

3

Competências para chave melhorar a governança local

Série Liderança Eleita Local



Local Government
and Public Service
Reform Initiative



UN-HABITAT

Conceitos e Estratégias

Série Liderança Eleita Local

Competências chave para melhorar a governança local

Volume 3: Conceitos e Estratégias



Copyright © Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos 2005

ISBN 92-1-131731-2

HS/746/05E Competências-chave para Melhoria da Governança Local

Volume 3: Conceitos e Estratégias

Série 92-1-131728-2

TERMO DE RESPONSABILIDADE

As designações utilizadas e a apresentação do material nesta publicação não implicam a expressão de nenhuma opinião por parte do Secretariado das Nações Unidas concernentes ao estado legal de nenhum país, território, cidade ou área, ou suas autoridades, ou concernentes à delimitação de suas fronteiras ou limites relativos ao sistema econômico ou ao grau de desenvolvimento. Podem-se reproduzir passagens ou segmentos sem autorização, com a condição de que se cite a fonte.

Desenvolvido e impresso em Nairobi pelo Escritório das Nações Unidas em Nairobi.

Tela da capa de © Christopher Oywecha

A publicação da Série Liderança Eleita Local foi possível graças ao apoio financeiro do Governo Holandês e do Open Society Institute [Instituto Sociedade Aberta], através da Iniciativa de Local Government Public Service Reform Initiative [Reforma do Serviço Público e Governo Local]

Publicado por:

Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN-HABITAT)

P.O. Box 30030 GPO 00100

Nairobi, Quênia

Fax: (254-20) 623092 (Escritório TCBB)

E-mail: tcbb@unhabitat.org

Sítio Web: www.unhabitat.org

Iniciativa de Reforma do Serviço Público e Governo Local do Instituto Sociedade Aberta

P.O. Box 519, H-1397

Budapeste, Hungria

Fax: (36-1) 327 3105

E-mail: lgprog@osi.hu

Sítio Web: www.osi.hu/lgi

Prefácio

Uma das iniciativas mais bem-sucedidas da UN-Habitat para aumentar a capacidade de governos locais, de seus líderes e de muitos outros interessados locais, em todo o mundo, concretizou-se por intermédio dos esforços de sua Divisão de Capacitação e Treinamento (TCBB). Através do desenvolvimento e da disseminação de materiais de treinamento prático, e do treinamento de instrutores, a TCBB conseguiu ampliar seu alcance e sua influência sobre funcionários públicos e comunidades com o desejo e o compromisso de melhorar e promover a boa governança local. Sobretudo, essas ferramentas amigáveis para o usuário abriram as portas para que um número crescente de mulheres se juntassem às fileiras de funcionários públicos capazes de alavancar recursos comunitários para combater a pobreza e promover mudanças positivas em suas instituições governamentais. Entre essas ferramentas encontra-se a série Liderança Eleita.



A UN-Habitat desenvolveu e publicou a série Liderança Eleita Local pela primeira vez há uma década, com grande sucesso em muitas regiões do mundo através de diversos programas de treinamento, tendo sido traduzida para mais de 25 idiomas ao longo dos anos. Esperamos que esta nova série Liderança Eleita Local estabeleça novos critérios de referência de serviço para os governos locais e seus líderes, pois já existe uma rede de instrutores e de instituições de treinamento. Sua dedicação e compromisso com o desenvolvimento de lideranças eleitas são notórios. Sem o esforço dessas pessoas seria impossível alcançar o mundo inteiro com as oportunidades de aprendizagem que se encontram incorporadas à série.

Este trabalho contribui de forma marcante para a Campanha Global por Governança Urbana, lançada pela UN-Habitat em 1999 para dar suporte à implementação da meta, presente na Agenda Habitat, de “desenvolvimento de assentamentos humanos sustentáveis em um mundo urbanizado”. O objetivo da campanha é contribuir para a erradicação da pobreza através da melhoria da governança urbana. Existe um consenso crescente de que a qualidade da governança urbana é o fator mais importante para a erradicação da pobreza e a prosperidade das cidades. Com base nesse consenso, a campanha concentrou-se em contribuir para a capacidade dos governos locais e de outros interessados para que eles possam implementar de forma plena as iniciativas de boa governança.

São muitas as pessoas a agradecer na concretização deste projeto: o apoio financeiro através do financiamento do governo da Holanda e do Open Society Institute; o comitê de especialistas que cedeu seu tempo para compartilhar suas idéias e sabedoria; as centenas de instrutores que contribuíram para um melhor entendimento de como fortalecer a série; a equipe de profissionais da UN-Habitat que orientou o projeto e os produtos para um resultado positivo; e os autores principais da série, Dr. Fred Fisher e David Tees.



Anna Kajumulo Tibaijuka
Diretora Executiva, UN-Habitat

Prólogo

Publicada pela primeira vez em 1994, a edição inicial da série Liderança Eleita Local (LEL) foi traduzida para 25 idiomas e usada em muitas regiões do mundo. Centenas de instrutores foram treinados para facilitar oficinas de liderança eleita e centenas de milhares de funcionários locais eleitos e nomeados participaram dos programas de liderança usando os materiais. Além disso, a série LEL foi utilizada por centenas de organizações não-governamentais e comunitárias para fortalecer suas habilidades e competências de gestão e liderança.

Com base no sucesso da série original e nas constantes mudanças na governança local, desafios urbanos e o conhecimento e compreensão crescentes sobre questões como governança e sustentabilidade, a UN-Habitat decidiu revisar e atualizar a série LEL, de modo a atender às necessidades de aprendizagem de uma nova geração de líderes eleitos locais. Foi conduzida uma pesquisa global com usuários, e uma equipe representativa de funcionários eleitos, instrutores e especialistas em governança reuniu-se na sede da UN-Habitat no fim de 2002 para revisar os dados da pesquisa, refletir sobre suas experiências como usuários da série original, revisar os materiais em profundidade a fim de determinar como aperfeiçoá-los ao máximo e chegar a um consenso sobre uma lista abrangente de medidas recomendadas, a serem tomadas para analisar os materiais com base em tempos de mudança e crescente demanda.

Diversos fatores ditaram o desenvolvimento desta nova série de materiais sobre liderança eleita local.

- ❑ Foi confirmado que os papéis e responsabilidades cobertos pela série original eram, em boa parte, ainda válidos. As competências básicas exigidas de funcionários eleitos para desempenhar funções de liderança dentro de suas jurisdições não mudaram.
- ❑ Embora as competências básicas não tenham mudado, a necessidade de um conhecimento mais profundo sobre tais competências e as habilidades para aplicá-las cresceu ao longo dos anos. O mundo está muito mais complexo, e os desafios da liderança eleita local exigem mais do que há uma década.
- ❑ O reservatório de experiências valiosas sobre governança e liderança eleita, e os problemas que os líderes locais enfrentam nos complexos ambientes urbanos de hoje vêm crescendo ao longo da última década. Era tempo de usar esse reservatório e conhecimento como recursos para aprendizagem e desenvolvimento significativos das lideranças eleitas.
- ❑ Finalmente, na última década houve uma profunda mudança no entendimento do que sejam uma boa governança e uma eficiente liderança eleita. Questões de

- ❑ igualdade, inclusão, subsidiariedade, engajamento cívico, responsabilidade, transparência e os antigos padrões de eficácia e eficiência ganharam novo significado, entendimento e importância como obrigações da liderança eleita e critérios para medir o desempenho da governança.

Com base nestes fatores e na sabedoria de todos aqueles que contribuíram para a nova série, existem diversas mudanças fundamentais que marcam este trabalho.

- ❑ A série reconhece representação e liderança como os papéis e responsabilidades centrais do funcionário eleito. Eles devem representar seus eleitores e demonstrar liderança nessa representação. Ambos os papéis são complexos e exigentes.
- ❑ A fim de cumprir esses papéis e responsabilidades centrais, o líder eleito deve ter conhecimentos e habilidades nas seguintes competências: comunicação, facilitação, uso do poder, tomada de decisão, formulação de políticas, habilitação, negociação, financiamento, fiscalização e desenvolvimento institucional.
- ❑ Estas competências devem ser exercidas dentro dos princípios da boa governança, conforme definido por padrões internacionais. Esses princípios estabelecem o contexto dentro do qual cada habilidade de competência deve ser aplicada.
- ❑ As funções de instrutor e gerente de treinamento são consideradas essenciais para o sucesso do desenvolvimento de lideranças eleitas. Foi elaborado um Manual do usuário abrangente para dar apoio às suas iniciativas. Além disso, quase noventa ferramentas para treinamento individual e de governança estão disponíveis para ajudá-lo a projetar experiências de aprendizagem relevantes, com base nas necessidades de seus eleitores.

Esperamos que os usuários considerem esta nova série muito enriquecedora.

Fred Fisher e David Tees
Autores principais

Agradecimentos

A presente edição revista da série Liderança Eleita Local beneficiou-se das contribuições de muitas pessoas e muitos parceiros.

Antes e acima de tudo, gostaríamos de agradecer aos participantes da reunião do grupo de especialistas realizada em Nyeri, Quênia, em outubro de 2002, que promoveram animadas discussões sobre as muitas facetas desta série de treinamento, seu uso em vários países e sobre como melhorá-la com base em sua experiência coletiva e nos resultados da pesquisa com usuários anteriormente conduzida. Eles tornaram possível um consenso sobre importantes acréscimos, exclusões e mudanças no conteúdo, na estrutura e no processo dos materiais de treinamento que vão assegurar seu uso e serviços continuados a um público internacional formado por funcionários de governos locais, instituições de capacitação e seu pessoal. Suas valiosas observações e recomendações deram forma à estrutura e à substância desta série revista de Liderança Eleita. A esse respeito, gostaríamos de mencionar, particularmente, as contribuições da Sra. Habiba Eid, do Centro de Desenvolvimento Sustentável para Treinamento e Capacitação, Egito; Sr. Artashes Gazaryan, da SPTC/VDM, Lituânia; Sra. Anna Laczkowska, do Centro de Treinamento FSDL, Polônia; Sr. Patrick Senelart, da Habitat e Participação, Bélgica; Srs. Kulwant Singh e K.K. Pandey, do Instituto de Gestão de Assentamentos Humanos (HSMI), Índia; Sr. Mohamed Soumare, do Meio Ambiente e Desenvolvimento do Terceiro Mundo (ENDA); Sra. Ana Vasilache, da Partners Foundation for Local Development (FPDL), Romênia; Sra. Luba Vavrova, do Centro de Assistência ao Governo Local, Eslováquia; Sr. Nestor Vega Jimenez, da IULA-CELCADEL, Equador; e também os Srs. David Tees e Fred Fisher, que, além de consultores, são os principais autores da série revista.

Além disso, gostaríamos de agradecer as contribuições de diversos parceiros na Pesquisa com Usuários da primeira edição da série Liderança Eleita, conduzida antes da reunião do grupo de especialistas mencionada acima. Os resultados da pesquisa foram providenciais para fornecer informações à agenda da reunião e para revisar e aprimorar esta série, de forma geral. Particularmente, agradecemos as contribuições do Centro de Treinamento FSDL, Polônia; HSMI, Índia; Habitat e Participação, Bélgica; e Centro de Assistência ao Governo Local, Eslováquia. O Instituto de Treinamento do Governo, do Quênia, através de Nelson Mong'oni, Samuel Githaiga e Absalom Ayodo; e o Meio Ambiente e Desenvolvimento do Terceiro Mundo (ENDA), através de seus funcionários Mohamed Soumare, Bachir Kanoute e Fatou Ly Ndiaye, que também colaboraram com a elaboração deste manual, inclusive na Pesquisa com Usuários.

Este exercício nunca se teria tornado realidade sem a iniciativa, o apoio direto e a orientação da UN-Habitat, por intermédio de muitos de seus funcionários-chave. Somos gratos pelo apoio vital, os conselhos e as contribuições destas pessoas, chefiadas por Gulelat Kebede, Rafael Tuts,

Tomasz Sudra, John Hogan, Sarika Seki-Hussey, Hawa Diallo, Mohamed El-sioufi e Liz Case. Agradecemos, ainda, o apoio oferecido na revisão interna destes manuais por Winnehl Tubman e Bridget Oballa.

Nosso reconhecimento muito especial aos principais autores desta série Liderança Eleita revista, Fred Fisher e David Tees, que trabalharam incansavelmente para assegurar a alta qualidade em toda sua elaboração e finalização.

Todas estas contribuições deram forma à presente edição que, acreditamos, oferecerá muitas oportunidades para o desenvolvimento das capacidades de governos locais, seus líderes e interessados.

Rafael Tuts,
Chefe da Divisão de
Treinamento e Capacitação,
UN-Habitat

Sumário

Capítulo 1: Introdução à Série LEL	1
Introdução	2
O que oferece este capítulo introdutório	3
Uma breve perspectiva histórica	4
Do teste de campo à ação	5
O ambiente variável da liderança local eleita	7
Vamos nos aprofundar mais nas questões de gênero	10
<i>Exercício de reflexão</i>	11
Por que capacitar autoridades eleitas?	12
Pressupostos acerca do papel da autoridade local eleita	13
Pressupostos acerca do treinamento de autoridades locais eleitas	14
Pressupostos acerca de liderança eleita	15
O processo de liderança sob outra perspectiva	16
Diagramação, classificação e linguagem	18
Legados de aprendizagem não convencionais	22
Provérbios e citações	23
Metáforas	24
Reflexões	25
<i>Exercício de reflexão</i>	26
Bem-vindos ao aprendizado experimental	26
LEL: Um veículo versátil para o aprendizado centrado	
na comunidade	27
Para autoridades locais eleitas	28
Para outros além das autoridades eleitas	28
Por último, uma vista rápida da série	29
Representação e liderança	30
As dez competências da liderança local eleita	31
Representação, liderança, dez competências e muito, muito mais	36
O tamanho do seu governo local faz a diferença?	37
Uma conclusão introdutória	38
Pontos-chave	38
<i>Exercício de reflexão</i>	39
Pesquisa de auto-avaliação de satisfação de desempenho em papéis e competências	40
Outro ponto de vista sobre meu desempenho nas competências	44
Capítulo 2: Papel e Competência de Representação	49
Introdução	50
<i>Exercício de reflexão</i>	50
Representação: É a sua papel mais importante e mais difícil	51
O que queremos dizer com representação?	52
Democracia representativa e participativa	53
<i>Exercício de reflexão</i>	54

A representação em ação	54
Representação: A base de seu legado	57
Porque a representação pode ser tão difícil	58
As boas novas: a representação não é um processo de mão única	60
<i>Exercício de reflexão</i>	60
Boa governança e representação	61
Representação, promoção e consulta	64
A representação não está limitada às autoridades eleitas	65
Verdades e conseqüências da representação	68
Táticas e estratégias para melhorar a representatividade	69
Parcerias	70
Melhora da autogovernança local através do envolvimento das bases	72
<i>Exercício de reflexão</i>	74
Pontos - chave	74
Capítulo 3: Competência de Comunicação	77
Introdução	78
Porque suas competências de comunicação são tão importantes .	78
O que esperar deste capítulo	79
Comunicação, confiança e aprendizado.....	79
Comunicação, liderança eleita eficaz e boa governança	80
Barreiras à comunicação eficaz	82
<i>Exercício de reflexão</i>	82
Com outras autoridades eleitas	82
Com os cidadãos	83
Canais de comunicações formais e não tão formais	84
Comunicação e gênero	86
A dimensão interpessoal da comunicação, enquanto autoridade eleita	87
Escuta ativa	88
Que barreiras você usa?	88
Remoção das barreiras à escuta	90
Habilidades de escuta verbal	91
<i>Exercício de reflexão</i>	91
Dar e receber opiniões e sugestões	92
<i>Exercício de reflexão</i>	94
Como fazer perguntas	95
Como e porque perguntar	96
<i>Exercício de reflexão</i>	97
Como dizer "Não"	97
Então, como você pode dizer não e ser reeleito?	99
<i>Exercício de reflexão</i>	99
Percepções, realidades e algo chamado "escada de inferência" .	100
Como subir a escada com confiança	103

Arte e ofício do diálogo	105
O poder potencial do diálogo	106
O diálogo pode ser um processo longo e desafiador	107
<i>Exercício de reflexão</i>	109
Pesquisas: outro modo de comunicar-se com a comunidade	109
<i>Exercício de reflexão</i>	111
Pontos - chave	112
Capítulo 4: Competência de facilitação	113
Introdução.....	114
Breve introdução	115
<i>Exercício de reflexão</i>	115
Facilitação: Habilidade baseada em processo grupal	116
Valores centrais que guiam a facilitação eficaz.....	117
Atributos e habilidades de facilitação	117
<i>Exercício de reflexão</i>	118
O que faz com que os grupos trabalhem com eficácia?	119
Características associadas aos relacionamentos:	
Os grupos são eficazes quando seus membros	119
Características associadas às atividades: Com respeito	
às atividades, a eficácia do grupo aumenta quando:	120
Como os grupos evoluem e amadurecem	121
Gestão de conflitos.....	122
Tomar ciência da causa	123
Estratégias para lidar com os conflitos	123
Modelo bidimensional de formas de lidar com os conflitos	124
Explorar as diferenças	125
Questões de gênero na resolução de conflitos	126
Facilitação e mediação	128
Arte e ofício da mediação	129
Quando a mediação é apropriada?	131
Manual de instruções da mediação	132
Obtenção do consenso	134
<i>Exercício de reflexão</i>	135
Quando é apropriado o consenso?	136
Como funciona o desenvolvimento do consenso	136
Reuniões, reuniões e mais reuniões	138
Serviço de manutenção de reuniões	140
Como melhorar aquelas outras reuniões	142
Equipes e desenvolvimento do espírito de equipe	145
<i>Exercício de reflexão</i>	145
Características das equipes, em mais detalhe	146
Mas, MEUS constituintes não esperam que eu proceda como	
membro de uma equipe	148
O desenvolvimento do espírito de equipe é a resposta?	149
<i>Exercício de reflexão</i>	150
Facilitação e outras competências	150
Pontos - chave.....	151

Capítulo 5: A competência do uso do poder	153
Introdução.....	154
Verificação da realidade	155
<i>Exercício de reflexão</i>	156
O que é poder?	157
Poder e cultura	157
Ligação da corrupção com a cultura de poder	159
<i>Exercício de reflexão</i>	161
Fontes de poder à disposição das autoridades eleitas	161
Fontes legítimas de poder	161
Fontes pessoais de poder	164
Fontes criativas de poder	165
<i>Exercício de reflexão</i>	166
Potencial de poder: líderes eleitos individuais vs. corpos eleitos ..	167
Às vezes o poder das lideranças eleitas é vago e imprevisível	169
<i>Exercício de reflexão</i>	170
Vínculo da competência de uso do poder com a boa governança	170
Combinação de competências e fontes de poder	172
E em relação ao empoderamento?	172
Poder e gênero	174
Mudança da localização	175
<i>Exercício de reflexão</i>	176
Questões de poder e administração	176
Consolidar uma parceria de poder compartilhado	177
<i>Exercício de reflexão</i>	178
Pensamentos sobre o poder	179
Pontos – chave	180
 Capítulo 6: Competência de Tomada de decisões	 183
Introdução	184
A tomada de decisões é uma competência multidisciplinar	185
A perspectiva de Bono.....	187
Tomada de decisões e boa governança	188
<i>Exercício de reflexão</i>	189
Gênero e tomada de decisões	190
<i>Exercício de reflexão</i>	190
A arte de tomar decisões eficazes	191
Primeira etapa: Conscientização e visão	192
Problemas e oportunidades	194
<i>Exercício de reflexão</i>	195
Segunda etapa: Desenvolver coalizões para a tomada de decisões	195
Caso em questão: Dondo, Moçambique	196
Lições a aprender	198
<i>Exercício de reflexão</i>	198
Terceira etapa: Focar o problema ou a oportunidade	199
O desafio de separar problemas de sintomas e soluções	199

Diálogo com o problema	200
<i>Exercício de reflexão</i>	202
Decidir o que fazer com o problema “encontrado”	202
Quarta etapa: Determinar suas metas e objetivos	203
Quinta etapa: Desenvolver opções	205
Diretrizes para usar a análise do campo de forças	206
Sexta Etapa: Decidir o desenvolvimento de uma ação	207
<i>Exercício de reflexão</i>	208
Sétima Etapa: Viabilizar a implementação	209
Opções de tomada de decisões em grupo	210
Algumas reflexões finais sobre decisões e tomada de decisões ...	212
<i>Exercício de reflexão</i>	212
Pontos – chave	213
Capítulo 7: Competência de Formulação de Políticas	215
Introdução	216
O que planejamos expor neste capítulo.	217
<i>Exercício de reflexão</i>	218
O que queremos dizer exatamente com política?	219
Quem formula políticas	220
Envolver outros em suas responsabilidades de formulação de políticas	221
Gênero e processo de formulação de políticas	222
<i>Exercício de reflexão</i>	224
De que tipo de políticas estamos falando?	224
Como elaborar uma declaração de políticas.....	228
<i>Exercício de reflexão</i>	230
Metas>Políticas>Estratégias>Implementação	231
<i>Exercício de reflexão</i>	234
Oportunidades do diálogo sobre políticas	235
Ações dizem mais do que palavras	237
Pontos – chave	238
Capítulo 8: Competência de Habilitação	241
Introdução	242
Definições	242
<i>Exercício de reflexão</i>	244
Habilitação e sociedade civil: Qual é a conexão?	245
As funções da sociedade civil	246
<i>Exercício de reflexão</i>	247
A habilitação em ação	248
Habilitação em Maracaibo, Venezuela	249
O poder habilitante das informações e idéias	249
Deliberação pública	250
Círculos de estudo	252
Grupos de reflexão	255
<i>Exercício de reflexão</i>	257

Habilitar através da tomada de decisões compartilhada.....	257
Formação de parcerias	259
Papéis potenciais parcerias entre a sociedade civil e o governo local	259
Como desenvolver parcerias entre a sociedade civil e o governo local	261
Caso de habilitação equatorial	263
<i>Exercício de reflexão</i>	264
Alguns aspectos adicionais e variados da habilitação	265
Habilitação, boa governança e outras competências da liderança eleita	266
Possível lado negativo	266
Confiança	267
Responsabilidade.....	269
Pontos – chave	271
<i>Oportunidade de tarefa de reflexão</i>	272
Capítulo 9: Competência de Negociação.....	275
Introdução	276
O que é negociação?	277
Dois pontos a serem esclarecidos	277
Negociação e o processo governamental	278
Negociação não é uma idéia ou habilidade nova.....	279
<i>Exercício de reflexão</i>	280
O processo de negociação	281
Análise interna da negociação	282
Um exemplo de ganhos mútuos	283
<i>Exercício de reflexão</i>	284
Os estágios no processo de negociação	284
Sim, mas!	285
<i>Exercício de reflexão</i>	287
Da negociação de posição à negociação de princípio	287
As três viagens alternativas de negociação.....	289
A estrada agradável da posição flexível em direção ao acordo negociado	289
A estrada difícil da posição inflexível em direção ao acordo negociado	290
Esqueça a estrada. Viaje com a Companhia Aérea de Princípios .	291
Um ponto de vista dissidente	292
<i>Exercício de reflexão</i>	292
Negociar pode ser difícil	293
O dilema do prisioneiro ou pagar na mesma moeda	294
Negociação a partir do alto escalão	296
<i>Exercício de reflexão</i>	299
Negociação e cultura	300
A competência de negociação e o gênero	301
<i>Exercício de reflexão</i>	304
Pontos – chave	304

Capítulo 10: Competência de Financiamento	307
Introdução	308
<i>Exercício de reflexão</i>	309
A definição da competência de financiamento	309
Competências de financiamento e boa governança	311
Competência de financiamento e outras	312
O orçamento!	314
Uma análise mais detalhada do engajamento cívico na gestão dos gastos públicos	317
Porto Alegre, o modelo brasileiro	318
O sistema de conselho de prioridade de Dayton, Ohio	320
Dois modelos e muitas variações	321
<i>Exercício de reflexão</i>	322
Iniciativas de integração da dimensão de gênero no orçamento (IIDGOs)	323
Ferramentas para iniciativas orçamentárias com perspectiva de gênero (IOPGs)	323
<i>Exercício de reflexão</i>	325
Colocar o orçamento em perspectiva	325
Planejamento do investimento de capital	326
<i>Exercício de reflexão</i>	328
Operações e manutenção	329
Exemplos de reflexões sobre operações, manutenção e orçamento	330
<i>Exercício de reflexão</i>	331
O período orçamentário é também é o momento de verificar a realidade	331
Indicadores de receita	332
Indicadores de gastos	333
Outros indicadores importantes para considerarmos	334
Há risco financeiro no seu futuro?	334
<i>Exercício de reflexão</i>	335
Algumas sugestões para a leitura de demonstrações financeiras	336
<i>Exercício de reflexão</i>	337
Pensar e agir além do orçamento	338
Políticas financeiras	340
Habilitar o envolvimento de terceiros	340
<i>Exercício de reflexão</i>	343
Leve um economista para almoçar	344
Pontos – chave	345
Capítulo 11: Competência de Supervisão	347
Introdução	348
<i>Exercício de reflexão</i>	349
Supervisão e boa governança	350
Supervisão e o desafio da corrupção	351
C = M + A - R	353
A aplicação de M+A-R	354

Códigos de conduta	356
<i>Exercício de reflexão</i>	357
A outra extremidade do espectro da supervisão	358
A auditoria financeira e de conformidade	359
Eficácia e eficiência: A base para as auditorias e muito mais	360
A auditoria de eficiência	362
A auditoria de eficácia	363
Critérios e melhores práticas	364
<i>Exercício de reflexão</i> orientada para uma tarefa	364
<i>Exercício de reflexão</i>	366
Outras oportunidades de supervisão	367
<i>Exercício de reflexão</i>	370
Cidadãos como supervisores	371
Comunicação como um recurso de supervisão proativa	372
Supervisão, brechas na implementação e confiança	373
Estabeler os fundamentos para uma implementação bem sucedida	373
Implementação da supervisão	375
Supervisão e confiança	376
<i>Exercício de reflexão</i>	379
Pontos – chave	379
Capítulo 12: Competência de Desenvolvimento Institucional	381
Introdução	382
<i>Exercício de reflexão</i>	384
Instituições são criadas e sustentadas pela confiança	384
CGDRC: Um estudo de caso sobre confiança e desenvolvimento institucional	385
<i>Exercício de reflexão</i>	387
Desenvolvimento institucional, boa governança e confiança.....	388
<i>Exercício de reflexão</i>	388
Desenvolvimento institucional e as outras competências	389
Seu corpo de governo e o desenvolvimento institucional	390
<i>Exercício de reflexão</i>	394
A organização de seu corpo de governo e o desenvolvimento institucional.....	395
Os doze pilares	396
<i>Exercício de reflexão</i>	396
A estratégia DI proposta para a organização e pessoal do seu governo local	397
Variáveis da organização	398
<i>Exercício de reflexão</i>	403
Vínculos organizacionais	403
DI e a cultura organizacional	405
<i>Exercício de reflexão</i>	407
O entorno familiar do seu governo local e o desenvolvimento institucional	408

DI = [H+ D] DD	409
Pontos – chave	410
Capítulo 13: O Papel e a Competência de Liderança	413
Introdução	414
Um avance dos próximos eventos	415
Os paradoxos da liderança eleita	416
<i>Exercício de reflexão</i>	418
Administração: Trocar seu reino por um cavalo	418
Administração, boa governança e competências eleitas	420
SEALSWIP: O projeto de melhoria de resíduos sólidos do sudeste asiático	420
<i>Exercício de reflexão</i>	424
Uma viagem através da literatura sobre liderança	425
Liderança e liderados	426
<i>Exercício de reflexão</i>	428
Liderança espiritual	428
<i>Exercício de reflexão</i>	431
Liderança e a arte do desempenho	432
<i>Exercício de reflexão</i>	434
Pontos – Chave	434

Capítulo 1: Introdução à Série LEL

Introdução

Liderança e aprendizagem são indispensáveis uma à outra

John F. Kennedy

Bem-vindo à Série Liderança Eleita Local revisada. Quando UN-Habitat lançou, nos anos 1990, a primeira edição destes materiais, ninguém esperava que tivessem tanto êxito. Desde então, milhares de autoridades locais eleitas, homens e mulheres em todo o mundo, usaram a série com o propósito de aperfeiçoarem seus conhecimentos e habilidades de liderança, e melhorarem seus desempenhos como líderes comunitários. Além disso, centenas de formadores participaram incentivando as autoridades a descobrirem novas formas de implementar a enorme quantidade de papéis e responsabilidades inerentes à função de uma liderança local eleita.

No decorrer da última década, a primeira série foi traduzida em dezenas de idiomas e usada em todos os continentes, com exceção do Antártico. Os Capítulos, como foram denominados na primeira edição, por quaisquer razões, foram capazes de transcender as barreiras culturais, políticas, étnicas e idiomáticas e embarcou as autoridades locais eleitas, e muitos outros interessados, numa viagem de aprendizado e descoberta ímpar. O fato de que a série inicial obteve um grande êxito é gratificante, e faz com que a realização da nova edição seja ainda mais desafiadora.

O mundo mudou dramaticamente na última década e estas mudanças tiveram um enorme impacto sobre os governos locais e sobre as funções e responsabilidades dos líderes locais eleitos. Muitas tendências mundiais – econômicas, políticas, sociais, ambientais, culturais e tecnológicas – afetam de forma direta os governos locais e a capacidade de desempenharem suas funções de forma a satisfazer às expectativas dos cidadãos. Mesmo que o governo local continue sendo julgado por sua capacidade de distribuir água potável, melhorar o saneamento básico, aliviar a pobreza, oferecer programas e serviços de saúde pública, e de administrar uma grande quantidade de outros serviços comunitários, os senhores, como autoridades locais eleitas, e suas equipes também serão relacionadas com outro conjunto de padrões e expectativas. Referimo-nos, naturalmente, ao modo de operar dos mecanismos locais de autogovernança.

Conceitos princípios, estratégias tais como acessibilidade, responsabilidade, inclusividade, confiança e comprometimento direto do cidadão, etc., transformaram-se nas principais missões pelas quais os líderes locais, tanto os eleitos como os indicados, são, cada vez mais, responsabilizados. Em muitos governos do mundo, a equidade de gênero e a inclusividade continuam sendo um grande desafio. Em outras palavras, é um mundo muito mais complexo e exigente do que era quando se redigiu a série original. A nova edição da Série Liderança Eleita Local, nascida a partir da experiência e colaboração dos formadores e autoridades locais eleitas que usaram a primeira edição da

série, fará o possível para encarar este novo desafio sem deixar de lado nenhuma das características que fizeram da série original um sucesso.

Nosso primeiro desafio é organizar uma enorme quantidade de idéias, informações e critérios sobre a nova série para ajudar-lhes a conhecerem um pouco melhor sua história e as diferenças em relação a anterior e, o que é ainda mais importante, vir a saber como vocês na qualidade de formadores ou autoridades locais eleitas podem usufruir de todas as vantagens que oferece a nova série.

Embora tenhamos conservado uma grande parte dos materiais e o formato original da primeira edição, modificamos muitas outras características. As modificações são decorrentes, em grande medida, do retorno de formadores, autoridades locais eleitas e outros que usaram os materiais em uma grande quantidade de países e em diferentes ambientes do mundo. Assim, fiquem com nós enquanto preparamos o trabalho preliminar para que compreendam melhor o que oferece a nova série.

O que oferece este capítulo introdutório

A seguir, um resumo do que oferece o restante da introdução.

- ❑ Uma história curta sobre a série e sua evolução ao longo do tempo.
- ❑ Uma análise breve de algumas tendências, mandatos e eventos que melhor definiram as funções e responsabilidades da liderança local durante os últimos dez anos.
- ❑ Alguns pressupostos acerca de lideranças locais eleitas e da importância da aprendizagem baseada em competência para desempenho das funções e responsabilidades das autoridades locais eleitas.
- ❑ Algumas opiniões sobre certas técnicas e estratégias incorporadas aos materiais.
- ❑ Mudanças com respeito à primeira edição que acreditamos que melhoram a série a partir da perspectiva do usuário.
- ❑ Os materiais podem ser usados de diferentes maneiras para aperfeiçoar a liderança e o desempenho local.
- ❑ Como atrair o público potencial daqueles que podem se beneficiar dos materiais para ajudar as autoridades locais eleitas a se tornarem cada vez mais melhores líderes.
- ❑ Uma exploração rápida da série e seus diferenciais em relação ao conjunto original de materiais.
- ❑ Uma ou duas tarefas para animar você a saber mais sobre liderança eleita antes de mergulhar na maior fonte de oportunidades que esta série provê a todos seus usuários.

Uma breve perspectiva histórica

Será útil refletir um pouco sobre a história da série e as ações que conduziram ao desenvolvimento da nova edição. Quando, em 1990, UN-Habitat estabeleceu o compromisso de produzir a série original o fez baseada no crescimento da demanda de materiais de capacitação de liderança eleita. As autoridades locais eleitas, homens e mulheres de diferentes condições sociais e de diferentes partes do mundo, disseram que necessitavam aprimorar a capacitação em funções e responsabilidades de liderança. Por outro lado, não estava muito claro quais conhecimentos e habilidades achavam que precisavam ser mais eficazes. Ao mesmo tempo em que revisávamos os poucos documentos de avaliação de necessidades de capacitação formal disponíveis naquele momento e entrevistávamos um número relativamente elevado de autoridades locais eleitas em diversos lugares, também confiávamos nas nossas experiências coletivas de trabalho com as autoridades locais eleitas ao redor do mundo. Rapidamente percebemos que havia uma grande quantidade de conhecimentos dispersos sobre o que as autoridades locais eleitas locais deveriam saber para se tornarem líderes eficazes. O desafio foi reunir todas as experiências de capacitação que não somente testassem os pressupostos que impeliam a necessidade de treinamento, mas também os nossos pressupostos sobre qual deveria ser o conteúdo do treinamento e como este deveria ser apresentado.

O primeiro rascunho da série de materiais, testado em Uganda em 1991, constava de dez funções: formulador de políticas, tomador de decisão, comunicador, facilitador, possibilitador, negociador, supervisor, chefe político e líder. O teste de campo foi cuidadosamente desenhado a fim de que refletisse a ampla comunidade global dos usuários em potencial. Envolveu dez homens e dez mulheres que representavam uma variedade de características. Contou com a participação do prefeito de Kampala, a autoridade local eleita mais importante do país, e de outras noventa autoridades locais eleitas de cidades intermediárias, grandes distritos e vilas rurais. Suas experiências de trabalho e educações formais eram muito diferentes. Representou uma rica mistura dos diferentes tipos de autoridades locais eleitas que se pretendia atender.

A primeira oficina durou dez dias, dedicando a cada função um dia de capacitação. Ao final de cada dia, os participantes emitiam suas inestimáveis opiniões e sugestões tanto sobre o conteúdo dos materiais como sobre a concepção da capacitação e dos exercícios. Os formadores eram do Quênia e Uganda, e não as pessoas que desenvolveram os materiais. Também foram convidados formadores de outros países a participarem como observadores. Foi importante para saber se os formadores locais poderiam usar os materiais com êxito sem estarem muito preparados. O teste de campo foi um sucesso, e o retorno dado pelos participantes e formadores, com respeito aos aspectos do programa e materiais, ajudaram a determinar o desenho e o conteúdo da série.

O conteúdo preliminar da série de capítulos foi o resultado de consideráveis negociações e discussão entre as partes interessadas no processo. Antes do teste de campo, alguns oficiais e o pessoal de UN-Habitat não tinham cer-

teza se a papel de “Chefe Político” era apropriado e se deveria ser incluído na série. Já que freqüentemente as autoridades locais eleitas fazem uso abusivo de seus poderes, por que ajudá-los a fazer alguma coisa que não deveriam?

O ponto de vista dos homens e mulheres eleitos que participaram do teste de campo eram diferentes. Mas, foram unânimes em apontar recomendações que foram mantidas neste módulo. Disseram que o papel de chefe político do líder eleito não pode ser ignorado, independentemente de quão mal desempenhado seja, e deve ser tratado na capacitação de liderança eleita.

Também disseram que na versão testada em campo faltava incluir uma responsabilidade de liderança eleita, a função encarregada de *desenvolver a capacidade institucional*. “Ajude-nos a entender como podemos fortalecer nossos governos locais como organizações abertas.” Graças a suas contribuições e colaborações esta função foi incluída na série inicial. Ela foi uma parte importante da série. Aqueles que usaram a primeira edição perceberão que a versão atual contém modificações substanciais quanto ao alcance do desenvolvimento instituição e as competências requeridas para executar esta importante responsabilidade de liderança eleita. Essas modificações foram feitas baseadas nos comentários e sugestões recebidos de autoridades locais eleitas, formadores e de outros quem usaram a série desde que foi introduzida.

Do teste de campo à ação

A série obteve sucesso imediato. Antes que UN-Habitat a publicasse em inglês, o centro regional da União Internacional de Autoridades Locais (IULA) no Quito, Equador, imprimiu uma versão em língua espanhola para ser usada na América Latina. Enquanto a versão inglesa transformou-se rapidamente em modelo em muitos países anglófonos da África e da Ásia, ela realmente derrubou a barreira da língua, quando a Iniciativa de Governo Local/Instituto de Sociedade Aberta (LGI/OSI), em Budapeste, fez uma aliança com UN-Habitat para ministrar um treinamento de formadores para participantes da Europa Oriental e Central e da antiga União Soviética. A oficina, realizada na Romênia em 1995, foi organizada pelos líderes do que posteriormente se transformaria na Fundação de Parceiros da Romênia para o Desenvolvimento Local (FPDL). FPDL, com o suporte permanente da LGI/OSI e UN-Habitat, conduziu numerosas oficinas de capacitações de formadores (CDF) por meio do Programa Regional para o Desenvolvimento de Capacidade em Governança e Liderança Local para países da Europa Oriental e Central. LGI/OSI também contribuíram com a tradução, para uma grande quantidade de idiomas da região, e a impressão da série..

Enquanto isso, a série passou pelo que provavelmente seria a prova mais rigorosa como governo local e esforço de capacitação na Eslováquia. O autor principal da primeira série recebeu uma missão de longo prazo para trabalhar com os governos locais daquele país e reconheceu a reserva de materiais

para capacitação de UN-Habitat como um importante recurso para atender às necessidades de treinamento de governo local da Eslováquia e ajudar a fortalecer as instituições locais de capacitação que trabalhavam com os governos locais no país. A partir de um projeto financiado pela USAID [Ag. dos Estados Unidos para o desenvolvimento Internacional] e administrado pela ICMA (Associação Internacional de Administração de Cidades e Condados), o autor principal trabalhou em estreita colaboração com a Fundação Eslovaca de Capacitação em Governos autônomos e seus sete Centros Regionais de Capacitação a fim de ajudá-los a desenvolver uma capacidade de formação sustentável que atenda os governos locais do país.

Se bem que foram usados muitos outros materiais de UN-Habitat para capacitar autoridades de governos locais na Eslováquia, a Série Liderança Eleita (LE) foi a peça central de suas iniciativas coordenadas em capacitação de governo local. Nos primeiros três anos e meio do programa, quarenta e oito formadores foram treinados para conduzir a Série LE e, ainda, quase cinco mil homens e mulheres eleitos de mais de 600 governos locais participaram de oficinas sobre a Série Liderança Eleita. Os formadores eslovacos, na qualidade de embaixadores do desenvolvimento de capacidades, também colaboraram na implementação de programas similares em outros países. O programa eslovaco, que, a propósito, continuam sendo um sucesso inclusive sem ajuda externa, gerou muitas lições valiosas. Tentamos incluir as mais importantes na Guia do Usuário. Convidamos a todos vocês a aprofundar-se neste documento tão útil, independentemente de quais sejam suas funções e responsabilidades no uso desses materiais.

Como a demanda da Série Liderança Eleita continuava a crescer e os desafios de ser uma autoridade local eleita competente tornaram-se ainda mais complexos, a liderança de UN-Habitat decidiu que já era tempo de revisá-la. Neste momento, possui uma enorme bagagem de conhecimentos, experiência e entendimento sobre quais competências de liderança são necessárias para tornar-se uma autoridade local eleita mais útil e eficiente. Contudo, quiseram ter certeza que suas percepções acerca das necessidades de aprendizado de autoridades locais eleitas e a maneira mais adequada de proporcionar-lhes capacitação em liderança, recebessem a colaboração daqueles que usaram os materiais durante a última década. Para explorar esta fonte de experiência do usuário, UN-Habitat realizou uma ampla pesquisa entre formadores e autoridades locais eleitas e convocou um grupo de especialistas a participar de um encontro na sua sede em Nairobi, Quênia, para fornecer relatórios, em primeira mão, sobre formas de melhorar a série. Estas iniciativas de divulgação de 2002 proporcionaram valiosas chaves de compreensão e orientação na preparação deste novo conjunto de materiais. Baseados na pesquisa de usuários, nos encontros de discussão do grupo de especialistas e numa década cheia de envolvimento direto no uso destes materiais em todo o mundo, acreditamos que esta nova edição ultrapassará o sucesso da série inicial e estabelecerá uma nova referência de excelência em competências de liderança local eleita e desempenho ao redor do mundo.

Nada é permanente exceto a mudança.

Heráclito, 500 a.C.

O ambiente variável da liderança local eleita

Houve uma época em que as autoridades locais eleitas só se preocupavam em promover discussões em bairros, manter as ruas limpas e conservadas, garantir a prestação de serviços básicos de saúde pública e a implementação de programas, e de comparecer às reuniões mensais do conselho para angariar votos visando manter o *status quo*. Mas hoje não é mais assim!

A vida pública dos oficiais eleitos está cada vez mais complicada e exigente. Enquanto o escopo e a intensidade dos desafios do governo local variam dramaticamente de país a país e de grandes cidades a comunidades urbanas, as competências e os princípios básicos que definem uma boa governança são extraordinariamente similares. Esses são os denominadores comuns que usaremos para salvar as vastas diferenças que definem o ambiente no qual cada um dos homens e mulheres eleitos a cargos em governos locais opera ao redor do mundo.

Seríamos negligentes se não chamássemos sua atenção às condições e aos eventos horrendos que definem as condições urbanas em muitas partes do mundo. É este ambiente de desafios contínuos e crescentes que define o palco das iniciativas de capacitação do governo local, no qual a capacitação de liderança eleita representa o eixo central. Salvo exceções, os governos locais e suas autoridades locais eleitas confrontam-se com questões como: pobreza espantosa; minorias privadas de direitos civis; luta contínua pela igualdade e equidade relativa ao gênero; crianças de rua; violência contra mulheres; luta civil; HIV - SIDA e agora a SARS [síndrome respiratória aguda grave]; poluentes químicos que não respeitam fronteiras; serviços básicos, como de água e saneamento, inadequados; planejamento espacial e social caótico; moradia inadequada e perigosa; os efeitos de uma economia global com conseqüências imprevisíveis para as comunidades locais; o potencial do terrorismo em lugares aparentemente tranqüilos, e degradação meio ambientais. A lista não pára de crescer.

Entre os desafios físicos, sociais e econômicos, com graus diferentes de complexidade, que os líderes locais eleitos enfrentam estão um conjunto de princípios envolvidos e normas previstas que define a “boa” governança local. Se por um lado muitos desses princípios e normas foram reconhecidos como importantes diretrizes para o desenvolvimento do conjunto inicial de materiais para lideranças eleitas há mais de dez anos, por outro, eles transformaram-se em importantes iniciativas de governança e capacitação. Eles desempenham um papel dominante em nossos esforços de definir as diferentes competências relacionadas à liderança local eleita.

