

Gestão participativa: conceitos e operações fundamentais

Cláudio B. Gomide de SOUZA¹

Introdução

O homem interpreta o mundo e interage com a realidade física e social em que está inserido a partir de valores, representações e padrões de relação culturalmente assimilados.

A ciência cria paradigmas para descrição e explicação dos fenômenos e, assim, possibilita a predição e o controle de diferentes processos de transformação. Com a Física newtoniana, prevalece o paradigma mecanicista. De certa forma, por ter chegado a explicações e equações relativamente simples, a Física torna-se uma espécie de matriz para as demais ciências embrionárias. O taylorismo ou "administração científica" concebe as organizações (fábricas) como grandes máquinas e os trabalhadores como extensões das máquinas que as integram. O paradigma burocrático é a tradução da concepção mecanicista para a administração pública.

Como bem o demonstra Kuhn (1970), a superação de um paradigma, mesmo no campo restrito da ciência, é lenta e encontra grandes resistências. No período de transição convivem elementos do velho e do novo paradigma que vai progressivamente substituindo, com vantagem, representações, atitudes e procedimentos.

Em oposição ao velho paradigma, os novos paradigmas enfatizam a interdependência, a relatividade, a visão holística (global), as relações do fenômeno com o "campo" em que ele ocorre, a abordagem sistêmica, a "autopoiese" ou auto-construção, a melhoria contínua das representações e procedimentos. Tais conceitos guardam relação muito maior com a Biologia do que com a Física mecanicista. Constata-se que é mais adequado compreender as organizações como organismos vivos do que como máquinas. As próprias máquinas, com o avanço da informática, passam a contar com possibilidades múltiplas de programação diferenciada e auto-ajuste (feedback), peculiares aos organismos. Por outro lado,

¹ Professor do departamento de Didática, Faculdade de Ciências e Letras-UNESP -14800901-Araçatuba/SP e-mail: claudio@fclar.unesp.br

avançam os estudos sobre cultura organizacional enfatizando o papel de atitudes, representações e padrões de relação na busca da contínua melhoria dos processos, ou "kaizen", como o processo é denominado nos movimentos pela qualidade.

A própria Física e as demais ciências mudam a sua abordagem dos fenômenos enfatizando a complexidade e a interdependência. Com a globalização e os movimentos pela qualidade, verifica-se que organizações concebidas e operadas no paradigma mecanicista não podem mais competir em eficiência e qualidade de produtos ou serviços nelas gerados. Há algumas décadas, por exemplo, era possível conceber e operar por longo tempo uma fábrica, utilizando-se os mesmos processos e equipamentos, sem que houvesse a participação efetiva do conjunto de agentes organizacionais para a melhoria contínua dos produtos ou serviços. Bastava, para pensar a respeito desta questão, um pequeno grupo de especialistas reunidos em caixinhas como "planejamento" e "controle da qualidade". Outro pequeno grupo encarregava-se de "seleção e treinamento de pessoal" de forma que os recursos humanos pudessem ser moldados para as rotinas previamente estabelecidas. Quando, no Japão, adotam-se novos conceitos de participação e compromisso com resultados, superando a postura anterior de controle dos processos, torna-se evidente que o paradigma anterior desperdiçava os fatores mais importantes para a organização: a capacidade e a motivação dos agentes organizacionais, ou seja, a vontade e a inteligência.

Os novos paradigmas gerenciais requerem funções descentralizadas, participativas, interdependentes e integradas. O desenvolvimento organizacional depende da melhoria contínua dos processos de gestão, apoio e de base. A eficiência dos processos depende dos referenciais e recursos neles utilizados. Os recursos humanos são determinantes, pois sua capacitação e motivação é que tornam possível o aumento da eficiência dos processos. A vontade e a capacidade dos agentes organizacionais, em última instância, configuram uma cultura organizacional de desenvolvimento, estagnação ou regressão.

A implementação de políticas requer o desenvolvimento de capacidades nos dirigentes encarregados de traduzir os princípios e diretrizes emanados dos órgãos centrais, possibilitando assim sua adequação às necessidades, expectativas, potencialidades, facilitadores e dificultadores que caracterizam um dado cenário institucional.

Este trabalho tem por objetivo resgatar conceitos e operações relevantes para uma abordagem de gestão participativa compatível com os novos paradigmas, passível de assimilação pelos agentes e de aplicação no âmbito de diferentes organizações. Inicia-se pela reflexão acerca de conceitos fundamentais para a gestão envolvendo a natureza da ação humana de transformação da realidade e a essência dos processos organizacionais. Aborda, em seguida, três funções necessárias para a gestão participativa: planejamento, avaliação e controle. Procura-se estabelecer operações fundamentais para o planejamento, com ênfase maior na compreensão do que nos aspectos técnicos que podem elas assumir. Tem sua vertente principal na concepção de que a compreensão das raízes, dos conceitos fundamentais do planejamento, aqueles que o relacionam com o que é essencialmente humano (Cassirer, 1972) é, pelo menos, tão importante quanto os aspectos técnicos do planejamento.

A avaliação é tratada na perspectiva de obtenção de informações confiáveis e relevantes para a tomada de decisão. O controle é visto como o conjunto de possibilidades que a organização dispõe para conciliar os objetivos individuais com os objetivos organizacionais, como intersecção entre os dois conjuntos que possibilita a socialização dos mecanismos.

Fundamentos

1. Processos

O homem, pelo seu trabalho, produz transformações intencionais no meio físico e social em que está inserido. Tais transformações podem ser de natureza material, simbólica ou psicossocial. Fabricar uma lança é exemplo de transformação material. Falar, contar, escrever e pintar, são exemplos de transformações simbólicas. Ensinar, doutrinar, convencer, persuadir e condicionar são exemplos de transformações psicossociais, enquanto mudanças provocadas pela ação de um grupo ou agente social em outro (s).

Transformação intencional é o processo que produz, pela ação humana, a diferença entre dois estados materiais, simbólicos ou psicossociais. O quadro abaixo apresenta um exemplo de cada modalidade:

TRANSFORMAÇÃO	ESTADO INICIAL	ESTADO FINAL
Material	Pedra bruta	Ponta de lança
Simbólica	$\sqrt{144}$	12
Psicossocial	Analfabeto	Alfabetizado

Embora em um dado processo predomine uma forma de transformação, geralmente as outras também estão presentes. Um desenho é feito sobre uma base material e pode servir para ensinar mas, considerado em si, enquanto transformação primária, é de natureza simbólica. Uma lança é uma arma, instrumento para transformações materiais, mas também é um símbolo. Por outro lado, enquanto transforma a matéria, o homem transforma a si mesmo, por exemplo, representando e aprendendo o processo em questão. Charles Chaplin, em "Tempos Modernos", produz uma metáfora genial, mostrando como o trabalho repetitivo pode condicionar um operário que sai pelas ruas apertando parafusos imaginários.

