



F U N D A Ç Ã O
Perseu Abramo
Partido dos Trabalhadores



UNICAMP

Cursos de Pós-Graduação Fundação Perseu Abramo - UNICAMP

SITUAÇÃO-PROBLEMA

O BAIXO COMPROMETIMENTO DOS SERVIDORES

NA IMPLANTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

ATOR QUE DECLARA:

DIRIGENTE DE PARTIDO DE ESQUERDA

EQUIPE:

Ana Maria de Almeida Ribeiro

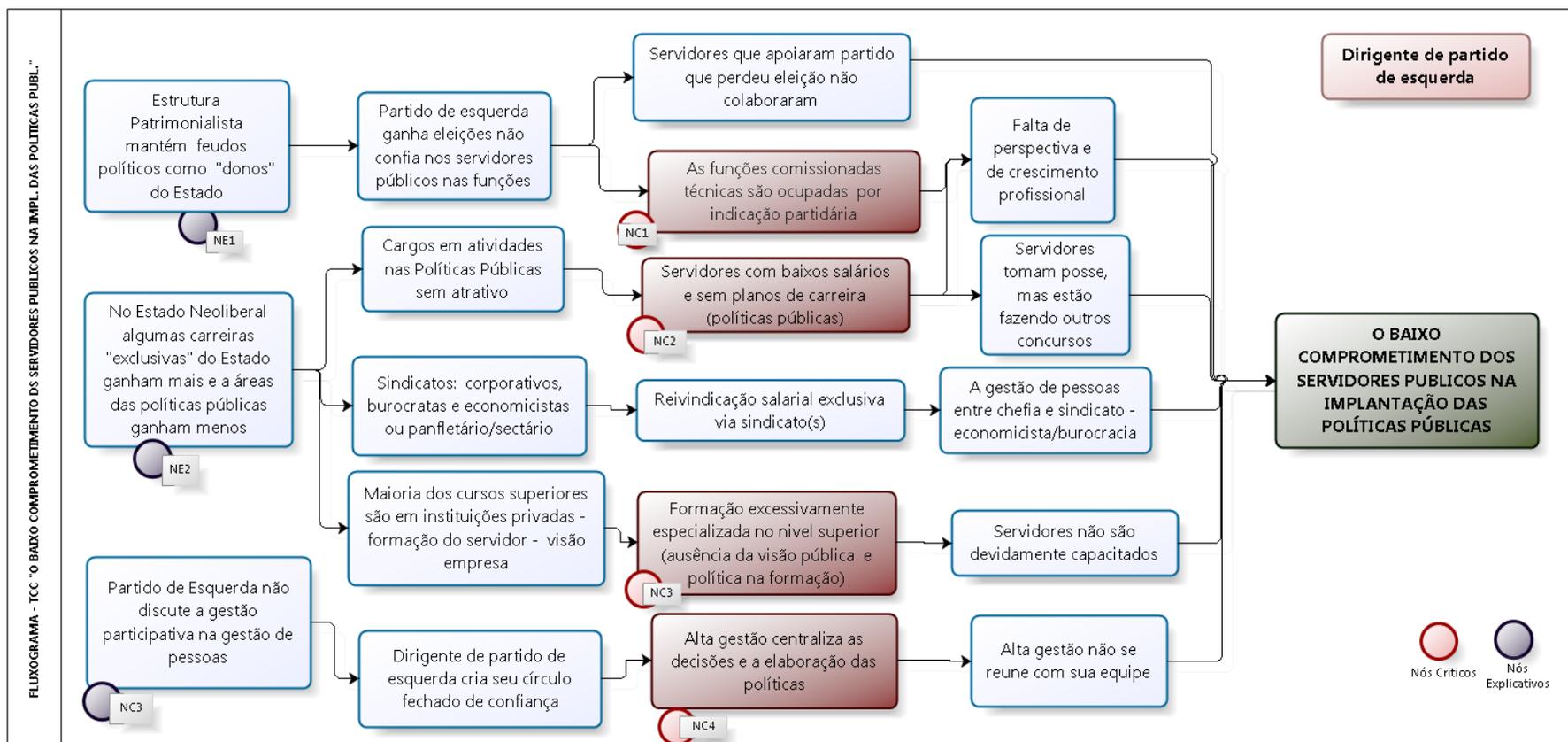
Silvana Silva Rocha

Vital Bento Rodrigues Filho

São Paulo

2015

FLUXOGRAMA



Parte 2

A situação-problema escolhida, apesar da dificuldade em aceitar, está presente em quase todos os órgãos públicos nos vários níveis de poder (federal, estadual ou municipal) em que um dirigente de partido de esquerda se depara ao assumir a gestão pública: **O baixo comprometimento dos servidores (públicos) na implantação das políticas públicas.** (Passar para outro parágrafo para apresentar cada um dos nós explicativos, seguindo a numeração do fluxograma) (Um dos) **Nós Explicativos** desse problema está na estrutura patrimonialista do Estado brasileiro, onde verificamos a existência de gestores, servidores (públicos) e políticos que se consideram “donos do Estado”, que se negam a socializar as informações acumuladas e dar transparência às informações públicas. Não conciliam com a máquina pública seus projetos e agendas, alimentando a manutenção do Estado Herdado que ainda persiste na administração pública, por se tratar de técnicas que beneficiam tão somente os ditos “donos” de cada setor, contribuindo assim com o baixo comprometimento do servidor (público) na implantação das políticas públicas. (Outro nó, outro parágrafo e seguir a numeração) O segundo **Nó Explicativo** é a incorporação do projeto neoliberal no Estado brasileiro com a sua política de Estado Mínimo, onde a partir dos anos 90 foi reduzindo a intervenção do Estado nas políticas públicas, melhor por meio da terceirização, com a drástica redução de pessoal e o arrocho salarial. Apenas as ditas carreiras “exclusivas do Estado” tiveram aumento significativo, assim como valorização e concursos, haja vista a facilidade em se obter mão de obra menos