

Celeste Cordeiro*

Capacitação para Cooperação: condição à governança democrática

RESUMO: Nosso artigo trata dos novos desafios que os Governos enfrentam num mundo cada vez mais complexo, precisando superar o perfil de estruturas burocráticas, hierárquicas e centralizadas. Para responder à essa crescente complexidade das questões públicas, os Governos são instigados a trabalhar em parceria com outros setores da sociedade, especialmente empresas e organizações do Terceiro Setor, o que exige toda uma transformação de mentalidade e prática de intervenção social. A estratégia de uma gestão pública compartilhada entre Estado, Mercado e Sociedade implica amplo esforço de aprendizado de cooperação, que se torna ainda mais desafiante num país como o Brasil, por sua secular vocação autoritária e profunda desigualdade social. A capacitação do servidor público para o novo modelo de trabalho em rede, favorecendo esferas de planejamento, deliberação e avaliação coletiva e plural das políticas, torna-se condição imprescindível à efetiva democratização do Estado brasileiro. Nesse artigo, levantamos os pontos fundamentais para uma agenda de capacitação para a cooperação, valorizando a perspectiva de políticas públicas que contribuam também para o fortalecimento do capital social, pilar da sustentabilidade e da democracia.

Palavras-chave:
gestão pública,
cooperação, capital
social, governança,
democracia..

"No contexto de nossa nova interdependência, a preocupação com o interesse do outro é nitidamente a melhor forma de interesse pessoal" - Dalai Lama.

A diversidade e complexidade do mundo atual exigem um novo governo, para além do perfil das burocracias hierárquicas e centralizadas. Já nem se trata mais da polêmica por *mais* ou *menos* governo, mas a realização de *melhor* atividade governamental, tanto em eficácia quanto em eficiência. Os governos vêm se transformando e não estão sozinhos nessa busca, pois tanto organizações do mercado como da sociedade, também se esforçam para adaptar-se a um mundo global em intenso processo de mudança. Aliás, a tese da necessária desestruturação dos modelos gerenciais autoritários ganhou impulso com a reestruturação do mundo do trabalho, principalmente pela expansão horizontal dos processos produtivos e a introdução de novas tecnologias de informação.

Além desses fatores, os Governos também são instigados a transformar suas práticas pela convivência com um Terceiro Setor cada vez mais largo e empoderado, concomitantemente ao fortalecimento da democracia como valor político e social. O interesse crescente pela descentralização de instituições de governança e a expansão de sua capacidade local, além da ênfase no comportamento ético do governo e na transparência da administração pública, acrescidos aos recorrentes problemas sociais e econômicos que afligem a nação, sobretudo o acentuado grau de desigualdade da nossa sociedade, vêm colocando responsabilidades maiores sobre a boa gestão, nos levando a revisitar uma idéia já antiga: o serviço público como responsabilidade cívica.

Constatamos o aumento do número de questões públicas com as quais os governos precisam lidar mais frequentemente, e sua crescente complexidade, fazendo parecer que não há soluções simples ou respostas certas ou erradas para muitos deles. E problemas públicos complexos requerem esforço conjunto e coordenado de grupos díspares e de atores diversos, muitas vezes distantes em termos concretos e ideológicos. Ou seja, problemas complexos multiplicam-se, quantitativa e qualitativamente, em sociedades plurais, onde a diversidade de interesses envolvidos torna a interdependência entre fatores ainda mais desafiadora. Por ora, basta refletirmos um pouco sobre fenômenos como a expansão do comércio de drogas, a infiltração da violência em todos os meandros da vida social ou o fantasma do fracasso escolar a rondar jovens de todo o mundo e de todas as classes.

Quando ampliam-se problemas e interesses envolvidos, além de demandas de representação direta de interesses distintos, incluindo dimensões culturais e étnicas, nos processos da administração pública, o primeiro desafio é construir padrões de uma gestão efetivamente *pública* e não meramente estatal.

E gestão *pública* implica articular os três grandes modelos de coordenação dos indivíduos e suas ações na sociedade moderna: Estado, Mercado e Sociedade Civil. Afinal, como já alertou Alan Wolfe, depois de analisar exaustivamente experiências históricas no século XX, comparando a expansão do mercado no Ocidente com a expansão do Estado no leste, e as transformações advindas após a queda do Muro de Berlim, “a única mensagem que se mantém coerente é a impossibilidade de se confiar ao governo a tarefa de solucionar todos os problemas sociais” (2002:140).

