também se reflete no desafio das reformas, que devem definir, com clareza, a fronteira entre o Estado e a área de atuação dos serviços públicos. Um contrato social onde a lógica comercial seja dissociada do interesse coletivo⁹ só parece possível mediante a clara delimitação dos domínios: público e privado.

191

No contexto da governabilidade¹⁰, traduzida como poder do governo, a

.....
⁸“A reflexão sobre *Governance* refere-se a três dimensões essenciais. A primeira é a capacidade de comando e de direção do Estado, tanto internamente em face do conjunto da máquina estatal e da sociedade, como externamente, vis-à-vis a inserção do País, no sistema internacional. A segunda dimensão relevante é a capacidade de coordenação do Estado entre as distintas políticas e os diferentes interesses em jogo. Finalmente, a capacidade de implementação é outro aspecto crucial, ressaltado, aliás, por várias análises como elemento essencial da crise do Estado...” (DINIZ, 1997, pág. 43).

⁹O conceito de interesse coletivo abrange também os interesses particulares de segmentos da sociedade e não somente o interesse público, é um conceito mais amplo que o do interesse público.

¹⁰A governabilidade expressa o poder do governo, o aumento da legitimidade para governar à medida que há a valorização da participação social em várias instâncias do processo de reforma e há também o objetivo de melhorar a qualidade dos serviços "tendo o cidadão como beneficiário" (Bresser Pereira, 1995, pág. 21).

resistência às pressões sociais vai requerer maior autoridade do poder público e, nesse sentido, a ética é valor e requisito indispensável às mudanças. Essas devem ser legitimadas no seio da sociedade como causa e conseqüência das transformações na sua cultura e dos reflexos na cultura pública, para assegurar limites no exercício do poder por parte de seus detentores.

4. NOVOS TEMPOS E VELHOS ALICERCES: RECURSOS HUMANOS PÚBLICOS SÃO UMA ESTRATÉGIA PARA POSSIBILITAR MUDANÇAS?

192

As novas relações entre o setor público e o setor privado, facilitando a coexistência de interesses públicos e privados, refletiu-se no âmbito da Administração Pública, mais especificamente no campo institucional, resultando na centralização das decisões políticas estratégicas e na descentralização, para sua efetivação, objetivando possibilitar o controle popular sobre a ação governamental. Nessas novas relações, a presença de novos atores alterou o conceito de esfera pública¹¹, determinando uma nova forma de se compreender a cidadania e a democracia contemporâneas.

Uma questão antiga emerge revitalizada: de que forma é possível garantir que o Estado atue sempre em prol da sociedade, frente aos critérios e valores que norteiam a nova relação entre Estado e sociedade civil? Se no paradigma gerencial, a Administração Pública deve priorizar o controle por resultados ao invés do controle por processos, a gestão pública descentralizada, participativa, flexível e transparente, ao invés da centralização, do insulamento e da rigidez formalista, de que forma esses controles devem ser conduzidos para dar cabo da missão de estar a serviço do interesse público?

Esse é um dos grandes desafios ao qual estão submetidas as burocracias contemporâneas e para o qual devem ser preparadas. Exige

.....
¹¹O conceito de esfera pública diz respeito à atuação do Estado naquilo que é essencialmente de interesse público, onde só cabe ao Estado atuar; conduzindo de forma a superar conflitos de interesses, em prol dos interesses maiores da sociedade.

compreender a necessidade de se voltar para uma construção compartilhada da esfera pública, onde a sociedade civil é chamada a participar ativamente do processo de execução de políticas públicas.

O avanço do controle social¹² expressa a necessária interação ou associação de grupos sociais com o setor público, para possibilitar um uso racional e eficiente dos recursos públicos e o alcance das metas e resultados das ações públicas. A administração gerencial, ao enfatizar o controle sobre resultados, exige do administrador público o dever de prestar contas aos cidadãos pelos resultados a alcançar nas ações públicas em andamento e pelos já alcançados.

No entanto, a mudança no padrão de atividades do setor público, em consequência da descentralização, da multiplicação de agências e de corpos públicos autônomos, da extensão dos contratos e dos diferentes tipos de parceria público/privada, desafia a prática da *accountability*.

Permanecem atuais as grandes questões que o conceito instiga: *How will who hold whom accountable for producing whose results?* Quem decide quais resultados deverão ser produzidos? Para quem são produzidos? Quem é accountable por produzir estes resultados? Quem é responsável por implementar o processo da *accountability*? Como o processo funciona? Quais os custos e os benefícios? Serão aplicadas sanções quando as ações do que presta contas forem insatisfatórias? Que sanções serão aplicadas, como e por quem?