qualificada por meio da terceirização para cargos considerados secundários, impedindo o vínculo estatal com o funcionário. (Outro parágrafo, numerar) O terceiro **Nó Explicativo**, é o fato do partido de esquerda não discutir a gestão participativa na gestão de pessoas, a gestão participativa é discutida com relação à sociedade, os eleitores, e não há uma política de como envolver a equipe – os servidores (públicos) – no projeto, sendo os mesmos partes essenciais em qualquer ação estatal, independente de sua natureza. É neste quadro que identificamos os **Nós Críticos** do problema identificado.



A estrutura patrimonialista, nos reserva um contingente de servidores que ingressaram no serviço público antes da Constituição Federal de 1988, alguns sem concurso público, mas indicados pelos governos anteriores e com claro compromisso político e ideológico,

compromisso esse pendente a retribuição e pouco técnico. Estes servidores não aceitam o governo de esquerda e não colaboram para a implantação das políticas públicas, muito pelo contrário, boicotam. Esta é uma situação em que não há governabilidade por parte do gestor, sendo um processo lento de convencimento e possível cooptação a médio e longo prazo, dessa forma não se constitui em um **Nó Crítico**. Entretanto, pela desconfiança no quadro permanente, e repetindo a prática de governos anteriores, o partido de esquerda traz seus dirigentes para ocupar as funções de confiança/comissionadas. Com a inexperiência de muitos dirigentes do partido de esquerda com a gestão pública, e considerando que muitos servidores de carreira são vinculados ao projeto anterior, o tratam com desconfiança e os afastam do processo de elaboração das políticas, não dando espaço para ocuparem cargos de chefia. Portanto, consideramos que **as funções comissionadas técnicas ocupadas por indicação partidária** se torna um **Nó Crítico** na situação-problema apresentada, pois se resolvido terá alto impacto sobre a situação problema, está na governabilidade do gestor que declara a situação-problema e sua resolução é politicamente viável e oportuna.