À indagação sobre qual configuração de agentes pode ser capaz de fazer “o que precisa ser feito” em termos de políticas públicas, é impossível deixar de lado valores como equidade, justiça e cidadania, liberdade de escolha, ou

identidade e solidariedade, e cada um deles está referenciado às dimensões do Estado, do Mercado ou da Sociedade. As antigas opções monísticas de desenho institucional, que davam exclusividade ou primazia a um desses três princípios da ordem social estão obsoletas, e “não interessa se nós já sabemos disso ou se estamos no processo de descobri-lo lentamente”, como diz Offe (123). Para ele, deve ser reservado a cada um deles um papel importante num arranjo institucional complexo e composto, a conjugar criativamente os chamados primeiro, segundo e terceiro setores, em modelagens adequadas a cada questão social a ser enfrentada.

Se desafios de inovação institucional desse porte, na gestão pública, são perseguidos internacionalmente, carga extra de dificuldades se impõe em sociedades com altos níveis de desigualdades como nosso país, onde se complicam muito mais as interrelações entre crescimento econômico e desenvolvimento social, com as desigualdades vistas, nesse caso, como agudização perversa da diversidade.

Podemos vislumbrar essa carga extra de dificuldades quando percebemos que a efetiva gestão pública possui irrecorrível vocação democrática, pois governar uma sociedade plural demanda facilitar a construção de grupos e redes de interesses variados que possam atuar na resolução dos problemas públicos. Ora, o abismo entre classes sociais, entre nós, dificulta formidavelmente o compromisso da criação de um sistema institucional em que todos possam perseguir suas diversas visões do bem comum. E essa dificuldade muito se aprofunda quando a desconfiança em relação aos poderes estabelecidos se espraia como incêndio em mata seca.

Como se não bastassem esses embaraços adicionais, temos que encarar também o padrão autoritário de sociabilidade que ainda predomina nas práticas de governo no Brasil, tanto em seu perfil interno quanto externo, isto é, seja entre ocupantes de cargos de chefia e seus chefiados, seja entre o Governo como um todo e a sociedade. No mais das vezes, temos – nas três esferas de poder da Federação – uma arraigada cultura de organização hierárquica, centralizadora e personalista.

Quando nos convertemos à idéia de que a cooperação é imprescindível num contexto de complexidade, concluímos que um dos papéis mais importantes da liderança pública é criar oportunidades para a discordância produtiva, oferecendo oportunidades para que grupos diversos compartilhem a definição dos caminhos futuros para a comunidade, inclusive facilitando a pronta disponibilidade e o livre fluxo de informações necessárias e

indispensáveis à promoção da discussão pública. Esse papel da liderança pública no mundo de hoje – operar em redes compartilhadas com atores sociais de índole distinta – reclama habilidades sociais bem especiais, e um novo caldo de cultura no ambiente do Estado.

Por isso, o título do presente artigo. Capacitar para a cooperação é condição essencial para a concretização da democracia na prática de governança. Já vimos que transformar a gestão *estatal* em gestão *pública* convoca os governos ao compartilhamento do poder com outros setores, não governamentais. Apesar de que não só os governos, mas também essas outras organizações (do Mercado e da Sociedade), necessitem, igualmente, ser submetidos a uma pedagogia para o trabalho em cooperação, estamos aqui nos centrado no âmbito governamental, até porque – muito frequentemente – é o Estado que acabará por assumir, pelo menos em parte, essa responsabilidade de capacitação, como observamos ao analisar as capacitações de Conselhos e conselheiros na área de defesa de direitos e fiscalização de políticas públicas.

Na literatura internacional, observamos atualmente novas habilidades sendo propostas à formação de um líder de Governo, nas quais o fator emocional ganha cada vez mais espaço ao lado do fator técnico. Acredito que a partir das circunstâncias e constrangimentos estruturais, culturais e institucionais com que nos deparamos no Brasil, e aqui já sumariamente expostos, provocações suplementares nos afrontam ao pretendermos alcançar essas novas habilidades como, entre tantas outras: criar e comunicar visão de futuro; liderar pelo exemplo; motivar pessoas; saber lidar com a diversidade e estimular a cooperação intergovernamental, negociar e gerenciar acordos entre diferentes atores envolvidos, ter consciência dos limites, ter capacidade de ouvir a sociedade.

