



Modernização da gestão pública e capacitação de gestores

POR **MARIA ELISA BRANDÃO BERNARDES E VANJA ABDALLAH FERREIRA**

O debate sobre a nova administração pública brasileira e sua real efetividade tem sido constante nos diversos fóruns de interesse nacional. O maior desafio no processo é o Estado adotar práticas gerenciais modernas e eficazes, inspiradas na iniciativa privada, que não o distanciem de sua função e prerrogativas públicas.

Do ponto de vista do preparo do gestor público, para atuar segundo as demandas de modernização, o Decreto-Lei nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal na esfera federal, buscou adequar as competências requeridas dos servidores aos objetivos das instituições, tendo como referência o plano estratégico

institucional. O decreto define a gestão por competências com ênfase na “gestão da capacitação orientada para o desenvolvimento do conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias ao desempenho das funções dos servidores, visando ao alcance dos objetivos da instituição”.

Nesse sentido, Abrúcio (2007), ao discutir a modernização do Estado, apresenta a profissionalização do gestor público como importante pilar para sua efetivação. O autor afirma que é fundamental a incorporação de novas técnicas e conhecimentos e a adoção de práticas de avaliação constante, por meio de metas e indicadores, no processo de busca por resultados mais eficazes.

É no contexto da busca de modernização da gestão e de desenvolvimento de competências de gestores públicos que se apresenta o estudo de caso da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, que analisaremos neste artigo. Os dados aqui apresentados foram levantados em entrevistas com gestores dos três níveis de liderança, de 12 secretarias do município, um ano após a conclusão do treinamento. As mudanças realizadas pelos gestores capacitados foram identificadas em três tipos de movimentos: de baixo para cima, colateral e de cima para baixo. Apesar de todas as limitações, esse *case* amplia o registro de ações de sucesso executadas por gestores públicos, em suas esferas de atuação. Também colabora para aumentar o repertório sobre a utilização de práticas modernas de gestão, preconizadas pela OCDE para a gestão pública: monitoramento para melhoria da performance; aumento do controle e da responsabilização; uso de mecanismos de mercado para prover melhor prestação de serviços e reforma burocrática. Ilustra ainda a maior efetividade de mudanças quando há envolvimento da alta gestão.

CAPACITAÇÃO DOS GESTORES DA PBH Atribuído em grande parte ao seu histórico de empresário, o ex-prefeito de Belo Horizonte por dois mandatos, Marcio Lacerda (2009-2016), ressaltava em sua gestão a necessidade de modernizar a administração pública e dar ênfase ao planejamento. Porém, entendendo que o uso de mecanismos de Planejamento e Controle é apenas uma das dimensões da modernização da gestão pública, ao final do seu segundo mandato priorizou a capacitação dos gestores.

No início de 2015, a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte contava com 680 gestores na administração direta, distribuídos em três níveis de liderança – o G1 que respondia diretamente aos Secretários Municipais, o nível intermediário G2 e o nível operacional G3. Como não há uma prática de treinamentos constantes, para que as pessoas em cargos de liderança se capacitem à medida que os desafios aumentam, o cenário dos líderes na prefeitura era bem desigual e contava com históricos muito heterogêneos: alguns ocupavam cargos de gestão há décadas e outros tinham sido promovidos há poucos meses; uns eram muito preparados (às vezes, até por iniciativa própria) e

outros tinham pouca bagagem conceitual sobre seus desafios.

Convidada a ser parceira na capacitação desses líderes, a Fundação Dom Cabral montou uma equipe multidisciplinar de professores com sólida formação conceitual e familiarizados com a gestão pública e seus desafios, para ministrarem os módulos contratados (decididos em parceria). A metodologia escolhida para desenvolver as competências privilegiava a prática, com discussão de casos e dinâmicas, capitalizando o conhecimento dos participantes para maior engajamento e riqueza das aulas. Uma grande preocupação na construção do programa era a aderência à questão da gestão pública e a aplicabilidade prática (preferencialmente imediata) dos temas tratados. Eles foram definidos de acordo com os conhecimentos, habilidades e atitudes relacionados às competências definidas pela Secretaria de Recursos Humanos de Belo Horizonte, juntamente com a expertise da Fundação Dom Cabral: Planejamento Estratégico e Orientação para Resultados, Liderança e Gestão de Pessoas, Gestão de Conflitos e Negociação, e Gestão de Processos.