A prática da *accountability* configura um marco no desenvolvimento e fortalecimento das democracias contemporâneas, pois seu princípio inspira-se na participação, transparência e responsividade¹³ na gestão pública, acenando para a exigência de um novo padrão de comportamento dos agentes públicos, que incorpora a qualidade da *performance* dos agentes públicos, frente aos benefícios sociais que as

.....
¹²Controle social é definido pela presença de mecanismos legais e políticos que fortalecem a participação direta e fiscalizadora do cidadão.

¹³ADAM PZERWOSKI prefere o termo responsividade para precisar a idéia de *prestar contas a*, sem correr o risco de se confundir com o significado usual de responsabilidade.

suas ações podem gerar. As discussões têm propiciado a possibilidade de rever fundamentos na ótica do gestor-cidadão, sensível às diferenças, sujeito às “indiferenças”, exigido no compromisso com o serviço público e como partícipe do controle social desejado e o gestor eficiente e eficaz, cujas competências precisam ser desenvolvidas para enfrentar os desafios da modernidade.

Nogueira sugere a urgente necessidade de uma nova perspectiva de gestão de recursos humanos que possibilite trazer para dentro do Estado tanto

“a essência da cultura da época (conhecimentos, informações, paradigmas explicativos, inovações tecnológicas)..., quanto, sobretudo, elevar os servidores públicos à condição de personagens ativos da reforma e da requalificação do aparato administrativo e governamental” (Nogueira, 1998, pág. 185).

194 Referindo-se ao papel da gerência pública frente aos novos desafios, Tohá e Solari também chamam a atenção para a distinção necessária entre as motivações e a vocação de um gerente público e de um privado, ressaltando as diferenças nos conhecimentos e exigências requeridos de um e de outro.

[...] o papel do gerente público está justamente no centro das tensões que percorrem as instituições públicas: entre a política e a burocracia, entre as exigências de flexibilidade e de controle, entre a preocupação de responder as necessidades dos cidadãos e a limitação da disponibilidade de recursos. ...seria desejável que os governos lhes atribuíssem um papel de atores..., nos processos de modernização das instituições. (TOHÁ e SOLARI, 1997, pág. 18).

Segundo Nogueira(1998), os processos de reforma da administração mais recentes, por “honra e glória” dos efeitos da globalização e das insistências quantitativas, produziram o efeito de “tiro de misericórdia” no servidor e no serviço público, possibilitando que eles passassem a ser mais fortemente execrados por uma sociedade cansada do mau desempenho estatal e estimulada a culpá-los pelos desacertos.

Elevando a política de recursos humanos à condição de recurso estratégico da administração pública, o autor aponta que: “[...] uma bem

concebida e bem executada política de formação de recursos humanos deve fornecer o fulcro e o eixo da gestão de recursos humanos que se quer no mundo contemporâneo” (Nogueira, 1998, pág. 193).

Se assim for, é necessário preparar profissionais para operar num ambiente altamente mutável, desprovido de paradigmas consistentes e imerso numa profunda crise de valores, mas totalmente e cada vez mais aberto a futuros inesperados.

Essa questão induz à reflexão sobre que requisitos o Estado brasileiro precisaria cumprir para modernizar-se, caminhando em direção ao Estado do futuro. A complexidade das sociedades modernas, desafiadas a todo tempo por um cenário de incertezas e mudanças velozes, parece requerer continuamente novos e melhores conhecimentos, bem como métodos de análise e procedimentos novos. Esta é uma perspectiva nova, com valores renovados em termos de estratégia, cooperação, democracia, participação e solidariedade.

É esta também a realidade do serviço público, em que os diferentes contextos _ organizacionais, éticos, culturais, trabalhistas e previdenciários _ estão em desgaste e são cercados de exigências novas que desafiam certezas e convicções enraizadas.

195

Os gestores públicos contemporâneos tendem a atuar, cada vez mais, em estruturas burocráticas com crescentes exigências de processamento rápido de uma multiplicidade de dados e informações, que lhes exige reciclagens rápidas e uma visão panorâmica de diversos contextos. Diferentemente de seu congênere privado e dos gestores do passado,

o gestor público contemporâneo precisa ser um “...um técnico altamente diferenciado...”, “...técnico e político”...devendo operar como um “[...]agente de atividades gerais que possui conhecimentos específicos, como um planejador que trabalha 'fora' dos escritórios, com os olhos no processo societal abrangente, em seus nexos contraditórios e explosivos[...]" (Nogueira, 1998, pág. 189).

