



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ

Solange Maria Veras Castro Bezerra Melo

**O DESAFIO DA GESTÃO PARTICIPATIVA:
O CASO DA SECRETARIA DA FAZENDA DO
ESTADO DO CEARÁ**

**Fortaleza - Ceará
2004**

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ

Solange Maria Veras Castro Bezerra Melo

**O DESAFIO DA GESTÃO PARTICIPATIVA:
O CASO DA SECRETARIA DA FAZENDA DO
ESTADO DO CEARA**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Administração, do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Administração.

**Fortaleza - Ceará
2004**

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO

Título do Trabalho: O DESAFIO DA GESTÃO COMPARTILHADA: O CASO DA
SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO DO CEARÁ

AUTORA: SOLANGE MARIA VERAS CASTRO BEZERRA MELO

Defesa em: ____/____/____

Conceito obtido: _____
Nota obtida: _____

Banca Examinadora

Prof. Manoel Messias de Sousa, D. L.
Orientador

Prof. Paulo César de Sousa Batista, Phd

Cilda Maria Cerqueiro Damasceno,
Dr.

In Memoriam

De minha mãe, Maria José Bezerra de Melo, que, além do amor, cultivou em mim valores inestimáveis de esperança, fé e dignidade, numa rara demonstração de sabedoria e dom, herdados da própria vida!

De minha irmã Maria Eudes Bezerra Veras, pelo exemplo de vida ativa dedicada à permanente busca do conhecimento, cujo legado me ensina que, apesar da desumanização, a essência humana ainda não se perdeu, resiste ao caos, às injustiças e supera a morte!

AGRADECIMENTOS

A realização de um trabalho acadêmico requer muita dedicação e o apoio das pessoas que estão em nossa volta. Sem elas, as dificuldades se tornam muito maiores. Dividi-lo, suaviza o cansaço e estimula a caminhada.

A todos aqueles que, de formas distintas e específicas, colaboraram para a chegada deste singular momento de realização, expresso meu reconhecimento.

Ao meu marido Leo, amante, amigo, companheiro incentivador e crítico, por abraçar comigo os desafios de uma caminhada.

Aos meus filhos Álvaro e Rafael, pela compreensão e apoio em minhas ausências... presenças queridas no cotidiano de minha vida.

Ao meu orientador, Prof Manuel Messias de Sousa, por seu profissionalismo, por sua dedicação, por seu amor à pesquisa e, sobretudo, por sua generosidade e incentivo.

Aos servidores da SEFAZ, em especial àqueles que me apoiaram na fase de coleta de dados em diferentes unidades e àqueles que participaram como sujeitos da pesquisa de campo, com os quais compartilho os desafios da gestão participativa na SEFAZ-CE.

RESUMO

Esta dissertação tem como eixo temático o desafio da gestão participativa, construindo-se num estudo de caso, desenvolvido no âmbito da Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará – SEFAZ-CE. Foi desenvolvido com o objetivo da busca de referencial teórico para uma prática profissional alicerçada nos fundamentos da gestão participativa. Fundou-se na hipótese de que a tradição do autoritarismo na gestão pública brasileira tem se manifestado sob diferentes formas na condução dos serviços públicos. Essa situação prevalece, muito embora, o discurso político das três últimas décadas mostre-se emancipatório no sentido da construção do Estado democrático. A relevância deste estudo está nas contribuições que disponibiliza aos servidores fazendários e ao governo do Estado, para o aprimoramento da gestão participativa e conseqüente melhoria da qualidade dos serviços ao público. Para a sociedade cearense poderia advir da melhoria no desempenho do servidor no atendimento aos contribuintes o que poderá repercutir na melhoria dos indicadores de arrecadação estadual e nos sucessivos benefícios à população em geral. Para a academia este estudo mostra relevância pelas referências que concentra podendo servir de parâmetro para novos estudos sobre o tema. A pesquisa bibliográfica contempla autores clássicos e contemporâneos e a de campo foi estruturada com base em questionários validados por McLAGAN e NEL, cujas questões foram adaptadas à realidade que se pretendia investigar. A análise dos resultados da pesquisa sugerem que a gestão na SEFAZ-CE em seis das nove categorias investigadas – valores, estruturas, processos gerenciais, informação, controle e remuneração – convergem para o estilo autoritário, e em apenas três dessas categorias – liderança, relacionamentos e competências – a convergência é para o estilo participativo. Fica, portanto evidenciada a necessidade da SEFAZ-CE abrir canais de participação aos servidores para ultrapassar o estilo gerencial autoritário que no atual contexto histórico compromete o desempenho do servidor e repercute na qualidade dos serviços prestados à população.

ABSTRACT

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS, QUADROS, GRÁFICOS E TABELAS.....	9
INTRODUÇÃO.....	10
1 SOCIEDADE, TRABALHO E VIDA : TRAJETÓRIA DE MUDANÇAS.....	14
1.1. As transformações da sociedade.....	14
1.2 Resgate histórico da Administração.....	23
1.3 Gestão pública em debate.....	35
2 BASE TEÓRICA PARA INTERPRETAÇÃO DAS CATEGORIAS INVESTIGADAS.	42
2.1 Participação.....	42
2.2 Autoritarismo.....	49
2.3 Valores.....	51
2.4 Estruturas.....	54
2.5 Liderança.....	56
2.6 Processos gerenciais.....	58
2.7 Informação.....	61
2.8 Relacionamentos.....	63
2.9 Competências.....	66
2.10 Controle.....	68
2.11 Remuneração.....	70
3 OS CAMINHOS DA PESQUISA.....	73
3.1 A opção metodológica.....	74
3.2 Tipo de pesquisa.....	75
3.3 Área de abrangência.....	77
3.4 Os sujeitos investigados.....	77
3.5 Instrumental utilizado.....	78
4 O CASO DA SEFAZ-CE.....	80
4.1 Experiência de reestruturação.....	80
4.2 Caracterização da amostra.....	106
4.3 A fala dos servidores.....	109
4.3.1 Valores.....	110
4.3.2 Estruturas.....	113
4.3.3 Liderança.....	115
4.3.4 Processos gerenciais.....	117
4.3.5 Informação.....	120
4.3.6 Relacionamentos.....	122
4.3.7 Competências.....	125
4.3.8 Controles.....	127
4.3.9 Remuneração.....	128
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	130
BIBLIOGRAFIA.....	139
ANEXOS.....	143
Anexo I – Tipos Básicos de estruturas: vantagens e desvantagens	144
Anexo II – SEFAZ-CE: Funcionalidade dos Comitês Executivo Técnico, Regional e Local	145

APÊNDICES.....	146
Apêndice I - Tipos ideais de organizações, segundo DE MASI.....	147
Apêndice II - Enfoque do processo de transformação do mundo do trabalho, segundo DE MASI, CHIAVENATO e DRUCKER.....	148
Apêndice III - Instrumental de pesquisa.....	149
Apêndice IV - Memória de cálculo das categorias investigadas.....	154

LISTA DE FIGURAS, QUADROS, GRÁFICOS E TABELAS

FIGURAS

FIGURA 1 - Valores Emergentes.....	52
FIGURA 2 - Valores Chaves.....	53

QUADROS

QUADRO I – Paralelo entre a Teoria X e Teoria Y de McGregor.....	30
QUADRO II - Sistemas Administrativos, segundo Rensis Likert....	31
QUADRO III - Tipos de Organização.....	32
QUADRO IV - Inter-relações dos sistemas.....	33
QUADRO V - Modelos da nova Administração Pública.....	37
QUADRO VI - Administração Pública Gerencial - setores básicos	38
QUADRO VII - Remuneração Fixa e Variável: potencialidades e restrições.....	71
QUADRO VIII - Convergências das forças atrativas gerenciais.....	133

GRÁFICOS

GRÁFICO 1- Distribuição dos servidores segundo gênero.....	107
GRÁFICO 2 - Distribuição dos servidores segundo formação.....	107
GRÁFICO 3 - Distribuição dos servidores segundo cargo.....	108
GRÁFICO 4 - Distribuição dos servidores segundo estado civil....	108
GRÁFICO 5 - Valores.....	111
GRÁFICO 6 - Estrutura.....	114
GRÁFICO 7 - Liderança.....	116
GRÁFICO 8 - Processos Gerenciais.....	118
GRÁFICO 9 - Informação.....	120
GRÁFICO 10 - Relacionamentos.....	123
GRÁFICO 11 - Competências.....	125
GRÁFICO 12 - Controles.....	128
GRÁFICO 13 - Remuneração.....	130

TABELAS

TABELA 1 - Estilo Gerencial na SEFAZ-CE.....	132
--	-----

INTRODUÇÃO

A gestão pública no Brasil, por absorver diretamente os reflexos deste singular momento conjuntural, apresenta-se hoje como extenso campo para estudos e pesquisas justamente pelas contradições que o tema envolve. Com certeza, trata-se de um sério problema brasileiro na atualidade, se considerada em sua complexidade específica, exatamente em razão de suas conseqüências e implicações na vida e nos destinos do País.

Este estudo tem como eixo temático, *O Desafio da Gestão Participativa: O Caso da Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará – SEFAZ*. A decisão não se deu por acaso, não se constituindo em fato isolado, nem está isento de determinações antecedentes. Portanto, este estudo não começa nem termina aqui. Seu propósito relaciona-se a mais de dez anos de experiência profissional ocorrida no interior da Secretaria da Fazenda, tempo de vivências em mudanças gerenciais significativas, por vezes conflitivas e desanimadoras, mas, sempre desafiadoras.

Prevalecendo o sentido do desafio, cada mudança gerencial verificada na SEFAZ-CE reforçava a necessidade de enfrentar algum tipo de realização que superasse a sensação de impotência que, por vezes, a pesquisadora experimentava ao perceber que as perceptivas compartilhadas nem sempre assumiam as formas pretendidas.

A gestão de pessoas passa por profundas transformações em seus pressupostos e premissas. Neste contexto, os desafios lançados à gestão pública não escapam dos reflexos que se manifestam em decorrência dessas modificações verificadas tanto na base produtiva quanto nos âmbitos financeiro, político, social e cultural.

Tais inovações têm-se refletido sob os diversos mercados e estão, de algum modo, associado à emergência da denominada “Terceira Revolução

Industrial”; à formação de blocos econômicos; ao grande aumento do volume de recursos transacionais no sistema financeiro internacional; e ao fortalecimento do neoliberalismo como expressão política desse processo.

Diante dessa realidade, tornou-se como objetivo estudar a gestão pública, identificando os desafios da gestão participativa no âmbito da Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará, buscando-se horizontes para uma nova prática profissional alicerçada nas exigências que se vislumbram para o século XXI.

Todo trabalho de pesquisa , notadamente quando investiga pessoas e suas relações, traz como exigência o envolvimento com o problema analisado e o compromisso com a validade e a utilização dos resultados.

Esta pesquisa se estrutura na perspectiva de abarcar um conjunto de informações e referencial teórico para uma análise que ultrapasse a compreensão da prática profissional.

O interesse no estudo deste tema articulou-se entre três pontos fundamentais: primeiro, pela posição desempenhada na gestão pública, atentos às necessidades de se promover uma reflexão sobre o estilo gerencial adotado e seu significado sob a óptica do servidor público, agindo como sujeito, ao mesmo tempo ativo e passivo no processo gerencial; segundo, pela compreensão de que o cidadão, na qualidade de contribuinte, se revela a cada dia mais exigente, e, se ele constitui a razão maior do serviço público, é preciso desvendar uma combinação intencional de pessoas, de tecnologias e processos gerenciais para o alcance do excelente padrão de qualidade no atendimento às reivindicações populares; terceiro, porque, no contexto interno da SEFAZ-CE, as mudanças têm se efetivado, sendo, portanto, este estudo a alternativa para a investigação científica, mesmo considerando-se que nenhuma prática científica funciona fora do conjunto das práticas sociais e que o pesquisador - no caso, também servidor público - está isento de critérios de valor, pela própria peculiaridade que o tema envolve.

De tudo isso advém a noção de necessidade de avaliar se a gestão empreendida no âmbito da SEFAZ-CE converge para a perspectiva da gestão

compartilhada, de estilo participativo, ou se, ao contrário, conserva a expressão autoritária tradicional. Analisar os parâmetros – valores, estruturas, liderança, processos gerenciais, informação, relacionamentos, competências, controle e remuneração – defendidos por McLAGAN e NEL como imprescindíveis para a compreensão do estilo gerencial adotado, constituem objetivos específicos deste estudo.

A tradição do autoritarismo na gestão pública brasileira, tem se manifestado sob diferentes formas na condução dos serviços públicos. Essa situação prevalece, muito embora o discurso político das três últimas décadas mostre-se emancipatório no sentido da consolidação do Estado democrático.

Sem diferir dos demais órgãos públicos, no contexto interno da SEFAZ-CE quebrar paradigmas da gestão autoritária para um estilo gerencial participativo permanece um desafio, apesar dos esforços até então empreendidos.

Para se desenvolver uma discussão em torno da questão que o tema envolve, estruturou-se este estudo em quatro capítulos.

No primeiro, a intenção desta pesquisa se volta para requer a trajetória de mudanças verificadas nas sociedades ocidentais em torno do mundo do trabalho, dos pressupostos que orientaram a teoria da administração e por fim das conseqüências de todas essas mudanças na gestão pública. Fundamentam as considerações contidas neste capítulo autores clássicos, a exemplo de TAYLOR (1987); FAYOL (1990); MASLOW (1908), dentre outros, e contemporâneos, tais como, DE MASI (2000); CHIAVENATO (2000); DRUCKER (1997) e MAXIMIANO (1995).

No segundo capítulo, destaca-se a base teórica para a interpretação das categorias investigadas, tendo selecionado, com fundamento nos estudos de McLAGAN e NEL (2000), nove categorias que se relacionam e se completam para a compreensão de estilos gerenciais, quais sejam: valores; estruturas; lideranças, processo gerenciais; informação; relacionamento; competência; controle e remuneração.

O capítulo terceiro detalha os caminhos percorridos nesta busca, identificando-se a opção metodológica, o tipo de pesquisa; a área de abrangência; os sujeitos investigados, o instrumental utilizado e a base técnica para a sistematização dos dados. A abordagem selecionada para esta investigação tem como referencial metodológico o estudo de caso, com apoio na concepção dinâmica da realidade e das relações dialéticas entre conhecimento e ação, entre teoria e prática. São aqui privilegiadas, portanto, experiências práticas, processuais, históricas e análise contextualizada.

O quarto capítulo consolida a análise desta investigação. O propósito é trazer à tona a experiência de reestruturação vivenciada na Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará – SEFAZ para, enfim, identificar à luz dos estudos teóricos e dos dados levantados na pesquisa de campo, se a prática gerencial desenvolvida na SEFAZ converge para o estilo autoritário ou participativo.

Nas considerações finais, procurou-se destacar as determinações conjunturais do problema, para realçar o sentido dos resultados alcançados durante a investigação. Breve análise sobre a convergência dos resultados observados, coincide com o arremate do estudo.

1 SOCIEDADE, TRABALHO E VIDA: TRAJETÓRIA DE MUDANÇA

A contribuição dos enfoques que se destacam neste capítulo, servem de elo entre a dinâmica das transformações mundiais que afetam as condições de trabalho e vida das sociedades ocidentais de desenvolvimento mais avançado; o resgate histórico da Administração e o debate sobre a gestão pública no Brasil. Esse elo se configura em três sub-itens sugerindo resultados positivos alcançados pelo estilo gerencial participativo, colaborando para a compreensão dos avanços que o Brasil, nessa matéria, ainda precisa conquistar.

A incursão teórica abrange diferentes estudos formulados acerca do tema pela literatura clássica e pelas produções acadêmicas contemporâneas. Alguns autores, muito embora tenham se dedicado a investigar o ciclo de mudanças verificadas em contextos distintos da realidade brasileira, contribuem significativamente para fundamentar análises que vão se manifestar no campo de interesses desta pesquisa.

1.1 As Transformações da Sociedade

Analisando as transformações históricas processadas ao longo do tempo no mundo do trabalho, DE MASI (2000) discute os paradoxos vivenciados pelos homens entre as condições de trabalho e a desocupação, e lembra que, até o advento da indústria, os aristocratas, os proprietários de terras e os intelectuais ocupavam o topo da pirâmide social, e, na verdade, essas pessoas não trabalhavam. A riqueza e o prestígio que detinham eram herança familiar que se reproduzia entre as gerações. Do outro lado, na base da pirâmide, os camponeses e os escravos trabalhavam muito pouco (quatro ou cinco horas por dia) e ficavam inativos muitos meses do ano, quando preenchiam o tempo livre com as festas pagãs e cristãs. Depois, com o surgimento da indústria, no final do século XVIII,

milhões de camponeses e artesãos se transformaram em trabalhadores “subordinados”, porque o tempo e o lugar do trabalho já não dependiam mais da natureza, mas das regras e ritmos das máquinas.

DE MASI (2000) defende 15 (quinze) teses, que se revelam como produto de profundas reflexões acerca da história da humanidade, em sua intrínseca relação com o trabalho. Referidas teses recuperam experiências, fundamentadas no conceito tradicional de trabalho, ao tempo em que faz referências ao presente e levanta perspectivas, sugerindo que o trabalho deixa de ser a única razão da vida e a única fonte de poder aquisitivo.

Em síntese, as teses defendidas por DE MASI (2000: 22-25) podem ser assim compreendidas: a humanidade percorreu um caminho milenar, impulsionada pela vontade de libertar-se da escravidão, da ignorância, da fadiga, da tradição, da autoridade, da dor e da morte. No curso da história, o homem perseguiu variadas maneiras o objetivo de colonizar a natureza através da cultura. Neste processo, as mudanças que marcaram época foram raras, entretanto, ultimamente, se observa gradativa redução de tempo entre a ocorrência dessas mudanças.

A partir da Segunda Guerra Mundial, os camponeses perderam importância. Emergia a sociedade industrial e os camponeses foram substituídos por tratores e adubos químicos: padronização, eficiência e produtividade eram os valores em destaque.

Do mesmo modo, a sociedade pós-industrial se descuidou dos operários e trabalhadores intelectuais, substituindo-os pelos robôs e computadores. Criatividade, subjetividade, emotividade e qualidade de vida passaram a se construir nos valores do homem pós-industrial, mas o homem contemporâneo ainda se depara com dificuldades para assimilar esses novos valores, em face da defasagem cultural sedimentada nos valores do passado.

Na contemporaneidade, as máquinas mais sofisticadas vão substituindo o homem e a crescente divisão internacional do trabalho separa países ricos e

pobres. Nos países ricos (avançados), emerge o “desenvolvimento sem trabalho”, com desemprego crescente. O trabalho se transforma em teletrabalho pela via dos avanços na comunicação que reduzem tempo e anulam distâncias. Nesse contexto, o fenômeno do “desenvolvimento sem trabalho” avança em níveis intoleráveis de desempenho, ocasionando a urgente necessidade de redistribuição do trabalho que resta.

Nas economias de mercado prevalece a guerra frontal entre ricos e pobres em decorrência da má distribuição de renda.

O tempo sem trabalho é cada vez maior na vida humana. Diante dessa realidade, é preciso criar uma condição existencial em que tempo livre e outras atividades se potencializem reciprocamente. Enfim, o homem contemporâneo precisa ser reeducado para uma nova cultura ideal, material e social, para a redistribuição mais justa do trabalho, da riqueza, do saber e do poder.

A partir dessas teses, DE MASI, propõe novos modelos de administração para trabalho e a vida. Traça o paralelo dos contrastes entre a cultura humanística dos gregos e o saber técnico-científico do mundo contemporâneo. Partindo do levantamento de algumas questões, indaga:

“Como e por que o atual desenvolvimento técnico não é acompanhado de um avanço semelhante da convivência civil e da fraternidade humana?... Como e por que o progresso material não se traduziu em melhor qualidade de vida?... o que perderam os gregos então, renunciando ao universo da precisão?” (DE MASI 2000: 231).

Os gregos clássicos não sentiam necessidade de desenvolver a tecnologia porque tinham escravos; porque não entenderam a importância de potencializar e enaltecer a experiência e a destreza com a ciência para sublimá-los em tecnologia e, assim, renunciaram simplesmente ao progresso tecnológico, mas eles entenderam aquilo que se insiste em ignorar: “que duas coisas são irredutíveis a todo o racionalismo – o tempo e a beleza” (DE MASI 2000: 237).

Aprende-se coisas fantásticas, sabe-se medir com precisão, “mas não sabemos amar e viver, refletir e dialogar melhor do que faziam os gregos”. Eles buscaram, à exaustão, solução para problemas éticos, estéticos e filosóficos. Consideravam tais dificuldades uma questão de vida ou morte, de felicidade ou desespero, subordinaram o potencial da vida econômica e a comodidade da vida cotidiana.

“durante dez séculos, todas as maiores inteligências do Mediterrâneo foram preparadas, educadas, aguçadas, enobrecidas e exaltadas para atingir o auge da beleza e da verdade. Os resultados ainda nos surpreendem” (idebem).

No mundo atual, com a mesma fúria dos gregos clássicos, o homem contemporâneo seleciona, adentra e coloca na disputa milhares de inteligências, tentando portanto inventar soluções inovadoras e ousadas para problemas práticos. A precisão transformou-se em idéia fixa e os corações estão compreendidos no espaço apertado dos átomos medidos. Predomina um desprezo pelas atividades teóricas, especulativas, introspectivas, contemplativas, educativas o autor conclui a respeito:

“Agora nós sabemos que o mundo do aproximativo e a primazia do bem e do bonito custaram caro, como escravidão para muitos e desconforto físicos para tantos. Sabemos ainda que o universo da precisão e primazia do útil e do prático também estão custando caro, como subordinação para muitos e desconforto mental para tantos.” (DE MASI 2000: 239).

Para tanto, propõe o cruzamento de parâmetros organizativos de onde extrai quatro tipologias organizacionais: as burocracias públicas, as empresas, os partidos e as ONG's. Essas tipologias e suas características principais apresentam-se em apêndice deste trabalho.

DE MASI defende o argumento de que esses tipos de organizações podem fazer uso de lógicas próprias umas das outras para superar eventuais dificuldades, desfazendo os limites entre os quatro tipos para corrigir distorções pela utilização de critérios de uma pela outra.

Diante dessas novas possibilidades organizacionais, DE MASI (2000: 325) indaga:

- “- O que tem a fazer uma velha organização taylorista com as necessidades de um homem pós-industrial?
- O que temos nós a fazer com a velha organização que pretende impor uma força de trabalho já escolarizada, culta, autônoma, ciosa da sua subjetividade e dos seus desejos de bem-estar, as mesmas regras criadas há cem anos por corporações operárias analfabetas e portadoras de poucas e elementares necessidades de sobrevivência?”

A esses questionamentos o autor sugere que a passagem dos velhos paradigmas para os novos modelos organizacionais pode ocorrer pela utilização da criatividade, que deverá contemplar os valores emergentes do sistema social. Mas para que isso aconteça, é preciso existirem pessoas motivadas e em alerta para o fato de que, quanto mais a organização ficar ligada aos velhos métodos organizacionais baseados no controle, mais provocará efeitos desmotivadores e criará barreiras à criatividade, mesmo quando se deparar com a necessidade de estar ativa.

Resta lembrar que a organização do mundo industrial atingiu seu ponto máximo. Nascida da história, historicamente está prestes a morrer. Prolongar a sua existência significa apenas enfatizar os seus novos limites e ocultar-lhe os velhos méritos. Daí ser urgente repensar uma nova organização do trabalho e da vida.

CHIAVENATO (2000) enxergou o fato de que ao longo dos tempos as organizações humanas passaram gradativamente por quatro etapas bem definidas e que em cada uma dessas fases as mudanças e transformações verificadas foram drásticas.

A primeira quadra das grandes mudanças aconteceu, segundo CHIAVENATO (2000), desde o início da história da humanidade, estendendo-se até o século XVIII, tendo sido o período mais longo, processando-se através de algumas dezenas de séculos, indo até a Primeira Revolução Industrial, que teve seu início por

volta de 1776. Na concepção de Chiavenato, esse tempo de mudanças assume as seguintes características:

“É a etapa da agricultura, na qual predomina a atividade tipicamente agrícola e pastoril. A principal fonte de riqueza é a terra... A improvisação, a ausência de métodos, o desperdício e o despreparo humano foram as principais características desse longo período da história da humanidade” (CHIAVENATO: 2000: 31).

O segundo estágio de transformações é registrado por CHIAVENATO (2000) e tem marco em 1776, com a Revolução Industrial, perdurando até 1860. O trabalho é a principal fonte de riqueza. É nesse período que a atividade rural cede espaços para as pequenas oficinas artesanais, que gradativamente vão se transformando em pequenas fábricas. Ao mesmo tempo, emergem as primeiras estradas de ferro e os primeiros navios a vapor e uma verdadeira migração de massas humanas das áreas rurais para as proximidades das fábricas que provoca o fenômeno da urbanização e o surgimento das cidades. Outros meios de transportes foram aparecendo e abrindo fronteiras e mercados. As comunicações se intensificaram com o telégrafo elétrico, o selo postal e o telefone.

Esse ciclo de mudanças marca o surgimento de outras formas de trabalho. É quando o homem começa a se preocupar com a divisão do trabalho, com a especialização do trabalhador e com os métodos laborais. Aqui a propriedade privada constitui o tipo fundamental de organização.

CHIAVENATO (2000) demonstra que a partir de 1860 começa o segundo segmento da Revolução Industrial. Aqui, portanto se inicia o terceiro intervalo de mudanças nas formas de organização humana. O capital constitui a principal fonte de riqueza. O ferro dá lugar ao aço, o vapor é substituído pela eletricidade e pelos derivados de petróleo, como principal fonte de energia.

Para tal ciclo, CHIAVENATO (2000) identifica as seguintes características:

- “- Desenvolvimento de maquinaria automatizada e alto grau de especialização no trabalho;
- crescente domínio da indústria pela ciência;
- transformações radicais nos transportes e nas comunicações com o aparecimento do avião, do rádio e da televisão;
- Desenvolvimento de novas formas de organização capitalista. Surgem vários tipos de sociedades, com diferentes formas legais (Sociedades Anônimas, Sociedades de Participação, etc) com capital proveniente do lucro auferido, fazendo com que o capitalismo industrial cedesse lugar ao capitalismo financeiro” (CHIAVENATO:2000: 33).

O surgimento do capitalismo financeiro veio marcar significativas transformações, a saber: dominação das indústrias pelos investimentos bancários e instituições financeiras de crédito. A partir de então, formou-se imensa acumulação de capital, proveniente de fusões de empresas; separação entre a propriedade particular e a direção das empresas, e se ampliaram as desigualdades entre os países pela expansão da industrialização, verificada em alguns e pelo atraso industrial de outros, gerando-se a partir daí a denominação de países subdesenvolvidos. Sobre as características mais marcantes do século XX, no mundo do trabalho, CHIAVENATO (2000) considera:

“Até a metade do século XX houve um período que se caracterizava por um ambiente empresarial estável, previsível, tranquilo, exigindo uma abordagem mecanicista e uma estrutura organizacional hierárquica, alta, centralizada e piramidal na maioria das empresas. A aplicação do modelo burocrático, a busca do desempenho padronizado das pessoas, a precisão e eficiência, as relações de trabalho ordenadas e o controle hierárquico foram às características mais marcantes desse período.” (CHIAVENATO, 2000: 33).

Mas a estabilidade do ambiente empresarial até a metade do século XX se rompeu a partir dos anos 1950, quando o mundo passou a enfrentar o que CHIAVENATO (2000) identifica como “etapa de transição”. Aqui, o ambiente se tornou mutável e, em alguns casos, instável em face das intensas mudanças culturais, sociais, econômicas e tecnológicas. A complexidade dessas mudanças fez emergir

potências econômicas e outra realidade: a globalização da economia, trazendo novos conceitos e novos desafios para a sobrevivência do mundo empresarial.

“O final do século XX marca o início da quarta etapa das organizações humanas. É a era da informação. A nova riqueza passa a ser o conhecimento, a ferramenta administrativa mais importante.” (CHIAVENATO, 2000: 34).

CHIAVENATO, coerente com o pensamento de DE MASI e DRUCKER (1996), estudando as transformações verificadas no mundo das organizações, sugere que “cada organização tem de se preparar para o abandono de tudo aquilo que já fez”. Dedicando-se à criação, DRUCKER (1996: 46 – 47) propõe a adoção de três práticas sistemáticas:

- A primeira, consiste no aperfeiçoamento contínuo de tudo aquilo que a organização já fez;
- A Segunda, é aprender a explorar seus conhecimentos;
- A terceira é aprender a inovar.”

Mas, aperfeiçoar e inovar são ações inerentes aos seres humanos. Hoje todas as organizações referem: “as pessoas são nosso maior ativo”. Entretanto, raras são as organizações que praticam aquilo que pregam e menos ainda acreditam nisso. A maioria ainda crê no paradigma que orientou os empregados do século XIX: “as pessoas precisam mais de nós, que nós delas”. Porém, os mais recentes estudos da gestão organizacional indicam que não é bem assim. Na verdade, as organizações precisam achar pessoas, reconhecê-las, recompensá-las, motivá-las, servi-las e satisfazê-las, não só abrindo-lhes espaços e acessos ao consumo de bens e serviços, mas, principalmente, garantindo-lhes condições objetivas de qualidade de vida e de felicidade.

Em suma, neste capítulo, procura-se identificar as transformações ocorridas na sociedade, na visão de CHIAVENATO, DE MASI e DRUCKER, para se entender o sentido da participação no mundo do trabalho contemporâneo.

Em CHIAVENATO, a participação é entendida como sistema. No sistema gerencial de estilo participativo, a confiança entre gerentes e subordinados é total. Eles sentem a vontade para discutir seus trabalhos e são motivados por fatores econômicos, com recompensas baseadas em um sistema de compensações através da participação e envolvimento na fixação de objetivos. O fluxo de informações é descendente, ascendente e horizontal. A tomada de decisão, nesse estilo, é espalhada completamente através de toda a organização, constituindo-se no modelo mais aberto da administração.

DE MASI, não dedica um capítulo exclusivo à participação. Na verdade, o sentido da participação se revela nas entrelinhas de suas teses. Ele propõe que a sociedade de “massa” permitiu à maioria dos cidadãos incorporar-se à coisa pública e à gestão do poder em medida jamais atingida antes. Nela, o cidadão é mais solidário com a coletividade e sente mais afinidade com seus concidadãos; a autoridade perdeu todo o caráter carismático; a tradição exerce sua influência mediante formas mais abertas do diálogo. Cada um goza de maior dignidade, até as minorais, como mulheres e jovens, adquirem maior destaque no contexto social. A cidadania efetiva abrange toda a população adulta. A tecnologia liberou o homem da fadiga física, fornecendo-lhe novos recursos para a ampliação de seus conhecimentos e para vivenciar novas formas de convívio no âmbito do qual os indivíduos são livres para fazer escolhas e a participação no poder é assegurada graças à solicitação de consenso nas decisões.

DRUCKER, tal como DE MASI, não se refere a participação como matéria específica, mas como um estilo que, na contemporaneidade, está intimamente relacionado ao processo democrático. Entende que o desafio das democracias desenvolvidas e de mercado livre é fazer com que o pluralismo de organizações autônomas e baseadas no conhecimento resulte tanto em desempenho econômico como em coesão política e social. Afirma que “fluir” é a palavra correta para essa época e que o sucesso só é possível através de ações construtivas e deliberadas. As pessoas, segundo ele, precisam encontrar significado naquilo que fazem. Assim, no atual contexto, educada é a pessoa que compreende ser preciso continuar a aprender. A gerência é o órgão geral

da sociedade do conhecimento e uma equipe é uma das coisas mais difíceis de se dirigir. As pessoas muitas vezes não percebem que precisam trabalhar em conjunto. Gerenciar é muito mais do que exercer poder e privilégios. É muito mais do que fazer acordos, pois afeta as pessoas e suas vidas.

Essas considerações sobre novos estilos de participação, embora resguardem modelos gerenciais em países de economia mais avançada do que a brasileira, sugerem avanços que os países desenvolvidos precisam perseguir e alcançar.

1.2 Resgate histórico da Administração

Este texto tem por objetivo buscar referencial teórico para o conceito de administração e requer sua história na perspectiva de compreender o seu significado para as pessoas, as organizações e para a sociedade e finalmente identificar os pilares que sustentam a Administração Participativa.

MAXIMIANO (2000) define administração como:

“Processo ou atividade dinâmica, que consiste em tomar decisões sobre objetivos e recursos. O processo de administrar é inerente a qualquer situação em que haja pessoas utilizando recursos para atingir algum tipo de objetivo.” (MAXIMIANO; 2000: 25).

O conceito de administração defendido por MAXIMIANO (2000) situa as pessoas no centro do processo administrativo. Afinal, são as pessoas que tomam decisões, compartilham (ou não) o processo decisório com outras pessoas ou são afetadas pelas decisões que outras pessoas tomam, enfim, as pessoas são os principais agentes do processo administrativo.

Para CHIAVENATO (1999) a Administração revela-se hoje como uma das áreas do conhecimento humano mais complexa e desafiadora. Segundo esse autor,

“A administração nada mais é do que a condução racional das atividades de uma organização, seja ela lucrativa ou não lucrativa... a Administração é algo imprescindível para a existência, sobrevivência e sucesso das organizações.” (CHIAVENATO, 1991: 1).

Mais uma vez o elemento humano se revela central para o processo administrativo e CHIAVENATO (1999) vai mais além, ao sugerir que:

“O sucesso de um administrador na vida profissional não está inteiramente correlacionado com aquilo que lhe foi ensinado, com o seu brilhantismo acadêmico ou com seu interesse pessoal em praticar o que lhe foi ensinado nas escolas. Esses aspectos são importantes, porém condicionados a características de personalidade e ao modo pessoal de agir de cada um. O conhecimento tecnológico da Administração é importantíssimo, básico e indispensável, mas depende sobretudo da personalidade e do modo de agir do administrador.”(CHIAVENATO, 1999: 3).