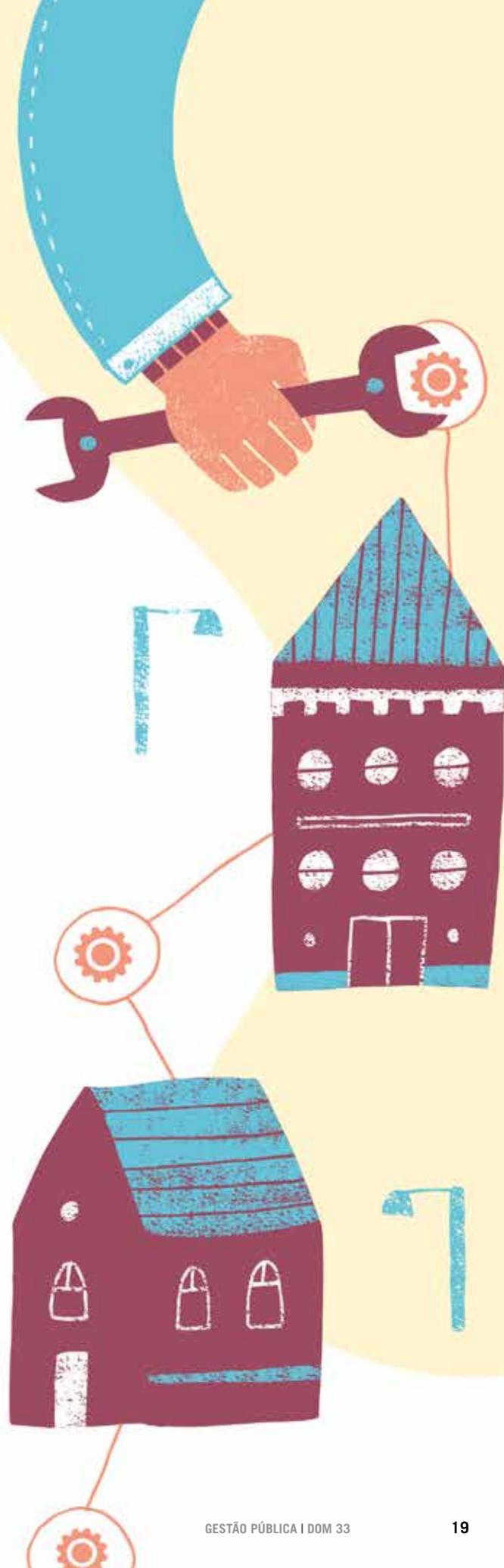
Quando o lançamento do projeto foi anunciado, nem todos (secretários e gestores) receberam com satisfação o convite. Houve algumas resistências em liberar os gestores por 64 horas (ainda que em semanas alternadas). O prefeito chegou a abordar o assunto em reunião de cúpula, ressaltando a importância do projeto e a necessidade de contar com a adesão mais ampla possível. Por outro lado, alguns secretários e gestores acolheram a iniciativa com entusiasmo, pleiteando o curso para o máximo de pessoas que pudessem inserir nas turmas. Algumas secretarias tiveram todos os seus gestores capacitados, enquanto outras utilizaram poucas vagas.

A capacitação aconteceu entre os meses de agosto e dezembro de 2015, e à medida que o processo avançava e os gestores iniciavam os módulos, elogiando e promovendo mudanças positivas na volta ao trabalho, houve um efeito cascata. O número de solicitações excedeu a capacidade contratada para o treinamento. Ao final do processo, tinham sido treinados 640 gestores, divididos em 16 turmas de 40 participantes cada uma. Cinco secretários municipais (ou cargos que tinham esse *status*) também aproveitaram o curso para se reciclar.