Processo é o conjunto de operações ou algoritmo que permite a transformação de um estado inicial observado no estado final pretendido. Pode ser assim representado:

E0	<input type="checkbox"/>	O1	<input type="checkbox"/>	E1
E1	<input type="checkbox"/>	O2	<input type="checkbox"/>	E2
En	<input type="checkbox"/>	On+1	<input type="checkbox"/>	En+1

Tendo-se (E0 = Estado inicial) e (En+1 = Estado final), tal conjunto de operações caracteriza um determinado processo, como no quadro seguinte:

PROCESSO: Produção de Vaso de Argila
E0 = Argila Bruta
O1 = Modelagem
E1 = Vaso Modelado
O2 = Secagem
E2 = Vaso Seco
O3 = Pintura

E3 = Vaso Pintado

Cada uma dessas atividades, executadas de acordo com um dado referencial, é constituída de operações de nível inferior. Sua seqüência constitui um processo cuja execução requer tempo e recursos humanos e materiais.

Intencionalidade significa que o processo está associado a uma finalidade, a um resultado compatível com o estado final pretendido. Podendo recuperar experiências passadas, reais ou vicárias, e, a partir delas, decidir-se por uma forma de ação, o ser humano constrói, no dizer de Cassirer (1972) um "elo simbólico" entre o passado e o futuro. É o passado, representado a partir de experiências reais ou vicárias, que permite a projeção de transformações futuras e, em conseqüência, ações nesse sentido.

Herskovitz (1963, p.58) refere-se à endoculturação como conjunto de processos, conscientes ou inconscientes, pelos quais o indivíduo assimila padrões culturais que permitam sua adaptação à vida social e a satisfação de suas necessidades. Tais padrões definem a própria percepção de necessidades enquanto discrepâncias entre estados iniciais observados e estados finais pretendidos. Apresentam também, na forma de referenciais culturais, o conjunto das ações possíveis envolvidas nos respectivos processos de transformação. Assim sendo, a um estágio cultural correspondem necessidades sociais e meios para satisfazê-las.

O processo endoculturativo possibilita que o sujeito assimile representações, valores e relações úteis para sua vida em sociedade. Nas etapas iniciais do desenvolvimento é de natureza predominantemente inconsciente. À medida que o indivíduo se desenvolve, aumenta seu grau de escolha entre as diferentes possibilidades que a cultura lhe oferece. Bettelheim (1986) lembra que o desenvolvimento do sujeito dá-se pelo avanço da razão, da escolha consciente, sobre os condicionamentos infantis, ou "áreas de sombra", onde predominam temores e anseios gerados nas fases iniciais do processo.

Em termos filogenéticos, como lembra Piaget (1977, p.13), a inteligência foi a forma de adaptação primordial da espécie humana.

Ela possibilitou ao homem o uso de extensões (Mac Luhan, 1964). Antes que força muscular, velocidade, acuidade dos sentidos e outras possibilidades de adaptação, o "Homo faber", por assim dizer, "investiu" no processamento de

informações que permite a produção e o uso de diferentes instrumentos. Paralelamente, desenvolveram-se a mão e o cérebro.

A clava é uma extensão do braço, como também o são a lança e o míssil. Com o desenvolvimento paralelo da cultura e da inteligência, a espécie foi criando extensões. Primeiro de seus membros, como a lança, a flecha, o uso do cavalo e a roda, por exemplo. Depois, dos órgãos dos sentidos, como a luneta, o telefone, o rádio e a televisão. Finalmente, com o computador, de algumas funções cerebrais, como o processamento de dados, textos e imagens. Percebe-se uma progressão de estágios culturais, que se inicia com extensões dos membros, passa pelos órgãos dos sentidos e culmina com a extensão do próprio cérebro.

Sistemas (Bertalanfy, 1977) são extensões do potencial humano de transformação. Máquinas são sistemas que produzem transformações materiais. Computadores (hardware+software) são sistemas que produzem transformações simbólicas como, por exemplo, processamento de textos, imagens e dados. Escolas são sistemas sociais (organizações) que produzem transformações psicossociais, nas dimensões cognitivas, afetivas e psicomotoras, a partir das experiências anteriores e do potencial neurofisiológico dos sujeitos.

O potencial humano em um dado estágio é, assim, ampliado pelas extensões e pela organização social. A um referencial cultural estão associadas capacidades humanas, extensões e formas de organização do trabalho. As capacidades humanas envolvem dimensões afetivas, cognitivas e psicomotoras. As extensões constituem-se de instrumentos, ferramentas, máquinas e equipamentos. A organização do trabalho caracteriza-se por representações, valores, procedimentos e relações em diferentes graus de formalização (Blau & Scott, 1970).

Visto de uma perspectiva ampla, o processo de adaptação da espécie humana implicou no desenvolvimento de potenciais neurofisiológicos em interação com o desenvolvimento da cultura. Os potenciais, geneticamente transmitidos, permitem o desenvolvimento de capacidades cognitivas (raciocínio/memória), afetivas (atitudes/valores) e psicomotoras (coordenação/hábitos). A cultura apresenta um conjunto de referenciais e crenças, paradigmas culturais, que configuram a percepção de necessidades humanas e oferecem possibilidades de ação (processos) para satisfazê-las, com as correspondentes extensões e formas de organização do trabalho.

Pelo processo endoculturativo (Herskovitz, 1963), representações, valores e padrões de relação são assimilados, modificados e transmitidos de geração em geração. A educação é a parte intencional do processo endoculturativo, a que visa o desenvolvimento de capacidades cognitivas, afetivas e psicomotoras consideradas importantes e úteis para a vida em uma determinada sociedade, de acordo com a respectiva cultura.

2. Organização

Paralelamente à endoculturação, dá-se o processo de socialização. A organização social (Blau & Scott, 1970) caracteriza-se por valores, representações e padrões de relações observados em um dado grupo social. A organização formal caracteriza-se por finalidades, procedimentos, regras e relações explícitas. Na realidade, os agrupamentos humanos apresentam diferentes graus de formalização em suas relações. Potencializam, de diferentes maneiras, a ação humana de transformação da realidade.