Neste sentido é de grande importância a atenção que Tohá e Solari(1997) dispensam à identificação dos requisitos indesejáveis ao desempenho gerencial público: *insulamento burocrático, isolamento tecnocrático,*

sujeição às pressões institucionais. Esses fatores impedem o que melhor impulsiona processos avançados e compartilhados de modernização, pautados pela atuação em rede, pela troca de experiências e pela cooperação entre parceiros, em nível nacional e internacional.

Os novos desafios de uma gestão pública moderna manifestam-se através de: uma necessidade de recriar uma racionalidade microeconômica na gestão pública, no molde da racionalidade privada, mas coerente com a especificidade do setor público. Implicam a adoção de critérios mensuráveis e passíveis de avaliação, capazes de informar a relação custo-benefício de investimentos estatais, na incorporação da demanda dos usuários como fator importante na tomada de decisões e na adoção de critérios comparativos para avaliar o rendimento e a qualidade da ação estatal; uma determinação de incentivar um compromisso maior com a gestão, através do estímulo à valorização da política, do que é público e da competição saudável por melhor desempenho. Para isso, a contrapartida institucional é prover a reorganização dos espaços organizacionais, possibilitando maior participação, autonomia e desenvolvimento profissional dos servidores; na busca de equilíbrio entre flexibilidade e regulamentos, de forma a permitir a existência de controles ex ante, sem, no entanto, abrir mão da flexibilidade indispensável aos processos de mudança organizacional. Ainda nesse contexto, fazer a revisão crítica e objetiva do papel de consultorias externas, nem sempre avaliadas convenientemente em termos de resultados e custos; no estabelecimento de uma nova relação com a sociedade, trazendo o interesse dos cidadãos para o centro da atuação pública, através da transparência proveniente de seu controle sobre as ações nos diferentes níveis de governo e sobre as contas públicas; na revitalização do sentido da função pública, através da adoção de estilos de gestão mais flexíveis, que privilegiem a autonomia dos sujeitos. Esse tipo de gestão requer servidores mais qualificados para o enfrentamento de novas situações e para o trabalho em equipe. Requer também gestores capazes de compreender que o conhecimento e a experiência de todos os funcionários são indispensáveis à ação efetiva dos organismos públicos. Profissionalismo, responsabilidade, autonomia,

espírito crítico, abertura, inovação e preocupação com o público são requisitos fundamentais ao novo perfil (TOHÁ e SOLARI, 1997).

O perfil dos recursos humanos que o setor público requer é um tema estratégico. O setor público compõe-se de numerosas e complexas tarefas de coordenação, planejamento e investigação e seus dirigentes devem estar especialmente habilitados para compreender que o único instrumento confiável de que dispõem para uma nova *performance* no setor são seus recursos humanos. De forma geral, requer-se do servidor público e, em especial, dos gestores sensibilidade e competência para difundir o exercício da transparência na ação governamental, da cidadania e da democracia no âmbito de sua atuação, estabelecendo a articulação e a negociação, desejáveis na gestão pública, indispensáveis à integração das ações políticas às escolhas técnicas, em benefício de um devir coletivo. (NOGUEIRA, 1998).

A administração pública procura abrir-se para o ambiente externo, capturando talentos jovens com capacidade de inovação e adotando um olhar mais atento para as iniciativas dedicadas a formar, treinar e qualificar servidores públicos.

197

O desafio em formar lideranças no setor público está, sobretudo, em conseguir oferecer formas de aprendizado voltadas para a reflexão, criatividade e iniciativa de modo a contribuir para a preparação de servidores capazes de agir, tomar decisões e melhorar a gestão pública no país. Este parece ser o melhor caminho para formar e preparar cidadãos para responder aos problemas públicos. A reflexão deve permitir conhecer o que já foi feito, analisar o que está sendo feito e propor inovações, respeitando a especificidade e os valores do que é público.

Gaetani (1999), ao discutir o ressurgimento do ensino da administração pública, a partir das reestruturações relacionadas com o impacto da nova gestão pública sobre os programas de reforma do Estado e em função da redefinição do mercado de trabalho na esfera pública, argumenta que, em face da instabilidade histórica do governo federal em relação às políticas da administração pública e as frágeis bases acadêmicas da profissão, não está claro onde estão as perspectivas mais promissoras de

um desenvolvimento cumulativo de conhecimentos nessa área. O Estado tem uma enorme contribuição potencial a dar nesse sentido, por três razões: é (ou deveria ser) o maior interessado na profissionalização e qualificação de seus quadros, possui poder de compra para viabilizar o desenvolvimento de programas de ensino e pesquisa, orientados para o desenvolvimento de suas necessidades, e tem meio e mecanismos para institucionalizar essas iniciativas.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BATISTA JUNIOR, Paulo Nogueira. *A economia como ela é*. 3ª.ed. São Paulo: Editorial Boitempo, 2002.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. "A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle". In *Cadernos Mare da Reforma do Estado*, nº.1, Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

198 CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.24, nº.2, pág.30-50, fev./abr.1990.

CASTOR, Belmiro Valverde Jobim. Fundamentos para um novo modelo do setor público no Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.28, nº.3, pág.155-161, jul./set. 1994.