É NO CONTEXTO DA BUSCA DE MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO E DE DESENVOLVIMENTO DE COMPETÊNCIAS DE GESTORES PÚBLICOS QUE SE APRESENTA ESTE ESTUDO DE CASO

RESULTADOS ALCANÇADOS Após análise dos diferentes relatos dos entrevistados, foram identificados pelo menos três tipos de movimentos de mudanças positivas: de baixo para cima, colateral e de cima para baixo. Esses movimentos serão ilustrados por três exemplos: um ocorrido na Auditoria Geral do Município, outro relatado pela Secretaria Adjunta de Modernização e o terceiro, da Secretaria Municipal Adjunta de Regulação Urbana; experiências que não esgotam os relatos coletados.

MOVIMENTO DE BAIXO PARA CIMA O movimento de baixo para cima foi identificado quando a mudança aconteceu por iniciativa dos gestores, depois de desenvolverem competências, e independentemente do estímulo de seus superiores. Eles adotaram comportamentos mais proativos e se engajaram em diversas iniciativas de profissionalização da gestão, em sua esfera de atuação. Um dos casos foi relatado na Auditoria Geral do Município (ligada à





OS GERENTES QUE FORAM CAPACITADOS PASSARAM A REIVINDICAR REUNIÕES REGULARES DE ACOMPANHAMENTO ESTRATÉGICO DE SEUS SUPERIORES, EM UM MOVIMENTO GENERALIZADO

Controladoria Geral do Município). Segundo as informações da área, os gerentes que foram capacitados passaram a reivindicar reuniões regulares de acompanhamento estratégico de seus superiores, em um movimento generalizado. Outra mudança observada: antes do treinamento, os gestores não costumavam planejar as atividades da auditoria. Segundo eles, o curso foi a “mola propulsora” para que o fizessem.

Em um mutirão com os gestores das pastas, eles pesquisaram, sondaram o contexto e construíram, pela primeira vez, uma matriz de risco para priorizar a frequência de auditorias. Também avaliaram a capacidade instalada, o tempo que teriam de reservar para examinar os passivos auditados e as demandas de última hora (frequentes), traçando novas metas para todas as gerências – difíceis, porém exequíveis. Segundo afirmou um dos entrevistados: “Foi outra forma de trabalhar: os gerentes estavam

predispostos, envolvidos e prontos para colocar em ação. O trabalho em equipe melhorou bastante. [...] Diminuiu drasticamente o número de embates”. O movimento foi concluído com o repasse da nova metodologia para o pessoal da ponta, em um mini-curso construído para eles.

Os gestores da Auditoria trabalharam ainda para implantar novos e melhores indicadores que fizessem sentido para o seu próprio acompanhamento e gestão. As metas dos auditores vinham sendo mensuradas pelo número de relatórios concluídos, o que avaliaram ser insuficiente para monitorar os processos e suas diferentes complexidades. Com a ajuda de um especialista da Secretaria de Planejamento, na época das entrevistas, os líderes da Auditoria estavam tentando desenhar novas formas de trabalho, criar indicadores de resultado e desenvolver um novo modelo de trabalho auditando processos. Também pretendiam estimular o número de visitas do auditor ao auditado, ao invés de ficarem no escritório solicitando o envio de documentos. A mudança está sendo orquestrada em reuniões com especialistas, visitas de *benchmarking* e práticas de *brainstorming*, como reforçado pelos conteúdos da capacitação. “E [esta mudança] está sendo construída por nós!”, como enfatizou um entrevistado.

MOVIMENTO COLATERAL O movimento colateral ocorreu quando os gerentes capacitados firmaram parcerias com outras secretarias ou órgãos da administração direta. Um dos casos foi relatado na Secretaria Adjunta de Modernização, que pela própria designação, já propunha a mudança que se irradiaria para outras secretarias e órgãos.