Quando se começa a estudar as teorias da Administração, nota-se que em cada uma delas há uma abordagem diferente relativa ao ser humano. Mas o foco dos estudos mostra-se, até certa ocasião, voltado para os aspectos administrativos (produtividade) ou para aspectos psicológicos, separadamente. Desde os primórdios, ou, mais precisamente, a partir da Revolução Industrial, todos os clássicos da administração tratam de melhorias para o desenvolvimento e crescimento de empresas através de ações que envolvam os empregados das organizações.

Durante longo tempo, a divisão do trabalho, a utilização da ergonomia, dos processos de organização e métodos, os sistemas de desenvolvimento gerencial, de desenvolvimento organizacional, treinamentos, reengenharia, qualidade total e outras técnicas, foram criadas e elaboradas em função do “desenvolvimento” dos empregados. Acontece que a meta pretendida, e muitas vezes alcançada, tinha a finalidade de atingir o puro e simples crescimento da

produtividade, da eficácia organizacional, do lucro. As pessoas, como centro do processo de administração, seus sentimentos e suas relações com a organização a que serviam, acabavam passando despercebidas.

Na Teoria da Administração Científica, de F. W. TAYLOR (1907), foram apresentados os resultados de experiências diversas realizadas para aperfeiçoar diferentes formas de trabalho; estudo de tempos e movimentos, descoberta da lei da fadiga, aprimoramento das ferramentas, divisão do trabalho, separação entre quem faz, controla e planeja, tudo isso com a finalidade de melhorar o rendimento dos trabalhadores e a lucratividade das empresas. Com essa concepção teórica, a organização se preocupava muito pouco com os aspectos psicológicos de seus empregados.

A Administração científica tinha um objetivo bem definido: pôr o homem certo no lugar certo. O importante era obter o máximo de rendimento das pessoas nas tarefas que executavam. Aqui vale lembrar TAYLOR (1987):

“Acredito que agora está esclarecido existir uma ciência até mesmo nas mais elementares formas de trabalho que se conhecem. Acredito também que, quando o trabalhador mais adequado para esses serviços for selecionado cuidadosamente, quando a ciência de fazer o trabalho for convenientemente desenvolvida e quando o homem selecionado tiver sido treinado para o trabalho, de acordo com essa ciência, os resultados obtidos devem ser consideravelmente maiores do que os alcançados no sistema por iniciativa e incentivo.” (TAYLOR, 1987: 53).

E TAYLOR ainda defendia a idéia de que os mesmos princípios poderiam ser usados na administração de qualquer atividade social, fosse ela uma empresa, uma fazenda, um lar, uma entidade filantrópica ou igrejas etc. Quase concomitantemente a estes estudos e trabalhos, realizados nos Estados Unidos, surgiram na Europa, mais especificamente na França, os trabalhos de HENRY FAYOL sobre a Administração. FAYOL, diferente de TAYLOR, baseou seus estudos na estrutura organizacional e comportamental do funcionamento da empresa.

Para FAYOL, a administração tem os seguintes princípios:

“Divisão do trabalho; Autoridade e Responsabilidade; Disciplina; Unidade de comando; Subordinação do interesse particular ao interesse geral; Centralização; Hierarquia; Ordem (material e social); Equidade; Estabilidade do pessoal; Iniciativa e união do pessoal .”(FAYOL, 1990: 43).

Além disso, FAYOL (1990: 65) também definiu os elementos da Administração: “previsão (planejamento); organização; comando; coordenação e controle”.

Como se pode observar, em nenhum momento, os princípios e os elementos da Administração consideraram os sentimentos de satisfação pessoal ou profissional dos trabalhadores da empresa, em profundidade. Eram levados em conta aspectos como a estabilidade e a união do pessoal, mas como forma de evitar conflitos que pudessem prejudicar o andamento dos trabalhos. O próprio salário era entendido como um incentivo ao desempenho. Tudo isso, de certa forma, trazia benefícios ao empregado mas não necessariamente satisfação pessoal e profissional.

Outra teoria de Administração que guarda peculiaridades interessantes é relativa à burocracia e foi defendida por MAX WEBER. Ele acentuou que:

“O mecanismo burocrático plenamente desenvolvido compara-se às outras organizações exatamente da mesma forma pela qual a máquina se compara aos modos não mecânicos de produção.” (MAX WEBER, 1974: 49).

WEBER (1974) tentou explicar que as organizações burocráticas progrediam em função da superioridade técnica sobre qualquer outro tipo de organização. Na rigidez dos controles, na habilidade dos empregados, na clareza dos manuais, na redução dos custos e atritos, estariam as razões do sucesso de cada organização. Era a verticalização administrativa, que trazia a obediência em forma de estratificação. Uma forma de estreitamento da capacidade de se criar, de se produzir idéias, de autodesenvolvimento. O empregado estava mais uma vez pouco valorizado.

Na verdade o que interessava aos burocratas era o desempenho dos empregados, numa organização com uma escala hierárquica rígida. O foco estava nas possíveis vantagens do sistema burocrático sobre os demais tipos e formas de administração. Os burocratas buscavam a maximização da relação custo e benefício, sem ter em mente o necessário interesse pela participação mais efetiva dos empregados nos destinos da empresa. Também não estavam interessados se o ato de executar tarefas trazia alguma satisfação aos trabalhadores.

No final da década de 1920, emergem os estudos que fundamentam a Teoria Humanista ou das Relações Humanas. Alguns pesquisadores levaram a efeito um estudo na fábrica da Western Electric Company, de Hawthorne, nos Estados Unidos. Um grupo de funcionários que montavam equipamentos telefônicos foi objeto de uma série de estudos, no sentido de verificar as possíveis influências que alterações nas condições de trabalho (duração da jornada de trabalho, número e duração das pausas para repouso, melhoria da iluminação, horário de lanche livre, entre outros) teriam sobre seu desempenho e comportamento. Sobre os resultados dessas pesquisas, SCHEIM (1995) considera:

“...o que esse estudo evidenciou para o psicólogo industrial foi a importância do fator social – o grau em que o rendimento no trabalho dependia não do indivíduo isoladamente, mas da rede de relacionamento sociais dentro da qual esse indivíduo atua. A medida que se realiza maior número de estudos sobre as organizações, tornou-se evidente que as associações informais, afetam profundamente a motivação do indivíduo para o trabalho, o nível da produção e a qualidade do rendimento. Os estudos de Hawthorne foram uma das principais forças que levaram a uma redefinição da psicologia industrial como psicologia social industrial.”(SCHEIM, 1985: 47).

Os estudos de Hawthorne se tornaram famosos pelo fato de resguardar complexidade e profundidade. Embora não tenham chegado a conclusões sobre a influência nos aspectos psicológicos das pessoas estudadas, abriram espaços para que outros estudiosos pudessem vir a fazê-lo.

Mais recentemente, surgiram estudos, a exemplo de MCGREGOR (1971); MASLOW e HERZBERG , dentre outros, na perspectiva de levantar informações

mais precisas sobre as organizações e suas formas de administração, levando em conta a efetiva ligação entre as empresas e as pessoas que nelas trabalham.

A partir da década de 1950, nos Estados Unidos, se desenvolve uma concepção de Administração, trazendo para seu corpo teórico conceitos clássicos e novos, fundamentando uma nova visão da teoria administrativa baseada no comportamento humano das organizações – a abordagem comportamental, também chamada behaviorista que busca soluções democráticas e flexíveis para os problemas organizacionais.

Para explicar o comportamento organizacional, a Teoria Comportamental fundamenta-se no comportamento individual das pessoas. Para explicar como se comportam, essa teoria se baseia no estudo da motivação humana.

Os estudos sobre motivação humana se concentram principalmente na teoria da hierarquia das necessidades; na teoria da motivação/higiene; na teoria das necessidades de poder,afiliação e realização e na teoria da expectativa.

A teoria da hierarquia das necessidades foi defendida por MASLOW (1908-1970),o qual afirma que as pessoas são motivadas por cinco tipos distintos de necessidades: fisiológicas; de segurança; de afeto; de estima; e de auto-realização. Segundo essa teoria, à medida que essas necessidades humanas são satisfeitas, vão perdendo o poder de motivação.

A teoria da motivação/higiene, defendida por FREDERICK HERZBERG (1923), tem exercido grande influência sobre o pensamento administrativo. Ele deu o nome de “motivadores” às fontes de satisfação, quais sejam: realização; reconhecimento; o trabalho em si; responsabilidade; avanço e crescimento. Às fontes de insatisfação chama de “fatores de higiene ou manutenção: administração e política da companhia; supervisão: relacionamento com o supervisor; condições de trabalho; salário; relacionamento com os subordinados; “*status*” e segurança”.

Satisfação e insatisfação de acordo com sua leitura não representam extremos de uma mesma dimensão, pois dimensões distintas: a satisfação é afetada pelos fatores de motivação; a insatisfação, pelos fatores de higiene.

As idéias de HERZBERG combinaram-se com as de MASLOW. Os “motivadores” contribuem para a satisfação das necessidades mais elevadas – estima e auto-realização. Os fatores de “higiene” concorrem principalmente para a satisfação das necessidades de ordem mais baixa – fisiológicas, de segurança e afeto. Os “fatores de higiene” não têm poder para motivar porque conseguem apenas satisfazer necessidades que estão relativamente bem atendidas para muitos empregados.

A crítica à teoria da motivação/higiene de HERZBERG diz que ela faz simplificações excessivas e que os gerentes devem tomar cuidados ao aplicá-la a casos particulares. Da mesma forma, a evidência das diferenças culturais e individuais nos padrões de necessidades sugere que os esforços para administrar a motivação poderiam ser orientados por uma teoria modificada da hierarquia das necessidades.

Mesmo com todas as críticas, se as teorias são julgadas por sua capacidade de estimular novas concepções, conforme os cientistas dizem que deve ser, tanto MASLOW quanto HERZBERG apontaram contribuições valiosas à Teoria Comportamental.

McGREGOR (1971), outro estudioso do comportamento humano nas organizações, preocupou-se em comparar dois estilos opostos e antagônicos de administrar: o estilo tradicional, excessivamente mecanicista e pragmático (a que deu o nome de Teoria X) e outro estilo, baseado nas concepções modernas a respeito do comportamento humano (por ele denominado de Teoria Y).

A Teoria X representa o estilo de administração tradicional, tal como defendido pela Administração científica de Taylor, pela Teoria clássica de Fayol e pela Teoria da burocracia de Weber em diferentes estádios da teoria administrativa.

A Teoria Y representa a moderna concepção de administração. De acordo com a Teoria Comportamental, baseia-se em concepções e premissas atuais, sem preconceitos a respeito da natureza humana. Assim, desenvolve um estilo de administração aberto, dinâmico e democrático, através do qual administrar é criar oportunidades, libertar potenciais, remover obstáculos, encorajar o crescimento individual e orientar quanto a objetivos.

Traçando um paralelo entre a Teoria X e Teoria Y, FERREIRA et al (1997) em uma comparação da abordagem gerencial e comportamental dos estudos de Douglas McGregor, paralelo este sintetizado a seguir:

QUADRO I - Paralelo entre a Teoria X e a Teoria Y, de McGregor

TEORIA X Concepção tradicional de direção e controle	TEORIA Y Integração entre objetivos individuais e organizacionais
O ser humano tem aversão natural ao trabalho.	O ser humano vê o esforço físico e mental no trabalho de forma tão natural quanto querer descansar.
A maioria das pessoas precisa ser controlada, dirigida, coagida e punida, para que finalmente trabalhe.	A maioria das pessoas busca naturalmente se autocorriger, para atingir os objetivos que se propuseram alcançar.
O homem é ser carente que se esforça para satisfazer uma hierarquia de necessidades	O compromisso com os objetivos depende das recompensas que se espera receber com sua consecução.
O ser humano não consegue assumir responsabilidades	O ser humano não só aprende a aceitar responsabilidade, como passa a procurá-las
A participação dos funcionários é um instrumento de manipulação dos mesmos	A participação dos funcionários é uma forma de valorizar suas potencialidades intelectuais, como imaginação, criatividade e engenhosidade
O líder adota um estilo autocrático	O líder adota um estilo participativo.

Fonte: FERREIRA, A et al (1997)

CHIAVENATO (1999) esclarece que RENSIS LIKERT e sua equipe adotaram um interessante modelo comparativo, objetivando analisar e comparar as maneiras através das quais as organizações administram os seus funcionários. Com base nas variáveis comparativas de processo “decisório” e relações interpessoais, criaram-se quatro sistemas administrativos, apresentados abaixo:

QUADRO II – Sistemas Administrativos, segundo Rensis Likert

VARIÁVEIS COMPARATIVAS	SISTEMA 1 AUTORITÁRIO COERCITIVO	SISTEMA 2 AUTORITÁRIO BENEVOLENTE	SISTEMA 3 CONSULTIVO	SISTEMA 4 PARTICIPATIVO
PROCESSO DECISORIAL	Totalmente centralizado na cúpula da organização que monopoliza as decisões	Centralização na cúpula permitindo pequena delegação de decisões simples e rotineiras	Consulta aos níveis inferiores, permitindo delegação e participação das pessoas	Totalmente delegado e descentralizado. A cúpula define políticas e controla resultados
RELAÇÕES INTERPESSOAIS	Contatos entre as pessoas provoca desconfiança. A organização informal é vedada e considerada prejudicial. Cargos e tarefas confinam as pessoas	São toleradas com alguma condescendência. A organização informal incipiente é considerada como uma ameaça à empresa	Relativa confiança é depositada nas pessoas. A empresa incentiva a organização informal e faz trabalho de equipe ou em grupos esporádicos.	Formação de grupos informais torna-se importante. Confiança mútua, participação e envolvimento grupal intensos.

Fonte: FERREIRA, A et al (1997)

Os quatro sistemas administrativos, segundo CHIAVENATO (1999) permitem identificar as diferentes e gradativas opções para administrar pessoas. De um lado, o sistema 1 se refere ao comportamento organizacional autoritário e autocrático, que lembra em muitos sentidos o estilo da Teoria X. O Sistema 4 – no outro extremo – lembra o estilo da Teoria Y. Na realidade, o sistema 4 – a que LIKERT denomina sistema participativo – utiliza os grupos de pessoas na definição dos objetivos e na melhoria dos métodos de trabalho. As decisões são tomadas nos diferentes níveis da organização através de um processo que envolve praticamente todas as pessoas.

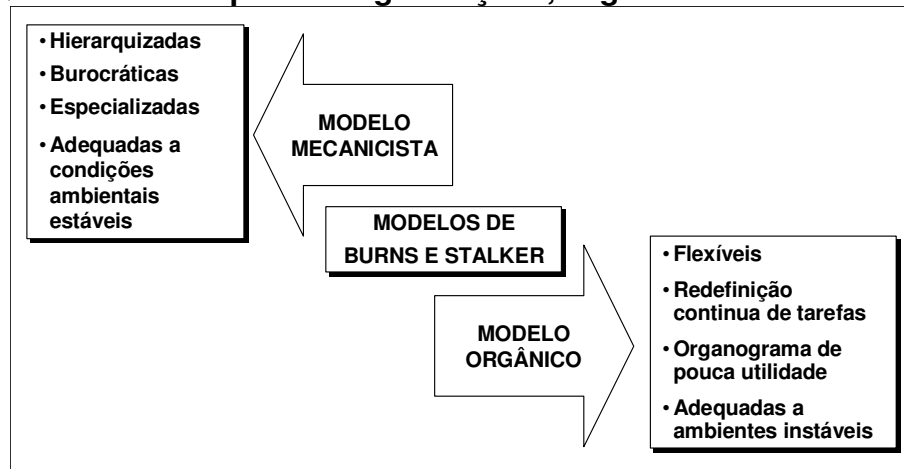
Dentre os sistemas administrativos estudados por LIKERT, observa-se na variável processo “decisorial” que os sistemas 1 e 4 são pelas definições apresentadas, identificados com as Teorias X e Y, respectivamente. O sistema 1 posiciona-se, basicamente, pela centralização das decisões no topo da empresa. Os sistemas 2 e 3 procuram gradativamente flexibilizar o poder decisório, permitindo alguma abertura nos níveis de participação e delegação. O sistema 4 se apresenta, pelo enunciado, como um processo “decisorial” amplamente descentralizado com delegação e participação ativa das pessoas nos objetivos e resultados da empresa, tornando a estrutura organizacional mais flexível.

Burns e Stalker (apud MAXIMIANO), pesquisadores Ingleses, identificaram

organizações cujo funcionamento depende mais das pessoas do que de regras impessoais do tipo ideal de Weber. Informam que há dois modelos de organizações: modelo mecanicista ou mecanístico e o modelo orgânico ou “organístico”.

MAXIMIANO (2000: 106) apresenta o seguinte quadro dos tipos de organização, defendidos por BURNS e STALKER:

QUADRO III – Tipos de organizações, segundo Burns e Stalker



Fonte: MAXIMIANO, (1999: 106).

Os estudos de VON BERTALANFFY (1973: 80), em sua *Teoria Geral dos Sistemas*, fez um paralelo entre pesquisas realizadas com sistemas de Biologia e sua similaridade aos sistemas administrativos (no tópico do último preceito: o homem como indivíduo). E acentua que:

“O homem não é somente um animal político, mas é antes e acima de tudo um indivíduo. Os valores reais da humanidade não são aqueles que ela tem em comum com as entidades biológicas, a função de uma organização ou de uma comunidade de animais, mas os que derivam do espírito individual.”

Assim, propõe que o homem inserido na sociedade não se comporta de maneira similar às formigas, ou seja, por instinto herdado e controlado rigidamente. Ensina, ainda, que a sociedade depende das realizações do indivíduo e que estará condenada se o indivíduo for considerado apenas uma engrenagem da máquina social.

Sintetizando o seu pensamento sobre a administração, considera:

“Este, parece-me, é o preceito final que uma teoria da organização pode dar: não é um manual para ditadores de qualquer denominação subjugarem mais eficientemente os seres humanos pela aplicação científica das Leis de Ferro, mas uma advertência de que o Leviatã da organização não deixe engolir o indivíduo sem selar sua própria e inevitável ruína.” (BERTALANFFY, 1973: 81).

As considerações de BERTALANFFY são enfáticas: ou se considera o indivíduo como parte da organização e se tem com ele os cuidados necessários para com seus sentimentos, virtudes, defeitos e outros fatores, ou a organização estará fadada ao insucesso.

MAXIMIANO conceitua sistema como:

“um todo complexo ou organizado; é um conjunto de partes ou elementos que formam um todo unitário ou complexo.” (MAXIMIANO, 2000: 367).

Os sistemas podem ser representados como conjunto de elementos interdependentes que se organizam em três partes: entrada, processo e saída. Esquematem-se a seguir, as inter-relações deste sistema.



Fonte: MAXIMIANO (2000: 368-369)

DRUCKER (1997) trata dos diversos aspectos do ato de administrar. Em todos eles o autor dá um enfoque especial às maneiras de gerenciar os trabalhadores. E, quando surge a pergunta se a administração de recursos humanos está falida, argumenta:

“Não, ela não está falida. Seu passivo não é maior que seu ativo. Mas não resta dúvida de que está insolvente. Não há dúvida de que é incapaz de honrar – com o dinheiro vivo do desempenho – as promessas de administrar trabalho e trabalhadores, que faz com tanta liberalidade. Seus haveres são enormes – as percepções fundamentais das relações humanas e as percepções igualmente fundamentais da administração científica. Mas estão como que congelados. E há muitas quinquilharias por aí sob a forma de técnicas e artifícios da administração de pessoal.” (DRUCKER, 1997: 288).

DRUCKER (1997) também se mostra favorável a que se fuja da maneira tradicional de se administrar pessoas. E considera que nos últimos anos os estudos nesse sentido têm evoluído bastante. Aquilo que as teorias que tratam das relações humanas consideravam irrelevante, como a relação do trabalhador com o seu trabalho, agora está sendo estudado pelas próprias “relações humanas”. Já se vê a importância da adequação do trabalho às propriedades do ser humano que o executa. E isso já é um avanço no que respeita a visão de que o homem seria uma máquina mal projetada.

MAXIMIANO (1995: 33) ressalta que, ao longo da história do mundo do trabalho, surgiram várias tentativas de explicar quais fatores influenciam o desempenho dos funcionários e como este influencia o desempenho da organização. Destaca três argumentos principais:

- “1 O primeiro argumento defende a idéia de que o desempenho das pessoas e das organizações é produto da qualidade dos métodos de trabalho;
- 2 O segundo estabelece que o desempenho das pessoas e das organizações é resultante da qualidade do ambiente humano de trabalho e do grau de conforto psicológico que ele proporciona;
- 3 O terceiro argumento propõe a idéia de que o desempenho das pessoas e das organizações é resultante da qualidade do trabalho em si e do grau de motivação intrínseca que o trabalho proporciona”.

MAXIMIANO (1995: 22) considera que a Administração participativa resulta da contribuição dos três argumentos e que essa prática se intensificou em decorrência de dois movimentos:

- “-O desafio da competitividade, acentuada pela formação de uma sociedade global baseada no livre comércio.
- A evolução tecnológica, que simplificou as estruturas, tecnicizou (SIC) e “virtualizou” as organizações.”

Enfim, conclui-se que a Administração Participativa enfoca aspectos relacionados com a qualidade dos métodos de trabalho – Abordagem Clássica da Administração e Teoria da Burocracia, do ambiente do trabalho – Teoria das Relações Humanas, do trabalho em si – Teoria Comportamental. Além desses fatores, está sintonizada com as mudanças ambientais, tão presentes no mundo atual, que exigem mudança de postura das organizações que deverão estar atentas aos novos paradigmas tecnológicos e ao desafio da competitividade.

1.3 Gestão pública em debate

O fenômeno da reestruturação das forças produtivas foi desencadeado na economia mundial a partir da década de 1980, quando entrou em colapso o velho paradigma da gestão, fundado na troca da força de trabalho por salário e na transformação do trabalhador em extensão da máquina.

Nesse tempo, as mudanças econômicas, tecnológicas e sociais mostravam a inadequação dos princípios tayloristas/fordistas e, paralelamente, a Administração discutia novos fundamentos, tais como: globalização, competitividade, flexibilidade, participação, dentre outros, e novas estratégias da gestão.

Nesse quadro de inovações organizacionais verificadas no mundo, foram se criando modelos de administração para fazer frente aos desafios impostos pelas transformações em curso.

No contexto dessas transformações no mundo organizacional, também o Estado, em diferentes países (França, Inglaterra, Estados Unidos, Itália, Japão, dentre outros), vivenciou processos de reestruturação. Isso porque as grandes mudanças econômicas e sócio-políticas derivadas da reestruturação produtiva, dos avanços da tecnologia da informação, da mundialização sociocultural e das lutas sociais pela democracia transformaram radicalmente as relações entre Estado, sociedade e organizações empresariais.

Nas últimas décadas, o Estado brasileiro, esteve envolvido na redemocratização que emergiu em 1979, depois da queda do Ato Institucional nº 05 (AI-5), o qual formalizou a abertura política no País, depois do golpe militar de 1964. Foi, portanto, a partir dos anos 1980, que o Estado brasileiro, em seu discurso político, passa a defender a necessidade de se construir um modelo de administração pública, capaz de tornar o Brasil mais aberto às necessidades sociais e participativas dos cidadãos.

Essa matéria guarda a intenção de requer características da gestão pública brasileira e as sucessivas reformas administrativas empreendidas no País após a promulgação da Constituição de 1988. Tal recuperação deverá favorecer e subsidiar a compreensão acerca dos reflexos que a reforma administrativa no Brasil em curso vem provocando na gestão pública no âmbito do Estado do Ceará.

Para tanto, busca-se referencial teórico em alguns estudiosos como, BRESSER PEREIRA (1997) GUIMARÃES (2000), MONTEIRO (1998), RUA (1997), DROR (1997), SANTOS (1998), cujas produções acadêmicas mais recentes privilegiam análises acerca da reforma gerencial no Brasil.

Reconstruir o Estado, segundo PEREIRA, significa “Diminuir o tamanho do Estado, desregular a economia, aumentando a governança e a governabilidade” (PEREIRA, 1997: 11).

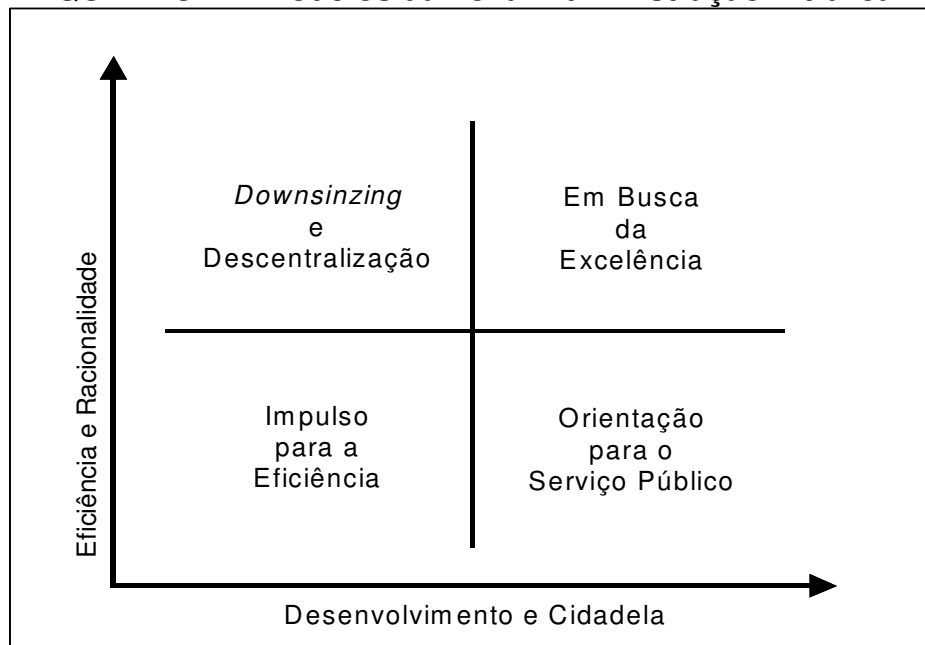
Para PEREIRA (1998:122 - 147), a aplicação do modelo gerencial objetiva “assegurar o caráter democrático” da Administração pública por meio da prestação de um serviço público que tenha como características a “orientação para o cidadão-usuário ou cidadão-cliente, em vez de manter o caráter auto-referido que caracteriza a

administração pública burocrática, voltada para afirmação do poder do Estado e da burocracia estatal”. Baseia-se, pois, na responsabilização do servidor, dos políticos e dos representantes formais e informais perante a sociedade, por meio de mecanismos de controle social ou de prestação cidadã. Para ele, “os controles sociais são essenciais na administração pública gerencial na medida em que compensam a redução legal de procedimentos e complementam o controle de resultados”.

A dinâmica da reforma administrativa no Brasil é compreendida por GUIMARÃES (2000) “como um embate entre dois sistemas de forças”¹. A burocracia, de um lado, com seu sentido corporativo e centralizador; as forças inovadoras, de outro lado, pressionando as organizações públicas para a gestão flexível e empreendedora. Assim, no setor público, o desafio que se impõe para a nova Administração pública é como transformar estruturas burocráticas e patrimonialistas em organizações flexíveis e empreendedoras.

GUIMARÃES (2000), com base em pesquisas realizadas sobre movimentos de mudanças no setor público em diferentes países, sugere a existência de quatro modelos da nova administração pública. Esses estão sistematizados abaixo:

QUADRO V – Modelos da nova Administração Pública



Fonte: GUIMARÃES (2000)¹

¹ Neste artigo encontrar-se-á citações e quadros sem indicação de página, em decorrência da extração dos dados de disquetes da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação.

Nos quatro modelos sugeridos por GUIMARÃES (2000), dois pressupostos estão presentes: a prestação de serviços públicos deve ser norteadada pela qualidade, eficiência e efetividade; pelo segundo, as organizações públicas devem passar por um processo de racionalização organizacional que implica a adoção de novos processos de administração, de organização e divisão do trabalho, com base em alianças e parcerias entre as organizações.

A quebra de paradigma que orienta o novo modelo da gestão pública está fundamentada na flexibilidade, no empreendedorismo, na participação, na descentralização e na excelência.

MONTEIRO (1998), analisando a proposta da reforma administrativa, considera que ela representa um esforço da sistematização da estratégia de enfrentamento dos principais problemas da Administração pública brasileira, uma vez que visa a aumentar simultaneamente a eficiência no aparelho estatal e a qualidade nos serviços prestados à sociedade. Em suma, a reforma pretende seguir a tendência mundial de implantar o modelo de administração pública gerencial. Este modelo divide as atividades em quatro setores básicos a saber:

QUADRO VI - Administração Pública Gerencial - Setores Básicos

Núcleo Estratégico	Atividades Exclusivas	Serviços não Exclusivos	Produção de bens e serviços para o mercado
Setor do Estado que edita Leis formula políticas e busca assegurar o seu cumprimento	São aquelas indelegáveis e para cujo exercício é necessário o uso do poder do Estado (Segurança Pública, Controle, Fiscalização, Seguridade Social, etc)	Prestação de serviços de alta relevância e que não podem ser adequadamente recompensados pelo mercado (Universidades, hospitais, museus, etc)	Representado pelo setor de infraestrutura (empresas estatais)

Fonte: MONTEIRO (1998)¹

Os princípios que norteiam a administração gerencial são: focalização da ação do Estado no cidadão, reorganização dos mecanismos de controle para resultados, flexibilidade administrativa, controle social e valorização do servidor.

Descrevendo a evolução do modelo gerencial, RUA (1997) constata que o modelo gerencial puro, importado diretamente do setor privado, exibia inicialmente características que o tornavam inadequado à administração pública, por ser “totalmente apolítico”.

Referindo-se à evolução do modelo gerencial, a autora apresenta algumas características centrais que compõem o que hoje se entende como modelo de administração pública gerencial e tem servido de orientação para a reforma administrativa no Brasil (RUA: 1997:145).

- “- O foco é no cidadão, e as atividades se orientam para buscar resultados;
- O princípio da eficiência econômica cede espaço ao princípio da flexibilidade;
- Ênfase na criatividade e busca da qualidade;
- Descentralização, horizontalização das estruturas e organização em redes;
- Valorização do servidor, multiespecialidade e competição administrativa;
- Participação dos agentes sociais e controle dos resultados”.

A reforma do Estado brasileiro nasceu portanto, no contexto da globalização e da democratização, em um momento de profundas alterações dos processos de produção e economia mundial pela necessidade de estabilização econômica e pelo resgate da dívida social. Assim, impõe-se a revisão do papel do Estado e sua rearticulação com a sociedade, o que deveria ser feito com as reformas patrimonial, previdenciária, trabalhista e política. Entretanto, a estratégia de implantação da reforma do Estado, além de dificultar a instauração gradual das mudanças pretendidas, leva a uma franca confrontação com o funcionalismo público, em algumas instâncias de representatividade estaduais e nacional.

Analisando as restrições para a implementação do paradigma gerencial no Brasil, MONTEIRO (1998) destaca:

- “- A quase completa ignorância do perfil do corpo administrativo;
- A dificuldade de superar as tendências patrimonialistas seculares que se instalaram na administração pública;
- A falta de capacitação técnica, tanto do núcleo estratégico do Estado quanto das instituições que serão transformadas em organizações sociais e agências executivas, para formular demandas em termos de metas a serem atingidas por um provedor contratado para tal;
- O “engolfamento” social (alto grau de penetração de alguma organização no mundo político e social); e
- O insulamento burocrático (processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência oriunda do público ou de outras organizações intermediárias) presente em vários graus em algumas áreas da administração.”¹

Todas essas dificuldades, para serem superadas, vão exigir do Estado a adoção de estratégias para a garantia da governabilidade. MONTEIRO (1998) relaciona a necessidade das seguintes medidas:

- “- Uma política de capacitação e formação de quadros da burocracia que dote o Estado de maior capacidade de governo;
- Uma burocracia moderna, estável e competente, a salvo de descontinuidades administrativas, preparada para a adoção de inovações organizacionais e modernas técnicas de gestão, bem como habilitada a formular, executar, monitorar e avaliar políticas capazes de responder às demandas econômicas e sociais da população.”¹

Conforme DROR (1997), é necessário um redesenho radical da governança e das políticas com base numa “revolução conceitual”, para que sejam atingidas as necessárias habilidades para governar. Ele defende um novo tipo de administração pública, através do desenvolvimento de um servidor público preparado para executar tarefas de alta relevância dos governos centrais, ao qual ele chama de “administrador público tipo delta”, com o seguinte perfil: superprofissionalismo; inovativo-criativo, meritocrático-elitista (porém refletindo a sociedade), virtuoso, autônomo (porém subordinado) e com um forte sentido de missão.

SANTOS (1998), analisando a trajetória de implantação e desenvolvimento da carreira da gestão governamental, conclui que

“Tal experiência venceu a sua mais difícil prova: demonstrar que existe um espaço a ser preenchido por profissionais generalistas, com ampla mobilidade institucional, alta qualificação e compromisso com a reforma do Estado. Contudo, o prestígio e os laços profissionais construídos nas mais diversas áreas da administração pública não foram ainda suficientes para a plena consolidação da carreira. Isso se deve tanto as disfunções próprias do processo de transição democrática quanto a resistências corporativas fortes, que querem mudanças aparentes para que “tudo permaneça igual”. Um Estado grande, mas um governo fraco, incapaz de eleger prioridades e coordenar ações pela carência de recursos humanos que possam estabelecer o vínculo entre o social e o econômico; o técnico e o político; o transitório e o permanente.”¹

Enfim, resta considerar que não se muda a organização sem a mudança nas pessoas. Assim, a criação de uma elite de servidores públicos conscientes é, antes de tudo, uma questão social, imprescindível ao sucesso de qualquer reforma administrativa seja no âmbito federal, estadual ou municipal, pois essa iniciativa aponta para a construção de sociedades mais justas e solidárias.