Na Campanha Mundial de UN-Habitat sobre Governança Urbana esses princípios são explicados em detalhe. Eles são:

- ❑ **Sustentabilidade do desenvolvimento local em todas suas dimensões;**
- ❑ **Subsidiariedade de autoridades e recursos ao nível compatível com um fornecimento de serviços eficiente e rentável;**
- ❑ **Equidade no acesso aos processos referentes à tomada de decisões e às necessidades básicas para a vida da comunidade;**
- ❑ **Eficiência na prestação de serviços públicos e promoção do desenvolvimento econômico local;**
- ❑ **Transparência e Responsabilidade tanto dos tomadores de decisões como das partes interessadas;**
- ❑ **Engajamento cívico e Cidadania enquanto cidadãos que participam e contribuem para o bem comum, e**
- ❑ **Segurança para as pessoas e os ambientes sociais.**

A esta descrição, um tanto longa e intimidante, de expectativas baseadas nos princípios de nossos líderes locais eleitos, gostaríamos de acrescentar mais duas: diversidade e confiança. A diversidade abrange a riqueza da comunidade em termos de gênero, raça, etnicidade, idade, incapacidade, orientação sexual, identidade sexual e outras características e dados que se destacam em muitas das políticas e decisões das autoridades locais eleitas. Confiança define a qualidade e integridade das numerosas relações que os líderes locais eleitos estabelecem ao exercerem suas diversas funções.

Antes de finalizar esta breve tentativa de descrever o ambiente em permanente transformação no qual as autoridades locais eleitas são invocadas a exercer suas competências de liderança, gostaríamos de dizer algumas palavras acerca do termo governança. Nesta discussão o termo empregado bastante generosamente, e ele destaca-se em muitos documentos oficiais de organizações como UN-Habitat. Como aqueles em apoio à Campanha Mundial sobre estado de Governança Urbana.

Para uma análise ligeiramente diferente sobre governança, concentramos-nos na Comissão Econômica e Social das Nações Unidas para Ásia e o Oceano Pacífico.

Governança não é governo. Governança é um conceito que reconhece que o poder existe dentro e fora da autoridade formal e instituições do governo. Governança inclui o governo, o setor privado e a sociedade civil... Governança enfatiza "processo". Reconhece que as decisões tomadas baseiam-se nas complexas relações entre muitos atores com prioridades diferentes.¹

Obviamente, ainda há muito para dizer sobre o ambiente geral no qual as autoridades locais eleitas cumprem seus papéis e responsabilidades de liderança.

¹ The Global Campaign on Urban Governance, Concept Paper, 2da Edição: março de 2002. Secretaria de Campanha, UN-Habitat, Nairobi, Quênia, Pág.8.

Os princípios da Boa Governança²

Colocado de forma simples, a governança é, ao mesmo tempo, o processo de tomada de decisões e os meios pelos quais essas decisões são implementadas. Num contexto urbano, a governança envolve tanto atores formais como informais, como ser autoridades municipais, provedores de serviços, os representantes locais do governo central, ONGs, interesses do setor privados, a mídia, grupos comunitários, organizações de base e, o que é mais importante, os próprios cidadãos. A boa governança possui oito características distintas:

1. Fomenta e favorece a participação, inclusive a das crianças.
2. Exige o respeito à lei e proteção total dos direitos humanos.
3. Envolve transparência nos processos de tomada de decisões e acesso a uma informação aberta e de fácil compreensão.
4. É receptiva, implementa decisões e satisfaz necessidades dentro de um intervalo de tempo razoável.
5. Orientada pela busca de consenso, envolve a mediação de diferentes interesses na sociedade e sensibilidade com respeito à influência relativa de diferentes atores, inclusive das pessoas mais pobres e marginalizadas.
6. Promove equidade e inclusividade de forma a garantir que todos os membros da sociedade sintam que têm um papel-chave na sociedade.
7. Significa que os processos e as instituições produzem resultados eficazes que satisfazem as necessidades da sociedade fazendo uso mais eficiente dos recursos e promovendo a sustentabilidade.
8. Está baseada na responsabilidade, não só das instituições governamentais, mas também do setor privado e organizações da sociedade civis.

Os princípios que foram tão somente delineados no resumo serão os pontos fundamentais das próximas discussões sobre as diversas competências e tarefas de aprendizado que recomendamos. Recorreremos freqüentemente a situações provenientes de várias fontes e regiões do mundo para destacar o uso das competências individuais nas quais está centrada esta série de capítulos de treinamento. Também nos concentraremos nas questões de gênero em cada um dos capítulos para destacar a importância das mulheres conseguirem um maior grau de igualdade, não somente no serviço, como autoridades eleitas, mas também nas políticas, programas e serviços que o governo local oferece a seus constituintes. ²

² What is Good Governance? Comissão Econômica e Social das Nações Unidas para Ásia e o Oceano Pacífico, www.unescap.org/huset/gg/governance.htm

Vamos nos aprofundar mais nas questões de gênero

Gênero refere-se aos papéis e responsabilidades de mulheres e homens, às relações entre eles e aos comportamentos e identidades culturalmente determinados pelo processo de sociabilização. Quase sempre, na maioria das sociedades esses papéis são desiguais. Por exemplo, gênero é um fator que determina de que maneira estão distribuídos, em termos da tomada de decisões, os diversos tipos de bens e acessos aos recursos, oportunidades e benefícios. Usualmente, os papéis de gênero são culturalmente definidos, e as culturas evoluem e modificam-se assim como os papéis de gênero.

O gênero oferece uma perspectiva útil para a análise de processos sociais, políticos, econômicos e governamentais. Essa perspectiva única não nega as diferenças entre mulheres e homens, pelo contrário, pode ajudar-nos tanto a reconhecer as diferenças como a avaliar as contribuições de ambos os gêneros em prol do desenvolvimento de nossas sociedades. A igualdade de gênero não é só uma questão feminina, senão uma questão social na que todos podem e devem contribuir.

A fim de promover a igualdade de gênero, freqüentemente é necessário concentrar-se em iniciativas direcionadas às meninas e mulheres. Ao enfatizar programas centrados especificamente na habilitação de meninas e mulheres, você pode tratar do desequilíbrio histórico de poder e proporcionar igualdade de acesso a recursos, oportunidades e benefícios. Ações afirmativas similares também podem ser usadas para tratar da marginalização histórica de mulheres e homens que têm sido discriminados em razão de raça, etnicidade, aboriginalidade ou incapacidade. Essas ações que tendem a integrar as questões relativas ao gênero são vitais para forjar um compromisso amplo no seio de seu governo e comunidade local no sentido de desenvolver igualdade e equidade entre mulheres e homens, e entre meninas e meninos, em todos os níveis de engajamento cívico.

Integração na perspectiva do gênero não é um termo comum nos seus esforços de melhorar a governança de sua comunidade, vejamos como o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) define esta prática. Segundo o ECOSOC, integração na perspectiva do gênero é o processo através do qual se determinam as implicações de qualquer ação planejada, inclusive de legislação, políticas, programas e serviços em todas as áreas e níveis de comprometimento, para mulheres e homens. Representa uma estratégia para assegurar que preocupações e experiências de gênero constituam uma dimensão integral no desenho, implementação, monitoramento e avaliação de todas suas políticas, programas e serviços governamentais.

Ao adotar e implementar essa estratégia abrangente no seu governo local, você pode opor-se à perpetuação das injustiças de gênero, tão comuns em muitas comunidades ao redor do mundo. O objetivo final é alcançar a igualdade de gênero *transformando o critério predominante*³. Incluímos uma Lista de Verificação de Igualdade de Gênero no Volume 4 – Ferramentas de Treina-

³ (E.1997.L.10.Par.4. Adotado pelo ECOSOC 17.7.97)

mento, no capítulo sobre Liderança. Exortamos a considerar sua utilização para avaliar a área na qual o seu governo local está praticando a integração da perspectiva do gênero quanto a políticas, programas, projetos, e serviços. Os governos locais podem ser atores e líderes chave no que se refere à integração da perspectiva do gênero.

Quando seu governo local adota uma abordagem de integração da perspectiva do gênero também possibilita que sua organização e comunidade implementem princípios de boa governança, isto é, participação, subsídios, sustentabilidade, eficiência, equidade, transparência e responsabilidade.

A prática de integração da perspectiva do gênero pode proporcionar benefícios importantes na condução e administração de seu governo local. As mulheres oferecem perspectivas diferentes e inovadoras a áreas relacionadas ao engajamento comunitário, como ordenamento territorial, desenvolvimento de áreas residenciais e comerciais, planejamento do trânsito e transporte, desenvolvimento econômico, serviços de água e esgoto, habitação, orçamento, segurança e proteção, e, o que é mais importante, a áreas-chave de redução da pobreza e sustentabilidade urbana. As discussões sobre competência nesta série liderança local eleita destacam a importância dos líderes eleitos locais adotarem um enfoque de gênero inclusivo.

Exercício de reflexão

Reserve alguns minutos para refletir sobre até que ponto seu governo local adotou e implementou uma abordagem de integração da perspectiva de gênero no âmbito da governança local. Seja o mais específico possível:

1. O *progresso* que seu governo local realizou na adoção e implementação de políticas, programas e serviços de integração da perspectiva de gênero.
.....
.....
.....
2. Enumere aquelas áreas de governança local às quais, segundo seu critério, devem dar-se ênfase para garantir que a igualdade de gênero possa ser promovida e sustentada durante o seu atual mandato.
.....
.....
.....
3. Identifique uma política, programa ou serviço específico de integração da perspectiva de gênero que você esteja disposto a patrocinar durante o restante de seu mandato.
.....
.....
.....

Por que capacitar autoridades eleitas?

*Não é obrigatório aprender...
tampouco sobreviver*

W. Edwards Deming

Quando vemos a complexidade dos ambientes em que as autoridades locais operam e os princípios e normas às que governos eleitos devem aderir, não é difícil entender porque o treinamento de líderes eleitos deve dar prioridade absoluta à capacitação em todas suas jurisdições. Existem ainda outros motivos convincentes. A seguir apresentamos alguns:

1. Governos locais adquiriram um novo significado ao longo dos últimos anos. As iniciativas em favor da democracia em muitas partes do mundo são, em grande medida, responsáveis já que a autogovernança local é a base da democracia. Se a democracia não funciona em este nível de governança, é provável que não funcione em níveis mais elevados de interação entre cidadãos e aqueles que os representam. Além disso, há uma crescente percepção de que os governos locais possuem todas as condições de fornecer os serviços sociais básicos. Os governos nacionais simplesmente não estão habilitados para executar programas baseados e dirigidos em nível local.
2. Seu papel como autoridade eleita é um fator importante para determinar se a democracia trabalha em favor de seus cidadãos. Na maioria das vezes, você e seus colegas eleitos são os homens e as mulheres que decidem sobre questões que facilitam a vida de todos nós. Geralmente, o governo local está a cargo da provisão de serviços tais como de: coleta de resíduos, água potável, disposição de esgotos sanitários, calçadas e ruas locais, parques, educação básica, mercados e muitos outros que damos por certo. Isto é, damos por certo até que eles não funcionam ou não estão disponíveis.
3. O treinamento da liderança eleita é importante porque, por uma razão ou por outra, muito de vocês exercem pela primeira vez os cargos que ocupam. A cada nova eleição surge uma nova safra de candidatos potenciais ao treinamento.
4. Muitos de vocês foram eleitos devido ao êxito obtido na comunidade graças a alguma outra iniciativa. Infelizmente, isto não significa necessariamente que vocês terão êxito no novo papel de autoridade eleita. O êxito no que você faz para ganhar dinheiro não deve ser interpretado como a única preparação que você necessita para transformar-se em um líder eleito de sucesso. Todavia, sua experiência é um recurso valioso e importante que você traz ao emprego. O treinamento de liderança eleita sobre a que estamos falando é uma oportunidade de desenvolvimento a partir de suas experiências e oportunidades anteriores de aprendizado. Também será de muita utilidade quando você mudar de carreira e surgirem outras oportunidades.

5. Finalmente, acreditamos que o treinamento de liderança eleita continua sendo uma alta prioridade em muitos países porque as ofertas atuais são, muitas vezes, inadequadas ou ineficazes. Na maioria das vezes, o treinamento é orientado por normas que definem o que você não pode fazer em lugar de ensinar o que você pode fazer para ser mais efetivo como líder local. Se por um lado as regras e as regulações que governam as suas ações e conduta são importantes e devem ser aprendidas, por outro elas não o preparam para exercer o tipo de liderança que solicita este mundo turbulento e em permanente mudança. O que você deve aprender na qualidade de líder local são habilidades de “como fazer”, não somente a informação de “não fazer”.

Na primeira edição, também fizemos alguns pressupostos acerca de sua função como líder local eleito, do treinamento como capacitação e da importância da liderança eleita no âmbito local de governança. Passada mais de uma década, gostaríamos de revisitar esses pressupostos para determinar se ainda são relevantes.

Também acrescentamos alguns critérios baseados nas experiências próprias e de outros sobre o processo de treinamento de autoridades locais eleitas. Os novos pressupostos e as modificações na primeira edição estão em *itálico*.

Pressupostos acerca da função da autoridade local eleita

A seguir apresentamos alguns dos pressupostos levantados acerca da função da autoridade local eleita na preparação da redação dos primeiros capítulos da série.

1. Antes de tudo, pensamos que a função de líder eleito é muito complexa. Na qualidade de homem ou mulher eleito para um cargo público, espera-se que você seja um membro ativo da equipe da câmara e ainda pensador e ator independente, porta-voz da comunidade, solucionador de problemas, tomador de decisões, negociador, financista e facilitador. *Com base nos comentários e as sugestões recebidos dos usuários, percebemos que algumas das funções são um pouco confusas, por exemplo, a de facilitador tal como foi definida na série original. Tratamos deste e de muitos outros temas na nova série.*
2. As responsabilidades das autoridades eleitas são enormes. Como você já sabe, é necessário dedicar-se as vinte e quatro horas do dia, os sete dias da semana, particularmente se você tomar a sério sua função. *Algumas coisas nunca mudam. Ainda é uma carga de trabalho de 24x7.*
3. Admitimos que a função é freqüentemente muito frustrante. Nunca há suficientes recursos para todos e a solução de um problema local

muitas vezes cria vários outros problemas. Enquanto você ajuda um grupo de cidadãos, pode estar negando aos outros uma oportunidade de serem atendidos. E o que você percebe como a solução lógica para um problema, muitas vezes é considerada como uma mera conveniência política pelos seus oponentes. Ninguém disse que seria fácil. *Em qualquer caso, a função da liderança eleita é mais exigente agora do que foi há mais ou menos uma década. E, imaginamos que também seja muito mais frustrante.*

4. Por outro lado, pensamos que a função pode ser enormemente satisfatória e pessoalmente gratificante. Não somente abre oportunidades para facilitar o dia-a-dia dos cidadãos, mas também permite deixar um legado de serviço público para futuras gerações. *Acreditamos que há novos critérios e estratégias, não cobertos na série original, que podem tornar sua função mais gratificante. Recentemente aprendemos muito sobre as estratégias operacionais associadas à denominada **Subsidiariedade**, ou, em termos menos pretensivos, como empoderar tanto cidadãos locais como comunidades marginalizadas ou negligenciadas. Fique atento. Planejamos compartilhar com você estas idéias e outras nesta edição.*
5. A função consome muito tempo. Todavia, freqüentemente demanda mais tempo do que seria necessário. Felizmente, o treinamento que propomos lhe permitirá ter um maior controle sobre o tempo que você dedica ao serviço como autoridade eleita.
6. É uma função desencadeadora de conflitos, particularmente se bem desempenhada. Exige pensamentos e atuações independentes e ainda requer que você trabalhe em um âmbito de tomada de decisões em grupo. Freqüentemente, é necessário que a lealdade política partidária observe padrões de responsabilidade em nível comunitário. Às vezes requer que você tome medidas que vão contra o que os outros consideram como “sabedoria convencional” porque você está mais bem informado sobre as conseqüências de longo prazo de tais decisões. Apesar de você ter uma visão privilegiada da situação, a coragem de “assumir uma posição clara e firme” em tais questões nunca é fácil.

Pressupostos acerca do treinamento de autoridades locais eleitas

*Aprender significa perceber de forma diferente
alguma coisa que você sempre soube*

Doris Lessing

1. Suas necessidades de treinamento como autoridade eleita individual, homem ou mulher, podem ser diferentes daquelas de seus colegas, dependerá de sua experiência e antecedentes.
2. Na qualidade de autoridade eleita você não dispõe de muito tempo para devotar ao treinamento e esta limitação deve ser considerada no desenho do treinamento.
3. Dadas as diferenças nas necessidades de treinamento e limitações de tempo, os materiais de treinamento devem oferecer ao formador opções de desenhos de eventos específicos de aprendizado.
4. A maioria dos materiais de treinamento de autoridades eleitas atualmente disponíveis está desenhada para dar informações acerca de disposições legais sobre a função e não para desenvolver as habilidades necessárias para desempenhar sua função de forma mais efetiva. *Este pressuposto não é agora tão exato como quando foi redigida a primeira edição dos materiais. Pensamos que esta série e outros materiais de treinamento de UN-Habitat estabeleceram um novo padrão de aprendizado interativo e centrado na função para governos e ONGs.*

Pressupostos acerca de liderança eleita

A arte da liderança é agir como representante de um eleitorado muito maior do que aquele que votou em você.

Sir Peter Parker

Por último, fizemos alguns pressupostos acerca da importância da liderança no nível local de governo.

1. Nunca antes a necessidade de liderança em nível local foi tão óbvia e importante. Vivemos numa sociedade global interconectada, onde os eventos que acontecem em algum lugar remoto do mundo podem ter um impacto direto no seu governo e comunidade local. Enquanto revisitamos este pressuposto, muitos governos locais estão preocupados em evitar que a Síndrome Respiratória Aguda Grave (SARS) se transforme em uma epidemia nas suas próprias comunidades ainda que tenha surgido no outro lado do mundo. Esses tipos de fenômenos gerados localmente e de deslocamentos rápidos continuarão a reforçar a noção que todos somos parte de uma comunidade global cada vez mais vulnerável.
2. Muitos dos problemas que você é obrigado a resolver na qualidade de autoridade eleita são tão complexos que requerem estratégias de liderança e não soluções administrativas. As estratégias de liderança, se necessário,

devem envolver interação e mobilização de outras instituições do setor e seus recursos.

3. A magnitude e a frequência das questões e preocupações referentes à “política externa” (trabalhando com outros de fora dos limites do governo local ao qual você serve) têm crescido significativamente nos últimos anos. Você não pode mais ignorar esses assuntos externos nos seus esforços para desenvolver sua própria comunidade.
4. A aparentemente interminável saga da diminuição de recursos e aumento de demanda de serviços em nível local tornou a abordagem de gestão em relação ao governo não só ineficaz, mas perigosa para a saúde e viabilidade das comunidades ao longo prazo.

Considerando essas premissas, as oportunidades de treinamento devem ultrapassar a abordagem minimalista, isto é, dizer a você o que você não pode fazer, delineando as leis e ordens que prescrevem os limites legais das suas ações. Se por um lado, o treinamento é importante e precisa ser feito, por outro, ele não imprime o mesmo senso de urgência e importância a sua função, nem mesmo quando você começa a desenvolver o conhecimento e as habilidades requeridos para operar efetivamente em um ambiente difícil e desafiador. Além de tudo, você deve sentir que detém “o poder” para desempenhar vigorosa e responsabilmente seu papel de líder.

Os governos ao redor do mundo tendem a engajar-se em atos burocráticos embaraçosos e, em ocasiões, contraproducentes. Pensamos que seu governo local não deve ser diferente. Como nossas burocracias aumentaram de forma extraordinária, entre elas as nacionais que muitas vezes impõem restrições aos governos locais, é imperativo que você, como autoridade local eleita, esteja preparada para trabalhar mais efetiva e assertivamente neste ambiente difícil. A função requer mais do que um conhecimento básico das leis que orientam sua conduta como eleito. Acreditamos que ela exige de cada um de vocês liderança na medida certa. Exatamente, liderança. Você pode pensar, “mas, eu não estou preparado para este tipo de função de liderança.” Neste caso, pode ajudar lembrar de que liderança foi definida como o processo pelo qual as pessoas comuns conseguem extrair o melhor de si e dos outros.

O processo de liderança sob outra perspectiva

*Qualquer um pode comandar um navio
em águas calmas.*

Pubilius Syrus: 42 AC

O processo de liderança se apóia em algumas práticas bastante sólidas. Em uma pesquisa com mais de 2.000 líderes efetivos, dois especialistas em gestão identificaram cinco práticas fundamentais que possibilitam às pessoas comuns realizar coisas extraordinárias. Vale a pena reconsiderar essas práticas

ao começarmos a pensar acerca da função de liderança da autoridade local eleita. Elas são:

1. Desafiar o processo para conseguir que sejam feitas as coisas que se desejam. A melhor maneira de fazê-lo é questionando permanentemente o tamanho e a real necessidade da máquina burocrática que o seu governo criou ao longo dos anos. *Além disso, é importante observar o processo do ponto de vista dos princípios previamente citados. Em outras palavras, quão aberto e transparente é seu governo? Que garantias há de que os princípios de inclusividade e diversidade permeiam a essência do seu governo local e seu modo de funcionar?*
2. Inspirar uma visão compartilhada. Liderança é a capacidade de descrever o que virá como se já tivesse acontecido. As visões tendem a ser de longo prazo, portanto, envolvem o que alguns denominariam de elemento de inspiração se tivessem que ser transmitidas. Há um velho ditado que diz “fósforo molhado não acende fogo”. O mesmo acontece com as visões compartilhadas. *E ainda, é possível trazer à tona as visões através de atividades como o planejamento estratégico. Examinaremos esta e outras ferramentas nos capítulos subseqüentes.*
3. Fomentar a colaboração. Pode ser o maior ativo que você tem no acervo do seu governo local para fazer as coisas acontecerem. Temos muito mais para dizer sobre como fazê-lo tanto dentro da organização de seu próprio governo local como na comunidade.
4. Moldar os processos. Eleger você como autoridade local representa um ato de fé dos eleitores. Isso coloca você em um pedestal ou em evidência e, por conseguinte, aumentam as expectativas sobre quem você é e como você deve comportar-se. Se, por um lado, pode parecer um pouco intimidante, por outro, também deve ser visto como uma oportunidade para, através de seu próprio exemplo como modelo a ser imitado, motivar outros a engajar-se no serviço comunitário.
5. Fomentar o espírito de equipe. É possível, mediante iniciativas como a comemoração dos feitos comunitários ou o reconhecimento das contribuições individuais, desenvolver comunidades fortes e viáveis através da autogovernança local. Esses são os tipos de coisas que se entendem por “fomentar o espírito de equipe”.⁴

A maior parte dos problemas que você enfrenta na qualidade de líder eleito nos dias de hoje requer novas idéias, soluções nunca antes tentadas e uma quantidade enorme de vontade política. O treinamento de você e de seus colegas deve refletir esta realidade e ser ousado na sua resposta.

*A diferenciação é um processo maravilhoso.
Ela é prova que o sistema está vivo,
que está elaborando suas possibilidades.*

Barry Oshry

⁴ Kouzes, James M. e Posner, Barry Z., *The Leadership Challenge* (São Francisco, Jossey-Bass, 1990), págs. 7-13.

Diagramação, classificação e linguagem

Esta edição da série liderança eleita diferencia-se da primeira em vários aspectos. Para aqueles que usaram a primeira edição, será importante conhecer diferenças e a base na qual se fundamentam as modificações. Se for a primeira vez que a estiver usando, é importante entender a forma como organizamos os materiais e por que empregamos certas estratégias lingüísticas a fim de maximizar o potencial de aprendizado. Muitas das seguintes modificações foram sugeridas por membros do Encontro do Grupo de Especialistas (EGE) organizado por UN-Habitat para prestar consultoria sobre as formas de melhorar a segunda edição da série. Como explicado anteriormente, o grupo de especialistas em usuário e as numerosas pessoas que expressaram suas opiniões através de pesquisas de usuários, deram uma inestimável contribuição ao ajudar-nos a elaborar esta edição.

- ❑ O termo Vereador foi usado na primeira edição para identificar o cliente principal da Série Liderança Eleita. Não todas as autoridades eleitas ao redor do mundo são conhecidas como “vereadores”. As autoridades eleitas locais são também chamadas de prefeitos, supervisores, secretários municipais, e, provavelmente, de muitas outras formas extra-oficialmente, pelos cidadãos de vez em quando. Nos nossos esforços de sermos ecumênicos, e não regionalistas, usaremos o termo Autoridade Local Eleita para identificar aqueles que são eleitos para servir nos órgãos executivos e nas câmaras legislativas dos governos locais.
- ❑ Usamos o termo Papel para identificar as diversas funções que as autoridades locais exercem no cumprimento de seus deveres, p. ex., o Vereador no papel de Facilitador. Esta escolha de palavras, em particular, criou inúmeros problemas não só para os que traduzem os materiais a diferentes línguas, como também para as autoridades eleitas que usam os materiais. Na revisão dos materiais, decidimos usar o termo competência em lugar de “papel”. A competência descreve os diversos conhecimentos e habilidades que as autoridades locais eleitas necessitam adquirir para atuarem de forma efetiva na qualidade de representantes eleitos de suas comunidades. Essas são competências que podem ser adquiridas e aperfeiçoadas mediante treinamento e aprendizado autodirigidos.
- ❑ Infelizmente, competência, da maneira definida pelos dicionários e especialistas, é também um termo problemático. Um dos dicionários que consultamos define a competência como “a aptidão ou a capacidade de ser competente”. O que também não é de grande utilidade. Então consultamos o livro *Human Competence* (Competência Humana), de Thomas Gilbert, que define competência “como inversamente proporcional ao potencial para melhorar o desempenho que é a razão entre desempenho exemplar e desempenho típico”.⁵ Nesse ponto, desistimos e decidimos criar nossa própria

⁵ Gilbert, Thomas, *Human Competence: Engineering Worthy Performance*. (Nova Iorque, McGraw Hill, 1978, Pág. 20)

definição. Quando usamos a palavra *competência* dentro do contexto da liderança local eleita, estamos tentando atribuir ao termo o seguinte significado:

Competência é a combinação de conhecimentos, habilidades, e atitudes que podem ser traduzida em comportamento associado a um determinado tipo de desempenho da liderança eleita, p. ex., formulação de políticas ou desenvolvimento institucional.

Por exemplo, incluímos *formulação de políticas* como uma das “competências” associadas à liderança local eleita. Para ser competente como formulador de políticas, você necessita saber mais sobre o que são políticas (conhecimentos), como esboçar declarações de políticas eficazes (habilidades), e reconhecer que certas políticas são importantes para o funcionamento do seu governo local embora você não as tenha apoiado no passado (mudança de atitude). A aplicação de maior conhecimento e novas habilidades e atitudes resultam em um comportamento diferente quando se trata da formulação de políticas, e este novo comportamento é coerente com o que os cidadãos percebem como *liderança*. Esta série ajudará você não só a fortalecer sua imagem na comunidade, mas também a melhorar esta e outras competências, aumentando suas possibilidades de ser reeleito.

- ❑ Modificamos as classificações que usamos na série original para identificar as duas partes de cada capítulo. A parte I foi chamada de *Ensaio*. Agora referimo-nos à Parte I como: Volume 3 - *Conceitos, Princípios, e Estratégias*. Na primeira edição a Parte II foi intitulada *Oficina*. Na nova versão, denominamos esta parte: Volume 4 – *Ferramentas de Treinamento*. Acreditamos que as novas classificações refletem com maior precisão o conteúdo de cada parte.
- ❑ Deixamos de lado a metáfora dos “chapéus” ou “papéis múltiplos” a fim de descrever as diferentes funções das autoridades eleitas incluídas nos capítulos dedicados aos papéis. Quando passamos de papéis a competências, a metáfora dos “chapéus” ou “papéis múltiplos” não se encaixa muito bem. Acontece que gostamos de metáforas, pois elas têm uma história rica como dispositivo de aprendizado importante. Mesmo Aristóteles tinha algo bom a dizer sobre o uso de metáforas há mais de 2.300 anos. Voltaremos, sem dúvida, a este tópico um pouco mais adiante.
- ❑ A primeira edição desses capítulos incluiu a *Guia do Formador para Treinamento de Autoridades Eleitas*. Quando os materiais começaram a ser usados em vários países, em particular em um idioma diferente, ficou óbvio, tanto para nós como para outros, que esta Guia carecia de vários componentes importantes. Como resultado, aquele capítulo foi substituído por outro intitulado *Guia do Usuário para a Série Liderança Eleita Local*. Inclui quatro diferentes seções “como”:
 1. Como adaptar e traduzir os materiais;

2. Como administrar o processo de treinamento de autoridades eleitas;
3. Como treinar formadores e participantes, e
4. Como propiciar outras oportunidades de capacitação de governos locais através do uso destes materiais.

Se você está interessado em temas relacionados ao “como fazer”, certamente você gostará do Volume 2 - Guia do Usuário! O propósito do novo Guia é apresentar idéias e recomendações sobre uma variedade de tópicos e oportunidades que não foram cobertos no Guia do Formador original. Por exemplo, a tradução para outra língua exige muita sensibilidade para captar determinadas coisas, como ser as nuances entre as línguas. Agora sabemos mais sobre como ajudar outros a administrar as traduções.

A adaptação ao uso local, mesmo quando a língua local é o inglês, provou ser problemática no passado. Certa vez, em um país, a equipe de adaptação, embora tivesse permissão explícita para modificar os estudos de caso, simulações e outras seções dos materiais a fim de refletirem as condições locais, nunca fez mudanças. Só quando os formadores desse país começaram a queixar-se de que os estudos de caso e as simulações eram “demasiado africanos” percebemos que a aprovação para modificá-los não fora compreendida claramente ou não recebera a atenção devida. Afinal, não é comum que editores e autores concedam autorização ampla para modificar os textos de suas publicações. Nesta oportunidade, tentamos deixar bem claro este ponto. Também incluímos outras lições aprendidas durante o processo de adaptação.

Depois de mais de uma década de tentativas, adquirimos muitos conhecimentos, basicamente graças às iniciativas de terceiros, sobre como administrar o treinamento de autoridades eleitas. Por exemplo, aprendemos como promover treinamento para a liderança eleita onde não havia nenhuma experiência prévia que pudesse ser aproveitada. O mesmo acontece quanto à maneira de como treinar os formadores, e, naturalmente, como ajudar as autoridades eleitas a aprenderem as muitas competências que necessitam desenvolver para se tornarem líderes eficazes. Finalmente, o Guia do Usuário descreverá diferentes aplicações dos materiais de treinamento que também podem ser usados para treinar outros clientes potenciais, como autoridades não-eleitas e membros do alto escalão de governos locais, líderes da comunidade e o pessoal e os conselhos de administração de organizações não governamentais e comunitárias. Há um grande potencial “valor agregado” nos materiais que estão à espera de serem aproveitados por formadores criativos e autoridades eleitas.

O fato de eles serem concebidos para o *treinamento de liderança eleita* não significa que não podem ser usados para outros propósitos. Seja audaz.

Anteriormente mencionamos que todas as Partes II de cada um dos capítulos baseados na competência serão compiladas em um só vo-

lume intitulado Volume 4 - *Ferramentas de Treinamento*. No encontro do Grupo de Especialistas e em outros encontros com usuários da série surgiu a questão sobre o motivo pelo qual os participantes dos treinamentos recebiam a Parte II (agora Volume 4) sendo que a mesma está dirigida principalmente aos formadores. Na maioria das discussões foi recomendado que se mantivesse a distinção entre essas duas partes, mas modificando dois pontos para torná-las mais úteis tanto para os formadores como para os participantes. Primeiramente, sugeriu-se que esclarecêssemos acerca de como as autoridades eleitas e outros usuários participantes de oficinas poderiam usar os materiais ao retornarem a seus trabalhos. Por exemplo, uma autoridade eleita pode organizar uma curta sessão de treinamento com líderes comunitários de bairros de sua região sobre como conduzir melhor reuniões ou avaliações de uma política do governo local baseada nas idéias propostas estabelecidas no Capítulo sobre a *competência* formulação de políticas.

Em segundo lugar, acrescentamos o que chamamos de “ferramentas de governança”. São instrumentos que ajudam os usuários a pôr em prática o que aprenderam. Todos os capítulos incluirão algum tipo de exercício de planejamento ou aplicação centrado no participante dos treinamentos e não no formador. Mais adiante, serão incluídas outras ferramentas com o propósito de melhorar o desempenho dos discípulos depois de completarem o treinamento formal. A propósito, as tarefas de *Reflexão* intercaladas no texto deste volume, Volume 3: *Conceitos e Estratégia*, muitas vezes são bons exercícios de treinamento. Se você for um formador e está planejando uma oficina sobre uma das competências incluídas na série, não hesite em adaptar um ou mais exercícios de reflexão para usar no seu programa. Eles fazem parte dos recursos de valor agregado que podem ter diferentes aplicações.

A última mudança sobre a qual gostaríamos de chamar sua atenção refere-se ao conteúdo dos capítulos mais importantes, aqueles que têm como principal objetivo o aprimoramento dos conhecimentos e habilidades da liderança eleita. Em primeiro lugar, foi acrescentado um novo capítulo baseado nas recomendações dos delegados do EGE para cobrir a função de representação da autoridade local eleita. Também modificamos os títulos de outros capítulos a fim de incluir as idéias propostas no Encontro do Grupo de Especialistas. Suprimimos os títulos centrados em papéis como: *A Autoridade Eleita como Facilitador, Tomador de Decisões ou Supervisor* e optamos por palavras de ação como *facilitação, tomada de decisões e supervisão*. Esta mudança foi feita por vários motivos.

Alguns títulos para papéis simplesmente não se encaixavam. Por exemplo, muitos usuários, na qualidade de autoridades eleitas, tinham dificuldade de perceber que suas funções incluíam o papel de facilitador ou de financista. Outros, em particular os tradutores, tiveram problemas com o termo *Chefe Político*.

Em segundo, atribuir palavras de ação às funções de *Liderança* e *Representação* foi igualmente problemático, embora por razões diferentes. Quanto à palavra “representação”, ela dá a conotação de que a autoridade eleita só representa determinados interesses bem delimitados. Embora muitas vezes seja assim, acreditamos que ela contradiz a grande função e responsabilidade de representação eleita de todos os cidadãos de sua jurisdição. Para finalizar, “liderar” passa ao largo da questão da autoridade eleita ser um líder. Visualizamos o papel liderança como incluindo todas as competências cobertas nos capítulos. Quando exercido em sinergia com algum outro papel, eles representam uma liderança dinâmica que vai além da soma das competências individuais.

Baseados nestas recomendações e idéias encorajamos você a considerar os doze Capítulos como uma cobertura das dez competências e dos dois papéis principais. Os papéis são: *Representação* e *Liderança*, e as dez competências: *Comunicação, Facilitação, Uso de Poder, Tomada de Decisões, Formulação de Políticas, Habilitação, Negociação, Financiamento, Supervisão e Desenvolvimento Institucional*. Seqüenciamos os capítulos da série como acreditamos que eles devem ser apresentados em um programa de treinamento abrangente. Por abrangente queremos dizer uma série de oficinas que cubra os doze capítulos completos, começando com *Representação* e terminando com *Liderança*. As dez competências seriam cobertas em uma série de eventos de aprendizado encaixada entre esses dois papéis importantes. Se por um lado recomendamos que os módulos de treinamento de competência sejam apresentados na seqüência citada acima, pensamos que não sempre ocorre dessa forma. Todavia, o seqüenciamento proposto tem seus méritos.

Isto é provavelmente mais do que você alguma vez quis saber sobre as modificações que fizemos nos materiais. Por outro lado, as explicações o ajudarão a entender melhor a lógica que orienta as modificações. O que queremos fazer agora é:

1. discutir alguns dos legados de aprendizado que introduzimos ao longo dos capítulos, como ser provérbios, reflexões e metáforas, e
2. descrever os conteúdos destes doze capítulos mais relevantes.

Legados de aprendizado não convencionais

Esta série de capítulos sobre liderança local eleita contém algumas características que muitos de vocês poderiam pensar que são um pouco incomuns. Por exemplo, você encontrará provérbios e citações de várias partes do mundo. Eles encontram-se, quase sempre, em algum canto de uma página para os momentos em que precisamos avivar a discussão. Ou, você pode encontrar

uma salva de expressões metafóricas que o deixa temporariamente perplexo, mas talvez não tão confuso como quando exaltamos suas virtudes como importantes legados de aprendizado. E, além disso, há exercícios de “reflexão” e outras tarefas centradas não somente no formador, mas também nas autoridades eleitas. Como ao redigir os capítulos empregaremos esses substitutos verbais, pensamos que poderia ser importante explicar o que eles significam e, o que é mais importante ainda, por que os usamos.

*Os provérbios refletem o passado
em benefício do presente.*

Adeline Yen Mah

Provérbios e citações

Michel de Montaigne, ensaísta francês do século XVI, disse “Cito outros só para exprimir-me melhor”. Em Serra Leoa costuma-se dizer que “os provérbios são os filhos da experiência.” A diferença entre citações citáveis e provérbios poderia ser só uma questão de data. Segundo Wolfgang Meider, um autodenominado especialista em provérbio, “Os provérbios são pequenos fragmentos de sabedoria humana transmitidos de geração em geração, que continuam aplicáveis e válidos, mesmo na nossa moderna era tecnológica.”⁶Ou, como um velho provérbio marroquino nos lembra, “A paciência perfura o mármore.”

Como você pode ver, usamos tanto provérbios como citações para lançar um pouco de luz no uso de provérbios e citações. Eles oferecem entendimento e, mais do que isso, entendimento de outras culturas. Muitas vezes eles são provocantes, nos desafiam a pensar. Também podem ser contraditórios, mas então a vida é contraditória. Podem divertir-nos e, neste mundo caótico, é bom se divertir. Mas, acima de tudo, eles ajudam a explicar um determinado ponto muito melhor que nós. Ajudam a ilustrar o que está acontecendo nos nossos padrões de pensamento.

Para os autores, formadores e autoridades eleitas, o uso de provérbios e citações não pode ser menosprezado. Em primeiro lugar, eles devem se ajustar ao contexto do que estamos tentando dizer. Como sabemos por experiência, não sempre é fácil encontrar o provérbio exato para demonstrar ou especificar uma descrição de forma diferente. Lembramos de um episódio acontecido num país da Europa central quando o representante da agência, que financiava a tradução e impressão da versão local da Série de Liderança Eleita, insistiu para que usássemos provérbios do país. Ele até contratou um especialista local para que os providenciasse.

6 Berman, Lewis, *Proverb Wit and Wisdom*, (Nova Iorque: Penguin Putnam, 1997) Pág. xix

Infelizmente, seus provérbios não se ajustavam ao contexto do que estávamos tentando transmitir nos textos dos capítulos, a exceção do selecionado para a função de Líder, que dizia: “O peixe apodrece pela cabeça.” Talvez apropriado em alguns casos, mas dificilmente inspirador! Quando expusemos nosso dilema ao comitê de formadores e autoridades eleitas que nos auxiliavam com a tradução, eles defenderam o uso de provérbios de todo o mundo, dizendo que os ajudavam a visualizar questões e idéias sob uma perspectiva diferente.

Metáforas

A metáfora é, provavelmente, a potência mais fértil que o homem possui.

Jose Ortega y Gasset

As metáforas podem parecer complicadas, mas, em realidade, não o são. A maioria de nós as usa no dia a dia em conversações, diálogos, apresentações formais e documentos escritos. Representam os elos de ligação entre as idéias e as imagens. Pouco importa se a metáfora é shakespeariana em eloqüência ou mordaz, simples ou complexa, sua função principal é comparar duas coisas diferentes, tais como objetos, idéias ou sentimentos, para retratar suas similaridades. Frequentemente as metáforas conseguem expressar com uma palavra ou frase o que levaria parágrafos para descrever. Naturalmente, podem ser imprecisas, o que significa que elas muitas vezes se transmitem entre o comunicador e o(s) receptor(es) da mensagem na mesma frequência de onda que a imaginação.

Vejamos, por exemplo, a metáfora usada para descrever a primeira série destes capítulos que dizia textualmente “As autoridades eleitas usam muitos chapéus”, para ilustrar a idéia de que desempenham simultaneamente vários papéis. Um crítico declarou que não é prático usar mais de um “chapéu” ao mesmo tempo, por conseguinte, pensava que era uma idéia sem sentido. A metáfora obviamente foi insuficiente para atingir a meta de comunicação com esta pessoa. Já na Eslováquia, onde grupos entre 18 e 24 autoridades eleitas passaram por toda a série de capítulos em oficinas internas mensais, eles aceitaram a “metáfora do chapéu” como uma oportunidade de desenvolvimento comunitário. Um grupo mandou imprimir camisetas com chapéus e o nome do grupo; outro usou vários tipos de chapéus excêntricos e maravilhosos na sua formatura. Um grupo de aprendizado fez um bolo de aniversário em forma de chapéu e interrompeu a formatura para apresentá-lo a um dos organizadores. A aprendizagem pode ser divertida e as metáforas tornam isso possível.

Andrew Ortony diz que há três razões fundamentais pelas quais usamos metáforas no nosso dia a dia, e em particular naquelas situações que envolvem aprendizado. Elas são:

- ❑ atingir *compacidade* na maneira como nos comunicamos;
- ❑ incluir *vivacidade* em nossa linguagem, e
- ❑ ajudar-nos a exprimir o inexprimível.⁷

A respeito deste último ponto, muitas vezes temos dificuldades para expressar quem somos ou como nos sentimos, em particular em situações que nos são desconhecidas ou, em outros casos, quando procedemos de contextos culturais diferentes. Um dos exercícios metafóricos que causa mais impacto numa nova comunidade de aprendizado é pedir a cada um dos participantes para pegar papel de jornal e marcadores e empregar uns minutos para ilustrar o que eles são. Obtivemos resultados surpreendentes aplicando este exercício em diferentes regiões do mundo, portanto estamos seguros que ele funciona independentemente das barreiras lingüísticas e culturais. E falando de barreiras, as metáforas entendem um pouco disto. Podem expressar-se através de uma palavra, poesia, contos, pinturas, esculturas, ou qualquer outro meio disponível. Deixemos de lado, por enquanto, esta discussão sobre metáforas com algumas palavras de um grande sábio da antiguidade que sabia muito bem como expressá-las. Na Poética, Aristóteles, há mais de 2300 anos, proclamou:

A melhor coisa, sem dúvida, é ser um mestre da metáfora. É uma coisa que não se pode aprender de outros; é também um sinal de genialidade, já que uma boa metáfora implica numa percepção intuitiva da semelhança em dessemelhantes.

Reflexões

De vez em quando, pediremos que você deixe de ler e reflita sobre aquilo que leu. Esses rodeios intelectuais têm dois propósitos. Estão destinados a ajudá-lo a aplicar o que aprendeu retrocedendo e considerando o assunto a partir de sua própria perspectiva e experiências, e representa a oportunidade de participar de tudo que está sendo dito. Segundo Marcel Proust, *Não recebemos sabedoria; devemos descobri-la por nós mesmos após uma viagem que ninguém pode realizar por nós*. Esses exercícios de reflexão também podem constituir exercícios de treinamento eficazes. Portanto, na qualidade de formadores, não hesite em usá-los se considerar que se encaixam em seu programa de treinamento. E, falando em *reflexões*, a seguir apresentamos um exemplo de como elas trabalham.