O segundo **Nó Crítico** advém do projeto neoliberal que são **os baixos salários e sem plano de carreira aos servidores ligados aos órgãos que executam as políticas públicas** (saúde, educação, assistência, etc.). Com o grande número de concursos públicos e sendo essas áreas com o maior número de servidores, muitos passam no concurso apenas para experiência, pois estão a (em) busca dos cargos com salários maiores e, por isso, não estão motivados a se envolverem nas atividades da área, desgastando os colegas imbuídos na realização do objetivo maior. A resolução deste **Nó Crítico**, sendo resolvido, terá alto impacto sobre a situação-problema, o dirigente de partido de esquerda tem condições de encaminhar e agir para a sua

resolução, pois é uma decisão de caráter político, mas que a conclusão passa pela esfera legislativa e sua resolução é politicamente desejável. A reivindicação salarial por meio dos sindicatos faz parte da estrutura organizativa dos trabalhadores concebida pelas legislações trabalhistas para os empregados celetistas (ocupantes de empregos públicos) e uma conquista dos servidores (públicos) estatutários que ficaram impedidos de se organizar durante a Ditadura Militar até a Constituição Federal de 1988. A capacidade de conquistas de aumentos salariais tem grande ligação com a existência de sindicatos fortes e presentes, com estrutura e capilaridade. Por mais que alguns gestores utilizem a prática de cooptação de liderança sindical, a luta por melhores salários, enquanto um Nó Explicativo está fora da governabilidade do gestor.



Identificamos também uma formação excessivamente especializada no nível superior e ausência da visão pública na formação. Com o fortalecimento do Estado e a abertura de inúmeros concursos públicos na última década, um enorme contingente de profissionais qualificados vem se dedicando a passar nos concursos, tentam todos os concursos abertos, mas interessados nos que oferecem maiores salários. Como a maioria das vagas oferecidas são exatamente nas áreas das atividades ligadas às políticas sociais e que oferecem os menores salários, o “concurseiro” toma posse, mas já está se preparando para o próximo concurso. Muitas vezes se utiliza daquele órgão público para fazer novos cursos, patrocinados pelo próprio órgão, para se qualificar ao novo concurso que vai fazer. Como sua expectativa é pequena na permanência, naquela **instituição**, não se envolve nas ações e atividades.