No Estado do Ceará, a reforma administrativa foi impulsionada a partir de 1987, portanto, há 16 anos, quando o governo do Estado que se elegeu sob o slogan de “Governo das Mudanças” inicia um verdadeiro reordenamento das bases gerenciais no Estado, seguindo os princípios e estratégias adotadas nacionalmente, mas resguardando algumas peculiaridades. O debate mais detalhado das perspectivas de reforma administrativa no âmbito da Gestão pública no Estado do Ceará, é objeto deste estudo e será aprofundado no seu Capítulo 4, com foco para as mudanças que historicamente vêm se efetivando na Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará - SEFAZ-CE.

2 BASE TEÓRICA PARA INTERPRETAÇÃO DAS CATEGORIAS INVESTIGADAS

Historicamente, as organizações humanas foram se estruturando com base em dois modelos distintos: uma produziu o padrão tradicional, fundamentado na autoridade hierárquica, na especialização das pessoas e na divisão de responsabilidades; outra, mais recentemente, produziu o modelo de organização participativa, baseado na crença de que os sistemas humanos são por natureza auto gerenciados.

Esse texto vai buscar referencial teórico para compreender se os fatores que fragilizaram esse modelo tradicional, estimulando muitas organizações a buscar de opções teóricas e soluções práticas em administração participativa. Para tanto trabalhar as categorias participação e autoritarismo para em seguida focalizar nove forças atrativas que podem convergir para o autoritarismo quanto para a participação e influenciam o comportamento de um sistema, dependendo da tendência do estilo gerência! adotado. Essas forças foram identificadas por McLAGAN e NEL (2000) e são elas: valores, estrutura, liderança, processos gerenciais, informação, relacionamentos, competências, controle e remuneração.

2.1 Participação

No curso das mudanças verificadas nas relações sociais, econômicas, tecnológicas, científicas e geopolíticas estabelecidas pelos homens nos últimos tempos, as organizações se viram diante de um contexto que abria perspectivas inusitadas.

Muitos foram os estudiosos – SENGE (1999); CHIAVENATO (1999); PARKER (1995); TOFFLER (1995); DRUCKER (1996); MAXIMIANO (1995); DE MASI (2000) McLAGAN E NEL (2000), dentre outros – que se dedicaram a pesquisar e desvendar o que esse conjunto de mudanças produziu, ensejando conhecimentos e

possibilidades que a Administração participativa oferece para o enfrentamento dos desafios que essas mudanças impõem.

MAXIMIANO (1995: 14 - 19), estudando a Administração participativa no Brasil, sistematizou o campo de sua aplicação, seus fundamentos teóricos e estratégias. Os resultados dessa pesquisa estão consolidados em seu livro *Além da Hierarquia: como implantar estratégias participativas para administrar a empresa enxuta*. Neste texto, são recuperados alguns aspectos defendidos por Maximiano a respeito da participação, que se constitui na categoria central dessa análise.

O autor procura desmistificar os mitos que envolvem o tema da participação, com as seguintes considerações:

- “- A administração participativa não é invenção japonesa. Ela existe desde a antiguidade e foi inventada pelos gregos com o nome de democracia. A partir dos anos 80, os japoneses contribuíram muito para divulgar algumas modalidades e técnicas da participação aplicada a direção de empresas;
- O trabalho de grupo é uma das ferramentas mais importantes da administração participativa;
- Não há receitas ou fórmulas para a administração participativa;
- A administração participativa não compromete a autoridade da chefia. O dirigente assume o papel de orientador, coordenador, treinador, animador e abandona a postura hierárquica e impositiva;
- A administração participativa aumenta o envolvimento do chefe com seus auxiliares e amplia-se seu papel de diretor de equipe, o que requer o aprimoramento de sua competência técnica;
- A maioria das pessoas prefere chefes e ambientes de trabalho participativos;
- Ordens, instrução e orientações continuam a ser necessárias em qualquer regime de administração;
- No regime participativo, todos compartilham a responsabilidade, mas o líder é quem assume a responsabilidade final;
- A administração participativa, como qualquer outro regime de administração, não resolve todos os problemas principalmente aqueles cuja solução independe do gestor ou de sua equipe;
- As organizações governamentais também aprimoram seu desempenho quando aumentam a participação de seus funcionários, clientes e fornecedores em seus processos decisórios;
- Administração participativa não se faz por decreto. Ela exige mudanças de postura e habilidades e não simplesmente mudança de procedimentos;
- Administrar participativamente não significa concordar com todas as proposições do grupo;
- Na administração pública, os administradores não são representantes de seus funcionários, mas dos eleitores. As organizações públicas e particulares, em geral, são prioritariamente sistemas de atendimento das necessidades do público externo e não interno.”²

² Complicação do livro “Além da hierarquia: como implantar estratégias participativas para administrar a empresa enxuta” de MAXIMIANO.

Enfim, define administração participativa como “uma filosofia ou política de administração de pessoas, que valoriza sua capacidade de tomar decisões e resolver problemas” (1995: 19). Sugere que dois movimentos foram fundamentais para o surgimento da Administração participativa no campo das empresas: o desafio da competitividade e a evolução tecnológica que se intensificaram, exigindo participação e envolvimento para que as empresas atingissem qualidade e produtividade.

DE MASI (2000), estudioso dedicado a pensar a sociedade atual e os rumos que ela tende a tomar, considera que, contra o totalitarismo de um Estado, que tudo engloba e regula, com um imenso poder tutelar absoluto, que cuida de garantir o bem-estar dos súditos e zelar por seus destinos, surgem outras duas visões de mundo: a dos descentralizadores e a dos ecologistas.

A compreensão de DE MASI sobre essas duas visões de mundo pode ser assim resumida:

“a primeira luta por um “mundo na proporção do homem” por uma descentralização nas decisões, por uma justiça participativa, por uma organização da convivência em nível comunitário. A segunda preocupa-se com o esgotamento dos recursos, com a devastação do ambiente, com a ruptura do equilíbrio global do qual depende a sobrevivência da humanidade “(DE MASI, 2000: 37).

Na visão de DE MASI (2000), as transformações provocadas pela ciência e pela tecnologia, que mudam muitas instituições e relações, não podem deixar de influir também na estrutura e nas funções do Estado. Assim, o Estado contemporâneo estaria migrando sua forma de gerenciar a coisa pública: do modelo tradicional, autoritário, para um estágio descentralizado e voltado para a justiça participativa.

McLAGAN e NEL (2000) falam dos dias atuais como a nova era da participação como um desafio de emocionar e envolver pessoas, elevando a

questão da participação ao nível da opção social e filosófica. Para esses estudiosos,

“A era da participação demanda uma mudança no que pensamos ser. Os seres humanos não são completamente racionais; não somos unidades cujo comportamento pode ser previsto por teorias econômicas. Não somos fenômenos de causa e efeito. A administração científica é um paradoxo. A crença que podemos construir uma mudança na organização do esforço humano tornar-se, em si mesma, uma interferência na participação” (McLAGAN e NEL, 2000: 14).

Nesse sentido, a caminhada rumo à participação organizacional de forma autêntica exige a confrontação de crenças e a quebra de paradigmas sobre a natureza da pessoa.

Ensinou-se que as pessoas precisavam de controle, de liderança forte, de recompensa. Essa aprendizagem foi sedimentada tradicionalmente por uma visão economicista e mecânica do comportamento humano.

Essa quebra de paradigmas é, segundo McLAGAN e NEL (2000), a única maneira de se emergir para a era da participação, acreditando que os sistemas humanos são por natureza auto-organizados. Assim, cada unidade, cada organização, tem que escolher o próprio caminho para a participação. É como assinala MAXIMIANO:

“Não há receitas. A administração participativa é muito mais filosofia ou política de trabalho do que técnica. Cada dirigente e empresa pode criar seus próprios métodos de administração participativa.” (MAXIMIANO, 2000: 17).

A idéia de participação assumida por McLAGAN e NEL (2000) não exclui nem nega o exercício da autoridade. Ao contrário, garante que quaisquer sistemas de controle (governo, comunidade, empresas, famílias) exercem seu poder, direitos e responsabilidades. O que difere é a visão que seus dirigentes alimentam sobre o exercício da autoridade. MAXIMIANO (2000) também expressa esse entendimento.

Segundo ele, “praticar a administração participativa não significa deixar de administrar”. Pelo contrário, à medida que se amplia o envolvimento do chefe com seus auxiliares, alarga-se seu papel de diretor de equipe, e o aprimoramento de sua competência técnica continua a ser importante. O que muda essencialmente na gestão participativa é o envolvimento do grupo nas decisões e o aumento de sua autonomia. A responsabilidade pelas questões técnicas passa a ser compartilhada entre o chefe e o grupo. Assim, a Administração participativa não significa abolir as funções de chefia e liderança. Ordens, instruções e orientações continuam a ser necessárias em qualquer sistema organizacional, enfim, a Administração participativa não exclui autoridade.

Tradicionalmente, a forma autoritária do exercício de poder prevaleceu desde os tempos mais remotos, quando as pessoas começaram a organizar instituições políticas, sociais e econômicas.

Nos sistemas autoritários, o poder e o direito se concentravam entre pequenos grupos em detrimento dos direitos dos demais. Foi assim, por exemplo, na sociedade feudal, quando os camponeses começaram a se organizar para buscar a proteção contra o poder dos senhores feudais e invasores armados. Uma característica do sistema autoritário é que poucos pensam, poucos são sujeitos de direitos e a maioria cumpre ordens e não se rebela contra a opressão a que estão submetidos.

Mas os esforços empreendidos rumo às mudanças nem sempre alcançaram os rumos desejados. Esse empenho em direção as mudanças organizacionais se mostrou mais visível a partir da década de 1950, quando a reestruturação de empresas passou a constituir uma técnica de mudança.

Nas décadas de 1950 e 1960, a reestruturação significava a substituição de uma organização funcional por outra centrada no mercado na localização ou no produto. De 1950 até os dias atuais, a “reestruturação” foi implementada em variados países e por distintas organizações, focalizando diferentes metodologias para o alcance de suas perspectivas. O fato é que as organizações buscam a mudança de formas diferentes. Algumas procuram melhorar a estratégia, a visão

ou os valores. Outras aderem à qualidade total; algumas concentraram-se em manter o bom funcionamento dos processos de remuneração e não são poucas aquelas que focalizam suas mudanças no sentido de gerenciar desempenho e reduzir custos.

Toda essa avalanche de estratégias de mudanças organizacionais fez emergir entre os estudiosos da Administração um questionamento: por que a maioria dos esforços de mudança fracassou? Por que algumas metas não foram alcançadas?

SENGE (1999) apresenta pistas para se compreender por que muitas mudanças organizacionais não conseguiram atingir seus objetivos. Segundo ele,

“A maioria das iniciativas de mudança fracassa...a reengenharia não teve melhor êxito; inúmeros artigos, incluindo alguns dos fundadores da reengenharia, apontaram para o índice de fracasso de aproximadamente 70%.” (SENGE, 1999: 16).

Na avaliação desse autor (1999), o fracasso na sustentação das mudanças se reproduz em diferentes empresas apesar dos substanciais recursos alocados ao esforço da mudança. Sua principal premissa sobre o porquê desse fracasso é que a fonte dos problemas de cada empresa não pode ser remediada por consultores ou especialistas, por mais competentes e comprometidos que estejam, porque “essas fontes estão em nossa forma mais básica de pensar”, e, se elas não mudarem, qualquer nova contribuição será improdutiva.

Afluindo ao pensamento de SENGE, McLAGAN e NEL consideraram que a visão coletiva da sociedade sobre o controle institucional está sendo objeto de uma mudança fundamental. E argumentam:

“Tal mudança exige modificações profundas nas nossas suposições sobre como as organizações bem sucedidas devem funcionar.” (McLAGAN e NEL, 2000: 28).

Enfim, tanto SENGE quanto McLAGAN e NEL, acreditam que o sucesso das mudanças pressupõe, antes de mais nada, a mudança nas formas de pensar.

McLAGAN e NEL (2000) aduzem razões para justificar por que algumas iniciativas de mudanças fracassaram e por que mudanças em torno da participação estão se acelerando. Segundo eles, a disponibilidade de informações em tempo real e em formatos utilizáveis viabilizam a um contingente significativo de pessoas administrar a própria atividade. As pessoas, as organizações e até mesmo os países que no passado permaneciam relativamente isolados, agora se encontram frente a frente por meio da televisão, do telefone celular, da internet. Assim, o acesso a informações elimina fronteiras e favorece a participação das pessoas, abrindo horizontes para que cada um faça suas escolhas, conseqüentemente, maior independência exige uma participação maior. Os relacionamentos globais dependem da participação efetiva, o que contribuiu sobremaneira para a queda do autoritarismo.

À medida que a tecnologia invade vida, também transforma o mundo do trabalho. A esse respeito, McLAGAN e NEL sugerem:

“Como a tecnologia reduz o número de pessoas necessárias para produzir um produto ou serviço específico, ela aumenta o escopo da produção pelo qual cada trabalhador é responsável. Isso aumenta o tamanho do trabalho individual e a responsabilidade associada... A própria tecnologia no trabalho torna impacto de cada pessoa mais significativo e seu comprometimento e envolvimento mais crítico.” (McLAGAN e NEL, 2000: 30).

A demanda por participação no trabalho emerge e se amplia por diversas razões: a exigência de nova força de trabalho; o maior acesso dos consumidores; a não-garantia de um emprego vitalício; o novo censo de controle; a adversidade do trabalho etc, todos são fatores que exigem participação e exercem forte pressão em estruturas autoritárias, dando lugar ao exercício do poder e a oportunidade para os trabalhadores em geral, fazendo emergir mudança radical na maneira como se faz as coisas e no que se valoriza no sistema social, político e econômico dos quais as pessoas fazem parte.

McLAGAN e NEL (2000) identificam nove elementos essenciais que devem se tornar participativos para que o exercício da autoridade dentro da organização seja transformado. São eles: valores, estruturas, liderança, processo gerenciais, informação, relacionamento, competências, controle e remuneração. Discutir mais especificamente cada uma dessas categorias é o que se pretende nas próximas seções deste capítulo.

2.2 Autoritarismo

O exercício autoritário do poder parece não ser uma opção viável à gestão de pessoas no atual contexto histórico, mas o autoritarismo ainda se revela como prática gerencial em algumas instituições públicas e privadas em toda parte.

Estudos e pesquisas em Administração contemporânea [HAMPTON (1992), DE MASI (2000), McLAGAN e NEL (2000) dentre outros] são unânimes em afirmar que as organizações do mundo inteiro estão buscando opções para ultrapassar e substituir formas de controle autoritário para o estilo participativo.

O conceito de autoridade foi desenvolvido pelo sociólogo alemão MAX WEBER (1982), que a considerava como uma forma peculiar de poder. Sociologicamente, JOHNSON (1997) define autoridade como norma do sistema social, de modo geral aceita como legítima pelos que vivenciam relações de autoridade socialmente aprovadas. A autoridade é gerada e controlada por sistemas sociais, uma vez que os subordinados da autoridade desempenham muitas vezes um papel ativo, ao defender a própria subordinação, aceitando-lhe a legitimidade social. Nessa perspectiva,

“Nenhum Estado autoritário pode perdurar sem o apoio substancial da população que lhe empresta a legitimidade de que precisa para governar. A relutância em questionar ou desafiar a autoridade é, na verdade, inerente a estrutura da própria autoridade e ajuda a explicar o fato de que ela permite que indivíduos exerçam muito mais poder do que suas capacidades e características individuais, em outras circunstância, permitiriam.” (JOHNSON, 1997:54)

O caráter de aceitação, submissão e legitimidade está incorporado ao conceito de autoritarismo que diverge essencialmente do conceito de participação, pois quem participa não aceita imposições mas colabora na tomada de decisões; não se submete, mas se dispõe a trabalhar conjuntamente e não legitima decisões tomadas isoladamente, mas pactua, busca consenso, negociando e ajustando interesses pessoais aos interesses da coletividade.

WEBER (1982) identificou três tipos de autoridade, assentadas em diferentes bases sociais: a autoridade racional-legal; a autoridade tradicional e a autoridade carismática. A autoridade racional-legal baseia-se em normas formalmente promulgadas e o indivíduo que a exerce o faz porque os códigos lhe concedem essa autoridade. Essa forma é encontrada em ambientes de trabalho, escolas e na maioria das grandes instituições sociais. A autoridade tradicional baseia-se num senso coletivo e é culturalmente aceita como legítima. É o tipo de autoridade exercida, por exemplo, pelos adultos em relação às crianças; de maridos em relação as esposas etc. A autoridade carismática baseia-se na atribuição social de características ou capacidades extraordinárias de uma pessoa.

Aos três tipos de autoridade postulados por WEBER, alguns estudiosos contemporâneos acrescentaram um quarto, a autoridade baseada no conhecimento especializado. Uma vez que as sociedades foram se tornando mais complexas no que concerne, às divisões do trabalho, aqueles que detêm maior conhecimento podem ocasionar e manter certo grau de autoridade.

A noção de autoritarismo esta associada a um método de fazer política, no qual o governo é usado para controlar a vida de indivíduos em vez de estar submetido a controle democrático pelos cidadãos. A forma mais extrema de autoritarismo é o totalitarismo, um sistema político concebido para controlar completamente a vida das pessoas. Mas a história revela que, até mesmo nas sociedades mais autoritárias, como a Alemanha nazista sob o comando de Hitler, e a União Soviética sob Stalin, fracassavam quando tentaram controlar e reprimir as pessoas.

No mundo do trabalho, o autoritarismo prevalece nas organizações de

estilo hierárquico, onde um pequeno grupo “pensa” e determina os objetivos e os recursos a serem usados, enquanto a maioria cumpre ordens. A concepção de McLAGAN e NEL (2000) sobre o estilo da gestão autoritária está assim definida:

“Nas Instituições Autoritárias, os requisitos éticos freqüentemente têm padrão duplo. As pessoas do topo podem beber em almoços da empresa para fechar negócios, usar produtos e equipamentos da empresa ou do governo para fins pessoais... as pessoas da parte baixa pedem seus empregos e são presas pelo mesmo comportamento. Finalmente, a coerção, o poder sobre os outros, as ameaças e o medo de perder a posição ou o acesso, e ainda a abordagem “se fizer certo, é recompensado; se fizer errado, é punido”, mantêm as pessoas na linha e asseguram que elas implementem a visão do líder sobre os objetivo e metas da instituição.” (McLAGAN e NEL, 2000: 32 – 33).

De acordo com esse pensamento, nas organizações de estilo autoritário, inexistente a participação, entendida como forma de expressão do pensamento e contribuição para tomadas de decisões. No contexto de relações de trabalho de estilo gerencial autoritário, de um lado ficam aqueles que decidem e, de outro, os subservientes, modelo no qual se sustenta a relação superior e subordinado.

2.3 Valores

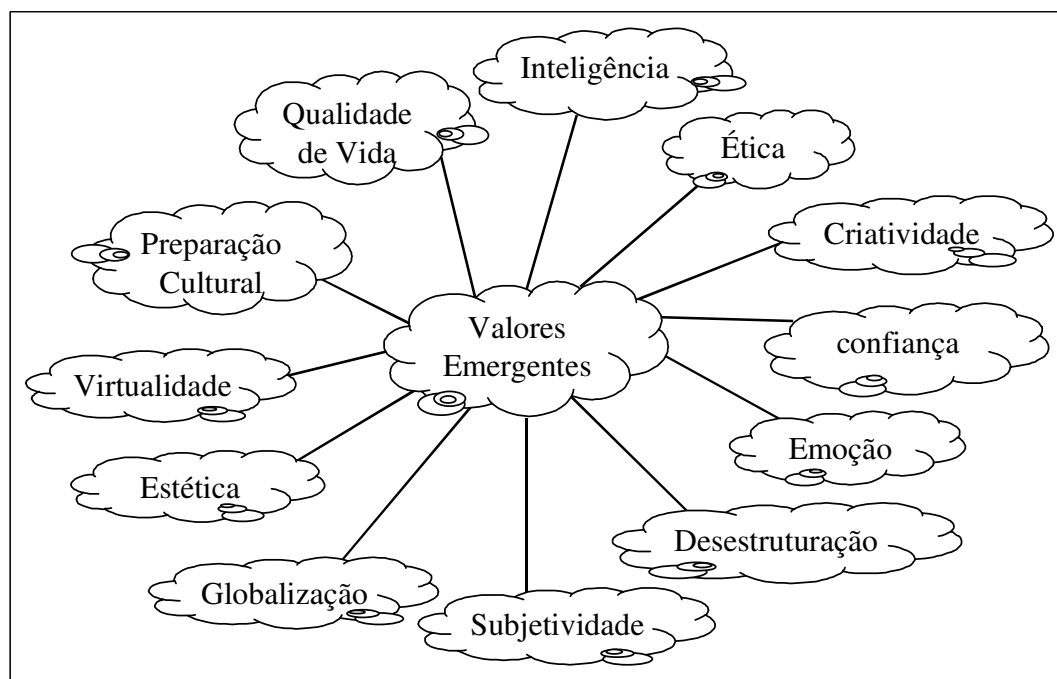
Freqüentemente, ninguém se dá conta da origem dos valores que assimila. Ao longo do tempo, diferentes formações sociais e culturais instituíram conjuntos de valores éticos e culturais como padrões de conduta, de relações intersubjetivas e interpessoais, de comportamentos sociais e organizacionais que pudessem garantir a integridade psicológica de seus membros e a conservação do grupo social.

Os valores, do ponto de vista ético, se oferecem como expressão e garantia da condição de sujeitos e da capacidade de reflexão. Eles exprimem a maneira como a sociedade e suas organizações definem para si mesmas o que consideram ser bem ou mal. Pelo fato de realizar-se como relação intersubjetiva e

social, os valores não estão alheios ou indiferentes às condições históricas. Eles existem em relação ao tempo e à história e se transformam para responder às exigências da nova sociedade.

No que se refere aos valores estéticos, as formas, as cores, os sons e as boas maneiras são indispensáveis ao homem pós-moderno, tanto quanto a substância e a funcionalidade. A tecnologia eleva o grau de exigência dos padrões sob o aspecto prático, precisão e beleza dos objetos.

A sociedade industrial assumiu alguns valores, como a racionalidade, o machismo, a capacidade de execução, a padronização, a especialização, a eficiência, a produtividade, a concentração do trabalho em unidades precisas de tempo e lugar, a sincronização, a forma piramidal de organização, o gigantismo da economia de escala, a concorrência. A partir dessa compreensão, DE MASI (2000) indaga: “Quais são os valores emergentes na sociedade pós-industrial? A esse questionamento, DE MASI sugere a emergência de um quadro de valores baseados numa progressiva intelectualização de toda atividade humana, os quais agrupou-se de forma sistematizada metodologicamente na figura abaixo, para melhor visibilidade e compreensão”:



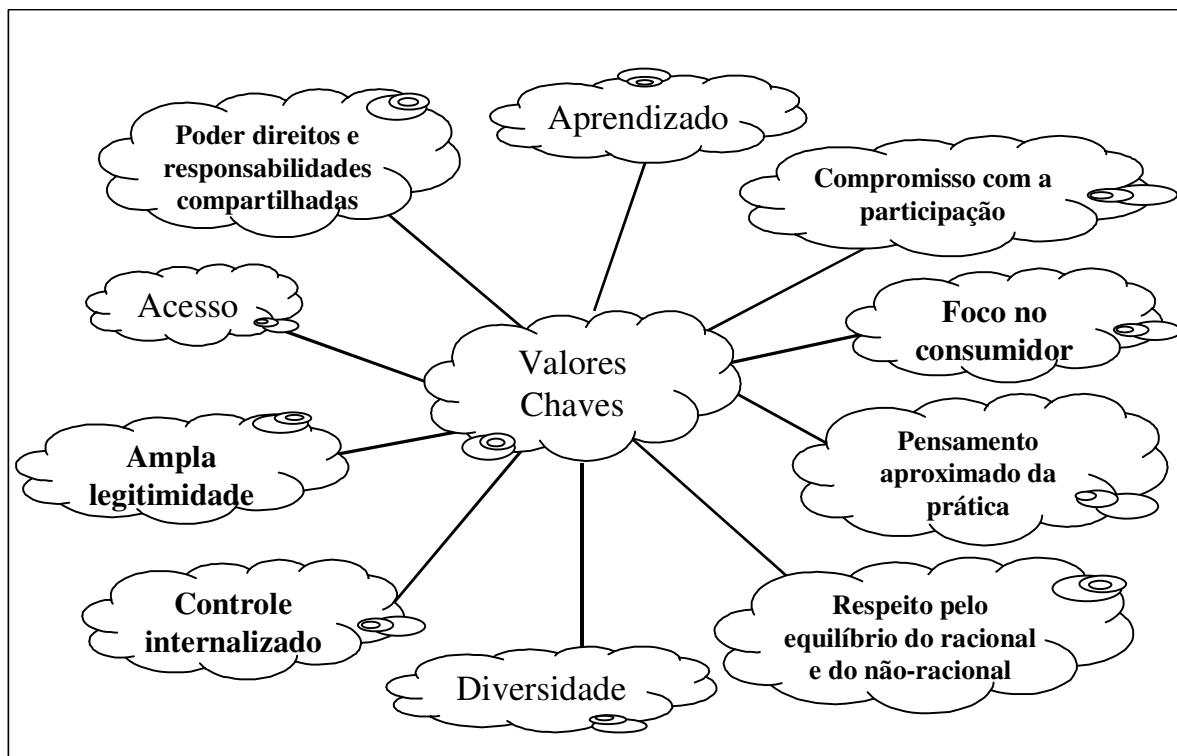
Fonte: DE MASI (2000)

FIGURA 1: Valores emergente, segundo DE MASI

DE MASI (2000) defende o argumento de que a confiança e a ética são valores indispensáveis, principalmente no mundo dos serviços, que exigem precisão, qualidade e confiabilidade.

Os valores emergentes da sociedade pós-industrial parecem invadir, gradativamente, o universo de cada pessoa, de cada fábrica, escola, de cada trabalho ou de qualquer organização; reforçando a transparência e a flexibilidade, tornam mais fácil o acesso entre as pessoas, entre os níveis e funções, organizam o trabalho como um fluxo que se origina no cliente, passa pela organização e chega aos fornecedores, ajudando as pessoas a operarem em uma diversidade de equipes autogeridas.

Nas organizações, os valores são forças de controle profundas. Segundo McLAGAN e NEL (2000), eles “determinam a natureza do exercício de autoridade”. Consideram os seguintes valores emergentes ou valores-chave para a instituição de estilo participativo:



Fonte: McLAGAN e NEL (73-77)

FIGURA 2: Valores-chave para a instituição participativa

Enfim, os valores organizacionais são elementos que distinguem o estilo de cada uma. Se os valores de uma organização apresentam-se autoritários, ela cria hierarquias, atribui poder a reduzido grupo de comando, privilegia gerentes, cria rígidos mecanismos de controle, restringe o acesso a informações e trata as pessoas como subordinadas.

Afinal, o que significa “valor”?

Com esse questionamento, CHIAVENATO (1999: 141) sugere, que a palavra “valor” tem muitos significados na Teoria da Administração, e conceitua: “valores organizacionais” como prioritários para o processo decisório, para o comportamento e atitude das pessoas dentro das organizações; “valores pessoais” são os ideais e expectativas que as pessoas assumem; “valor para o acionista” é o retorno que o acionista percebe e avalia em seus investimentos na organização; “valor para o cliente” é o retorno que o cliente percebe e avalia em suas transações com a organização, ao adquirir seus produtos e serviços.

Enfim, resta considerar que cada organização, assim como toda pessoa, assume valores e, através deles, se distingue dos demais.

2.4 Estruturas

A característica mais visível de como as organizações são administradas é sua estrutura.

Nas organizações tradicionais, é comum a divisão de responsabilidades expressa na figura de uma pirâmide: as funções entre chefes do maior ao menor se distribuem no vértice e as funções dos operadores se espalham na base da pirâmide. O esquema é simples: acima, administração; abaixo, execução.

São as pessoas que estão abaixo, na execução, que compreendem a

produção de bens e serviços para os usuários, mas elas, na administração de estrutura piramidal, não participam da tomada de decisões, apenas seguem ordens.

Nesse modelo, o chefe predomina, concentra a responsabilidade administrativa. O poder está concentrado no topo da pirâmide. Esse tipo de estrutura situa o poder de decisão e conhecimento técnico de um lado e a operação de outro. Esse modelo é chamado de estrutura funcional ou estrutura funcional especializada. Nele, os cargos e a divisão do trabalho são rigidamente estruturados, segundo os princípios estabelecidos nos primórdios da Revolução Industrial e reforçados pelo movimento da Administração científica.

As críticas a esse modelo são antigas e, dentre outras destacam-se: ineficiência do sistema como um todo; fragilidade da empresa; insatisfação e desmotivação do trabalhador. Todos esses problemas foram identificados por diferentes estudiosos [MAXIMIANO (1995) CHIAVENATO (1999) TOFFLER (1985) DRUCKER (1995)] e revelam a necessidade de mudanças frente ao desafio da competitividade, produzido pelo impacto das transformações tecnológicas.

Pesquisas feitas sobre o sucesso de estruturas organizacionais diferentes indicam, segundo HAMPTON (1992: 277), a concepção de um princípio: “a estrutura acompanha a estratégia, a tecnologia e o meio ambiente”. Para esse estudioso, a conformidade com esse princípio não garante, por si, um desempenho eficaz da organização, mas, sua violação enfraquece o desempenho organizacional.

A atividade de uma organização e a tecnologia são fatores importantes a considerar para a escolha de sua estrutura. As estruturas “achatadas” utilizadas para empresas de produção unitária, facilitam a grande quantidade de comunicação que é necessária. As estruturas mais altas refletem a separação entre as unidades especializadas em planejamento e controle, que contribuem, de modo crítico, para o sucesso na produção de massa e por processamento.

Outros estudos indicam que, para empresas dedicadas a prestação de serviços e para agências do governo, a tecnologia, especialmente a “integração de

fluxo de trabalho, pode ser uma consideração importante na procura, pela administração das estruturas apropriadas”.

O meio ambiente no qual a organização tem que operar é, segundo HAMPTON (1992), outra consideração importante a ser feita para a montagem de uma estrutura organizacional. Ele propõe que, quanto mais tranqüilo e previsível for o meio ambiente, mais fácil se torna para o administrador promover a organização de sua empresa com base em funções e processos permanentes. Ao contrário, quanto mais turbulento for o meio ambiente, maior a necessidade para organizar em bases mais temporárias, que permitam uma percepção e reação rápida das mudanças que ocorrem fora da empresa.

Podem ser distinguidos alguns tipos básicos de estruturas. Tanto a experiência de tentativa e erro de muitas organizações como a pesquisa sistemática possibilitaram identificar algumas vantagens e desvantagens de cada uma delas. Neste sentido, no anexo VII, sistematiza-se tipologias, vantagens e desvantagens das estruturas organizacionais mais freqüentes.

Segundo McLAGAN e NEL (2000), “as estruturas expressam nossa filosofia de exercício da autoridade”. Ainda argumentam que a Administração participativa não pode sobreviver em estruturas pensadas para apoiar o autoritarismo. Diferente das organizações de estrutura funcional, uma empresa participativa privilegia a distribuição de poder, as responsabilidades pessoais, o acesso à informação e a ênfase no cliente.

Esses valores são próprios da organização de estrutura participativa e não cabem em organizações de estrutura de hierarquia autoritária.

2.5 Liderança

A definição de “liderança” tem sido amplamente estudada. Apesar disso, entre os teóricos da matéria, não existe ainda consenso sobre esse conceito.

Para HAMPTON (1992: 386), a liderança é definida em Administração como:

“o processo interpessoal, pelo qual os gerentes tentam influenciar os empregados a realizar objetivos de trabalhos estabelecidos.”

Nesse sentido, a liderança se diferencia de outros processos administrativos. Ela não se realiza em isolamento mas em interação. Aqui, a liderança pode contagiar e induzir a realização de processos e orientar empresas rumo aos seus desafios.

SENGE (1999) considera que a história do homem o condicionou a ver um mundo mecânico; um mundo de avaliações, planos e programas; um mundo de pessoas “no controle” e de líderes que “conduzem” as mudanças. Isso reduz a capacidade para se compreender as características críticas do mundo em profundas mudanças. A falha na maioria das estratégias de liderança surge da luta cega contra os processos de equilíbrio, em vez de se procurar compreender o que está sendo conservado. Quando os líderes começarem a avaliar esses processos limitadores e o que eles estão conservando, podem começar a identificar estratégias de maior alcance. De outra forma, apenas se continuará a abrindo janelas, em vez de sustentar a mudança profunda. Líderes eficazes sabem disso instintivamente. Sabem que é tentador dizer “foi assim que fizemos lá e funcionou”. Deve-se seguir as mesmas regras aqui. Mas “aqui” e “lá” nunca são a mesma coisa e pequenas diferenças podem alterar os resultados de conhecidas fórmulas testadas e comprovadas. Ficar preso a uma luta fútil por fazer a realidade de hoje se encaixar às respostas de ontem é inútil e todos sofrem as conseqüências disso.

As organizações pós-industriais entrarão em um domínio de desenvolvimento de lideranças que param de pensar sobre a preparação de umas poucas pessoas para o “topo” e começam a alimentar o potencial para líderes em todos os níveis para participar da conformação e adequação à realidade.

Na compreensão de MAXIMIANO (1995: 48), “enquanto a autoridade

formal é atributo dos cargos, a liderança é atributo das pessoas”. Esse estudioso define liderança como

“a capacidade pessoal, inerente ao indivíduo, de se fazer obedecer, de influenciar ou de orientar o comportamento alheio. Ao contrário da autoridade, que é transitória e abandona o indivíduo quando ele deixa o cargo ou a organização, a liderança é duradoura.”

Além do caráter pessoal singular do líder, a pessoa tem grande quantidade de seguidores, é admirada e exerce influência em seu meio. Ele desperta em outras pessoas a necessidade de atingir objetivos. Essa identidade de propósitos cria vínculos entre o líder e seus seguidores, nas sociedades e nas organizações.

No entender de McLAGAN e NEL (2000: 59);

“A liderança diz respeito a descobrir novos mundos, ultrapassar o conhecimento e criar o futuro, além de ajudar as pessoas a se estabelecerem em novos territórios que lhes dêem esperança no que está por vir.”