⁷ Ortony, Andrew, *Metaphor and Thought*, (Cambridge, MA:Cambridge Press, 1993.), Pág.15.

E se você faz mil perguntas sem fazer uma pausa para escutar e refletir sobre as respostas que surgem como você aprenderá?

Grupo Dialogue

Exercício de reflexão

Pare por alguns instantes e reflita sobre algumas coisas que dizemos sobre esta série. Por exemplo, onde você gostaria de ser levado por esta Viagem de Descoberta metafórica? Anote suas reflexões sobre isto no espaço que reservamos abaixo.

.....
.....
.....

Ou anote sua citação ou provérbio favorito e reflita sobre por que é seu favorito. Você se lembra quando o ouviu pela primeira vez? Em caso afirmativo, inclua também essa informação. O que você pensa que o provérbio ou a citação poderia dizer sobre ser uma autoridade eleita ou liderança, ou, possivelmente, acerca de você como pessoa?

.....
.....
.....

Gostaríamos que você encarasse seriamente estes eventos de reflexão. Se você for como muitos de nós, é possível que não goste de escrever nos materiais publicados. Se para você isto for um empecilho, permita-nos lhe sugerir uma abordagem alternativa. Saia e compre um caderno ou um bloco de notas bonito para que você possa registrar tanto suas reflexões como sua jornada através das páginas destes materiais.

Bem-vindos ao aprendizado experimental

*Aquilo que escuto, eu esqueço; aquilo que vejo,
eu lembro; aquilo que faço, eu aprendo*

Confúcio: 451 AC

Já que o exercício de reflexão é a nossa introdução ao processo de aprendizado experimental e que representa a verdadeira base dos materiais de treinamento, é conveniente falarmos sobre ele. O aprendizado experimental é o termo elegante para aprender através da experiência. É o processo sobre o

qual construímos o conhecimento, adquirimos habilidades, mudamos nossas atitudes e fortalecemos nossos valores pela experiência direta.

No livro *Processing the Experience: Strategies to Enhance and Generalize Learning*, de John Luckner e Reldan Nadler, encontramos uma das melhores explicações sobre aprendizado experimental. Isto é o que eles têm a dizer.

O aprendizado experimental acontece quando indivíduos se engajam em alguma atividade, refletem sobre ela de forma crítica, extraem algumas implicações úteis da análise e incorporam o resultado através de uma mudança do conhecimento e/ou comportamento. O aprendizado experimental baseia-se no pressuposto de que todo conhecimento deve começar a partir da relação do indivíduo com o tópico. A eficácia da aprendizagem experimental deriva da máxima que diz: “nada é mais relevante para nós do que nós mesmos.” Nossas próprias reações, observações e compreensão acerca de alguma coisa ou de alguém são mais importantes que as opiniões de outros sobre isso.⁸

Vamos falar mais sobre os conceitos e as estratégias no *Guia do Usuário*, portanto esperamos que você aproveite ao máximo esse capítulo antes de assumir nesta série qualquer função formal, tanto de treinador como de participante. A propósito, faça uma pausa e releia o que Luckner e Nadler escreveram na primeira sentença da citação acima. Naturalmente, chamamos a sua atenção para a parte que diz: “... reflita sobre a atividade de forma crítica...”. Essa é a razão de ser dos exercícios de reflexão.

LEL: Um veículo versátil para o aprendizado centrado na comunidade

Antes de finalizar esta discussão com uma breve consideração acerca dos capítulos sobre competência e função na série, queremos lembrar-lhe que a Série Liderança Eleita Local tem grande potencial para satisfazer as necessidades de aprendizado de uma ampla gama de líderes não eleitos, autoridades, membros do alto escalão do governo e de organizações comunitárias. Embora tenhamos nos concentrado principalmente no líder eleito, o que poderia desencorajar as pessoas a usarem os materiais em outros domínios, incentivamos líderes eleitos, formadores, responsáveis pelos treinamentos e outros a romperem as correntes que rotulam a priori e liberar os materiais. Com um pouco de imaginação, a Série LEL pode transformar-se em um veículo de aprendizado versátil nos treinamentos de lideranças locais.

Sabemos deste potencial porque a edição inicial da série foi usada em muitos cenários inusitados. Por exemplo, em muitas comunidades na África a fim de treinar líderes e o pessoal de organizações não governamentais. Um jo-

8 Luckner, John e Reldan Nadler, *Processing the Experience: Strategies to Enhance and Generalize Learning*. (Dubuque, Iowa: Kendall/Hunt Publishing, 1997.) Pág. 3.

vem formador na Eslováquia envolveu autoridades eleitas e gestores-chave da mesma jurisdição em uma série de oficinas de desenvolvimento de habilidade centrada na série. Na Bósnia, os capítulos foram transformados em oportunidades de aprendizado para líderes de comunidades baseadas no rádio. Na Romênia, foram usados para conduzir o treinamento da liderança jovem.

Embora no Guia do Usuário você encontre informações detalhadas sobre como usar de forma criativa os materiais, gostaríamos de mencionar somente algumas opções para demonstrar-lhe sua versatilidade.

Para autoridades locais eleitas:

- ❑ Oficinas internas individuais para autoridades eleitas que cubram a série completa. Este modelo foi usado na Eslováquia com excelentes resultados. O treinamento durou vários meses, ao longo dos quais se realizaram oficinas com durações que variavam de um dia e meio a três dias, envolvendo os mesmos participantes em cada uma delas.
- ❑ Oficinas para autoridades eleitas de uma jurisdição específica do governo local.
- ❑ Oficinas que envolvam autoridades eleitas e membros de suas equipes de gestão do governo local.
- ❑ Oficinas que envolvam líderes eleitos de governos locais vizinhos que podem se beneficiar de uma maior cooperação intergovernamental e necessitam desenvolver habilidades suplementares que os ajudem a trabalhar em conjunto de forma mais eficiente.
- ❑ Sessões de trabalho curtas para o desenvolvimento de habilidade em formato de palestras nas associações municipais.
- ❑ Oficinas centradas em autoridades eleitas com responsabilidades específicas no seio dos seus órgãos eleitos, isto é, membros de comitês financeiros que podem beneficiar-se do treinamento de competência relacionadas com financiamento e supervisão.
- ❑ Ou oficinas que envolvam autoridades eleitas, ONGs e líderes de comunidades em estratégias de habilitação com o objetivo de aumentar a participação cidadã.

Para outros além das autoridades eleitas:

- ❑ Variações das sessões de treinamento envolvendo líderes e pessoal indicados pelo governo local baseadas em outras restrições ou oportunidades de tempo e recursos.

- ❑ Oficinas para ONGs e líderes de comunidades.
- ❑ Oficinas de treinamento de competências para empresários e operadores locais que, de outra maneira, não poderiam ter acesso a oportunidades de treinamento ou, como parte de um programa para promover o desenvolvimento de pequenos negócios na comunidade. Todos podem beneficiar-se de, por exemplo, melhores habilidades de comunicação e tomada de decisões, e os materiais podem ser facilmente adaptados para atender às necessidades de aprendizado de autoridades não eleitas.
- ❑ Uma série especial para mulheres, minorias ou outros na comunidade que não têm acesso livre à liderança por qualquer motivo.
- ❑ Programas de liderança juvenil.
- ❑ E muito mais. O potencial só é limitado pela sua imaginação no tocante à criação de oportunidades e pela sua criatividade em adaptar materiais para atender outras necessidades de aprendizado de clientes.

Por último, um rápido *tour* pela série

Como mencionamos anteriormente, esta nova edição da Série Liderança Eleita Local originou-se a partir da vasta experiência de uso da primeira edição, na obtenção de retornos de usuários e do conselho de especialistas e expertos eleitorais. Inclui um novo capítulo baseado no papel de *Representação*, e modificações significativas nos materiais de conteúdo do resto da série. Modificamos a orientação de “papéis” a “competências” de dez dos capítulos pelas razões mencionadas anteriormente nesta introdução.

Também organizamos os doze capítulos mais relevantes em ordem e formato ligeiramente diferentes. Por exemplo, definimos representação e liderança como os principais papéis das autoridades locais eleitas. Consideramos o primeiro como a base a partir da qual se desenvolvem as competências do líder eleito, e o último como o evento crucial na experiência de aprendizado em que todas as outras competências se concentram no papel de liderança. Entre eles, organizamos as dez competências baseados de acordo com os seguintes critérios.

Após ajudar autoridades eleitas a entenderem seu papel de *Representação* passamos ao de *Comunicação* na qualidade de competência. Em muitas oficinas realizadas ao redor do mundo, naquelas em que a série completa foi oferecida em forma de um pacote de aprendizado total, a competência *comunicação* foi considerada como a habilidade mais importante para aperfeiçoar a aprendizagem nas demais competências. Normalmente se oferece a *Facilitação* como segunda competência em muitos programas centrados na importância de saber mais sobre o processo de grupo. Recomendamos que você siga o exemplo de outros neste caso.

Colocamos o *Uso de Poder* em terceira posição na lista de competências já que é fundamental para muitas das outras competências, como *Tomada de Decisões* e *Formulação de Políticas*, que aparecem como a quarta e quinta competência respectivamente. Essas também tendem a ser competências associadas à função de líderes eleitos como um órgão antes de às relações pessoais. Dado que os líderes eleitos trabalham além dos limites da suas instituições, muitas vezes são obrigados a usar suas competências de *Habilitação* e *Negociação e habilidades*, que agrupamos como a sexta e sétima, embora a seqüência lógica se torne um pouco vaga neste ponto.

As três últimas, *Financiamento*, *Supervisão*, e *Desenvolvimento Institucional*, são as competências que mais guardam relação com o funcionamento da organização. O papel básico de *Liderança* conclui o ciclo de aprendizado do ponto de vista da série.

Admitimos que o critério para organizar muitos dos capítulos intermediários é um tanto arbitrário. Levando isto em consideração, esperamos sinceramente que os organizadores façam todas as alterações que considerem necessárias para externar seus próprios pontos de vistas. Há outra maneira de organizá-los e relacioná-los aos tipos de competência. Algumas são mais pessoais, como *Comunicação*, *Facilitação e Negociação*. Enquanto outras estão mais relacionadas às responsabilidades oficiais das autoridades eleitas, como *Formulação de Políticas*, *Tomada de Decisões*, *Habilitação*, e *Uso de Poder*. A última categoria tem a ver com funções que estão mais relacionadas à manutenção da capacidade operacional do governo local.

A seguir, apresentamos um resumo dos papéis de *Representação* e *Liderança* e de cada uma das dez competências que acreditamos sejam importantes no desempenho desses papéis básicos.

Representação e liderança

Concentramo-nos em *representação* e *liderança* por serem os dois papéis mais importantes assumidos pelas autoridades locais eleitas ao se elegerem para servir suas comunidades. A *Representação* é o mandato legal da autoridade ao qual você foi eleito para representar, e *Liderança* é a somatória de suas contribuições como autoridade eleita para o bem comum da comunidade durante e depois de seu mandato.

A *Representação* é a responsabilidade primária das autoridades locais eleitas que, através do voto das pessoas e do mandato legal do cargo são responsáveis por representar os direitos e as obrigações de todos os cidadãos de sua jurisdição de governo local. É uma enorme responsabilidade e muitas autoridades eleitas não lhe dão a devida importância. Possivelmente a deficiência mais óbvia no desempenho da liderança local eleita é a tendência a representar interesses particulares em sua comunidade e não o bem comum de

todo os cidadãos. Isto é uma façanha nada desprezível, já que muitas vezes é difícil separar interesses particulares daqueles relativos ao bem comum.

A *Liderança* é o legado da autoridade eleita avaliado por resultados imediatos e as conseqüências de longo prazo do seu serviço público. É também sua capacidade de manter suas responsabilidades de representação em perspectiva e de aplicar todas suas competências pessoais para provocar mudanças positivas e significantes na vida dos seus eleitores e na comunidade. Se por um lado a eleição a um cargo público implica o pressuposto de que você é um líder e se comportará como tal em nome dos seus eleitores, por outro, é um pressuposto testado a cada decisão que você toma e a cada ato que você executa.

Ainda que as dez competências definidas nesta série sejam fundamentais para sua capacidade de cumprir seu papel de liderança, há outros fatores em jogo. No último capítulo da série, oferecemos a você uma grande variedade de idéias e percepções acerca do significado de liderança para outros e relacioná-la-emos com papéis e responsabilidades que você assume na qualidade de autoridade local eleita. Embora esses padrões possam ajudá-lo a entender o que as pessoas percebem como liderança, seu próprio legado de liderança, em última instância, fica definido pelas percepções daqueles a quem você serve.

As dez competências da liderança local eleita

*A superfluidade chega mais cedo aos cabelos
brancos, mas a modicidade vive mais tempo.*

William Shakespeare

Como foi dito anteriormente, a competência é uma combinação de conhecimentos, habilidades e atitudes que pode ser traduzida nas classes de comportamento associadas a um determinado tipo de desempenho de liderança eleita, como por exemplo, formulação de políticas ou desenvolvimento institucional. Embora existam bem mais competências necessárias para você desempenhar eficazmente seu papel enquanto autoridade eleita, as dez competências básicas descritas a seguir e tratadas nesta série proporcionam fundamentos sólidos nos quais afirmar sua reputação e fama de Liderança

1. **Comunicação** implica dar e receber informações, idéias e impressões com precisão e discernimento. Uma definição tão simples assim dá uma idéia falsa da complexidade da competência. A habilidade de comunicar-se eficazmente como autoridade eleita é complicada devido às muitas opções disponíveis. Por exemplo, estamos falando de comunicação escrita ou verbal? Comunicação para um grupo de pessoas ou para uma pessoa? Comunicação num cenário formal, tal como numa sessão do conselho, ou num restaurante no intervalo da

reunião do conselho? Ou, comunicação pela internet para chegar a seus eleitores? E o mais importante, o que você quer comunicar e por quê?

Como seria impossível tratar de todas as situações de comunicação em que você poderia se encontrar como autoridade eleita, perguntamos o que fazer ao grupo de usuários experientes que nos deram seus retornos na revisão desta série. Eles responderam, “É necessário concentrar-se nas comunicações interpessoais.” Eles também pediram para que discutíssemos algumas das situações mais críticas nas quais as autoridades eleitas são solicitadas a usar suas competências de comunicação interpessoal. Também consideraremos alguns princípios básicos de boa governança associados à competência da comunicação, ou seja, abertura, transparência, responsabilidade e confiança.

2. **A Facilitação** é ainda mais ilimitada do que a competência referente à comunicação e trata de atividades tais como incentivar o esforço coletivo, ajudar pessoas a solucionarem problemas, assegurar que as reuniões do comitê sejam produtivas e administrar vários tipos de conflitos interpessoais e intergrupais.

Embora a arte da facilitação tenha sido descrita em inglês já em 1611, esta competência parece ter adquirido novos significados com o passar dos anos. Começaremos comentando alguns dos valores básicos que definem a facilitação baseada em princípios e depois descreveremos muitas das estratégias que se encontram atualmente no conjunto de ferramentas do facilitador contemporâneo. Elas incluem: entendimento do processo de grupo e como fazê-lo funcionar a seu favor e não em contra; administrando divergências e conflitos mediante estratégias, tais como mediar e buscar consenso; planejar e conduzir reuniões mesmo que elas sejam a ruína da sua existência eleitoral; decidindo se a formação de equipes é uma competência de autoridade eleita apropriada; e muitas outras habilidades de facilitação.

3. **O Uso de Poder** implica usar suas fontes de poder pessoal e de posição para conseguir que as coisas sejam feitas. Usar o poder de autoridade eleita pode ser problemático se você o exercer mal ou abusar dele. Seja uma pessoa de princípios ao usá-lo.

A discussão sobre poder, particularmente sobre o poder associado a um cargo público político, faz com que muitas pessoas se sintam desconfortáveis. Suas reações são compreensíveis. Há muita corrupção nos governos locais em todo o mundo e a maior parte dela pode ter origem no mau exercício do poder político. Mas isto não é motivo para evitar discutir o uso de poder numa série deste tipo, ou para evitar explorar as fontes de corrupção, que são, em grande medida, o mau exercício do poder e da influência que o cargo confere à autoridade eleita.

Consideraremos várias fontes de poder, muitas delas pessoais e não associadas ao cargo eletivo que você representa. Acreditamos que

essas fontes de poder são recursos que o ajudarão a realizar as ações que esperam seus eleitores. As fontes de poder que discutiremos aqui são, em si mesmas, valorativamente neutras. É no exercício, ou deveríamos dizer, no mau exercício do poder e da influência que as autoridades eleitas e outros servidores públicos, às vezes, perdem o rumo.

4. Em outras palavras, a **Tomada de Decisões** implica decidir como você agirá quando tiver que fazer uma opção ou uma escolha. Obviamente, é muito mais complicado do que isso. Por exemplo, não agir conforme suas opções e escolhas é também uma forma de tomada de decisões e, às vezes, muito apropriada.

Embora a tomada de decisões como competência seja mais frequentemente associada ao processo de gestão do que à liderança eleita, ela define em termos mais específicos que qualquer outro termo, quem você é e o que você representa enquanto autoridade eleita. Examinaremos como as autoridades eleitas tomam decisões, como melhorar o processo; a importância de compartilhar a tomada de decisões; os critérios de viabilidade e importância para tomar decisões sensatas; a mais esquiua das decisões – a decisão de não decidir; e muito, muito mais.

5. A **Formulação de Políticas** envolve a identificação de necessidade de novos ou melhores mandatos de corpos eleitos, analisando as conseqüências potenciais de atuar ou não a fim de estabelecer esses mandatos, examinando alternativas e determinando estratégias de implementação que guiarão ações presentes e futuras em benefício da comunidade.

A competência de formulação de políticas é talvez a mais óbvia e menos compreendida de todas as competências que tratamos nesta série. De fato, o termo “política de” foi muitas vezes confundido com “a política” pelos usuários do conjunto inicial de materiais de treinamento. A competência de formulação de políticas implica: entender o quadro geral; ajudar os cidadãos a definirem as prioridades e os valores da sua comunidade; estabelecer metas de longo prazo para realizá-las; estabelecer mecanismos formais para garantir a continuidade do progresso; elaborar planos estratégicos de implementação e determinar maneiras de avaliar suas conseqüências a curto e longo prazo.

Embora a formulação de políticas seja uma competência associada aos poderes de legislar formais de um corpo eleito, há outras maneiras como quando as políticas são formuladas informalmente por outros. Os funcionários não eleitos e os membros dos órgãos dos governos locais podem tomar decisões para subverter ou redirecionar os mandatos formais de formulação de políticas dos corpos eleitos. Por exemplo, uma política formal adotada pela liderança eleita pode passar por uma dramática transformação nas mãos de um quadro de funcionários indiferentes. A política também pode ser formulada à revelia. Quando o legislativo municipal adota uma atitude passi-

va na formulação de políticas, outras forças se movimentam para ocupar esse espaço. Discutiremos as diversas maneiras em que a competência de formulação de políticas pode ser obstaculizada ou apoiada por outros que não são formuladores de políticas eleitos.

6. A **Habilitação** oferece os meios para que outros consigam que as coisas sejam feitas. A competência de habilitação pode ser aquela que adquiriu a mais nova experiência em ser usada desde a publicação da primeira edição desta série. Ela define a governança local amplamente em termos do que os outros podem fazer para oferecer programas e serviços à comunidade e aos cidadãos, não o que os governos locais deveriam fazer. A habilitação inclui uma variada combinação de estratégias, tais como descentralização, delegação, trabalho em rede, parcerias público-privadas, governança comunitária e muito mais.

Há certos aspectos negativos desta combinação multifacetada de estratégias de habilitação e as incluiremos a título de ilustração. A escassez cada vez maior de recursos públicos e a crescente necessidade de serviços no nível das bases tornam a competência de habilitação uma ferramenta cada vez mais importante na bagagem da governança dos líderes eleitos.

7. A **Negociação** implica interação entre duas ou mais partes que representam interesses e posições diferentes e que procuram fazer o melhor possível através de ações acordadas em conjunto.

A competência de negociação é aquela que todos usamos com diversos graus de freqüência e sucesso no nosso cotidiano. Entretanto, a fim de obter mais êxito nas negociações muitos de nós poderíamos nos beneficiar com um pouco de capacitação. Negociação é muitas vezes confundida com mediação. Vamos esclarecer as diferenças, e vamos considerar também alguns métodos de negociação preferidos e a forma como são conduzidos. A solução ideal de negociação inclui acordos entre todas as partes envolvidas que devem se considerar em melhor situação do que estariam sem a negociação, embora talvez não em tão boa situação como gostariam. O desempenho de lideranças eleitas é muitas vezes julgado em função do sucesso obtido pelas autoridades na negociação de acordos com outros.

8. O **Financiamento** envolve a tomada de decisões sobre a obtenção, alocação e gasto de fundos públicos.

O financiamento é uma das competências mais tradicionais que se espera que as autoridades locais eleitas tenham e usem no seu papel de liderança local. O essencial desta competência é a habilidade de entender e conduzir a liderança ao processo orçamentário anual. Porém, há muito mais do que isso, implica o conhecimento da competência e habilidades nas áreas de: Planejamento financeiro a curto e longo prazo; identificação de oportunidades de compartilhamento de custos com outros governos locais, cidadãos, setor privado e ONGs da comunidade; garantir que sejam realizadas revisões de desempenho periódica e profissionalmente das principais categorias

de receitas e despesas; acompanhamento de várias tendências que poderiam ter maior impacto na saúde financeira do seu governo local e comunidade; assegurar abertura e transparência de todas as questões financeiras e alavancar os ativos públicos para incentivar o desenvolvimento econômico.

9. A **Supervisão** assegura que o corpo de eleitos e o alto escalão do governo local façam as coisas certas da maneira certa. A supervisão envolve o monitoramento permanente e periódico e a avaliação do desempenho de todas as políticas, programas e serviços públicos oferecidos pelo governo local. A supervisão pode ser a responsabilidade menos bem vista pelas autoridades eleitas.

É muito mais gratificante alocar recursos da comunidade do que supervisionar se eles estão sendo bem empregados. Porém, a competência de supervisão é muito mais do que garantir que os recursos da comunidade sejam bem aplicados. Os líderes eleitos no exercício de suas funções de supervisão deveriam garantir: que suas políticas formais continuem servindo à comunidade; que as operações conjuntas, os programas de governança comunitária, e as outras iniciativas de colaboração para compartilhar programas e prestação de serviços sejam administradas com eficiência e eficácia; e que os princípios de abertura, inclusividade, responsabilidade e confiança estejam incorporados em todas as políticas, interações, programas e serviços do governo local.

Freqüentemente, o papel de supervisão trata somente das questões relacionadas a prejuízos e conduta imprópria dos membros do primeiro escalão. Uma implementação mais proativa das competências de supervisão garantiria que os resultados dos empreendimentos do serviço público fossem congruentes com suas políticas e intenções, e que a qualidade do serviço atendesse os padrões estabelecidos. Isto indica que o conselho tem padrões de desempenho claramente definidos. A supervisão eficaz do desempenho requer referências para medir o desempenho. Como podem ver, o papel de supervisão se torna um pouco mais complexo quando é levado a sério. Vamos considerar as diversas maneiras de envolver outras pessoas no processo de supervisão para que o seu governo local possa maximizar recursos, envolver mais diretamente a comunidade no programa, no planejamento e na prestação de serviços e melhorar a qualidade dos serviços de governança.

10. O **Desenvolvimento Institucional** garante que a assembléia de eleitos, como instituição; a organização e o pessoal do primeiro escalão do governo local, e as organizações intergovernamentais e comunitárias chaves com as quais o governo local trabalha estreitamente recebam apoio para suprir suas necessidades de desenvolvimento e desafios.

Com base nas opiniões dos usuários da série inicial de capítulos e dos participantes do EGE temos ampliado bastante o escopo das responsabilidades de desenvolvimento institucional do conselho e

as competências requeridas para sua realização. Ofereceremos uma visão geral dos conceitos e das estratégias do desenvolvimento institucional e descreveremos uma variedade de ferramentas que podem ser usadas para assumir esta responsabilidade de liderança eleita.

Representação, liderança, dez competências, e muito, muito mais

O que temos esboçado como um desafio de aprendizado para você e outras autoridades locais eleitas deve parecer intimidante, mesmo para os líderes mais experientes do seu meio. E ainda há muito mais que você precisa saber e habilidades que você precisa adquirir para representar o povo local de todas as idades neste importante papel de liderança. Por exemplo, você precisa estar familiarizado com todas as leis, regras, regulamentos, ordenanças e ordens em vigor que descrevem os poderes e os deveres do seu cargo eleito. O conhecimento desses requisitos legais é a primeira prioridade ao se tratar de treinamento. Infelizmente, é aqui que muitas iniciativas de programas de treinamento de autoridades eleitas começam e param.

Além de conhecer seu papel e responsabilidade do ponto de vista legal e dominar as competências que apresentamos à sua consideração, você precisará se tornar um conhecedor de todos os procedimentos e regulamentos que regem sua autoridade de governo local. Isso inclui:

- O sistema de administração financeira e todos os mecanismos que foram implementados para garantir o bem-estar financeiro de seu governo local;
- Planejamento, procedimentos e regulamentos do uso da terra;
- Normas ambientais e mecanismos regulatórios que tenham sido promulgados para garantir o futuro dos seus recursos naturais;
- A condição das iniciativas de seu governo local para garantir abertura, transparência, inclusividade, responsabilidade, envolvimento de cidadãos locais e outros valiosos princípios que definem a boa governança, e
- Até que ponto seu governo local estabeleceu relacionamentos formais e informais com municípios vizinhos, governos vizinhos, organizações do terceiro setor como ONGs e organizações comunitárias, associações governamentais, o setor privado, sindicatos de trabalhadores e associações de funcionários, e outros.

Você pode facilmente sentir-se desestimulado pela quantidade de conhecimentos requeridos para desempenhar eficazmente o papel de autoridade local eleita. Felizmente, há maneiras de poupar tempo e energias quando se trata de melhorar suas competências como autoridade eleita.

Primeiro, priorize as coisas que você considera importante aprender.

Segundo, faça um esforço concentrado para aprender e aplicar as competências tratadas nestes materiais. Acreditamos que ficará surpreso ao ver que o domínio das competências tratadas nesta série enriquecerá sua experiência com líder local eleito. Além disso, economizará um tempo valioso ao desempenhar suas obrigações e responsabilidades de liderança eleita.

Por exemplo, aprender como tornar reuniões mais eficazes pode economizar muito tempo.

Finalmente, resistir à tentação de mergulhar nos detalhes administrativos das operações do governo local, a não ser que o tamanho do seu governo local seja tão pequeno que você não tenha outra opção.

O tamanho do seu governo local faz a diferença?

Antes de encerrar esta discussão introdutória, gostaríamos de mencionar duas preocupações que surgiram, muitos anos atrás, durante o teste de campo inicial desses materiais e que ainda são relevantes. O tamanho e a complexidade do seu governo local fazem alguma diferença em relação ao que você precisa saber sobre os papéis e competências de liderança eleita descritos? Ou esses fatores deveriam influenciar na maneira como deve conduzir-se o treinamento de líderes locais eleitos?

Primeiro, acreditamos que os papéis e as competências requeridos pela liderança local eleita são os mesmos independentemente do tamanho da sua jurisdição. A maneira como você os desempenha pode ser influenciada pelo tamanho e a complexidade do seu eleitorado. Porém, acreditamos que os conhecimentos e as habilidades, que você adquirirá através de um programa de treinamento intensivo baseado nestes materiais vão otimizar suas habilidades de liderança tanto no conselho quanto na comunidade.

A maneira que você e outros homens e mulheres eleitos para o governo local serão treinados em seus respectivos países não será imposta por nós. São decisões que devem ser tomadas por aqueles que organizam e conduzem o treinamento. Eles podem preferir organizar oficinas de capacitação para representantes de grandes cidades separadas das dirigidas a representantes de pequenas comunidades. Por outro lado, os líderes eleitos numa zona tanto com municípios grandes como pequenos podem pensar que se beneficiariam participando juntos das oficinas, independentemente do tamanho dos eleitorados que eles representem. Eles podem considerar o treinamento como uma maneira de tratar de problemas regionais que requerem entendimento e ação por parte de todos os municípios independentemente do tamanho.

A posição de representante eleito exige certas responsabilidades, independentemente do tamanho do seu eleitorado. A maneira como você aplica os conhecimentos e as habilidades associados às funções e competências brevemente descritas nesta introdução serão determinadas em grande medida pelos recursos que você tiver sob o seu controle e a magnitude dos desafios que você deverá enfrentar na qualidade de líder local eleito.

Uma conclusão introdutória

Esta *Introdução à Série Liderança Eleita Local* não foi apenas preparada para introduzir você a série, mas também para incentivá-lo a se reunir a um pequeno grupo de colegas eleitos para fazer uma importante viagem de descobrimentos. Uma viagem sistemática de descobrimento através dos papéis e das competências descritas nestes capítulos tornará seu serviço público como líder eleito mais fácil e desafiador. Você vai aprender a ser mais determinado, usar o poder mais criteriosamente, permitir que outros na sua comunidade assumam maiores responsabilidades, tornar-se um melhor comunicador, facilitar grandes reuniões, entender o que significa a formulação de políticas, negociar, engajar-se em financiamentos desafiantes, supervisionar atividades de desenvolvimento institucional de formas que você nunca pensou que fossem possíveis. Quando todas essas competências forem otimizadas através do treinamento, você será um melhor representante de todo o povo e um líder eleito, por excelência.

Pontos-chave

- ❑ Esta nova edição da Série Treinamento de Liderança Eleita Local está baseada em mais de uma década de êxito mundial e nas contribuições de muitos usuários perspicazes e competentes.
- ❑ O ambiente de trabalho da autoridade local eleita tornou-se cada vez mais complexo e desafiador ao longo da última década.
- ❑ Questões de sustentabilidade, diversidade, transparência, equidade, engajamento cívico e responsabilidade estão entre as muitas qualidades que os cidadãos esperam dos seus governos locais.
- ❑ Essas qualidades não apenas definem a eficácia da liderança local eleita, mas também representam os padrões pelos quais os cidadãos julgam suas autoridades públicas responsáveis.
- ❑ Esses materiais de treinamento estão baseados num extenso conjunto de pressupostos sobre seus papéis e responsabilidades como autoridades locais eleitas e como o treinamento pode ajudar você e os outros a se tornarem líderes comunitários mais eficazes.
- ❑ Os aspectos da diagramação, classificações e idiomas usados nesta série são diferentes dos da edição inicial. Se você não tem claro quais são, volte imediatamente à Página 11 para mais informações.
- ❑ Provérbios, metáforas, oportunidades de reflexão, e ferramentas de governança estão entre os recursos didáticos que você vai conhecer na sua viagem de descobrimento. A viagem será muito mais gratificante e divertida se você parar um momento para ponderar seu valor.

- ❑ Contrariamente a todos as classificações indicando que estes materiais didáticos são somente para autoridades locais eleitas, as oportunidades de usá-los de outras maneiras e com outros públicos estão limitadas somente pela sua imaginação.
- ❑ A série trata em capítulos separados os penúltimos papéis e responsabilidades de *representação* e *liderança* da autoridade eleita e as dez mais importantes competências requeridas para sua realização.
- ❑ Essas competências são: comunicação, facilitação, uso do poder, tomada de decisões, formulação de políticas, habilitação, negociação, financiamento, supervisão e desenvolvimento institucional.
- ❑ Até que ponto você desempenha bem esses papéis e competências determinará como você será julgado por aqueles que você serve, os cidadãos de sua comunidade.

NOTA: Muitas das ferramentas em cada um dos capítulos no Volume 4, bem como muitos dos exercícios de Reflexão deste volume (Volume 3), podem ser usados como ferramentas de trabalho para a formulação de políticas e de gestão em seu corpo de governo, sua organização de governo local e na sua comunidade. Portanto, cada um de vocês é incentivado a pensar em outras aplicações originais e criativas para fazer uso pleno dos materiais.

Exercício de reflexão

Para ajudar você a se preparar para esta importante oportunidade de aprendizado, sugerimos que preencha o seguinte questionário de *governança reflexiva*. O ajudará a avaliar até que ponto, atualmente, você realiza satisfatoriamente as varias competências, visto que elas se relacionam com seus papéis de representação e liderança na qualidade de autoridade local eleita.

Incluimos também outro questionário baseado em até que ponto um ou mais dos seus colegas mais próximos pensam que você desempenha bem cada uma das competências. Assim que você preencher a pesquisa de auto-avaliação de satisfação, entregue uma cópia do questionário *Outra Perspectiva no Desempenho das Minhas Competências* a um ou mais dos seus colegas e peça-lhes que avaliem o seu desempenho em cada uma dessas competências. Trata-se de uma maneira de verificar se a sua satisfação de até que ponto você está indo bem em cada uma das competências está de acordo com a percepção dos que tiveram a oportunidade de observar seu desempenho na qualidade de funcionário eleito.

Pesquisa de auto-avaliação de satisfação de desempenho em funções e competências

Nome:; Data:

Governo local:

Tarefa Um: Para cada uma das duas funções e dez competências de funcionário eleito local, providenciamos uma escala de cinco pontos para ajudá-lo a avaliar até que ponto você está satisfeito no desempenho da função ou usando a competência no seu desempenho como autoridade local eleita. Não há respostas científicas para estas perguntas, apenas sua opinião sincera sobre até que ponto você está satisfeito em usar cada uma dessas competências e habilidades.

No seguinte questionário:

1 = Muito insatisfeito com meu desempenho

2 = Um pouco insatisfeito

3 = Nem satisfeito nem insatisfeito

4 = Um pouco satisfeito

5 = Muito satisfeito

Marque o número que melhor ilustrar seu nível de satisfação ao usar as competências e cumprir os dois papéis.

1. Meu nível de satisfação ao usar minhas competências de Comunicação que implicam em dar e receber informações, idéias e impressões com precisão e discernimento é:

① ② ③ ④ ⑤

2. Meu nível de satisfação ao usar competências de Facilitação que implicam atividades tais como incentivar o esforço coletivo, ajudar os outros a resolverem problemas, assegurar que as reuniões do comitê sejam produtivas e administrar vários tipos de conflitos interpessoais e intergrupais é:

① ② ③ ④ ⑤

3. Meu nível de satisfação no Uso de Poder que implica usar minhas fontes de poder pessoais e relacionadas à posição para fazer com que as coisas sejam feitas é:

① ② ③ ④ ⑤

4. Meu nível de satisfação ao usar minhas competências de Tomada de Decisões que implicam em decidir como agirei quando houver uma opção ou uma escolha a ser determinada é:

① ② ③ ④ ⑤

5. Meu nível de satisfação ao usar minhas competências de Formulação de Políticas que implicam entender a necessidade de criar ou melhorar mandatos de corpos eleitos, analisando as conseqüências potenciais de atuar ou não no sentido de estabelecer esses mandatos, examinando alternativas e determinando estratégias de implementação que vão guiar ações presentes e futuras em benefício da comunidade é:

① ② ③ ④ ⑤

6. Meu nível de satisfação ao usar minhas competências de Habilitação que oferecem os cidadãos ONGs, centros urbanos, empresas privadas e outros para fazer com que as coisas sejam feitas é:

① ② ③ ④ ⑤

7. Meu nível de satisfação ao usar minhas competências de Negociação que implicam interação com outras pessoas ou partes que representem interesses e posições diferentes quando todos procuramos fazer melhor do que poderíamos mediante ações acordadas em conjunto é:

① ② ③ ④ ⑤

8. Meu nível de satisfação ao usar minhas competências de Financiamento que implicam tomar decisões sobre obter, alocar e gastar fundos públicos do meu governo local é:

① ② ③ ④ ⑤

9. Meu nível de satisfação ao usar minhas competências de Supervisão para assegurar que o corpo eleito e o pessoal do governo local estejam fazendo as coisas certas da maneira certa, com eficácia e eficiência é:

① ② ③ ④ ⑤

10. Meu nível de satisfação ao usar minhas competências de Desenvolvimento Institucional para garantir que o nosso conselho eleito como instituição, a organização e o pessoal do governo local e as principais organizações intergovernamentais e comunitárias com as quais o

governo local trabalha estreitamente recebam apoio nas suas necessidades de desenvolvimento e desafios é:

① ② ③ ④ ⑤

11. Meu nível de satisfação ao exercer minha função e responsabilidades de Representação representando os direitos e as obrigações de todos os cidadãos na jurisdição de nosso governo local é:

① ② ③ ④ ⑤

12. Meu nível de satisfação ao oferecer Liderança aos meus eleitores e à comunidade medida pelos resultados imediatos e as conseqüências em longo prazo do meu serviço público como funcionário eleito local é:

① ② ③ ④ ⑤

Tarefa Dois: Marque as notas individuais e anote aqui a nota total: ____.

Tarefa Três: Volte para as perguntas e leia-as novamente. Desta vez marque com um X o nível de satisfação que gostaria atingir em cada uma dessas competências e funções dentro dos próximos ____ meses. As diferenças em cada uma das notas, se houver, representam as metas de desenvolvimento profissional que você quer atingir no período de tempo que você indicou na última frase.

Tarefa Quatro: Marque as notas individuais X e anote aqui a nota total: ____.

Tarefa Cinco: Calcule a diferença entre as notas da Tarefa Dois e da Tarefa Quatro, e anote aqui a diferença: _____. Isto representa o seu Desafio de Desenvolvimento Profissional total para o período de tempo que você escolheu.

Tarefa Seis: Para cada uma das dez competências de liderança eleita e os dois principais papéis abaixo listados, anote a melhora numérica que você deseja alcançar dentro do tempo previsto. Esta nota é a diferença entre como você avaliou seu atual nível de satisfação e a meta que você fixou para melhorar sua competência em cada categoria. Depois de listar sua meta de desenvolvimento profissional, defina brevemente o que você planeja fazer para atingir essa meta. Poderia aprender um pouco mais sobre a competência para você entender melhor o que é requerido para executá-la ou desenvolver habilidades específicas que aumentarão sua competência nesta área, ou pedir a um colega que monitore o seu comportamento e lhe dê retorno.

Se você estiver satisfeito com o seu desempenho em qualquer uma das categorias ou não quiser considerá-la como uma prioridade de desenvolvimento profissional, pule-a e passe à seguinte.

- ❑ Competências de **Comunicação**: Minha meta de desenvolvimento profissional __ pontos
Para atingir esta meta dentro do prazo escolhido, eu:
.....
- ❑ Competências de **Facilitação**: Minha meta de desenvolvimento profissional __ pontos
Para atingir esta meta dentro do prazo escolhido, eu:
.....
- ❑ Competências de **Uso de Poder**: Minha meta de desenvolvimento profissional __ pontos
Para atingir esta meta dentro do prazo escolhido, eu:
.....
.....
- ❑ Competências de **Tomada de Decisões**: Minha meta de desenvolvimento profissional: __ pontos
Para atingir esta meta dentro do prazo escolhido, eu:
.....
.....
- ❑ Competências de **Formulação de Políticas**: Minha meta de desenvolvimento profissional: __ pontos
Para atingir esta meta dentro do prazo escolhido, eu:
.....
.....
- ❑ Competências de **Habilitação**: Minha meta de desenvolvimento profissional: __ pontos
Para atingir esta meta dentro do prazo escolhido, eu:
.....
.....
- ❑ Competências de **Negociação**: Minha meta de desenvolvimento profissional: __ pontos
Para atingir esta meta dentro do prazo escolhido, eu:
.....
.....
- ❑ Competências de **Financiamento**: Minha meta de desenvolvimento profissional : __ pontos
Para atingir esta meta dentro do prazo escolhido, eu:
.....
.....
- ❑ Competências de **Supervisão**: Minha meta de desenvolvimento profissional: __ pontos
Para atingir esta meta dentro do prazo escolhido, eu:
.....
.....
- ❑ Competências de **Desenvolvimento Institucional**: Minha meta de desenvolvimento profissional: __ pontos
Para atingir esta meta dentro do prazo escolhido, eu:

-

 Papel e responsabilidades da **Representação**: Minha meta de desenvolvimento profissional: ___ pontos
 Para atingir esta meta dentro do prazo escolhido, eu:

- Papel e responsabilidades da **Liderança**: Minha meta de desenvolvimento profissional: ___ pontos
 Para atingir esta meta dentro do prazo escolhido, eu:

Como mencionamos anteriormente, incluímos outro questionário de competências que incentivamos você a dar para um ou mais colegas próximos a fim de que eles possam expor suas percepções e julgamentos sobre até que ponto você está desempenhando bem em cada uma dessas competências e funções. Não hesite em fotocopiar quantos você precisar se você quiser obter outros pontos de vista sobre o seu desempenho como líder eleito.

Outro ponto de vista sobre meu desempenho nas competências

Este questionário foi criado para ajudar você a dar opiniões e sugestões construtivas sobre o desempenho de _____ no seu papel de autoridade eleita. O questionário está baseado nas dez competências específicas associadas ao desempenho de liderança local eleita e ao desempenho de dois papéis específicos baseados na aplicação das diversas competências.

Tarefa Um: Para cada um dos papéis e competências de autoridade local eleita, providenciamos uma escala de cinco pontos a fim de ajudá-lo a avaliar até que ponto você considera que o seu colega está desempenhando bem o papel ou usando sua competência na qualidade de autoridade local eleita.

Não há respostas científicas para estas perguntas, apenas a sua opinião sincera sobre até que ponto essa pessoa desempenha bem essas competências e funções. Suas avaliações imparciais e justas serão úteis para seu colega em seus esforços para implementar um plano de desenvolvimento profissional no futuro. Obrigado.

No seguinte questionário:

1 = Não posso avaliar o seu desempenho

2 = O desempenho nessa área é fraco

3 = O desempenho é regular

4 = O desempenho é bom

5 = O desempenho é excelente

Marque o número que melhor ilustrar sua avaliação do desempenho do seu colega em cada uma das áreas de competências e funções.