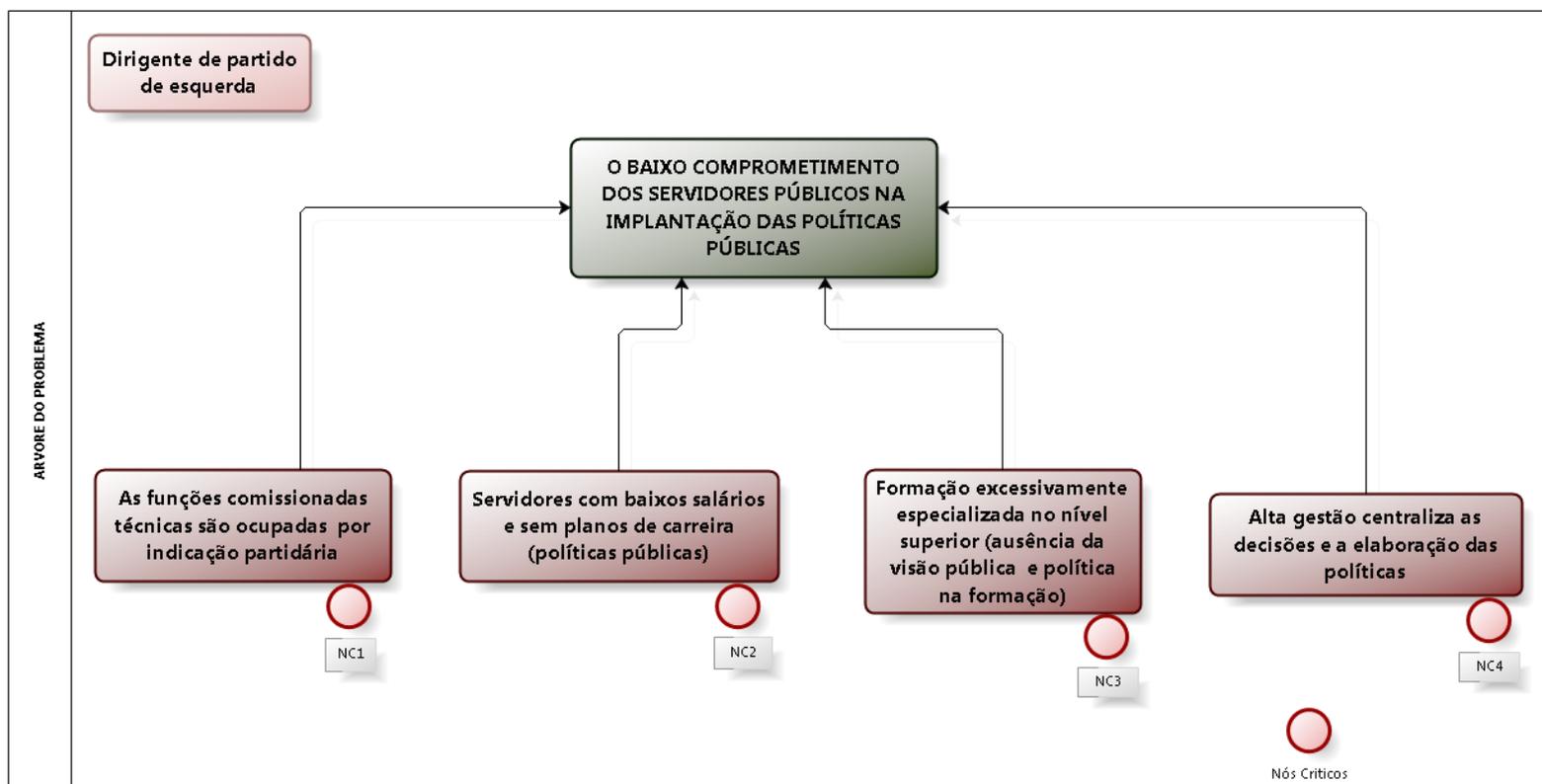


A concentração de poder, em que a **alta gestão centraliza as decisões e a elaboração das políticas**, não envolvendo o conjunto dos trabalhadores, os tornando meros tarefeiros é o terceiro **Nó Crítico**. O dirigente do partido de esquerda conhece o modelo de gestão participativa como instrumento de discussão com a população dos projetos de governo a serem formulados, mas não aplica o conceito para envolver os servidores (públicos) no exercício da gestão, ao contrário, cria um círculo fechado de sua confiança. Estas práticas afastam os servidores, (públicos) que não se comprometem com as políticas públicas a serem implantadas pelo governo de esquerda. É neste cenário que a insularidade se constitui, com a formação de ilhas em que a ausência de uma ação de corpo único e alinhamento na elaboração das políticas transformam cada setor em unidade única que disputa o espaço e atenção do gestor maior.



Parte 3

Árvore do problema



PAINEL 1 - ÁRVORE DO PROBLEMA

Nós Críticos	Ações	Resultados esperados da implantação das ações concebidas
As funções comissionadas técnicas são ocupadas por indicação partidária	A1.1 - Priorizar os servidores de carreira na ocupação das funções técnicas. A1.2 - Possibilitar ascensão/promoção na carreira.	Com a indicação de servidores que combinem a representação de conhecimento técnico e compromisso político haverá maior comprometimento com a implantação do Planejamento Estratégico e envolvimento de sua equipe na sua execução.
Servidores com baixos salários sem planos de carreira (políticas públicas)	A2.1 – Criar planos de carreira com valorização e remuneração isonômicos aos demais cargos. A2.2 - Instituir Mesa de Negociação Permanente com os sindicatos e representação dos trabalhadores eleitos.	Com a introdução de um plano de carreira que permita a progressão do servidor, por meio da capacitação e avaliação de desempenho vinculado ao projeto institucional, haverá uma busca por maior qualificação e envolvimento nas políticas a serem executadas.