Essa visão propõe perspectiva nova para o sentido da liderança, associando-a ao exercício da autoridade. Os novos líderes, de acordo com essa visão, ajudam a desenvolver o potencial das pessoas envolvidas com a organização, viabilizando que as pessoas e a organização assumam riscos de mudanças. De acordo com esse entendimento, os líderes de estilo antiquado não podem mudar uma organização, a não ser que eles mesmos mudem.

2.6 Processos gerenciais

As organizações estão mudando os seus conceitos e alterando seus processos gerenciais. Algumas, em vez de investirem diretamente nos produtos e

serviços, estão investindo nas pessoas, que passam a constituir o elemento básico do sucesso empresarial.

Fala-se hoje em estratégia de recursos humanos como a utilização deliberada das pessoas para ganhar e manter vantagens da organização em relação aos concorrentes. Afinal, os processos gerenciais envolvem pessoas e organizações.

MAXIMIANO (2000) defende a noção de que o desempenho de qualquer processo gerencial depende das habilidades gerenciais, e divide estas habilidades em três categorias:

- **TÉCNICA:** relaciona-se com atividade específica do gerente. Os conhecimentos, os métodos e equipamentos necessários para a realização das tarefas que estão dentro do campo de sua especialidade, fazem parte de sua habilidade técnica.
- **HUMANA:** abrange a compreensão das pessoas e suas necessidades, interesses e atividades. A capacidade de entender, liderar e trabalhar com pessoas é a expressão da habilidade humana do gerente;
- **CONCEITUAL:** envolve a capacidade de compreender e lidar com a complexidade da organização como um todo e de usar o intelecto para formular estratégias. Criatividade, planejamento, raciocínio abstrato e entendimento do contexto são manifestações da habilidade conceitual.

Na visão de McLAGAN e NEL (2000:60), os processos gerenciais incluem todas as principais ações relacionadas a formulação e implementação de estratégias, e relacionam esses processos como: estratégias, planos, orçamentos, objetivos, decisões e *feedback*. Acontecendo em uma organização de forma participativa, esses processos gerenciais envolvem as pessoas de forma deliberada.

Estudos de SENGE (1999) confirmam a visão de McLAGAN e NEL. Eles acreditam que o entusiasmo e a disposição das pessoas a se comprometerem aumentam naturalmente quando elas se envolvem nos

processos gerenciais. Sem envolvimento e participação, a maioria das iniciativas de mudança fracassa.

Cada um desses processos gerenciais (estratégias, planos, orçamentos, objetivos, decisões e *feedback*) opera simultaneamente, ensejando um conjunto distinto de forças que podem sustentar o crescimento de cada processo. São interdependentes, no sentido de que mudanças em um podem fortalecer os efeitos dos demais.

McLAGAN e NEL (2000:60) advertem para o fato de que

“Qualquer organização que deseje tornar a participação uma regra deve, de forma deliberada planejar novamente esses eventos de processos de gerenciamento e ajudar todos a desenvolverem as técnicas e disciplinas necessárias para que esses eventos funcionem de acordo com as novas regras”.

As observações de McLAGAN e NEL sugerem que as iniciativas de mudanças gerenciais no sentido da participação só serão bem-sucedidas se as pessoas se envolverem nos processos gerenciais e assumirem conjuntamente o compromisso de realização de mudança profunda no modo de pensar e agir dentro da organização.

Entre os processos gerenciais indispensáveis à mudança, o planejamento se mostra fundamental por ser exatamente aquele que serve de base para os demais, determinando antecipadamente quais são os objetivos que devem ser atingidos o que se deve fazer e como fazer para atingi-los. Se os trabalhadores se envolvem no planejamento, estarão mais pré-dispostos a acompanhar e monitorar seus resultados, assumindo maiores responsabilidades com a condução dos demais processos gerenciais.

2.7 Informação

Ao longo da história da humanidade, o mundo, as sociedades, as organizações e as pessoas vivenciaram transformações provocadas por diferentes eventos e fatores. Hoje, a marca mais significativa das mudanças que a humanidade vivencia está profundamente relacionada a informação.

O conceito de informação, seja do ponto de vista popular seja sob o prisma científico, envolve um componente: a redução de incertezas. No cotidiano popular, a idéia de informação está ligada à de novidade e utilidade. Nesse sentido, CHIAVENATO (1999: 694) associa informação ao conhecimento. E define:

“Informação é o conhecimento (não qualquer conhecimento) disponível para uso imediato e que permite orientar a ação, ao reduzir a margem de incerteza que cerca as decisões cotidianas.”

Sendo assim, na sociedade contemporânea, a importância da disponibilidade da informação ampla e variada cresce na mesma proporção em que se amplia a complexidade da própria sociedade. Enfim, se informação é conhecimento, este é o principal recurso para as pessoas, as sociedades e organizações desencadearem processos de mudança.

Ocorre que sociedade, comunidade e família são instituições conservadoras, na medida em que procuram manter a estabilidade e evitar, ou pelo menos amortecer, os efeitos das mudanças em curso. Mas a organização contemporânea precisa estar aberta para a inovação, abandonando sistematicamente o que é costumeiro e confortável.

DRUCKER (1996) considera que, para se implementar a Administração participativa, o caminho mais simples é através do aprimoramento dos mecanismos de comunicação. No seu entendimento, é preciso ouvir os funcionários, os clientes e outras pessoas que tenham algum tipo de relacionamento ou interesse na

organização. A organização precisa comunicar-se e transmitir entre si informações sobre fatos e decisões importantes. Aprimorando a comunicação entre diferentes níveis hierárquicos, os antigos sistemas formais perdem importância.

SENGE (1999: 487) faz um paralelo entre informação e conhecimento e considera que grande parte da confusão e desapontamentos atuais em relação à gestão do conhecimento vem da falta de clareza. As pessoas investem em sistemas para captar, organizar e disseminar informações e depois chamam isso de conhecimento. Mas o conhecimento somente se difunde quando existem processos de aprendizagem pelos quais os seres humanos desenvolvem novas capacidades de ação eficaz. A tecnologia da informação não pode capturar e armazenar conhecimento. Somente as pessoas podem fazer isso. Assim, a informação deve ser compreendida como instrumento facilitador do processo de conhecimento humano e seu conseqüente desempenho na escola, no trabalho e em suas relações interpessoais.

A informação define o contexto no qual as pessoas trabalham. Segundo McLAGAN e NEL (2000: 60),

“Se o acesso à informação for limitado, fragmentado e controlado pelas autoridades, estarão criadas as condições para um exercício autoritário de poder.”

Ao contrário, se a informação fluir e todos tiverem livre acesso a ela, o contexto organizacional estará viabilizando a existência de uma administração participativa.

McLAGAN e NEL (2000) associam informação a poder. Segundo esses estudiosos, as pessoas precisam ter capacidade de acessar e usar informações para que possam controlar o próprio trabalho. E asseveram: “quem tiver informações terá o poder”.

As organizações de estilo tradicional restringem o acesso à informação para poucos, porque o poder é também domínio de poucos e as estruturas se

tornam irremediavelmente burocráticas, enquanto os relacionamentos ficam fragilizados por suspeitas.

Enfim, uma organização que pretenda evoluir do estilo tradicional, autoritário e burocrático para o estilo participativo precisa abrir canais de comunicação, facilitando o acesso a informações, de modo que todos saibam o que for necessário para um desempenho responsável.

2.8 Relacionamentos

Dentre os elementos essenciais à mudança nas organizações, a interação das pessoas – suas relações – se revela como elemento básico. Na era da informação, as pessoas passam de agentes passivos para ativos, ajudando a administrar os demais recursos organizacionais. Lidar com pessoas deixou de ser um problema e passou a ser a solução para as organizações.

CHIAVENATO (1999: 37), discutindo o papel dos recursos humanos nas organizações, propõe:

“As relações com empregados devem fazer parte integrante da filosofia da organização: a organização deve tratar seus empregados com respeito e deve oferecer meios de atender às suas necessidades pessoais e familiares.”

Nos dias contemporâneos, o crescimento indiscriminado, sem respeito aos limites naturais do desenvolvimento dos instrumentos para a produção de bens e serviços, não provoca danos somente ao sistema biofísico, como naturalmente se pensa. Na verdade, as transformações verificadas em todas as esferas do saber humano, da economia a geopolíticas, interferem, sobremaneira, no ser humano e conseqüentemente em suas relações sociais.

A busca de maior eficiência nas empresas exigiu a reconsideração das

relações e aspirações dos elementos humanos nas organizações. Da mesma forma que as Teorias Científica e Clássica, a Abordagem humanista foi alvo de veementes críticas. A esse respeito, FERREIRA et alii (1997, 31-32) consideram que o movimento das relações humanas tentava resolver os conflitos, negando sua existência e a negação exclui qualquer possibilidade de resolução do conflito, o que é uma posição confortável para a Administração.

Outro entrave dessa abordagem é que ela se restringiu a poucas variáveis. Como resultado, a defesa de um homem social em oposição ao homem econômico dos clássicos pecava por não considerar o meio social como apenas um dos fatores que influenciava o comportamento das pessoas.

A teoria das relações humanas se baseava no ideal de um operário feliz e integrado ao ambiente de trabalho. Porém, na realidade, há operários infelizes e produtivos e outros felizes e improdutivos. Felicidade e produtividade não são diretamente proporcionais. Do mesmo modo, a importância dada à integração grupal, como fator de aumento da produtividade, foi supervalorizada porque a influência do grupo é limitada e representa apenas mais um dos fatores capazes de alterar o nível de produtividade dos trabalhadores.

O estímulo à participação dos funcionários nas decisões empresariais acabou por deturpar seus objetivos declarados. A crítica que se faz diz respeito ao fato de que a abertura de espaços para expressão dos trabalhadores passou a ser uma forma da administração monitorar idéias e insatisfações, pois, inteirando-se dos movimentos trabalhistas reivindicatórios previamente, tinha maiores condições de preparar argumentos em contrário.

Outra limitação da abordagem das relações humanas é a de que ela não apresenta critérios efetivos de administração, indicando a forma prática para se obter melhores resultados empresariais, além de não apresentar uma visão socio-econômica realista das relações entre empresa e funcionário.

Apesar dessas limitações, as propostas que originaram a abordagem das relações humanas e os estudos que lhe deram seguimento permanecem até hoje.

Esta abordagem levantou aspectos importantes para o contexto do clima organizacional favorável.

O que se busca hoje, no campo do relacionamento humano no trabalho, é que as pessoas desenvolvam seu potencial e encontrem seu lugar na sociedade.

Assim sendo, as organizações que descuidarem de conhecer as necessidades pessoais e familiares de seus empregados estará deixando de cuidar de seu capital humano, de investir em seus relacionamentos e nas milhares de interações que se manifestam a cada dia e em todos os lugares da organização. Assim procedendo, essas organizações reproduzem o autoritarismo, limitando o acesso à troca de experiências e de informações entre seus trabalhadores, reduzindo a participação e mantendo os comportamentos das relações de forma hierárquica, dependentes e manipuláveis.

A perspectiva de McLAGAN e NEL (2000:61) para a nova administração apresenta uma proposta segundo o qual as pessoas trabalham juntas no que for necessário para atender aos clientes. Sobre as relações entre as pessoas nas organizações, eles sugerem:

“Na nova administração, é comum ver as pessoas com menos autoridade orientando seus “superiores” organizacionais nas áreas nas quais possuem conhecimentos específicos. Sem esse tipo de reversibilidade, não pode haver uma participação verdadeira.”

A liberdade de expressão das pessoas na organização abre espaços para relações colaborativas, favorecendo o crescimento pessoal de quantos vivenciam essas experiências.

2.9 Competências

A idéia de “competências” inevitavelmente está associada à idéia do “novo homem”. Na sua tentativa de compreender a sociedade atual, DE MASI (2000), examinando suas contradições e as complexas implicações econômicas, políticas e sociais, vai em busca de respostas em diferentes estudos [JUNGK (1975) BERTALANFLY (1983), LASCH (1983), ILLICH (1976), dentre outros], tentando traçar o perfil do homem deste novo milênio. Para DE MASI (2000: 46), “o homem esta reconquistando a si mesmo”. Nesse reencontro, o homem experimenta em si mesmo as possibilidades de um futuro diferente, no qual ele seja verdadeiramente o ponto de referência da densa trama de relações sobre as quais se afunda o mundo.

A perspectivas de DE MASI (2000) sobre o novo homem lembram os custos sociais do desenvolvimento tecnológico acelerado que se experimentou nas últimas décadas e seus efeitos sobre a condição de vida da humanidade. Nesse sentido, sugere a necessidade de se alcançar um consenso entre interlocutores, a quem cabe gerir e orientar acontecimentos de interesse público. Ele sugere:

“Nem sempre, como se viu, há coincidência de valores e prioridades entre quem detêm o poder e o homem comum. E aqui faz-se premente a discussão sobre a participação da opinião pública nas decisões: participação que poderia ser ativada e estimulada também mediante a divulgação dos resultados dos exames preventivos de experiências e de inovações com uma avaliação objetiva de seus riscos e de suas vantagens.”(DE MASI, 2000: 428).

Nesse sentido, a competência mais própria ao homem é a de participar ativamente num processo de tomadas de decisões que resguardem não só seus interesses pessoais como também da coletividade.

CHIAVENATO (1999, 832) sugere a figura do “homem complexo”. Esse novo homem, inserido no mundo em contínuas transformações, existe como um sistema complexo de valores, percepções, características pessoais e necessidades.

Ele opera como um sistema para manter seu equilíbrio interno diante das demandas que surgem no ambiente externo; seu sistema interno se desenvolve para dar respostas a sua necessidade de solucionar problemas, seja no ambiente familiar, seja entre amigos, no trabalho ou em outras organizações com as quais se relaciona.

Mas, como se poderia alimentar a idéia da participação como competência acumulada e ativa sem transformar a concepção de “poder” vigente nas instituições e organizações de estilo tradicional? A resposta para esse questionamento é proposta por DE MASI (2000). Na sua compreensão é preciso recuperar grande parte da criatividade e fantasia do homem, sufocado desde a infância por esquemas e modelos de comportamento que ao longo do tempo responderam às lógicas contingentes e estruturais, aceitas e reproduzidas ao longo de séculos. Assim, para desencadear no novo homem a competência da participação ativa, DE MASI sugere

“A genialidade na arte, na técnica no social, pode ser estimulada, dirigida, educada e sobretudo liberada dos freios que – com mais freqüência no campo social, por falta de incentivos e reconhecimento – impedem o seu desenvolvimento.” (DE MASI: 2000: 429).

Portanto, o homem do milênio, para MASI (2000), não é um ser isolado, mas aberto a acumular competências. Esse novo homem não estará limitado a querer produzir, mas disposto a viver interessado por seus semelhantes, confiante em sua capacidade criativa e em sua fantasia.

“Será um homem dotado de capacidade de integração e de síntese e, dada a não especialização que num futuro próximo será atingida, será um “generalista científico”. capaz de ligar entre si informações dos campos mais diferentes, colhendo os seus nexos e criando novos modelos de interação.” (DE MASI, 2000, 434).

A dificuldade para a criação dos “generalistas científicos” está justamente nas estruturas de poder ainda vigentes em nosso meio. Quem detém o poder, seja em instituições públicas ou privadas, na maioria das vezes, não tem visão global dos

problemas que se desenvolvem no interior das relações sociais e quase sempre toma decisões que se mostram pouco eficazes, parciais e provisórias.

Na visão de McLAGAN e NEL (2000: 61), “as competências são os recursos pessoais que ajudam a fazer que um sistema de exercício da autoridade funcione”. Pensando assim, fazem um paralelo entre competência e poder nas organizações, e consideram que

“As organizações autoritárias se concentram nas competências daquelas pessoas que detêm a autoridade... o novo exercício da autoridade exige que todos se tornem parceiros responsáveis nos esforços para fazer que um negócio tenha sucesso, é necessário que todas as pessoas desenvolvam suas competências.”

Com essa visão, McLAGAN e NEL (2000) sugerem ainda que, sem um conhecimento extenso dos negócios e a variedade de técnicas necessárias ao autogerenciamento e participação, o trabalhador comum ou o profissional de uma organização não poderá assumir novos papéis. Sem desenvolver sua criatividade, sua flexibilidade e sua capacidade de se inserir e participar ativamente de seu contexto social, econômico e cultural, o homem não poderá praticar o exercício participativo da autoridade.

2.10 Controle

Na Administração, conforme conceitua HAMPTON (1992: 473), “controles” significam mensurações; ou, de forma mais ampla, controlar significa monitorar o desempenho e retroalimentar o processo de tomadas de decisões, de forma que seja possível comparar os resultados obtidos com aqueles planejados, possibilitando aos tomadores de decisão rever entraves no processo.

Segundo CHIAVENATO (1999: 272), a palavra controle pode assumir vários significados em Administração. O controle pode ser entendido como

função restritiva e coercitiva. Neste sentido, o controle assume um caráter negativo, podendo ser interpretado como coerção, delimitação, inibição e manipulação. É o chamado “controle social”, aplicado nas organizações e na sociedade para inibir o individualismo e a liberdade das pessoas. A palavra “controle” pode também ser entendida como sistema automático de regulação. Nesse sentido, o mecanismo de controle detecta possíveis desvios e irregularidades e proporciona a regulação necessária para voltar à normalidade. Enfim, a palavra controle assume o sentido de função administrativa. É o controle como parte do processo administrativo de planejamento, organização e direção.

O controle, como função administrativa, assegura os resultados do que foi planejado, organizado e dirigido. Sua essência reside em verificar se a atividade planejada está ou não alcançando os objetivos e resultados desejados.

A necessidade de controle é inerente a toda e qualquer organização, independentemente da forma de exercício da autoridade que ela desenvolva. McLAGAN e NEL (2000:62), fazendo um estudo entre o sentido do controle para organizações autoritárias e organizações participativas, sugerem:

“Na organização autoritária, o gerenciamento cria controles, determina seu uso e mais tarde é comum que precise observá-los atentamente para garantir que sejam obedecidos. Na organização, participativa, as pessoas ajudam a desenvolver os objetivos e indicadores subjacentes aos controles, ajudando também a decidir as conseqüências do não cumprimento deles.”

Como se pode observar, nos dois estilos de organizações, o controle existe, diferindo, entretanto, em suas formas. Na primeira, o controle liga-se ao poder gerencial. Na segunda, o controle não é função da alta gerência, mas de todos, uma vez que todos participam não só do controle mas também de outros processos organizacionais, a exemplo do planejamento, que faz a diferença no estilo organizacional.

2.11 Remuneração

A administração científica combinava a descrição cuidadosa de cargos e a mensuração do resultado com o uso do incentivo salarial. Contudo, ao longo dos anos, a pesquisa no campo das Relações Humanas e da Ciência Comportamental revelou que as pessoas são fortemente influenciadas por dois outros tipos de recompensas. A esse respeito, estudos de HAMPTON (1992: 522) sugerem:

“Primeiro, as satisfações sociais que decorrem do fato de ser aceito pelos colegas de trabalho podem ser tão fortes que os trabalhadores, em alguns casos, chegarão a restringir sua produção, a despeito dos esforços da administração, por meio de incentivos monetários para levá-los a produzir mais. Segundo, a mudança nas características do trabalho em si, por meio do enriquecimento de cargos em alguns casos faz aumentar a motivação e a produtividade onde o pagamento não conseguiu.”

Como consequência desses resultados, a importância do dinheiro como motivador único da produtividade começou a ser questionada e a remuneração por cargos (na forma de salários e vantagens) passou a exigir uma administração mais sistemática, o que HAMPTON (1992) denomina de “administração de compensação” exercida no campo da Administração de pessoal. Seu exercício pressupõe a utilização de técnicas básicas de compensação, a exemplo da análise de cargos, avaliação de cargos e levantamentos de remuneração, técnicas essas que ajudam a estabelecer critérios de justiça para os cargos de uma organização.

Dependendo do contexto em que uma organização se insere, a remuneração pode ser considerada baixa, e alta. Pode ser baixa, quando a procura de empregos excede a oferta e, ao contrário, a remuneração pode ser considerada alta, quando oferta e procura por emprego se equiparam ou quando a oferta for maior do que a procura.

A remuneração fixa foi um produto do início do século XX para compensar o trabalho rotineiro e repetitivo dos funcionários em um tempo de estabilidade e de permanência. Era um tempo em que tudo se repetia indefinidamente.

O mundo mudou e as organizações também, os valores e necessidades das pessoas estão migrando para programas de remuneração flexível e variável, capazes de motivar, incentivar e mexer com o interesse das pessoas.

A remuneração fixa ainda predomina na maioria das organizações. Porém, em uma era de competitividade, a remuneração fixa tornou-se insuficiente para motivar e incentivar a se obter um comportamento proativo, empreendedor e eficaz na busca de metas e resultados. A partir desse entendimento, CHIAVENATO (1999: 250), apresenta os prós e contras da remuneração fixa e variável, o que está sistematizado na ilustração seguinte:

QUADRO VII - Remuneração fixa e variável: potencialidades e restrições

REMUNERAÇÃO FIXA		REMUNERAÇÃO VARIÁVEL	
POTENCIALIDADES	RESTRICÇÕES	POTENCIALIDADES	RESTRICÇÕES
<ul style="list-style-type: none"> • Facilita o equilíbrio interno (coerência de salários dentro da organização) e o equilíbrio externo (coerência dos salários da organização com os do mercado). • Homogeniza e padroniza os salários dentro da organização. • Facilita a administração de salários e seu controle centralizado. • Permite uma base lógica e racional para a distribuição dos salários. • Focaliza a execução das tarefas e a busca da eficiência. • Afeta diretamente os custos fixos da organização. 	<ul style="list-style-type: none"> • Não apresenta motivação intrínseca. • Não incentiva o espírito empreendedor nem aceitação dos riscos e responsabilidades. • Funciona como elemento de conservação da rotina e do <i>status quo</i>. • Remunera as pessoas em função do tempo disponibilizado e não pelo desempenho ou pelo alcance dos resultados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ajusta a remuneração às diferenças individuais e ao alcance de metas e resultados. • Funciona como motivação intrínseca dando ênfase a auto-realização pessoal. • Premia o bom desempenho e incentiva o desempenho excepcional. • Focaliza os resultados e o alcance dos objetivos. • Permite a auto-avaliação. • Estabelece uma remuneração adicional e contingencial. • Não produz impacto sobre os custos fixos da organização. 	<ul style="list-style-type: none"> • Desmonta a administração salarial. • Altera as estruturas salariais lógicas e rigidamente estabelecidas, instalando a contingência em função do desempenho. • Quebra a isonomia dos ganhos dentro da organização. • Reduz o controle centralizado dos salários. • Pode provocar queixas dos funcionários não beneficiados e possíveis pressões sindicais.

Fonte: CHIAVENATO: 1999:250

A perspectiva de McLAGAN e NEL considera a remuneração como um valor muito pessoal e que pode representar o exercício da autoridade em uma organização. A esse respeito, esses estudiosos assim se posicionam:

“As pessoas encaram a remuneração como um retorno de seu valor individual e do que é valorizado em seu trabalho. Se as pessoas se sentirem manipuladas pelo sistema de remuneração ou se não estiverem realmente comprometidas com os valores que ele deve apoiar, poderão subvertê-lo de acordo com seus próprios interesses.” (MCLAGAN e NEL, 2000: 63).

Diante dessas considerações, resta observar que a remuneração, apesar de seu caráter de valor individual, tem também sua repercussão no imaginário coletivo, podendo encorajar ou desestimular a participação. Daí a importância que o sistema de remuneração desempenha nas formas de relacionamento que se desenvolvem em uma organização. Na opinião de McLAGAN e NEL (2000), se os sistemas de remuneração forem “dissimulados e manipulativos”, se recompensarem a competição e punirem os erros, e se a organização possuir poucas ou nenhuma outra fonte de retorno e recompensa, a remuneração, nesse estilo, estará favorecendo o autoritarismo. Ao contrário, se ela “encorajar o trabalho em equipe e o aprendizado”, se manifestar evidente relação com o sucesso global da empresa e seus clientes, será fonte de estímulo à participação.

3 OS CAMINHOS DA PESQUISA

Todo trabalho de pesquisa, notadamente quando investiga pessoas e suas relações, traz como exigência o envolvimento com o problema analisado e o compromisso com a validade e a utilização dos resultados.

A história humana e a evolução da ciência e da tecnologia têm servido para mostrar que a relação do conhecimento com o real pode e deve ser postulada. Todo conhecimento vincula-se a necessidades reais, que, juntamente aos conhecimentos e suas aplicações, formam um só todo.

O conhecimento é parte da vida. Admitir isto pressupõe igualmente assentir na idéia de que a produção desse conhecimento não pode ser fria, distante e neutra, tampouco que seja este o caminho que define o critério de verdade.

A decisão pela temática da gestão compartilhada na Sefaz-CE, não se deu por acaso, não se constituindo em fato isolado do cotidiano, nem está isento de determinações antecedentes. Portanto, este estudo não começa nem termina aqui. Seu propósito se relaciona a mais de dez anos de experiência profissional ocorrida no interior da Secretaria da Fazenda, tempo de vivências em mudanças gerenciais significativas, por vezes conflitivas e desanimadoras, mas, sempre desafiadoras.

Prevalecendo o sentido do desafio, cada mudança gerencial verificada na SEFAZ reforçava a necessidade de enfrentar algum tipo de realização que superasse a sensação de impotência que, por vezes, a pesquisadora experimentava ao perceber que as perspectivas compartilhadas nem sempre assumiam as formas pretendidas.

Foi a partir da vontade de buscar referencial teórico para melhor compreensão da prática profissional que se decidiu estudar o tema da gestão compartilhada na Sefaz-CE.

3.1 A Opção metodológica

A abordagem selecionada para esta pesquisa tem como referencial metodológico o estudo de caso, com apoio na concepção dinâmica da realidade e das relações dialéticas, entre conhecimento e ação, entre teoria e prática. São privilegiadas, portanto, experiências práticas, processuais, históricas e a análise contextualizada.

Essa opção metodológica está baseada na proposta feita por OLIVEIRA (2000), o qual sistematiza a elaboração de estudos de caso em administração de empresas.

Vários pontos em comum podem ser elencados a partir da proposta metodológica desencadeada nesses estudos. Da leitura empreendida para a compreensão do método de estudo de caso, foi possível identificar que, para esse método, “não há regra estabelecida... Tampouco existem procedimentos férreos para reduzir uma análise de caso” (OLIVEIRA, 2000:17).

Com base nessas considerações, reuniu-se alguns elementos para compor essa proposta. Compartilhou-se a flexibilidade do método e a utilidade que esse tipo de estudo oferece para o profissional que esteja envolvido na análise de uma organização, com o compromisso de nela identificar pontos fortes e fracos para recomendar ações de reforço ou aperfeiçoamento.

Diante da flexibilidade do método de estudo de caso, decidiu-se estruturar essa pesquisa sobre o tema: “Desafio da gestão compartilhada na SEFAZ-CE em quatro momentos: histórico; base teórica; o método; a análise dos dados levantados”, enfim, como considera OLIVEIRA: “Cada caso é um caso e tem seu próprio conjunto de pontos, de necessidades analíticas e alternativas de ação” (OLIVEIRA, 2000: 21).

Essa pesquisa se estrutura portanto na perspectiva de se abarcar um conjunto de informações e referencial teórico para uma análise que ultrapassa a

compreensão unilateral do caso, pelo envolvimento de outros servidores participantes do processo de mudanças gerenciais vivenciadas na SEFAZ-CE.

3.2 Tipo de Pesquisa

Já não restam dúvidas da importância da pesquisa em Ciências Sociais. Parece também existir consenso entre estudiosos acerca do fato de que:

“As ciências são parcelares, são também abertas, constantemente questionando, sempre em busca de novos métodos, de novos conceitos, de novos meios de investigação e de verificação.” (BRUYNE et alii, 1986: 26).

Nesta perspectiva, é possível ao pesquisador em Ciências Sociais a opção pelo método de investigação, desde que construa rigorosamente os objetos de conhecimento e os protocolos que utilizará na investigação pretendida. “O conhecimento científico só merece este nome se foi elaborado segundo as regras da metodologia científica” (BRUYNE et alii: 1986:27).

Só a pesquisa científica permite garantir um conhecimento fiel sobre a realidade que se deseja desvendar. Mas é pertinente lembrar que a prática científica não é redutível a uma seqüência de operações, de procedimentos necessários e imutáveis e de protocolos codificados. Essa concepção repousa sobre o rigor burocrático e contradiz o entendimento de que a complexidade das problemáticas em Ciências Sociais exige interpretações e voltas constantes entre os pólos epistemológico, teórico, morfológico e técnico que o pesquisador selecionou para trabalhar na pesquisa.

Enfim, compreendendo o sentido da pesquisa científica, desenvolve-se este estudo, adotando-se uma concepção de metodologia “como um conjunto de técnicas, aplicando-se seqüencialmente na cronologia de uma pesquisa” (BRUYNE et alii: 1986:30). A partir deste entendimento, a concretização deste estudo envolve

pesquisas do tipo bibliográfico, documental e de campo. Essas tipologias têm uma afinidade nítida com a pesquisa qualitativa, para edificar um quadro conceitual, cujos elementos quantitativos levantados servem de base para a análise descritiva da realidade que expressam.

A pesquisa bibliográfica empreendida trouxe elementos para fundamentar a compreensão em torno de categorias essenciais às discussões suscitadas. Foi a partir de estudos e pesquisas previamente formuladas por diferentes teóricos (clássicos e contemporâneos) que se encontrou referencial para fundamentar argumentos e formular pensamentos sobre cada tema em debate.

A pesquisa documental constitui, neste estudo, outro elemento imprescindível por viabilizar o resgate histórico da criação e das transformações vivenciadas pela Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará, como também possibilitou o recorte sobre o aparato legal que definiu o procedimento de arrecadação tributária no Estado, com destaque para diferentes modelos da gestão assumidos ao longo do percurso histórico investigado.

A pesquisa de campo ensejou uma reflexão acerca do atual modelo de administração da SEFAZ. Ela foi estruturada a partir de um questionário já validado por McLAGAN e NEL (2000), cujas questões tiveram algumas categorias adaptadas à realidade investigada, uma vez que o questionário original destina-se a pesquisa junto a trabalhadores no campo das empresas privadas.

A pesquisa de campo, associada às demais (bibliográfica e documental), enriquece esta análise para a abordagem prática que se vai concretizar na participação dos servidores selecionados para compor a amostra pesquisada.

Ressalta-se que os três diferentes tipos de pesquisa aqui propostos não se fizeram de modo estanque, mas se inter-relacionaram como elementos que se fundem para alicerçar cada categoria, os temas, os capítulos, de per se.

Enfim, a inter-relação dos estudos e pesquisas, configuram cada parte do todo que se materializa na elaboração deste ensaio.

3.3 Área de abrangência

A pesquisa de campo se realiza em 20 (vinte) unidades da Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará, em Fortaleza – Sefaz-CE, delimitando-se a abrangência deste estudo em Fortaleza, onde o quadro de servidores corresponde ao universo de 875 (oitocentos e setenta e cinco) pessoas.

3.4 Os Sujeitos investigados

Em Fortaleza, o quadro de servidores da SEFAZ corresponde ao universo de 875 (oitocentos e setenta e cinco) pessoas, das quais 113 [cento e treze (13%)] ocupam cargos comissionados e 726 [setecentos e vinte seis (87%)] não exercem, no momento, nenhuma gerência.

Desse universo, definiu-se, com base em validade estatística, trabalhar com uma amostra de 215 (duzentos e quinze) pessoas, que representam 24,57% do total de servidores lotados em 20 unidades de Fortaleza, estando distribuídas entre elas, de acordo com a participação percentual de servidores lotados em cada unidade.

A definição da amostra se deu a partir do seguinte fórmula:

$$n = \frac{Z^2 * N * p * q}{[(N - 1) * e^2 + Z^2 * p * q]}$$

Onde:

Z= abscissa da curva normal (variável reduzida da distribuição normal padrão), assumindo o valor de 1,685 para um nível de confiança de 90%, que é a probabilidade de ocorrência de um determinado evento. Esse fato significa que, para cada 100 amostras escolhidas, em 90 delas as estimativas apresentadas são estatisticamente compatíveis com a realidade do universo;

N = número de elementos da população = 875;

p = percentagem populacional de um determinado atributo ou defeitos ou irregularidades = 0,5

q = $1 - p = 0,5$

e = erro de estimativa admitido. Em todo processo amostral, está sempre embutido um erro de estimativa, que expressa o grau de precisão da amostra = 5%.

Ressalta-se que a amostra selecionada cobre o total dos 20 (vinte) unidades da estrutura da SEFAZ em Fortaleza, estando distribuída entre elas, de acordo com a participação percentual de servidores em cada unidade.

3.5 Instrumental utilizado

O questionário utilizado nesta pesquisa de campo foi validado por McLAGAN e NEL (2000), constituindo um instrumento capaz de avaliar organização, fazendo um paralelo entre padrões de exercício de práticas autoritárias e participativas.

Antes de sua aplicação, realizou-se pré-teste, atividade essa que contribuiu para desvendar as dúvidas e possíveis falhas no texto original, que poderiam vir a comprometer a qualidade dos resultados a alcançar. O pré-teste motivou adaptações do texto original à realidade que se pretendeu investigar.

O instrumental comporta um exercício que incorpora nove categorias, quais sejam: valores; estruturas; liderança; processos gerenciais; informação; relacionamentos; competências; controles e remuneração. Essas categorias estão conceituadas no desenvolvimento deste estudo e cada uma delas corresponde aos objetivos desta investigação que, de modo geral, tem a perspectiva de reunir elementos que possibilitem estudar a organização SEFAZ, identificando se as práticas gerenciais convergem para o estilo participativo ou autoritário.

Cada categoria – valores, estruturas, liderança, processos gerenciais, informação, relacionamentos, competências, controles e remuneração – conta com

cinco itens. Para cada item seria atribuída escores de 0 (zero) a 10 (dez) distribuídos na Coluna A e Coluna B de acordo com a avaliação do servidor investigado.