Conforme levantado pela pesquisa, o efeito da capacitação de 2015 na Secretaria foi de abertura para compreensão e enraizamento de práticas que já vinham se solidificando junto aos gerentes. Segundo relatado em entrevista, o curso ajudou a clarificar para os gestores da Secretaria a prevalência do objetivo da gestão municipal (mais do que os interesses específicos de cada gerência). As ações gerenciais também foram beneficiadas pelo uso mais difundido do planejamento, indicadores e estatísticas para a tomada de decisão. Até mesmo para o próprio escritório de processos, “que antes adotava indicadores como parte da burocracia e agora está mais cuidadoso, entendendo por que precisam dos indicadores”, como explicou a entrevistada.

O TRABALHO EM EQUIPE MELHOROU BASTANTE. DIMINUIU DRASTICAMENTE O NÚMERO DE EMBATES

O pessoal da Secretaria também pôde perceber os efeitos mais sistêmicos da capacitação em toda a administração municipal, em ações laterais, como o aumento da procura de ajuda da Secretaria de Modernização para revisar processos internos ou que envolvem mais de uma secretaria ou órgão, e o que os gestores gostariam de mapear, rever, aprimorar e estabelecer indicadores mais eficazes. Segundo relatado, no momento das entrevistas, eles estavam atuando em diversas frentes, todas com parcerias facilitadas após o curso: “Antes, as pessoas nos procuravam apenas para informatizar; agora elas entendem quando a gente fala que é preciso antes mapear o processo”. Segundo os entrevistados, o que facilitou foi as pessoas realmente entenderem “que o objetivo da prefeitura é muito maior do que o da sua gerência”.

MOVIMENTO DE CIMA PARA BAIXO Esse movimento ocorreu nos casos em que a alta gestão se capacitou e liderou as mudanças requeridas. Um caso importante foi liderado por Branca Cheib, então Secretária Municipal Adjunta de Regulação Urbana, que resolveu se capacitar em 2015, ansiosa para promover uma grande mudança de desburocratização na Secretaria, que vinha avançando a passos muito lentos. Ela acreditava que a capacitação na FDC poderia dar pistas de como superar os problemas ou ajudá-la a implementar seu plano de desburocratização mais rapidamente. Conseguiu que toda sua equipe gerencial – 40 pessoas concursadas da prefeitura – participasse da capacitação.

TRABALHANDO MAIS PRÓXIMOS DAS EQUIPES, OS GESTORES DAS DIVERSAS ÁREAS REORGANIZARAM OS PROCESSOS PARA QUE OS PLANOS SE TORNASSEM REALIDADE

A Regulação Urbana trabalha basicamente com licenciamento, e a Secretária queria promover uma grande modernização, que exigia significativa mudança cultural. Segundo Branca, o município de Belo Horizonte tinha 70% de suas edificações ainda clandestinas, e essa situação a levava a questionar a eficácia da Secretaria, apesar de todas as tentativas de controle. Sua intenção era promover maior agilidade e desburocratização da Secretaria na expedição de licenciamento e focar na fiscalização e acompanhamento das obras. Conforme a Secretária, a capacitação dos gestores foi fundamental para que as mudanças fossem implementadas e na velocidade que ela precisava.

A mudança aconteceu na medida em que reestruturaram sua atuação. Depois de estabelecer condições para a autonomia dos cidadãos, “decidiram acreditar que os arquitetos e engenheiros estavam assim capacitados para cumprir os requisitos do alvará de construção” e passaram a expedir o documento no ato da requisição, direcionando o foco do trabalho da Secretaria para o acompanhamento das obras.

Os líderes em geral tiveram de manter o foco estratégico, de comunicação, e aprender a não se deixarem perder na rotina e normatizações, delegando mais. Segundo a Secretária, eles então “implantaram uma mudança atrás da outra [...] numa velocidade absurda!”. Entenderam a importância da comunicação mais direta com os servidores responsáveis pela implementação e a necessidade de querer e participar do processo de mudança.

Trabalhando mais próximos das equipes, os gestores das diversas áreas reorganizaram os processos para que os planos se tornassem realidade. Para Branca Cheib, o movimento gerou uma dinâmica intensa na Secretaria, “de funcionário dando ideias, abriu a cabeça do gerente, mesmo a minha cabeça. [...] Aprendi que quando [os funcionários] entendem as metas, o trabalho anda e a mudança acontece”.