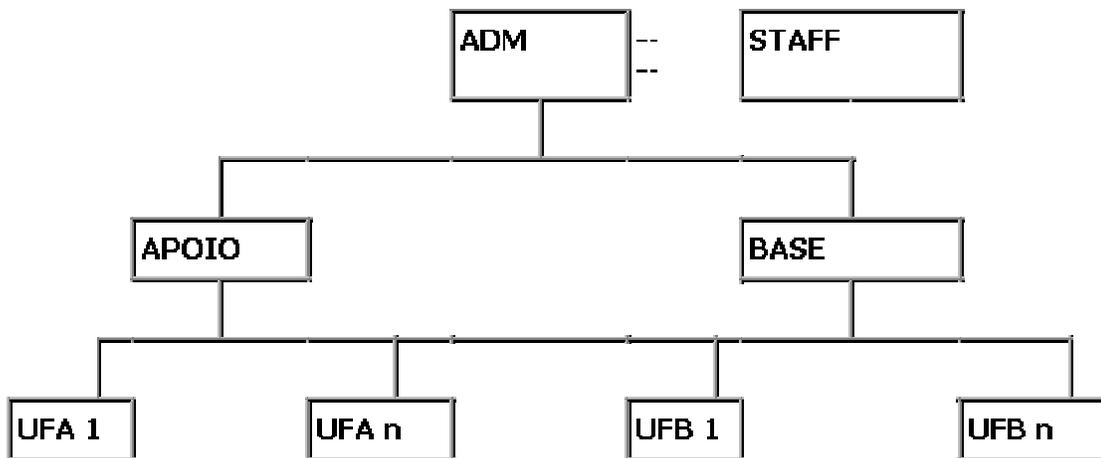
Uma organização é um agrupamento de recursos humanos e materiais que interagem em um dado cenário para a produção de resultados compatíveis com suas finalidades. O plano formal é constituído por finalidades, regras e procedimentos explícitos. O plano informal é constituído por valores, representações e padrões de relação que se estabelecem entre as pessoas que a integram. A cultura organizacional caracteriza-se pela interação dos dois planos e envolve processos de percepção de necessidades, tomada de decisões, procedimentos e relações internas e externas.

As finalidades e diretrizes organizacionais estabelecem os resultados pretendidos e os princípios a serem observados para sua obtenção. Tanto no plano formal quanto no informal estão associadas a valores. Constituem a razão de ser da organização, que é criada e mantida para sua consecução, embora, na prática, possam desviar-se de suas finalidades precípuas (Etzioni, 1984). A finalidade precípua das organizações privadas é a lucratividade, decorrente do valor agregado à produção de bens e serviços. A finalidade precípua das organizações públicas é o atendimento das necessidades sociais, condição fundamental para a consolidação da cidadania e o desenvolvimento sócio-econômico.

O cenário organizacional é constituído pelo conjunto de fatores sobre os quais a organização não tem controle, embora afetem suas decisões. Trata-se de variáveis de estado, limites ou restrições que determinam os recursos e as possibilidades organizacionais. Embora não possam alterar seus limites por decisão própria, as organizações podem influir nos valores por eles assumidos. Em economias de mercado, a demanda é, para uma dada organização, uma variável de estado. Embora não possa determiná-la, a organização pode estimar seu valor em cenários atuais e futuros, bem como influenciar seu comportamento por meio de procedimentos de propaganda, marketing e outros. A caracterização de um cenário é feita pelo estabelecimento dos fatores mais relevantes para uma dada organização, entre eles, legislação e normas, ética, culturais, econômicos, tempo, recursos humanos, tecnologia disponível e outros.

Para a consecução de determinadas finalidades em um dado cenário organizacional, são implementadas funções requeridas pelos respectivos processos de transformação. Em toda organização se desenvolvem diferentes grupos de processos: processos de gestão, de apoio técnico-operacional e processos de base. Processos de gestão dizem respeito ao planejamento, à decisão e ao controle. Processos de apoio criam as condições necessárias para a realização dos demais processos. Processos de base produzem as transformações materiais, simbólicas ou psicossociais diretamente ligadas às finalidades organizacionais.

A estrutura organizacional apresenta o agrupamento e a relação entre as funções (Oliveira, 1991). Uma estrutura organizacional básica (funcional) pode ser assim representada:

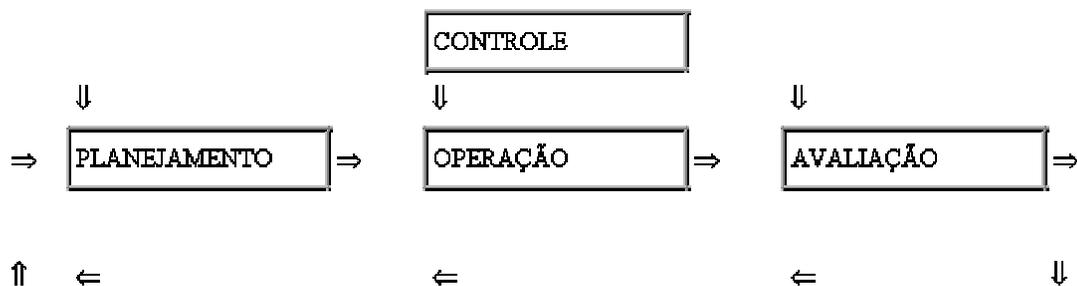


A unidade funcional de administração é constituída pelo agrupamento das funções de planejamento, coordenação, decisão, avaliação e controle. Pode comportar um nível deliberativo, geralmente colegiado, e um nível executivo. As unidades funcionais de staff ou assessoria produzem planos, estudos, pesquisas, avaliações e informações técnicas requeridas pela administração, sem contudo, deter autoridade hierárquica em relação às demais unidades. Suas propostas só são implementadas se autorizadas pela administração. As unidades funcionais de apoio (UFA) são responsáveis pela infra-estrutura técnico-operacional da organização, ou seja, pelas condições requeridas pelos processos que nela se desenvolvem. Nas unidades funcionais de base realizam-se as transformações precípuas da organização, aquelas diretamente ligadas às suas finalidades.

Um processo, desenvolvido de acordo com um dado referencial, requer tempo e recursos. Para o implemento das funções são necessários recursos humanos e materiais, aos quais correspondem custos.

Os resultados dos processos organizacionais podem ser considerados benéficos quando os produtos ou serviços neles gerados são compatíveis com as finalidades organizacionais. Além dos benefícios, podem ser gerados resultados incompatíveis com as finalidades organizacionais como, por exemplo, poluição ou corrupção. A eficiência organizacional é decorrente da maximização dos benefícios e da otimização dos recursos. Processos eficientes são aqueles que utilizam o potencial organizacional maximizando a qualidade e a quantidade dos produtos e serviços neles gerados.