O instrumental utilizado na pesquisa resguarda validade técnica e foi aplicado junto à amostra selecionada, qual seja: 215 (duzentos e quinze) pessoas, que correspondem a 24,57% do total de servidores lotados nas 20 (vinte) unidades da SEFAZ em Fortaleza.

A sistematização dos dados foi possível pela utilização do sistema "ACCESS". Para tanto, os questionários foram digitados; cada questão foi tabulada, e por escores, chegou-se à frequência simples e também à frequência acumulada, o que valorizou o cálculo da média atribuída a cada questão e, por fim, à soma das médias, sendo possível, com base nessa sistematização, proceder-se à análise dos dados quantitativos, fazendo-se a leitura da qualidade que expressam.

4 O CASO DA SEFAZ-CE.

O mundo contemporâneo desafia as organizações a promoverem ajustes aos processos gerenciais, exigindo à quebra de paradigmas e a assimilação de novos fundamentos para que possam fazer frente a fenômenos tais como a globalização, a flexibilidade, às inovações, a participação, dentre outros.

Para o setor público, os desafios organizacionais não diferem daqueles impostos ao setor privado.

Neste texto, o foco da atenção se volta para a experiência de reestruturação vivenciada pela Sefaz-CE. Consiste em um resgate histórico da instituição, tomando-se como referência estudos de Costa e os exemplares do “Jornal SEFAZ Novo Tempo”, por constituir material de pesquisa que incorpora fatos descritos pelos próprios servidores.

4.1 Experiência de reestruturação

Estudos de COSTA (1993:2) revelam que “o primeiro órgão arrecadador do Estado foi instalado em 1717, na administração de Bernardo Manoel de Vasconcelos, então presidente da Capitania do Ceará. Anos depois, portanto, em 1809, a junta Real da Fazenda teve sua sede instalada à rua Sena Madureira, n.º 142, em Fortaleza, antiga residência dos governadores. Essa situação se manteve até 1831, quando a Lei Imperial de 04.10.1831 extinguiu a junta e criou, para substituí-la, a Tesouraria da Fazenda”.

São as primeiras mudanças que os anais da História do Ceará registram no órgão arrecadador do Estado.

Em 1891, com a promulgação da Constituição Política do Ceará, o órgão arrecadador do Estado vivencia novas transformações e passa a se denominar “Secretaria dos Negócios da Fazenda”.

No ano de 1926, aconteceu a inauguração do prédio que serviu de sede para essa organização, desde os primeiros anos do século XX, até hoje.

Por esse tempo, a estrutura administrativa da Secretaria da Fazenda foi oficializada através do Decreto n.º 946, de 20/11/1926, com a seguinte composição: Despesa; Contabilidade; Tesouraria; Procuradoria Fiscal; Fiscalização e Arquivo. Nos municípios, funcionavam as mesas de rendas, coletoria e postos fiscais.

Com o decorrer do século XX, outras mudanças sucederam na estrutura administrativa da Secretaria da Fazenda, tendo sido significativas a reforma dos serviços contábeis em 1941 e a reestruturação da Procuradoria Fiscal em 1943.

Todas essas mudanças aconteceram ao mesmo tempo em que o Estado do Ceará se desenvolvia e ampliava seu potencial de arrecadação. A esse respeito, COSTA (1993: 2), considera:

“... da fase provincial até meados dos anos 50, prevaleceu na história da arrecadação estadual uma visão empírica e intuitiva e sua função basicamente restringia-se a arrecadação de tributos estaduais.” (COSTA;SEFAZ NOVO TEMPO:ABRIL 1993:2).

Ninguém melhor do que um ex-fazendário para resgatar a história dessa instituição. Nesse sentido, vale lembrar Carlos Alberto Mendonça, mais conhecido entre seus antigos companheiros de trabalho como “Major”. Ele ingressou na

Secretaria em 1950 e trabalhou até 1988. Ele diz, como funcionava, naquela época (anos 50) a arrecadação no Ceará:

“Naquela época cobrávamos o imposto sobre venda e consignações, que incidia sobre a comercialização de mercadorias. O pagamento era feito por verbas (expedição de talões) ou através de taxas. Esse imposto representava cerca de 80% de nossa arrecadação. Tínhamos também o imposto sobre o gado abatido. Sua cobrança era muito difícil. Havia uma proliferação das chamadas “moitas” e, em determinadas ocasiões tínhamos que cobrar o imposto acompanhados de soldados de polícia, ou então montávamos verdadeiras patrulhas nas madrugadas para fazer apreensão de gado abatido irregularmente.” (MENDONÇA; SEFAZ NOVO TEMPO: ABRIL 1993: 4 – 5).

Nos anos 1950, de acordo com a realidade desse tempo, o balancete na Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará era feito a mão, tão artesanal quanto a atividade mais fiscalizada: a matança de boi na “moita”.

O Programa de Ação Econômica do Governo Brasileiro – PAGE (1964-1966), redigido em 1964, foi marcado pelas características da interrupção histórica de março de 1964, repercutindo em todo o País. Esse plano descreve as diretrizes do então presidente Castelo Branco para a Nação. Dentre outras, propunha acelerar a modernização da estrutura social e econômica pela implantação de reformas.

Concomitante às transformações que se verificaram no País, o governo do Estado do Ceará experimentou, sob o comando do Coronel Virgílio Távora, acentuadas transformações, dentre elas, a modernização da Secretaria da Fazenda, quando então estava à frente da Pasta o General Edson Ramalho, num período de ditadura, época marcada pelo clima de hostilidade entre o fisco (coletoria e comissão fiscal) e os empresários instalados em diferentes pontos do Estado.

Novas mudanças são anunciadas no início dos anos 1970. Com a queda do Ato Institucional n.º 05, os ventos da democracia começam a circular, anunciando a liberdade de imprensa.

As repercussões das diretrizes nacionais interferem no domínio do

Governo do Estado e a Pasta fazendária passa por mudanças significativas em seu arcabouço diretivo, apontando para a tendência ao aperfeiçoamento da máquina arrecadadora.

Assim, a Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará, nos anos 1970, apresentava, de acordo com o modelo gerencial usado na época, uma estrutura administrativa de estilo piramidal, nela distribuídos seqüencialmente, de acordo com o grau de comando, o Gabinete do Secretário, logo abaixo sua assessoria e seis coordenações gerenciais: Administração; Despesa; Receita; Tributação; Fiscalização e um Centro de Informações Econômico-Fiscais, no intermediário da pirâmide, o Conselho de Contribuintes, Inspetoria de Finanças e, na base, 14 delegacias regionais e respectivas coletorias e postos fiscais.

Entre 1971 e 1975, o Estado do Ceará foi governado pelo então Coronel César Cals de Oliveira Filho e secretariava a Fazenda o Sr. Josberto Romero de Barros. O cenário institucional que vigorava nessa época foi descrito pelo então Secretário da pasta:

“Quando assumi a pasta, tinha como missão ajustar a economia abalada pela seca de 70 e fragilizada pela revolução política de 1964. O que existia era uma elite de duas ou três pessoas que dominavam tudo.” (BARROS: SEFAZ NOVO TEMPO: maio 1993: 05).

Como se pode observar através desse depoimento, o estilo administrativo era hierárquico e autoritário. Essa afirmativa sugere ainda que, a esse tempo, a restrita gerência no comando da organização “SEFAZ” não se detinha em integrar todos os recursos internos disponíveis, o que hoje é indispensável; o poder limitado a poucos gerentes sugere que os demais servidores exercitavam a obediência e ficavam limitados em suas tarefas, desconhecendo o processo como um todo. Essas são algumas características da administração de estilo tradicional.

O então secretário Josberto Romero de Barros refere ter acabado com o “monopólio” de poucas pessoas no comando da SEFAZ, distribuindo funções entre

um setor de tributações, outro de fiscalização e finalmente de arrecadação. Ainda segundo o ex-secretário, “passava-se um mês para saber quanto o Estado tinha arrecado” (SEFAZ NOVO TEMPO: maio 93:5). Tudo isso indica uma prática morosa, manual, artesanal, bem característica do estilo tradicional de gerenciar negócios no passado.

Para mudar essa situação, o Secretário da Fazenda dessa época refere ter montado um esquema capaz de obter dados sobre a receita estadual nos três primeiros dias de cada mês, o que indica um sinal de esforço no sentido da modernização da máquina administrativa.

Também consta que, naquele período, o pagamento do salário dos servidores públicos estaduais atrasava todo mês e o Estado estava sem crédito. Tal situação gerava constrangimentos e a necessidade de uma reforma geral, inclusive no quadro de pessoal para modificar essa realidade.

Até os anos 1970, a SEFAZ-CE não dispunha, efetivamente, de um cadastro de contribuintes. Havia setores destinados a conceder inscrição aos contribuintes que faziam manualmente os registros nos livros fiscais (registro de entradas, registro de saídas e registro de inventários). A rigor, a SEFAZ-CE não tinha um controle total dos contribuintes.

Para efeito metodológico, passa-se a destacar os fatos mais recentes, a partir dos anos 1980, que ilustram as mudanças vivenciadas pela SEFAZ-CE.

Os anos 1980, são marcados pelos movimentos em torno da nova Constituição e, a partir de 1988, depois de promulgada, a Carta Constitucional impõe significativas mudanças para a gestão pública no País. Em destaque, os fatos mais significativos para a Secretaria da Fazenda, a seguir delimitados.

Em abril de 1987, Tasso Jereissati assumiu, pela primeira vez o governo do Estado do Ceará, efetivando mudanças radicais na gestão da coisa pública em todos os setores da administração estadual. Com o “*slogan*” de “Governo das

Mudanças”, de fato essa foi a lógica que orientou o secretariado estadual para que promovesse mudanças consideráveis em todas as pastas governamentais.

- Esteve à frente da pasta Francisco José de Lima Matos.
- Como parte das mudanças administrativas na gestão pública do Estado, foram criadas subsecretárias em todas as pastas, e, em 28 de agosto de 1987, João de Castro e Silva foi nomeado o primeiro subsecretário da Fazenda, tendo colaborado ativamente na concepção e execução das medidas que resgataram a tradição e o conceito da SEFAZ, promovendo sua recuperação financeira.
- A nova Constituição Federal exige mudanças na estrutura de tributação dos estados brasileiros. No Ceará, a adequação a essas mudanças se formaliza através das leis 11.530 e 11.532, ambas editadas em 1989.
- Para viabilizar maior agilidade ao controle da ação fiscal, a SEFAZ implantou, em 1987, o Projeto Cometa, um aliado ao trabalho de arrecadação e fiscalização de mercadorias em trânsito. O Projeto teve quatro funções básicas: registrar as entradas, as saídas, o trânsito livre e as operações internas das mercadorias em circulação. Trata-se de um sistema cuja tarefa consiste em digitar no computador as mercadorias que entram e saem do Estado.

No início dos anos 1990, os elementos disponíveis para análise do processo mudancista vivenciadas pela SEFAZ-CE, sugerem que a organização estava interessada em promover o reconhecimento do servidor público junto à sociedade cearense, pela campanha de valorização das atividades fazendárias, bem como pela visibilidade aos trabalhos desenvolvidos por seus servidores.

Ao mesmo tempo, interessava reduzir custos e aumentar a arrecadação e como medida nesse sentido, o governo promovia o “enxugamento” da “máquina administrativa”.

Em 1991, o Ceará tinha novo Governador, Ciro Ferreira Gomes, o qual manteve e incrementou as mudanças gerenciais iniciadas no governo de Tasso Jereissati. Assume a pasta o Secretário João de Castro e Silva.

Em 18 de janeiro de 1991, foi editado o novo regulamento do ICMS.

Daquela data, até hoje, um elevado número de novos atos foram expedidos, revogados, acrescentando e alterando o texto básico do regulamento.

Ainda em 1991, toda a administração estadual centralizada e descentralizada passa a compor o SIC – Sistema Integrado de Contabilidade, cujo objetivo é acompanhar a execução financeira e patrimonial dos órgãos da administração direta e indireta do Estado, à exceção das empresas públicas e das sociedades de economia mista.

Em 1993, o Estado comemorava o centenário da Secretaria da Fazenda. Na ocasião, o Governador Ciro Ferreira Gomes e o então Secretário da Fazenda, João de Castro e Silva, apresentaram à sociedade ampla programação comemorativa, de caráter educativo, uma vez que incentivavam a população a exigir a Nota fiscal de compras, exercendo prática de cidadania, contribuindo para ampliar a arrecadação estadual e, desta maneira, viabilizar ao governo do Estado a criação e manutenção de projetos sociais destinados à população cearense de mais baixo poder aquisitivo.

No seu centenário, a SEFAZ-CE, tinha um quadro de 1.657 servidores, assumindo a missão de “trabalhar para a construção de um novo tempo. De um Ceará saneado, livre das distorções sociais e econômicas que imperam no Brasil” (SILVA:SEFAZ NOVO TEMPO: março 1993: 2)

É, portanto, em 1993, cem anos após sua criação, que a SEFAZ-CE coloca em seu discurso mudancista a valorização do servidor. Nessa perspectiva, o então secretário, João de Castro e Silva, argumenta:

“Hoje dispomos de servidores perfeitamente integrados e qualificados com a visão mais pragmática e futurista do papel da SEFAZ...o servidor, não é apenas o principal, mas o maior valor, porque máquinas e computadores nos podemos licitar a qualquer hora e comprar. Mas o servidor fazendário treinado, compreendendo o papel da Secretaria, informado sobre a legislação tributária, integrado com o objetivo do governo, atuando realmente no sentido de fazer a SEFAZ tudo isso não é fácil. Temos plena consciência de que a produção de um servidor fazendário requer tempo e um investimento elevado.” (SILVA:SEFAZ NOVO TEMPO: março 1993:2).

Esse discurso expressa o reconhecimento da importância dos recursos humanos na organização. Nele estão ressaltados os conceitos de treinamento, informação, integração, produção e investimentos, todos eles relacionados à figura do servidor e de seu compromisso institucional. Revela a preocupação com o indivíduo, mas ainda não está clara a noção de grupo, de equipe, nem de envolvimento com o planejamento, com tomadas de decisão, controle, enfim, com os preceitos da gerência participativa.

Outra matéria que também vale destacar é o discurso do assessor de Imprensa da SEFAZ, em 28 de setembro de 1993, dia que marca o 1º Centenário dessa instituição, o qual comenta:

“Quem vê a Secretaria da Fazenda hoje, bem posicionada estrategicamente nas decisões de Governo, moderna no uso de muitas concepções modernas e modelo reconhecido por outras congêneres do país, mal suspeita o que pode estar por trás de suas páginas passadas...Seja como for fiquem certos, os nossos antepassados de então faziam história, ajudavam a construir um país, a formar um povo de todas as raças exercendo a função quase missionária e perigosa de cobrar impostos...comemorações à parte, manda a prudência, porém, que os efeitos positivos amealhados sejam encarados como uma via de transposição, passagem, que leva a outras construções e a purificação perene de nossa missão. Mesmo porque temos de admitir corajosamente: essa “senhora” centenária ainda tem contradições em demasia a remover.” (PEREIRA:SEFAZ NOVO TEMPO setembro/outubro 1993: 10).

Ainda no ano de 1993, podem ser destacadas as seguintes ações:

- SEFAZ-CE publica uma portaria extinguindo as coletorias estaduais que não alcançaram o perfil de arrecadação estabelecido pelo Decreto nº 22.369 de 04/02/93. Por força deste decreto, foram desativadas, em todo o Estado, 53 coletorias.
- Contraditoriamente, ao mesmo tempo em que a SEFAZ extinguiu coletorias abria concurso público para a função de auditor fiscal. Para o concurso se inscreveram cerca de 2.900 candidatos com vistas ao preenchimento de 120 vagas. Do concurso realizado, 148 candidatos foram aprovados. Aos concursados foram ensejados treinamento e cursos com o objetivo de capacitá-los para o exercício das atribuições inerentes à função.

- Em maio de 1993, o Estado do Ceará foi escolhido para sede do III Encontro Nacional de Órgãos Julgadores de Segunda Instância em Processos Administrativos Tributários, em razão do excelente conceito de que gozava a SEFAZ em todo o País como instituição-modelo em austeridade e organização.

Outro destaque que vale considerar neste estudo é o depoimento da Diretora do Departamento de Recursos Humanos – DERHU, no qual expressa a seguinte perspectiva:

“A grande responsabilidade da área é integrar seus recursos humanos às necessidades da organização, além de propiciar ao servidor oportunidades de desenvolver suas habilidades e aperfeiçoar seu empenho no trabalho, mediante a conscientização de seu papel como servidor público e em particular, como servidor fazendário.” (ROCHA: SEFAZ NOVO TEMPO março 1993: 6).

Essas considerações sugerem que a preocupação maior com as necessidades da organização prevaleciam. Os servidores, embora ainda não se destacassem como elementos participantes do processo decisório, eram chamados para se capacitar profissionalmente e satisfazer as exigências institucionais do momento.

Os discursos desse tempo sugerem dos administradores da SEFAZ um esforço no sentido de mudar a visão das pessoas. O servidor, estando desmotivado posiciona-se como sujeito passivo das mudanças e inovações tecnológicas que então se processavam. Essa idéia toma sentido nas palavras da então diretora do DERHU – SEFAZ, Clara Germana Rocha, o que se pode observar no seguinte depoimento:

“A desmotivação é muito grande em períodos de crise. Mas é nesse tipo de situação que devemos investir em treinamento, estimulando os funcionários a se desenvolverem na profissão e a subirem na hierarquia da instituição, observando o princípio da competência.” (ROCHA: SEFAZ NOVO TEMPO: março 1993: 6).

A desmotivação dos servidores talvez possa ser entendida pelos antagonismos entre os objetivos da organização – como lucro, produtividade,

eficácia, maximização da aplicação de recursos físicos e financeiros, redução de custos – que eram incompatíveis com os objetivos das pessoas – como melhores salários e benefícios, conforto no trabalho, condições de lazer e desenvolvimento, participação e progresso pessoal.

O período de crise, era financeira e sua consequência imediata era a sonegação de impostos, refletindo diretamente nos resultados de arrecadação da SEFAZ. Para fazer frente a esse desafio, promoveu-se o I Seminário sobre Integração Fiscal no Combate à Sonegação, com o objetivo de favorecer a integração de tributantes da União, do Estado e dos municípios, no combate a prática de evasão fiscal e na melhoria dos mecanismos de arrecadação tributária com rapidez e qualidade. Na abertura do evento, o Governador Ciro Gomes alertou: “A crise financeira não é desculpa para sonegação” (FERREIRA: SEFAZ NOVO TEMPO agosto/setembro 1993: 8).

Outra ação inovadora registrada em 1993 foi o Plantão Tributário da Secretaria da Fazenda, um serviço oferecido aos contribuintes para tirar dúvidas no âmbito do Direito da legislação tributária.

Em novembro/93, com o falecimento do então Secretário João de Castro e Silva, assume o cargo Frederico José Pereira de Carvalho, que permaneceu até março/94.

Mesmo com destaque no cenário nacional, a SEFAZ não se acomodou na busca da melhoria permanente de seus objetivos e prestação de serviços a clientes internos e externos, já se preocupando com o estabelecimento de sua visão de futuro, e utilizando como estratégia ferramentas da qualidade total. Ações em conjunto foram desdobradas nos anos de 94/95: criação de um sistema de leitura orientada; aquisição de vídeos educativos enfocando a qualidade e a constituição da videoteca e participação de servidores em cursos de especialização na área da qualidade.

Em setembro de 1993, durante três dias, aconteceu um seminário denominado de QUALPLAN, com o objetivo de sensibilizar as pessoas sobre qualidade total, o que resultou na elaboração do documento, ensejando a estruturação de um programa específico, que passou a denominar-se PROMOFAZ,

instituído pela Portaria nº620/94, de julho de 1994, e na definição dos 14 (quatorze) macroproblemas da SEFAZ.

Estavam lançadas as bases para a mudança nos valores organizacionais, uma vez que se abriam espaços para a participação de servidores.

Segundo BRAGA,

“A partir daí, devemos trabalhar a otimização dos processos; a aplicação da pesquisa de clima organizacional; identificando os anseios do corpo funcional.” (BRAGA: SEFAZ NOVO TEMPO dezembro/94 – janeiro/95: 12).

Na primeira fase do Programa, foram formados grupos de trabalho que passaram por treinamento, com cursos na área comportamental e conceitual das ferramentas utilizadas na qualidade.

Na trajetória de mudanças vivenciadas pela SEFAZ-CE, registra-se que, abril de 1994, Pedro Brito do Nascimento foi empossado Secretário da Fazenda pelo governador Ciro Ferreira Gomes, dando início aos projetos de qualidade e de planejamento estratégico. O então secretário se apresenta com o seguinte discurso:

“Quanto se fala em “Qualidade Total”, visa-se a satisfação dos nossos clientes, ou seja, contribuintes e público interno, funcionários e prestadores de serviços. Entendo que a Qualidade ainda que seja uma iniciativa da instituição, começa no ser humano, através do desenvolvimento pessoal que deve ser estimulado e buscado por cada indivíduo. Somente a motivação instiga o funcionário a procurar o auto-desenvolvimento. A organização compete das condições para que isso aconteça como condição natural do processo.” (NASCIMENTO: SEFAZ NOVO TEMPO junho/julho 1994: 06).

O País vive o tempo do “real”. A nova moeda provocou uma série de alterações, necessárias à nova realidade econômica e também fisco-tributária.

Como parte do processo de mudanças da Fazenda, são criados, informalmente, no ano de 1994, o Núcleo de Serviço Social e o Núcleo de

Comunicação Interna, inseridos na estrutura ao Departamento de Recursos Humanos – DERHU. O Núcleo de Comunicação Interna tem por objetivo estabelecer um fluxo das informações internas e fomentar a melhoria das relações de trabalho, em parceria com o Serviço Social, visando à integração e à valorização do servidor fazendário.

Em janeiro de 1995, o governador eleito, Tasso Ribeiro Jereissati, volta ao comando da Administração estadual, encontrando, desta feita, um cenário diferente daquele com o qual se havia deparado quando assumiu pela primeira vez o Governo do Ceará.

Assume o cargo de Secretário da Fazenda o Sr. Ednilton Gomes de Soárez e expressa seu ponto de vista acerca da instituição com os seguintes argumentos:

“Encontrei uma Secretaria muito bem estruturada, não só em termos de equipamentos mas, principalmente, de pessoal...Encontramos, para nossa surpresa, o Programa de Qualidade Total – PROMOFAZ, antecipando-se aqueles princípios estabelecidos pelo Governador Tasso Jereissati, objetivando prestar bons serviços à comunidade.” (SOAREZ: SEFAZ NOVO TEMPO fevereiro/março: 1995: 07).

Em fevereiro de 1995, o jornal Informativo da SEFAZ, dirigiu-se aos servidores com a seguinte matéria:

“A SEFAZ, com o objetivo de tranquilizar os servidores a serem alcançados, pelo redimensionamento da estrutura dos cargos comissionados, informar que, atendendo as recomendações governamentais, encaminha à Secretaria da Administração, proposta de reestruturação organizacional.”

Essa comunicação sugere, em suas entrelinhas, que, no período, os servidores fazendários viviam clima de insegurança no trabalho. Na verdade a proposta de reestruturação organizacional consistia em limitar as instâncias gerenciais que passariam a três níveis hierárquicos, atendendo às diretrizes traçadas, ou seja: sustentabilidade, visão de futuro; qualidade total, parcerias e descentralização administrativa.

O mês de fevereiro do ano 95 é repleto de ocorrências significativas:

- Nos dias 9 e 10, a SEFAZ realiza o Encontro de Secretárias de Fazenda e Finanças do Nordeste, traçando estratégica política em defesa dos interesses da região com vistas à reforma tributária. Na ocasião, a dívida dos estados era a grande preocupação e foi o tema que dominou as discussões, reflexo sintomático da preocupação dos titulares e técnicos fazendários no que se refere à autonomia econômica e fisco-tributária dos estados.
- Em fevereiro e março do mesmo ano, o PROMOFAZ, mediante contratação da SERH – Serviços Especializados em Recursos Humanos, implementou a pesquisa de clima organizacional na SEFAZ. Seu objetivo principal era sinalizar as áreas de maior insatisfação, ao mesmo tempo, classificar os aspectos mais positivos e, a partir de então, orientar a política de recursos humanos. Os resultados desta pesquisa só foram divulgados em 1996.

Em maio de 1995, coletorias estaduais começaram a ser desativadas. O critério seletivo que orientou essa decisão foi o Decreto nº 23.471, o qual determinava o fechamento das coletorias que não atingissem o teto de arrecadação esperado. De início, foram desativadas 30 unidades e em junho do mesmo ano, foram também desativados todos os postos centrais, com exceção daqueles situados em Fortaleza e Iguatu.

Em julho de 1995, o Governador do Estado assina e publica decreto tratando da nova estrutura organizacional da SEFAZ. Interessava tornar a máquina administrativa mais ágil e compatível com as necessidades e interesses da gestão estatal vigente. Em consequência, a estrutura da SEFAZ adquire outro perfil: os departamentos com poucos estratos hierárquicos, compartimentados em divisões com a extinção de setores e subsetores.

Ainda em consequência desse decreto, as delegacias regionais passaram a ser denominadas departamentos regionais, alterando as nomenclaturas das funções de delegado regional, diretor de departamento e de divisão que, desde então, foram transformados em gerente regional, gerente de departamento e chefe de divisão, respectivamente.

Com esse mesmo aparato legal, os Núcleos de Serviço Social – NUSECO e de Comunicação Interna – NUCOM, passaram a integrar a estrutura da SEFAZ como serviços de assessoria do DERHU. Outras mudanças estruturais verificadas foram: A Divisão de Registros Funcionais – DIREF passou a ser unidade subordinada à Divisão de Planejamento e Suprimento de Pessoal – DIPLAN. Nesse processo, outras divisões se tornaram unidades.

Ainda em 1995, numa iniciativa pioneira a SEFAZ-CE demonstra seus esforços no aperfeiçoamento da arrecadação pela implantação da Central de Cadastramento – CECAD, a primeira do Brasil, constituindo-se em um órgão inter-institucional integrando a Secretaria da Receita Federal (União), a Secretaria da Fazenda (Estado) e a Secretaria das Finanças do Município de Fortaleza, além da adesão da Junta Comercial do Estado do Ceará – JUCEC. Estava aberta a perspectiva de criação de um cadastro único de contribuintes.

A partir de outubro de 1995, o PROMOFAZ passa a ser executado sob nova coordenação, estando sob responsabilidade de Márcia Morais Ximenes Mendes. Antecederam-lhe, nessa coordenação, Luciano Braga, Soraia Victor e Clara Germana, que impulsionaram a primeira etapa do programa referente a educação e treinamento, disseminando conceitos básicos de qualidade, para alta e média gerência, e formação dos multiplicadores que, por sua vez, repassaram para os demais servidores.

A partir de então, Márcia Morais Ximenes Mendes na coordenação do PROMOFAZ, tem a missão de implantar em sua segunda fase o gerenciamento de rotina, pondo em prática a metodologia repassada nos treinamentos anteriores, prosseguindo com a realização do “Projeto de Racionalização dos Processos Burocráticos”, dentre eles, restituição de impostos; processo de informações fiscais; cadastro; julgamento de autos; parcelamento de débitos; atendimento ao público etc.

Em 29 de novembro de 1995, o PROMOFAZ, dando continuidade ao processo de implantação da “qualidade total” realizou o Seminário “A Empresa Inteligente e o Desafio de Aprender a Aprender”, reunindo 200 participantes, entre gerentes, chefes, supervisores, multiplicadores, assessores e pessoas-chave para o

processo de mudanças. Em palestra neste seminário, o professor Roberto Palominos desenvolveu tema para reflexão sobre o papel dos gerentes/chefes na administração dos processos de mudanças que as organizações enfrentam, bem como seus reflexos na motivação dos funcionários, ressaltando a importância do talento humano na empresa.

Outro evento importante, registrado em 1995, foi o Seminário “Os Sistemas de Qualidade e as Mudanças de Paradigmas na Organização”, tendo reunido 400 servidores, constituindo-se de duas palestras. Mais uma vez o Professor Roberto Palominos é palestrante e discute o tema “Qualidade: A vez das pessoas embora a teimosia dos cétricos”. Seu objetivo era apresentar os principais aspectos relacionados com a importância do envolvimento e comprometimento das pessoas na implantação da gestão de qualidade. Outro palestrante neste evento foi Rubem Myrrha, o qual desenvolveu o tema: Uma Visão Sistemática da Qualidade. Vale ressaltar que a platéia deste seminário era constituída por servidores que até aquele momento não haviam tido contato com os conceitos de qualidade total. Ao final, o PROMOFAZ realizou o 1º Seminário Pesquisa, com a intenção de medir o “*feedback*”, bem como ouvir críticas e sugestões para os próximos encontros.

Ao fim do ano de 1995, o PROMOFAZ, concluindo seu calendário de eventos para esse ano, realiza o “I Encontro de Avaliação dos Multiplicadores da Qualidade”, nos dias 26 e 27 de dezembro. Esse encontro teve como objetivos promover a integração e busca da melhoria do trabalho desenvolvido pelos multiplicadores; reflexão sobre o programa de modernização; definição do papel do multiplicador de qualidade; avaliação sobre a prática docente; revisão do planejamento didático e coleta de sugestões e opções para o acompanhamento docente.

Em abril de 1996, foi instituído um Plano de Cargos e Carreiras do Grupo Tributação, Arrecadação e Fiscalização. Este plano aumenta, substancialmente, a parcela fixa da remuneração, considerando-se que anteriormente 90% eram compostos de parcela variável, dependente de decisão gerencial, e prevê a criação de Gratificação de Aumento da Produtividade, que seria paga com base em resultados alcançados.

O ano de 1996 apresenta significativa agenda de eventos, dentre os quais destaca-se: “Seminário para Liderar Mudanças”, o qual foi divulgado entre os servidores como a marca para um novo momento organizacional, sintonizado com as novas tendências mundiais. Nesse tempo, a SEFAZ buscava inserir-se nos pressupostos da qualidade e eficiência para o próximo milênio.

O “Seminário para Liderar Mudança” foi subdividido em quatro eventos e teve à frente o consultor colombiano Francisco Gómez, que elaborou o projeto cujos encontros visavam a trabalhar com os líderes da organização desde o plano pessoal de compromisso, habilidades e disposição para a mudança até o dimensionamento, planejamento e desenvolvimento da tarefa a ser realizada.

Deste evento resultou o MASTER-PLAN, que norteou um conjunto de decisões gerais, contemplando grandes linhas de ação; a exemplo de organização (estrutura); recursos físicos; informática; recursos humanos; planejamento; comunicação e as estratégias de execução da proposta de implementação do programa de modernização.

O MASTER PLAN constituiu um marco na modernização da SEFAZ, abrangendo 59 (cinquenta e nove) projetos, com definição de passos a serem liderados e executados pelos fazendários.

Neste momento já era visível a necessidade de uma nova mudança na estrutura organizacional da Secretaria. Em 12 de outubro de 1996, o Núcleo de Execução de Jacarecanga completava dois meses de experiência como projeto-piloto implantado para testar a nova forma administrativa da SEFAZ. Os resultados apresentados eram gradativos e manifestavam melhoria ao contribuinte, redução nos procedimentos burocráticos, menor custo e maior eficiência.

O MASTER PLAN deu destaque ao “Programa de Incentivo à Cultura” no âmbito da SEFAZ, visando a atingir a melhoria do nível sociocultural dos servidores, maior integração entre os fazendários e projeção positiva da imagem da SEFAZ.

Outra inovação que emergiu em setembro de 1996 foi o Programa 5S, cuja experiência-piloto foi vivenciada pelo Núcleo de Execução de Jacarecanga.

O 5s é uma prática desenvolvida no Japão como forma de ensino de princípios educacionais que acompanham os jovens orientais durante suas vidas, tornado-se a base da qualidade total. Esse conceito foi incorporado pela cultura ocidental que reproduz os cinco pilares em que se baseia o programa 5s:

- 1 utilização: separar as coisas necessárias das desnecessárias, dando um destino para aquelas que deixaram de ser úteis ao ambiente;
- 2 ordenamento: guardar o que é necessário, de acordo com a facilidade de acesso, freqüência de uso, tipo e peso do objeto. Assim o ambiente fica arrumado, mais agradável e produtivo;
- 3 limpeza: limpar a sujeira, inspecionando para descobrir e atacar a fonte dos problemas. É também o monitoramento do ambiente, dos equipamentos e das pessoas;
- 4 saúde: conservar a higiene, tendo cuidado para que os estádios de organização, ordem e limpeza não retrocedam;
- 5 disciplina: cumprir rigorosamente as normas e tudo o que for estabelecido pelo Comitê Central responsável pelo programa.

Dando prosseguimento às atividades em ritmo de mudanças na SEFAZ, o secretário Ednilton Gomes de Soárez resolveu eleger um comitê para discussões crítica das concepções dos 59 projetos que fazem parte do MASTER PLAN. O comitê teria também a missão de homologar os projetos, validar a concepção e autorizar a implementação. Foi criada também a figura dos facilitadores, formada por servidores da ASPLAN. Uma vez validado e homologado o Projeto, o comitê deveria monitorar sua implementação e acompanhar a execução do que foi planejado.

Destaca-se, ainda, que o MASTERPLAN definiu missão, valores e visão da organização, propondo:

A MISSÃO - maximizar a receita e otimizar a despesa para o desenvolvimento do Estado do Ceará;

A VISÃO institucional

- chegar ao ano de 2002 como uma organização reconhecida pela eficácia no cumprimento de sua missão;
- satisfação dos clientes internos e externos;
- agilidade na tomada de decisões e execução das ações;
- utilização de novos métodos, ferramentas e tecnologias;
- integração do corpo funcional e incentivo ao crescimento profissional e pessoal;
- credibilidade junto à sociedade.

Os VALORES:

- um corpo funcional autoconfiante e coeso;
- uma visão compartilhada, prevalecendo o senso de equipe;
- respeito pela coisa pública;
- honestidade, ética, competência, motivação e compromisso com a organização; e
- justiça, transparência e princípios humanitários.