1. Minha avaliação do desempenho do meu colega ao usar as competências de Comunicação que implicam em dar e receber informações, idéias, e impressões com precisão e discernimento é:

① ② ③ ④ ⑤

2. Minha avaliação do desempenho do meu colega ao usar as competências de Facilitação que implicam atividades tais como incentivar o esforço coletivo, ajudar os outros a resolver problemas, assegurar que as reuniões do comitê sejam produtivas e administrar vários tipos de conflitos interpessoais e intergrupais é:

① ② ③ ④ ⑤

3. Minha avaliação do desempenho do meu colega no Uso de Poder que implica usar fontes de poder pessoais e relacionadas à posição para fazer com que as coisas sejam feitas é:

① ② ③ ④ ⑤

4. Minha avaliação do desempenho do meu colega no uso das competências de Tomada de Decisões que implicam decidir como agir quando houver uma opção ou uma escolha a ser determinada é:

① ② ③ ④ ⑤

5. Minha avaliação do desempenho do meu colega no uso das competências de Formulação de Políticas que implicam entender a necessidade de criar ou melhorar mandatos de corpos eleitos, analisando as conseqüências potenciais de atuar ou não atuar para estabelecer esses mandatos, examinando alternativas e determinando estratégias de implementação que vão guiar ações presentes e futuras em benefício da comunidade é:

① ② ③ ④ ⑤

6. Minha avaliação do desempenho do meu colega no uso das competências de Habilitação que oferecem os meios aos cidadãos ONGs, bairros, empresas privadas e outros para fazer com que as coisas sejam feitas é:

① ② ③ ④ ⑤

7. Minha avaliação do desempenho do meu colega no uso das competências de Negociação que implicam interação com outras pessoas ou partes que representam interesses e posições diferentes quando todos procuram fazer melhor do que poderiam mediante ações acordadas em conjunto é:

① ② ③ ④ ⑤

8. Minha avaliação do desempenho do meu colega no uso das competências de Financiamento que implicam tomar decisões sobre obter, alocar e gastar fundos públicos do governo local é:

① ② ③ ④ ⑤

9. Minha avaliação do desempenho do meu colega no uso das competências de Supervisão para assegurar que o corpo eleito e o alto escalão do governo local estejam fazendo as coisas certas de maneira certa, com eficácia e eficiência é:

① ② ③ ④ ⑤

10. Minha avaliação do desempenho do meu colega no uso das competências de Desenvolvimento Institucional para garantir que o seu conselho eleito, como instituição; a organização e o pessoal do governo local; e as principais organizações intergovernamentais e comunitárias com as quais o governo local trabalha estreitamente recebam apoio nas suas necessidades de desenvolvimento e desafios é:

① ② ③ ④ ⑤

11. Minha avaliação do desempenho do meu colega ao assumir funções e responsabilidades de Representação, ou seja, ao representar os direitos e as obrigações de todos os cidadãos na jurisdição do seu governo local é:

① ② ③ ④ ⑤

12. Minha avaliação do desempenho do meu colega ao oferecer Liderança total aos seus eleitores e à comunidade medida pelos resultados imediatos e as consequências a longo prazo do serviço público como autoridade local eleita é:

① ② ③ ④ ⑤

Tarefa Dois: Marque as notas individuais e anote aqui a nota total: ____.

Tarefa Três: Para cada afirmação que você deu nota para o desempenho da pessoa como Regular ou Fraco, identifique essa competência ou papel no espaço seguinte e ofereça algumas idéias sobre o que o seu colega poderia fazer para melhorar seu desempenho como autoridade eleita. Não hesite um usar mais papel se precisar.

Capítulo 2: Papel e Competência de Representação

Introdução

Se não for dada a devida atenção às mulheres, estamos decididas a fomentar uma rebelião, e não nos sentiremos obrigadas a cumprir as leis nas quais não tivermos voz nem representação.

**Abigail Adams,
em uma carta a seu esposo John Adams,
2.º presidente dos Estados Unidos da América
31 de março de 1776**

Gostariamos de dizer algumas palavras sobre a relevância dessa citação. Abigail Adams foi uma impetuosa conspiradora, juntamente com seu marido e outros, na luta pela independência das colônias americanas contra os britânicos, na segunda metade do século XVIII. Seu marido, juntamente com um pequeno grupo de homens de destaque em sua época, estava na Filadélfia redigindo a Declaração da Independência. Apesar de seu fervoroso apelo em favor das mulheres naquela época crítica, as mulheres nos Estados Unidos não adquiriram o direito de votar até o início do século XX.

Na mesma carta, ela escreveu: “Evitem conceder poder ilimitado aos maridos. Lembrem que todos os homens seriam tiranos se pudessem.” Uma declaração dura, porém profética se pensarmos bem. Se pensarmos em relação às questões de representação, ela poderia estar falando em nome da maioria das mulheres. Enquanto vocês lêem este capítulo, considerem a forma como as mulheres são representadas tanto no processo político de seu governo local como pelo seu processo de governo. A propósito, a carreira de John Adams não foi prejudicada pelo fato de sua esposa ser uma ativista feminista. Ele se tornou o segundo presidente do recém-constituído Estados Unidos da América.

Exercício de reflexão

Melhor ainda, pare um instante e anote algumas reflexões sobre o grau de representatividade de seu governo local. Até que ponto seu corpo eleito é representativo de toda a população que seu governo local abrange, em termos de gênero, raça, origem étnica, idade, incapacidade, situação econômica, geografia e outras considerações fundamentais? Pense sobre os vários conselhos, comissões e outros corpos de cidadãos que seu conselho eleito criou ao longo dos anos para ajudá-lo a governar de forma mais eficaz. Em que medida são representativos dos diferentes segmentos de sua comunidade?

No espaço abaixo, registre suas idéias sobre a falta de representatividade que pode existir em seu corpo eleito e nos conselhos e comissões oficiais de cidadãos que servem seu governo local.

.....
.....
.....
.....

A representação não é exatamente a presença de pessoas que representam diversas subpopulações na jurisdição de seu governo local. A representação também é uma medida de até que ponto as diversas subpopulações estão bem representadas nas decisões de seu corpo eleito; na distribuição de recursos públicos; nos programas e serviços prestados por seu governo; nas categorias dos funcionários de seu governo, e outras maneiras como você pode avaliar a representatividade. Para todas essas medidas da representatividade e para outras que você considere importantes, classifique o desempenho de seu governo local.

- A = Excelente
- B = Bom
- C = Médio
- D = Precisamos convocar uma reunião especial de nosso corpo eleito para discutir isto e tomar medidas para melhorar nosso desempenho representativo.

.....
.....
.....
.....

Representação: É seu papel mais importante e mais difícil

A representação é a verdadeira essência da autogovernança local, da democracia e da liderança eleita. Também é o aspecto mais problemático, difícil e desafiador de suas funções enquanto autoridade eleita. Infelizmente, a representação como princípio operacional básico e expectativa associada à autogovernança local é com muita freqüência prejudicada por interesses especiais, tendências pessoais perante o mundo que nos rodeia e, em certas ocasiões, ganância pessoal ou de um grupo.

A forma como você concilia os interesses de todos os cidadãos de seu governo local - homens e mulheres, jovens e velhos, ricos e pobres, com aqueles que

- vivem na mesma comunidade que você;
- foram responsáveis por você ter sido eleito;
- pertencem ao mesmo partido político;

- ❑ compartilham muitos dos seus vínculos sociais e econômicos; e,
- ❑ em muitos casos, ajudaram a financiar sua campanha.

Essas são opções difíceis, críticas e fundamentais que você, em sua qualidade de autoridade eleita, confronta de forma constante. Seu papel e suas responsabilidades de representação são fundamentais para determinar até que ponto seu governo local é eficaz, inclusivo, aberto, responsável e digno de confiança no que diz respeito ao relacionamento com todos seus cidadãos.

Na maioria dos governos eleitos democraticamente há mecanismos legais, tais como eleições periódicas, recursos jurídicos para casos de ostensiva falta de representação, e diferentes tipos de pressões políticas para fomentar e garantir a representação de todos os cidadãos. Porém, não falaremos muito sobre estes mecanismos neste capítulo. Em vez disso, seguiremos um caminho mais seguro nesta discussão sobre *representação* e a trataremos como um princípio, um valor e uma competência que definirão sua carreira e trabalho enquanto líder eleito.

A arte da liderança é agir como representante de um eleitorado muito maior do que aquele que votou em você.

Sir Peter Parker,
ex-presidente da empresa ferroviária British Rail

O que queremos dizer com representação?

Você e os seus colegas eleitos são responsáveis pela função representativa de seu governo local. Enquanto homens e mulheres eleitos para seus cargos, vocês falam por seus cidadãos e tomam decisões em nome deles. James Svara, um cientista político que dedicou grande parte de sua carreira procurando entender os processos de governança local e ajudando os outros a desempenhá-la de maneira mais admirável, apresenta algumas considerações importantes sobre a função representativa. De acordo com ele, é importante distinguir entre as funções legislativas de *delegado* e de *membro do governo*.

Enquanto delegados, os representantes eleitos tentam expressar o mais claramente possível as opiniões dos seus eleitores e procuram ser guiados por eles na tomada de decisões. Enquanto membros do governo, os representantes eleitos atuam levando em conta os interesses da comunidade como um todo e usam seu discernimento para fazer o que consideram que seja o melhor para seus eleitores, estejam eles de acordo ou não.⁹

9 Svara, James H., *Official Leadership in the City*, (Nova Iorque: Oxford University Press, 1990.), Pág. 126.

Como aponta Svava, a função de *delegado* depende de uma estreita interação com seus eleitores e de honestidade, e da clareza e consistência dessa interação. Também depende de como você, na qualidade de delegado, ou autoridade eleita, define seu eleitorado. Se você tem uma forte tendência e compromisso com um grupo especial de interesse, por exemplo, as grandes empresas, os idosos, um determinado bairro ou algum outro grupo identificável, isso certamente aumentará a probabilidade de você assumir sua responsabilidade de representação como *delegado*.

Quando você leva em consideração as necessidades de toda a comunidade local ou do governo local e decide o que você considera ser a melhor ação baseada em seu discernimento, experiência e convicções, mesmo quando pensa que seus eleitores podem não concordar, você está desempenhando sua função de representantes na qualidade de *membro do governo*. Svava também destaca que muitos líderes eleitos combinam os dois tipos de representação. Ele os chama de políticos. Pensamos que a maioria das autoridades eleitas são políticos.

Democracia representativa e participativa

É necessário fazer outra distinção antes de iniciarmos uma discussão profunda sobre o que sua função e competência de representação implicam. Ocasionalmente, você escutará o termo “democracia participativa”, bem como outros termos usados para definir o processo de governo. A democracia representativa é uma forma de democracia na qual os eleitores escolhem representantes para atuar em seu benefício. Supõe também que esses representantes têm autoridade suficiente para tomar a iniciativa diante de novas circunstâncias. Pressupomos que você, enquanto *representante* eleito, desempenha tanto o papel de delegado quanto o de membro do governo, segundo a definição de James Svava.

O processo da democracia representativa apresenta alguns desafios inerentes aos cidadãos os quais são supostamente representados por este tipo de governo. Se as eleições são baseadas em interesses políticos partidários ou, em outras palavras, se os representantes são eleitos para representar diversos partidos ou organizações políticas, os cidadãos que apóiam os candidatos não eleitos podem ficar sem representação. Para esses cidadãos, cujos candidatos perderam a última eleição, parecerá que falta muito tempo até a próxima. O outro desafio da democracia representativa é quando aqueles que são eleitos decidem que têm o mandato para agir sem consultar seus eleitores.

A democracia representativa surgiu por motivos práticos. Na medida em que as populações crescem e a governança se torna mais complicada, é ilusório pensar que todos poderão se reunir em baixo de uma árvore a fim de tomar as decisões necessárias para manter um governo viável. Portanto, a *democracia direta*, tal como a que os antigos atenienses gostavam de fazer

os outros acreditarem que praticavam, virou uma teoria de pouco mérito. Há mais de dois séculos os cidadãos de Atenas participavam diretamente de seu governo. Contudo, apenas uma pequena elite masculina estava envolvida. O que já diz muito a respeito da equidade e inclusividade nos termos da democracia ateniense.

Como dissemos, o componente de representação da maioria das instituições democráticas pode ser inibido por políticos e representantes partidários que pensam que precisam consultar os cidadãos apenas na hora do voto. Embora saibamos que as autoridades eleitas que usam esta série jamais poderiam ser acusadas de tal comportamento não representativo, desejamos alertá-los que há outras que poderiam sentir-se inclinadas a agir dessa forma.

Essas falhas na democracia representativa geraram um movimento de defesa mundial que visa garantir que a democracia representativa seja também uma democracia participativa. A Wikipedia, enciclopédia livre, define a democracia participativa como um termo amplo que abrange muitos tipos de tomada de decisões consultivas em uma democracia. Variações sobre esse tema incluem: democracia antecipatória, consensual, deliberativa, não partidária, de base, e direta.

Infelizmente, a democracia representativa não é sempre considerada participativa, particularmente por aqueles que acreditam num maior apoio entre governantes e governados. Esta série de oportunidades de aprendizado está dedicada à noção de que a *democracia representativa* deveria ser sinônimo de *democracia participativa*. Lembrem-se disso enquanto nos aprofundamos nas questões relacionadas à função e competência de representação.

Exercício de reflexão

Antes de ir adiante com as atividades específicas que definem uma democracia representativa em ação, dedique um momento a refletir sobre os aspectos participativos de sua forma representativa de governança. Até que ponto a participação dos cidadãos de diferentes níveis de renda e diferentes grupos étnicos ou raciais está disseminada em seu processo governamental em épocas não eleitorais? O que você e seus colegas eleitos poderiam fazer para que sua democracia representativa seja mais participativa?

.....
.....
.....
.....

A representação em ação

A representação inclui vários tipos específicos de atividades que, por sua vez, ajudam a determinar a forma como as autoridades eleitas desempenham as responsabilidades deste papel.

- ❑ **A primeira atividade é o desenvolvimento e a imposição das políticas do governo local.** Por exemplo, enquanto autoridade eleita, você pode assumir uma postura nítida de *delegado* em relação ao desenvolvimento econômico, favorecendo eleitores empresariais em detrimento das preocupações dos ambientalistas. Ou, atuando em qualidade de *membro do governo*, você pode promover uma legislação antidiscriminatória que garanta tratamento justo e equitativo a todos os cidadãos de sua comunidade, independentemente de gênero, raça, religião ou situação econômica.
- ❑ A competência de formulação de políticas, analisada no Capítulo 7, foi descrita de modo a ajudá-los a lidar melhor com este aspecto de sua função representativa.
- ❑ **A segunda atividade de representação envolve a alocação dos bens e serviços públicos.** Por exemplo, contratos públicos podem ser outorgados a determinadas empresas ou grupos de sua comunidade, com base no apoio dado a certas autoridades eleitas. Nestes casos, é mais provável que as autoridades eleitas estejam desempenhando o papel de *delegados*. Ou, você decide a localização de instalações públicas, tais como escolas ou postos de saúde, com base nas necessidades comprovadas e documentadas, sem levar em consideração a aprovação de certos eleitores. Neste caso, segundo o modelo de representação de Svava, você estaria desempenhando o papel de *membro do governo*. Se um contrato é concedido ao maior contribuinte do partido político, que controla seu corpo eleito nesse momento, e essa concessão está baseada em provas sólidas da necessidade de instalação e na demonstração da capacidade e reputação do contribuinte, Svava diria que seu corpo eleito está aplicando o modo político de representação. Entre as competências das lideranças eleitas que podem ajudá-lo nas respostas representativa à alocação de verbas escassas são: *tomada de decisões* (Capítulo 6); *financiamento* (Capítulo 10); *uso do poder* (Capítulo 5), e *negociação* (Capítulo 9).
- ❑ A representação envolve, muitas vezes, intervir no sistema de governo local para auxiliar grupos ou pessoas a interagir com o alto escalão do governo local e com os prestadores de serviços públicos. Pode ser que você e seus colegas eleitos, em qualidade de *delegados*, estejam inclinados a garantir que seus eleitores recebam mais do que sua parte equitativa dos serviços oferecidos. Os *membros do governo*, por outro lado, lutam para assegurar que todos os cidadãos estejam representados equitativamente no acesso ao alto escalão do governo local e aos recursos. As competências das lideranças eleitas que o ajudará a obter maior sucesso nesse tipo de situações representativas são as de: *comunicação* (Capítulo 3); *supervisão* (Capítulo 11) e *desenvolvimento institucional* (Capítulo 12).
- ❑ Por último, a representação implica o diálogo permanente com todos os constituintes de sua comunidade. Isso pode incluir grupos de interesses especiais, organizações não governamentais (ONGs),

organizações comunitárias, aquelas parcelas de sua comunidade que carecem de recursos para mobilizar suas vozes coletivas e para que sejam ouvidas, grupos religiosos ou étnicos, afiliados a seu partido político, se for o caso, interesses e recursos do setor privado, e, evidentemente, homens e mulheres individuais. As competências individuais e coletivas das lideranças eleitas que os ajudarão nesses diálogos multifacetados são as de: *comunicação e negociação*, já mencionadas, e as competências de usos múltiplos de *facilitação* (Capítulo 4) e *habilitação* (Capítulo 8).

Talvez seja surpreendente, mas o desempenho de suas funções e responsabilidades de *representação* envolve todas as competências incluídas nesta série. Por exemplo, você pode estar se perguntando: “Que relação pode haver entre *desenvolvimento institucional* e *representação*?” Muita, se pensarmos bem. Os funcionários de seu governo local podem não ter o nível de conhecimento, perspicácia, habilidade e atitude necessários para atuar na qualidade de membro do governo na representação de todos os cidadãos. A competência de desenvolvimento institucional o ajudará a compreender a forma de ajudar a fortalecer os sistemas de gestão e prestação de serviços de seu governo local. A representação não é sua responsabilidade exclusiva, enquanto autoridade eleita, ainda que você seja o *representante* eleito dos cidadãos.

Contar com uma mão de obra bem informada e treinada é também fator-chave das responsabilidades de representação de seu governo local. Um plano de desenvolvimento institucional, bem pensado e embasado, do governo local pode:

- ❑ auxiliar os funcionários a compreender a importância de prestar serviços em função de critérios como equidade e necessidades humanas,
- ❑ desenvolver suas habilidades de comunicação e facilitação para ajudá-los a interagir de forma mais eficaz com os cidadãos e grupos organizados da comunidade, e
- ❑ desenvolver os recursos necessários para prestar serviços de maneira equitativa, eficaz e inclusiva.

Todas as competências incluídas nesta série se destinam a ajudá-lo a desempenhar seus dois papéis mais importantes enquanto autoridade eleita local: representação e liderança. Porém, suas realizações e sucesso no desempenho dessas funções e responsabilidades também dependem da qualidade e do desempenho de seu alto escalão e funcionários. É por isso que o desenvolvimento institucional é tão importante e a razão pela qual este material de treinamento pode também ser útil para ajudar as autoridades nomeadas e funcionários a colaborarem com você no cumprimento de suas funções representativas.

Representação: A base de seu legado

Pensar em um bom legado tem um raro encanto.

Miguel de Cervantes,
escritor espanhol do século XVI

John Gardner, respeitado servidor público durante muito tempo, nos ajuda a entender a complexidade e importância da função representativa. Oferece-nos também algumas dicas sobre como você, enquanto autoridade eleita, pode lidar com essa complexidade.

Tomamos a liberdade de ajustar um pouco as palavras de Gardner na seguinte citação, a fim de pôr o foco nas lideranças eleitas e no desafio da representação.

Os líderes eleitos eficazes lidam não só com as decisões explícitas sobre a aprovação do orçamento ou anúncio de uma política, mas também com um mundo, em parte consciente e em parte encoberto, de necessidades e esperanças, ideais e símbolos. Eles servem de modelo; simbolizam a unidade e identidade de seu governo local; eles contam novamente as histórias que contêm significados compartilhados. Seu exemplo tem um impacto imenso. Eles transmitem mensagens aos seus cidadãos sobre os assuntos que você está prestando atenção, a forma como você lida com incidentes críticos, a correspondência entre suas palavras e atos, e o tom ético de seu comportamento.¹⁰

Essa mensagem edificante fala não só das decisões representativas que você e seus colegas eleitos tomam hoje, mas também do legado que deixarão para as próximas gerações de autoridades eleitas locais. As decisões que você toma também transmitem mensagens importantes a seus eleitores, os cidadãos de sua comunidade. Embora nem todos os cidadãos venham a gostar de algumas das decisões que você tome, enquanto seu representante eleito, será mais fácil que eles as aceitem se estiverem baseadas em princípios e no mais amplo bem comum da comunidade.

Um dos autores teve oportunidade de retornar a uma pequena cidade onde na qual tinha desempenhado o cargo de diretor de serviços públicos muitas décadas antes. Em uma entrevista com o jovem prefeito dessa comunidade, o prefeito falou da qualidade das lideranças eleitas que a comunidade tinha tido há mais de trinta anos e as decisões críticas que seus predecessores no cargo tinham tomado durante seu mandato a serviço da comunidade. Ele lembrou que algumas das importantes decisões que eles tomaram se opunham a muitas das demandas de interesses especiais impostas às autoridades eleitas naquela época. Em retrospecto, aquelas decisões resultaram em benefícios de longo prazo para a comunidade.

Tinham estabelecido um processo de diálogo com suas autoridades eleitas congêneres dos cinco governos locais vizinhos, apesar das relações entre

¹⁰ Gardner, John, *On Leadership*, (Nova Iorque: The Free press, 1990) Pág. 29.

eles serem problemáticas naquele momento. Agora, trinta anos depois, as autoridades eleitas desses seis governos locais continuam com suas iniciativas conjuntas de liderança e atualmente operam uma variedade de programas e instalações conjuntas que beneficiam a todos os cidadãos da região. Como o prefeito lembrou, naquela época, suas decisões estavam claramente distantes do que muitos cidadãos pensavam ser o melhor interesse da cidade. Entretanto, essas decisões se tornaram lendárias na região e servem de modelo à tomada de decisões das autoridades eleitas atuais.

Aquelas autoridades eleitas, no papel de membros do governo, puseram seu juízo e coragem a serviço do que pensavam que fosse o melhor, não só para seu próprio governo local e seus cidadãos, mas para os governos e os cidadãos da ampla comunidade.

Suas ações simbolizaram o “mundo em parte consciente e em parte encoberto de necessidades e esperanças, ideais e símbolos” a que Gardner se refere nas suas considerações sobre a liderança. Também lembram um comentário que Edmund Burke, orador e homem de estado britânico do século XVIII, fez durante um discurso aos eleitores da cidade de Bristol em novembro de 1774.

“Seu representante deve a vocês não só seu empenho,” Burke aconselhou, “mas seu juízo; e ele trai vocês em vez de lhes servir, caso o sacrifique em prol das suas opiniões”.

Segundo Svava, o que Burke estava dizendo aos cidadãos de Bristol era que deviam esperar que seus representantes eleitos não fossem apenas seus *delegados*, mas também agissem corajosamente como *membros do governo*, em prol do melhor para sua comunidade. Você, enquanto representante eleito de seus eleitores, pode muitas vezes ter uma visão mais abrangente. Sua base de informações e experiências lhe dará uma vantagem única para tomar decisões na qualidade de *membro do governo*. Ao tomar decisões na qualidade de *membro do governo* em nome de todos seus cidadãos, você está demonstrando qualidades de liderança, que é o que define a representação.

Porque a representação pode ser tão difícil

Os problemas de representação que você enfrenta são, pelo menos, triplos. **Primeiro, existem demandas conflitantes entre suas opiniões e suas decisões.** É difícil e quase impossível, muitas vezes, balancear os benefícios e responsabilidades, que recairão sobre você e a comunidade, como resultado da tomada de uma decisão em lugar de outra, ou uma decisão em relação a muitas outras. Ainda mais, muitas dessas demandas conflitantes terão suas próprias etiquetas do preço político. Caso a decisão não lhe custe a reputação e a próxima eleição, seus adversários políticos irão cuidar de que retaliação

seja feita. Demandas conflitantes oferecem, de diversas maneiras, a oportunidade de elevar-se acima da média e tomar decisões em prol do bem comum, não de interesses adquiridos. Afinal, você corre o risco de levar uma surra de alguém, não importa o que faça.

Em segundo lugar, com frequência há pressões pluralistas que colocam você não só em direções opostas, mas em inúmeros pontos ao redor da bússola política. Essas pressões de muitas cabeças tornam quase impossível que um corpo coletivo de tomada de decisões, tal como um conselho urbano, alcance uma decisão que assegure que o governo local e seu alto escalão realizem uma implementação tranqüila. Ainda que vocês cheguem a uma decisão sobre uma questão na qual há interesses especiais em conflito, pode ser difícil que sua organização municipal a implemente de forma eficaz. Uma política que é quase impossível de ser implementada é uma vitória vazia para os formuladores de políticas. Nesses casos, é prudente voltar à prancheta ou esperar até que o momento seja mais favorável para todos os envolvidos.

Afinal, vivemos em um mundo onde ninguém está “encarregado”. Ninguém está “encarregado” desses problemas públicos que tem uma tendência a galopar através de fronteiras geográficas e geopolíticas como uma manada de antílopes selvagens. John Bryson e Barbara Crosby, autores do livro *Leadership for the Common Good* explicam o porquê:

Nenhuma organização ou instituição está em posição de encontrar e implementar soluções dos problemas que confrontamos enquanto sociedade. Ninguém está “encarregado” quando se trata de ajudar os filhos do crack, os sem-teto, os dependentes químicos, os enfermos e os sem voz. Ninguém sozinho pode reduzir a criminalidade, revitalizar uma cidade pequena ou o centro economicamente devastado de uma cidade, diminuir déficits governamentais ou reverter danos ambientais. A fim de reunir a legitimidade, poder, autoridade e conhecimentos necessários para resolver qualquer problema importante, as organizações e instituições devem juntar forças em um mundo de “poder compartilhado”. Nesse mundo, as organizações e instituições com objetivos comuns devem também partilhar parcialmente os recursos e a autoridade para atingir suas metas coletivas.¹¹

Bryson e Crosby definem o poder compartilhado como capacidades conjuntas, exercidas em interação entre os agentes, para alcançar seus objetivos individuais e conjuntos.¹²

Se considerarmos que você opera em um ambiente formado por eleitores com demandas conflitantes, pressões pluralistas e, virtualmente, ninguém encarregado, é difícil de imaginar como você poderá desempenhar suas funções representativas com alguma eficácia. Coragem! Há uma luz no fim desse túnel escuro e agourento.

11 Bryson, John e Barbara Crosby, *Leadership for the Common Good*. (São Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1992.) Pág. 4.

12 Bryson, John and Barbara Crosby, Pág.13

As boas novas: a representação não é um processo de mão única

É impossível bater palmas com uma mão só.

Provérbio chinês

A representação sugere que o fluxo de informações, serviços, bens e qualquer outra coisa que os representantes do povo no governo possam oferecer às diversas comunidades que o compõem, movimenta-se em um único sentido. Embora esse possa ser o caso em algumas formas autoritárias de governo, não é o caso em um processo de governo local autônomo em bom funcionamento. O governo local que trabalha melhor é aquele que conta com um fluxo constante de informações, idéias e recursos que se movimenta em todas as direções, não só da elite *governante* às massas *governadas*.

Para compreender melhor a importância e a vitalidade da representação desenvolvida em parceria entre as autoridades eleitas locais, suas organizações operacionais e seus constituintes, desejamos retornar àqueles princípios geralmente aceitos de boa governança analisados na introdução desta série. Ao considerar esses princípios a partir da perspectiva da *representação*, é útil ter dois importantes fatores em mente:

1. Sua eficácia, enquanto homens e mulheres eleitos, para desempenhar seus papéis e responsabilidades representativas depende, em grande medida, do desejo e capacidade da organização e do alto escalão de seu governo local de atender as necessidades e interesses dos eleitores.
2. Seus eleitores são uma combinação muito diversificada e eclética de pessoas e instituições. Entre elas se encontram pessoas comuns muitas vezes não organizadas e, portanto, sub-representadas; grupos de interesses especiais que perpassam todo o espectro das empresas privadas, instituições étnicas e religiosas, organizações não governamentais e comunitárias, e outras instituições públicas de dentro e fora de sua jurisdição política.

Exercício de reflexão

Este é um bom momento para fazer uma pausa e refletir sobre com quem você, na qualidade de autoridade eleita, interage. Dedique uns poucos momentos a listar as pessoas e grupos com quem você mantém, com mais frequência, discussões relacionadas a suas responsabilidades de autoridade eleita.

.....
.....
.....
.....

Que representatividade tem do total de cidadãos que seu governo local abrange?

.....

.....

.....

.....

O que você poderia fazer para aprofundar e expandir sua representatividade?

.....

.....

.....

.....

Que grau de eficácia você acha que as autoridades nomeadas e o alto escalão do governo local têm no cumprimento de suas funções e responsabilidades de representação?

.....

.....

.....

O que poderia ser feito para aumentar suas competências e desempenho relacionados com a representação?

.....

.....

.....

.....

Boa governança e representação

Criamos o caminho ao andar.

Lema da cooperativa espanhola Mondragon

Revisemos alguns dos princípios aceitos de boa governança da perspectiva da *representação*.

- ❑ **Engajamento cívico**, cidadania e participação: Não fique confuso pela variedade de classificações usadas para descrever o fenômeno da autogovernança nos dias de hoje. Seja qual for a classificação, estamos falando sobre a participação ativa de pessoas; grupos de cidadãos; outras instituições públicas; organizações privadas, não governamentais e comunitárias, e coalizões de parceiros dispostos a agir no processo de governo. A participação e o engajamento desse grupo de cidadãos, grupos e instituições são fundamentais para uma representação eficaz. Isso é o que faz com que o processo

de representação seja multidireccional e não se movimente em um único sentido. Retomaremos este princípio mais tarde, ao discutir as estratégias de representação.

- ❑ **Respeito à lei e ao estado de direito.** A representação que ignora esse princípio é, talvez, a maior ameaça à integridade de seu governo local e à sua sobrevivência de longo prazo. Referimo-nos à corrupção, desde o suborno de autoridades eleitas e nomeadas, até “molhar a mão” do fiscal de obra. A corrupção, mais que qualquer outro fator, mina o princípio e a prática da representação eletiva. Quando a representação chega ao mais alto subornador, a autogovernança democrática não existe mais.

Felizmente, cresce cada vez mais a consciência da natureza corrosiva da corrupção, e autoridades públicas e cidadãos estão mobilizando-se para combatê-la em todos os níveis de governo. A representação é dependente do ato de governar pelo Estado de direito.

- ❑ **Eqüidade e inclusividade.** A negação ou negligência desses princípios de boa governança tornam a representação uma paródia. Não obstante, há boas notícias. Os líderes eleitos locais, e aqueles que administram seus programas e serviços públicos, estão cada vez mais conscientes e vigilantes da importância de garantir acesso eqüitativo ao processo de tomada de decisões e de atender as necessidades básicas da vida comunitária de todos seus cidadãos. Enquanto autoridades eleitas locais, vocês precisam fazer regularmente, a si mesmos e a seus colegas, as seguintes perguntas:
 - Estamos fazendo tudo o que podemos para garantir que todos os cidadãos, ricos e pobres, sejam tratados de forma justa e eqüitativa?
 - Estamos discriminando de alguma forma algum segmento de nossa comunidade nas políticas que instituímos ou nos programas e serviços que prestamos?
 - Todos os cidadãos têm total e livre acesso ao processo de tomada de decisões de nosso governo local

Essas questões, evidentemente, adotam apenas um ponto de vista vertical, de cima para baixo, meio paternalista, das autoridades eleitas e sua função representativa. Reconhecendo que a representação é um empreendimento recíproco, quais seriam os benefícios, de baixo para cima, da eqüidade e inclusividade para as autoridades eleitas e o governo local enquanto instituição? Essas qualidades de governo, quando praticadas, asseguram um rico fluxo de informações, idéias e percepções de todos os cidadãos sobre suas necessidades e aspirações. E, o que é ainda mais importante, elas revelam os cidadãos como recursos e parceiros potenciais na administração e operação de seu governo local.

- ❑ **Transparência e responsabilidade.** Enquanto cidadãos é difícil avaliar se estamos sendo representados de forma justa e eqüitativa quando não temos acesso às informações públicas, quando não sa-

¹³ Senge, Peter, Charlotte Roberts, Richard B. Ross, Bryan J. Smith, and Art Kleiner, *The Fifth Discipline Fieldbook: Strategies and Tools for Building a Learning Organization*. (New York: Doubleday Publishing, 1994.) pp.256-7.

bemos quais decisões estão sendo tomadas, e quando não podemos responsabilizar nossas autoridades eleitas ou nomeadas pelos seus atos. A representação prospera em meio à transparência e responsabilidade, desde que esses valores e estratégias fluam nos dois sentidos das relações entre cidadãos e lideranças eleitas.

- **Eficácia e eficiência.** Você deve estar se perguntado: “O que esses dois princípios têm a ver com a representação?” Eles têm muito a ver. Vejamos se podemos explicar a razão disso.
 - *Eficácia* implica “fazer as coisas certas”, enquanto governo local, e fazer as coisas certas é fundamental para a representação. Por exemplo, se na sua comunidade há crianças de rua e você desenvolveu programas para garantir-lhes segurança, oportunidades de educação alternativa e um bem-estar razoável, seu governo local é *eficaz*.
 - *Eficiência* implica “fazer as coisas do modo correto”. Se seu governo local subcontratou alguns desses serviços com uma ONG local especializada no trabalho com crianças, com menores custos e melhor nível dos serviços, do que seu governo local poderia fornecer através de seus próprios funcionários, então, seu governo local é *eficiente*.

Embora a eficácia e a eficiência estejam muitas vezes associadas a práticas gerenciais, definem a qualidade de grande parte do que você faz, enquanto autoridade eleita, no desempenho de suas funções de representação. E levam adiante a importante papel da organização e dos funcionários de seu governo local no que diz respeito à representação.

Outro princípio de boa governança que ainda não mencionamos é o que a Campanha Mundial da UN-Habitat pela Governança Urbana chama *subsidiariedade*. Em termos operacionais, significa a devolução de autoridade e recursos ao nível adequado mais próximo, consistente com a prestação de serviços de forma eficiente e com a melhor relação custo-benefício. Do ponto de vista gerencial, subsidiariedade é delegação, que é muito mais fácil de explicar e de escrever. Discutiremos mais adiante algumas formas interessantes de praticar a “subsidiariedade”, mas, agora, vejamos a maneira como se encaixa nas funções representativas das lideranças eleitas.

Um das maneiras mais eficazes de declarar seu compromisso com a “representação” é equipar seu governo local de modo que possa funcionar em um nível adequado mais próximo de um possível operação para todos os seus cidadãos. Em termos operacionais, isso se traduz em mecanismos tais como polícia comunitária, programas localizados de serviço social, tais como os dedicados ao combate à violência contra as mulheres e as meninas, e as prefeituras comunitárias. A partir da perspectiva da governança, trata-se de pôr em ação processos como o orçamento e o planejamento participativos. A cidade de Porto Alegre, no Brasil, por exemplo, envolve mais de 45.000 cidadãos no desenvolvimento de seu orçamento anual.

A representação não se restringe, embora sejam importantes, a contatos diretos entre vocês, enquanto autoridade eleita, e seus eleitores. Representação também significa:

- ❑ mobilizar seu governo local para fomentar maior envolvimento dos cidadãos,
- ❑ estabelecer políticas que assegurem a transparência e responsabilidade entre seu governo e os cidadãos,
- ❑ alocar os recursos necessários para apoiar a delegação de responsabilidades em níveis inferiores de implementação,
- ❑ estabelecer redes de comunicação, e
- ❑ habilitar outros na sua comunidade para que assumam maiores responsabilidades no seu bem-estar.

Em outras palavras, para cumprirem suas responsabilidades de *representação*, você, enquanto autoridade eleita, necessitará lançar mão de uma ampla variedade de competências individuais e institucionais, tais como as analisadas nos próximos dez capítulos desta série.

Representação, promoção e consulta

Desejamos levar a discussão ao que consideramos como uma das mais úteis e reveladoras estratégias associadas à representação: equilibrar promoção e consulta. Trata-se de um conjunto de ferramentas interativas baseadas em um modelo que o autor Peter Senge analisa em um dos seus primeiros livros, *A Quinta Disciplina*. Baseia-se na idéia de que administradores e autoridades eleitas são promotores. São, muitas vezes, patrocinadores poderosos de posições e têm habilidades para influenciar os outros. Afinal, você não seria uma autoridade eleita se não patrocinasse diferentes posições e valores relacionados ao bem-estar de suas comunidades. Porém, defender posições sem contribuições e retorno dos envolvidos, argumentaria Senge, pode ser contraproducente. O que você, enquanto autoridade eleita, necessita fazer é equilibrar a promoção com a consulta, em um diálogo que promova o aprendizado colaborativo. Da perspectiva da representação, esse processo assegura que você e seus colegas eleitos possam reorientar suas políticas, programas e medidas, com base em um diálogo permanente com seus eleitores.

Equilibrar promoção e consulta implica, entre outras coisas, dar maior visibilidade aos processos de reflexão, seus e de seus eleitores ou, em outras palavras, expô-los abertamente para que possam ser examinados à luz do diálogo. A seguir, apresentamos algumas das ferramentas interativas envolvidas no equilíbrio da promoção e consulta, que Rick Ross e Charlotte Roberts descrevem em seu artigo *Balancing Advocacy and Inquiry*.¹³

- Enquanto autoridade eleita, você pode melhorar sua posição de promoção:
- ❑ Declarando os pressupostos por trás de sua posição e descrevendo, através de dados, fatos e outras informações concretas, a maneira como chegou a essa posição;

¹³ Senge, Peter, Charlotte Roberts, Richard B. Ross, Bryan J. Smith, e Art Kleiner, *The Fifth Discipline Fieldbook: Strategies and Tools for Building a Learning Organization*. (Nova Iorque: Doubleday Publishing, 1994.) Págs.256-7.

- ❑ Explicando os pressupostos subjacentes da sua posição;
- ❑ Sendo mais explícitos sobre a forma como chegou a esse ponto de vista;
- ❑ Elaborando seu ponto de vista e explicando quem seria afetado, a forma como seriam afetados e a razão pela qual seriam afetados;
- ❑ Dando exemplos concretos, se for possível, e hipotéticos, se estiver explorando novos territórios; e
- ❑ Tentando imaginar a opinião de seus eleitores a respeito do que você está dizendo.

Testar suas conclusões e pressupostos:

- ❑ Encorajando seu(s) eleitor(es) a explorar as idéias, pressupostos e dados que você está apresentando;
- ❑ Não ficando na defensiva, especialmente se seu oponente político estiver presente;
- ❑ Indicando o ponto menos claro da posição que você está defendendo e solicitando opiniões a respeito; e
- ❑ Escutando ativamente, permanecendo aberto e encorajando os outros a expor seus pontos de vista.

Finalmente, equilibre sua promoção com uma saudável dose de consulta:

- ❑ Ajudando seu(s) eleitor(es) a explorar seu próprio raciocínio sobre o tema;
- ❑ Explicando a razão pela qual você está interessado em seus pontos de vista;
- ❑ Testando o que eles dizem mediante perguntas abertas;
- ❑ Checando se você realmente entendeu o que eles estão dizendo; e
- ❑ Escutando em busca de um novo entendimento que, é de se esperar, leve as duas partes a um nível superior de percepção e apreciação dos pontos de vista de cada um.

Evidentemente, não se trata de um conjunto excessivo de monólogos tipo “você fala para eles e depois eles falam para você”. O que mencionamos são diretrizes para orientar um diálogo com seus eleitores, que não apenas apresente seu ponto de vistas (promoção), mas também lhes infunda entendimento mais profundo e novas idéias, tanto da parte de vocês quanto de seus eleitores (consulta). Como dissemos antes, a representação não é um processo de mão única. (Ver Capítulo 3: Comunicação, para adquirir ferramentas práticas de promoção e consulta).

A representação não está limitada às autoridades eleitas

Quem deseja realizar grandes feitos não deve tentar realizá-los sozinho.

Sêneca, estadista romano

Embora a representação constitua a essência dos *representantes* eleitos e uma das principais responsabilidades das autoridades eleitas, você tem o apoio de uma rede de recursos de cumprimento da representação nessas iniciativas. Sobre algumas delas você enquanto autoridade eleita, tem influência e, inclusive, controle. Outras iniciativas de representação podem irromper como um movimento contrário da comunidade. Esse tipo de iniciativa pode surgir de diversas maneiras. Porém, normalmente, nascem da insatisfação dos cidadãos com a qualidade e o alcance da representação de seu governo local e as autoridades eleitas. As reações dos cidadãos podem ir da destituição de uma autoridade eleita na próxima eleição até distúrbios nas ruas.

É importante reconhecer que a representação pertence a várias categorias introdutórias. Os exemplos seguinte são formas de como a função representativa é implementada no âmbito local de governança em uma sociedade democrática.

- ❑ Vocês, enquanto homens ou mulheres eleitos, têm controle direto sobre algumas ferramentas de representação, ou seja, seu direito, oportunidades e responsabilidade, enquanto autoridades eleitas, de comunicarem-se diretamente com os cidadãos e, enquanto membros do conselho eleito, defender assuntos de representação.
- ❑ Seu corpo eleito local tem, teoricamente, o maior poder e influência no âmbito local para assegurar que as práticas e princípios da representação sejam implementados. Antes de mais nada, encontram-se seus poderes legislativos para estabelecer políticas e alocar recursos escassos. Cada medida formal de governança que seu corpo eleito toma deve estar sujeita a algum tipo de teste de representação explícita para determinar a quem beneficiar ou não. A representação não se restringe às medidas das autoridades eleitas individuais ou do corpo eleito como um todo. Existem outros mecanismos e recursos para assegurar a representação.
- ❑ Muitos corpos eleitos trabalham através de comissões para cumprir com suas responsabilidades eletivas. Uma comissão designada pelo corpo eleito, tal como a *Comissão de Seguridade Social*, poderia recomendar o lançamento de um programa pré-escolar em uma comunidade étnica carente. Essas comissões, devido ao fato de possuírem responsabilidades específicas e orientadas, estão em posição de salvaguardar os aspectos representativos das funções sob sua responsabilidade.
- ❑ Seu corpo eleito controla significativos recursos comunitários, que são responsáveis por assegurar a representação. O mais evidente e importante é a organização de governo local, responsável por planejar e prestar serviços públicos e pôr em prática os programas públicos. Por exemplo, seu corpo eleito pode instruir o diretor executivo, o diretor de segurança pública e o alto escalão a desenvolver e implementar um programa de segurança nas ruas com a participação da polícia local e homens e mulheres voluntários. Sua decisão está baseada em um pedido dos cidadãos de um bairro de baixa renda com uma taxa de crimes superior à média.

A evidência física de seu mandato e intenções de representação é na maioria das vezes fornecida pelas autoridades nomeadas e o alto escalão de seu governo local. A qualidade e integridade de sua representação serão julgadas, quase sempre, nas ruas de sua comunidade e não nas câmaras, assembleias e outros conselhos eleitos onde você a exerce.

- ❑ Os governos locais, freqüentemente, estabelecem mecanismos semipúblicos para executar tarefas e responsabilidades específicas. Isso envolve, em grande parte, a operação de serviços públicos e investimentos em infra-estrutura pública de grande porte, tais como sistemas de água encanada e habitação para famílias de baixa renda. Esses corpos quase públicos operam, geralmente, sob um amplo mandato de suas lideranças eleitas. Na realidade, você delegou a autoridade de representação a esses corpos. Sua habilidade para garantir que as ações desses corpos cumpram com a definição de representação responsável estabelecida por seu corpo eleito vê-se em muito diminuída. As diretorias e gerências dessas instituições semipúblicas, na verdade, podem ressentir qualquer tipo de supervisão que você e seus colegas tentem impor. Segue um exemplo hipotético para esclarecer este ponto.

O diretor de uma das mais influentes ONGs de seu país acusou sua prefeitura de não representar os interesses de “seus eleitores” no fornecimento de serviços de água encanada em uma favela localizada nos limites do município. Seu prefeito, por sua vez, ordena à companhia de saneamento básico que faça alguma coisa a respeito dessa bagunça, mas esta responde que não dispõe de recursos. Os cidadãos ameaçam realizar tumultos, pois não têm influência ou representação entre os eleitos. Seu papel e responsabilidades de representação, na qualidade de autoridade eleita, estão sendo enfraquecidas, se não negadas. Para os cidadãos é como se não houvesse ninguém encarregado.