3. Ciclos Organizacionais



O controle é o conjunto de mecanismos, formais e informais, que a organização dispõe para fazer com que os processos desenvolvam-se de acordo com suas finalidades e diretrizes. O planejamento é a descrição do contexto e dos ciclos organizacionais futuros. A operação é a execução dos processos. A avaliação é o procedimento de obtenção de informação relevante e confiável para a tomada de decisões quanto ao ciclo em desenvolvimento (formativa) ou aos ciclos futuros (diagnóstica e somativa).

A sucessão de ciclos organizacionais pode configurar três modalidades:

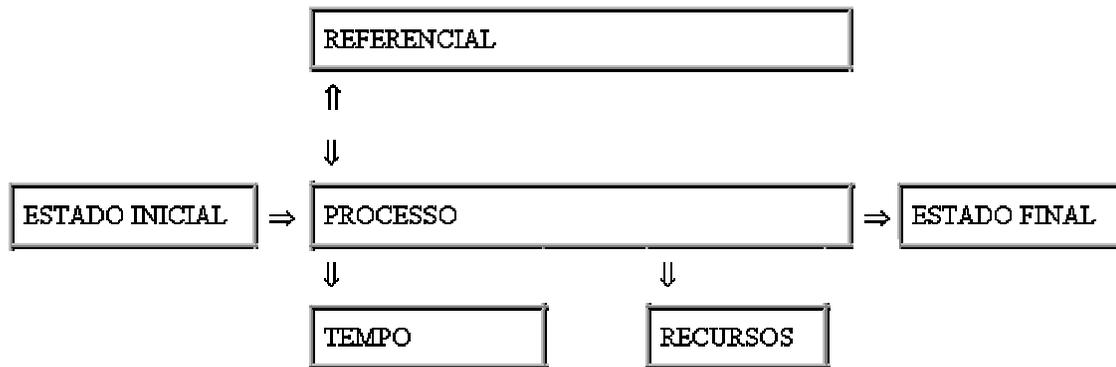
- *Regressão*: quando a eficiência de um ciclo é pior que a do anterior (R: $E_0 > E_1 \dots > E_n$).
- *Estagnação*: quando os ciclos apresentam o mesmo padrão (E: $E_0 = E_1 \dots = E_n$).
- *Desenvolvimento*: quando a eficiência de um ciclo é melhor que a do ciclo anterior (D: $E_0 < E_1 \dots < E_n$).

O desenvolvimento organizacional depende da melhoria contínua dos seus processos de gestão e de base. A eficiência dos processos depende dos referenciais e recursos neles utilizados. Os recursos humanos são determinantes, pois sua capacitação e motivação é que tornam possível o aumento da eficiência dos processos. A vontade e a capacidade dos agentes organizacionais, em última instância, configuram uma cultura organizacional de desenvolvimento, estagnação ou regressão.

Planejamento

1. Conceito

Planejamento é a descrição de um ciclo organizacional ou processo futuro. O quadro seguinte apresenta os elementos básicos envolvidos em uma situação genérica de planejamento enquanto descrição de ciclos organizacionais futuros:



Estado inicial: Refere-se à descrição dos fatores relevantes e dos valores por eles assumidos na situação observada. Permite a caracterização do problema organizacional pelo diagnóstico da situação atual.

Estado final: Refere-se aos objetivos e metas ou estado final pretendido. Trata-se de estabelecer a situação adequada ou os parâmetros que caracterizem o estado a ser obtido ao final do processo.

Referencial: Descrição geral do processo ou método a ser utilizado.

Processo: Conjunto de atividades ou operações que realizadas na forma e seqüência adequadas permitem a transformação do estado inicial observado no estado final pretendido.

Tempo: Estabelecimento da duração de cada operação e de sua posição na duração total do projeto na forma de cronograma e calendário de atividades.

Recursos: Especificação de recursos humanos e materiais que interagem para a realização de cada uma das operações. Aos recursos estão associados custos diretos e indiretos.

2. Níveis

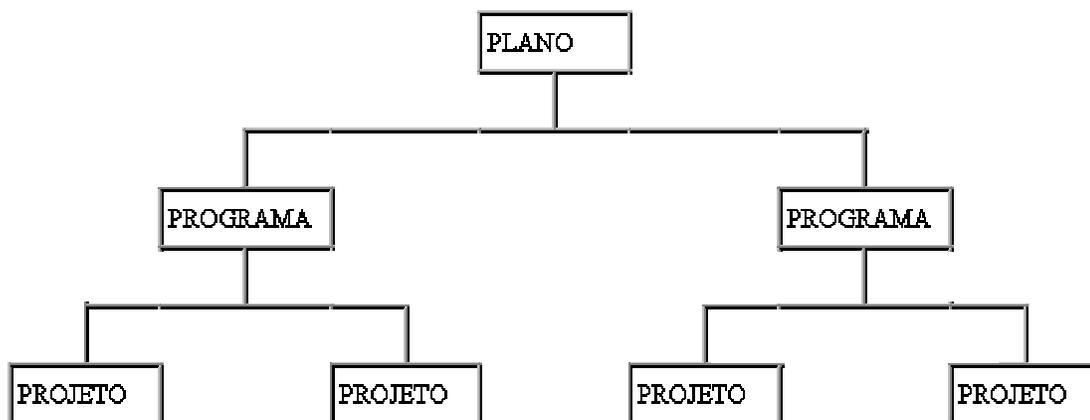
O planejamento (Oliveira, 1993) pode ser considerado em três níveis:

Estratégico (macro): estabelece finalidades, objetivos e diretrizes gerais a partir das possibilidades e contingências em um dado cenário organizacional.

Intermediário (setorial): estabelece objetivos, diretrizes e procedimentos para uma área de atuação.

Tático (operacional): detalha objetivos, procedimentos, recursos e atribuições sob comando único.

Em função de sua natureza e abrangência, os documentos gerados pelo planejamento, enquanto descrições de ciclos organizacionais futuros, podem ser assim classificados:



Um plano organizacional pode ser dividido em vários programas, como de atividades-fins (ensino, pesquisa, extensão) ou atividades-meio (administração, apoio técnico-administrativo). Cada programa, se for o caso, pode ser detalhado em sub-programas. Os projetos constituem as menores unidades de planejamento e são fundamentais para uma abordagem de planejamento participativo. Permitem que grupos e equipes traduzam objetivos e diretrizes gerais para um cenário específico potencializando recursos humanos e materiais.