CHIAVENATO, Idalberto. *Gerenciando pessoas: o passo decisivo para a administração participativa*. São Paulo: Makron Books, 1992.

DRUCKER, Peter. *Administração para o futuro: os anos 90 e a virada do século*. São Paulo: Pioneira, 1992.

FADUL, Élvia M. Cavalcanti. Reforma do Estado e Serviços Públicos: Transformação de um modelo ou adaptação a uma nova ordem social? In *Seminário Internacional: Reestruturação e reforma do estado: o Brasil e a América Latina no processo de globalização*. Belo Horizonte: FJP/EG, v.1, pág.46-57, 1998.

FONSECA, Eduardo Gianetti da. *Vícios privados, benefícios públicos?: a ética na riqueza das nações*. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

GAETANI, Francisco. A reforma do estado no contexto latino-americano – comentários sobre alguns impasses e possíveis desdobramentos. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v.49, nº.2, pág.85-105, abr./jun. 1998.

GAETANI, Francisco. O ensino da administração pública no Brasil em um momento de inflexão. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v.50, nº. 4, pág.95-122, out./dez. 1999.

KLIKSBERG, Bernardo. A iniquidade de uma América Latina: um tema-chave para o desenvolvimento e o perfil ético da sociedade. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.32, nº. 4, pág.177-220, jul/ago. 1998.

KLIKSBERG, Bernardo. Redesenho do estado para o desenvolvimento sócio-econômico e a mudança: uma agenda estratégica para a discussão. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.28, nº.3, pág.5-25, jul./set. 1994.

KLIKSBERG, Bernardo. *Universidad, formación de administradores y setor público en América Latina*. México: INAP/Fondo de Cultura Economica, 1983.

NOGUEIRA Marco Aurélio. *As Possibilidades da política: idéias para a reforma democrática do estado*. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 1998.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Sobre o estado e o gestor público que se necessita. In *Programa de apoio à formação de recursos humanos para o desenvolvimento da reforma do estado*. São Paulo: Projeto FIA-USP/CAPES/CNPq, 1998a.

PACHECO, Regina Silvia. *Reformando a administração pública no Brasil: eficiência e accountability democrática*. Trabalho apresentado no Seminário "A reforma da administração pública: possibilidades e obstáculos". Recife, ago. 1998.

PEREIRA, Luis Carlos Bresser. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v.120, nº. 1, pág.7-39, jan./abr. 1996.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v.50, n.4, p.5-29, out./dez. 1999.

PEREIRA, Paulo Roberto; COSTA, Rosângela Silva; LOREIRO, Vicente de

Paula. Organizações públicas brasileiras: a busca da eficiência da eficácia ou da efetividade? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 27, nº. 4, pág. 142-146, out./dez. 1993.

PINTO, Elida Graziane. Por uma administração pública (gerencial ou não) mais accountable no Brasil: entre outras coisas, uma questão de respeito às salvaguardas constitucionais. In *CONCURSO de Ensayos del CLAD "Control y Evaluación del Desempeño Gubernamental"*, 15., 2001, Caracas, 2001.

PRESEWORSKI, Adam. Sobre o desenho do estado: uma perspectiva agente x principal. In Pereira, Luis Carlos Bresser; Spink, Peter (Orgs.). *Reforma do estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

PRESEWORSKI, Adam. *Estado e economia no capitalismo*. Tradução: Angelina Cheibub Figueiredo, Pedro Paulo Zahluth Bastos. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

PRZEWORSKI, Adam. Reforma do Estado: responsabilidade política e intervenção econômica. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 11, nº. 32, pág. 18-40, out. 1996.

200

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. Os dez anos da constituição federal, o poder judiciário e a construção da democracia no Brasil. In *A CONSTITUIÇÃO democrática brasileira e o poder judiciário*. São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung, 1999. (Debate, 10).

SCHWARTZMAN, Simon. A abertura política e dignificação da função pública. *Revista do Serviço Público*, Brasília, Ano 41, vol. 112, nº 2, pág. 43-58, abr/jun 1984.

TOHÁ, Carolina ; SOLARI, Ricardo. A modernização do estado e a gerência pública. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 48, nº. 3, pág 85-104, set./dez. 1997.

TOLUCA *Conferência Internacional de Ciências Administrativas*. Toluca, México, 1993.