O Projeto 1 do “I Seminário para Liderar Mudanças / MASTER PLAN” definiu a criação de um “Banco de Necessidades” e de um “Banco de Intenções”. Esses instrumentos teriam a função de assessorar a Administração superior na lotação dos servidores na nova estrutura organizacional. A meta traçada por esse projeto era de que, até o final de novembro de 96, todos os servidores já estivessem sabendo onde iriam trabalhar.

O Novo Perfil dos Gerentes Fazendários é uma exigência provocada pelas alterações na estrutura da SEFAZ. O perfil foi norteado no Projeto 3 do “IV Seminário para Liderar Mudanças”, o qual estabeleceu critérios de seleção para gerentes de primeiro e segundo escalões. O perfil deveria levar em conta cinco dimensões: escolaridade; conhecimento e capacidade técnica; experiência profissional; habilidades e desempenho funcional. No primeiro momento desse processo, o projeto definiu o número de 200 servidores para integrar o Banco de Recursos Gerenciais – BRG, os quais deveriam participar do “Programa de Formação de Lideranças”, com

duas etapas; uma técnica e outra comportamental.. Dentre os candidatos capacitados, seriam escolhidos os ocupantes de cargos gerenciais de Diretor de Núcleo de Execução e Supervisor de Célula de Núcleo de Execução.

Em fevereiro de 1997, estava concluída a primeira etapa da Pesquisa de Monitoramento da satisfação do servidor fazendário em relação ao processo de reestruturação da SEFAZ. Tal pesquisa estava prevista no Projeto 4 do “I Seminário para Liderar Mudanças: Programa de Sensibilização para Mudanças da Estrutura Organizacional”. Esta pesquisa foi planejada, executada, sistematizada e analisada pelo Núcleo do Serviço Social. A metodologia usada para análise dos dados foi a quantitativa na parte objetiva e a qualitativa na porção subjetiva. Foi aplicada a pesquisa através de um questionário de 14 perguntas, 11 objetivas e as demais subjetivas.

A pesquisa previa amostra de 30% do universo de 1.749 servidores em atividade. Porém a aplicação do questionário se efetivou com o índice de 23,3%, uma vez que alguns não aderiram à proposta. Enfim, participaram deste estudo, 407 servidores, distribuídos entre Capital e demais município.

Algumas conclusões importantes foram extraídas deste estudo, quais sejam:

- a pesquisa constatou o quanto ainda era embrionária a participação dos servidores no processo de modernização;
- as pessoas consideravam fundamental que as mudanças fossem gestadas dentro dos valores democráticos;
- a administração precisaria promover canais mais efetivos de participação;
- o envolvimento dos servidores, seria fundamental para o sucesso das transformações; e
- o Programa precisaria assumir caráter democrático, as pessoas precisariam se sentir partes ativas do processo e não apenas receber a coisa pronta para execução.

Os maiores índices de insatisfação refletiam-se sobre os seguintes aspectos:

- desconhecimento do processo de reestruturação da SEFAZ;
- raras oportunidades de capacitação que a instituição oferecia;

- a não-socialização das informações e decisões por parte dos gerentes e chefes à equipe de trabalho;
- a participação restrita dos servidores nos destinos da organização;
- as expectativas dos servidores os quais, em sua maioria demonstraram insegurança e receio quanto ao futuro da organização e da classe fazendária, por se sentirem ameaçados com a possibilidade da perda dos direitos sociais, bem como por não terem percebido a extensão das transformações na melhoria de qualidade em suas vidas.

Apesar das restrições e do sentimento de insegurança, demonstraram forte desejo de que o novo modelo conseguisse efetivar melhorias significativas para a organização e para os fazendários.

Os resultados dessa pesquisa vão convergir para alguns pontos defendidos por McLAGAN e NEL:

“A participação não pode ser implementada por intermédio de uma série de medidas racionais...a jornada em direção a participação autêntica nos força a confrontar nossas crenças mais profundas sobre a natureza das pessoas...A única maneira pela qual podemos verdadeiramente entrar na era da participação é com estratégias baseadas na crença de que os sistemas humanos são por natureza auto-organizados...Numa percepção tardia podemos ver que essas mudanças parciais são, na verdade, tentativas precoces para lançar um novo sistema de exercício da autoridade .”(McLAGAN e NEL, 2000: 14 – 15).

Enfim, parece óbvio que participação não acontece por decreto e que, se o trabalhador não se der conta da necessidade de mudanças e assumir comportamento ativo no processo, não será possível quebrar os velhos paradigmas autoritários e entrar, de fato, na era da participação.

Em fevereiro de 1997, foi instituída outra estrutura da SEFAZ, assim configurada:

- serão instituídas três superintendências, em substituição aos departamentos centrais: Superintendência da Administração Tributária (DETRI, DEPAR,

DEFISE, DEFIT); Superintendência Administrativa (DEAFI, DEPIN, DERHU) e Superintendência da Controlaria (DEFIN, AUDIT, CPFCP);

- os atuais departamentos regionais da Fazenda serão núcleos regionais de coordenação em número de seis: Sobral, Maracanaú (Zona Metropolitana); Fortaleza, Crateús (Zona dos Inhamuns); Russas (Zona de Apodi) e Juazeiro do Norte (Zona do Cariri). Vinculados a eles estarão os núcleos setoriais de execução, reduzindo assim o número de coletorias de 115 para 44;
- assim, pelo novo modelo de administração da SEFAZ, existirão órgãos normativos (receita, administração e despesa) de coordenação (receita e apoio) e de execução (receita e apoio), isto é, distribuídos em superintendências e núcleos regionais e setoriais;
- os processos decisórios passam a ser compartilhados em comitês locais, regionais, técnico, administrativo e executivo. A funcionalidade dos comitês está representada em anexo deste trabalho

Esse cenário mudancista exigia dos servidores fazendários atenção redobrada em face do acúmulo de tarefas a que foram submetidos. Tinham que dar respostas aos trabalhos existentes, além de assumirem novas responsabilidades, o que acelerava intensamente o ritmo de atividades, gerando nos servidores, além do cansaço, o sentimento de instabilidade próprio dos momentos de mudanças, agravado pela ameaça de perda salarial e transferência de setores.

Para incrementar esse processo de mudanças, a SEFAZ-CE, em novembro/96, negociou com o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID um empréstimo que ultrapassou a 23 (vinte e três) milhões de dólares, recursos esses que seriam usados para implantação do Master-Plan, no financiamento de projetos, para que a instituição chegasse ao novo milênio com uma estrutura fiscal forte e eficiente.

Em março de 97, os projetos do Master-Plan passam uma reavaliação, tendo como meta final seu realinhamento em relação a prazos e custos pela necessidade de adequá-los aos critérios técnicos do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID. No período, a maioria dos 59 projetos apresentava desempenho dentro do planejado. Alguns foram reajustados e outros não puderam ser “deslanchados” no prazo previsto. Alguns líderes foram substituídos. Assim, foi necessário repensar os projetos e adequá-los à nova realidade.

Em maio de 1997, começou a vigorar o convênio entre a SEFAZ e a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos com o objetivo de ampliar opções dos contribuintes nos municípios onde as coletorias foram desativadas, evitando seu deslocamento para o Núcleo de Execução a que seu município estivesse subordinado.

Em agosto de 97, estavam constituídos os comitês técnicos, formados pelos orientadores de células e técnicos fazendários. As dificuldades operacionais que antes enfrentadas isoladamente passaram a ser compartilhadas, ensejando a participação do corpo técnico nas tomadas de decisões, materializando a perspectiva participativa do novo modelo da gestão implantada na SEFAZ.

No dia 10 de outubro de 1997, foi instituído o Conselho de Ética- CE, tendo como finalidades:

- I Assegurar ao corpo funcional o comprometimento da organização no cumprimento e zelo dos direitos e a cobrança dos deveres e proibições do servidor fazendário;
- II manter atitudes de vigilância dos valores éticos e morais exigido para a Organização e Servidores;
- III exercer o sentimento de justiça nos casos devidamente comprovados da quebra de postura e do comportamento inadequado de integrantes do quadro funcional.

Com o objetivo de reordenar as finanças públicas para manter elevado seu nível de investimento, o Governo do Estado estabeleceu diretrizes para as secretarias estaduais. Nesse contexto, a SEFAZ tinha, como desafio para o ano de 98, aumentar seu índice de arrecadação em 5,19%.

Esse desafio foi divulgado pelo secretário Ednilton Soárez com o seguinte discurso:

“a ordem agora é redobrar os trabalhos para atingir as metas estabelecidas, garantindo a capacidade de investimento do Ceará. Todos nós como cidadãos, independente de trabalharmos na SEFAZ, devemos trabalhar por isso. É a garantia de melhores condições sociais para todos.” (SOÁREZ: SEFAZ NOVO TEMPO fevereiro 1998: 3).

Para o alcance dessas metas, a estratégia mais imediata foi o combate efetivo à sonegação fiscal através do monitoramento aos contribuintes.

Em janeiro de 1998, a SEFAZ-CE realizou o “I Seminário de Gerenciamento pelas Diretrizes – GPD”. A Secretaria da Fazenda, então, passa a adotar esse tipo de gerenciamento e através dele estabeleceu suas metas para o ano de 1998, dando seqüência às mudanças promovidas em sua estrutura organizacional. Trata-se de um redesenho de procedimento, com a perspectiva de reflexos positivos à burocracia da organização.

Neste Seminário foram abordadas as seguintes questões fazendárias: combate à sonegação fiscal como uma das formas de otimizar a receita de 1998; levantamento do custeio do Estado e indicação do que é possível reduzir e otimizar; e criação de um grupo para revisão de procedimentos tributários: isenção, deferimentos, incentivos.

A primeira etapa do GPD corresponde ao estabelecimento de algumas diretrizes, ou seja, “o que fazer”, e foi desenvolvido no I Seminário. O passo seguinte, “o como”, ensejou outros seminários, até o grau de execução das ações nas unidades fazendárias.

Vale ressaltar que o GPD mudou o perfil de avaliação de resultados. Segundo CISNE:

“Agora a avaliação é integrada. A gerência operacional (execução) e a média gerência (coordenações) assim como a SATRI, após o fechamento da arrecadação mensal, e cumprindo os prazos estabelecidos pelo manual, farão uma avaliação do comportamento da arrecadação. Interessa saber quais as medidas e contra-medidas adotadas, em cada NEXAT, para se chegar às metas estabelecidas, firmando um compromisso maior com as metas e os resultados.” (CISNE: SEFAZ NOVO TEMPO agosto 1998: 3).

Ainda como parte do processo de mudanças, a SEFAZ concebeu para o biênio 98-99 um plano de treinamento para seus servidores, o qual respondia as demandas identificadas no MASTER PLAN e foi estruturado para treinamento em

sala de aula e em serviços, nas áreas de comportamento e gestão; tributária, financeira e controle interno; administrativa e informática.

Outra ação levada a efeito em 1998, como parte das mudanças, consistiu no projeto de melhoria e humanização do atendimento ao cliente externo. Rompendo com o paradigma de que o atendimento no serviço público implica morosidade, desconforto e aborrecimento a quem o procura, a SEFAZ-CE adotou um “*layout*” versátil e agradável em suas instalações físicas, dispondo de TV, poltronas confortáveis, cafezinho e água, além de revistas, ambiente com ar condicionado e distribuição de senha para atendimento por ordem de chegada. Como resultado dessas medidas em janeiro de 1999, observa-se dentro da organização a consolidação de um pensamento estratégico e do alargamento dos canais de participação.

Em muitas oportunidades, seminários e reunião de trabalho que aconteceram dentro e fora da SEFAZ-CE, com a participação dos servidores fazendários, foi sinalizado e discutido o horizonte de que a organização passaria por cenários de mudanças que resultaram em investimento na contratação de consultorias, na capacitação profissional, na informatização e na modernização da infra-estrutura.

Seguramente, nos últimos anos, os servidores fazendários testemunharam a ocorrência de grandes mudanças. Em junho de 1999, a Secretaria da Fazenda passou a implementar o segundo estágio do projeto MASTERPLAN II, disseminado em 55 projetos, em que os alvos consistiam na satisfação do cliente, na melhoria da receita e despesa e no aperfeiçoamento da tecnologia da informação, contando com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID.

Em maio de 1999, iniciou-se a análise do modelo de administração da SEFAZ, implantado em fevereiro/97, como as seguintes finalidades:

- verificar o que foi considerado incompatível dentro do modelo de um modo geral, ou seja, o que está citado dentro do modelo, mas que na prática não faz parte da cultura organizacional;

- verificar no resultado do trabalho se há problemas apenas de condução e compreensão do modelo. Em caso positivo, deverá ser encaminhado para cada área um indicativo para que soluções sejam apontadas para o problema;
- avaliar o modelo no que se refere à filosofia e a prática, visto que, o conjunto desses aspectos resulta numa parte mais sistêmica da organização. (SEFAZ NOVO TEMPO: setembro 1999:3).

Em setembro de 1999, começou o processo de avaliação 360°. O sentido dessa avaliação foi revelar até onde o gerente conseguiu chegar como profissional, sinalizando os acertos, chamando atenção para as deficiências, indicando rumos corretivos que precisavam ser seguidos. Essa avaliação foi definida como um exercício rumo ao futuro, extraído dos efeitos produzidos pelas ações do presente. Essa avaliação envolveu 151 pessoas avaliadas e 3.321 entrevistas. Os resultados sugerem maturidade do servidor e real intenção de cooperar com o crescimento de seu gerente.

No “Seminário de Formulação e Planejamento Estratégico” foram definidas as metas para 2000. Podem ser, basicamente, assim resumidas:

- aumentar a receita tributária em 3,7 %, incluindo a dívida ativa, multas e juros; e
- obter média mensal de custeio aproximadamente igual a R\$ 1.700.000.00.

Essas metas exigiram dos fazendários grandes esforços, principalmente dos auditores do tesouro estadual que se envolveram em ações de inteligência e monitoramento fiscal, identificando tentativas de sonegação.

Aqui, vale lembrar que o processo de reestruturação da SEFAZ não estava concluído. Um dos coordenadores da Assessoria de Desenvolvimento Institucional que na SEFAZ substituiu a Assessoria de Planejamento, fez a seguinte consideração a esse respeito:

“O nosso maior desafio a curto prazo é o redesenho de processo de toda a SEFAZ. Nesses últimos anos a SEFAZ se modernizou em quase todas as áreas, mas os processos continuam ainda muito anacrônicos e antigos.” (MADEIRA:SEFAZ NOVO TEMPO outubro/novembro 2000:3).

Em janeiro de 2001, o Secretário Ednilton Soárez analisou os desafios e expectativas de sua gestão e argumentou:

“Nesses dois primeiros anos houve uma consolidação de nosso modelo de gestão. Com essa consolidação observamos que algumas falhas precisam ser somadas e alguns pontos aprimorados. É necessário enfatizarmos... na gestão pública, estamos sempre tendo que superar obstáculos.” (SOAREZ: SEFAZ NOV O TEMPO janeiro 2001:2).

Para 2001 foram definidas as seguintes metas: incremento de 5% na arrecadação e as despesas deveriam permanecer nos mesmos patamares de 2000.

É a partir desse ano que efetivamente se inicia o redesenho dos processos, abrangendo as áreas tributária e de despesa. Até então o processo de modernização concentrou-se no modelo organizacional e na formulação de um modelo decisório. O processo conta de três módulos: I – Sensibilização para mudança; II – Revisão dos processos, subprocessos, e macroprocessos e III – Implementação.

Em 2002, a SEFAZ intensifica o projeto de redesenho, atingindo a etapa relativa ao planejamento da implantação. A partir desses planos, há expectativas de capacitação para os servidores no sentido de se adaptar às mudanças e melhorar a qualidade de vida no trabalho com a redução dos processos burocráticos.

Desde a implantação da nova estrutura organizacional da SEFAZ em 1997, transcorreram cinco anos. Do resgate histórico a que se procedeu, levantou-se elementos que levam a sugerir que a busca do desempenho institucional tem sido uma constante preocupação. Essa busca tem orientado as freqüentes reedições de planos de mudança, voltados sempre para o fim último da melhoria dos índices de arrecadação, satisfação do cliente, ampliação e modernização de seu parque tecnológico, modernização de suas instalações físicas, sempre na perspectiva de contribuir decisivamente para o desenvolvimento do Estado do Ceará.

Estando em curso essas mudanças e tendo vivenciado todo esse

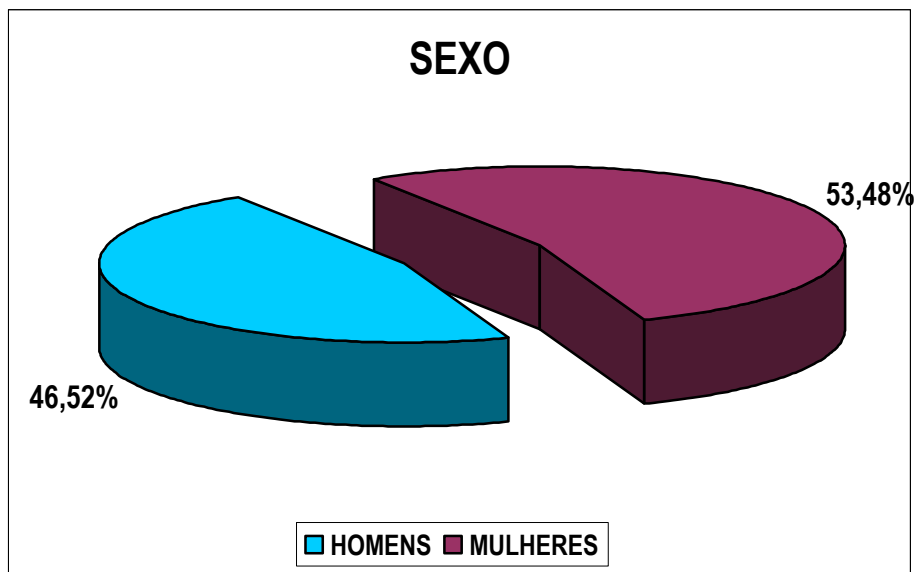
processo iniciado em 1997, neste estudo, apresenta-se a intenção de avaliar a organização SEFAZ, a partir da colaboração dos seus servidores e tomando como referência a perspectiva defendida por McLAGAN e NEL (2000) num instrumental que referenda a avaliação de nove itens, os quais definem como “valores atrativos para a gestão participativa”, quais sejam: valores; estruturas; liderança; processos; gerenciais; informação; relacionamento; competências; controle e remuneração.

4.2A Caracterização da amostra

Alguns indicadores, a exemplo de idade, sexo, estado civil, tempo de serviço na instituição, cargo ocupado e formação profissional do servidor, foram inseridos no instrumental de pesquisa utilizado neste estudo, na perspectiva de viabilizar a reunião de traços que pudessem identificar o perfil da amostra selecionada.

Nessa perspectiva, a característica dos servidores participantes deste estudo, no que se refere a faixa etária, varia entre 34 (trinta e quatro) e 69 (sessenta e nove) anos, intervalo esse que os insere na população economicamente ativa. Se por um lado a idade dos servidores pode ser entendida como indicativo de experiência profissional, por outro, pode ser sugestiva do fato de que há mais de dez anos o Estado não realiza concurso público para preenchimento de vagas na SEFAZ. Quanto ao tempo de serviço na Secretaria da Fazenda, os servidores pesquisados contam entre 11 (onze) e 42 (quarenta e dois) anos de trabalho.

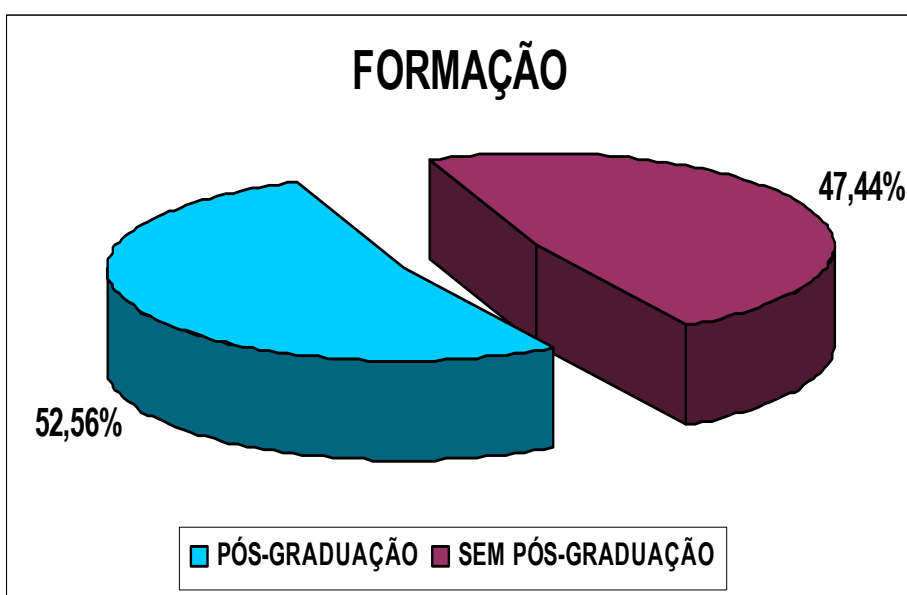
Outro dado sugestivo do perfil destes servidores é relativo ao sexo: 46,52% (quarenta e seis e cinqüenta e dois por cento) são homens. O destaque para a maior participação das mulheres entre os servidores pesquisados (53,48%) corresponde à tendência do mundo contemporâneo que converge para a redefinição de papéis no grupo doméstico à proporção que as mulheres buscam formas de abertura de oportunidades de ingresso no mundo do trabalho.



Fonte : Pesquisa direta.SEFAZ-CE.2002

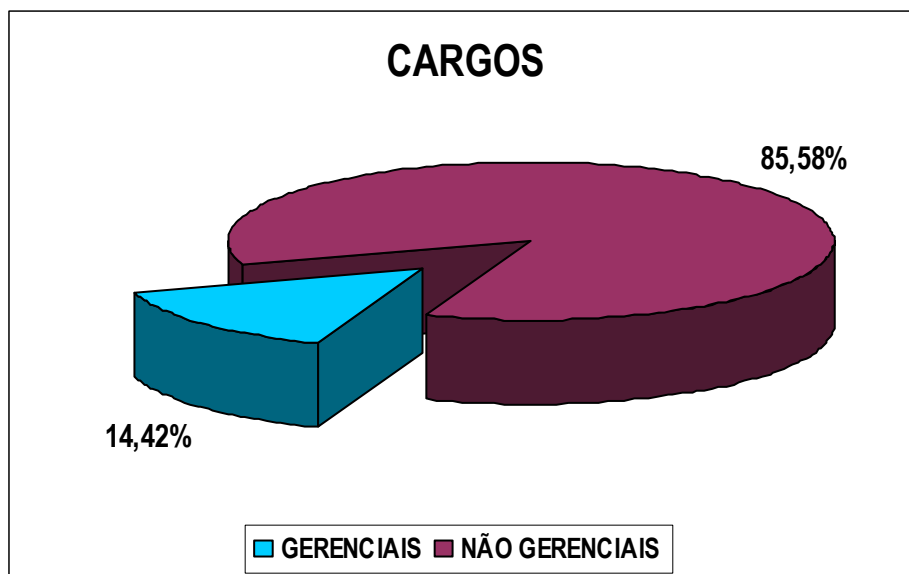
GRÁFICO 1 – Distribuição dos servidores segundo o gênero

Com relação ao cargo ocupado, 14,42% (quatorze e quarenta e dois por cento) ocupam cargos comissionados, ou seja, cargos gerenciais, e 85,58% (oitenta e cinco e oitenta e oito por cento) não ocupam cargo gerencial. 52,56 % (cinquenta e dois e cinquenta e seis por cento) possuem curso de pós-graduação e 47,44 % (quarenta e sete e quatro e quatro por cento) não possuem pós-graduação.



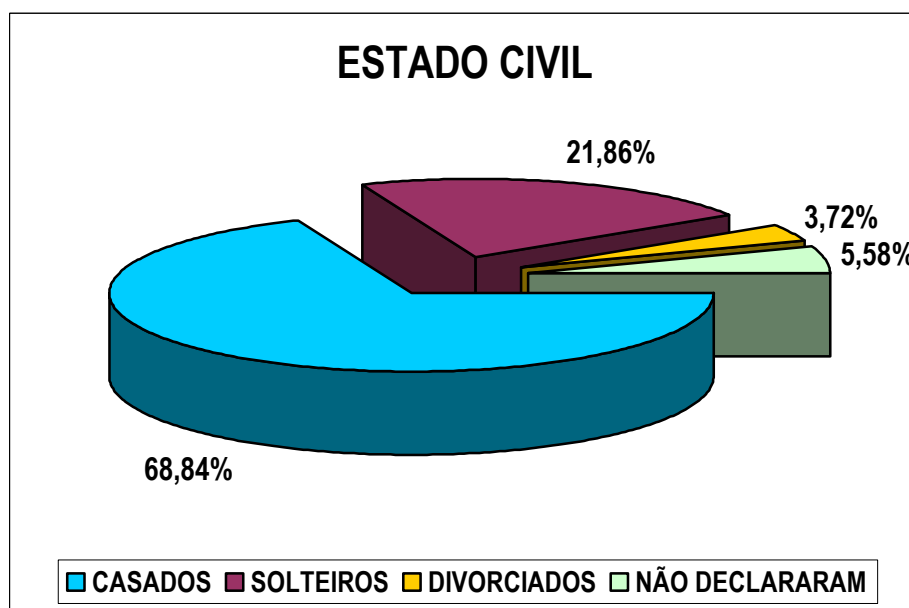
Fonte : Pesquisa direta.SEFAZ-CE.2002

GRÁFICO 2 – Distribuição dos servidores segundo a formação



Fonte : Pesquisa direta.SEFAZ-CE.2002
GRÁFICO 3 – Distribuição dos servidores segundo o cargo

No que se refere à situação civil dos servidores, identifica-se que 68,84% (sessenta e oito e oitenta e quatro por cento) são casados, 21,86% (vinte e um e oitenta e seis por cento) são solteiros, 3,72% (três e setenta e dois por cento) são divorciados e 5,58% (cinco e cinquenta e oito por cento) não declararam o estado civil.



Fonte : Pesquisa direta.SEFAZ-CE.2002
GRÁFICO 4 – Distribuição dos servidores segundo o estado civil

4.3A Fala dos servidores

Todo trabalho de pesquisa, notadamente quando investiga pessoas e suas relações, traz como exigência o envolvimento com o problema analisado e o compromisso com a validade e a utilização dos resultados.

A história humana e a evolução da ciência têm mostrado que a relação do conhecimento com o real pode e deve ser postulada. Todo conhecimento está vinculado a necessidades reais, por isso mesmo, é parte da vida. Admitir isto pressupõe compreender que a produção do conhecimento não pode ser fria, distante e neutra.

A decisão pela temática do *Desafio da Gestão Participativa na SEFAZ-CE*, não se deu por acaso, não é fato isolado nem isento de determinações antecedentes ou de perspectivas.

O propósito, como já se afirmou, relaciona-se com 10 (dez) anos de experiência profissional vivenciada no interior da Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará.

Essa vivência, por vezes conflitiva e desanimadora, em algumas ocasiões fazia emergir a necessidade de se enfrentar algum tipo de realização capaz de fazer frente à sensação de impotência que se experimenta no enfrentamento do cotidiano profissional.

Trabalhando diretamente com as manifestações dos diferentes problemas identificados na gestão pública e tendo vivenciado na última década um processo de reestruturação cujas repercussões merecem ser aprofundadas, decidiu-se empreender este estudo cujos resultados passa-se a descrever.

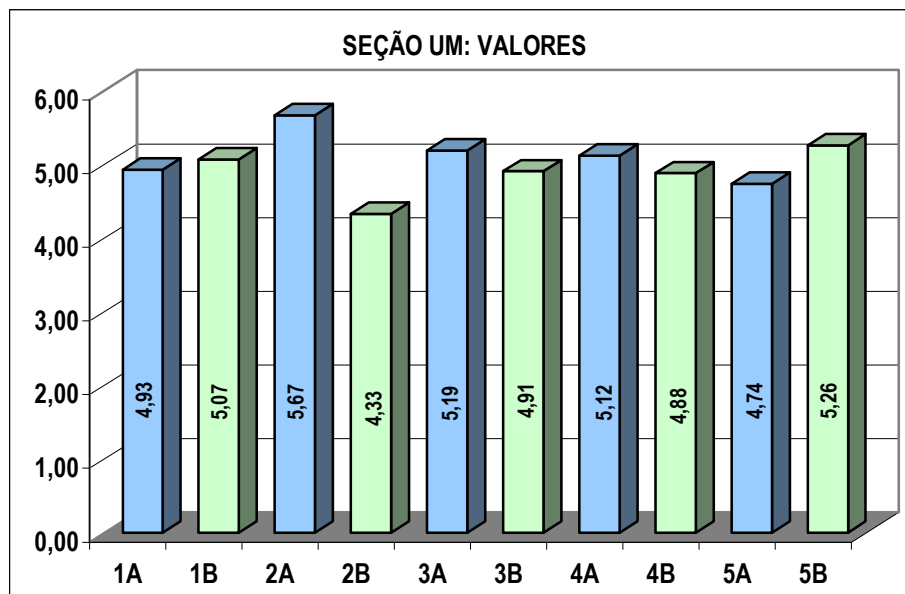
A apresentação dos resultados desta pesquisa tem tratamento inicial com enfoque no aspecto quantitativo. Para cada uma das nove categorias investigadas, destaca-se uma seção, na qual se identifica, de um lado (Coluna A), cinco questões

cujo conteúdo das afirmativas é convergente para o estilo autoritário e, do outro lado (Coluna B), do contrário, acumula questões afirmativas convergentes para o estilo participativo. Em cada seção, a soma de pontos de cada coluna vai referendar o consenso das respostas atribuídas para o estilo autoritário ou estilo participativo.

Seguido-se ao enfoque quantitativo, que também está apresentado em gráficos expressando os percentuais atribuídos a cada seção, inicia-se a abordagem qualitativa, com o comentário sobre as respostas atribuídas pelos servidores, relatando-se situações peculiares, comentários, observações, fazendo-se um paralelo entre a compreensão dos servidores e o referencial teórico selecionado para fundamentar, enfim, o entendimento do pesquisador, permitindo estabelecer consenso, a partir de visões diferentes, a convergência do estilo gerencial referendado pelo que sugerem os servidores da SEFAZ-CE no atual contexto

4.3.1 Valores

SEÇÃO UM: VALORES			
4,93	1A. Os valores não são usados de nenhuma forma explícita nas nossas práticas de recursos humanos (por exemplo, seleção recrutamento, orientação / treinamento, análise do desempenho etc.).	5,07	1B. Nossas práticas de recursos humanos foram (re) elaboradas e estão avaliadas para refletir e reforçar nossos valores.
5,67	2A. Nossos valores declarados foram desenvolvidos por pessoas dos cargos mais elevados da organização e comunicados às pessoas que devem alinhar o seu comportamento aos valores.	4,33	2B. Nossos valores foram desenvolvidos participativamente. Todas as pessoas e partes interessadas envolveram-se no processo.
5,19	3A. Não temos uma maneira formal de impor nossos valores ou comparar os comportamentos e decisões do dia-a-dia com os valores.	4,81	3B. Nossos valores não foram impostos. Eles fazem parte de nosso compromisso como Servidores Públicos lotados na SEFAZ.
5,12	4A. Os valores que dizemos apoiar são muito diferentes dos valores que praticamos.	4,88	4B. Os valores que dizemos apoiar são levados a sério como exigências e critérios para ações e decisões em todos os níveis.
4,74	5A. Os valores que são realmente importantes aqui geralmente apoiam comportamentos autoritários e dependentes.	5,26	5B. Os valores que são realmente importantes aqui exigem comportamento participativo de todas as pessoas.
TOTAL DE VALORES:			
25,66	Coluna A	24,34	Coluna B



Fonte : Pesquisa direta. SEFAZ-CE.2002

GRÁFICO 5 – Valores

Em primeiro lugar, esses indicadores revelam que os valores organizacionais defendidos pela SEFAZ convergem para o estilo autoritário o que se identifica na maioria de 25,66 pontos atribuídos à soma dos resultados dos cinco itens pesquisados que integram a coluna A, contra 24,34 somados na coluna B.

Destaca-se que, nesta seção, dois pares (1A e 1B) e (5A e 5B) divergem dos demais, atribuindo pontuação maior ao estilo gerencial de valores participativos. Identifica-se, portanto, que no par (1A e 1B) a questão se refere às práticas de recursos humanos e segundo a maioria dos entrevistados, no processo de reestruturação da SEFAZ, elas “foram (re) elaboradas e estão avaliadas para refletir e reforçar nossos valores”. Essa afirmação se contrapõe ao argumento explícito do item (1A): “Os valores não são usados de nenhuma forma explícita nas nossas práticas de recursos humanos”. Aqui vale lembrar que McLAGAN e NEL (2000) defendem o argumento de que os valores nas organizações são forças de controle profundas, uma vez que determinam a natureza e o exercício da autoridade e, se a maioria dos entrevistados argumenta que os recursos humanos da instituição refletem e reforçam os valores defendidos pela organização, há, nesta afirmação, indícios de que o conjunto de valores assumidos pela SEFAZ estão assimilados pelo corpo de seus servidores.

Ainda na seção “valores”, o par de questões (5A e 5B) também merece destaque pela divergência de pontos atribuídos em maioria (5.26) para o quesito (5B) – “os valores que são realmente importantes aqui exigem comportamento participativo de todas as pessoas”, argumento esse que nega a afirmação descrita no item (5A): “os valores que são realmente importantes aqui geralmente apóiam comportamentos autoritários e dependentes”.

Como se pode observar no conjunto de pares (1A - 1B e 5A - 5B), a avaliação dos entrevistados acerca dos valores organizacionais convergem para um modelo de administrativa de estilo participativo. Entretanto, os demais quesitos avaliados nesta seção (2A - 2B, 3A - 3B, e 4A - 4B), ao contrário, sugerem que os valores organizacionais resguardam elementos do estilo gerencial autoritário.