Se o Estado é um agente absolutamente central para pensar e impulsionar as grandes linhas da política que podem vir a fazer do Brasil um país decente, e se deve ser ele o catalisador das demais forças sociais, é urgente a requalificação de seu corpo de servidores. Faz parte do investimento em políticas públicas a preparação do pessoal apto a vivificá-las, de modo a combater as três grandes pragas da gestão pública nacional: o desperdício, a corrupção e o assistencialismo. Nesse intento, cinco conceitos constituem senhas para ultrapassar portais de saber-ver e saber-fazer: visão estratégica, desconcentração/ descentralização, desenvolvimento humano ou integrado, sustentabilidade a partir do capital social, transparência e controle social.

Para a formação de governantes sintonizados com o futuro, é fundamental, primeiramente, **fortalecer a visão estratégica das questões sociais**, percebendo-a como a função orientadora da navegação, distinta do trabalho

de remar, do fazer acontecer propriamente dito, como nos ensinam Osborne & Gaebler (1994:26). O *produto* desse esforço concreto do dia-a-dia de Governos só pode ser avaliado como *resultado* a partir do mapa de navegação proposto. Ilustração do quanto temos a aprender nesse sentido diz respeito às tarefas de regulação de prestação de serviços públicos transferida a particulares em contratos de concessão, portanto operacionalmente independentes da direção estatal: cotidianamente, nos noticiários, conferimos o despreparo dos Governos para tal. E nesses casos dramáticos, como os que recentemente envolveram a Anac, percebemos aturdidos que os Governos não apenas não têm respostas, mas nem mesmo compreenderam a pergunta que lhes é dirigida.

Se o Estado constitui a grande referência para a ação coletiva, isso não tem a ver apenas com atribuições técnicas específicas, mas principalmente com uma visão poderosa e significativa da missão política *latu-sensu*, devidamente compartilhada com todos os membros da organização governamental e com as diversas representações da sociedade, a partir da qual se constróem as bases para uma gestão democrática e produtiva. Somente dessa forma, num aprendizado conjunto, governo e sociedade começarão a distinguir autonomia de isolamento e, assim, abandonar os padrões atitudinais da mera concessão, manipulação, denúncia ou reivindicação.

Nessa linha, um farol para os governos poderia ser os Compromissos do Desenvolvimento do Milênio, estabelecidos pela ONU em 2000, num robusto Pacto entre todos os 189 países-membros, desdobrando-se em 8 objetivos e 18 metas a serem perseguidas até 2015, nas áreas de educação, saúde, meio-ambiente e cidadania. O oitavo objetivo – “Estabelecer uma Parceria Mundial para o Desenvolvimento” – indica a relevância do conceito de cooperação nessa sofisticada engenharia institucional. Seu quarto princípio preconiza que “serão essenciais as parcerias com os governos e também com as organizações da sociedade civil e do setor privado”, aclarando o papel e as responsabilidades comuns e individuais de cada uma dessas partes-chave ao processo. É, sem dúvida, um poderoso exemplo de rede de cooperação global no século 21.

A partir da visão estratégica, assoma **o desafio da descentralização**, corolário do empenho democratizante da cooperação, e aí também é preciso instigar a habilidade para desenvolver interinstitucionalidade e intersetorialidade, de modo a se chegar a uma gestão realmente compartilhada das políticas públicas. A desconcentração territorial é aspecto importante, e especial atenção deve ser dirigida a inovações quanto à inclusão das regiões como entes parceiros e quanto a modelos de gestão regional de políticas de desenvolvimento integrado.

Outros dois pontos importantes que nossos gestores públicos necessitam tratar com segurança dizem respeito à questão do **desenvolvimento** e da **sustentabilidade**, percebendo as novas conotações dessas palavras gastas, e o quanto é preciso alargar nossa visão depois de tantos erros e fracassos nas últimas décadas.

Em primeiro lugar, incorporando a visão estruturante que integra o econômico ao social, na direção do conceito formulado por Amartya Sen do “desenvolvimento como liberdade” (2000) .