3. Projeto Básico

Em função de seus objetivos ou da natureza do resultado a ser obtido, existem diferentes modalidades de projeto, como, por exemplo, ensino ou formação contínua, pesquisa ou avaliação, eventos, desenvolvimento de processos ou produtos, produção, construção civil e muitos outros. Mas, de uma maneira geral, integram os projetos básicos os seguintes elementos:

Diagnóstico: identificação dos fatores organizacionais relevantes e a descrição dos valores ou características por eles assumidos na situação observada

(estado inicial) e na situação adequada (estado final pretendido) bem como dos instrumentos e procedimentos utilizados para seu estabelecimento.

Objetivos: especificação e quantificação (metas) dos produtos ou serviços a serem gerados para que se obtenha o estado final pretendido ou dele mais se aproxime.

Justificativa: descrição da importância e viabilidade do projeto.

Metodologia: referenciais ou descrição geral dos procedimentos a serem adotados para produção dos resultados pretendidos a partir do estado inicial observado.

Processo: relação de atividades ou operações na seqüência adequada, com especificação e atribuição de responsabilidades.

Tempo: cronograma e calendários de atividades e reuniões.

Recursos: especificação e quantificação de recursos humanos e materiais necessários para a realização das atividades e operações. Os recursos podem ser agrupados em categorias como pessoal, instalações, material permanente, material de consumo e serviços de terceiros.

Custos: Aos recursos correspondem custos diretos e indiretos.

Avaliação

O desenvolvimento organizacional depende diretamente da obtenção de informação relevante e confiável sobre os ciclos passados e da tomada de decisões que permita a alteração dos fatores que neles apresentaram pior desempenho. A incapacidade de avaliar corretamente os indicadores de qualidade correspondentes aos fatores organizacionais ou de tomar decisões que permitam melhorar seu desempenho leva à estagnação (inércia) ou à regressão (degeneração). A mudança para melhor requer uma cultura organizacional com mecanismos e processos de obtenção de informação e planejamento consistentes.

Os novos paradigmas gerenciais requerem funções de planejamento e avaliação descentralizadas, participativas e integradas, envolvendo procedimentos de melhoria contínua dos processos de gestão e de base, voltados para atendimento das necessidades da clientela e para os compromissos mais amplos com a cidadania.

Pesquisa e avaliação requerem instrumentos e procedimentos para obtenção de informação confiável e relevante. A pesquisa tem por objetivo a descrição e a explicação de fenômenos, de acordo com um dado paradigma e com estágio do conhecimento na área. A avaliação tem por objetivo a tomada de decisões para a melhoria contínua de um processo. A pesquisa e a avaliação de indicadores de qualidade requerem a identificação e operacionalização de fatores organizacionais para obtenção, processamento e análise de informação relevante e confiável quanto ao desempenho dos fatores em um dado cenário.

Uma organização é um agrupamento de recursos humanos e materiais que interagem em um dado cenário para a produção de resultados, produtos ou serviços, compatíveis com suas finalidades. As instituições são organizações que têm por finalidade o atendimento de necessidades e expectativas da Sociedade.

Nas organizações em geral se desenvolvem diferentes processos de gestão, de base e de apoio técnico-administrativo. Cada processo é um conjunto de operações em que se dá a interação dos recursos humanos e materiais envolvidos. Para adequação dos processos às necessidades e expectativas da clientela é necessário avaliar, em cada ciclo, os fatores organizacionais envolvidos, identificando-se os "pontos fracos", ou seja, aqueles em que devem ser introduzidas alterações para melhoria da qualidade dos resultados.

Informações confiáveis sobre o cenário, processos, componentes e resultados são imprescindíveis para desenvolvimento de iniciativas com vistas à melhoria contínua da organização e, conseqüentemente, atendimento das expectativas e necessidades da clientela.

Na administração pública, em particular, o grau de aceitação pela clientela dos serviços prestados é fundamental para a imagem institucional, embora, seu compromisso seja mais abrangente, inclusive em relação a necessidades não percebidas pela clientela. Mesmo que não atendam a demandas, programas de vacinação ou saneamento básico, por exemplo, devem integrar programas de governo. Por outro lado, é necessário verificar a aceitação dos serviços e/ou produtos e estabelecer em que grau eles atendem as expectativas da clientela, pois a imagem institucional é, em grande parte, determinada pela forma pela qual a prestação de serviços é representada.

Avaliar, periodicamente, a aceitação dos serviços ou produtos pode permitir, pelo estabelecimento de séries históricas de indicadores, a análise do desempenho

de fatores, sua evolução e os pontos críticos, ou seja, aqueles que demandam iniciativas de melhoria ou de divulgação para correta avaliação pela clientela. Pode permitir, também, uma caracterização do perfil geral da aceitação dos serviços e/ou produtos.

A pesquisa e a avaliação desempenham importante função nos sistemas organizacionais. Contudo, nem sempre as informações obtidas são abrangentes, relevantes e confiáveis. Informações enviesadas não permitem que a tomada de decisões seja conduzida de forma a possibilitar o aumento progressivo da eficiência dos processos e da qualidade dos produtos e/ou serviços neles gerados. Em cada caso, podem ser utilizadas abordagens qualitativas e quantitativas, empregando-se, consideradas as limitações de tempo e recursos, todos os instrumentos e procedimentos necessários para obtenção de informações confiáveis e relevantes. A avaliação participativa é o esforço conjunto para delineamento das informações necessárias, dos procedimentos para sua obtenção, da organização e disseminação dos resultados no âmbito da organização. Se não houver uma firme disposição em identificar, operacionalizar e utilizar indicadores relevantes e confiáveis, as organizações poderão operar com base em opiniões nem sempre sustentáveis e, assim fazendo, descuidar-se de seus compromissos maiores com as demandas e expectativas da clientela bem como com a eficiência dos processos e qualidade dos resultados.

Para que os agentes organizacionais possam efetivamente participar dos procedimentos de pesquisa, avaliação e desenvolvimento, é necessário que compartilhem alguns conceitos fundamentais bem como as operações a eles relacionadas. Na realidade, a cultura organizacional deve estabelecer compromissos e mecanismos para obtenção e utilização de informações confiáveis e relevantes, já que é ela que fornece os referenciais e procedimentos para interpretação da própria organização e do cenário em que ela opera. Se a informação disponível é de baixa qualidade, constituída por opiniões não fundamentadas, certamente levará a avaliação enviesada e, conseqüentemente, a decisões inoportunas. A qualidade organizacional depende certamente da qualidade da informação disponível e da maneira pela qual ela é utilizada nos processos de decisão e controle.