- ❑ Sua função, na qualidade de autoridade eleita, torna-se ainda mais interessante, desafiante e frustrante. Por exemplo, uma multidão exigiu que seu governo local fizesse alguma coisa para acabar com a derrubada de árvores no distrito comercial do centro da cidade e para deter as obras em uma via de tráfego intenso. Eles interromperam as sessões normais da câmara com seus protestos e ameaçaram fazer uma campanha contra vários de seus colegas eleitos na próxima eleição.

Como você pode notar, a representação é uma responsabilidade conjunta, ainda que você e seus colegas eleitos sejam os representantes eleitos dos cidadãos. Embora sua função representativa comece com um compromisso puramente pessoal de servir a seus eleitores, torna-se menos pessoal e mais burocrática na medida em que os recursos da organização e dos programas que você controla assumem a maior parte de suas responsabilidades de representação. Na medida em que o sistema de prestação de serviços públicos se torna cada vez mais complexo e complicado e fica cada vez mais longe de seu controle direto, diminui sua habilidade para assegurar os direitos de representação de seus eleitores. Frustrante, não é?

E se torna ainda mais frustrante quando algumas autoridades não eleitas, tais como o diretor da ONG do nosso exemplo, começam a falar dos “nossos eleitores” quando você acreditava que apenas você e seus colegas eleitos eram as únicas pessoas a deter, com autorização das urnas, direitos e deveres de representação.

E então, os cidadãos, jovens e velhos, começam a exercer seus direitos de representação impondo princípios e práticas de democracia de base às suas autoridades eleitas. Um dos autores esteve diretamente envolvido no caso mencionado sobre cidadãos furiosos e árvores. Quando alguns poucos cidadãos defensores de árvores se instalaram em cinco árvores programadas para serem derrubadas para alargar um cruzamento, o caso pareceu um tanto quanto cômico. Infelizmente, tornou-se uma confrontação política de grande porte para as autoridades eleitas que tinham decidido que era seu dever e responsabilidade assegurar aos motoristas um fluxo de tráfego mais seguro e eficaz dentro do distrito comercial do centro da cidade. A maioria das autoridades eleitas em função durante esse confronto com os cidadãos perdeu seus cargos na eleição seguinte. Muitos atribuíram o fato aos eleitores que se penduraram nas árvores.

Verdades e conseqüências da representação

Se você permitir que eu estabeleça os limites, eu permitirei que você tome as decisões.

Herbert Simon,
teórico americano contemporâneo
de administração de empresas

Muitas décadas atrás, existia um programa popular na TV nos Estados Unidos chamado *Truth or Consequences* (Verdades e Conseqüências). Ele nos veio à mente quando estávamos tentando penosamente explicar este difícil assunto e encontrar a melhor forma de apresentar, a partir da sua perspectiva, os muitos desafios que envolve. A representação responsável, enquanto autoridade eleita, não é uma questão de verdade ou conseqüências, mas de verdades e conseqüências. Vejamos se conseguimos explicar esse enigma.

As verdades:

- ❑ Vocês representam muitos interesses concorrentes: econômicos, sociais, religiosos, étnicos, relacionados ao gênero e à idade, e localizados geograficamente, para falar apenas das principais variáveis desses interesses.
- ❑ Esses interesses concorrentes impedem muitas vezes enxergar o quadro geral, o que deve ser sua perspectiva enquanto autoridade

eleita. Afinal, você e seus colegas eleitos representam todos os cidadãos da comunidade.

- ❑ Não há recursos públicos suficientes para atender todas as necessidades e interesses de todos os seus cidadãos. Na qualidade de seus representantes, você e seus colegas eleitos devem decidir a forma de alocar esses escassos recursos entre os muitos interesses concorrentes.

As conseqüências:

- ❑ Quaisquer que sejam suas decisões, haverá eleitores descontentes.
- ❑ Muitos eleitores acreditarão que suas decisões os representaram mal ou não os representaram em absoluto.
- ❑ Suas decisões podem ter que levar em consideração cidadãos que vocês não representam, cidadãos que não pertencem a sua comunidade. Por exemplo, pode ser necessário tomar decisões interjurisdicionais sobre questões como água, fluxo de tráfego ou preservação ambiental.
- ❑ Suas decisões podem exigir que você equilibre necessidades de curto prazo com conseqüências de longo prazo, e custos relativos com benefícios a ser auferidos.

Como podem observar, a representação não é apenas uma função e responsabilidade que vocês compartilham com muitas outras pessoas, grupos e instituições; é também uma função e uma responsabilidade que encarnam muitas *verdades e conseqüências*. Como Peter Block nos lembraria, *as escolhas que você oferece a seus eleitores são as que criam responsabilidade*.

Táticas e estratégias para melhorar a representatividade

Todas as competências incluídas nesta série de treinamento de lideranças eleitas abarcam táticas e estratégias de representação. Comunicação, facilitação, habilitação, financiamento, negociação, supervisão, desenvolvimento institucional, uso de poder e tomada de decisões de qualidade, todas elas têm uma ligação direta com a representação. Embora demos idéias e exemplos mais aprofundados sobre a forma como fortalecer e usar essas competências em cada capítulo específico, desejamos finalizar esta análise com algumas idéias sobre as formas como você e seus colegas eleitos podem exercer suas responsabilidades representativas.

Suas melhores estratégias de representação provavelmente envolvem a formação de parcerias e trabalho com as bases para prestar serviços e desenvolver programas públicos. As parcerias podem ser quase tão diversificadas quanto sua imaginação permitir. Podem ser estabelecidas com outros departamentos do governo local, empresas do setor privado, organizações não governamentais e comunitárias, escolas, instituições religiosas, combinações

dessas entidades organizadas, ou grupos de cidadãos com idéias semelhantes. O governo de base, por outro lado, implica mecanismos tais como prefeituras comunitárias, audiências públicas, no nível local, de orçamento e planejamento participativos, policiamento comunitário e outros mecanismos de prestação de serviços localizados.

Parcerias

As parcerias, tal como mencionado, podem ter diferentes configurações. Através de uma análise exaustiva de cinquenta parcerias comunitárias bem-sucedidas, os pesquisadores David Chrislip e Carl Larson identificaram as condições básicas que contribuíram para seu êxito.

1. Amplo envolvimento das bases: Atingir cada segmento da comunidade que você espera atender, assim como aqueles que serão afetados pelo que deseja fazer. Fazê-los participar do planejamento inicial e da tomada de decisões. Não esperar até estar pronto para a implementação para fazer com que participem. Um dos participantes de uma das parcerias pesquisadas fez um comentário interessante: “Nossa filosofia é: ‘Se você senta ao redor da mesa com os homens e mulheres que podem fazer com que as coisas aconteçam e aqueles que podem impedi-las de acontecer, então, elas acontecerão’.” Um comentário realmente perspicaz. Com demasiada frequência tentamos evitar aqueles que pensamos que podem interpor-se em nosso caminho. Isso só fortalece sua resistência. Além disso, estamos falando de representação, não de uma reunião dos “arrebanhados”.
2. Apresentar uns aos outros e fazer algum tipo de contrato social: Antes de abordar a razão pela qual se deseja formar uma parceria, que esses pesquisadores chamam de colaboração, dedicar alguma energia ao conhecimento mútuo. Discutir os interesses e objetivos de cada um, os recursos pessoais com que cada um contribui para a nova parceria, seus valores, suas esperanças e, claro, suas preocupações. É importante estabelecer certo nível de confiança antes de mergulhar no cerne do novo desafio.
3. Estabelecer um processo aberto e digno de confiança: Em culturas como a nossa, pode haver um pouco de cinismo e desconfiança sobre as intenções do governo local. Quem está realmente por trás dessa idéia de formar uma parceria? E, evidentemente, o que há de importante para eles? Será que as decisões importantes já foram tomadas, o que nos poria no papel de figuras decorativas para fazer número na aprovação de idéias alheias? É aqui que os princípios de boa governança relacionados à abertura e à transparência entram em cena. Ao envolver pessoas de todos os espectros da comunidade, envia-se uma forte mensagem de que o processo é aberto e terá cre-

dibilidade. Os arranjos políticos de bastidores não têm lugar neste tipo de processo.

4. Promover o suporte manifesto de líderes reconhecidos da comunidade: É de se esperar que sejam você e seus colegas eleitos. Nas parcerias mais bem-sucedidas sempre há pessoas que atuam como catalisadores. Eles têm uma visão, inspiram a imaginação e possuem a energia necessária para manter as coisas acontecendo. Esse tipo de empreendimentos comunitários raramente tem início com suas lideranças já identificadas. Na verdade, isso é, muitas vezes, uma desvantagem no desenvolvimento de parcerias na base da governança. Os líderes legitimamente reconhecidos por aqueles a quem servem surgirão ao longo do processo. O processo estabelece um novo nível de representação.
5. Obter o apoio das autoridades estabelecidas: Isto significa, na maioria dos casos, as lideranças eleitas do governo local: você e seus colegas eleitos! Lembre que estamos falando de empreendimentos de base. Embora você possa desempenhar um papel fundamental semeando inspiração, esperamos que essas iniciativas cresçam e floresçam fora da comunidade. Pode parecer natural que as autoridades eleitas e seus amigos operacionais adiram a este tipo de apoio vertical de cima para baixo, a iniciativas que crescem de baixo para cima, mas nem sempre acontece. Sempre surge a questão de “Se não parte de nós, não pode ser uma boa idéia”, ou “Podemos considerar isso como uma interferência na nossa autoridade oficial, e não podemos permitir uma coisa dessas!” Lembrem que a representação flui em todas as direções, não movimenta-se apenas das autoridades eleitas para as massas.¹⁴

Embora esse tipo de empreendimento de colaboração em parceria seja mais bem iniciado da base para acima, isso não nega sua participação na qualidade de autoridade eleita ou corpo eleito. É aqui que as competências analisadas nesta série sobre lideranças eleitas entram em cena. Você poderia facilitar a reunião inicial entre uns poucos cidadãos criteriosos, ou zangados, para conseguir alguma coisa em seu bairro. Você pode *habilitá-los* para que se organizem, oferecendo um estabelecimento público para que se reúnam. Você poderia ser convocado a *negociar* os limites entre o que eles desejam fazer e um burocrata possessivo da prefeitura. Uma vez que eles estejam quase prontos para pôr suas idéias em ação, é possível que precisem de ajuda de *financiamento* ou *supervisão*. Evidentemente, atuando desse modo, você estará cumprindo suas funções de representação e mostrando a *liderança* para a qual foi eleito. Parabéns.

Antes de encerrar a estratégia de representação relativa à promoção de parcerias, desejamos chamar sua atenção para a valiosa contribuição a essa análise dos autores do livro *A Sourcebook for Municipal Capacity Building in Public-Private Partnerships*. Embora os autores se refiram a parcerias de grande porte, muitos dos princípios que identificam como cruciais para o sucesso aplicam-se a todos os tipos de parcerias, grandes e pequenas. Entre eles destacamos:

14 Chrislip, David D. e Carl E. Larson, *Collaborative leadership: How Citizens and Civic Leaders Can Make a Difference* (São Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1994.), Págs.75-88.

- **Transparência:** Manter informadas e envolvidas as partes interessadas, diminuir a corrupção e garantir a transparência.
- **Prestação de contas:** Pode-se fazer o que se prometeu fazer?
- **Legitimidade e legalidade:** O Estado de direito rege até as parcerias comunitárias.
- **Participação das partes interessadas:** Conhecer as partes interessadas e mantê-las envolvidas.
- **Eqüidade e inclusividade:** A parceria trata a todos eqüitativamente? O processo está aberto a todos os que podem participar, a todos os que podem contribuir e beneficiar-se com a parceria?
- **Empoderamento:** A parceria concederá poder aos mais pobres, os sem voz e os marginalizados da comunidade?¹⁵

Retornaremos a esse livro de referência no capítulo dedicado à competência de habilitação, de modo que possamos aproveitar as experiências mundiais da autora na habilitação de parcerias bem-sucedidas.

Melhora da autogovernança local através do envolvimento das bases

A representação trabalha realmente quando seus cidadãos podem vê-la, sentir sua presença e participar diretamente na sua realização. Desejamos lembrar novamente que muitas das idéias que compartilharemos com vocês a respeito de exemplos de representação estão incluídas nos outros manuais. Por exemplo, falamos das iniciativas de orçamento e planejamento participativos da cidade de Porto Alegre, no Brasil, no Capítulo 10: financiamento. Além desses exemplos mundiais de representação, apresentamos algumas outras idéias a ser consideradas.

- Em Mesa de los Hornos, um bairro na periferia da Cidade do México, o governo municipal está prestando assistência técnica baseada na demanda para o planejamento e desenvolvimento de melhorias essenciais na infra-estrutura.
- Na Alemanha, os *Centros maternos* e *Plataformas maternas*, que começaram como um esforço de base, se tornaram um veículo alternativo para que as mães obtivessem serviços de desenvolvimento infantil e tivessem uma voz política ativa em suas comunidades. Embora sua energia provenha dos recursos e do talento das mulheres com filhos, também abre canais oficiais que lhes permitem ter acesso a uma ampla variedade de conselhos municipais e regionais

¹⁵ Heymans, Chris, "Establishing Sound Partnership Principles" (Focusing Partnerships: A Sourcebook for Municipality Capacity-Building in Public-Private Partnerships. Ed. Janelle Plummer. Londres: Earthscan Publications, 2002, Págs. 213-30.

- e a seus programas. O mais importante é que este modelo pode ser usado em outros lugares. Já foi adotado por muitas mães em países da Europa ocidental, central e oriental.
- ❑ No estado de Kerala, no sul da Índia, os governos municipais tinham dificuldades para comunicar-se com os residentes de baixa renda de suas comunidades. Com a assistência do UNICEF, desenvolveram a *Sociedade de Desenvolvimento Comunitário (SDC)*. A SDC organiza mulheres que vivem em comunidades de baixa renda para que elaborem planos de desenvolvimento local. Os grupos são dirigidos por comissões auto-eleitas, e suas recomendações são muitas vezes incorporadas ao orçamento municipal da jurisdição correspondente. Embora o processo tenha sido iniciado de “cima para baixo”, criou uma rede de comunicadores de “baixo para cima” para colaborar com a governança das comunidades.
 - ❑ Em Sarajevo, na Bósnia e Herzegovina, oitenta por cento das residências foram destruídas durante a guerra que devastou recentemente essa região. A municipalidade de Sarajevo desempenhou um papel catalisador na mobilização dos cidadãos para a reconstrução de suas próprias casas em vez de reconstruí-las para eles.
 - ❑ O parâmetro chave foi a identificação das casas e o fornecimento de títulos de propriedade aos donos das casas que tinham perdido a documentação legal de posse na guerra ou não a possuíam antes da guerra. Um importante benefício colateral foi obtido através dessa iniciativa. Fomentou a reconciliação étnica e social em uma comunidade urbana onde a estrutura social e econômica estava em frangalhos.
 - ❑ Existe um movimento nos Estados Unidos que cria fóruns deliberativos e círculos de estudo no nível local de governança. As deliberações públicas são um meio pelo qual os cidadãos fazem escolhas importantes sobre os propósitos e orientações básicos de suas comunidades. Trata-se de um meio de raciocinar e expressar-se em conjunto. Esses fóruns são organizados por uma variedade de iniciadores: bibliotecas, centros comunitários, associações cívicas e, até, governos locais, em alguns casos. Os objetivos dos fóruns são a conscientização e a busca de opções. Muitas vezes levam à ação comunitária, mas esse não é seu único propósito. Novos conhecimentos, a elevação do sentido de responsabilidade cívica e o engajamento conjunto com os vizinhos a respeito do que consideram importante, são também boas razões para participar da deliberação pública.
 - ❑ Em uma subdivisão pobre de Cotonu, no Benin, país da África ocidental, os cidadãos tinham uma imensa brecha a respeito da habilidade do governo local de cumprir com suas funções e responsabilidades de representação. Então, os cidadãos puseram as mãos à obra e se encarregaram. Esse foi um claro caso de representação de baixo para cima. Eles formaram uma equipe que consultou uma série de anciãos, executivos de associações de desenvolvimento,

representantes do mercado e mulheres para avaliar as necessidades. A equipe estabeleceu uma associação comunitária com uma secretaria permanente, desenvolveu um plano de ação e fez arranjos para a gestão e a prestação dos serviços básicos. Embora essa iniciativa de cidadãos sugira uma grave ruptura da liderança do governo local, pense acerca das conseqüências de longo prazo. Esses cidadãos encarregaram-se de desenvolver um novo quadro de lideranças eleitas que podem tomar conta no futuro imediato.¹⁶

Representação, como dizemos no começo, é provavelmente o papel mais difícil, desafiante e importante que uma pessoa assume quando eleito vereador. Aliás, é o seu mandato. Enquanto você tem uma modesta quantidade de controle direto sobre como a representação do governo local funciona, é óbvio que você tem vários recursos potenciais para ajudar neste papel.

Exercício de reflexão

Descremos diversas maneiras que os governos representativos puseram ao alcance de seus eleitores para envolvê-los no processo de governança. Dedique uns minutos a registrar um ou dois exemplos da forma como seu corpo de governo está fortalecendo suas funções e responsabilidades através da participação dos cidadãos locais.

.....
.....
.....
.....

Dados esses sucessos, como você e seus colegas eleitos poderiam usar essas experiências para melhorar a participação das bases em algumas outras arenas de programas ou serviços?

.....
.....
.....
.....

Pontos-chave

- A representação é o mais importante e difícil papel dos líderes eleitos.
- A representação é a medida de quão bem o seu governo local serve

¹⁶ Com exceção do exemplo de deliberação pública, esses exemplos de casos foram tomados do livro *Implementing the Habitat Agenda: In Search of Urban Sustainability*, publicado pela Unidade de Planejamento do Desenvolvimento, do University College London em 2001.

a todos seus cidadãos segundo os princípios amplamente aceitos da boa governança.

- ❑ Os papéis representativos das autoridades eleitas incluem aquelas de *delegado*, *membro do governo* e a combinação de ambas, *político*.
- ❑ A representação abrange o desenvolvimento e imposição de políticas, a alocação de bens e serviços públicos, a assistência aos cidadãos em suas interações com o governo local e a manutenção do contato permanente com todos os cidadãos.
- ❑ A representação eficaz encara os desafios impostos por demandas conflitantes, pressões pluralistas e problemas sem ninguém encarregado de solucioná-los.
- ❑ A representação não é um processo de mão única.
- ❑ A representação e a boa governança compartilham valores comuns: participação, respeito aos termos da lei, equidade e inclusividade, transparência e responsabilidade, eficácia e eficiência, e subsidiariedade.
- ❑ A representação requer que a atuação das autoridades eleitas alcance um equilíbrio criterioso entre promoção e consulta.
- ❑ A representação envolve não apenas autoridades eleitas, mas também autoridades por elas nomeadas e seu alto escalão, organizações subsidiárias estabelecidas pelo governo local, e aqueles cidadãos e instituições comunitárias que exercem seus direitos de representação através de protestos e de outros meios de informar a seu governo local que eles não estão sendo representados de forma satisfatória.
- ❑ A verdade é que a representação traz conseqüências.
- ❑ A representação pode ser aprimorada através de uma rica rede de parcerias, o que é diferente de uma rede de parcerias ricas.
- ❑ Melhora muito também pela participação de base de todos os cidadãos – homens e mulheres, ricos e pobres, jovens e velhos, fisicamente capazes e deficientes, e membros de grupos majoritários e minoritários.

Capítulo 3: Competência de Comunicação

Introdução

A natureza deu-nos uma boca, mas duas orelhas para escutar aos outros

Epiteto, filósofo romano

No Capítulo II, dizemos que a representação é o papel mais importante dos homens e mulheres eleitos. Apesar de não desejarmos ser demasiado dogmáticos quanto a qual das dez competências é a mais importante, acreditamos que a comunicação se encontra entre as habilidades mais importantes das autoridades eleitas. A comunicação também se encontra no centro da representação eficaz e responsável. Sua capacidade de escutar a seus eleitores, de falar em seu nome, de apresentar suas preocupações de forma veemente em uma discussão com outras autoridades eleitas, e de deixar claro qual é sua posição com respeito a questões importantes da comunidade são algumas das qualidades pelas quais será julgado sua atuação pública nessa função. Há, também, indicadores de suas competências de comunicação.

Porque suas competências de comunicação são tão importantes

David Carnevale, em seu livro *Trustworthy Government*, define a comunicação como “um intento de reduzir a incerteza e ambigüidade de uma situação através do intercâmbio de informações e conhecimentos.”¹⁷

E continua, para dizer que a confiança se desenvolve de mãos dadas com a comunicação compartilhada e honesta. Além disso, a informação compartilhada é vital para o desempenho.

As competências de comunicação dos homens e mulheres eleitos são importantes por muitos motivos positivos que trataremos mais adiante, mas primeiramente, temos que observar o lado obscuro dessa importante competência das lideranças eleitas. Sejamos honestos com nós mesmos. Há uma quantidade considerável de falsidade — ou ainda pior, percepções de falsidade — no discurso público. Não é incomum pegar um jornal ou ver um artigo na internet que cite alguma pesquisa de opinião pública confirmando que os cidadãos acreditam que a comunicação de seu governo não é honesta. Embora estes conceitos estejam perdendo força, a veracidade de nossos líderes nacionais está sendo questionada no país e no mundo todo.

Na discussão de esta competência com membros do Encontro do Grupo de Especialistas (EGE), pronunciaram-se algumas palavras em tom de adver-

¹⁷ Carnevale, David G., *Trustworthy Government* (San Francisco, Jossey-Bass, 1995), Pág.97.

tência sobre o que deveria incluir-se ou não no capítulo revisado sobre as comunicações.

Caso você não tenha lido o prefácio desta nova série, EGE era o grupo de especialistas reunidos por UN-Habitat para que oferecessem opiniões e recomendações para a revisão da primeira edição da Série Lideranças Eleitas.

Um participante do EGE disse que o capítulo sobre comunicação da série inicial era ingênuo. Ele pensava que não refletia de forma adequada o processo altamente politizado pelo qual se caracteriza o modo como as autoridades eleitas administram suas atividades em muitos governos locais do mundo todo. Essas foram palavras desafiadoras, mas, no entanto, um exemplo de comunicação honesta e sincera. Outros membros do grupo falaram sobre *segundas intenções*, *mensagens contraditórias*, *cortinas de fumaça verbais* e a falta de franqueza generalizada que caracteriza com tanta frequência o modo como as autoridades eleitas se comunicam, não só com o público, mas entre elas mesmas. A mensagem foi clara: Não embrulhem essa competência com palavras bonitas que encubram a realidade de como algumas autoridades eleitas se comunicam entre eles e com o público.

O que esperar deste capítulo

Os especialistas que assessoraram a UN-Habitat e a seus autores sobre o que incluir neste capítulo foram de grande ajuda. Eles disseram que este capítulo deveria:

- ❑ Aumentar a ênfase sobre as habilidades de comunicação interpessoais, incluindo a escuta ativa, dar e receber retorno e a habilidade vital de saber dizer “não” e, ainda assim, ser reeleito;
- ❑ Incluir uma discussão sobre os tipos de situações em que se encontram as autoridades eleitas, oficialmente ou não, que necessitam desenvolver competências de comunicação;
- ❑ Descrever a forma como as competências de comunicação relacionam-se aos princípios da boa governança; e
- ❑ Oferece orientações sobre como as autoridades eleitas podem melhorar seus padrões de comunicação dentro do processo político, que é tão importante para uma autogovernança democrática.

Comunicação, confiança e aprendizado

Antes de nos aprofundarmos nessas recomendações, desejamos comentar a importância da competência de comunicação enquanto ferramenta de apren-

dizado. O aprendizado baseado no uso destes materiais depende, em grande parte, do intercâmbio de informações, idéias, percepções e opiniões entre os participantes envolvidos em um processo de grupo. Para que as oportunidades de aprendizado floresçam e dêem frutos para todos os participantes de uma oficina de lideranças eleitas, deve existir um alto nível de confiança entre todos os participantes e os coordenadores.

E a confiança, por sua vez, depende de uma comunicação coerente que permita aos participantes expor seus pontos de vista, idéias e até dúvidas e contradições sem temer as conseqüências. Como lembra Carnevale, a confiança é recíproca, baseia-se na previsibilidade e se constrói sobre nossa habilidade de manter uma comunicação honesta e autêntica.

Já que o aprendizado de grupo está embasado no desenvolvimento da confiança entre os participantes e os coordenadores, e a confiança é parte integrante da forma como nos comunicamos uns com os outros, é fundamental que a competência de comunicação seja reforçada precocemente em qualquer programa de treinamento de lideranças eleitas. Na maioria dos programas para lideranças eleitas que foram realizados usando a primeira edição destes materiais de treinamento, os treinadores e organizadores do treinamento decidiram que o primeiro evento de capacitação específica estaria voltado para a comunicação. Sem a existência de um senso comum sobre o que constitui, efetivamente, a comunicação interpessoal ou em grupo, assim como, o comprometimento e a habilidade requeridos para manter um diálogo significativo, as oportunidades subseqüentes de aprendizado contidas nesta série ficarão aquém de seu potencial. A comunicação compartilhada, generosa e verdadeira constrói confiança. A confiança é a escolha que cada um de nós faz de acreditar em alguém ou em alguma coisa, tal como em nosso governo local. A confiança é essencial à aprendizagem individual e coletiva e à boa governança.

Comunicação, liderança eleita eficaz e boa governança

Embora a maior parte do que segue possa parecer sabedoria popular, pensamos que vale a pena ser dito. Suas competências de comunicação, que consideramos que abrangem várias habilidades diferentes, são as chaves de sua eficácia, enquanto autoridades eleitas, no momento de tomar decisões, facilitar reuniões oficiais ou com cidadãos, usar suas fontes pessoais de poder, desenvolver políticas, negociar entre seus pares e com grupos externos, administrar suas responsabilidades de supervisão e empenhar-se no desenvolvimento institucional. Em outras palavras, todas as outras competências que você desejará fortalecer e usar, enquanto líder eleito, dependem de quão bem você se comunique.

Quando observamos os princípios de boa governança, encontramos razões igualmente convincentes do porquê da comunicação e da qualidade da

comunicação serem tão importantes. Vamos dar uma olhada nesses princípios, a partir da perspectiva da competência comunicacional.

- ❑ *O engajamento cívico* envolve processos de comunicação multidirecionais. Sua habilidade de comunicação mais importante quando interagir com pessoas, grupos cívicos, líderes empresariais e, certamente, com todas as facções que integram sua comunidade, é a escuta ativa.
- ❑ *O respeito ao estado de direito* é fundamental à boa governança. E, não se trata apenas de que a autoridade eleita respeite o Estado de direito. Refere-se também a todo homem, mulher e grupo de cidadãos que ajam dentro de alguma forma de organização. Eles também devem respeitar o Estado de direito. As comunicações desonestas ou os pronunciamentos públicos que provocam tanta confusão que os cidadãos nunca têm certeza das intenções que estão por detrás da mensagem nebulosa, desgastam certamente a confiança pública e o respeito pelo Estado de direito.
- ❑ *A transparência e responsabilidade* final são essenciais para o que as autoridades eleitas comunicam e como se comunicam. São os critérios sobre os quais se constrói a confiança entre os eleitos e seu eleitorado.
- ❑ *A equidade e inclusividade* são esquecidas com demasiada frequência nas comunicações estabelecidas entre as autoridades públicas e os cidadãos. É muito fácil cair na armadilha de comunicar-se com aqueles que você se sente mais em sintonia ou mantém um relacionamento de longa data. Alguns de nós encontramos dificuldade para nos comunicar diretamente com aqueles indivíduos ou grupos que representam diferentes valores, normas, crenças religiosas, etnias, gênero ou condição econômica. A metáfora “good old boys”, usada para descrever aqueles que governavam as pequenas cidades do oeste (ou a “panelinha”, no Brasil), não é fruto da imaginação de ninguém. Quão equitativo e inclusivo é você, enquanto autoridade eleita? Tende a falar sempre com as mesmas pessoas embora você possa representar uma vasta diversidade de eleitores?
- ❑ Os princípios de boa governança de *eficácia e eficiência* são definidos com frequência como fazer as coisas certas (eficácia) e fazer as coisas da maneira correta (eficiência). A eficiência se vê fortemente prejudicada, por exemplo, quando o corpo eleito envia mensagens contraditórias sobre a forma como os cidadãos devem proceder a respeito do pagamento de impostos e taxas. A eficácia diminui quando existem inconsistências entre o que uma autoridade eleita diz e o que faz. Até a percepção de falsidade no discurso público diminui a eficácia daqueles que governam.

Aquele que semeia vento colhe tempestade.

Provérbio cubano

Barreiras à comunicação eficaz

Como você pode ver, a comunicação é parte integrante do cumprimento, enquanto autoridade eleita, de seu mandato de boa governança. Infelizmente, existem algumas barreiras potenciais que você terá que combater para assegurar que o que você fala é o que os outros escutam, e o que você escuta é o que os outros querem que você escute. A seguir, apresentamos apenas algumas das barreiras que podem enfraquecer suas competências de comunicação.

- ❑ Aqueles com quem você se comunica podem ter objetivos, valores e pontos de vista diferentes dos seus.
- ❑ Sua experiência pode ser muito diferente da deles e é possível que você falhe no reconhecimento dessas diferenças ao comunicar-se com eles.
- ❑ Sua condição de autoridade eleita pode intimidar àqueles com os quais você se comunica ou até aliená-los caso ressintam a autoridade que você representa.
- ❑ Inclusive o local físico onde se realiza a comunicação pode representar uma barreira à comunicação inteligível. Por exemplo, os ambientes muito formais de muitas câmaras, conselhos e assembleias legislativas podem erguer barreiras tanto físicas como psicológicas entre as autoridades eleitas e os cidadãos locais.

Exercício de reflexão

Pare por alguns instantes e reflita sobre como se sente a respeito do modo como você, enquanto autoridade eleita, se comunica com outras autoridades eleitas e com as pessoas. Tomamos a liberdade de providenciar uma melhor estrutura para seus pensamentos sobre essa comunicação. Esperamos que não se importe.

Com outras autoridades eleitas

Descreva a qualidade do diálogo e da comunicação entre você e os seus colegas eleitos. Por exemplo: É honesta na maioria das vezes? É formal e com frequência pouco esclarecedora? Há muitos embates políticos internos que dificultam a comunicação? As autoridades eleitas apóiam-se umas às outras, independentemente de sua afiliação política? Isso gera confiança? Enquanto

Você pondera essas questões, o que poderia ser feito para melhorar a qualidade da comunicação entre você e outras autoridades eleitas?

.....
.....
.....
.....

Com os cidadãos

Você tende a limitar sua comunicação àqueles integrantes da comunidade aos quais conhece há mais tempo? A maior parte de sua comunicação se dá com certos segmentos da comunidade? Como descreveria a qualidade da comunicação entre você e seus eleitores? O que você poderia fazer para melhorar o nível de comunicação entre você e a comunidade? Que impacto pensa que o nível de comunicação entre seu corpo eleito e as pessoas de sua comunidade tem sobre a confiança que eles depositam em você e nos seus colegas eleitos?

.....
.....
.....
.....

A respeito daquelas barreiras: Antes de continuar, analise mais uma vez as barreiras à comunicação anteriormente mencionadas. Como afetam a comunicação entre você e outras autoridades eleitas, pessoas e grupos?

.....
.....
.....
.....

Quais seriam algumas ações que você poderia empreender para minimizar tais barreiras?

.....
.....
.....
.....

Andaria cinquenta quilômetros para escutar meu pior inimigo, se pudesse aprender alguma coisa.

**Gottfried Leibniz,
matemático do século XVII**

Canais de comunicações formais e não tão formais

Existem muitos canais de comunicação entre governos autônomos locais e cidadãos. Embora o foco de este capítulo seja desenvolver as competências de comunicação dos líderes eleitos, é útil observar o panorama mais amplo das técnicas e estratégias de comunicação que os governos locais e os cidadãos podem usar para comunicar-se entre si. As listas abaixo foram extraídas de um artigo sobre práticas de comunicação de governos locais da República Tcheca.¹⁸ Compreendem desde práticas burocraticamente rotineiras a agressivamente contenciosas. Foram apresentadas em um formato que lhes permitirá checar se a prática é uma das usadas em sua própria jurisdição. As questões mais importantes a serem consideradas a medida que revisam essas variadas ferramentas de comunicação são as seguintes: Que eficácia você acha que elas têm? Poderiam algumas dessas práticas, tais como as demonstrações públicas, ser evitadas através de uma melhor comunicação entre o governo local e os cidadãos? Que outras opções poderiam ser mais eficazes para melhorar a governança no âmbito local?

Técnicas usadas pelos cidadãos para comunicar-se com governos locais	Sim	Não
Criação de associações que representem e comuniquem os interesses dos cidadãos		
Criação de iniciativas <i>ad hoc</i> dos cidadãos baseadas em preocupações específicas		
Uso de meios legais para expressar preocupações		
Preparação e apresentação de petições formais		
Demonstrações públicas		
Protestos públicos tais como bloqueios e ocupação de repartições públicas		
Apresentação de reclamações formais		
Apresentação de dados e informações sobre problemas que preocupam à comunidade		
Publicações na mídia		
Participação em comissões e comitês especiais de seu corpo eleito		
Participação em partidos políticos		
Participação em atividades de grupos de pressão		
Intervenções nas sessões do corpo eleito		
Reuniões com autoridades eleitas		
Cartas ao corpo eleito ou aos representantes		
Pesquisas de opinião dos eleitores		
Pesquisas de opinião dos eleitores		

18 Borecky, Jaroslav e Libor Prudky, Public Perception of Local Government in the Czech Republic from Public Perception of Local Governments editado por Pawel Swianiewicz (Budapeste: Local Government and Public Service Reform Initiative, 2001) Págs.108-10

Técnicas usadas pelas autoridades eleitas para comunicar-se com os cidadãos	Sim	Não
Sessões públicas de seu corpo eleito		
Reuniões de propósitos específicos com os cidadãos		
Discussões públicas sobre os problemas importantes da comunidade		
Audiências públicas formais sobre problemas específicos		
Publicação das atas das sessões de seu corpo eleito		
Uso de um boletim informativo oficial		
Publicação de relatórios e boletins informativos		
Respostas à correspondência recebida		
Negociação das reclamações		
Determinação de um horário de atendimento para a comunicação com os cidadãos		
Emissão de relatórios verbais		
Política de portas abertas para encontros com os cidadãos		
Uso da mídia para manter os cidadãos informados		
Acesso através de sítios na Internet e correio eletrônico		
Participação nas atividades da comunidade		
Pesquisas para determinar a opinião dos cidadãos locais sobre diversos temas, programas e políticas		
Reuniões regulares com associações de bairro e grupos de interesses específicos, como por exemplo, líderes empresariais ou profissionais do setor da saúde		

Faça uma pausa e escreva outras técnicas ou estratégias usadas por seu governo local na comunicação, seja por iniciativa dos cidadãos ou por esforço do governo local.

.....

.....

.....

.....

Quais dessas abordagens de comunicação você acha que são mais eficazes e por que?

.....

.....

.....

.....

Quais dessas práticas você acha que poderiam ser aprimoradas ou deveriam ser evitadas?

.....

.....

.....

.....

Fique na luz quando você desejar manifestar-se.

Provérbio crow, tribo dos Estados Unidos

Comunicação e gênero

Antes de discutir os aspectos interpessoais da comunicação, faremos uma breve consideração sobre as diferenças entre a maneira como homens e mulheres se comunicam. Essas diferenças podem afetar o desempenho geral de seu corpo de governo de diversas formas. O desafio que devem enfrentar todos os que desejem entender as questões de gênero e a comunicação, ou escrever sobre elas, é ainda maior devido às inumeráveis diferenças culturais que definem o terreno entre homens e mulheres. O que pode ser considerado como sabedoria popular em uma sociedade, pode ser ofensivo em outra. A boa notícia é que as culturas são constantemente reinventadas por aqueles que as vivenciam. Isso é especialmente verdadeiro quando se trata de questões relacionadas ao gênero. Chinyere Okunna, professora da Universidade Nnamdi Azikiwe da Nigéria, nos lembra que ¹⁹

a comunicação entre os gêneros é uma comunicação intercultural. Todas as sociedades têm suficientes diferenças nos padrões distintivos de comportamento de homens e mulheres para poder qualificá-los em duas culturas ou subculturas diferentes.¹⁹

Embora todas as autoridades eleitas devam esforçar-se por entender as diferenças culturais que existem dentro de seu ambiente de trabalho, quando se trata da comunicação, há crescentes evidências de que alguns padrões de comportamento entre os sexos transcendem as fronteiras culturais. Por exemplo, em um estudo de largo alcance realizado em quatorze países, foi observado que as mulheres tendem a acreditar que suas circunstâncias são controladas por outrem, enquanto os homens tendem a acreditar que eles podem influenciar suas circunstâncias e oportunidades através de suas próprias ações ²⁰ Pense sobre como essas diferenças se manifestam na forma como você e seus colegas eleitos se comunicam nas reuniões formais de seu corpo de governo. Caso essas diferenças sejam características de sua própria cultura, podem ter um profundo efeito na eficácia das mulheres em expressar suas preocupações e votos sobre certas questões apresentadas no corpo de governo.

Por outro lado, uma pesquisa realizada por Cynthia Torppa e outros, indicou que as mulheres trazem uma força especial à comunicação com outros que poderia ser aproveitada pelos corpos eleitos nas suas deliberações. Torppa, na revisão de uma série de estudos sobre gênero e comunicação, conclui que: “As mulheres, muito mais que os homens, são sensíveis aos significados interpessoais que subjazem nas entrelinhas das mensagens que trocam com outros ... as mulheres esperam que os relacionamentos estejam baseados na interdependência (dependência mútua) e na cooperação, enquanto os homens esperam, em geral, relacionamentos baseados na independência e na

19 Okunna, Chinyere, Gender and Communication in Nigeria: Is This the Twenty-first Century?, Sítio da Universidade Towson na Internet: <http://pages.towson.edu/itrow/wncomm.htm>

20 Smith, P.B., S. Dugan e F. Trompenaars. 1997. Locus of control and affectivity by gender and occupational status: A 14-nation study. *Sex Roles* 36:51-57.

concorrência. As mulheres tendem a ser especialistas em relacionamentos, enquanto os homens tendem a ser especialistas em tarefas.”²¹

Pensem acerca destas diferenças de gênero em termos de sua própria experiência, enquanto autoridade eleita. Fazem sentido na forma como você e outras autoridades eleitas se comunicam a respeito de questões políticas, por exemplo? Fazem diferença quando cidadãos se apresentam perante seu corpo de governo por qualquer motivo? Há um velho ditado japonês: *Se você não escuta claramente a história, não a leve debaixo do braço com você*. Escutar claramente também significa ser capaz de reconhecer e respeitar as diferenças na forma como os homens e as mulheres se expressam.

A dimensão interpessoal da comunicação, enquanto autoridade eleita

A última discussão sobre as distintas formas como as autoridades eleitas, os cidadãos locais e o governo local se comunicam entre si, também enfatiza a amplitude do leque de oportunidades disponíveis para cada uma das partes. Algumas são previsíveis, tais como relatórios sobre sessões oficiais, algumas são obrigatórias por lei, algumas são funcionalmente importantes para manter os outros informados, e umas poucas são estratégias de comunicação de último recurso que resultam da falta de comunicação prévia. Grande parte da comunicação entre seu governo local e seus cidadãos é responsabilidade dos funcionários do alto escalão e servidores públicos. Nesses casos, o envolvimento das lideranças eleitas se associa mais com outras competências tais como a supervisão, financiamento, formulação de políticas e desenvolvimento institucional.

Dadas essas funções e competências sobrepostas, queremos centrar-nos em aqueles conceitos e estratégias de comunicação associados ao desenvolvimento de suas próprias competências pessoais enquanto comunicadores. A maioria classifica-se nas categorias interpessoal e intergrupala de técnicas de comunicação, em resposta às preocupações do grupo de especialistas que ofereceu tantas orientações para esta série revisada.

Começaremos com o que muitos crêm que seja a competência de comunicação interpessoal mais importante, a escuta ativa.

Depois examinaremos conceitos e técnicas para dar e receber opiniões e sugestões, estreitamente relacionados à capacidade de ouvir; a arte de fazer perguntas; de dizer “não” sem sofrer as conseqüências de desapontar outros; e algo chamado de *a escada da inferência*.

Também reveremos a técnica de promoção e consulta, discutida no capítulo sobre a Representação, da perspectiva da comunicação com os eleitores.

21 Torppa, Cynthia B. Gender Issues: Communication Differences in Interpersonal Relationships. Sítio da Universidade Estadual de Ohio em Internet: <http://ohio-line.osu.edu/flm02/FS04.html>

Finalmente, exploraremos o processo do diálogo, que um autor chama de *arte de pensar juntos*.

*Dê a todas as pessoas seus ouvidos,
mas a poucas sua voz.*

William Shakespeare, poeta inglês do século XVI

Escuta ativa

Ao contrário do que diz a crença popular, os homens e mulheres eleitos eficazes escutam, sim. De fato, a escuta ativa pode ser o melhor amigo do líder eleito. É através da escuta que você ouve e entende o que seus eleitores desejam ou não desejam, o que os deixa felizes e o que os irrita, e as razões disso. O mesmo é verdadeiro no trabalho com seus colegas eleitos e o alto escalão do governo local. A escuta ativa é uma poderosa ferramenta de liderança e governança.

Não sabemos exatamente de onde vem o termo “escuta ativa”, mas é amplamente usado para descrever um processo de comunicação destinado a otimizar o significado e a clareza do que a outra pessoa está dizendo. O desafio é trabalhar ativamente para ouvir tão claramente quanto seja possível o que está sendo dito e assegurar que o que está sendo ouvido é o que a outra pessoa está tentando dizer. Em outras palavras, a escuta ativa também implica oferecer, como retorno ao ouvinte, garantias de que esteja sendo efetivamente ouvido. Antes de falar sobre como escutar ativamente, vejamos por que é tão fácil não ouvir o que a outra pessoa está dizendo.

Que barreiras você usa?

Antes de ouvir o que os especialistas têm a dizer acerca dos obstáculos à escuta, faça uma pausa e liste as três ou quatro razões mais importantes pelas quais você nem sempre escuta o que os outros estão dizendo.

1.
2.
3.
4.

Uma das melhores descrições de barreiras à escuta que encontramos é de um grupo de consultores britânicos. Em seu livro *Client-Centered Consulting* (Consultoria centrada no cliente), eles identificam as seguintes barreiras à escuta eficaz. Tomamos certas licenças editoriais para ajustá-las ao trabalho com autoridades eleitas.²²

- Estamos muito ocupados pensando em outras coisas. Soa familiar?
- Estamos distraídos com alguma palavra ou frase emocional que está sendo usada. Aumentar os impostos!
- Discordamos com o que a outra pessoa está dizendo. De modo que desviamos imediatamente nossa atenção para o que diremos para refutá-la. Pensamos que isso é muito comum naqueles corpos eleitos nos quais há divisões políticas.
- Estamos procurando falhas no que a outra pessoa está dizendo. Em algumas culturas, nossa resposta a essa falhas é pensar “te peguei”.
- Queremos expressar nossos próprios pensamentos e pontos de vista, de modo que buscamos uma forma de intervir na conversa o mais rápido possível.
- Não gostamos do interlocutor, homem ou mulher, por alguma razão. O preconceito entra na conversação e bloqueia efetivamente o que está sendo dito.
- Supomos que não vamos entender então, para que escutar? O chefe de planejamento e projetos da prefeitura está discorrendo poeticamente sobre um novo processo científico muito complicado para transformar resíduos sólidos em materiais de construção.
- Simplesmente não estamos interessados. Estamos pensando: “Isso é responsabilidade da comissão de saúde pública”.
- Há demasiadas interferências externas. O telefone está tocando. Outras pessoas estão falando. Estou atrasado para um compromisso.