<p>Formação excessivamente especializada no nível superior (ausência da visão pública e política na formação)</p>	<p>A3.1 - Instituir Cursos de formação e especialização com a utilização de instrumentos metodológicos de esquerda.</p> <p>A3.2 - Organizar atividades no órgão de caráter político e ideológico/palestras</p>	<p>Com a grande valorização do servidor (publico), os concursos são muito disputados e cada dia ingressam mais pessoas aos cargos públicos, inclusive nos operacionais e administrativos, com alto nível de formação acadêmica (mestrado e doutorado) nas áreas de direito e administração que majoritariamente estão nas instituições de ensino privado com uma formação privatista. Esse investimento em cursos de formação e de atividades formativas pode ajudar a incidir sobre a formação anterior e envolve-los no projeto de esquerda.</p>
<p>Alta gestão centraliza as decisões e a elaboração das políticas</p>	<p>A4.1 - Gestão participativa – organizar reuniões de equipe/coordenação.</p> <p>A4.2 - Criar canais de comunicação interno (interna) dirigidos aos servidores.</p>	<p>Com a introdução de uma gestão participativa o servidor poderá expor suas posições e se sentir parte do processo de elaboração e construção do Planejamento Estratégico e com isso se comprometer com as políticas públicas definidas na equipe.</p>

Parte 4 - PAINEL 2 - PLANO DE AÇÃO

NC 01: As funções comissionadas técnicas são ocupadas por indicação partidária

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos	Responsável
A1.1. Priorizar os servidores de carreira na ocupação das funções técnicas	A1.1.1 - Levantar as funções comissionadas no órgão e quantas não são ocupadas por servidor do órgão; A1.1.2 - Fazer análise de perfil dos servidores e identificar os que estão mais qualificados técnica e politicamente (como avaliar a qualificação política?) para o exercício da função.	Capacitação dos gestores nas maneiras/formas de identificação dos funcionários ideais para o quadro técnico.	90 dias	Área de Recursos Humanos
A1.2. Possibilitar ascensão na carreira	- A1.2.1 - Levantar os casos de desvio de função (servidores desenvolvendo atividades diferentes dos cargos que ocupam). A1.2.2 – Instituir mecanismos de ascensão na carreira – com a criação de mecanismos como Cargo Único que possibilita avançar na estrutura.	- Estudo da malha salarial e do perfil dos servidores; - Calcular impacto financeiro e inserir no Orçamento do órgão	180 dias	Gabinete do governante e área de recursos humanos e representação dos trabalhadores

NC 02: Servidores com baixos salários e sem planos de carreira (políticas públicas)**Ações e Tarefas iniciando sempre com verbo no infinitivo, como no exemplo abaixo.****Corrigir os demais. Padronizar uso de maiúscula ou minúscula no início de cada item)**

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos	Responsável
A2.1 - Criar planos de carreira com valorização e remuneração isonômicas aos demais cargos	A2.1.1 - Levantar salários dos servidores e analisar as diferenças; A2.1.2 - Levantar recursos orçamentários; A2.1.3 – Levantar modelos de Planos de Carreira de outras instituições públicas; A2.1.4 - Elaborar proposta de plano de carreira com base em experiências exitosas em outras administrações.	- Diárias/passagens para o caso de visitar instituições fora da cidade; - Recursos orçamentários para o Plano de Carreira - Um grupo de no mínimo 5 servidores dedicados ao projeto.	180 dias	Área de Recursos Humanos, o gestor máximo e parlamentar da base do governo.
A 2.2- Instituir Mesa de Negociação Permanente com os sindicatos e representação dos trabalhadores	A2.2.1- Levantar os sindicatos da base dos servidores e Federações; 2.2.2 – Propor mesa com representação rotativa da direção e da base dos sindicatos; A2.2.3 – Elaborar um regimento de	- Local para a realização das reuniões; - Estrutura para a realização da reunião;	60 dias	Gestor máximo do órgão e área de recursos humanos.

eleitos.	funcionamento da mesa.			
----------	------------------------	--	--	--

2/4

NC 03: Formação excessivamente especializada no nível superior (ausência da visão pública e política na formação)

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos	Responsável
A3.1 - Instituir cursos de formação e especialização com a utilização de instrumentos metodológicos de esquerda	<p>A3.1.1 - Buscar parcerias com universidades públicas para a elaboração do planejamento dos cursos de capacitação política em todas as esferas.</p> <p>A3.1.2 – Selecionar tutores que tenham conhecimento dos IMOs transformadores.</p>	<p>- Local para as aulas;</p> <p>- Coordenação e corpo docente;</p> <p>- Recursos orçamentários.</p>	90 dias	Núcleo de gestão; Áreas de educação e de gestão de pessoas.
A3.2 - Organizar atividades no órgão de caráter político e ideológico/palestras	<p>A3.2.1 - Convidar dirigentes e parlamentares do partido para fazer palestras no órgãos aos servidores;</p> <p>A3.2.2 – Constituir grupos de leituras tendo como mediador um dirigente do partido.</p>	<p>- Local para as atividades – auditório do órgão;</p> <p>- Som e telão.</p>	60 dias	Núcleo de gestão