Esses resultados indicam que a SEFAZ talvez esteja em estádios iniciais da gestão participativa, onde ainda prevalecem resquícios do estilo autoritário que se expressam nos valores assimilados culturalmente ao longo do tempo pelo corpo de servidores da instituição. Assim, a participação ainda se mostra mais como uma idéia do que uma realidade. A história da humanidade ilustra em diferentes fatos que a transição do autoritarismo para o estilo participativo/democrático não acontece por acaso, não se estabelece por decreto, justamente porque, antes de se mudar as estruturas gerenciais ou qualquer outra coisa, é preciso modificar sensivelmente os valores que as pessoas assimilaram ao longo de uma vida que guarda heranças ancestrais autoritárias. Eis o desafio que se impõe aos gestores comprometidos com a transformação desta realidade e que, de fato, estão empenhados em disseminar entre a totalidade de servidores lotados na SEFAZ aqueles valores que estão pactuados, quais sejam:

- um corpo funcional autoconfiante e coeso;
- uma visão compartilhada, prevalecendo o senso de equipe;
- respeito pela coisa pública;
- honestidade, ética, competência, motivação e compromisso com a organização;
- justiça, transparência e princípios humanitários.

Apesar dos “valores” da SEFAZ estarem definidos, vale considerar o que defendem McLAGAN e NEL (2000: 78):

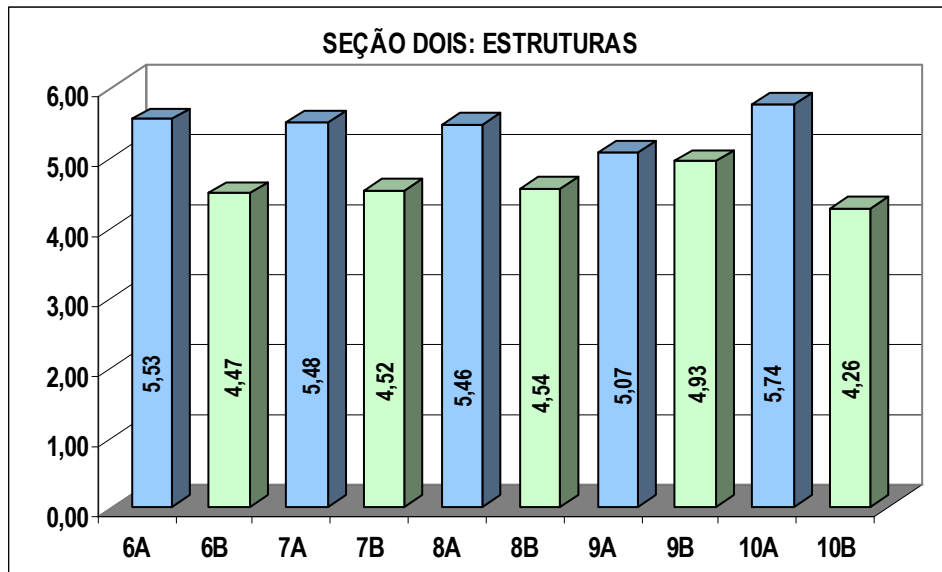
“É provável que os valores da organização participativa que não são desenvolvidos de maneira participativa fracassem. No mínimo, esses valores serão meramente decorativos e os reais que ainda reforçam a maneira antiga de fazer as coisas continuarão a determinar a prática diária da organização.”

Impõe-se à organização garantir que os valores adotados se tornem enraizados e assimilados como coisas tangíveis, possíveis, representativos, pactuados, de consenso, negociados, enfim, fortalecidos e dotados da capacidade de eliminar qualquer suspeita e passividade incutidas no imaginário das pessoas durante anos de domínio autoritário.

4.3.2 Estruturas

SEÇÃO DOIS: ESTRUTURAS

5.53	6A. Somos uma organização hierárquica na qual a posição de uma pessoa no organograma diferencia bastante o que ela faz e o que está autorizada a fazer.	4.47	6B. Somos uma organização horizontal. A estrutura da organização torna fácil o atendimento das necessidades do cliente, já que qualquer pessoa tem acesso irrestrito a qualquer outra pessoa, em qualquer momento.
5.48	7A. Os departamentos e as equipes estão estruturados funcionalmente, e o trabalho é dividido para facilitar o gerenciamento e a coordenação.	4.52	7B. Os departamentos e as equipes estão estruturados da melhor forma para que o trabalho seja realizado, mesmo que isso signifique misturar níveis e funções.
5.46	8A. O chefe formal e administrativo é o principal responsável pelas decisões nas análises de desempenho.	4.54	8B. As pessoas que usarão o que é produzido ou fornecido pelos indivíduos ou pelas equipes participam diretamente das análises de desempenho e têm influência real sobre elas.
5.07	9A. As descrições da função definem o que as pessoas podem e não podem fazer. As atribuições da equipe são relativamente fixas.	4.93	9B. As estruturas de trabalho e de grupo permitem e apóiam atribuições de trabalho flexíveis e que exijam uma vasta gama de habilidades dos membros da equipe. As atribuições baseiam-se na carga de trabalho
5.74	10A. As pessoas que fazem o trabalho diário reportam-se aos supervisores e gerentes, que detêm o controle e o poder do processo decisório.	4.26	10B. As equipes são projetadas e autorizadas a gerenciar suas atividades diárias e tomar as próprias decisões operacionais.
TOTAL DE ESTRUTURAS:			
27.29	Coluna A	22.71	Coluna B



Fonte : Pesquisa direta.SEFAZ-CE.2002
GRÁFICO 6– Estruturas

McLAGAN e NEL (2000:59) afirmaram: “a administração participativa não pode sobreviver em estruturas que foram projetadas para apoiar o autoritarismo”.

A análise dos resultados desta seção não deixa dúvidas: os servidores entrevistados consideram que a estrutura da SEFAZ converge para o estilo de gestão autoritária, porque a organização:

“... é hierárquica ... a posição de uma pessoa no organograma diferencia bastante o que ele faz e o que está autorizada a fazer ... os departamentos e as equipes estão estruturadas funcionalmente ...; o chefe formal e administrativo é o principal responsável pelas decisões nas análises de desempenho; as descrições da função definem o que as pessoas podem e não podem fazer ... os supervisores e gerentes detêm o controle e o poder do processo decisório.” (McLAGAN e NEL, 2000: 84).

Há consenso entre os estudiosos que se dedicaram a investigar e compreender as práticas administrativas [McLAGAN e NEL (2000); DE MASI (2000); SENGE (1999); MAXIMIANO (2000) dentre outros], de que o autoritarismo é uma forma resistente do exercício do poder. Assim, a SEFAZ, como organização que vem perseguindo a conquista da gestão democrática, ainda apresenta uma hierarquia autoritária sob cadeias de comando. Observa-se, ainda, na fala dos entrevistados, a

inflexibilidade na gestão das equipes, o que limita o exercício das habilidades dos servidores, além de restringir o controle do trabalho aos gerentes, o que inibe a participação das equipes na tomada de decisões.

As estruturas participativas tomam forma através da composição de equipes de trabalho flexíveis cujos relacionamentos mais importantes são horizontais, permitindo a cada um, em particular, assumir responsabilidades na condução dos processos gerenciais, e a SEFAZ, pelo que sugerem os dados desta pesquisa, ainda não conseguiu consolidar uma estrutura gerencial de estilo participativo, malgrado os esforços neste sentido, até então empreendidos.

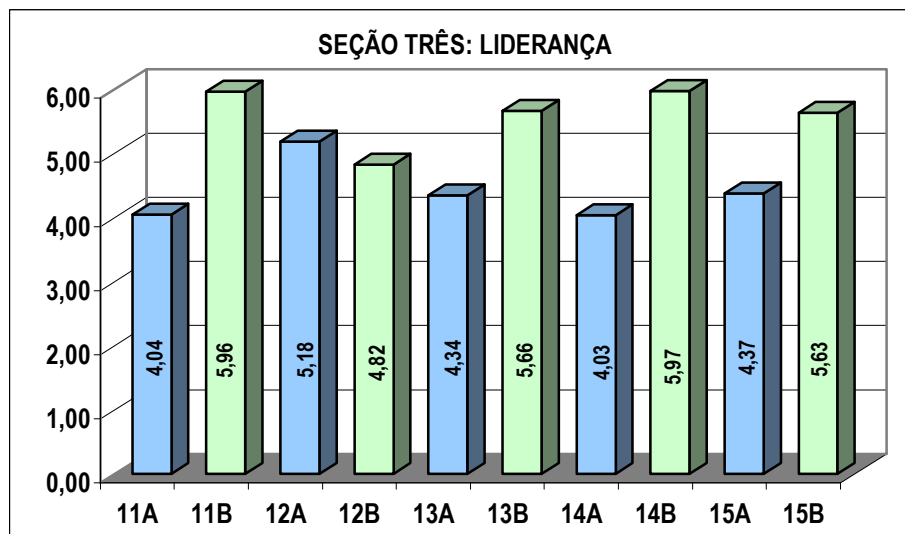
4.3.3 Liderança

SEÇÃO TRÊS: LIDERANÇA

4.04	11A. Os gerentes usam a sua posição para benefício, poder e prestígio pessoal.	5.96	11B. Os gerentes formais orientam os demais servidores da organização e trabalham ativamente para otimizar resultados de todos.
5.18	12A. Os gerentes esperam que as pessoas e os sistemas se adaptem rápida e racionalmente à mudança.	4.82	12B. Os gerentes esperam que as pessoas passem um período de adaptação, até mesmo de resistência, como parte de qualquer processo de mudança. Eles facilitam e guiam transições emocionais.
4.34	13A. Os gerentes comportam-se autocraticamente. Quando outras pessoas trabalham com eles, claro fica quem é o chefe e quem é o subordinado.	5.66	13B. Os gerentes comportam-se de forma participativa. Eles envolvem outras pessoas e aceitam prontamente idéias e experiências melhores.
4.03	14A. Os gerentes assumem a atitude "Eu sei" ou "Eu tenho as respostas".	5.97	14B. Os gerentes admitem quando não têm as respostas e quando precisam aprender, mesmo sendo dos "subordinados".
4.37	15A. A liderança é estática. Ela é uma prerrogativa das pessoas que possuem autoridade formal.	5.63	15B. A liderança no trabalho diário passa de pessoa para pessoa, dependendo da tarefa e da competência exigida.

TOTAL DE LIDERANÇA:

21.96	Coluna A	28.04	Coluna B
-------	-----------------	-------	-----------------



Fonte : Pesquisa direta.SEFAZ-CE.2002
GRÁFICO 7 – Liderança

Quando o assunto é liderança, os resultados da pesquisa apontam que a SEFAZ, neste aspecto, detém um quadro de líderes cujas atitudes convergem para o estilo da liderança participativa. O acúmulo de 28,04 pontos na coluna B é sugestivo desta argumentação.

McLAGAN e NEL apresentam uma distinção entre liderança formal e informal, considerando:

“... as nações de liderança formal que esperamos por parte de líderes nomeados e eleitos, estão sendo confundidas com as nações de liderança informal que esperamos de todas as pessoas na instituição.” (McLAGAN e NEL: 2000: 102)

Uma análise do conteúdo das questões levantadas na seção **liderança** desta pesquisa revela que os questionamentos são relativos aos gerentes, portanto, aos líderes formais, em quatro dos cinco pares, ou seja (11A-11B; 12A-12B; 13A-13B e 14A-14B). Do total, apenas o par 15A-15B sugere aspectos da liderança informal, quando afirma: “A liderança no trabalho diário passa de pessoa para pessoa, dependendo da tarefa e da competência exigida”.

A liderança formal nos sistemas autoritários é capaz de conquistar e

sustentar o maior poder, lançando mão de estratégias (apadrinhamento, promessas, manipulação de recompensas externas etc), e, como muitas instituições públicas vivenciaram vários anos de autoritarismo, elas criaram tendência ocultas, dissimuladas, ou alienadas que ajudaram a reforçar e manter o caráter distorcido do líder formal.

No atual contexto de desenvolvimento das forças democráticas vigentes no País, os novos modelos de liderança informal estão apenas emergindo e “várias pessoas que exercem o poder não têm uma consciência clara e precisa do impacto que causam nas outras pessoas” (McLAGAN e NEL: 2000:105). A figura do novo líder revela-se na capacidade das pessoas que estão conseguindo desfrutar da felicidade no trabalho e nas diferentes instâncias de negociação e relacionamentos que a vida engendra, em um mundo de contornos tão complexos e desafiadores.

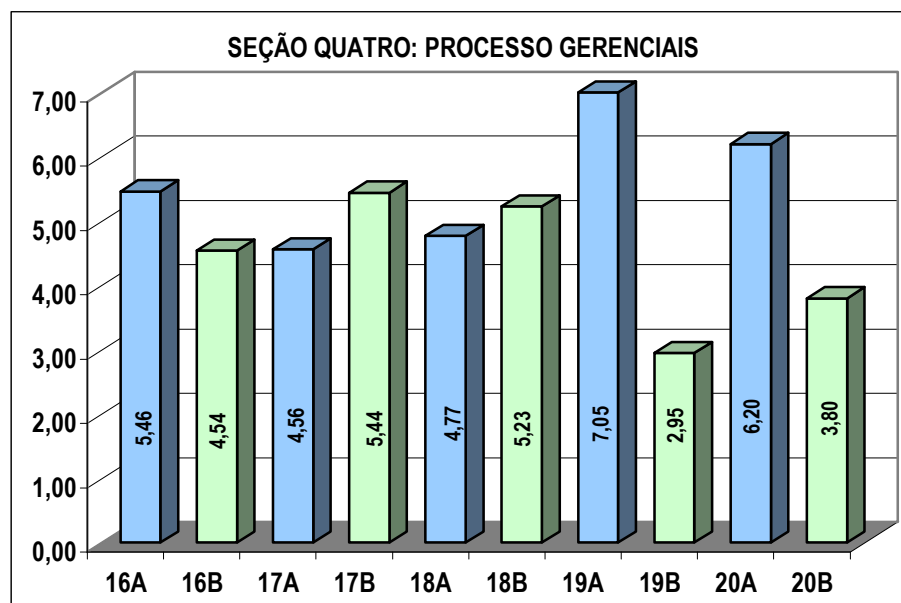
4.3.4 Processos gerenciais

SEÇÃO QUATRO: PROCESSOS GERENCIAIS

5.46	16A. Os gerentes fazem o planejamento, monitoramento e avaliação de resultados.	4.54	16B. Todos os níveis da equipe envolvem-se ativamente no planejamento, monitoramento e avaliação de resultados.
4.56	17A. O gerenciamento do desempenho pessoal e da equipe – definição de metas e <i>feedback</i> do desempenho – são principalmente processos para o departamento de pessoal. Os funcionários negociam para obter melhores salários, reconhecimento e promoção.	5.44	17B. O gerenciamento do desempenho pessoal e da equipe – definição de metas e <i>feedback</i> do desempenho – são processos aplicados com a mesma disciplina e consistência que os projetos institucionais.
4.77	18A. As decisões de todos os níveis são altamente controladas. A gerência superior freqüentemente anula decisões ou exige aprovações.	5.23	18B. Todos são considerados responsáveis pelas decisões dentro de sua área de desempenho. Os níveis de aprovação existem apenas quando agregam valor.
7.05	19A. A equipe financeira e a gerência superior determinam e controlam o orçamento.	2.95	19B. Pessoas de todas as partes têm influência significativa no desenvolvimento de seus próprios orçamentos. A gerência superior e a equipe financeira desempenham o papel de assistentes e orientadores.
6.20	20A. A gerência superior restringe a distribuição de projetos e estratégias de negócios e fornece informações seletivamente às pessoas que “precisam saber”.	3.80	20B. Os projetos e estratégias de negócios são amplamente distribuídos e discutidos abertamente.

TOTAL DE PROCESSOS GERENCIAIS:

28.03	Coluna A	21.97	Coluna B
-------	-----------------	-------	-----------------



Fonte : Pesquisa direta.SEFAZ-CE.2002
GRÁFICO 8 – Processos gerenciais

Neste quadro, são observadas nos cinco pares de afirmativas que convergem, de um lado, para a gestão autoritária e, do outro, para a gestão participativa, algumas contradições, muito embora o resultado final da soma dos pares (28,03) descrito na coluna A indique claramente que a convergência dos processos gerenciais desenvolvidos na SEFAZ resguarda aspectos do estilo autoritário.

Os estudos desenvolvidos por McLAGAN e NEL (2000:60) advertem para o fato de que as iniciativas de mudanças gerenciais para o estilo participativo, a fim de alcançarem o sucesso pretendido, exigem o envolvimento das pessoas em todos os processos gerenciais, assumindo conjuntamente o compromisso para realização de medidas profundas no estilo de pensar e agir na organização.

Os resultados desta pesquisa revelam que na SEFAZ, o planejamento, monitoramento e avaliação – processos gerenciais determinantes do estilo gerencial não são compartilhados por todos os níveis das equipes, uma vez que há indicativos

nas respostas atribuídas pelos entrevistados (coluna 16-A: 5,46), sugerindo que essas atividades são de competência dos gerentes, excluindo os membros das equipes da participação nesses processos.

Outro indicador significativo, refere-se ao que está descrito nos pares (19A-7,05 e 19B-2,95), indicando que a maioria dos entrevistados considera que “a equipe financeira e a gerência superior da SEFAZ, determinam e controlam o orçamento”, deixando fora desses processos gerenciais os demais servidores. Esse comportamento compromete iniciativas de estilo participativo de forma deliberada.

Parece haver consenso entre os estudiosos dessa matéria [McLAGAN e NEL (2000); MAXIMIANO (2000) dentre outros] de que cada um dos processos gerenciais (planejamento, orçamento, objetivos, monitoramento, avaliação etc) opera simultaneamente, gerando o crescimento de cada processo, sendo interdependentes.

Por isso mesmo, na SEFAZ, apesar de o gerenciamento do desempenho pessoal e da equipe não se constituir em processos da área de recursos humanos, e de todos serem havidos como responsáveis pelas decisões dentro de sua área de desempenho, conforme se pode observar nas respostas dos servidores entrevistados (17-B e 18-B), a soma total dos pares converge em maioria de pontos atribuídos a coluna A, uma vez que os processos gerenciais, sendo interdependentes, o autoritarismo em um desses compromete a participação em outro, tendo-se ao final indicativos de que, apesar do esforço até então desencadeado, a SEFAZ ainda não atingiu, em seu todo, o estilo da gerência participativa.

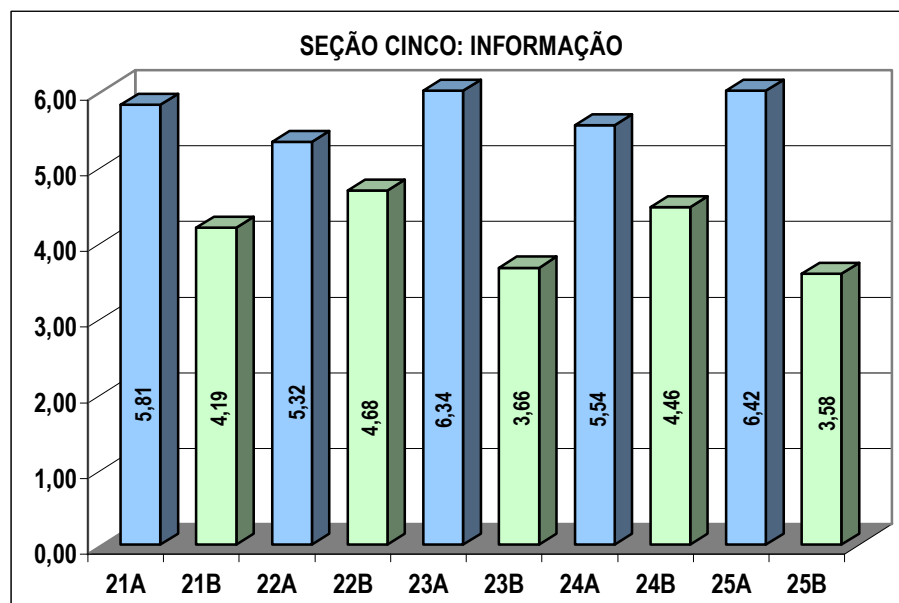
4.3.5 Informação

SEÇÃO CINCO: INFORMAÇÃO

5.81	21A. Os executivos tratam os dados sobre a estratégia e o desenvolvimento dos negócios de forma confidencial, a serem discutidos e conhecidos apenas por um grupo seleto.	4.19	21B. As informações sobre o quadro geral dos negócios estão disponíveis e são discutidas abertamente com todos da organização.
5.32	22A. Os dados sobre o desempenho do trabalho servem para uso gerencial. Os gerentes usam as informações para determinar as áreas nas quais os trabalhadores irão atuar e aperfeiçoar.	4.68	22B. Os sistemas e os relatórios de informações servem para ajudar as pessoas que executam o trabalho a agir e solucionar problemas.
6.34	23A. A área de informática da SEFAZ define os requisitos do sistema de informação. Os demais servidores dependem dos especialistas que determinam qual informação será fornecida e como será o seu formato.	3.66	23B. As pessoas definem ativamente e deliberadamente suas necessidades de informação. Elas usam ativamente os dados para melhoria contínua.
5.54	24A. As pessoas tentam ocultar seus erros ou procuram alguém a quem possam culpar.	4.46	24B. As pessoas reconhecem abertamente seus erros e usam as informações e a experiência para aprender e melhorar, e não para punir ou culpar.
6.42	25A. A gerência administra e usa a maior parte das informações relacionadas a sua especialidade. Os demais servidores dependem da gerência para obter decisões sobre o orçamento, recursos humanos etc.	3.58	25B. Todos têm acesso aos dados financeiros, de recursos humanos e de <i>marketing</i> básicos e usam os dados para tomar decisões no seu trabalho diário.

TOTAL DE INFORMAÇÃO:

29.44	Coluna A	20.56	Coluna B
-------	-----------------	-------	-----------------



Fonte : Pesquisa direta. SEFAZ-CE. 2002
GRÁFICO 9 – Informação

Se, como dizem os estudiosos da Administração contemporânea [SENGE, (1999); DRUCKER (1996); CHIAVENATO (1999), dentre outros], a informação é conhecimento e que o conhecimento só se difunde quando existe aprendizagem, os resultados desta pesquisa revelam que a SEFAZ ainda precisa aprimorar consideravelmente o acesso de seus servidores ao conhecimento porque, tal como consideram McLAGAN e NEL, a informação define o contexto em que as pessoas trabalham, e, se o acesso à informação é limitado, fragmentado e controlado pelas autoridades, nesse contexto, o exercício da autoridade supera qualquer intenção de se caminhar para o estilo da gestão participativa.

Observa-se que, nesta seção, não há contradições na maioria de pontos atribuídos pelos entrevistados aos cinco itens selecionados e descritos na coluna A, totalizando 29,44 pontos contra 20,56, somados na coluna B. Revelam, em suas respostas, que prevalece na SEFAZ uma apropriação de determinadas informações de caráter confidencial, sigiloso, entre os executivos que ocupam cargos estratégicos na gestão institucional; que esses gerentes se utilizam das informações para determinar as áreas nas quais os trabalhadores vão atuar e aperfeiçoar; a área de informática define os requisitos do sistema de informações, enquanto os demais servidores dependem dos especialistas que determinam qual informação será fornecida e como deverá ser o seu formato. Nesse quadro, é grave observar que as pessoas na SEFAZ “tentam ocultar seus erros ou procuram alguém a quem possam culpar”. Essa afirmação, consolidada em 5,54 pontos, sugere um clima de repressão entre os servidores, de vez que, se errar é humano, assumir um erro e discuti-lo com os companheiros de trabalho na busca de soluções seria uma atitude que expressaria confiança e interesse de todos no resultado final dos processos gerenciais, que, se pactuados, seriam, ou deveriam ser, da responsabilidade de todos.

Sobre esta seção, resta ainda observar que a maioria dos servidores (25A – 6,42) afirma que “a gerência administrativa usa a maior parte das informações

relacionadas a sua especialidade. Os demais servidores dependem da gerência para obter decisões sobre o orçamento, recursos humanos etc.”

Esse nível de dependência dos servidores em geral para com as informações que ficara sob o domínio da gerência cria mecanismos autoritários e distancia o acesso dos demais à participação e ao compromisso com a qualidade dos trabalhos.

O domínio da informação restrita a um pequeno grupo fragiliza as relações de trabalho, compromete o desempenho, limitando o acesso ao conhecimento, a aprendizagem, enfim, ao sucesso da organização como um todo.

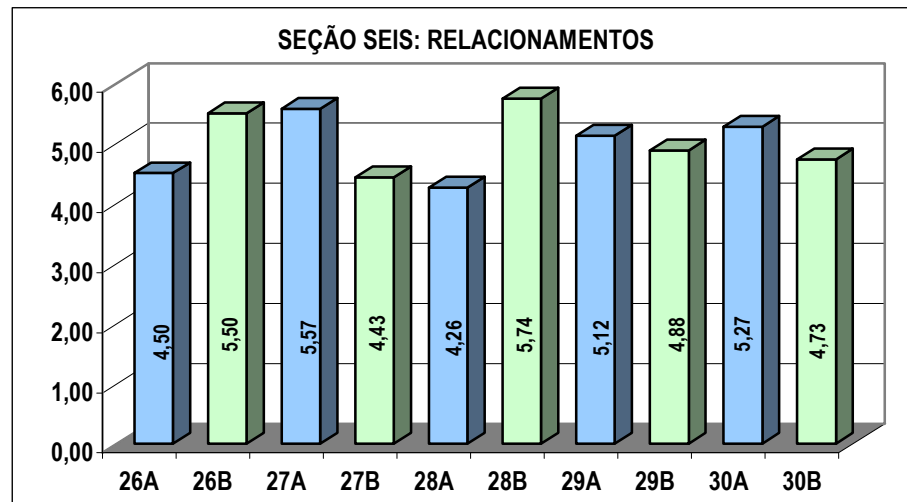
4.3.6 Relacionamentos

SEÇÃO SEIS: RELACIONAMENTOS

4.50	26A. As pessoas se dirigem a outras pessoas e conversam com elas de modo que refletem relações superiores / subordinadas.	5.50	26B. As pessoas trabalham juntas produtiva e respeitosamente, não importando os seus níveis e funções e sem o uso inadequado de poder ou posição formais.
5.57	27A. As pessoas são freqüentemente pegadas de surpresa pelas decisões que afetam diretamente suas vidas profissionais.	4.43	27B. As pessoas estão envolvidas nas decisões que afetam suas vidas profissionais.
4.26	28A. As pessoas que realizam o trabalho seguem suas agendas, independentemente das necessidades dos clientes ou de outros envolvidos nos negócios.	5.74	28B. As pessoas que realizam o trabalho apreciam e responsabilizam-se pelo papel que seu trabalho desempenha no sucesso da organização.
5.12	29A. As pessoas não encaram suas insatisfações ou os abusos sofridos em seus relacionamentos. Lidam com eles de formas indiretas sem resolver as questões construtivamente.	4.88	29B. As pessoas levantam questões relativas às relações e lidam com elas abertamente para que esses assuntos possam ser solucionados de forma construtiva.
5.27	30A. As pessoas competem umas com as outras, acreditando que é importante aparentar saber mais do que os outros.	4.73	30B. As pessoas aprendem abertamente com as outras, independentes do nível ou do <i>status</i> .

TOTAL DE RELACIONAMENTOS:

24.72	Coluna A	25.28	Coluna B
-------	-----------------	-------	-----------------



Fonte : Pesquisa direta.SEFAZ-CE.2002
GRÁFICO 10 – Relacionamentos

Em se tratando de relacionamento, a linha que separa o estilo autoritário do estilo participativo é muito tênue. Isso está visível na pequena diferença entre os pontos que nesta seção foram atribuídos às colunas (A: 24.72) e (B: 25.28), sendo a diferença de 0,56 pontos em favor da convergência para o estilo participativo.

Destaca-se aqui a afirmação dos entrevistados de que “as pessoas trabalham juntas produtiva e respeitosamente, não importando os seus níveis e funções e sem o uso inadequado do poder ou posições formais”. Fato sugere que na SEFAZ se travam relações de cordialidade entre os servidores independentemente de funções ou cargos que possam ocupar. Salieta-se ainda que a boa relação se expressa também quando afirmam, em maioria (28B – 5.74), que “as pessoas que realizam o trabalho apreciam e responsabilizam-se pelo papel que seu trabalho desempenha no sucesso da organização”. Aqui parece haver entre aqueles que responderam a esta pesquisa uma compreensão da responsabilidade que cada um deva assumir na condução de seus trabalhos para o sucesso de todos, enfim, o que se busca hoje no campo do relacionamento humano no trabalho é que as pessoas desenvolvam seu potencial e encontrem através dele as condições para a vida em sociedade.

De outra parte, é conveniente observar que esses mesmos entrevistados sugerem a ocorrência de relacionamentos autoritários quando apontam (27A-5.57) que “as pessoas são freqüentemente pegadas de surpresas pelas decisões que afetam

diretamente suas vidas profissionais”. Isso talvez faça parte do cenário mundial contemporâneo onde as mudanças são freqüentes, cabendo ao novo profissional desenvolver a capacidade de adaptar-se a essas transformações que afetam e interferem não só no seu trabalho mas refletem em sua vida.

Outra resposta nesta seção que converge para a tendência autoritária é aquela inscrita no item 29-A, com escore 5.12: “as pessoas não encaram suas insatisfações ou abusos sofridos em seus relacionamentos. Lidam com eles de formas indiretas sem resolver as questões construtivamente”. Tal posição deixa indícios da falta de confiança nos relacionamentos interpessoais que se forjam no cotidiano de trabalho dos servidores. Essa possível falta de confiança mina as possibilidades do diálogo na busca de soluções dos conflitos. A esse respeito, McLAGAN e NEL, consideram:

“... uma mudança fundamental só é possível quando as atitudes cotidianas das pessoas são participativas... A confiança está no cerne da mudança nos relacionamentos ... as práticas participativas e interdependentes ocorrem apenas quando há um alto grau de confiança.”(McLAGAN e NEL, 2000: 140).

Diante de tais considerações pode-se entender que participação e confiança estão intimamente relacionadas e interdependentes: uma não existe sem a outra.

Outro dado da seção “ relacionamentos” que merece destaque é o par (30A: 5.27 – 30B: 4.73) cuja maioria de pontos atribuídos à coluna A, neste caso, mostra tendência preocupante, pois refere-se ao grau de competitividade entre os servidores. O caráter competitivo nos relacionamentos entre colegas de trabalho, em que um acredita que é importante aparentar saber mais do que os outros, “desgasta relações, cria arestas e limita as possibilidades de participação e de superação”.

Em instituições que resguardam resquícios de uma longa história de autoritarismo punitivo, é preciso tempo e vontade para que as pessoas exerçam o seu pensamento crítico de forma aberta e segura.

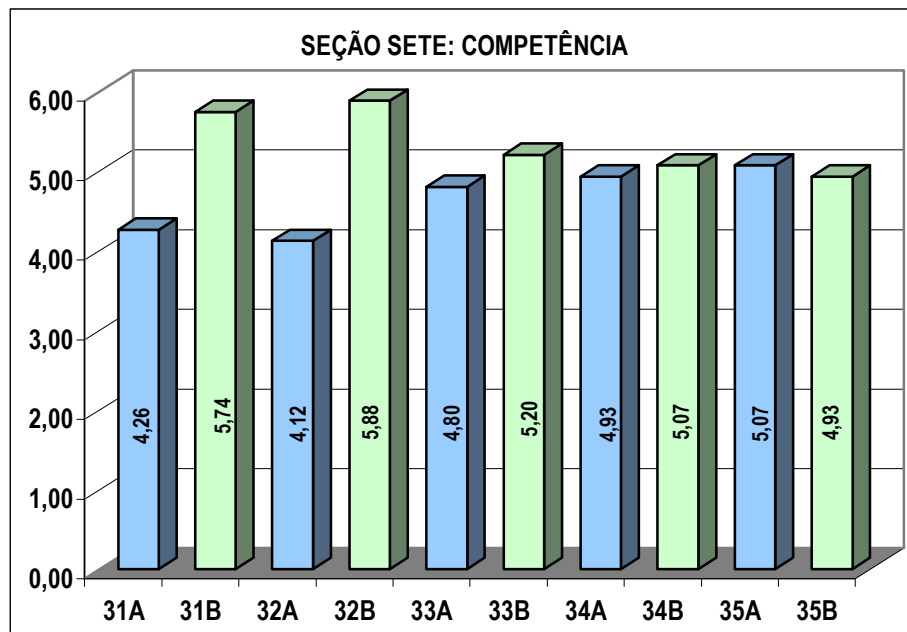
4.3.7 Competências

SEÇÃO SETE: COMPETÊNCIAS

4.26	31A. Espera-se que apenas os gerentes sejam competentes nos processos desenvolvidos na SEFAZ.	5.74	31B. Todas as partes interessadas - funcionários gerentes, representantes sindicais, fornecedores, clientes – possuem o conhecimento sobre os processos desenvolvidos na SEFAZ.
4.12	32A. As ações de autogerenciamento são freqüentemente vistas como insubordinação.	5.88	32B. O desenvolvimento da capacidade de autogerenciamento e habilidade de agir com responsabilidade são objetivos importantes e visíveis na organização.
4.80	33A. Apenas os gerentes recebem treinamento em técnicas interpessoais e processo decisório para que possa fornecer <i>feedback</i> , comunicar-se e controlar conflitos.	5.20	33B. As pessoas de todas as partes da organização desenvolvem ativamente técnicas interpessoais importantes para comunicação, aprendizagem e processo decisório.
4.93	34A. A discordância e o pensamento crítico raramente acontecem ou não são estimulados.	5.07	34B. As pessoas de todas as partes da organização estão desenvolvendo ativamente sua habilidade de reconhecer, explorar e solucionar problemas, e discutem e analisam questões a partir de vários pontos de vista.
5.07	35A. O aprendizado das pessoas concentra-se nas tarefas de seu trabalho específico.	4.93	35B. O aprendizado das pessoas deliberadamente ultrapassa o seu trabalho específico para que elas possam compreender assuntos mais amplos, relativos aos clientes e aos negócios, e visualizando seu trabalho dentro do contexto.