Essas interrupções no fluxo de informação e idéias da outra pessoa para nosso cérebro parecem familiares? Sim! Somos culpados desses silenciosos pecados da comunicação. Infelizmente, também interferimos no nosso intento de escutar através de respostas verbais que destroem as conversações eficazes. Interrompemos, ficamos na defensiva, justificamos nossas ações ou pensamentos, damos conselhos não solicitados, julgamos e pressupomos, manipulamos o que foi dito e, até, mudamos de assunto.

De todas essas barreiras à comunicação, o preconceito pode ser a mais difícil de superar. O filósofo indiano Jiddu Krishnamurti, em seu livro *The Last Freedom* (A última liberdade) põe em perspectiva esse desafio pessoal que enfrentamos quando tentamos escutar os outros.

²² Cockman, Peter, Bill Evans e Peter Reynolds, *Client-Centered Consulting*, (Londres: McGraw International, 1992) Pág.67.

“Para poder escutar realmente, deveríamos abandonar ou pôr de lado todos os preconceitos... Quando você se encontra em um estado mental receptivo, as coisas podem ser entendidas com facilidade... Mas, infelizmente, a maioria de nós escuta através de uma tela de resistência. Possuímos barreiras criadas por preconceitos, sejam religiosos ou espirituais, psicológicos ou científicos, ou, por preocupações, desejos e temores diários. E através desses temores, escutamos. Em conseqüência, escutamos nosso próprio ruído, nosso próprio som, não o que está sendo dito.”

Remoção das barreiras à escuta

Se bem existem muitas barreiras que nos impedem ouvir o que os outros estão dizendo, também existem formas de removê-las. Mais uma vez, chamamos nossos consultores britânicos para que nos ensinem como fazê-lo.

*A agulha sabe o que costura e o dedal,
o que empurra.*

**Provérbio colombiano,
Habilidades de escuta verbal**

Formas de superar	Barreiras à escuta
Interferências externas	<input type="checkbox"/> Procure um lugar tranquilo <input type="checkbox"/> Tente eliminá-las <input type="checkbox"/> Concentre-se no que a outra pessoa está dizendo
Discordar de seu interlocutor por qualquer razão	<input type="checkbox"/> Tente ser compreensivo <input type="checkbox"/> Tente não julgar a outra pessoa ou o que ela está dizendo <input type="checkbox"/> Tente compreender porque a outra pessoa tem uma opinião diferente da sua
Concentrar-se no que vai responder A mente divagando sobre outros assuntos Resposta àquelas palavras emocionais que sempre o fazem perder o interesse	<input type="checkbox"/> Faça um resumo mental do que está sendo dito <input type="checkbox"/> Tente manter-se atento <input type="checkbox"/> Faça anotações, se for importante <input type="checkbox"/> Esteja ciente dessas palavras que o desconcentram e trabalhe para neutralizar sua resposta a elas ²³

Essas barreiras são levantadas por nossa cabeça ou pelo ambiente. Ex-cetuando alguns fatores ambientais, temos que assumir a responsabilidade por removê-las se desejarmos ser ouvintes mais eficazes. Felizmente, existem algumas habilidades pró-escuta ativa disponíveis para nos ajudar a ser melhores ouvintes.

²³ Ibid, Pág.68

Habilidades de escuta verbal

Parece uma contradição, não é? No entanto, existem alguns modos de trabalhar com o que a outra pessoa está dizendo para oferecer encorajamento, esclarecer pontos, resumir e ajudar, no geral, a pessoa que está falando a saber que está sendo escutada e ouvida. A seguir, alguns exemplos de habilidades de escuta verbal.

- Mostre interesse, o que alguns chamam empatia: “Gosto do que você está dizendo.”
- Incentive: “Sim, por favor, conte-me mais.”
- Ajude a esclarecer: “Com base no que você está dizendo, a situação é...”
- Medite ou parafraseie o que escuta: “Se entendi direito, você está dizendo que ...”
- Desenvolva idéias-chave para maior elaboração: “Vejam se entendi seu ponto-chave, que parece ser ...”
- Mostre-se sensível: “Você parece frustrado a respeito de ...”
- Faça um resumo: “Vejam se posso sintetizar o que você acabou de dizer.”

Essas habilidades de escuta verbal não mudam o foco da conversação para você e sua necessidade de falar. Em vez disso, ajudam a pessoa que está falando a expor melhor suas idéias e pontos de vista. Também demonstram seu interesse e respeito pela pessoa que está falando.

Exercício de reflexão

Dedicamos um tempo considerável à competência da escuta. Agora é momento de refletir sobre sua própria experiência como ouvinte. Pense em algum momento em que estava escutando ativamente, e parou de escutar a outra pessoa ou a qualidade de sua escuta mudou. Anote alguns rápidos comentários sobre a experiência e porque você acha que sua competência de escuta repentinamente decaiu. Se você pudesse voltar a esse momento, o que você faria diferente?

.....

.....

.....

.....

Agora, lembre alguma ocasião em que se sentiu incapaz de escutar outra pessoa. Quais foram as barreiras que levaram você a esse estado de não-escuta? Dada a oportunidade de reproduzir essa experiência novamente, o que você poderia ter feito para retornar a um modo de escuta ativa?

.....

.....

.....

.....

Do que você aprendeu nesta discussão, qual é a coisa mais importante que o ajudará a melhorar sua capacidade de escuta ativa?

.....
.....
.....
.....

Armadilhas culturais

Antes de seguir frente e discutir outras competências de comunicação, queremos comentar a importância de passar todas estas idéias pelo filtro cultural de sua experiência. As convenções de escutar, fazer perguntas, dar opiniões e sugestões e outras ferramentas de comunicação podem ser diferentes de uma cultura a outra. Apesar de termos consciência dessas diferenças, é difícil desenvolver materiais levando em consideração muitas perspectivas culturais diferentes.

Também temos consciência de que temos limitações culturais que nos impedem analisar nossos próprios pensamentos sobre esses temas tão claramente como gostaríamos.

John Mole em seu livro *Mind Your Manners* [Tenha boas maneiras], que trata sobre a gestão da diversidade cultural, diz o seguinte acerca da escuta e as diferenças culturais: "O modo ocidental de escuta implica impor permanentemente juízos, filtrar o que vemos e ouvimos através de nossa faculdade crítica. Ao escutar, os japoneses empregam uma prática chamada *aizuchi*: uma série de comentários 'sim' ou 'entendo' que servem para encorajar a quem está falando. Os ocidentais tendem a cometer o erro de interpretar o *aizuchi* como concordância." ²⁴

Concordamos completamente com Mole a respeito de seu comentário sobre os japoneses e suas habilidades de escuta verbal. Isso adiciona uma sólida nota de rodapé ao que dizíamos sobre escuta ativa. No entanto, nos preocupa que tenha estereotipado a todos os ocidentais como quem "impõem permanentemente juízos" nos seus hábitos de escuta. Humm. Parece-nos uma imposição de juízo. Embora a herança cultural desempenhe um papel importante na forma como nos comunicamos, devemos lembrar que as culturas são inventadas por aqueles que as vivem. Eles mudam, para melhor ou pior, à medida que assimilam normas e comportamentos de outras culturas. Tendo isso em mente, pensem sobre incorporar o *aizuchi* como parte de sua cultura de comunicação na qualidade de líderes eleitos. Como nos lembra Ruth Benedict: *a cultura não é um complexo transmitido biologicamente*.

Dar e receber opiniões e sugestões

O conhecimento não usado é desperdiçado.

Provérbio *cree*

O retorno verbal tem sido identificado em muitas culturas como uma importante competência de comunicação e aprendizado. É um processo desenhado para obter informação acerca de uma situação de alguém que tem acesso a

²⁴ Mole, John, *Mind Your Manners*. (Londres: Nicholas Brealey Publishing, 1998.) Pág. 161.

ela para a consideração de quem não tem. A intenção é aumentar o entendimento ou conscientização dessa pessoa com respeito à situação e, em consequência, melhorar sua capacidade de atuar de forma mais eficaz. Por outro lado, o retorno implica uma franqueza que pode resultar ofensiva em algumas culturas. Sendo assim, sugerimos que passem isto através de seu filtro cultural e se perguntem se poderia representar um acréscimo positivo às formas como se comunicam na qualidade de autoridades eleitas.

Os seguintes são exemplos de situações nas que as autoridades eleitas podem usar essa habilidade de comunicação.

- ❑ Um dos seus colegas eleitos está usando, em diferentes colocações, linguagem ofensiva às mulheres. Parece que é o único que não tem consciência de que está fazendo observações sexistas. Ele é também a autoridade eleita mais capaz em termos de assuntos fiscais, de modo que ninguém no corpo eleito gostaria de vê-lo perder seu mandato nas próximas eleições.
- ❑ A chefe de planejamento e projetos da prefeitura indispôs os residentes de uma pequena favela, que tinham apresentado uma petição à prefeitura solicitando serviços sanitários.
- ❑ Ela está tecnicamente correta em suas recomendações ao conselho, mas se recusa a reconhecer as implicações políticas de suas recomendações. Sua carreira pode estar ameaçada se continuar a tomar decisões só pelo mérito técnico. Ela é muito conceituada por suas qualificações profissionais, mas seus colegas com frequência comentam entre si que ela é “insensível”.
- ❑ Um grupo de autoridades eleitas foi designado para fazer parte da junta diretiva de um conselho de governos da região para representar o município em assuntos intergovernamentais. Chegou ao conhecimento do prefeito que esses representantes tinham atuado de forma arrogante e ditatorial perante outros membros do conselho regional. Visto que o município é a maior subdivisão política representada no conselho regional, esses representantes acharam que estavam somente tentando proteger os interesses do município. As unidades de governo menores estão ameaçando abandonar o conselho regional se os representantes do município continuarem a acossá-los.

O que você faria em cada caso? É claro que nós pensamos que todos requerem uma coisa chamada retorno. Saber como dar retorno a pessoas como as descritas nos exemplos anteriores é uma importante habilidade de comunicação. Assim como também as habilidades de saber como receber retorno. Em ambos os casos, devem estar condicionados às normas culturais da situação. A seguir, apresentamos a sabedoria popular que parece definir essas práticas de comunicação.

Dar retorno: Dar retorno nas circunstâncias apropriadas pode trazer muitos benefícios às pessoas e às organizações. Nas circunstâncias descritas anteriormente, o retorno adequado às pessoas pertinentes poderia dar apoio a muitos objetivos dos governos locais envolvidos. O retorno destina-se a corrigir comportamentos que não criam problemas e que deveriam ser mudados

de alguma forma. Um retorno dado oportunamente pode resolver um problema antes de transformar-se em um evento crítico. Quando usado com regularidade, o retorno pode desenvolver relacionamentos saudáveis e de confiança entre as pessoas, na medida em que sabem a que ater-se em relação de uns com outros.

O retorno é mais eficaz quando observados os seguintes critérios.

- ❑ *Seja específico.* Ser claro sobre a informação a ser transmitida facilita que a outra pessoa a entenda e atue em consequência. Generalidades vagas não são úteis.
- ❑ *Seja direto.* Dê o retorno pessoalmente. Ninguém deseja receber notícias através de terceiros, especialmente se é pessoal e não favorável.
- ❑ *Seja oportuno.* Dê o retorno a alguém enquanto ainda dá tempo de fazer algo a respeito.
- ❑ *Seja descritivo, não avaliativo.* Mencione o comportamento e suas consequências para a pessoa e para os outros, sem atacar nem ridicularizar a quem recebe o retorno.
- ❑ *Verifique a resposta.* Assegure-se de que a mensagem foi recebida e entendida.
- ❑ *Não subestime a necessidade de retorno positivo.* Se você se comporta segundo o pressuposto de que a falta de notícias é uma boa notícia, seu silêncio pode ser interpretado como que “você não se interessa”. O retorno positivo é tão importante como os comentários sobre as áreas em que é preciso melhorar.

Receber retorno: Se você se encontra na outra ponta do retorno, o lado receptor, deve manter certas coisas em mente:

- ❑ *Não se torne defensivo.* Embora seja difícil evitar pôr-se na defensiva, especialmente quando a mensagem é desfavorável, não fique tão preocupado levantando defesas, tais como a habitual “é, mas...”, que o valor do retorno se perca.
- ❑ *Aproveite o valor que possa ter.* Nem todos os que dão retorno têm capacidade para fazê-lo. Então, use só o que é válido e relevante para você e descarte o resto.
- ❑ *Questione o retorno.* Não hesite em fazer perguntas para esclarecer o que está sendo dito no retorno e dê a mesma oportunidade se é você quem está dando o retorno.

Exercício de reflexão

Dedique um momento a refletir sobre como você se sente com respeito a esta ferramenta de comunicação. Pense em situações onde teria sido importante, como autoridade eleita, dar retorno a algum de seus colegas eleitos.

.....
.....
.....
.....

Em uma escala de 1 a 5, qualifique você e seus colegas eleitos sobre o uso de esta habilidade de comunicação. Em cada caso, marque o número que melhor descreve seu comportamento como corpo eleito.

Considerando a frequência: 1 = não usada em absoluto;
3 = usada às vezes; 5 = usada com frequência

- ① ② ③ ④ ⑤

Considerando a eficácia da comunicação de retorno por membros de seu corpo eleito: 1 = completamente ineficaz; 3 = de eficácia média; 5 = muito eficaz

- ① ② ③ ④ ⑤

Com base nas suas qualificações, que poderiam fazer, se houvesse alguma coisa a ser feita, você e seus colegas eleitos para melhorar a qualidade e a eficácia de suas habilidades para dar e receber retorno?

.....
.....
.....
.....

Quem pergunta não erra, ou erra menos.

Provérbio mexicano

Como fazer perguntas

Você pode estar se dizendo, “qual pode ser a importância de fazer perguntas? Afinal, isso é algo que eu fiz toda minha vida!” Para todos nós, a segunda parte é verdadeira. As perguntas são uma parte da existência e até da sobrevivência. Representam também uma valiosa ferramenta de auto-reflexão, resolução criativa de problemas, concentração da atenção e invenção do futuro. Como alguém já disse, “As perguntas são como o gancho na ponta da corda dos alpinistas; a gente arremessa o gancho no desconhecido e ele nos puxa para o futuro.” Donald Schon, no livro *The Reflective Practitioner*, sugere que usemos as perguntas para abrir uma espécie de espaço nas nossas mentes para aquelas coisas que ainda não sabemos, não decidimos, não inventamos ou não descobrimos.

Existem algumas habilidades envolvidas no perguntar que fazem a diferença. E fazer a diferença é exatamente o que as lideranças eleitas almejam. As perguntas estratégicas podem abrir a porta à descoberta. Elas convidam os outros a mudarem de direção, a levar em consideração novas informações, idéias e possibilidades. O que queremos fazer é explorar alguns dos modos pelos quais

você e seus colegas podem dominar as habilidades de fazer perguntas estratégicas, perguntas refletivas que nunca chegam aos ouvidos dos outros e as perguntas que iluminarão e fortalecerão suas decisões, enquanto homens e mulheres eleitos.

Como e porque perguntar

Já discutimos o uso das perguntas como parte de suas habilidades de escuta ativa. Embora parte do que vamos dizer a seguir possa ser redundante, achamos que a arte de perguntar e as razões pelas quais você, enquanto autoridades eleitas, deveria fazer mais perguntas são importantes qualidades de liderança. A seguir, apresentamos mais razões para perguntar:

- ❑ **Para aprender:** Os líderes eleitos enfrentam constantemente problemas com os quais não estão familiarizados e recebem relatórios e recomendações do alto escalão que, com frequência, são incompletos ou incluem ambigüidades. Para aprender mais nessas situações, façam perguntas abertas, do tipo que impede respostas monossilábicas como “sim” ou “não”.
- ❑ **Para chegar a um acordo:** Existem muitas ocasiões nas discussões entre autoridades eleitas em que chega o momento de ver se há um acordo à espreita nas sombras dos intercâmbios verbais em curso. “Alguém concorda que ...?”
- ❑ **Para expressar interesse:** Um dos seus maiores ativos, na qualidade de autoridade eleita, são os seus eleitores. No entanto, é comum ouvir comentários como o seguinte: “Desde que Júlio se elegeu, ele não tem verdadeiro interesse em ouvir o que temos a dizer.” Usem perguntas para demonstrar seu interesse e receber retorno.
- ❑ **Para sondar:** Muitos dos problemas que se apresentam nos corpos eleitos para consideração e resolução são complexos. As perguntas de sondagem se destinam a ajudar, tanto a você como a seus colegas eleitos, a aprofundar-se nos problemas. “Poderia dizer-nos mais sobre por que a taxa de criminalidade nessa parte da cidade continua a crescer?”
- ❑ **Para esclarecer:** Alguma vez já foram, enquanto autoridades eleitas, compelidos a emitir seu voto quando tinham dúvidas acerca de algum aspecto da lei proposta? Perguntar para aclarar pode evitar que se aprovelem leis ruins.
- ❑ **Para elaborar:** Estas são as perguntas que ampliam a exploração de opções antes das sessões da câmara ou das comissões. “O que aconteceria se ampliarmos nosso programa de policiamento comunitário ao bairro localizado depois do limite do município?”
- ❑ **Para classificar o que é importante ou não:** Parece uma boa idéia? “Agradecemos a riquíssima informação que nos forneceu, mas

quais são as três principais razões pelas quais deveríamos apoiar sua ONG?”

- ❑ **Para explorar:** Esta é outra razão para fazer perguntas hipotéticas. “Qual seria a pior coisa que pode acontecer se adotarmos as sessões orçamentárias vicinais que o secretário de finanças recomenda?”
- ❑ **Para provocar:** Não se trata de irritar alguém, mas de desafiar a sabedoria popular, de deixar correr solta a dúvida e o ceticismo. “Por que continuamos a insistir em que os cidadãos não estão preparados para pagarem impostos mais altos?”
- ❑ **Para sonhar:** Um dos maiores discursos políticos de todos os tempos foi o de Martin Luther King “Eu tenho um sonho”. Embora não estivesse colocando uma série de perguntas aos cidadãos dos Estados Unidos sobre discriminação racial, provocou um monte de “e se”, e essas são as perguntas que nos levam além de onde estamos.

Entre a escuta ativa e as perguntas estratégicas, você tem, como autoridade eleita, algumas das mais poderosas ferramentas disponíveis.

O importante é nunca deixar de perguntar.

Albert Einstein,
cientista americano do século XX

Exercício de reflexão

Pare e pense sobre suas perguntas favoritas, tais como: “O que você faria?” “Você tem alguma recomendação?” “Qual é sua experiência?” Anote-as resumidamente e liste uma ou duas perguntas do tipo estratégico que você acha que deve começar a fazer com mais frequência nas reuniões com outras autoridades eleitas.

.....
.....
.....
.....

Como dizer “Não”

*Mas quando o pregoeiro público gritou ‘Ô, sim!’
o povo gritou ‘Ô, não!’*

Richard Barham,
teólogo britânico do século XIX
“Misadventures at Margate”

Dizer “Não”, especialmente a colegas e eleitores, pode ser uma das tarefas de comunicação mais difíceis das autoridades eleitas. E não dizer “Não” quando é preciso pode provocar uma forte dor de cabeça. Visto que esse dilema parece fazer parte da condição de autoridade eleita, vamos dedicar-lhe alguma atenção.

Peter Block escreveu um dos mais úteis livros sobre governança. Apesar de estarem centrados principalmente nas organizações privadas, seus conselhos são igualmente importantes para os governos locais. O tema organizacional central de Block é a *administração responsável* (stewardship), que define como *o desejo de ser responsável pelo bem-estar da comunidade atuando a serviço, e não no controle, daqueles que se encontram ao nosso redor – responsabilidade sem controle ou normalização*.²⁵

Quando você, na qualidade de autoridade eleita local, decide como governará, uma das opções cruciais que deve fazer é entre patriarcado e parcerias. Patriarcado é a noção de que você, enquanto autoridade eleita, é responsável pelo processo de governo local e pelo bem-estar de seus cidadãos. Block refere-se a isso como uma forma de colonialismo íntimo. As parcerias, como alternativa, se destinam a equilibrar qualidades como poder e responsabilidade entre você e seus eleitores. Falaremos mais sobre parcerias nas competências associadas com *habilitação* e *uso do poder*, mas, por ora, necessitamos voltar à habilidade de comunicação de dizer “Não”.

Segundo Peter Block, as parcerias precisam cumprir com os seguintes requisitos para serem bem sucedidas.²⁶

- ❑ Necessita haver um intercâmbio de objetivos. Embora cada parte necessite esforçar-se em definir seu objetivo no relacionamento, deve também estabelecer um diálogo com as outras para se alcançar o mutuo entendimento.
- ❑ As parcerias requerem uma responsabilidade solidária. Os governos locais, seus homens e mulheres eleitos e as parcerias que estabelecem nas diversas comunidades que conformam seu mais amplo domínio devem prestar contas de suas ações.
- ❑ Também requerem absoluta honestidade. Como diz Block, em uma parceria, não dizer a verdade uns aos outros é um ato de traição.
- ❑ Finalmente, e isto é o que você estava esperando, os parceiros tem o direito de dizer não.

Se você, enquanto autoridade eleita, torna-se conhecido como pessoa que não pode dizer não, então dizer não tem nenhum sentido. Uma das diferenças fundamentais entre o patriarcado e as parcerias é a liberdade de dizer não àquelas expectativas que você não vai corresponder.

25 Block, Peter. Stewardship. (San Francisco. Berrett-Koehler Publishers, 1993) Pág. xx.

26 Block, Págs.29-30

Então, como você pode dizer não e ser reeleito?

Linda Tillman tem um sítio na Internet dedicado a defender você, e parte dos conselhos que dá se referem a dizer “Não”. De acordo com ela, existem três maneiras básicas de dizer não:

1. O “*Não*” *tímido*. É aquele não rodeado de desculpas fracas e racionalizações. É a rotina do “não, mas...”.
2. O “*Não*” *agressivo*. Não é com freqüência acompanhado de uma dose doentia de desprezo, envolto de ataques pessoais dirigidos à(s) pessoa(s) que se encontram do outro lado da comunicação. É como se pudéssemos ouvir qualificativos não ditos, tais como “seu idiota”.
3. O “*Não*” *assertivo*. Esta resposta é simples e direta. “Não, não teremos condições de instalar uma creche em sua comunidade este ano.”

As estratégias de Tillman’ para dizer “Não” de forma assertiva são:

- Pense um tempo a respeito.
- Use qualquer linguagem corporal, apropriada em sua cultura, para grifar seu “Não”. Pode ser uma voz firme, mas não agressiva, um movimento de cabeça ou outros gestos apropriados.
- Lembre que “Não” é uma resposta legítima e decente, inclusive para autoridades locais eleitas.
- Comece sua resposta com “Não.” É mais fácil manter o compromisso e não cair em uma quantidade de armadilhas de tímidos “Não” se você começa com um simples e direto “Não”.

Se quiser aprender mais sobre os pensamentos de Linda Tillman sobre comunicação, visite seu sítio na Internet: www.speakupforyourself.com.

*Minha infelicidade era a infelicidade daqueles
que não podem dizer não.*

**Tsushima Shuji, escritor japonês
de “Não mais Humano”**

Exercício de reflexão

Se disser “Não” constitui um problema para você, enquanto autoridade eleita, ou para seu corpo eleito, pode se útil reviver uma ou duas dessas ocasiões para tentar entender porque essa pequena palavra causou toda essa confusão. Anote a descrição das experiências, por que foram problemáticas e o que poderia ter sido feito de forma diferente para evitar suas conseqüências.

.....

Percepções, realidades e algo chamado “escada de inferência”

A percepção é um pouco como a comunicação, um desses termos difíceis de definir em poucas palavras. Alguém a descreveu simplesmente como “o processo de interpretar a experiência”. Ou, para dizê-lo mais diretamente, nossas percepções são nossa realidade. O que eu interpreto como o que vejo é o que defino como realidade. Pode não ser sua visão da realidade, e talvez nenhuma das nossas duas visões seja precisa. Mas é onde ambos começamos a interpretar nosso mundo.

Lembram a história sobre os cegos e o elefante? Dependendo da parte do elefante que cada um toca, eles dão uma interpretação diferente. Um sente a perna e a relaciona ao tronco de uma árvore; outro segura o rabo e descreve uma corda; um terceiro ainda apalpa o flanco do elefante e diz que parece a parede de um prédio. Cada um vivencia uma coisa totalmente diferente. Entretanto, o que estão descrevendo de forma tão diferente é o mesmo animal. O mesmo acontece com muitas “realidades” comunitárias com as quais trabalhamos. Somente quando começamos a explorar nossas impressões dessas muitas percepções da realidade é que podemos chegar mais perto da “verdade”, se é que ela existe de fato.

Há dois fatores importantes relacionados às percepções: (a) de onde elas vêm, ou seja, o que influencia nossas percepções, e (b) o que tendemos a fazer quando nossas percepções não são congruentes com as dos outros. Diversas coisas influenciam nossas percepções da realidade. Em primeiro lugar, com frequência vemos de forma diferente as coisas que nos rodeia. Há uma experiência de percepção, na qual se mostra a um grupo de pessoas um quadrado que foi dividido em 16 quadrados. Quando se pergunta ao grupo quantos quadrados eles vêm, as respostas iniciais variam, usualmente, de 16 a um número aproximado a 20. É claro que cada uma das respostas é a resposta “correta”, dependendo de como cada pessoa que responde vê os quadrados.

Em segundo lugar, com frequência experimentamos os acontecimentos de forma diferente, e isso afeta nossa visão ou percepção da realidade. Por exemplo, duas pessoas experimentam o mesmo inverno frio e cheio de neve, mas descrevem a estação de forma muito diferente a um amigo comum que passou o ano em outra parte do mundo. Um deles, que odeia o frio, descreve o inverno como “deprimente”. O outro, que adora esquiar, descreve a estação como “deliciosa”. O amigo deve acreditar em qual dos dois?

Todos nós temos diferentes “estados internos” que são produto de nosso aprendizado coletivo. Esses estados internos recebem a influência de nossa herança cultural, nossas experiências infantis, nossa educação escolar e nossos esforços por ganhar a vida. Também são influenciados pelas coisas que nos motivam e, de fato, por tudo o que já fizemos. Quanto maior a diferença entre meu estado interno e o seu, mais difícil será nos comunicarmos “limpamente”. Com “limpamente” queremos dizer sem todas as telas e óculos escuros que filtram nossas experiências de forma diferente.

O modo como reagimos a essas diferenças de percepção nas situações que revestem alguma importância para cada um de nós depende de muitos dos fatores mencionados. A variedade de reações vai de “pôr-se na defensiva”, isto é, defender meu próprio ponto de vista e rejeitar o seu, a “pôr-se em seu lugar”, ou seja, mostrar grande interesse ou empatia por seu ponto de vista e expressar, de um modo ou outro, o desejo de adotá-lo se for aceitável.

Suas percepções e interpretação da realidade tal como você a vê são fatores importantes na forma como você representa, como autoridade eleita, seus eleitores e na maneira como você e seus colegas desempenham as responsabilidades para as quais foram eleitos. Entretanto, chegar a partir de suas percepções individuais, na qualidade de autoridades eleitas individuais, a uma decisão conjunta, enquanto corpo eleito, pode muitas vezes implicar uma viagem atribulada.

Segundo Chris Argyris e outros, chegamos lá subindo nossas escadas de inferência individuais. Falando disso, o conceito de “escada de inferência” pode ser um pouco difícil de compreender, especialmente quando o usamos para transpor diferenças idiomáticas e culturais. Contudo, é uma idéia importante que devemos entender, então, continue conosco. Pense em inferência como “pular para as conclusões” antes do tempo. No caso dos corpos eleitos, pular para uma conclusão prematuramente pode resultar em decisões ineficazes, políticas ruins ou juízos errados contra certos grupos da comunidade. Vejamos o que acontece com frequência quando pulamos para as conclusões com demasiada rapidez. De fato, raramente acontece imediatamente, geralmente subimos uma série de degraus incrementais no que Argyris e outros chamam de escada de inferência.

1º degrau: Observamos ou experimentamos alguma coisa.

2º degrau: Processamos rapidamente a observação ou experiência e pegamos dela o que se ajusta às nossas necessidades do momento.

3º degrau: Imediatamente lhe damos um significado com base em um conjunto de experiências pessoais e culturais e outras experiências formadoras. Este é nosso primeiro pulo para a conclusão.

4º degrau: Fazemos pressupostos com base na nossa conclusão e começamos a “inferir coisas”.

5º degrau: Uma vez tiradas essas conclusões, começamos a acreditar nelas. Dito de outro modo, elas começam a fazer parte de nosso sistema de crenças.

6º degrau: E eis que, para nossa surpresa, tomamos medidas com base nessas crenças que, por sua vez, foram baseadas em conclusões que pulamos com demasiada rapidez.

É assombroso com que velocidade subimos essa escada de inferência pulando para as conclusões com muita rapidez. A propósito, isso pode ajudar a esclarecer o que significa a inferência. I.A. Richards, no livro *Confluence*, seu tratado sobre a língua inglesa de 1954, disse: “Dado um discurso, uma pessoa pode inferir dele todo tipo de coisas que nem o discurso nem quem o pronunciou sugeriam.” Ou, para dizê-lo de forma não acadêmica, essa pessoa pulou para a conclusão sem obter todos os fatos ou, pelo menos, fatos e observações suficientes que lhe permitissem tomar uma decisão racional. Para

entender melhor este conceito completamente desconcertante, mas extremamente importante, apresentamos a seguir uma situação de escalada da escada de inferência que deve resultar familiar à maioria das autoridades eleitas do mundo todo.

José, a caminho de uma reunião de mesa da câmara foi abordado por um jovem que ele assumiu ser um "sem-teto". Antes do início da reunião, José mencionou o incidente a um de seus colegas eleitos, que falou: "Realmente precisamos fazer alguma coisa a respeito dessa gente. Estão arruinando o comércio porque espantam os clientes."

Esse vereador apresentou o tema no plenário da câmara para ser discutido, e conclui-se que era um problema sério e ordenou-se que a polícia tomasse as medidas cabíveis. Como se descobriu mais tarde, o jovem, que pertencia a um grupo étnico minoritário e vivia em um povoado vizinho, estava começando a trabalhar como membro de uma equipe de limpeza patrocinada por alguns dos lojistas da região central da cidade. Um dos lojistas ficou furioso e escreveu uma carta ao jornal local acusando os vereadores de serem preconceituosos e serem contra os comerciantes. Na seguinte sessão da câmara municipal, a mesa aprovou o corte do financiamento de um programa de promoção para o centro da cidade devido à falta de cooperação dos lojistas.

Você pode ver com que velocidade as autoridades eleitas subiram essa escada de inferência, partindo de uma observação, atribuindo um significado à presença do jovem, pressupondo o que ele estava fazendo no centro da cidade, até chegar a conclusões e tomar medidas, que deram início a uma nova rodada de inferências envolvendo o setor comercial. Em outras palavras, o resultado foi que todos pularam direto para as conclusões.

O que aconteceu nessa situação é que as conclusões a que chegaram nunca foram testadas. As inferências do primeiro vereador acerca do jovem foram validadas pelo segundo sem a menor verificação, e se transformaram em uma série de inferências não checadas que resultaram em uma série de medidas baseadas em inferências que ninguém verificou. Podemos substituir *inferências* por *conclusões* para ajudar-nos a entender este conceito. Como nos lembra William Isaacs em seu livro *Dialogue and the Art of Thinking Together*, muitas vezes

"...tiramos conclusões e não as checamos, então tratamos nossas inferências iniciais como fatos. Levantamos paredes, por assim dizer, que nos separam das raízes de nosso próprio pensamento. E quando investimos em uma opinião, tendemos a buscar provas de que estamos certos e a evitar as provas de que estamos errados." ²⁷

Isaacs nos lembra que erros de esse tipo podem ter conseqüências devastadoras. Fatos da história recente, relacionados ao uso de inferências sobre armas de destruição massiva para justificar a guerra no Meio Oriente, devem lembrar-nos a todos que estamos falando de um conceito que tem implica-

²⁷ Isaacs, William. *Dialogue and the art of thinking together*, (Nova Iorque: A Currency Book by Doubleday Publishing, 1999.) Pág.95.

ções reais, quando formuladores de políticas se reúnem, independentemente de seu nível de responsabilidade ou do grau de importância que se auto-atribuem. Em muitas situações, descobrimo-nos ansiosos por subir a escada de inferência sem sequer olhar para trás.

Antes de vermos algumas formas de melhorar sua competência de comunicação relacionada à escada metafórica, faça uma pausa para reflexão.

*Não vemos as coisas como elas são,
mas como nós somos.*

Anaïs Nin,
escritora americana do século XX,
nascida na França

Dedique um momento a refletir sobre alguma ocasião em que você ou seus colegas eleitos subiram escada de inferência acima, de modo que pularam para conclusões que causaram problemas a muitas pessoas. Como começou? Quais foram as conclusões e as conseqüências? Uma vez que tenha contado o início e o final da história, tente preencher os degraus da escada que o levou ao topo.

A situação e o que a iniciou:

.....
.....
.....
.....

Conclusões e conseqüências:

.....
.....
.....
.....

Inferências, pressupostos e crenças assumidos ao longo do caminho:

.....
.....
.....
.....

Como subir a escada com confiança

O que estivemos discutindo é uma parte tão intrínseca da forma como pensamos e atuamos, que você deve estar pensando: “Se eu parar para pensar cada vez que infiro alguma coisa ou tiro alguma conclusão, nunca chegarei a lugar nenhum. Além disso, ficaria completamente imobilizado.” Bem observado.

Entretanto, você pode cultivar alguns hábitos de comunicação que farão com que seus esforços conjuntamente seus colegas eleitos e seus eleitores sejam mais recompensadores.

Antes de entrar na parte prescritiva sobre como lidar com a escada de inferência, vejamos algumas condições que alimentam esse dilema potencial.

- ❑ Aqueles com quem você se comunica podem ter diferentes metas, valores e pontos de vista que você.
- ❑ Sua experiência pode ser muito diferente da deles e é possível que você não consiga reconhecer essas diferenças ao comunicar-se com eles.
- ❑ Ao comunicar-se com seus eleitores, sua condição de autoridade eleita pode intimidá-los ou até aliená-los caso ressintam a autoridade que você representa.
- ❑ Inclusive a disposição física onde se realiza a comunicação pode representar uma barreira à comunicação inteligível. Por exemplo, a distribuição formal em muitas câmaras, conselhos e assembléias legislativas pode erguer barreiras tanto físicas como psicológicas entre as autoridades eleitas e o público.

Com base nessas barreiras potenciais e para melhorar a comunicação à medida que você e seus colegas sobem a escada de inferência, apresentamos alguns pensamentos que podem fazer mais eficaz a escalada.

1. Mantenha em mente as barreiras mencionadas e quaisquer outras que interfiram na eficácia da comunicação. Reflita sobre a importância e a forma como você pode levá-las em consideração ao pensar e comunicar-se.
2. Quando você começar a defender sua posição ou a tornar-se mais assertivo ao comunicar seus pontos de vista, pare um pouco e tente entender os outros e suas perspectivas.
3. Seja aberto com os outros, com relação a suas reflexões e pensamentos. Torne mais visíveis suas inferências. Peça retorno sobre seus pressupostos.
4. Faça perguntas acerca dos pressupostos, crenças e conclusões baseados naquelas inferências não declaradas das outras pessoas.
5. Verifique os dados e informações nas que se baseiam as inferências. Não se deixe intimidar por quem o induz a tomar decisões cruciais, sem validação, em nome de seus eleitores.
6. Ajude as outras pessoas a transitarem pelos processos de pensamentos que conduzem aos pressupostos. Se isso for feito com o devido cuidado, a maioria agradecerá a oportunidade de esclarecer seus próprios pensamentos.
7. Engaje-se na escuta ativa. Lembre que é a melhor amiga de suas competências de comunicação.

Muitas das competências definidas nesta série compartilham conceitos, estratégias e habilidades sobrepostos. E, é claro, os papéis de representação e liderança abrangem todas as competências. No capítulo 2, discutimos a ligação entre a representação e o conceito de promoção e consulta. Promoção e consulta também fazem parte da competência de comunicação e estão dire-

tamente vinculadas à escada de inferência, pois estão relacionadas com seu papel e responsabilidades de representação. Recomendamos que volte ao capítulo 2 e reveja a discussão titulada *Representação, Promoção e Consulta*, em relação ao que acabamos de discutir respeito à escada de inferência. Acharmos que lá encontrará muitas idéias e recomendações que o ajudará a lidar com os desafios da escada de inferência com mais eficácia. A discussão sobre promoção e consulta também põe em evidência as diferentes situações às que você se confronta como representante eleito.

A palavra falada pertence, meio a meio, a quem fala e a quem escuta.

Provérbio francês

Arte e ofício do diálogo

A ferramenta final, para fechar com chave de ouro as competências de comunicação, é o diálogo, que William Isaacs chama de fogo da conversação. Ser uma autoridade eleita local também implica lidar com desafios difíceis, aparentemente impossíveis, muitas vezes de longa data, que podem incluir:

- Um desastre ambiental iminente se o governo local e a comunidade não tomarem algumas decisões difíceis e custosas;
- Uma importante crise orçamentária que modificará drasticamente a capacidade de seu governo de continuar prestando os serviços tradicionais;
- Uma injustiça social abrangendo toda a comunidade, que veio passando de um corpo eleito ao seguinte, mas que agora exige solução; Ou:
- Um dilema ético que ameaça derrubar o governo local.
- Sugerimos que anote uma ou mais crises importantes que seu governo local esteja enfrentando atualmente e que necessitem ser tratadas.

Quando você e seus colegas confrontam esses desafios épicos, devem deixar de lado a rotina normal. Nessas circunstâncias, você deve lançar mão de todos seus recursos pessoais e institucionais para encontrar soluções. Embora as habilidades de comunicação das quais falamos possam ser de utilidade, duvidamos que possam ajudá-lo a dar os passos extraordinários de bom senso e coragem muitas vezes necessários para resolver esses desafios monumentais.

Nessas situações, acreditamos que você precisa realizar uma ampla consulta coletiva, adotar um modo de pensar e refletir em conjunto que permita que você, seus colegas e as outras partes interessadas superem os embates, a fim de alcançar uma compreensão mais profunda e descobrir novas soluções.

Essa indagação coletiva chama-se diálogo. O processo tem centenas de anos, mas é contemporâneo em seu estilo e substância. O diálogo toma a energia de nossas diferenças e a canaliza para algo inédito. Pode tirar uma comunidade da polarização e ajudar a criar um maior consenso acerca de onde ir a partir desse ponto. Como tem grandes esperanças de resolver problemas antigos, curar velhas feridas e recuperar oportunidades sepultadas por anos de amarga retórica, você deve reconhecer que é um processo de comunicação difícil e moroso. Tudo bem, afinal, construir nossas sociedades locais para que atinjam a grandeza não será nunca fácil nem rápido.

O poder potencial do diálogo

O poder do diálogo está muito bem descrito no exemplo. William Isaacs em seu livro *Dialogue and the Art of Thinking Together* descreve uma situação onde o diálogo mantido entre dois indivíduos produziu resultados extraordinários para seu país. O presidente da África do Sul De Klerk e Nelson Mandela encontraram-se diversas vezes em privado ao longo de vários anos enquanto Mandela se encontrava ainda preso. Não se encontravam para negociar a libertação de Mandela nem para resolver problemas do momento. Pelo contrário, reuniam-se para dialogar acerca de como criar uma visão de futuro compartilhada. A bem sucedida transição pacífica da África do Sul a uma sociedade totalmente democrática baseada na igualdade de todos deve-se, não em pequena medida, a esses dois homens e seu diálogo continuado sobre o futuro do país.

Um exemplo dramático e em nível mundial, dirá você, mas que opina de um exemplo um pouco mais relevante? Um dos autores teve uma experiência que demonstra como o processo de diálogo pode trabalhar no nível da governança local e envolver mais de duas pessoas. Ele foi nomeado Diretor de Serviços Públicos de uma cidade pequena na qual havia uma completa falta de comunicação, cooperação e confiança entre a cidade e os cinco governos autônomos rurais vizinhos. Com a colaboração e o incentivo das autoridades eleitas da cidade, o Diretor de Serviços Públicos passou incontáveis horas ao longo de vários meses reunido com as autoridades eleitas das comunidades vizinhas. A finalidade era escutá-los e entender em profundidade as preocupações que tinham efetivamente fechado as portas à comunicação eficaz entre os diferentes corpos de governo. Após essas conversações individuais, cara a cara, que restabeleceram a comunicação e um nível aceitável de confiança, as autoridades eleitas se juntaram ao diálogo. Com o tempo, sem um programa ou medidas formais, essas autoridades eleitas recuperaram a confiança mútua e analisaram os problemas que as tinham afastado.

Na base do conflito se encontrava uma prática legal de longa data da cidade usada para anexar áreas de desenvolvimento de primeira qualidade dos governos rurais vizinhos. Embora fosse temporariamente vantajoso para a ci-

dade manter a prática, as conseqüências a longo prazo impuseram um alto preço em relação ao desenvolvimento geral da região. Como resultado dos diálogos informais, não destinados a resolver problemas específicos, mantidos entre os líderes eleitos locais, a cidade decretou uma moratória temporária à anexação de terras dos governos locais vizinhos. Essa ação formal abriu a porta a um diálogo contínuo sobre colaboração regional e formas de trabalhar em conjunto.

A moratória à anexação vigora ainda hoje, depois de transcorridos mais de trinta anos e de incontáveis mudanças de lideranças políticas nos seis governos locais. Ainda mais, as seis prefeituras estabeleceram formalmente um conselho de governos da região (CGR), que presta uma série de serviços que resultam mais econômicos quando encarados em nível regional. Cada um dos seis governos locais tem liberdade para decidir se esses serviços, tais como a gestão de resíduos sólidos e a execução ou fiscalização de leis, reverterão em seu benefício. Tanto o CRG, que conquistou uma reputação nacional de cooperação intergovernamental, quanto os serviços iniciaram-se através de uma série de diálogos que restabeleceram a confiança entre os governos da região. Esses diálogos ainda continuam.

O diálogo pode ser um processo longo e desafiador

O processo de diálogo não é aplicável a todas as situações, embora possa ser uma importante competência de comunicação a ser incorporada a seu repertório. Como você pode observar pelos exemplos, o diálogo pode produzir resultados positivos em casos em que o nível de confiança entre importantes parceiros potenciais é baixo. O diálogo, a diferença de outras habilidades de comunicação, não é fácil de descrever com um processo passo a passo. No entanto, há algumas diretrizes que ajudarão você a dominar esta abordagem refletiva para resolver desafios complexos de seu governo local ou entre parceiros importantes em seus esforços para atingir a boa governança.