3/4

NC 04: Alta gestão centraliza as decisões e a elaboração das políticas

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos	Responsável
A4.1 - Gestão participativa	<p>A4.1.1 - Organizar reuniões mensais de equipe/coordenação;</p> <p>A4.1.2 – Criar grupo de Gestão do Conhecimento nos órgãos.</p>	- Vontade Política	60 dias	Todos os gestores
A4.2 - Criar canais de comunicação interno dirigido aos servidores	<p>A4.2.1 - Elaborar Boletim Interno – distribuição pelo email corporativo;</p> <p>A4.2.2 – Instituir um canal direto com o gestor para solicitar informações, esclarecimentos, denúncias e reclamações;</p> <p>A4.2.3 - Criar programa de incentivo aos funcionários com melhor avaliação.</p>	<p>- Equipe de redação sob orientação do núcleo político;</p> <p>- Produção do boletim – equipe de comunicação;</p> <p>- Página na intranet para o registro das comunicações;</p> <p>- equipe que analisa e propõe melhorias nos processos.</p>	120 dias	Núcleo de gestão

Parte 5 - Análise de Atores

PAINEL 3 - ANÁLISE DE ATORES

Ação 1.1- Priorizar os servidores de carreira na ocupação das funções técnicas

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A1- Área de Recursos Humanos	Gestão de Pessoas – informações e dados	A falta de compromisso político de parcela dos servidores;	Passando os dados e sugerindo modelos;	Não repassar os dados, manipular dados;	Envolvê-lo na execução da ação;

Ação 1.2- Possibilitar ascensão na carreira

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A1- Gabinete do governante	Político e assessores	Econômica – recursos orçamentários limitados;	Buscar aumentar o orçamento, progressivo;	Se limitar a aumento salarial, sem estruturar carreira	Funcionamento da Mesa Permanente de Negociação

Ação 1.3- Instituir cursos de formação e especialização com a utilização de instrumentos metodológicos de esquerda

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A1 - Núcleo de gestão	Poder político	Limitado ao repasse financeiro	Aumentando a fatia da LDO para educação	Impondo barreiras ideológicas para o novo	Pressionando os mesmos sobre a necessidade da ação
A2 - Áreas de educação	Ministrar e planejar os cursos	Orçamentárias e disposição política da área	Desenvolvendo atividade de estímulo e participação	Impondo barreiras acadêmicas e metodológicas tradicionais	Cooperando com as equipes e efetivando um plano piloto
A3 - Área de Gestão de Pessoas	A Gestão de Pessoas – informações e dados	Nível de capacitação técnica dos servidores; Limitação dos serviços informatizados	Cursos de capacitação gratuita	Inviabilizar o andamento normal de aprendizagem	Sendo paciente com a capacidade de aprendizado de cada um

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A1 - Núcleo de gestão	Poder político	Reação contrária de servidores de oposição	Propondo temas e incentivando nas reuniões de equipe/coordenação	Vetando a iniciativa, perseguir quem participar;	Através de organização local dos trabalhadores