1. Fundamentação de Proposições

Um relatório de pesquisa e avaliação contém fatos e opiniões. Opiniões fundamentadas são expressas na forma de proposições. Opiniões não fundamentadas são crenças. Um sistema doutrinário é constituído por crenças. Um sistema hipotético-dedutivo é constituído por proposições passíveis de verificação.

Os novos paradigmas organizacionais pressupõem a abrangência e a confiabilidade da informação disponível. Os relatórios devem ser analíticos e consistentes, consolidando informações confiáveis e relevantes para a melhoria contínua dos processos e da qualidade dos produtos e serviços neles gerados.

A confiabilidade de uma proposição decorre da confiabilidade das fontes e dos procedimentos de obtenção e análise de informação utilizados em sua fundamentação. O quadro seguinte apresenta alguns exemplos de fundamentação.

2. Procedimentos de fundamentação de proposições

PROPOSIÇÃO	FUNDAMENTAÇÃO	BASE
P1 - A participação de todos é condição para eficiência da área.	* Boog (1994, 9) afirma que "Um mundo em rápidas mudanças exige gerentes que estejam dispostos a ser muito mais instrutores, consultores, "gurus" e mestres, do que estilos que privilegiem o dar ordens, o ser autoritário, o ser determinante e o "chefe absoluto."	P Referência bibliográfica. Citação de um autor reconhecido na área de treinamento. A confiabilidade da proposição decorre da autoridade do autor na área e da correta interpretação da citação. O leitor pode recorrer à obra citada para julgar a propriedade do enunciado.
P2 - As atribuições da área são as seguintes:	* Resolução No ____ de ____/____/____	P Referência a legislação e normas, documentos passíveis de consulta.
P3 - No período de ____/____/____ a ____/____/____, foram atendidos ____ clientes.	* Fichas de atendimento ao cliente arquivadas na área.	P Registros e documentos internos.
P4 - Os microcomputadores disponíveis são inadequados para execução das tarefas da área.	* Relação de tarefas e equipamentos disponíveis com parecer da Área de Informática.	P Parecer de especialista.
P5 - O nível de satisfação dos clientes com os serviços prestados é alto.	* Foram obtidas 80% de respostas "alta" ou "muito alta" no item referente à qualidade dos serviços prestados da ficha de avaliação FA01 aplicada a uma	P Instrumentos e procedimentos de avaliação (descrever material e métodos).

	amostra aleatória de 10% dos clientes atendidos no período.	
--	---	--

3. Papéis

As organizações operam por ciclos. Um projeto é a descrição de um ciclo futuro. A avaliação, enquanto processo de obtenção de informações úteis para a tomada de decisão, desempenha dois importantes papéis nos ciclos organizacionais: o formativo e o somativo.

A avaliação formativa permite que sejam introduzidos, durante a realização do ciclo, reajustes e alterações que se façam necessários para que os objetivos sejam obtidos com a maior eficiência possível. A avaliação somativa permite que, a partir das informações obtidas ao término de um ciclo, possa ser programado o ciclo seguinte em um patamar superior de eficiência, corrigindo-se, assim, erros e desvios constatados.

Se a avaliação formativa falha, compromete-se o ciclo em desenvolvimento. Deficiências na avaliação somativa comprometem os ciclos seguintes, condenando a organização à repetição dos mesmos erros ou, até mesmo, a versões piores em termos de desempenho.

A qualidade da informação depende da forma pela qual ela é obtida. Não existindo mecanismos adequados, a informação passa a ser suprida de forma assistemática, refletindo, antes, crenças e opiniões ("wishfull thinking") que observações relevantes.

O desenvolvimento de um processo pressupõe, portanto, mecanismos de avaliação que forneçam continuamente informações relevantes e confiáveis para a tomada de decisões. Tais mecanismos permitem a constante adequação dos componentes e processos às finalidades e objetivos com seus respectivos padrões de qualidade.

4. Fatores

Em qualquer processo organizacional existe um conjunto de fatores relevantes a ser considerado. Uma avaliação consistente deve considerar, pelo menos, os seguintes elementos:

Contexto: É necessário estabelecer o perfil da clientela, a imagem institucional, os recursos, a demanda por serviços, as normas, inovações e tendências do cenário organizacional interno e externo.

Processo: Refere-se à adequação da metodologia, das técnicas e procedimentos utilizados tendo-se em vista a eficiência do processo nas dimensões de base e técnico-administrativas.

Componentes: Trata-se dos recursos humanos e materiais envolvidos: pessoal, instalações, equipamentos, material de consumo e serviços.

Resultados: É necessário estabelecer os resultados desejáveis e indesejáveis de um processo. Os desejáveis são aqueles compatíveis com seus objetivos (benefícios), tanto em termos dos resultados obtidos, quanto em termos da aceitação pela clientela. Os indesejáveis são aqueles incompatíveis com os objetivos organizacionais: custos elevados, baixa eficiência, conflitos, insatisfação da clientela interna e externa, baixa qualidade dos serviços, aspectos negativos para a imagem institucional.

A avaliação desempenha importante função nos sistemas organizacionais. Contudo, nem sempre as informações obtidas são abrangentes, relevantes e confiáveis. Informações enviesadas não permitem que o processo de tomada de decisões seja conduzido de forma a possibilitar o aumento progressivo da eficiência do processo e da qualidade dos produtos e/ou serviços nele gerados.

5. Procedimentos

Observações, questionários, entrevistas, testes e outras formas de avaliação utilizam formulários que podem ser preenchidos pelo observador, aplicador ou respondente. Os itens podem ser abertos ou fechados. Podem referir-se a questões de fato, por exemplo, número de computadores disponíveis na área. Podem referir-se a questões de opinião ou julgamento, por exemplo, qualidade dos serviços prestados. Em qualquer caso, as instruções devem ser claras e precisas.

Os procedimentos descrevem a forma pela qual os instrumentos serão utilizados para a obtenção e registro dos dados. Devem ser especificadas as atividades, o tempo (cronograma) e os recursos necessários para coleta de dados. Os recursos envolvem aplicadores e materiais, tais como: instruções, fichas, roteiros e formulários.