Daniel Yankelovich vem monitorando opiniões e tendências relacionadas a governos locais por mais de quatro décadas. Nesse período participou ou presenciou inúmeros diálogos públicos e privados. Ao longo do tempo, ele veio a valorizar o diálogo como um processo bem sucedido para estabelecer relacionamentos que, quando bem conduzido, pode levar ao respeito e entendimento mútuos. Ele identifica três características diferentes que definem os diálogos bem sucedidos.²⁸ Se você conseguir adotar essas diretrizes, é possível que conduza diálogos que imortalizarão a reputação de seu mandato. Essas características são:

1. **Equidade e ausência de influências coercitivas:** Todos os participantes do diálogo são tratados como iguais e não há nenhum tipo

28 Daniel Yankelovich, *The Magic of Dialogue* (Nova Iorque: Simon and Schuster, 1999). Págs. 41-4.

de coerção. Os diálogos comunitários são possíveis só quando a confiança for estabelecida e os que têm autoridade abrirem mão de seu poder oficial e participarem como iguais. Por exemplo, você desejaria sentar-se a dialogar como igual com líderes de uma minoria étnica de sua comunidade famosa por usar a violência para atingir seus objetivos?

2. **Escutar com empatia:** Observamos novamente a importância da escuta ativa. A empatia, segundo Yankelovich, é a habilidade de pensar e sentir como o outro. No caso hipotético de manter um diálogo com os líderes comunitários que recorreram à violência, você seria capaz de avaliar as circunstâncias que os levaram a usar a violência e de entender seus níveis de frustração por terem sido ignorados por outros líderes públicos no passado? Para escutar com empatia precisamos sair de nossa própria experiência e deixar de lado as inferências, pressupostos e percepções que moldam a nossa visão da realidade.
3. **Pôr a descoberto nossos pressupostos:** Aqui é onde serão mais úteis suas habilidades para lidar com a escada de inferência e com o processo de promoção e consulta. Seja aberto com relação a seus pressupostos e evite os julgamentos.

Além desses três princípios e estratégias diretos que formam a base dos diálogos bem sucedidos, Yankelovich observou outras qualidades que ajudam no processo.

- Peque por excesso de inclusão dos que discordam.
- Inicie o diálogo com um gesto de empatia.
- Verifique que os três critérios mencionados anteriormente estejam presentes e em funcionamento.
- Minimize a desconfiança mantendo em mente a razão que levou você a decidir estabelecer o diálogo.
- Faça uma clara distinção entre diálogo e tomada de decisões.
- Use experiências específicas para discutir problemas gerais.
- Coloque os pressupostos sobre a mesa e esclareçam-nos.
- Mantenha-se centrado nos conflitos e valores, não nas pessoas.
- Exponha os velhos roteiros que destruíram a confiança à verificação da realidade. Em outras palavras, veja os pressupostos, os valores e as normas que deram origem às circunstâncias que fizeram imperativo o diálogo.²⁹

Como lembra Isaacs, o diálogo é uma conversa na qual as pessoas pensam juntas. O diálogo tem o poder de mudar aquelas situações que foram crescendo ao longo do tempo e que definem o lado obscuro da governança de sua comunidade.

29 Ibid. Págs. 127-8.

“O marceneiro disse ao Rei Artur: ‘Farei para você uma mesa, à qual poderão sentar-se ao mesmo tempo mil e seiscentos, da qual ninguém precisará ser excluído e nenhum cavaleiro poderá travar combate, posto que o melhor colocado ficará no mesmo nível que o pior’.

Marcel Mauss, *“The Gift”*

Exercício de reflexão

O diálogo, nossa última contribuição às habilidades envolvidas nas competências de comunicação das lideranças eleitas, é potencialmente poderoso e talvez seja o mais difícil. Não obstante, esperamos que você o considere cuidadosamente como a chave de ouro de suas qualificações de comunicação. Dedique um momento a pensar acerca da forma como você e seus colegas eleitos poderiam empregar o processo de diálogo. Anote seus pensamentos nas linhas a seguir. Compartilhe esses pensamentos com outros que possam compartilhar seu compromisso com o processo de diálogo.

.....

.....

.....

.....

Pesquisas: outro modo de comunicar-se com a comunidade

A maioria dos governos locais não usa pesquisas de opinião como um meio de “escutar” os cidadãos. No entanto, as pesquisas podem ser valiosas para obter informações mais aprofundadas acerca de: (a) a qualidade dos serviços que presta o governo local; (b) as razões pelas quais os cidadãos locais podem não gostar de certos serviços ou não usar certos programas ou serviços; (c) informações factuais que podem ser necessárias à elaboração de novos projetos ou à modificação de projetos em andamento; (d) formas de conscientizar os cidadãos sobre programas e serviços; e (e) avaliar a demanda por novos serviços.

Muitos governos locais não usam as pesquisas, pois aparentam ser complicadas e custosas. Ambas as preocupações são verdadeiras e falsas. As pesquisas podem ser muito complexas, especialmente se adotam estritos padrões acadêmicos de verificabilidade. Mas devemos lembrar você que sua

cidade, ao realizar uma pesquisa, não está tentando satisfazer uma banca examinadora de tese doutoral nem demonstrar um alto nível de competência em pesquisas. Isso não significa que as pesquisas de opinião possam ser feitas de qualquer forma. Por outro lado, você pode ter certeza de que quaisquer dados adicionais, obtidos cuidadosamente, serão melhores do que não ter nenhum retorno da comunidade e do que as conversas aleatórias com seus amigos próximos.

E com respeito aos custos? Sim, as pesquisas de opinião podem ser caras quando se contratam organizações profissionais de pesquisa ou quando se dedica demasiado tempo ao planejamento e elaboração das ferramentas de comunicação. Existem outros meios de “equipar-se” para fazer pesquisas de opinião. Se houver uma universidade ou outras instituições de ensino superior em sua região, elas podem ser excelentes fontes de expertise e mão de obra. Muitas vezes os professores que ensinam métodos de pesquisa aproveitam as oportunidades oferecidas, pois assim seus alunos trabalham com clientes reais. Se esse recurso não estiver disponível, você pode considerar a possibilidade de treinar funcionários da casa para realizar pesquisas periódicas de opinião.

Embora existam diferentes tipos de pesquisas (telefônica, a través de questionários enviados pelo correio e entrevistas), a entrevista é a que faz mais sentido, especialmente porque chega até as pessoas que moram em bairros economicamente menos favorecidos. (São essas parcelas da comunidade que, com frequência, têm maiores dificuldades de ser ouvidas pelos que ocupam a prefeitura.)

Em este volume não entraremos nos mecanismos das pesquisas de opinião. Nossa intenção foi sugerir mais uma ferramenta que pode usar para “comunicar-se” com seus eleitores. Se você decide aplicar pesquisas de opinião, é importante:

1. Ter certeza de que está preparado para escutar o que os pesquisados têm a dizer. Às vezes as informações não são demasiado favoráveis, ou você pode escutar coisas que nunca ouvira antes.
2. Fazer perguntas implica, muitas vezes, que alguma coisa surgirá como resultado. O contato com os cidadãos pode suscitar expectativas. Isso precisa ser levado em consideração no planejamento e na realização de qualquer pesquisa.
3. Aqueles que participam nas pesquisas de opinião têm mais possibilidades de usar os resultados. Isso inclui ambos os lados do processo de pesquisa. Se você vai entrevistar mães acerca de serviços de planejamento familiar e de como aumentar a eficácia dos programas educativos para a comunidade, aqueles responsáveis pelos programas devem estar envolvidos na elaboração e a realização da pesquisa. Essa participação aumentará sua compreensão e seu compromisso com os resultados da pesquisa. O mesmo se aplica, geralmente, aos que participam dando novas informações.
4. As perguntas mais importantes sobre as pesquisas de opinião, a ser respondidas antes de realizá-las são:

- ❑ O que se deseja conseguir com a pesquisa de opinião?
- ❑ O corpo de governo e o alto escalão estão preparados para usar os resultados da pesquisa de opinião na melhora da qualidade dos programas e serviços oferecidos à comunidade?

Exercício de reflexão

Rapidamente, anote cinco pesquisas de opinião sobre serviços ou programas que você acha que ajudariam o corpo de governo a tomar decisões mais eficazes e eficientes na preparação do orçamento do próximo ano. Após cada uma, anote as razões pelas quais você pensa que ajudariam nos processos de tomada de decisões.

1.
.....
.....
2.
.....
.....
3.
.....
.....
4.
.....
.....
5.
.....
.....

O ouvido atravessa a escuridão.

Provérbio massai

Isso faz também uma pesquisa bem elaborada.

**Fred Fisher,
“The Floradale Philosopher”**

Pontos-chave

- ❑ A comunicação pode ser a competência mais importante da liderança eleita entre as cobertas neste manual de treinamento.
- ❑ A confiança se desenvolve de mãos dadas com a comunicação compartilhada e honesta.
- ❑ Embora a comunicação englobe uma ampla variedade de opções possíveis, a ênfase recai nas habilidades interpessoais.
- ❑ A competência de comunicação infunde os princípios de boa governança e se sobrepõe a outras competências de liderança.
- ❑ Existem muitas técnicas de comunicação à disposição das pessoas e dos governos locais.
- ❑ Dentre as muitas habilidades de comunicação interpessoais, a escuta ativa pode ser a mais importante.
- ❑ A habilidade de escutar com eficácia pode ser uma ótima ferramenta para derrubar muitas barreiras à escuta.
- ❑ Embora soe um pouco estranho, a escuta ativa envolve uma boa quantidade de comunicação de duas vias.
- ❑ A cultura tem tudo a ver com o modo de comunicar-se, mas não deve impedir-nos de aprender novos modos de comunicação.
- ❑ Afinal, a cultura é inventada por aqueles que a vivem, e nossos hábitos culturais mudam quando formas melhores de fazer as coisas se tornam evidentes e práticas.
- ❑ Dar e receber opiniões e sugestões aumenta o volume das informações de duas vias e ajuda a manter livre de estática o ar entre os que se comunicam.
- ❑ A arte de fazer perguntas tem muitas variedades. Fazer o tipo certo de perguntas de forma amável e não ofensiva é uma vantagem para todos aqueles envolvidos na conversa.
- ❑ É certo dizer não na qualidade de autoridade eleita e existem formas melhores que outras de dizer não.
- ❑ As percepções são o processo de interpretar nossas experiências. Também se tornam a janela através da qual julgamos a realidade. O desafio é sincronizá-las.
- ❑ A escada de inferência pode nos levar a crenças e medidas desencaminhadas se não olharmos por onde andamos ao longo do caminho.
- ❑ As inferências são mais seguras quando checada com aqueles que as escutam.
- ❑ O diálogo pode ser a habilidade de comunicação mais difícil e potencialmente a mais recompensadora entre as que praticam os líderes eleitos. É uma conversação na qual as pessoas pensam juntas.

Capítulo 4: Competência de facilitação

Introdução

*Se você tiver uma boa idéia,
as pessoas lhe emprestarão vinte.*

Marie van Ebner-Eschenbach

Embora a palavra facilitar já exista há mais de cinco séculos e signifique basicamente “tornar mais fácil”, foi raramente usada para descrever interações humanas até finais do século XX. Na realidade, em 1926, o respeitado H.W. Fowler em seu livro *Modern English Usage* dizia que só coisas podiam ser facilitadas, não pessoas. Mencionamos essa nota banal não para despertar dúvidas sobre o uso do termo facilitação como uma Competência de liderança eleita, mas para colocá-la em perspectiva. Só no início da década de 1970 começaram a ser usados os termos facilitar, facilitação e facilitadores para descrever uma forma específica de interação humana associada a processos grupais.

A despeito de sua juventude como quadro conceitual para melhorar a eficácia dos grupos, a facilitação tornou-se uma importante estratégia de gestão e governança. Posto que as autoridades eleitas muitas vezes trabalham em grupo, se bem que como grupo especial com parâmetros legais e de governança únicos, não poderíamos deixar de incluir a facilitação entre suas principais competências de liderança.

Antes de explorar as formas em que esta competência pode ser usada, gostaríamos de dar uma breve olhada nos valores e normas que têm definido a facilitação ao longo de, aproximadamente, as três últimas décadas.

Roger Schwartz, no livro *The Skilled Facilitator*, diz que todos os tipos de grupos podem trabalhar melhor usando habilidades de facilitação. Na sua forma mais genuína, *a facilitação é um processo no qual uma pessoa – aceitável para todos os membros do grupo, substancialmente neutra e sem autoridade para tomar decisões – intervém para ajudar o grupo a melhorar o modo como identifica e resolve problemas e toma decisões.*³⁰ E continua, para dizer que a facilitação pode ser dividida em dois tipos:

1. **Facilitação básica:** o facilitador ajuda o grupo a trabalhar com mais eficácia sobre uma questão ou problema específico, e o grupo permanece dependente do facilitador para assistência no futuro.
2. **Facilitação desenvolvente:** o facilitador ajuda o grupo a trabalhar com mais eficácia sobre uma questão ou problema específico, e ensina o grupo como desenvolver suas próprias habilidades de facilitação para trabalhar outras questões ou problemas no futuro. Esta abordagem implica um aprendizado prático. Membros do grupo aprendem habilidades de facilitação de modo a poder aplicá-las em esforços futuros do grupo sem necessidade de assistência externa.

³⁰ Schwartz, Roger. *The Skilled Facilitator*. (São Francisco. Jossey-Bass Publishers, 1994) Pág.4.

Neste capítulo, pressupomos que os líderes eleitos se comportarão como facilitadores desenvolventes sempre que julgarem adequado.

Não só ajudarão os grupos a ser mais eficazes enquanto você estiver trabalhando com eles, mas também lhes transmitirá os valores e habilidades necessários para que trabalhem, por si mesmos, de forma mais eficaz. A competência para facilitar a eficácia grupal atinge seu ponto máximo quando é passada adiante através do aprendizado prático.

Uma breve apresentação

Como mencionado no capítulo introdutório, esta nova série de capítulos para liderança eleita está baseada em uma pesquisa realizada por escrito entre os usuários da série original e nas recomendações do encontro do grupo de especialistas convocado por UN-Habitat. Com base nas recomendações dos usuários, este capítulo inclui os seguintes pontos:

- ❑ A descrição de alguns dos mais importantes conceitos e estratégias dos processos grupais, no que respeita à compreensão e uso de habilidades de facilitação, na qualidade de autoridades eleitas.
- ❑ As semelhanças e diferenças entre os processos de facilitação e mediação.
- ❑ Como mediar conflitos e diferenças a partir da perspectiva da liderança eleita.
- ❑ Como chegar ao consenso político enquanto se evita o “pensamento de grupo”.
- ❑ Como conduzir reuniões mais eficazes, enquanto autoridade eleita.
- ❑ Desenvolvimento de equipes como possível estratégia e habilidade de facilitação a ser usada por autoridades eleitas.
- ❑ Como os conceitos e habilidades de facilitação relacionam-se às outras competências, e os papéis e responsabilidades preparatórios e fundamentais para a representação e a liderança.

Exercício de reflexão

Com base em seu entendimento da competência de facilitação, faça uma pausa para registrar duas ou três experiências que você tenha vivenciado em situações grupais de facilitação nas que os resultados poderiam ter sido mais positivos e produtivos.

.....

.....

.....

.....

O que você poderia ter feito de forma diferente para melhorar os resultados dessas reuniões?

.....
.....
.....
.....

Neste momento, o que você acha que são as coisas mais importantes que você pode aprender sobre facilitação visando tornar-se mais eficaz como autoridade eleita?

.....
.....
.....
.....

*Um barco não vai para frente
se cada um rema como quer.*

Provérbio suaíli

Facilitação: Habilidade baseada em processo grupal

A competência de facilitação relacionada ao desempenho de liderança eleita, e o conhecimento e habilidades dos processos grupais são realidades que se sobrepõem. Em conseqüência, é importante entender os conceitos básicos dos processos grupais. Mas antes de tratar disto, observemos algumas oportunidades potenciais de intervenção onde você e seus colegas poderiam usar seus conhecimentos e habilidades de facilitação. Essa competência poderia ser valiosa em:

- reuniões com seus colegas, outras autoridades públicas e representantes da comunidade, para desenvolver planos estratégicos para o município;
- trabalhos com a comissão de segurança pública do corpo legislativo, com membros da secretaria de segurança pública e cidadãos-chave para desenvolver modos mais eficazes de engajar os cidadãos em programas relacionados à segurança no âmbito regional;
- mediações de conflitos entre dois centros de treinamento profissional que funcionam em sua parte da cidade; e
- a assistência a representantes de municípios limítrofes no desenvolvimento de um acordo de custos compartilhados como uma pré-condição para a contratação de serviços de gestão de resíduos sólidos.

Valores centrais que guiam a facilitação eficaz

Em cada uma dessas oportunidades potenciais de facilitação, é importante reconhecer que o desenvolvimento deve basear-se em um conjunto de valores centrais. O conjunto de valores centrais mais comumente reconhecido e definatório é o citado por Chris Argyris em seu livro seminal sobre a teoria da intervenção. Eles incluem:

1. Informações válidas e úteis: o que significa que todos os envolvidos compartilham as informações relevantes ao caso, que as compreendem e que elas são úteis em suas deliberações.
2. Escolha livre e informada: os envolvidos têm liberdade para tomar decisões baseadas nas informações disponíveis e em suas preocupações, interesses e desejos. Não sofrem nenhuma coerção ou manipulação para tomar decisões contra sua vontade.
3. Compromisso interno com as escolhas feitas: os envolvidos não só aceitam o plano de ação consensual, mas também têm um alto grau de identificação e compromisso com as decisões que o guiarão.

Esses valores centrais tendem a reforçar-se uns aos outros. Quando um grupo dedicado a tarefas específicas gera informações válidas e úteis e faz escolhas informadas com base nessas informações, seus membros têm mais probabilidades de comprometer-se internamente com essas escolhas. Isso significa que estão preparados para assumir a responsabilidade de verificar que as decisões que tomaram sejam implementadas. Isso, por sua vez, oferece muitas vezes incentivos para procurar mais informações que permitem fazer aprimoramentos permanentes.

Atributos e habilidades de facilitação

O papel do facilitador habilidoso e com princípios é desafiador, assim como recompensador. Aquelas pessoas que se desempenham melhor como facilitadores possuem as seguintes qualidades pessoais, conhecimentos e habilidades:

- *Qualidades pessoais:* O facilitador eficaz é
 - Honesto – atua por convicção.
 - Consistente – pode-se confiar que fará o que diz.
 - Tolerante – aceita a todos de forma incondicional.
 - Atencioso – preocupado com o bem-estar dos outros.
 - Objetivo – não tem interesses pessoais para preferir uma ação ou outra. Esta qualidade é difícil de achar na qualidade de autoridade eleita, de quem se espera que assuma uma posição a respeito dos problemas. Se você tiver al-

gum interesse pessoal, declare-o ao mesmo tempo em que declara seu compromisso de ser justo.

- Flexível – pronto a mudar quando a situação o requeira.
- Receptivo – a todos os pontos de vista.
- *Conhecimento*: O facilitador eficaz compreende e aprecia a importância
 - Das contribuições culturais, étnicas e de gênero.
 - Da dinâmica de grupo e interpessoal.
 - Dos princípios e métodos de aprendizado adulto.
 - Do processo grupal.
 - Da especialização representada no grupo.
- *Habilidades interpessoais*: O facilitador eficaz é hábil em
 - Escuta ativa.
 - Dar e receber retorno.
 - Fazer perguntas que estimulam a discussão.
 - Observar comportamentos grupais e individuais que podem contribuir ou afetar adversamente a eficácia do grupo.
 - Apresentar informações e conceitos que ajudarão o grupo a progredir em direção a suas metas.
 - Estimular a interação.
 - Estabelecer e manter a confiança.
 - Levar a bom termo as interações em grupo.

Parece bem assustador, não é? E ainda, muitas dessas qualidades pessoais estão associadas a outras competências incluídas nesta série. Por exemplo, as habilidades comunicacionais do capítulo anterior e os conceitos e estratégias que exploraremos na competência de *habilitação* têm tendências que se sobrepõem. E, as qualidades pessoais necessárias a um facilitador eficaz se estendem a todos os papéis de liderança e representação e às responsabilidades como autoridade eleita.

Exercício de reflexão

Consulte o rol de atributos do facilitador que listamos acima e verifique quais são os que você acha que se aplicam melhor e de modo mais eficaz em situações grupais. Anote abaixo os mais importantes.

.....
.....
.....

Agora, volte às listas e verifique quais são os que você acha que pode melhorar. Relacione os dois ou três pontos pessoais mais importantes a melhorar e faça uma lista das medidas que pode tomar para tornar-se um facilitador mais eficaz.

.....
.....
.....

Quando um ajuda a outro, ambos se fortalecem.

Provérbio alemão

O que faz com que os grupos trabalhem com eficácia?

Já se perguntou por que alguns grupos são eficazes enquanto outros nunca parecem atingir seus objetivos? Alguns corpos eleitos, embora possam representar partidos políticos e interesses especiais diferentes, parecem ser capazes de funcionar com eficácia enquanto outros, sem diferenças perceptíveis, são improdutivos. E a maioria dos grupos comunitários ou de bairro tende a oscilar entre o sucesso e o fracasso em seus esforços para atingir suas metas.

Na qualidade de autoridade eleita, você ter influência não só no desempenho de seu corpo eleito como esforço grupal para a tomada de decisões, mas também em inúmeras outras situações em que os resultados dependem da colaboração dos envolvidos. Em outras palavras, suas competências de facilitação serão úteis tanto para você como para seus eleitores. Naturalmente, ajudará a entender melhor o que faz com que os grupos, mesmo que sejam de duas ou de muitas pessoas, operem de forma eficaz.

Os grupos trabalham em dois níveis diferentes de interação: atividades e relacionamentos. Esses dois componentes interativos funcionam simultaneamente e às vezes se ignoram. O facilitador pode desempenhar um papel importante para ajudar os grupos a manter um equilíbrio saudável entre as necessidades das atividades e dos relacionamentos. As seguir apresentamos algumas atividades-chave e características de relacionamento que são importantes considerar para lograr o desempenho eficiente do grupo.

Características associadas aos relacionamentos: Os grupos são eficazes quando seus membros

- Familiarizam-se entre eles se nunca trabalharam juntos antes;
- Concordam com os propósitos do grupo para trabalhar em conjunto;
- Participam ativamente das tarefas e responsabilidades do grupo;
- Compartilham abertamente informações, idéias e retornos;
- Apoiar outros;
- Enfrentam os problemas com tranquilidade e coragem;
- Respondem construtivamente ao retorno mútuo e
- Incentivam todos a contribuir.

Características associadas às atividades: Com respeito às atividades, a eficácia do grupo aumenta quando:

- ❑ O que se quer atingir está definido claramente, em outras palavras, a razão pela qual reuniram seus recursos coletivos;
- ❑ As atribuições e responsabilidades individuais dos membros do grupo são estabelecidas com clareza;
- ❑ As necessidades de apoio e recursos externos são determinadas;
- ❑ A forma de trabalho conjunto é pactuada;
- ❑ Algumas regras básicas são estabelecidas, entre elas as concernentes à tomada de decisões, manutenção do rumo; discrepâncias abertas e diretas, e compartilhamento de informações relevantes;
- ❑ A agenda está organizada;
- ❑ Tudo o que acontece durante a reunião é registrado com precisão; e
- ❑ O tempo é gerenciado em função das atividades a serem executadas.

Como dissemos anteriormente, os grupos trabalham em dois níveis de engajamento: atividades e relacionamentos. O facilitador, caso seja designado para isso, tem a responsabilidade de ajudar o grupo a gerenciar essas dinâmicas de forma eficaz. No entanto, todos nós participamos de muitos grupos em que o papel de facilitador não é nem apropriado nem necessário. Por exemplo, as sessões formais do corpo eleito têm um presidente, e duvidamos que ele considere sua função oficial como a de um facilitador. Não obstante, sua eficácia como líder oficial aumentará se aplicar suas *competências de facilitação*.

Só porque uma reunião é oficial não significa que algum homem ou mulher eleito esteja impedido de aplicar muitas das habilidades que viemos discutindo, nem é necessário que você se invista oficialmente no papel de “facilitador” para ajudar grupos a trabalharem coletivamente com mais eficácia. Em outras palavras, suas competências de facilitação podem ser úteis em qualquer situação em que dois ou mais pessoas se reúnam com um propósito definido.

*Não se pode criar experiência.
É preciso passar por ela.*

**Albert Camus,
romancista e ensaísta francês
do século XX**

Como os grupos evoluem e amadurecem

Embora haja muito mais a dizer sobre processos grupais no que respeita as suas atribuições e responsabilidades enquanto lideranças eleitas, desejamos encerrar esta discussão com algumas informações sobre como os grupos evoluem. Se você já conhece este quadro conceitual, pode passar diretamente para o próximo título. Caso contrário, você pode achá-lo interessante. De qualquer modo, encorajamos você a considerá-lo na evolução de seu corpo eleito após as eleições. Quando colegas recém eleitos juntam-se à equipe de governo, o processo se inicia pela fase um.

Bruce Tuckman elaborou o seguinte modelo de evolução grupal há uns quarenta anos, de modo que queremos dar-lhe o devido crédito. Ele descreveu a evolução dos grupos em quatro fases distintas e seqüenciais: *formação*, *tempestade*, *normativa* e *ação*. Funciona da seguinte forma.

Fase um: Formação

Quando os membros do grupo se encontram pela primeira vez, tendem a testar os limites do comportamento aceitável, incluídos a função e orientação do líder. Nessa fase, poucos progressos são realizados. Embora isso tenda a ser normal na maioria das situações, um começo lento pode ser perturbador, especialmente para quem lidera ou facilita o grupo.

Fase dois: Tempestade

Freqüentemente, os membros do grupo se tornam um pouco agitados devido a suas expectativas de progresso não se cumprirem. Começam a culpar o líder e uns aos outros e resistem em colaborar. Geralmente, resistem atribuições, se tornam defensivos e competitivos e questionam a decisão de formar do grupo. Apesar de que é uma fase normal, até em equipes saudáveis, deve ser pacientemente trabalhada. É o estágio de crescimento e desenvolvimento adolescente do grupo. Para aqueles que tiveram adolescentes na família, esta fase parecerá muito familiar.

Fase três: Normativa

Nesta fase, os membros dos grupos começam a acalmar-se, estão prontos para conciliar suas diferenças e responsabilidades, e aceitar o fato de que trabalhar em grupo requer estrutura e regras. Os conflitos se apaziguam e a coesão começa a ser construída. Os membros apóiam o líder e uns aos outros.

Fase quatro: Ação

A chegada a esta fase se torna evidente a todos os membros. Há colaboração e interdependência, o rendimento é significativo, e os membros reconhecem os pontos fortes e fracos de cada um deles e os compensam adequadamente. Há satisfação no progresso do grupo. Embora possa haver algumas variações na evolução dos grupos em diferentes condições culturais e no contexto de diferenças nos relacionamentos entre os gêneros, parece haver consenso geral entre os especialistas em grupos a respeito de que essas fases são comuns no mundo todo. Mas, estarão perguntando-se, como isto me afeta, enquanto autoridade eleita? Afeta de diversas formas.

- ❑ Como mencionamos anteriormente, essas fases podem alterar a eficácia de seu corpo eleito quando houve uma renovação devida

a eleições. O corpo eleito, na realidade, deve formar-se novamente para tornar-se um grupo de trabalho eficaz.

- ❑ Se seu corpo eleito estabeleceu comissões de estudo ou grupos semelhantes com tarefas e responsabilidades específicas, é útil ter consciência de que atravessarão essas fases no processo de tornarem-se eficazes. É necessário ter paciência.
- ❑ Os empreendimentos comunitários que usam formatos de tomada de decisões em grupo, com frequência tendem, no melhor dos casos, a ser frágeis no início de seu desenvolvimento. Em consequência, os líderes eleitos podem ajudá-los a atravessar suas “fases de crescimento” oferecendo seus préstimos de facilitação.
- ❑ À medida que você se torne membro de várias equipes no cumprimento de suas responsabilidades de líder eleito, lembre que os processos grupais são uma força a levar em consideração e agradeça por ter lido este capítulo.

*A música, para criar harmonia,
deve investigar a dissonância.*

Plutarco, moralista grego do século I

Gestão de conflitos

Conflito é uma dessas coisas que a maioria de nós evita sempre que possível. O problema é que o conflito e suas causas, geralmente, não vão embora. Simplesmente ficam ai e fermentam, e continuam fermentando. Evitar os conflitos pode criar um monte de problemas em muitas organizações. Sabemos também que as diferentes culturas lidam com os conflitos de forma diferente, e o que temos a dizer tem uma perspectiva gerencial ocidental. Portanto, recomendamos que use, em casos de este tipo, sua competência de facilitação com base em suas próprias experiências e normas culturais.

Tendemos a evitar os conflitos porque é desagradável encará-los abertamente. Também não é agradável mantê-los enterrados, mas no geral, pareceria ser menos desagradável que enfrentar a questão que gera discórdia. Mas, será assim? A longo prazo, os conflitos que não emergem podem impor um pesado ônus a uma organização ou comunidade. Felizmente, os conflitos têm alguns aspectos positivos, embora seja difícil vê-los quando estamos em desavença com outra pessoa ou organização. Resumidamente, eis uma lista dos prós e contras dos conflitos.

No lado do crédito [+] do livro razão, os conflitos podem nos forçar a procurar novas soluções, nos ajudar a esclarecer nossas posições e pontos de contenção, e propiciar uma onda de energia e criatividade. Os conflitos podem trazer à superfície problemas que podem ter estado apodrecendo em silêncio

durante anos, produzir idéias melhores e promover um importante avanço nos relacionamentos e na produtividade.

No lado do débito [-] das contas, os conflitos podem criar uma atmosfera de ansiedade, desconfiança e suspeita. Pode levar algumas pessoas a se sentirem aviltadas e desmotivadas. Os conflitos podem gerar comportamentos disfuncionais entre os que estão no embate (onde eles dedicam mais tempo a “ajustar contas” do que a avançar) e aumentar a distância entre pessoas que poderiam beneficiar-se do trabalho em conjunto.

Tomar ciência da causa

Os conflitos podem se desenvolver quando há diferenças de:

- Fatos e percepções (a visão da realidade que comunicamos)
- Metas e resultados preferidos (como as coisas deveriam ser, não como são de fato)
- Modos ou métodos de atingir essas metas
- Valores (nossas crenças fundamentais)

As diferenças relacionadas a fatos e percepções são, usualmente, mais fáceis de resolver que as diferenças de metas, resultados e métodos usados para consegui-los. As diferenças relacionadas com valores são as mais difíceis de resolver ou, até, de lidar com algum grau de sucesso no longo prazo.

Estratégias para lidar com os conflitos

Diferentes pessoas lidam com os conflitos de modos diferentes. Muitos anos atrás, Kenneth Thomas, que é considerado um dos principais especialistas em gestão de conflitos, identificou as cinco estratégias básicas que as pessoas e os grupos usam ao enfrentar os conflitos. Essas abordagens embasam duas dimensões básicas do comportamento, a “assertividade”, (o grau em que tentamos satisfazer nossas próprias preocupações) e a “cooperação”, (o grau em que tentamos satisfazer as preocupações das outras pessoas). Usando um modelo bidimensional (ver na próxima página) com valores altos e baixos desses dois tipos de comportamentos, ele definiu os cinco métodos específicos com que se pode lidar com os conflitos.³¹

Evasão: (não assertivo e não cooperativo) Pessoas que adotam uma abordagem evasiva dos conflitos não procuram nem seus próprios interesses e preocupações nem os de seus adversários. Elas simplesmente evitam os con-

31 Thomas, Kenneth, “Conflict and Conflict Management”, The Chapter of Industrial and Organisational Psychology, Vol. II (Chicago, IL, Rand McNally, 1975).

flitos usando táticas tais como não comparecer a reuniões marcadas ou adiar a questão *sine die*.

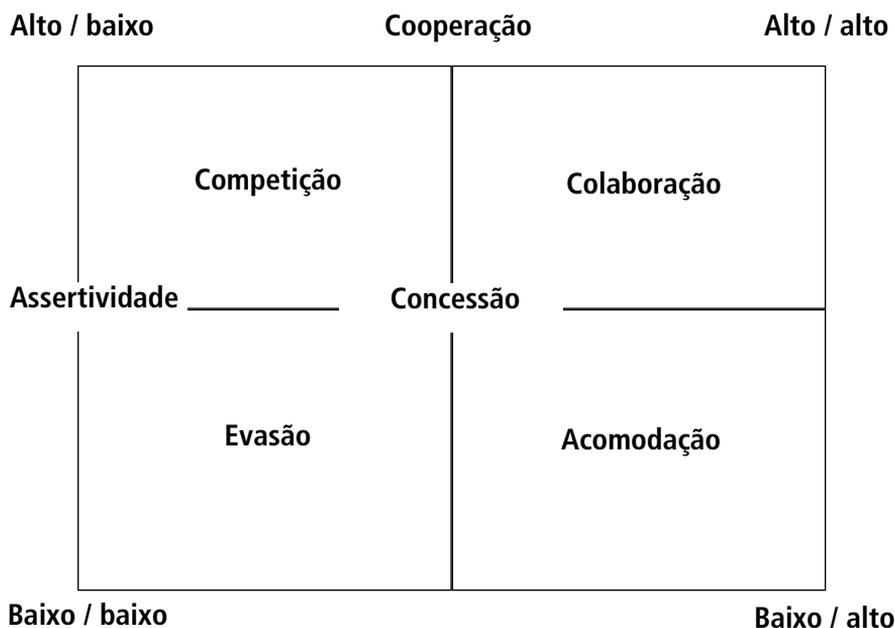
Acomodação: (não assertivo e cooperativo) Aqueles que adotam este estilo negligenciam seus próprios interesses em prol de satisfazer as preocupações da outra parte. As táticas incluem abordagens tão contrastantes como: rendição ao ponto de vista da outra parte e generosidade desinteressada.

Competição: (assertivo e não cooperativo) Este estilo é o oposto à acomodação. É uma estratégia motivada pelo poder e destinada a ganhar a todo custo quando confrontado com uma situação de conflito.

Colaboração: (assertivo e cooperativo) O oposto da evasão, a colaboração, em seu ponto máximo, procura achar soluções aos conflitos em que todos saem ganhando. Este tipo de solução satisfaz as necessidades e preocupações de ambas as partes. Tal tipo de estratégia implica o entendimento da razão do conflito e a busca de soluções que eliminem, ou pelo menos minimizem, a competição por recursos.

Concessão: (assertivo e cooperativo em certa medida) As partes tendem a fazer concessões quando procuram soluções rápidas e mutuamente aceitáveis que satisfaçam parcialmente a ambas partes. As estratégias incluem encontrar um termo médio que todos possam aceitar e dividir as diferenças existentes entre os corpos em conflito.

Modelo bidimensional de formas de lidar com os conflitos



Segundo Thomas, não existem “respostas corretas” universais no que tange à gestão de conflitos. Os cinco tipos de comportamento são úteis, tudo depende da situação. Acredita-se que cada um de nós tenha um estilo predominante de lidar com conflitos. Por exemplo, alguns de nós podem evitar os conflitos a qualquer preço, enquanto outros podem ter a tendência a comportar-se de forma competitiva em situações de conflito. Por outro lado, podemos recorrer à concessão ou a um dos outros estilos sugeridos no modelo de Thomas.

Explorar as diferenças

Se você vai ajudar na gestão de conflitos, o melhor lugar para começar é a compreensão das questões que se encontram por trás do conflito. Isso significa desencavar de debaixo da superfície os indicadores do que poderia estar causando o conflito. Os fatos são os mais fáceis de confirmar e conciliar. As percepções são mais difíceis, pois têm a tendência à distorção, devido em parte a que temos a tendência de atribuir motivos às ações de outras pessoas e “ver” coisas que confirmem nossa própria posição. Por exemplo, você pode pensar que minha percepção de uma situação é pura fantasia, mas para mim é absolutamente real. Minha percepção do que é “real” tornou-se parte de meu quadro de referência e de minha forma de lidar com conflitos. Às vezes é fácil esclarecer as percepções incorretas “tornando públicos os fatos”.

Outras vezes é muito mais difícil. A seguir, mostramos algumas coisas que você pode fazer para ajudar a resolver um conflito entre dois indivíduos ou grupos.

1. Ajudar os indivíduos ou grupos a enxergar o conflito do ponto de vista dos outros. Nesta situação as habilidades de “escuta ativa” podem ser usadas.
2. Procurar as situações em que as partes em conflito tenham pressuposto as intenções dos outros com base nos seus próprios temores. Em situações de conflito, freqüentemente pressupomos o pior, e esses temores nos levam a assumir posições defensivas.
3. Evitar que as partes ataquem e acusem uma à outra. Quando isso acontece ficamos, usualmente, na defensiva, contra-atacamos e criamos ainda mais distorções.
4. Ajudar a criar outras opções. Às vezes, as únicas alternativas que as partes têm a disposição são as duas que se encontram em disputa.
5. Permitir que exponham suas emoções. Às vezes as emoções são mais importantes que os fatos. Ao botá-las para fora, as partes podem descarregar sentimentos que inibem uma discussão construtiva.
6. Ajudar a encontrar soluções em que todos saem ganhando. Nem todos ganham com a resolução dos conflitos, mas é surpreendente a quantidade de vezes que os conflitos podem ser resolvidos com ambos os lados proclamando-se vencedores. É ali que suas habilidades

de escutar e ajudar as partes em conflito a gerar novas opções podem ser inestimáveis. Seus melhores recursos para ajudar os outros a resolver suas diferenças são: (a) as matérias primas (conhecimentos e emoções) que eles fornecem à situação, e (b) sua paciência e empatia para ajudar os adversários a refinar suas matérias primas em um acordo aceitável para ambos.

Questões de gênero na resolução de conflitos

Tradicionalmente, o campo da resolução de conflitos não tem tomado muito conhecimento das questões de gênero nem na teoria nem na prática. “Gênero” é o termo usado para descrever os papéis determinados pela estrutura social atribuídos usualmente, mas não sempre, às pessoas em função de seu sexo – suas características biológicas. As questões de gênero incluem temas relacionados a homens e mulheres, mas o gênero é muitas vezes considerado como implicando um foco nas mulheres devido à preocupação inerente com a desigualdade e o fato de fornecer poder às pessoas socialmente desfavorecidas, que geralmente são as mulheres.

A pesquisa empírica concentrou-se, primeiramente, se os homens e mulheres expressam e lidam com os conflitos de forma diferente; e, em segundo lugar, nas diferenças nos estilos de mediação usados por homens e mulheres e sua eficácia na gestão de conflitos. Em termos gerais, os estudos concluíram que há diferenças de gênero no comportamento relacionado à gestão de conflitos e que essas diferenças são influenciadas por diversas variáveis (por exemplo, o contexto, o poder, a condição, o gênero dos outros mediadores ou partes). Entretanto, embora os estudos confirmem as diferenças entre homens e mulheres enquanto comunicadores, negociadores e terceiros envolvidos, também mostram a difundida estereotipagem que acompanha essas dicotomias.

Tradicionalmente, a paz foi procurada através de duas diferentes abordagens, trabalhando freqüentemente uma contra outra: em primeiro lugar, através da diplomacia apoiada no poder militar e, em segundo lugar, através dos esforços pacificadores dos cidadãos. A primeira, uma abordagem de cima para baixo (a diferença da abordagem de baixo para cima ou consolidação da paz desde abaixo), é dominada pelos homens, enquanto as mulheres freqüentemente foram fundamentais na segunda. As mulheres são normalmente excluídas da diplomacia e das negociações de alto nível que visam a conclusão de conflitos, e suas preocupações são muitas vezes ignoradas, a despeito da participação feminina nos esforços de intervenção e nos movimentos locais pela paz. Com isso não queremos sugerir que todas as mulheres são inerentemente pacíficas e todos os homens, inerentemente belicosos, o que não só iria contra toda a experiência, mas também perpetuaria estereótipos que mascaram as complexas relações entre os papéis atribuídos aos gêneros e o compor-

tamento em situações de conflito. Não obstante, vale a pena considerar que os processos de resolução de conflitos poderiam ver-se beneficiados pela incorporação de vozes pela paz, inclusive as vozes das mulheres, tradicionalmente ignoradas em sociedades dilaceradas por conflitos.

Por exemplo, na Somália as mulheres participaram das conferências de paz da ONU entre 1992 e 1993, mas não foram substancialmente envolvidas nas iniciativas mais amplas de paz dessa década. As conferências locais de reconciliação de clãs reconheceram os recursos de grupos de mulheres somalis e empregaram mulheres como “construtoras de pontes”. Os processos de resolução de conflitos poderiam melhorar caso se consultasse mais as mulheres locais acerca das causas fundamentais do conflito, a forma como o conflito afeta suas comunidades, o modo como os obstáculos à paz poderiam ser removidos e como as práticas tradicionais poderiam oferecer modos alternativos para pôr termo ao conflito.³²

Em muitos países, os governos municipais funcionam em um ambiente diário de guerra e conflito. Esses conflitos em curso afetam as funções e responsabilidades municipais, tais como o fornecimento de serviços de saúde, educação, transporte, creches e manutenção rodoviária, além de serviços de água e esgoto. Como muitos conflitos são permanentes e se prolongam por longos anos e até décadas, os municípios devem aprender a funcionar em situação de guerra.

O reconhecimento, por parte dos governos locais, do papel das mulheres na resolução dos conflitos pode ajudar a reduzir o grau de conflito e identificar e manter condutos abertos para o fornecimento contínuo dos serviços municipais. Por exemplo, como as mulheres são responsáveis pelo sustento dos domicílios, têm crianças que são vítimas ou agentes do conflito, e muitas são ativas nos assuntos comunitários, elas têm interesse na paz e no funcionamento regular dos serviços municipais. Muitas vezes as mulheres conhecem os atores-chave dos conflitos, os contextos histórico e atual da escalada da violência, e os pontos de partida para a negociação e a redução do conflito. O engajamento das mulheres na redução dos conflitos permitirá conseguir alguma paz e, se não resolvê-los, minimizar os conflitos, além de possibilitar o fornecimento continuado dos serviços essenciais à população.

Repetindo, o conflito é um recurso potencialmente valioso na maioria das organizações. Suas competências de facilitação podem ajudar a resolver esses conflitos e diferenças.

Se você ainda não conhece a série de publicações de UN-Habitat, FPDL e LGI intitulada *Building Bridges between Citizens and Local Governments through Managing Conflict and Differences*, recomendamos que acesse o sítio de UN-Habitat na Internet a fim de obtê-la: www.unhabitat.org

Quem dá nó, não perde ponto.

Provérbio italiano

³² Adaptado do material de Centro de Resolução de Conflitos da Universidade de Bradford (Reino Unido).