TOTAL DE COMPETÊNCIAS:

23.17	Coluna A	26.83	Coluna B
-------	----------	-------	----------



Fonte : Pesquisa direta.SEFAZ-CE.2002
GRÁFICO 11 – Competências

A categoria “competência” é entendida por McLAGAN e NEL como atitudes pessoais que conduzem até o autogerenciamento. Nessa perspectiva, acentuam:

“a competência essencial que sustenta todas essas atitudes pessoais de iniciativa é a habilidade e o desejo de assumir a responsabilidade pela própria vida – de gerenciar a si mesmo.” (McLAGAN e NEL, 2000: 153).

Nesta seção, o escore mais alto foi atribuído à coluna B, onde se elencam as respostas selecionadas que convergem para a gestão de estilo participativo. O destaque para a maior pontuação entre as afirmações nesta coluna é justamente o item 32B, com 5,88 pontos, o qual declara:

“O desenvolvimento da capacidade de autogerenciamento e habilidade de agir com responsabilidade são objetivos importantes e visíveis na organização.”

Se uma organização conserva o estilo tradicional e autoritário em sua forma gerencial, não precisa de trabalhadores que desenvolvam a capacidade do autogerenciamento. Na verdade, essa competência é uma exigência para as organizações participativas.

Na contemporaneidade, as pessoas precisam desenvolver competências, aprender com suas experiências, buscar coisas novas e trabalhar continuamente para acompanhar os desafios do novo mundo do trabalho.

McLAGAN e NEL destacam sete habilidades como vitais para a organização participativa:

“... autogerenciamento; ampla compreensão da atividade comercial; conhecimento da economia e finanças da atividade comercial, habilidade para o pensamento crítico, para a comunicação integradora, para o aprendizado mútuo e o processo decisório flexível.” (McLAGAN e NEL, 2000: 163).

Do que foi possível aprender através desta pesquisa, os servidores entrevistados sugerem que na SEFAZ todos possuem o conhecimento sobre os processos desenvolvidos na instituição; que as pessoas desenvolvem atividade técnicas interpessoais importantes para comunicação, aprendizagem e processo decisório; e que todos na SEFAZ estão desenvolvendo ativamente sua habilidade de reconhecer, explorar e solucionar problemas, pois discutem e analisam questões a partir de vários pontos de vista.

Na verdade, como foi possível constatar no item 5.1 deste estudo, onde se recupera a história da organização, nos últimos anos, a SEFAZ tem investido pesadamente em eventos de capacitação de servidores, mobilizando-os a participarem da construção de perspectivas gerenciais.

No entanto, todo esse esforço, apesar dos avanços observados, ainda reflete fragilidades, pois, na seção “competências”, um dos pares (35A-5.07 e 35B-4.93) apresenta maioria na coluna A, cuja afirmação converge para o estilo tradicional autoritário da gestão, quando destaca: “O aprendizado das pessoas concentra-se nas tarefas de seu trabalho específico”. Esse aprendizado específico contradiz a perspectiva do conhecimento mais amplo que ultrapassa o saber limitado a processos e técnicas essenciais para o desempenho de atividades em determinado setor organizacional.

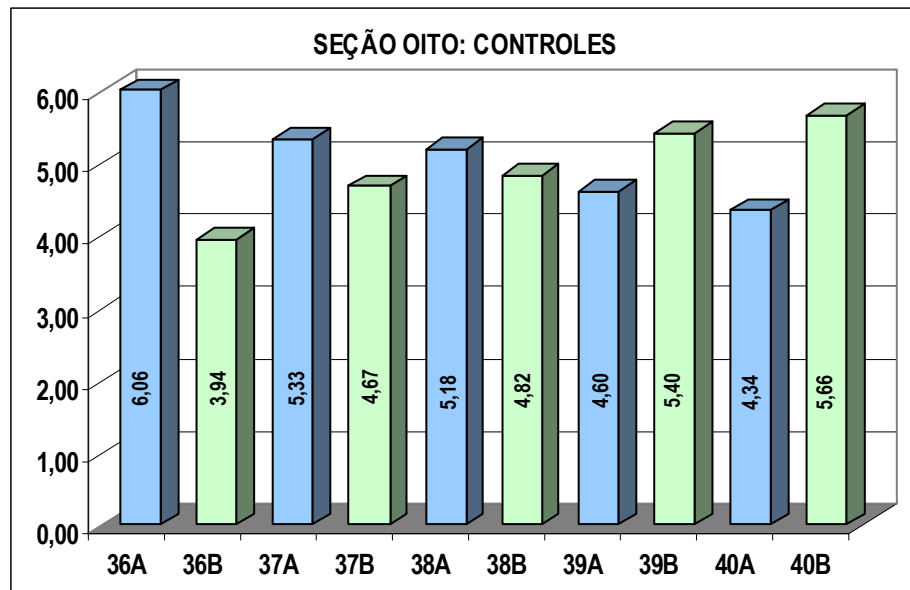
4.3.8 Controles

SEÇÃO OITO: CONTROLES

6.06	36A. A gerência desenvolve e implementa as medidas, políticas, regras e outros controles da organização.	3.94	36B. As pessoas de todos os níveis, ou seus representantes legítimos, ajudam a desenvolver as medidas políticas, regras e outros controles da organização.
5.33	37A. Os gerentes controlam e supervisionam o trabalho das equipes e exigem que eles sejam altamente coordenados.	4.67	37B. Os gerentes encorajam a formação de equipes para resolver problemas importantes. Eles esperam que ocorram coordenação e política informais, e relutam em impor coações desnecessárias, enquanto os grupos aprendem e constroem o suporte para novas direções.
5.18	38A. O controle da gerência concentra-se em manter a previsibilidade e eliminar surpresa.	4.82	38B. O controle da gerência concentra-se em manter as tensões adequadas entre a estabilidade (fazer as coisas conforme planejado) e o aprendizado (experimental e desviar-se dos planos). Os gerentes vêem as tensões como uma
4.60	39A. A pessoa da organização freqüentemente infringe o espírito das normas e leis.	5.40	39B. As pessoas respeitam as regras e os controles porque compreendem e aceitam a sua necessidade.
4.34	40A. As pessoas comportam-se de maneiras diferentes quando a gerência está observando e quando estão trabalhando por conta própria.	5.66	40B. As pessoas tratam as responsabilidades das metas e do trabalho como compromissos, estejam às autoridades observando ou não.

TOTAL DE CONTROLES:

25.51	Coluna A	24.49	Coluna B
-------	-----------------	-------	-----------------



Fonte : Pesquisa direta.SEFAZ-CE.2002
GRÁFICO 12 – Controles

Nesta seção, os servidores entrevistados sugerem que na SEFAZ os controles expressam uma forma de exercício da autoridade.

Observa-se, na soma dos pontos atribuídos às questões elencadas na coluna A, o total de 25,51, contra 24.49 da coluna B. A maioria de pontos somados na coluna A são sugestivos de que a gestão dos controles na SEFAZ ainda não conquistou o estilo participativo.

Resta lembrar que uma organização participativa não fica isenta de controles. A diferença é que, nas organizações participativas, o poder, a autoridade de decisão, as análises e aprovações existem para agrega valor, enquanto nas organizações autoritárias esses mesmos exercícios existem para coagir, criar dependência e punir.

Como já se afirmou neste estudo, a necessidade de controle é inerente a toda e qualquer organização, independentemente da forma de exercício da autoridade que ela desenvolva. Os servidores entrevistados a esse respeito argumentam: “a gerência desenvolve e implementa as medidas, políticas, regras e outros controles da organização; os gerentes controlam e supervisionam o trabalho das equipes e exigem que eles sejam, altamente coordenados; o controle da gerencia concentra-se em manter a previsibilidade e eliminar surpresa”.

Contradizendo o caráter autoritário do exercício dos controles na SEFAZ, os servidores destacam que “as pessoas respeitam as regras e os controles porque compreendem e aceitam a sua necessidade, as pessoas tratam as responsabilidades das metas e do trabalho como compromisso, estejam as autoridades observando ou não”.

Pode-se, neste caso, considerar que as afirmações dos servidores (nos itens 39B e 40B) sugerem que os controles na SEFAZ se ligam ao poder gerencial, no entanto, a tendência dos entrevistados é respeitar regras por compreenderem suas responsabilidades e estarem comprometidos com seus resultados, independentes dos controles gerenciais.

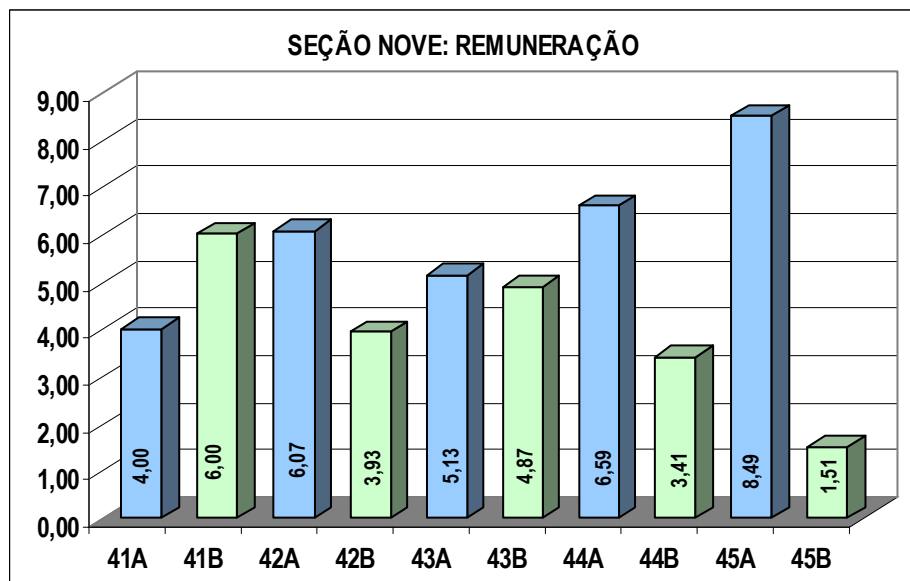
4.3.9 Remuneração

SEÇÃO NOVE: REMUNERAÇÃO

4.00	41A. A remuneração e os prêmios extras são usados como motivadores e para formar e influenciar o desempenho.	6.00	41B. O próprio trabalho e as atividades a serem desenvolvidas servem de influência e são motivadores importantes.
6.07	42A. A promoção baseia-se em progressos individuais. A quantidade de remuneração extra é determinada por fórmulas e sistemas de classificação.	3.93	42B. Através de participação nos lucros e outros processos de grupo e de equipe, as pessoas de todas as partes da organização compartilham a riqueza que eles ajudam a criar.
5.13	43A. Um clima de punição e censura prevalece na organização. As pessoas tentam progredir às custas do outros.	4.87	43B. Um clima de compreensão prevalece na organização. As pessoas sentem-se reconhecidas e reconhecem os outros por suas contribuições.
6.59	44A. O sistema de remuneração é planejado por especialistas. A maior parte de seu funcionamento e de suas aplicações é confidencial.	3.41	44B. O sistema de remuneração foi desenvolvido com sugestões de todos os envolvidos. É um sistema aberto, que todos entendem.
8.49	45A. O número de pessoas que estão insatisfeitas com o sistema de remuneração é maior do que o número de pessoas que o consideram justo.	1.51	45B. As pessoas acham que o sistema de remuneração é justo e é aplicado satisfatoriamente.

TOTAL DE REMUNERAÇÃO:

30.28	Coluna A	19.72	Coluna B
-------	-----------------	-------	-----------------



Fonte : Pesquisa direta.SEFAZ-CE.2002
GRÁFICO 13 – Remuneração

Assim, como qualquer uma das nove categorias investigadas nesta pesquisa, a remuneração se revela como uma questão fundamental e determinante para o estilo gerencial que a organização deseja imprimir.

Nesta seção, observa-se na coluna A a frequência de 30,28 pontos como maioria das respostas que se contrapõem às afirmações dos pares na coluna B, que soma 19,72 pontos.

Há, na asserção contida no item (45A-8.49) a expressão do sentimento de injustiça entre os servidores, pois que definem “o número de pessoas que estão insatisfeitas com o sistema de remuneração é maior que o número de pessoas que o considera justo”. Este sentimento de insatisfação pode ser explicado pela expectativa criada, a partir da aprovação do Plano de Cargos e Carreiras em 1996, que previa a criação de remuneração variável a ser definida a partir da meta institucional alcançada.

Estudos a respeito dos efeitos motivadores da remuneração empreendidos por McLAGAN e NEL (2000:180) sugerem a conclusão de que a remuneração é mais um fator de insatisfação do que de motivação. O item 41B, com 6,00 pontos, contradiz o pensamento defendido por McLAGAN e NEL (2000), pois “o próprio trabalho e as atividades a serem desenvolvidas servem de influência e são motivadores importantes”.

Para alguns estudiosos, a remuneração por desempenho individual pode destruir o trabalho em equipe, pois fomenta o desempenho medíocre e centra a atenção nas pessoas a curto prazo. Outro destaque para este estilo de remuneração variável por desempenho individual é que ele enseja comparações, sentimento de hierarquia, competição entre as pessoas, diminui a auto-estima, semeia o medo e, em última instância, desmotiva muitos dentro da instituição.

Na Tabela, abaixo consolidam-se os resultados alcançados no somatório das nove categorias relacionadas para facilitar uma visibilidade do todo, o que vai revelar, afinal, a convergência das forças do exercício gerencial que hoje se desenvolve na SEFAZ.

TABELA 1
Estilo Gerencial na SEFAZ-CE

QUESITOS / MÉDIAS	Q1 A	Q1 B	Q2 A	Q2 B	Q3 A	Q3 B	Q4 A	Q4 B	Q5 A	Q5 B	COLUNA A	COLUNA B	ESTILO
VALORES	4,93	5,07	5,67	4,33	5,19	4,81	5,12	4,88	4,74	5,26	25,66	24,34	AUTORITÁRIO
ESTRUTURA	5,53	4,47	5,48	4,52	5,46	4,54	5,07	4,93	5,74	4,26	27,29	22,71	AUTORITÁRIO
LIDERANÇA	4,04	5,96	5,18	4,82	4,34	5,66	4,03	5,97	4,37	5,63	21,96	28,04	PARTICIPATIVO
PROC. GERENCIAIS	5,46	4,54	4,56	5,44	4,77	5,23	7,05	2,95	6,20	3,80	28,03	21,97	AUTORITÁRIO
INFORMAÇÃO	5,81	4,19	5,32	4,68	6,34	3,66	5,54	4,46	6,42	3,58	29,44	20,56	AUTORITÁRIO
RELACIONAMENTOS	4,50	5,50	5,57	4,43	4,26	5,74	5,12	4,88	5,27	4,73	24,72	25,28	PARTICIPATIVO
COMPETÊNCIA	4,26	5,74	4,12	5,88	4,80	5,20	4,93	5,07	5,07	4,93	23,17	26,83	PARTICIPATIVO
CONTROLES	6,06	3,94	5,33	4,67	5,18	4,82	4,60	5,40	4,34	5,66	25,51	24,49	AUTORITÁRIO
REMUNERAÇÃO	4,00	6,00	6,07	3,93	5,13	4,87	6,59	3,41	8,49	1,51	30,28	19,72	AUTORITÁRIO
TOTAL GERAL	CONVERGÊNCIA PARA O ESTILO AUTORITÁRIO										236,06	213,94	AUTORITÁRIO

Fonte: Pesquisa Direta (SEFAZ-2002).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O procedimento metodológico desenvolvido nesta pesquisa possibilitou um estudo acerca do modelo da gestão adotado na SEFAZ-CE. Foi fundamental as contribuições dos servidores participantes na qualidade de sujeitos investigados, cujas considerações, analisadas à luz da fundamentação teórica selecionada, referendam o entendimento de enfoque que diferencia padrões de exercício da gestão autoritária em relação à gestão participativa entre as nove categorias investigadas.

Foi possível identificar, numa mesma seção, itens com pontuação mais alta para estilo autoritário e itens com pontuação mais alta para o estilo participativo, muito embora, ao final, o somatório de pontos convergissem claramente para um ou o outro estilo.

Em suma, o quadro abaixo destaca as forças atrativas gerenciais que no caso específico da SEFAZ-CE convergem para o estilo participativo e aqueles que resguardam o estilo gerencial autoritário.

QUADRO VIII – Convergência das forças atrativas gerenciais

ESTILO PARTICIPATIVO	ESTILO AUTORITÁRIO
Liderança	Remuneração
Competências	Informação
Relacionamentos	Processos gerenciais
	Estruturas
	Controles
	Valores

Fonte: Pesquisa Direta (SEFAZ-2002).

A dimensão do autoritarismo supera a convergência para a participação em 06 (seis) das nove (nove) categorias investigadas, quais sejam: valores; estruturas; processos gerenciais; informação; controles e remuneração.

Do contrário, a dimensão participativa supera a convergência para o autoritarismo em 03 (três) das nove categorias investigadas, quais sejam: liderança, relacionamentos e competências.

A maior diferença de pontos atribuídos à dimensão do autoritarismo foi para a categoria remuneração, sugerindo forte insatisfação dos servidores com o atual modelo adotado pela SEFAZ.

A liderança revela-se, neste estudo como a dimensão mais fortalecida para o estilo participativo nessa organização. Para essa força atrativa, a maior pontuação foi atribuída ao item 14.B - os gerentes admitem quando não têm as respostas e quando precisam aprender, mesmo sendo dos subordinados, com 5.97 escores, onde fica explícito que a maioria dos servidores concordam que os gerentes da SEFAZ admitem que podem aprender com os colaboradores. Com essa característica, os líderes conquistaram a adesão e a simpatia de seus colaboradores. É uma força geradora de solidariedade e do compromisso com a permanente busca do conhecimento.

Será possível, através do envolvimento dessas forças, conduzir a SEFAZ para o exercício da convergência ao estilo participativo nas esferas onde ainda existem fragilidades e domínio do estilo gerencial autoritário.

Outro indicativo favorável a que se consolide a gestão participativa na SEFAZ se revela nas dimensões atribuídas pelos entrevistados às categorias relacionamentos e competências. Essas capacidades vêm sendo fortalecidas gradativamente, pelos sucessivos investimentos que o Governo do Estado tem destinado ao processo de reestruturação na SEFAZ nos últimos anos.

Na força atrativa relacionamentos, os resultados da pesquisa são animadores. As afirmações relacionadas à participação, superam as escolhas e pontuações atribuídas ao autoritarismo. Essas afirmações indicam a tendência expressiva dos servidores para o estilo gerencial participativo. Em escala de valores decrescentes eles elegeram: “As pessoas que realizam o trabalho apreciam e responsabilizam-se pelo papel que ele desempenha no sucesso da organização; Elas trabalham juntas produtiva e respeitosamente, não importando os seus níveis e

funções e sem o uso inadequado do poder ou posições formais; levantam questões relativas as relações e lidam com elas abertamente para que esses assuntos possam ser solucionados de forma construtiva; aprendem abertamente com os outros, independente do nível ou *status*; *estão envolvidas nas decisões que afetem suas vidas profissionais*.

Destacam-se, nesse processo, a capacitação dos servidores e os trabalhos desenvolvidos pela instituição para melhoria das relações interpessoais, iniciativas essas que certamente contribuíram para esses resultados. No entanto, esse esforço merece aprofundamento para que se possa eliminar a diferença entre autoritarismo e participação que essas categorias ainda resguardam.

Desenvolver competências para o trabalho tem sido, nos últimos tempos permanente busca das organizações de todo o mundo. Essa característica organizacional contemporânea ganha visibilidade entre os servidores fazendários que contribuíram com os resultados desta pesquisa. As alternativas que escolheram nesta categoria, convergiam, para a maioria dos escores 26,83% atribuídos às afirmativas das forças atrativas para o estilo gerencial participativo.

Importa destacar as afirmativas que elegeram em grau decrescente de pontuação: o desenvolvimento da capacidade de autogerenciamento e habilidade de agir com responsabilidade são objetivos importantes e visíveis na organização; todas as partes envolvidas – funcionários, gerentes, representantes sindicais, fornecedores, clientes – possuem o conhecimento sobre os processos desenvolvidos na SEFAZ-CE; as pessoas de todas as partes da organização desenvolvem ativamente técnicas interpessoais importantes para comunicação, aprendizagem e processo decisório; o aprendizado das pessoas deliberadamente ultrapassam o seu trabalho específico para que elas possam compreender assuntos mais amplos, relativos aos clientes e aos negócios, e visualizando seu trabalho dentro do contexto.

Enfim, resta considerar que SEFAZ acumula, dentre as nove áreas investigadas, três (liderança, relacionamento e competência) que se destacam pela implementação de mudanças essenciais que convergem do estilo tradicional autoritário ao estilo gerencial participativo.

Há que se destacar, porém, a necessidade de se criar mecanismos que possam romper com o autoritarismo identificado entre as categorias: valores, estruturas, processos gerenciais, informação, controles e remuneração, para que a SEFAZ consiga ultrapassar o estilo gerencial autoritário e efetivamente convergir para a gestão compartilhada.

Observando-se a pontuação atribuída a força atrativa valores, é preocupante o destaque dos servidores, com pontuação de 5.67 para a seguinte afirmativa: nossos valores declarados foram desenvolvidos por pessoas dos cargos mais elevados da organização e comunicados às pessoas que devem afinar seu comportamento aos valores. Tal situação compromete as iniciativas até então desenvolvidas na busca da conquista do estilo gerencial participativo, constituído-se num forte indicador de autoritarismo.

Diante desta realidade a recomendação que se mostra mais viável seria que a alta gerência planejasse eventos envolvendo a totalidade dos fazendários ativos para uma ampla discussão e consenso em torno dos valores organizacionais que desejam abraçar.

Outra restrição que se observa à conquista da gestão participativa está na pontuação que os servidores atribuíram à categoria estrutura, mais especificamente quando referem: as pessoas que fazem o trabalho diário, reportam-se aos supervisores e gerentes, que detêm o controle e o poder do processo decisório.

Os mais recentes estudos na área de Administração reforçam a necessidade das organizações desconcentrarem o poder decisório e o controle dos processos gerenciais, para atribuí-lhes maior agilidade, flexibilidade e resolutividade.

Caberia aqui recomendar o aprofundamento de estudos da atual estrutura adotada pela SEFAZ-CE e o adequado funcionamento dos Comitês, para que se possa identificar os entraves e, a partir deles se construir um modelo favorável à gestão participativa.

A mesma recomendação caberia para os “Processos Gerenciais”, visto que

a pesquisa aponta com 7.05 escores para a afirmativa: a equipe financeira e a gerência superior determinam e controlam o orçamento. Sem abertura para a colaboração dos servidores no controle orçamentário fica difícil se falar em gestão participativa.

Se como afirmam os servidores investigados neste estudo, os gerentes tratam os dados estratégicos de forma confidencial, sendo discutidos e conhecidos apenas por um grupo seletivo, há, no ambiente organizacional, grandes restrições ao fluxo de informações. Essa dificuldade pode comprometer a qualidade do serviço público, sendo portanto, recomendável que se dedique atenção aos entres que persistem nos setores responsáveis pela comunicação.

Na seção controles, fica também evidenciado na maioria de pontos atribuídos ao autoritarismo (25.51) contra (24.49) da participação que na SEFAZ-CE a gestão converge para o estilo tradicional de base autoritária. Em destaque a afirmativa de que os gerentes controlam e supervisionam trabalho das equipes e exigem que eles sejam altamente coordenados. Entre as organizações de estilo participativo, cada trabalhador conhece e reconhece a importância de sua missão para o alcance dos objetivos organizacionais sendo desnecessária supervisão, fiscalização e controle dos processos de forma acentuada. A prática autoritária já deveria ter sido superada na SEFAZ pelos investimentos dispensados em anos seguidos e contratação de consultoria para o redesenho organizacional compartilhado. Diante desta constatação, há que se rever procedimentos, buscando estratégias para o envolvimento dos servidores na coordenação e controle de suas ações no cotidiano do trabalho.

Resta considerar que os dados da pesquisa aponta: o número de pessoas insatisfeitas com o sistema de remuneração é maior que o número de pessoas que o consideram justo. Na verdade esse sentimento repercute a condição da grande maioria dos servidores públicos estaduais que vêm cair gradativamente seu padrão de consumo e conseqüentemente sua qualidade de vida. Uma política que se voltasse para a valorização do servidor público, contemplando não somente a gestão salarial, com foco em resultados, mas capacitação, saúde, lazer, previdência, dentre outros benefícios, poderia recuperar níveis de satisfação e melhorar consideravelmente o envolvimento do servidor com o trabalho.

Quebrar os velhos paradigmas gerenciais culturalmente reproduzidos por sucessivas gerações não é tarefa simples, no entanto é imprescindível reconhecer que se tem esse desafio e identificar a necessidade de desatar os nós que ainda aprisionam esse ideal.

Espera-se que este estudo possa trazer contribuições efetivas para uma reflexão mais profunda acerca dessas questões.

Se muito vale o que já foi feito, muito mais vale o que será.

BIBLIOGRAFIA

ALBRECHT, Karl e BRADORD, Lawrence. **Serviços com Qualidade: a vantagem competitiva**. São Paulo, Ed. Mc Graw – Hill Ltda, 1992.

BERMAN, Marshall. **Tudo que é sólido se desmancha no ar – a aventura da modernidade**. S. Paulo. Companhia de Letras, 1986.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A Reforma do Estado nos anos 1990**. Lógica e mecanismos de controle. Trabalho apresentado na II Reunião do Círculo de Montevideo, Barcelona, 1997.

BRUINE, Paul de, et alii. **Dinâmica da Pesquisa em Ciências Sociais: Os pólos da prática metodológica**. Rio de Janeiro. Ed. Francisco Alves, 1990.

CANO, Wilson. **O Mundo do Trabalho**. Crise e Mudança no final do Século. Industrialização, crise, ajuste e reestruturação. Algumas questões sobre o emprego e suas repercussões sobre a distribuição de renda. São Paulo: Pág. Aberta, 1994.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração**. 5ª edição, Rio de Janeiro. Campus, 1999.

_____. **Gestão de Pessoas: o novo papel dos recursos humanos nas organizações**. Rio de Janeiro. Campus, 1999.

_____. **Os novos paradigmas. Como as mudanças estão mexendo com as empresas**, 3ª edição, São Paulo: Atlas, 2000.

DE MASI, Domenico. **A Sociedade Pós-Industrial**. São Paulo. Ed. SENAC, 1999.

DE MASI, Domenico. **O Futuro do Trabalho**. São Paulo: Ed. Senac. 2000.

DROR, Yehezkel. O administrador público tipo delta para o Século XXI. **Revista do Serviço Público**, ENAP, ano 48, volume 120, 1997.

DRUCKER, Peter. **Sociedade Pós-Capitalista**. 4ª edição, São Paulo: Pioneira, 1993.

_____. **Administrando em tempos de grandes mudanças**. São Paulo: Pioneira, 1996.

_____. **Fator Humano e desenvolvimento**. São Paulo: Pioneira, 1997.

FAYOL, Henry. **Administração Industrial e Geral**. São Paulo: Atlas, 1990.

FERREIRA, Caio Márcio. Crise e Reforma do Estado. Uma questão de cidadania e valorização do servidor. **Revista do serviço público**. Brasília. ENAP, nº 47, volume 120, 1996.

FERREIRA, Ademir Antonio, REIS, Ana Carolina Fonseca e PEREIRA, Maria Isabel. **Gestão Empresarial: de Taylor aos nossos dias**. São Paulo: Pioneira, 1997.

GUIMARÃES, Tomás Aquino. **A nova Administração Pública e a abordagem da competência**, Mimeo, 2000.

GUEDES, Cezar. **O Mundo do Trabalho**. Crise e mudanças no final do século. Os trabalhadores no setor público brasileiro: prática sindical, conquistas e armadilhas. São Paulo: pág. Aberta, 1994.

HAMPTON, David R. **Administração Contemporânea**. 3ª edição. São Paulo. Editora McGraw-Hill, 1992.

HERZBERG, Frederick et alii. In MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. **Teoria Geral da Administração – Da Escola Científica a Economia globalizada**. São Paulo: Atlas, 2000.

JOHNSON, Allan G. **Dicionário de Sociologia: Guia Prático da Linguagem Sociológica**. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

KATZ, Daniel e KAHN, Robert. **Psicologia Social das Organizações**. São Paulo: Atlas, 1973.

MARX, Karl. **O Capital. Crítica da Economia Política**. 1ª volume. Trad. da 1ª Ed. Alemã, por Reginaldo Sant'Anna. São Paulo: Difel, 1985.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. **Além da Hierarquia**. Como implantar estratégias participativas para administrar a empresa enxuta. São Paulo: Atlas, 1995.

_____. **Teoria Geral da Administração**. Da Escola científica á competitividade da economia globalizada. São Paulo: Atlas, 2000.

McGREGOR, Douglas. **O lado humano da empresa**. São Paulo: Martins Fontes, 1992.

McLAREN, Patrícia e NEL, Christo. **A nova era da participação**. O desafio de emocionar e envolver pessoas. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

MONTEIRO, Carmem Diva Beltrão. **Função Pública e o Aparelho Estatal**. Um olhar à luz da Reforma Administrativa Brasileira. Mimeo, 1998.

MORGAN, G. **Imagens da Organização**. São Paulo: Atlas, 1996.

OLIVEIRA, Jary Figueiredo. CASES. **Os mais famosos estudos de casos internacionais indicados para cursos de Sistemas de Informações e Administração de Empresas**. São Paulo: Érica, 2000.

OSBORNE, David e GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo**. Como o espírito empreendedor esta transformando o setor público. 2ª edição. Brasília: MH Comunicação, 1994.

PARKER, Glenn M. **O poder das equipes: um guia prático para implantar equipes multifuncional de alto desempenho**. Rio de Janeiro: Campus, 1995.

PINHEIRO, AC e GIAMBIAGI, F. **Brazilian Privatization World Development**, Volume II, nº 05, 1994.

RUA, Maria das Graças. Desafios da Administração pública brasileira: Governança, autonomia, neutralidade. Brasília. **Revista do Serviço Público**. Ano 48. Set/dez 1997.

SANTOS, Luiz Alberto dos. **A formação de profissionais de alta especialização e sua inserção na administração pública**. Mimeo, 1998.

SENGE, Peter. **A Quinta Disciplina**. A dança das mudanças. Os desafios de manter o crescimento e o sucesso em organizações que aprendem. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

SHEIM, Edgar. Consultoria de Procedimentos. **Seu papel no desenvolvimento organizacional**. São Paulo: Editora Best, 1998.

TAYLOR, F. W. **Princípios da Administração Científica**. São Paulo: Atlas, 1987.

TOFFLER, Alvin. **A empresa flexível**. Rio de Janeiro: Record, 1997.

VON BERTALANFFY L. **Teoria Geral dos Sistemas**. Petrópolis: Vozes, 1973.

WEBER, Max. **Ensaio de Sociologia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

CEARÁ, **JORNAL SEFAZ NOVO TEMPO**.

Exemplares de 1993 – Março ano 1, nº 0001; Abril, ano 1, nº 002; Maio, ano 1, nº 003; Julho-Agosto, ano 1, nº 005, Agosto-Setembro, ano 1, nº 006, Setembro - Outubro – Edição Especial, ano 1, nº 007, Outubro-Novembro, ano 1, nº 008.

Exemplares de 1994 – Janeiro ano 1, nº 009; Fevereiro/Março ano II, nº 010; Abril/Maio ano II, nº 011, Junho/Julho ano II, nº 012; Setembro/Outubro ano II, nº 013; Dezembro 94/Janeiro 95, ano II, nº 014.

Exemplares de 1995 – Fevereiro/Março, ano III, nº 15; Agosto, ano III, nº 16; Novembro, ano III, nº 17.

Exemplares de 1996 – Janeiro, ano III, nº 18; Maio/Junho, ano III, nº 19; Setembro, ano III, nº 20; Setembro, ano III, nº 21; Outubro, ano IV, nº 22; Outubro, ano IV, nº 23; Novembro, ano IV, nº 24; Dezembro, ano IV, nº 25.

Exemplares de 1997 – Janeiro, ano IV, nº 26; Fevereiro, ano IV, nº 27; Março, ano V, nº 28; Maio, ano V, nº 29; Junho, ano V, nº 30; Julho, ano V, nº 31; Agosto, ano V, nº 32; Setembro/Outubro, ano V, nº 33.

Exemplares de 1998 – Janeiro, ano V, nº 34; Fevereiro, ano VI, nº 35; Abril, ano VI, nº 36; Junho, ano VI, nº 37; Agosto, ano VI, nº38; Novembro, ano VI, nº 39.

Exemplares de 1999 – Janeiro, ano VII, nº 40; Fevereiro, ano VII, nº 41; Abril, ano VII, nº 42; Junho, ano VII, nº 43; Setembro, ano VII, nº 44; Dezembro; Janeiro 2000, ano VII, nº 45.

Exemplares de 1999 – Fevereiro/Março, ano VII, nº46; Junho/Julho, ano VII, nº 47; Agosto/Setembro, ano VII, nº 48; Outubro/Novembro, ano VII, nº 49; Dezembro/Janeiro2000, ano VII, nº 45

Exemplares de 2000 – Fevereiro/Março, ano VII, nº 46; Junho/Julho, ano VII, nº 47; Agosto/Setembro, ano VIII, nº 48; Outubro/Novembro, ano VIII, nº 49; Dezembro 2000/Janeiro 2001, ano VIII, nº 50

Exemplares de 2001 – Março/Abril, ano VIII, nº 51; Junho/Julho, ano VIII, nº 52; Setembro, ano VIII, nº 53; Dezembro/Janeiro 2002, ano VIII, nº 54

Exemplares de 2002 – Março/Abril, ano IX, nº 55.

ANEXOS