Em segundo lugar, preocupando-se com o desafio da sustentabilidade (econômica, política e ambiental), e entrevedo o caráter decisivo da existência (ou não) de capital social no desenvolvimento de políticas públicas de toda ordem, ao lado de outros capitais importantes, do pessoal ao financeiro, passando pelo intelectual, ambiental etc. Como nos diz Kliksberg (2002:43), fatores ligados ao capital social “atuam sobre o desenvolvimento econômico, o desenvolvimento social, a estabilidade política e a governabilidade democrática”.

E o que é capital social? De saída, tem a ver com confiança como princípio atuante nas relações sociais. Pode ser entendido, como quer Claus Offe (2001:145), como conjunto de disposições cognitivas e morais dos cidadãos que os leva a estender a confiança a outros cidadãos anônimos, à prática da “arte da associação”, e a estarem atentos às questões públicas (em oposição às questões estreitas circunscritas a seus próprios grupos).

Daí a provocativa assertiva de Björkman: “aprender rapidamente com os erros, mantendo um diálogo contínuo entre comunidades e profissionais, pode conduzir à sustentabilidade mais rapidamente do que a adoção de esquemas impostos de fora, não importando o quão promissores possam ser” (2005:284-285).

Finalmente, devemos inserir o problema da **transparência** da atividade governamental, englobando diagnósticos, objetivos, recursos, processos e resultados. Também é crucial incutir no servidor público aptidão para implementar procedimentos públicos para avaliação de políticas, propiciando o controle social.

Portanto, capacitação voltada para quadros de governança é imprescindível, no sentido de fazer valer o conhecimento como a chave para a inovação e a melhoria da gestão pública, ao lado da mobilização do talento e da inteligência dos servidores públicos para o alcance do significado da missão governamental de nos fazer a todos nós pessoas mais plenas e felizes. Sim, felizes, esse é o grande resultado buscado por qualquer atividade humana, e os governos têm

especial parcela de trabalho nesse mutirão, ainda mais se levamos em conta nossas problemas de pobreza e, principalmente, desigualdade social e pessoal. Por isso a proposição de *inovação* com novo enfoque: como processo de criar algo novo e que seja significativo para um indivíduo, um grupo, uma organização, uma empresa, uma comunidade.

Visão estratégica, capacidade de implementar processos de descentralização e transparência político-administrativa, e compreensão atualizada da questão do desenvolvimento integrado e da sustentabilidade como sua contrapartida, não podem ser incorporadas pelos servidores em arremedos livrescos que apenas modernizam os discursos sem quaisquer conseqüências na prática da gestão.

Formação permanente baseada em tutorias e/ou estágios, a partir da realidade cotidiana do serviço, com metodologia problematizadora e facilitação de constante troca de experiências entre servidores de territórios, setores e níveis diferentes, é condição para o sucesso da empreitada. Há que se vincular teoria e empiria, insistindo na discussão ampla dos temas, estudos de casos e oficinas para análise de situações práticas.

Tais exercícios precisam ter a moldura dos grandes objetivos traçados para uma determinada gestão ou num determinado prazo. A partir dos diagnósticos disponíveis, já tendo claro onde queremos chegar, é possível delinear as melhores técnicas de navegação para levar o barco ao destino almejado. Daí a importância dos planos de governo deixarem de ser documento burocrático para se transformarem num pujante instrumento de comunicação e mobilização institucional, socializando as responsabilidades de cada setor, e mesmo de cada um, com a melhoria das qualidades de vida.

A lucidez do governante em relação à correspondência real entre desejos e condições de viabilizá-los, deverá conduzi-lo à coragem de estabelecer prioridades, mesmo correndo o risco de parecer insensível ou acanhado. E a partir dessas prioridades firmes, devem surgir metas, as quais representam insubstituível ferramenta para impulsionar a intersectorialidade, favorecer monitoramento e avaliação de políticas, e propiciar o acompanhamento e a participação da sociedade.

Para ser uma formação consistente, os novos insights, atitudes e métodos devem, portanto, estar afinados à missão precípua da instituição, e estar alicerçados em:

- formação política em sentido amplo, com a percepção da vinculação profunda entre as dimensões *pública* e *ética*;

- fundamentação humanística para além do domínio de técnicas;
- visão holística, abertura para o novo e criatividade metodológica;
- compreensão do papel estratégico do Estado na promoção do desenvolvimento humano;
- conhecimento de base científica para estabelecimento de prioridades e tomada de decisões com impacto público, visando o interesse geral;
- capacidade de proposição de mecanismos de articulação e interlocução com a sociedade
- aptidão para o desenho de programas com gestão ampliada, desenvolvendo instrumentos e métodos que facilitem ações interdisciplinares e interinstitucionais
- habilitação para montagem de sistemas de indicadores e metas, facilitando o monitoramento e avaliação de políticas e incentivando a participação social.