A situação em que os dados serão obtidos pode influenciar os resultados. Questionários respondidos na presença do observador podem obter informações mais confiáveis. Encaminhar questionários para resposta nos locais de trabalho pode diminuir a confiabilidade e aumentar a "mortalidade" da amostra, com retorno total ou parcial de instrumentos "em branco".

6. Fontes

As informações relevantes para um relatório podem ser obtidas a partir de fontes primárias ou secundárias. Fontes secundárias são aquelas que contém os dados já organizados e interpretados. Trata-se de publicações na forma de livros, periódicos ou relatórios feitos por outros autores.

Fontes primárias são aquelas que contém os dados em estado bruto, tais como: documentos internos, clientes, servidores ou outras unidades de observação.

A confiabilidade da informação obtida é decorrente da confiabilidade do processo de obtenção e da confiabilidade da fonte.

Generalização é o procedimento que permite atribuir a um conjunto características ou atributos observados em alguns de seus elementos. Embora seja útil, tal procedimento é fonte de erro ou viés, pois nem sempre são tomados os cuidados necessários.

Controle e Resistência ao Controle

1. Finalidades e Controle

Uma das principais questões a serem consideradas na reflexão sobre as organizações em geral e, em especial, no serviço público, é como conciliar as finalidades e diretrizes organizacionais com os objetivos grupais e individuais dos segmentos que as integram.

Toda organização existe para cumprir determinadas finalidades e diretrizes que estão expressas em seus documentos constitutivos na forma da legislação, estatutos, regimentos, contratos e outras normas. As organizações formais possuem órgãos deliberativos, geralmente colegiados, e executivos para assegurar o cumprimento de suas finalidades.

No plano formal, uma organização fundamenta-se em uma relação contratual explícita em que se estabelecem direitos e deveres daqueles que a integram. No plano informal, a cultura organizacional estabelece valores e padrões de representação e de relação que interpretam e operacionalizam as normas. Neste processo, não é raro surjam conflitos de interpretação e interesses implícitos. Etzioni (1984) lembra que, por vezes, os objetivos reais de uma organização distanciam-se em muito das finalidades explícitas.

O paradigma burocrático, de concepção mecanicista, privilegiando o aspecto formal, não reconhece a existência de tais conflitos. Considera apenas a autoridade formal, hierárquica, delegada em estrutura funcional, atuando em conjunto com mecanismos de controle dos processos organizacionais. Os novos paradigmas de gestão enfatizam o controle social, mecanismos de planejamento e decisão participativos com o envolvimento do maior número possível de agentes organizacionais para a obtenção de objetivos comuns.

2. Formas de Controle

É possível adotar-se diferentes formas de controle: da ação (direto), do processo (prescrição) e pelos resultados (objetivos). O controle da ação está associado à figura do feitor ou "mestre" que supervisiona diretamente as atividades de pequenos grupos, como no caso do "mestre de obras". O controle do processo está associado à prévia definição de rotinas ou procedimentos que devem ser seguidos "à risca".

O controle por resultados refere-se a equipes que assumem um compromisso com metas e objetivos e podem, dentro de certos limites, consideradas as limitações e potencialidades organizacionais e situacionais, traçar as estratégias que julgarem mais adequadas responsabilizando-se pelos resultados. A administração participativa enfatiza o controle por resultados. As abordagens da qualidade, no conceito do "kaizen", enquanto melhoria contínua dos processos, implicam no engajamento decorrente do compromisso com os resultados, seja na forma de produtos, seja na forma de serviços.

3. Modalidades de Controle

De maneira abrangente, pode-se estabelecer, em ordem de progressão, três modalidades de controle:

Coletivo: corresponde à democracia direta, já que as decisões são tomadas em assembleias ou reuniões de todos os integrantes da organização na base do "uma cabeça, um voto";

Representativo: corresponde à democracia representativa em que grupos ou segmentos elegem representantes para integrar conselhos deliberativos responsáveis pelas decisões mais importantes, embora sua execução possa ficar sobre a responsabilidade de um ou mais dirigentes;

Unitário: corresponde à ditadura ou ao governo autoritário que, eleito ou não, centraliza todas as decisões em uma pessoa ou pequeno grupo de pessoas que não guardam relação de representatividade com segmentos que integram a organização.

Na realidade, as organizações não apresentam modalidades puras de controle. É possível que para diferentes aspectos organizacionais prevaleçam diferentes modalidades de controle. Nem sempre o que está explícito em suas normas ocorre de fato. É fácil constatar que, em diversos casos, o executivo por vários motivos, assume controle informal de assembleias e conselhos, tornando unitário aquilo que, no papel, é representativo ou coletivo. De qualquer forma, nenhuma modalidade de controle, por si, assegura que a organização não se desvie de suas finalidades precípuas.

Em linhas gerais, o controle representativo é o que melhor combina as possibilidades de participação com a consistência de decisões, uma vez que permite, de um lado, maior engajamento e informação a um grupo de representantes, e, de outro, contato destes com seus representados para tradução de suas demandas e expectativas face a princípios, diretrizes, limitações e possibilidades organizacionais. Pode identificar um meio termo entre alternativas perversas de populismo e/ou autoritarismo.

4. Mecanismos de Controle

Segundo Etzioni (1984) são três os mecanismos clássicos de controle: coercitivo, utilitário e normativo. A eles se agregam os correlatos seleção e socialização. Tais mecanismos não existem em estado puro, ou seja, nenhuma organização adota apenas um deles. O que ocorre é que, de uma para outra

organização ou em diferentes áreas de uma mesma organização predomina um dos mecanismos de controle. Não é também, como muitos pensam, o grau de formalização de uma organização que determina a prevalência de um tipo de controle. Na realidade, embora constituídos sobre uma base formal, os mecanismos de controle são altamente determinados pela cultura organizacional.

O controle coercitivo está associado à possibilidade de punições reais ou vicárias. Pode ser traduzido em códigos disciplinares ou normas implícitas que, uma vez violadas, levam a sanções ou penalidades reais ou vicárias. Embora, a primeira vista, pareça eficaz, é extremamente frágil. Mesmo de uma perspectiva behaviorista, estudos a respeito do "estímulo aversivo" demonstram que ele é menos eficaz que o reforço. Podem ser considerados vários fatores a respeito. Para suprimir todos os comportamentos indesejáveis por tal meio é necessária vigilância imediata e abrangente.

Trata-se, como no ditado popular, de perguntar "quem vigia os vigilantes". Assim sendo, mecanismos de controle coercitivo são caros e tendem a pouca eficiência a médio prazo. Em muitas culturas, levam a mecanismos de burla e resistência ostensiva ou não. Contudo, acima de constatações de ordem prática, devem ser consideradas razões éticas. A cidadania implica em respeito pelo outro e a coerção só se justifica em casos excepcionais, aqueles em que é utilizada para evitar um mal maior.