Parte 6 - PAINEL 4 - ANÁLISE DE RISCOS E FRAGILIDADES

Perguntas orientadoras:	Análise da equipe
1 – As ações propostas para equacionar os Nós Críticos podem gerar efeitos indesejáveis (por ex.: efeitos sociais ou ambientais)?	Não. As ações apresentadas não trazem efeitos indesejáveis, pois se limitam as relações da gestão com os servidores públicos para um maior envolvimento dos mesmos nas políticas públicas.
2 – Existem aspectos técnicos, jurídicos ou políticos nas ações propostas que podem resultar em efeitos negativos? Quais?	A maioria das ações trazem efeitos positivos na sua implantação. O único que pode trazer algum efeito negativo é a instituição de Mesa Permanente de Negociação que, ao não se configurar como real espaço de negociação, pode se transformar em espaço de desgaste político para o dirigente.
3 - Qual o principal ponto fraco do projeto? E o que pode ser feito para prevenir ou corrigir?	A dificuldade em ter recursos financeiros para prover melhorias salariais e valorizar os servidores que atuam nas políticas públicas e implantar uma política de capacitação. Para prevenir seria necessário o convencimento político de que é prioridade as relações do governo e servidores para a execução do programa de governo.
4 – O que pode ser feito para garantir a implementação das ações propostas?	Gestão participativa e liderança dos quadros partidários unificados e alinhados no projeto. Sem unidade de ação e motivação nenhuma ação sairá do papel.
5 – Os recursos disponíveis são suficientes para realizar o projeto?	Sim, pois a disposição política do Ator em solucionar a situação-problema e de se envolver na sua resolução, é de vital importância para que o projeto apresentado seja concretizado. Sem patrocinador nenhum projeto sai do papel.

Parte 7

Considerações Finais

O trabalho buscou identificar o problema atual nos órgãos públicos nos vários níveis de poder (federal, estadual ou municipal) em que um dirigente de partido de esquerda, na função de gestor, se depara ao assumir: o baixo comprometimento dos servidores (públicos) na implantação das políticas públicas.

A identificação das causas desse problema está na estrutura patrimonialista do Estado brasileiro, onde verificamos a existência de servidores que se consideram “donos” do Estado, que se negam a socializar as informações acumuladas e dar transparência a informações públicas, coadunam com a caracterização do Estado Herdado que ainda persiste na administração pública. No presente trabalho apresentamos as novas variáveis com o governo democrático popular que fortalece o Estado, com ampliação de seu escopo de ação, com valorização dos servidores públicos, concursos para profissionalizar a máquina pública, assim como, aporte de recursos modernizando as instituições. Entretanto, não são ações suficientes para a consolidação do Estado Necessário, uma vez que ainda persistem o uso de instrumentos metodológicos-operacionais (IMOs) vinculados à administração privada e gerencialista. A utilização desses instrumentos perpetua o Estado fechado e a serviço de poucos, e que contamina seu corpo funcional mantendo o *status quo* de poder centralizado e do Estado a serviço de poucos.

Transformar esse quadro passa por mudanças estruturais, mas como destacamos com a situação-problema apresentada, os servidores (públicos) precisam estar estimulados a serem parte ativa desse processo de transformação, e isso só será possível se eles estiverem motivados e se sentindo parte do processo de elaboração e construção das políticas sociais.

Conforme Avritzer (2013), o fenômeno novo que se colocou nos últimos anos é que existem cada vez mais políticas e decisões de investimento passando por fora dos processos participativos. Tal fenômeno está ligado a um esgotamento de certas políticas, mas também a um processo de normalização política em direção ao centro vivido pelo próprio PT.

Destaca também que é preciso pensar que políticas participativas não devem se restringir ao eixo distributivo, mas abranger também as comunidades tradicionais e a infraestrutura com o intuito de se constituírem em uma ampla via de inclusão social. É neste sentido que pensar nas relações dos dirigentes do partido com os servidores (públicos) é um caminho a se somar nas políticas participativas.

*“A emancipação dos trabalhadores será obra dos
próprios trabalhadores”*

Karl Marx

Parte 8

Referências bibliográficas.

AVRITZER, Leonardo. Experiência democrática, sistema político e participação popular / Leonardo Avritzer. – São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013

COSTA, Greiner e **DAGNINO**, Renato (org). Gestão Estratégica em políticas públicas. Campinas: Editora Alínea, 2013

CASTONI, Remi. Educação no Mundo do Trabalho: qualificação e competência. São Paulo: Editora Francis, 2010.

OGPP - Observatório de Gestão Pública Participativa da Universidade Federal de Sergipe. Disponível em < <http://ogpp.gid-ufs.org/oprojeto/>>. Acesso em 16/02/2015.

PEREIRA, Tadeu. Modo Petista de Governar. Bibliografia do Curso de Especialização Gestão Estratégica de Políticas Públicas da FPA/Unicamp. Turma 3; 2014/15