Como afirmamos anteriormente, o conhecimento é fundamental no esforço de formação do servidor público para desenvolver o compartilhamento da gestão pública com outros agentes sociais. E parte desse arsenal de novos conceitos e práticas é a noção de capital social, a qual não apenas deve ser apreendida intelectualmente ou buscada “lá fora”, nas comunidades. É decisivo que ela seja vivenciada entre seus próprios pares. Se os Governos não se democratizam internamente, quebrando anacrônicos costumes de mando para o estabelecimento de produtivas redes de cooperação, como se disporão a construir esse tipo de relação com a sociedade?

Daí a proposta cada vez mais aceita de que só o capital intelectual não é o bastante. Os servidores terão de ser apoiados a aprimorar sua inteligência emocional para acolher os novos parceiros e o conjunto de desafios que trarão. Afinal, não é nada fácil para os servidores públicos – em qualquer nível ou setor - publicar objetivos, compartilhar informações, dar transparência a processos, respeitar diferenças (de perspectivas, interesses, saberes, experiências, tempos e velocidades institucionais...), facilitar consensos, desburocratizar a comunicação.

E provavelmente o maior desafio de todos é sensibilizar os dirigentes para a importância da exemplaridade: serão as mais expressivas lideranças que terão o poder de mostrar, na prática, que acreditam na força da horizontalidade, da

confiança e mesmo da afetividade, na transformação de que os Governos precisam com tanta urgência. Não é mais possível continuar ignorando o incrível potencial da mobilização do conjunto dos servidores para a construção de um país, um estado, uma cidade mais justa e mais bonita para todos os seus moradores.

Finalmente, não podemos deixar sem referência a questão do capital espiritual, que também precisa ser fortalecido no bojo da ampla capacitação que vimos defendendo neste artigo. Se cada vez mais mergulhamos num mundo de precariedade e desconfiança em amplas zonas de nossa convivência urbana e política, é necessário que reflitamos também sobre a importância desse capital, ao insistirmos no respeito radical ao outro, na capacidade de lidar com adversidades, na celebração da diversidade, na habilidade de conter-se, na motivação por visão e valores, e na crença profunda no sentido do que fazemos e de que vale a pena lutarmos por ele, sempre.

ABSTRACT: Our article deals with the new challenges the Governments face in a more and more complex world, required to overcome the profile of bureaucratic, hierarchical and centralized structures. To answer the growing complexity of the public issues, the Governments are urged to work in partnership with other sectors of the society, especially enterprises and organizations from the Third Sector, which demands an entire transformation of mentality and practice of social intervention. The strategy of a public management shared among the State, Market and Society implies a wide effort of cooperation learning, which becomes even more challenging in a country like Brazil, for its secular authoritarian vocation and deep social inequality. The training of the public worker for the new network model, favoring planning spheres, deliberation and collective and plural evaluation of the policies becomes an indispensable condition to the effective democratization of the Brazilian State. In this article, we raise the fundamental points for a training agenda towards cooperation, valuing the perspective of public policies that also contribute to the strengthening of the social capital, a pillar of sustainability and democracy.

Palavras-chave:
Public Management,
Cooperation, Social
Capital, Governance,
Democracy.

Referências

BJÖRKMAN, James Warner – “Política Social, governança e capacidade: reformas e restrições do poder público” in RSP vol.56, n° 3, ENAP, Brasília, 2005

KLIKSBERG, Bernardo – *América Latina – uma região de risco: pobreza, desigualdade e institucionalidade social*, Unesco, Brasília, 2002;

OFFE, Claus – “A atual transição da história e algumas opções básicas para as instituições de sociedade” in Aminoácidos/ AED, n° 1, Brasília, 2001;

OSBORNE, David (e outros) – *Reiventando o Governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público*, Ed. Comunicação, Brasília, 1994;

SEM, Amartya – *Desenvolvimento como Liberdade*, Cia das Letras, SP, 2000;

WOLFE, Alan – “Três Caminhos para o Desenvolvimento: mercado, estado e sociedade civil” in *Aminoácidos/ AED*, n° 4, Brasília, 2002.