O controle utilitário está associado ao conceito de retribuição por comportamento ou atividade compatível com os objetivos organizacionais. Salário, promoções e prêmios são exemplos deste mecanismo, centrado na recompensa. Estudos de abordagem behaviorista relacionados ao conceito de reforço, tanto em seres humanos como em animais, demonstram que é possível a modelagem de comportamentos desejados por conexões de estímulo-reforço ou condicionamento operante. Sua principal limitação é a de que trata os seres humanos de uma perspectiva muito estreita.

De fato, os condicionamentos são introjetados e não levam ao engajamento dos sujeitos com os resultados. Não mobiliza dimensões humanas relativas a valores, atitudes e raciocínio, restringindo-se à modelagem dos comportamentos desejados em seus aspectos mais evidentes e, portanto, passíveis de controle. Evidentemente, os seres humanos não agem somente em função de recompensas,

como já o demonstravam os estudos da Escola de Relações Humanas (Motta, 1986).

O controle normativo é de natureza psicossocial, internalizado por meio de valores e representações. Obviamente pode ter uma origem externa, como na persuasão ou propaganda por exemplo. Mas atua, por assim dizer, de dentro para fora do sujeito. É predominante em áreas como política e religião. Está associado a uma ética que prescreve atitudes e comportamentos compatíveis com as situações a que se refere. Sofre forte influência do contexto grupal, ou do "campo" psicossocial em que o sujeito se situa, já que é fácil constatar que pessoas se comportam de modo diferente quando integram diferentes grupos. Pode tanto atuar facilitando o cumprimento de finalidades e objetivos organizacionais como em sentido contrário.

Uma vez introjetado, não implica em custos já que dispensa mecanismos externos e é altamente eficiente. Assume, também, características de controle social, uma vez que o julgamento do grupo tende a ser valorizado pelo sujeito muito embora não tenha implicações diretas no plano formal. A imagem pessoal em uma dada cultura organizacional pode estar fortemente associada ao controle normativo.

Seleção e socialização complementam os mecanismos de controle. A seleção permite que a organização estabeleça perfis e padrões desejáveis e escolha para integrá-la aqueles sujeitos que mais deles se aproximem ou para tal demonstrem maior potencial utilizando-se de instrumentos e procedimentos que permitam a maior confiabilidade possível das informações a esse respeito. Uma vez selecionado, quando ingressa na organização, o indivíduo passa por um processo de socialização que, embora contínuo, é mais intenso nos períodos iniciais.

É nesta fase que ele assimila normas, valores, representações e padrões de relação, tanto no plano formal quanto no informal. Seu empenho em aprender é maior e pode tanto assimilar padrões compatíveis com as finalidades organizacionais como procedimentos de burla e resistência. Mecanismos inadequados de seleção e socialização geram evidentes problemas de inadaptação cuja correção requer esforços e produz conflitos por vezes difíceis de contornar.

5. Resistência

Denomina-se resistência aos processos individuais ou grupais, ostensivos ou não, que se contrapõem aos processos de controle. A resistência é legítima quando

é compatível com as finalidades organizacionais e, ilegítima quando procura desviar a organização de suas finalidades.

É legítima a resistência contra o autoritarismo, mas é ilegítima a resistência contra o cumprimento de normas estabelecidas democraticamente. Embora o princípio seja claro, muitas vezes é difícil distinguir os limites da legitimidade. Na administração participativa, os mecanismos de representatividade permitem que se refinem constantemente os critérios de legitimidade. Não se trata de eliminar totalmente conflitos, mas da busca permanente de compromissos entre os interesses pessoais e finalidades organizacionais.

Considerações finais

Entre outras condições, já que é entendida como uma relação contratual, pactuada, a gestão participativa, enquanto cultura organizacional, requer a compreensão comum de conceitos e operações fundamentais, entre eles, aqueles associados às funções de planejamento, avaliação e controle. Tais representações devem ser compartilhadas pelo maior número possível de agentes organizacionais, tendo-se em vista o atendimento das demandas e expectativas dos clientes para a melhoria contínua dos processos em que os serviços e produtos são gerados.

A abordagem proposta decorre de uma interpretação da natureza dos processos pelos quais o homem provoca transformações no meio físico e social em que está inserido. A organização é vista como um grande processo constituído de processos menores que se encadeiam para produzir as transformações requeridas para a produção de bens e serviços.

O planejamento consiste na descrição de processos futuros para permitir a melhoria contínua no âmbito das organizações. A avaliação é concebida como o esforço conjunto que permita a obtenção de informações relevantes e confiáveis para a tomada de decisões que levem à melhoria contínua dos processos. Ao controle formal, unitário, coercitivo e utilitário, contrapõem-se possibilidades socializadas, normativas e que levem ao compromisso abrangente dos segmentos organizacionais com os resultados.

Planejamento, avaliação e controle são vistas assim como funções essenciais para a mudança dos paradigmas de gestão, para o desenvolvimento de uma cultura organizacional que enfatize a participação e o compromisso do conjunto dos agentes

com as finalidades e diretrizes abrangentes que devem ser traduzidas para um cenário específico.

Referências

BERTALANFFY, Ludwig Von. **Teoria geral dos sistemas**. Petrópolis: Vozes, 1977.

BETTELHEIN, Bruno. **Freud e Alma Humana**, São Paulo: Cultrix, 1986.

BLAU, P.M. & SCOTT, N.R. **Organizações Formais**. São Paulo: Atlas, 1970.

CASSIRER, Ernst. **Antropologia Filosófica**. São Paulo: Mestre Jou, 1972.

ETZIONI, Amitai. **Organizações modernas**. São Paulo: Pioneira, 1984.

HERSKOVITZ, M.J. **Antropologia Cultural**. São Paulo: Mestre Jou, 1963.

KUHN, Thomas S. **A estrutura das revoluções científicas**. São Paulo: Perspectiva 1.970.

MC LUHAN, Marshall. **Os meios de comunicação como extensões do homem**. São Paulo: Cultrix, 1964.

MOTTA, Fernando C. P. **Teoria das Organizações**. São Paulo: Pioneira, 1096.

OLIVEIRA, Djalma P. R. **Sistemas, organização e métodos**. São Paulo: Atlas, 1991.

PIAGET, Jean. **Psicologia da Inteligência**. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.