No período de levantamento dos dados, a Secretária Adjunta de Regulação Urbana de Belo Horizonte já tinha se tornado *benchmark*, e o trabalho de desburocratização repercutido em outras secretarias e municípios. Branca ressaltou que o sucesso se deve fundamentalmente ao apoio da gestão modernizadora do prefeito, implementando um Planejamento, cobrando metas e resultados e monitorando ele mesmo os avanços em cada órgão.

CONSIDERAÇÕES FINAIS Não se pode afirmar que a capacitação foi a única responsável pelos resultados descritos, da mesma forma que não seria correto dizer que os resultados positivos foram almejados e promovidos por todos os gestores que participaram da capacitação. Alguns dos líderes entrevistados após um ano da capacitação ainda apresentavam a postura passiva, discutida nos argumentos teóricos que contestam a efetividade das mudanças.

No entanto, esse relato ilustra o que afirma Secchi (2009) sobre a reforma na administração pública brasileira, que tem ocorrido em diferentes contextos e com diversos escopos e valores. Passado um ano da conclusão do treinamento, foi possível identificar os ensinamentos de fato praticados.

Os relatos apresentados também demonstram o acerto no desenho e customização da capacitação, que endereçou os *gaps* de competência, alinhados às recomendações da OCDE (2005) sobre modernização na gestão de processos e pensamento estratégico: planejamento e monitoramento para melhoria da performance; aumento da responsabilização; aumento da confiança em detrimento da rigidez burocrática; mapeamento e redesenho de processos; resolução de problemas pelo método *design thinking*. Também se comprovou acertada a inclusão no treinamento de temas comportamentais, como Administração de Conflitos, Comunicação Assertiva, Técnicas de *Feedback* e Percepção de Poder.

Vale destacar que a abordagem usada pelos professores trouxe legitimidade e sentido ao processo

de aprendizagem dos gestores capacitados, conforme relato de uma gerente nível 1 da Secretaria Municipal de Educação: “Queria registrar que este contato com outra abordagem de gestão é muito importante para nós, do serviço público. Acredito que rompe até preconceitos que temos. A gente [costuma dizer] que quem sabe do serviço público somos nós. Por outro lado, acho que é importante, eu senti e vários colegas comentaram [que também sentiram], a abertura dos professores em perceber que o serviço público tem um *know-how*, um conjunto de conhecimentos que estão ali e que, às vezes, para a sociedade passa rasteiro. [...] Acredito que esta metodologia [de partir] do conhecimento instalado no poder público, foi a soma. Foi a sensação que tive e de outros colegas meus. Agora é seguir nessa linha”.

Os relatos aqui apresentados demonstram que, embora haja limitações em sua esfera de ação, gestores mais bem capacitados podem empreender mudanças positivas na gestão, superando, inclusive, disfunções inerentes à burocracia pública.

MARIA ELISA BRANDÃO BERNARDES é professora associada da Fundação Dom Cabral, doutora em Gestão pela HEC-Montréal/McGill University (Canadá).

VANJA ABDALLAH FERREIRA é gerente de projetos da Fundação Dom Cabral, com pós-MBA pela Kellogg School of Management, MBA pela Easter Illinois University e MBA pela FDC.

GESTORES MAIS BEM CAPACITADOS PODEM EMPREENDER MUDANÇAS POSITIVAS NA GESTÃO, SUPERANDO, INCLUSIVE, DISFUNÇÕES INERENTES À BUROCRACIA PÚBLICA

PARA SE APROFUNDAR NO TEMA

ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de Reformas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Edição Especial Comemorativa, p. 67-86, 2007.

BRASIL. *Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006*. Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional. Brasília, 23 fev. 2006. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 25 set. 2017.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Modernising Government: The Way Forward*. Paris: OECD, 2005. Disponível em: <<http://www.oecd.org/gov/modernising-governmentthewayforward.htm>>. Acesso em: 25 set. 2017.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da Administração pública. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009.