Facilitação e mediação

Visto que é inevitável que os conflitos irrompam nas suas atribuições de autoridades eleitas, gostaríamos de apresentar a mediação como uma das habilidades de facilitação. Infelizmente, a facilitação é com frequência confundida com a mediação. Por sinal, essa confusão surgiu durante as reuniões do grupo de especialistas realizadas para determinar como melhorar a primeira edição da Série Lideranças Eleitas. Antes de ir em frente neste esforço para esclarecer as diferenças, poderia ser útil repetir a definição de facilitação que demos anteriormente. Em sua forma mais genuína, *a facilitação é um processo no qual uma pessoa – aceitável para todos os membros do grupo, substancialmente neutra e sem autoridade para tomar decisões – intervém para ajudar o grupo a melhorar o modo como identifica e resolve problemas e toma decisões.*

Os processos de facilitação e mediação são semelhantes de muitas formas. Ambos servem para melhorar a qualidade do pensamento e a atuação entre as partes envolvidas e ajudá-las a chegar a decisões aceitáveis para todos os membros. Na maioria dos casos, ambos os processos também implicam a intervenção de um terceiro neutral. Em outras palavras, o facilitador ou mediador se mantém de fora observando o processo e não se envolve diretamente na tomada de decisões.

A principal diferença entre os dois processos é a questão do conflito. A mediação pressupõe que as partes envolvidas que estão em conflito, não puderam resolver suas diferenças e procuraram os serviços de um mediador. No caso da facilitação, pode haver algum conflito no grupo, mas não é essa a razão pela qual o grupo concordou em convocar alguém para facilitar suas interações. Nas sessões facilitadas, o objetivo é, principalmente, tomar melhores decisões e resolver problemas.

Talvez seja interessante comparar a definição que demos anteriormente de facilitação com a seguinte definição de mediação. Segundo Carl Moore, *mediação é a intervenção, em um litígio ou negociação, de um terceiro aceitável, imparcial e neutro, sem poder legítimo para tomar decisões, visando ajudar as partes em conflito a chegar voluntariamente a um acordo próprio e mutuamente aceitável sobre as questões em litígio.*³³

É demasiado simplista descrever as diferenças entre facilitação e mediação em função da presença ou ausência do conflito. Esses processos diferem também de outras formas:

1. Seus objetivos são diferentes. A mediação está destinada a ajudar as partes a negociar um acordo referido a um conflito específico. Os mediadores são procurados por aqueles que têm um conflito que não conseguiram resolver. O objetivo da facilitação é ajudar um grupo a melhorar seus métodos de tomada de decisões e resolução de problemas, e a tornar mais eficaz seu trabalho em conjunto. Embora o grupo possa experimentar conflitos em suas deliberações, esse não é seu foco principal.

³³ Moore, Carl. *The Mediation Process: Practical strategies for resolving conflict.* (São Francisco; Jossey-Bass Publishing, 1986) Pág.14.

2. Seus pontos de partida são diferentes. Os serviços do mediador são procurados depois que as partes chegaram a um impasse. Embora os facilitadores sejam às vezes chamados quando o grupo experimenta um conflito, é mais provável que sejam incorporados ao processo, enquanto ajuda profissional, para auxiliar o grupo a tomar melhores decisões e trabalhar em conjunto de forma mais eficaz.
3. Sua gestão é diferente. A mediação é um processo rigorosamente controlado. O mediador determina quem falará, quando o processo está baseado em um procedimento acordado de antemão. Existem regras básicas que as partes devem obedecer. A facilitação, por outro lado, é um processo no qual o facilitador e o grupo acordam conjuntamente a forma em que trabalharão juntos. Na grande maioria dos casos, o facilitador administra os processos grupais de modo que os membros do grupo podem concentrar-se no conteúdo, nas tarefas.
4. A interação entre as diferentes partes envolvidas é diferente. Os facilitadores trabalham com todo o grupo, com poucas exceções, enquanto os mediadores trabalham indo e vindo entre consultas individuais aos clientes e discussões conjuntas entre as partes em conflito.

Ainda não mencionamos que o processo de *negociação* também é confundido com a mediação. Há uma diferença fundamental entre os processos de facilitação e mediação, e a negociação. A negociação é um processo no qual os envolvidos representam claramente a seus clientes. Ou, se estiverem negociando como membros de uma organização, espera-se que representem os pontos de vista da mesma. Os negociadores não são terceiros neutrais e imparciais sem poder para tomar decisões, tal como são os mediadores e facilitadores. Mas agora não é momento de falar mais da negociação enquanto competência. O capítulo 9 está dedicado completamente à *competência de negociação*.

*Se continuarmos seguindo a lei do talião,
olho por olho e dente por dente,
acabaremos num mundo cego e desdentado.*

Gandhi,
líder nacionalista indiano do século XX

Arte e ofício da mediação

Como acabamos de mencionar, a mediação é bastante parecida com a facilitação. Mas também é diferente. Dadas essas diferenças e a probabilidade que vocês, enquanto autoridades eleitas, sejam chamados a mediar diferenças

entre diferentes partes, é uma ferramenta importante de suas habilidades de facilitação. Antes de aprofundarmos esta discussão, queremos incentivá-lo a tirar vantagem da publicação conjunta de UN-Habitat e outras partes interessadas chamada *Building Bridges between Citizens and Local Governments through Managing Conflicts and Differences*. Ali se analisam de forma muito mais ampla os diferentes modos de gestão de conflitos e diferenças. É possível obtê-la no sítio de Internet de UN-Habitat.

A mediação tem um longo e rico histórico de serviços à comunidade, em comunidades de todos os tamanhos. Ao longo dos séculos, entre os mediadores se incluíram autoridades públicas masculinas e femininas de diferentes categorias, tais como diplomatas, políticos, líderes religiosos e, mais importante ainda, líderes eleitos, nomeados e até ungidos localmente. A mediação é uma importante ferramenta de resolução de conflitos e diferenças nos governos e comunidades locais.

Tal como mencionado anteriormente, a mediação implica um terceiro aceitável, imparcial e neutral, sem poder legítimo para tomar decisões. Com base nesses critérios, existem situações nas quais não seria adequado que autoridades eleitas localmente desempenhem a função de mediadores, pois dificilmente se consideraria, por exemplo, que mediassem com imparcialidade uma desavença entre o corpo eleito do governo local e o sindicato que os representa os policiais e as policiais. Por outro lado, existem inúmeras situações nas quais você pode envolver-se como mediador, enquanto líder eleito. Vejamos algumas possíveis situações de mediação:

- ❑ Duas associações de bairro vêm brigando pelo domínio de seus programas. Isso está afetando o fornecimento de serviços em suas comunidades locais. Solicitaram a intervenção de seu corpo eleito, em qualidade de terceiro neutral, para ajudar a resolver o conflito. Você foi designado pelo presidente de seu órgão legislativo local para mediar as diferenças.
- ❑ Vários dos governos locais vizinhos à sua cidade estão envolvidos em uma disputa sobre o uso do aterro sanitário que atende a todas as jurisdições. Eles recorreram a seu governo local em busca de assistência para resolver o conflito. É uma oportunidade de prestar serviço e construir relações intergovernamentais entre os municípios vizinhos.
- ❑ Há uma guerra de gangues entre dois grupos étnicos em sua comunidade. Um transeunte inocente foi assassinado como resultado do conflito. Ambos os lados estão preocupados com sua reputação e suas capacidades de representar seus eleitores. Isso foi um chamado de alerta e eles necessitam de ajuda. Eles concordaram em solicitar, à autoridade eleita que representa seus bairros, a mediação do conflito antes que se repita a violência.

Quando a mediação é apropriada?

Existem algumas condições geralmente aceitas que definem se a mediação é apropriada ou não. Embora algumas estejam incluídas nos casos citados, pensamos que seria útil olhar mais de perto essas condições, de modo que você compreenda melhor quando considerar a necessidade de mediação.

A mediação é apropriada quando:

- Fortes emoções tenham perturbado o juízo.
- As partes sejam conhecidas umas das outras.
- Não haja grandes disparidades na relação de poder entre as partes.
- Manter o relacionamento entre as partes seja importante.
- Aqueles em conflito vejam a necessidade de contar com ajuda de um terceiro para resolver suas diferenças.
- Houver necessidade de uma decisão rápida.
- Muitas pessoas sejam afetadas, por exemplo, uma desavença entre bairros.
- As partes envolvidas desejem evitar um dispendioso procedimento público formal, tal como um processo judicial.

Há também algumas condições que fazem que a mediação não seja uma intervenção apropriada, que possivelmente seja ainda mais importante levar em consideração. A mediação não é apropriada quando:

- Existam indicações de que uma das partes tem intenções de usar a mediação para inflamar ainda mais o conflito ou alcançar objetivos ocultos.
- Seja evidente nas discussões preliminares que as partes não desejam escutar umas às outras.
- As partes estejam demasiado perturbadas para trabalhar visando um acordo comum.
- Exista um desequilíbrio de poder entre as partes em conflito, que torne improvável a tomada de decisões mútuas.
- Partes ou pessoas chave não desejem participar do processo.
- Seja improvável que qualquer acordo que se alcance venha a ser implementado.

Essas condições sugerem que a decisão de mediar ou não um conflito deve estar baseada na compreensão clara das circunstâncias que envolvem as partes em conflito. A mediação é uma ótima ferramenta de resolução de conflitos e diferenças, mas não é adequada em todas as situações contenciosas. Por outra parte, os conflitos são uma fonte de energia. Podem ser produtivos ou destrutivos. A mediação é uma ferramenta que ajuda aqueles que têm desavenças graves a canalizar sua energia de modo a obter ganhos mútuos.

Manual de instruções da mediação

Existem muitos modelos de mediação a considerar. Na publicação de UN-Habitat mencionada anteriormente, são descritos três diferentes modelos. Um deles tem quatro passos abrangentes e muitos passos intermédios; outro tem sete passos, e o último inclui doze passos. Dependendo de quem você escuta, a mediação pode ser muito complicada. Por outra parte, homens e mulheres interessados vêm, ao longo dos séculos, mediando desavenças em suas comunidades, famílias, igrejas, negócios e até nações. E adivinhe, a grande maioria desses homens e mulheres nunca leram um livro sobre como fazê-lo. Com base nesses pensamentos um tanto contraditórios, resumimos a seguir uma abordagem prática de mediação, usada com muita frequência.

Fase um: Planejamento prévio

Uma vez que as partes concordaram em trabalhar com um mediador, vocês devem ajudá-las a entender o processo e a confiar tanto no mediador como no processo. Isso implica em um entendimento mútuo sobre a forma de funcionamento do processo; a compreensão das diretrizes de participação, tais como a confidencialidade e quem toma as decisões; considerações logísticas, tais como onde se realizará a mediação; e o desenvolvimento de uma boa relação de comunicação entre as partes e a mediação.

O planejamento deve incluir também a seleção de um local que garanta privacidade e salas para realizar reuniões conjuntas com as partes em disputa, assim como salas menores para reuniões com cada uma delas separadamente. Tudo o que o mediador puder apurar sobre as causas da desavença ou conflito será importante, não para tomar resoluções antes do tempo, mas para ajudá-lo a entender as circunstâncias que levaram à disputa.

Fase dois: Início da mediação

Esta fase inicial abrange as apresentações (vocês podem pressupor que as partes se conhecem umas às outras), o estabelecimento de regras consideradas importantes, a logística, tal como o tempo estimado para chegar a um acordo e onde conseguir um cafezinho, e o funcionamento dos trabalhos, ou seja, a possibilidade de reunir-se por separado com as partes para procurar opções alternativas de resolução.

Fase três: Definição dos problemas

Esta fase também é conhecida como dar um “tempo ininterrupto” àqueles em disputa para expor seu lado do caso. É fundamental ajudá-los a compreender a importância de escutar uns aos outros com a maior cortesia possível dadas as circunstâncias. É recomendável solicitar à parte mais agitada que fale primeiro. Não deve haver interrupções ou réplicas enquanto cada pessoa está falando.

Fase quatro: Tempo de intercâmbio

Após as exposições individuais, é hora de começar a dialogar para ajudar todos os envolvidos a entender melhor a natureza do conflito. É o momento de fazer perguntas, explorar os pressupostos por trás do conflito e procurar um terreno comum. Em qualidade de mediadores, você desejará controlar esta sessão, assegurar que cada parte do conflito tenha oportunidade de contribuir, e procurar o entendimento e oportunidades de resolução.

Você pode também manter reuniões separadas com as partes em conflito, caso considere que poderia ser útil. Poderia também checar em profundidade as preocupações de algumas das pessoas, confrontar, talvez, comportamentos pouco úteis, ou ajudá-los a pensar em todas suas opções.

Fase cinco: Geração de opções para resolver a disputa

Em este ponto, você poderia resumir quais são, em sua opinião, os problemas a ser resolvidos. Liste-nos em um quadro negro ou em uma cartolina para que possam ser vistos por ambos os lados. Suscite opções para resolver cada problema, avalie e refina cada uma delas e teste a concordância das partes. Esta é a fase em que você pode pôr em prática as ferramentas de tomada de decisões descritas no capítulo cinco.

Fase seis: Redação final

É o momento de pôr por escrito o acordo entre as partes em conflito. Detalhe quem fará o quê e quando. Enfatize as ações afirmativas, viáveis e aceitáveis. Certifique-se de que o acordo é imparcial e não condicional. Faça que todas as partes assinem cópias do acordo. Encerre a sessão.

A mediação é uma ferramenta importante no acervo dos homens e mulheres eleitos. Além do quê, existem muitas formas de mediar desavenças. Embora a literatura sobre resolução de conflitos ofereça numerosas opções, não se desanime. A maioria de nós desenvolveu, ao longo da vida, habilidades para ajudar aqueles envolvidos em disputas e conflitos. Confie em suas experiências. Se o conflito for explosivo ou profundamente arraigado, é provável que você prefira convocar um mediador profissional. Caso contrário, afie suas próprias ferramentas de facilitação e mediação e deixem claro para todos que estão dispostos a ajudá-los a resolver suas diferenças.

*Para pensar de forma justa, devemos entender
o que os outros querem dizer; para saber o valor
que têm nossos próprios pensamentos, devemos
testar seu efeito sobre outras mentes.*

William Hazlitt,
ensaísta inglês do século XIX

Obtenção do consenso

O desenvolvimento do consenso ou obtenção do consenso é outra forma de mediação e, a semelhança dela, é um processo facilitado. Visto que o consenso tem se tornado um importante processo de consecução de acordos em casos complexos que envolvem interesses e preocupações de muitas partes, não poderia ser ignorado. John Kitshaber, que foi governador do estado do Oregon, disse, “Uso o processo de consenso para resolver problemas de política pública simplesmente porque funciona bem. A natureza complexa dos problemas atuais requer uma abordagem integrada de colaboração para assegurar decisões sólidas e duradouras.” Aqueles que promovem iniciativas de consenso político destacam que a maioria de seus esforços envolve conflitos multipartidários.

Em conseqüência, a obtenção de consenso deve encontrar-se na mesma prateleira da biblioteca de ferramentas de facilitação que a mediação. Embora seja suficientemente diferente para ser considerada uma competência das lideranças eleitas.

O consenso é um processo através do qual todos os membros de um grupo acordam apoiar uma ação grupal. Embora alguns membros individuais não concordem plenamente com a ação, eles concordam apoiá-la tanto dentro como fora do grupo. O consenso não é o voto da maioria. O consenso se obtém através do diálogo, não do voto. A organização Policy Consensus Initiative (PCI), em sua publicação *A Practical Guide to Consensus*, dá o que considera uma definição prática do consenso no campo da política pública em que ela atua.

Segundo a PCI, o consenso se obtém quando:

- As partes chegam ao concurso de vontades suficiente para tomar uma decisão e pô-la em prática;
- Ninguém possa bloquear ou obstruir a decisão ou sua implementação exercitará tal poder;
- Todos aqueles que sejam necessários para apoiar a decisão e pô-la em vigor o farão.³⁴

Isso não significa que haja unanimidade de pensamento nem o abandono de valores, mas é exatamente o contrário. Um acordo bem desenvolvido pode representar diversos valores e interesses. Em outras palavras, é um processo mediante o qual, diversos interesses e pontos de vista podem chegar a um consenso sobre um conjunto penoso de problemas e preocupações que, se bem que nem todos os envolvidos gostem totalmente, estejam, no entanto, dispostos a aceitá-lo.

Em caso de já estar tonto com tantas definições dos diferentes modos de facilitar a tomada de decisões grupais, mencionaremos que a PCI apresenta mais de vinte termos relacionados com o processo de consenso. Muitos de-

³⁴ Arthur, Jim, Christine Carlson, e Lee Moore. *A Practical Guide to Consensus*. (Santa Fé, Novo México. Policy Consensus Initiative, 1999) Pág. 6.

les incluem as palavras: facilitado, mediado, negociado e colaborativo, em diferentes combinações. Todos esses termos e palavras têm uma coisa em comum: descrevem um processo no qual os indivíduos trabalham em conjunto, de um modo ou outro, para conseguir alguma coisa de importância individual ou coletiva. Eles têm um propósito e uma necessidade compartilhados, falam francamente e escutam cuidadosamente, e se dedicam a uma produtiva troca de concessões até chegar a resultados aceitáveis para todos os interessados.

Exercício de reflexão

A obtenção de consenso seria uma abordagem que você poderia usar em seu governo local e em sua comunidade para solucionar um problema multipartidário, que está sempre presente e que parecer que nunca vai embora por si mesmo? Dedique um momento a pensar sobre um problema político ou questão programática que seu corpo eleito adia sempre porque aparentemente não tem solução. Anote-a.

.....
.....
.....
.....

Por que você acha que é sempre adiado e não é tratado e resolvido?

.....
.....
.....
.....

Acha que algum tipo de processo de obtenção de consenso poderia ajudar?

Em caso afirmativo, descreva como faria para conseguir que outros se juntem a você em essa iniciativa.

.....
.....
.....
.....

Você tem paciência para esperar que a lama assente e a água esteja clara? Você pode permanecer imóvel até que a ação certa surja por si mesma?

Lao Tzu,
filósofo chinês do século VI a.C.

Quando é apropriado o consenso?

O desenvolvimento do consenso pode ser útil em seu governo local e em sua comunidade nas seguintes situações:

1. Existe um problema que atinge vários departamentos ou jurisdições e todo mundo diz: “Não é problema nosso.” Como consequência, ninguém faz nada para resolvê-lo.
2. Sem um amplo apoio a uma política ou programa, não é provável que seja exequível.
3. Embora seu governo local possa tomar medidas sobre um problema ou questão específico, terá pouca influência no resultado final devido a que outros governos locais necessitam participar também.
4. A obtenção de consenso resultará em soluções melhores.
5. É necessária a cooperação de outros para assegurar que seus objetivos possam ser cumpridos.
6. Certos programas e serviços não são viáveis sem acordos de compartilhamento de custos.

Essa lista de potenciais candidatos a algum tipo de acordos de desenvolvimento de consenso poderia ser facilmente ampliada. As opções institucionais poderiam incluir diferentes departamentos de seu governo local; seu governo local e organizações comunitárias, não governamentais e/ou privadas; governos locais adjacentes; e os governos nacional e estaduais. John Mack, um notável psiquiatra e escritor, perguntou alguma vez a seu filho: “Como você faz diferença no mundo?” O filho respondeu: “Tomando medidas.” Mack respondeu: “Não, você faz diferença com idéias... depois você toma medidas.”

Como funciona o desenvolvimento do consenso

O processo de obtenção de consenso passa por três estágios:³⁵

Primeiro estágio: Planejamento

- Alguém influente e persuasivo decide que o processo de obtenção de consenso pode ser usado para resolver um problema que vem atormentando o governo local e a comunidade durante anos, sem nenhuma solução satisfatória. O problema atinge várias jurisdições e afeta igualmente instituições públicas e privadas. (Esse alguém pode ser um de vocês!)
- Decide quem necessita estar envolvido no processo de obtenção do consenso.
- Esse processo precisará um facilitador. Vocês preferirão alguém

³⁵ Nosso agradecimento e desculpas à PCI pela oportunidade de usar suas idéias (a parte do agradecimento) e por mutilá-las para que coubessem em alguns parágrafos (as desculpas). Aqueles que estejam interessados em obter mais informações sobre a Policy Consensus Initiative, podem visitar o sítio: www.agree.org

que possa ser imparcial, neutral e que não participe na tomada de decisões.

- O facilitador e a equipe de planejamento organizam o diálogo do consenso, ou seja, o lugar, a data, etc.

Segundo estágio: Desenvolvimento do consenso

- Acordo com respeito ao propósito de obter consenso e a forma do produto final.
- Troca de pontos de vista, informações, opiniões, necessidades e ofertas. Nesses dois últimos itens nos referimos ao que vocês precisam da decisão e o que deseja, em qualidade de corpo eleito ou governo local, oferecer em troca.
- Geração de opções para canalizar a necessidade do consenso.
- Desenvolvimento de critérios para canalizar as opções.
- Apresentação das opções que resolvem os problemas e acomodam todos os interesses: o consenso!
- Redação final e assinatura de todas as partes em reconhecimento de seu compromisso com seu cumprimento.

Terceiro estágio: Implementação

- Cada organismo encarregado da implementação elabora um plano de ação e compartilha-o com os outros organismos participantes no processo de desenvolvimento do consenso.
- O consenso é obtido ao levar adiante a implementação.
- A implementação se leva a cabo, as partes interessadas e o eleito são mantidos informados e se avaliam os impactos a fim de garantir o sucesso.

Quarto estágio: Novas oportunidades de colaboração são descobertas

.....
.....
.....
.....

(preencha os espaços em branco)

Nunca duvide que um pequeno grupo de cidadãos sério e comprometido pode mudar o mundo. Aliás, é a única coisa que alguma vez conseguiu mudá-lo.

**Margaret Mead,
antropóloga americana do século XX**

Reuniões, reuniões e mais reuniões

Ir da obtenção de consenso à reuniões parece ser um gigantesco passo atrás. Só de pensar em reuniões pode fazer você cochilar. No entanto, provavelmente você passa mais tempo, enquanto autoridade eleita, em reuniões que em qualquer outra atividade. Dada essa realidade, chegou o momento de considerar as reuniões como seu novo desafio de facilitação. Antes de analisar o que você pode fazer para incrementar a eficácia e, evidentemente, a eficiência das reuniões, dediquemos um momento a identificar alguns dos problemas que afetam as reuniões no mundo todo.

- Metas e expectativas não muito claras.
- A reunião foi marcada para começar uma hora atrás.
- Ninguém parece estar a cargo.
- Não há agenda.
- A discussão vai de um tema a outro sem chegar a nenhuma conclusão.
- Todo mundo parece falar ao mesmo tempo.
- Você está sempre sentado onde não consegue ver o que está acontecendo.
- Alguém parece dominar sempre a discussão.
- Você se sente manipulado – como figura decorativa para fazer número –, pois não sabia do que se tratava a reunião.
- A pessoa responsável de presidir a reunião está fora da cidade. Infelizmente, esqueceu de comunicar que a reunião devia ser cancelada.

Parece que em todas as culturas as reuniões sofrem dessas doenças, apesar de poderem ser consertadas com um pouco de planejamento, bom trabalho administrativo, sabedoria e coragem. Mas, antes de começar a analisar o que você pode fazer para aumentar a produtividade das reuniões em geral, precisamos desvelar o manto “oficial” que reveste muitas das reuniões a que você assiste enquanto autoridade eleita. Reconhecemos que muitas dessas reuniões são prescritas por lei. Visto que essas leis variam de país a país, deixaremos com você a preocupação sobre como “reunir-se segundo a lei”. Naturalmente, cumprir com as regulamentações legais é só parte de manter reuniões oficiais eficazes. As reuniões oficiais podem ser improdutivas de muitas formas, ainda quando estão dentro da lei.

Antes de dar uma olhada em algumas das formas como você pode fazer um serviço de manutenção em suas reuniões, vejamos as diferentes funções que podem desempenhar para fazê-las mais produtivas e interessantes. Essas funções estão relacionadas com ajudar a atingir o objetivo da reunião, ou seja, as funções de atividades, e a manter os membros do grupo trabalhando em conjunto de forma eficaz, ou seja, as funções de manutenção.

Funções de atividades

Geração de informações e opiniões Inclui dar as informações ou opiniões que você possa ter para ajudar os outros a cumprir com as atividades da reunião e procurar informações e opiniões daqueles que se mostram relutantes em contribuir durante a reunião.

Esclarecimento. Quantas vezes você participou de uma reunião na qual algum ponto não estava claro, mas ninguém se prontificava a falar em alto e bom som? Nesse ponto, uma pergunta esclarecedora poderia pôr a discussão de volta nos trilhos e, tão importante quanto, economizar o tempo de todo mundo.

Elaboração. Às vezes uma idéia ou recomendação necessita ser ampliada a fim de que todos compreendam o que está sendo dito. A elaboração ou o esclarecimento ajuda a desenvolver as contribuições dos participantes na reunião e testa se a comunicação é adequada.

Resumo. Já esteve alguma vez em uma reunião que chega a um ponto onde ninguém lembra do que já foi dito? Isso acontece usualmente quando ninguém tomou tempo ou fez o esforço para resumir o que foi dito. Se houver uma lousa ou cartolina disponível, escrevam o resumo ali. O resumo será mais eficaz se posto por escrito e colocado de forma que todos possam vê-lo.

Teste do consenso. Com frequência reuniões se prolongam muito após chegar a um acordo, devido ao fato de que ninguém checkou o grupo para ver se os membros estavam prontos para tomar uma decisão. Uma simples consulta tipo: “Vocês estão prontos para tomar uma decisão?”, pode levar adiante a reunião. Não hesite em testar o consenso sempre que pareça que a maioria dos participantes está pronta para comprometer-se com uma decisão.

Todas as funções que acabamos de rever são o que os especialistas em processos grupais chamam funções de atividades. Destinam-se a ajudar os grupos a lidar com as atividades entre mãos, tomar uma decisão, submeter informações ou idéias a consideração, solucionar um problema ou resolver um conflito. Todas as funções relacionadas às atividades práticas do grupo estão relacionadas com questões do tipo “por que estamos aqui e o que precisamos fazer?”

Funções de manutenção

Há também funções que ajudam os grupos a estabelecer melhores relações entre seus membros e a manter esses relacionamentos. Os grupos têm a tendência de ficar atolados no que se refere a temas interpessoais. Os grupos que estiveram trabalhando em conjunto durante certo tempo são como carros velhos. Se você não providencia uma manutenção de rotina, com certeza vão falhar. A seguir, algumas das coisas que você pode fazer para evitar que os grupos “falhem”. Elas estão relacionadas com questões do tipo “como vamos trabalhar juntos?”

Guardião. Quantas vezes você já participou de uma reunião dominada por uma ou duas pessoas, enquanto outras, com contribuições valiosas a fa-

zer, permanecem em silêncio? Quando isso acontece, é importante que alguém atue como guardião para fazer participar mais pessoas na discussão.

Incentivo. Às vezes, especialmente em reuniões de comunidades de bairro onde alguns homens e mulheres podem se sentir relutantes, por uma razão ou outra, a contribuir com suas idéias, é importante encorajá-las a participar. Com freqüência esse encorajamento é tão simples como reconhecer as pessoas e ajudá-las a perceber que são bem aceitas pelos outros participantes da reunião.

Harmonização/comprometimento. As reuniões públicas podem experimentar às vezes falhas de comunicação. Os membros começam a argumentar ou a tomar posições para manter suas próprias condições, em lugar de ajudar o grupo cumprir sua missão. Embora o desacordo possa ser saudável em reuniões, precisa estar focado nas atividades e não ser personalizado.

Faxina. Já estive em uma reunião onde tem tanta confusão, raiva ou mera evasão do que você está tentando fazer, que a única solução é fazer uma “faxina”? Já vimos conselhos chegar nesse estágio de contra-produtividade. Em lugar de esperar que o eleitorado “faça a faxina” na próxima eleição, corresponde aos conselhos que caíram nessa armadilha pegar a vassoura em suas mãos e fazer sua própria faxina. Nesse momento você precisa ser corajoso, pôr-se de pé e dizer: “Ei! Pare! Vamos ver o que está acontecendo aqui.”

Então você observa o lixo interpessoal acumulado ao longo do trabalho conjunto e toma algumas decisões para livrar-se dele. Você admite que não estão trabalhando bem juntos e que necessitam desenvolver alguns novos padrões de desempenho.

Serviço de manutenção de reuniões

Para ajudá-lo a pensar sobre os aspectos não legais de suas reuniões oficiais, elaboramos uma lista de checagem. Sugerimos que complete a resposta da lista de checagem, fotocopie e solicite a seus colegas que a respondam também, a fim de discutir entre todos como melhorar suas reuniões públicas. Temos consciência que existem muitos outros aspectos que poderiam ser acrescentados à lista. A lista serve para ajudá-lo a ponderar sobre formas de tornar mais produtiva, e talvez mais agradável, essa parte de suas responsabilidades públicas.

Primeira atividade

Serviço de manutenção preventiva de reuniões oficiais

Na lista de checagem encontrarão três colunas ao lado de cada potencial item a ser reparado. “Sim” e “Não”, não precisam de explicação. “Sim, mas” significa que há lugar para melhoras.

As últimas três linhas servem para que você contribua com outros problemas ou questões sobre o modo como as reuniões oficiais são conduzidas em seu governo local.

Potenciais itens a reparar	Sim	Sim, mas	Não
1. As razões para manter uma reunião estão sempre claras.			
2. Todas as reuniões são precedidas pela ordem do dia.			
3. Os itens da ordem do dia estão suportados por documentação.			
4. A ordem do dia e a documentação de apoio são entregues oportunamente, de modo que todos os membros eleitos têm tempo de estudá-las.			
5. A ordem do dia e a documentação de apoio são claras e compreensíveis.			
6. O público é notificado da realização das reuniões públicas.			
7. Há um tempo determinado para que os cidadãos falem.			
8. As reuniões começam pontualmente.			
9. As reuniões terminam pontualmente.			
10. Todas autoridades que participam da reunião têm oportunidade de expressar suas opiniões.			
11. As reuniões são produtivas.			
12. Os membros do alto escalão do governo têm oportunidades de fornecer dados e considerações técnicas e profissionais sempre que é necessário.			
13. As discussões de temas complexos e ambíguos são encorajadas.			
14. As diferenças de opinião são encorajadas.			
15. Os conflitos são gerenciados com eficácia.			
16. As conversações fora do tema são mantidas no mínimo possível.			
17. Acredito que minhas contribuições à essas reuniões são valiosas.			
18.			
19.			
20.			

Segunda atividade

Considerando os itens que marcou na coluna “Sim, mas”, liste abaixo o que especificamente incomoda você com relação a cada um deles e o que você poderia fazer a respeito para superar suas preocupações.

.....

.....

.....

.....

Para cada voto “Não” que tenha emitido, recomendamos que faça uma reunião informal com seus colegas, onde possam discutir esses problemas e possam tomar decisões visando melhorar suas reuniões oficiais. Afinal, elas representam o tempo mais importante que você dedica junto às suas obrigações oficiais enquanto autoridade eleita.

*As reuniões são indispensáveis quando
você não quer fazer nada.*

**John Kenneth Galbraith,
economista, escritor e diplomata americano do século XX**

Como melhorar aquelas outras reuniões

Infelizmente, as suas reuniões obrigatórias enquanto autoridade eleita não se restringem às sessões oficiais, marcadas com regularidade, de seu conselho. Há também as reuniões de comissões, reuniões com os funcionários de alto escalão do governo local e com diferentes grupos de pessoas, reuniões informativas, sessões itinerantes que têm toda a pinta de uma reunião, e muitas outras. Embora seja possível que não consigam influenciar a qualidade dessas reuniões, vale a pena tentar. Uma forma de conseguir melhoras gerais é fazer que as reuniões pelas quais você seja responsável se tornem modelos de funcionamento para os outros. Apresentamos algumas idéias sobre como fazer isso.

A reunião é necessária? A primeira pergunta a fazer sobre uma reunião é: “A reunião é necessária?” A segunda pergunta é, “Em caso positivo, necessito participar?” E a terceira: “Que aconteceria se eu não fosse?” Não estamos sugerindo que você fuja de reuniões, mas a última pergunta realmente vai ao fundo da questão da necessidade da reunião e, às vezes, de sua credibilidade.

As reuniões devem ter um propósito definido. Todas as reuniões devem visar objetivos ou ter um propósito. O propósito e os objetivos devem estar claros para todos aqueles que se espera que assistam. A reunião se destina a: fornecer informações ou recomendações; dar instruções; consultar outros; resolver problemas; tomar decisões; negociar diferenças, ou a quê? Toda reunião deve ter um propósito.

As reuniões devem ser planejadas. O planejamento inclui as seguintes atividades inter-relacionadas.

- ❑ O planejamento inclui decidir quem precisa assistir e a razão dessa necessidade. Por exemplo, estão convidados a fornecer informações; coletar informações que não poderiam ser obtidas de outra forma; providenciar conhecimentos aprofundados; participar nas decisões a ser tomadas; equilibrar o propósito da reunião e as discussões; ou por razões protocolares? Mais uma pergunta sobre “quem” precisa ser levada em consideração: quem irá presidir ou dirigir a reunião? Frequentemente é obvio. Nos outros casos, pode haver opções. Um dos autores dirigiu um programa de assistência técnica para governos locais em um dos países em transição da Europa Oriental. A responsabilidade pelo planejamento e direção das reuniões com os funcionários de alto escalão foi feita em rodízio por todos eles. Eles eram responsáveis pelas notificações, a preparação da ordem do dia e a presidência da reunião. Isso providenciou desenvolvimento profissional e ajudou a evitar que as reuniões ficassem demasiado aborrecidas.
- ❑ O planejamento inclui a preparação da ordem do dia da reunião. A ordem do dia define os limites da reunião, transmite expectativas, dá aos assistentes a oportunidade de pensar sobre suas contribuições, põe a disposição um roteiro para manter a reunião nos trilhos, assegura o registro permanente do que foi discutido e

administra a alocação de tempo. A ordem do dia também deve dar oportunidade para que os outros dêem seu parecer.

- ❑ O planejamento também é físico. Não dê por suposto que o local que você sempre usa nas suas reuniões estará disponível. É necessário checar a disponibilidade e reservá-lo. O local será adequado para acomodar todos os assistentes? A disposição do mobiliário é adequada para o que você espera alcançar na reunião? Todos terão condições de ver os outros e de ser ouvido pelos outros? Caso o planejamento contemple a divisão em grupos menores durante a reunião, isso será viável de forma fácil e eficaz? Será necessário algum tipo de equipamento, como por exemplo, um microfone, um pódio, cavaletes ou quadros brancos, um retroprojetor ou aparelhagem técnica para fazer uma apresentação em PowerPoint? Ao planejar os arranjos físicos da reunião, é melhor pressupor que se alguma coisa puder dar errado, provavelmente dará.

Em sua qualidade de autoridade eleita, é provável que você não precise cuidar pessoalmente do planejamento da maioria das reuniões que se espera que você assista.

Entretanto, se você é responsável pela presidência de uma reunião, deve assegurar-se de que essas questões de planejamento sejam tratadas. Se você não preside as reuniões, ainda assim dedique um tempo e investimento pessoal importantes a participar delas. Em função desse investimento, não hesite em cobrar controle de qualidade dos que estão a cargo do planejamento.

As reuniões devem ser administradas. Rolf White, em um livro de citações sobre administração, inclui o seguinte discurso sobre reuniões, proferido por Harry Chapman.

Tendo participado de muitas comissões, elaborei uma lista de regras. Nunca chegue na hora: isso mostra que você é um novato. Não diga nada antes que a reunião acabe; isso mostra que você é sábio. Seja tão vago quanto possível; isso evita irritar os outros. Quando em dúvida, sugira que se nomeie uma comissão. Seja o primeiro a sair nos intervalos; isso o tornará popular. É o que todo mundo está esperando..³⁶

Reconhecemos que a maioria de vocês pode identificar um colega de câmara ou assembléia que se rege por essas regras no concernente à assistência a reuniões. Como pressupomos que você preferirá pôr freio a esse comportamento nas reuniões a seu cargo, apresentamos a sua consideração algumas idéias.

- ❑ Inicie pontualmente a reunião embora alguns dos convidados não tenham chegado. Caso contrário, os pontuais são punidos e os retardatários premiados. Premiar o atraso incentiva o atraso na reunião seguinte.
- ❑ Se for um grupo suficientemente pequeno e muitos não se conhecem entre si, dedique um tempo às apresentações. Se houver recém-chegados a um grupo estabelecido, assegure-se de que sejam apresentados e notados.

³⁶ White, Rolf, *The Last Word on Management*. (Londres. W. Foulsham and Company, 1998) Pág.178.

- ❑ Revise os objetivos e a ordem do dia da reunião, peça comentários e faça qualquer mudança necessária.
- ❑ Se houver regras – não aquelas recomendadas por Harry Chapman, você poderia expô-las de forma resumida. Poderia incluir: respeitar as opiniões dos outros, dar oportunidade para que os outros falem, alguma coisa referida a dar retorno adequado, caso seja esse tipo de reunião, intervalos de descanso pontuais, etc.
- ❑ Se considerar necessário que alguém controle o tempo ou tome notas, você poderia solicitar a ajuda de voluntários ou, melhor ainda, identificar antes as pessoas certas. Neste caso, apresente essas pessoas e especifique suas respectivas funções. Se não o fizer, alguém pode pensar que são agentes secretos.
- ❑ Limite-se à ordem do dia, mas não seja dogmático a respeito, caso um dos itens inflame, positivamente ou não, a audiência.
- ❑ Estabeleça e mantenha um clima produtivo. Incentive a escuta ativa escutando ativamente aos outros. Fale francamente. Incentive o fornecimento de retorno. Não domine a reunião.
- ❑ Encoraje a participação e preste atenção especial às pessoas de comunidades que tenham sido excluídas, culturalmente ou convencionalmente, da participação e da tomada de decisões.
- ❑ Use as técnicas de questionamento descritas no capítulo sobre comunicação. Incentive os outros a questionar também.
- ❑ Dê e peça esclarecimentos as declarações vagas ou complicadas.
- ❑ Proteja as opiniões minoritárias e impopulares.
- ❑ Mantenha os participantes nos trilhos quando comecem a dispersar-se ou tentem usar a reunião para pontificar sobre seus interesses pessoais.
- ❑ Reduza as tensões quando um conflito entre outros ameacem ficar fora de controle.
- ❑ Vigie atentamente a linguagem corporal do grupo. Ela poderá fornecer informações sobre a frustração ou aborrecimento coletivo, ou sobre a necessidade de fazer um intervalo.
- ❑ Determine um intervalo antes que as coisas cheguem a esse ponto.
- ❑ Não abra mão do controle da reunião.
- ❑ Encerre a reunião como prometido ao começo, a menos que a maioria dos participantes deseje continuar. Mas, antes de fazê-lo,
 - resuma o que aconteceu e todas as medidas acordadas;
 - decida sobre as futuras reuniões do grupo e, se for possível, reserve as datas e locais; e
 - agradeça a participação de todos.³⁷

Estamos todos no mesmo barco.

Se nos saímos bem, todos temos sucesso.

Se falhamos, todos fracassamos.

Muitas autoridades eleitas

³⁷ Muitas dessas idéias foram emprestadas da publicação da American Society of Training and Development Info-line intitulada More Productive Meetings. (Alexandria, VA.ASTD, Número 8710)

Equipes e desenvolvimento do espírito de equipe

Pode-se argumentar que as autoridades eleitas não deveriam considerar-se jogadores de equipe devido a suas responsabilidades de representação. É um ponto de vista respeitável e devemos levá-lo em consideração ao analisar este aspecto do desenvolvimento de suas competências de facilitação. Por outro lado, muitos homens e mulheres eleitos estão a cargo da responsabilidade pela gestão de um ou mais departamentos do governo local, dependendo das disposições da lei orgânica ou constituição do governo local. Nesses casos, vocês podem se considerar líderes de equipe ou pessoas que precisam saber sobre equipes e seu funcionamento.

As equipes consistem de duas ou mais pessoas, que trabalham juntas embasadas no pressuposto de que o resultado do trabalho coletivo supera a soma dos resultados, os quais conseguiriam trabalhando cada uma a seu lado. Isso se chama sinergia.

As equipes compartilham um mesmo propósito ou objetivo que está claro para todos os seus integrantes. Com frequência isso se chama foco.

As equipes coordenam suas atividades e colaboram entre si para atingir seus propósitos e objetivos.

As equipes não acontecem do nada. Os indivíduos precisam trabalhar arduamente para alcançar o grau de sinergia, foco, coordenação e colaboração necessária para que seus membros e aqueles que observam seu trabalho reconheçam que de fato formam uma equipe.

As equipes desenvolvem e põem em prática hábitos de trabalho coletivo e valores pessoais que definem e conduzem a qualidade de suas contribuições e o trabalho conjunto. Isso se chama trabalho em equipe.

Entender as equipes e como desenvolvê-las a fim de que possam trabalhar com mais eficiência e eficácia também é importante quando se trabalha com organizações comunitárias. Dados esses aspectos não representativos de suas atribuições de lideranças eleitas, pensamos que é importante um conhecimento mais aprofundado sobre equipes e trabalho em equipe, e o desenvolvimento de habilidades para estimular o espírito de equipe.

Antes de ir adiante, é necessário definir o que entendemos por equipe. Apresentamos algumas características das equipes, geralmente aceitas, que se soma a uma definição bastante comprida, mas útil.

Exercício de reflexão

Pense em um caso no qual você, como membro de uma equipe, teve atribuída uma responsabilidade específica para fazer alguma coisa. Quais foram os aspectos mais recompensadores dessa experiência?

seja bom observar essa questão de pelo menos duas perspectivas diferentes. Primeiro, quão eficazes são vocês e seus colegas eleitos em seu trabalho enquanto órgão legislativo? E, segunda, quão eficaz é a estrutura das comissões, se forem parte do funcionamento e do modo de tomar decisões preliminares? Caso as comissões específicas necessitem estar informadas sobre as atividades de outras comissões ou trabalhar de forma mais estreita com elas, foram desenvolvidos processos de colaboração?

Existe alguma legislação superior que determine regras e regulamentações que amarrem as suas mãos, enquanto autoridades eleitas, e prescrevam uma estrutura inoperante? Em esse caso, seria possível estabelecer uma aliança com outros corpos eleitos e mudá-los? Muitos dos estrangulamentos e processos não funcionais que sofrem alguns governos locais são herança de épocas coloniais e totalitárias. Muitas vezes são anacronismos que não cabem no governo de comunidades contemporâneas. As formalidades devem servir às funções, não restringi-las, que é o que sucede muitas vezes no governo.

Membros eleitos competentes: Sobre esta característica, você, enquanto autoridade eleita individual, têm muito pouco controle, entretanto, a competência é um fator chave no desenvolvimento de uma equipe eficaz. Há, no entanto, algumas coisas que podem ser feitas para desenvolver suas próprias competências e, uma delas, é treiná-las. Outra estratégia é focar as competências individuais em questões ou problemas de áreas específicas da administração municipal. Talvez você possa se tornar um especialista na área da saúde pública enquanto outras autoridades eleitas se especializam nas diferentes funções das obras públicas. Essa abordagem de especialização pode também requerer um nível superior de confiança entre você e seus colegas eleitos. Em um processo realmente democrático, a definição de competência é decidida pelas urnas e pode ter pouca relevância a respeito das competências necessárias para governar um assentamento urbano complexo. Talvez a opção mais “facilitadora” que possa, enquanto autoridade eleita, fazer seja compartilhar com seus colegas todo conhecimento especial que possam ter e dar suporte ao treinamento de todos os membros do corpo eleito.

Compromisso unificado: O desenvolvimento de um compromisso unificado é difícil quando há diferentes partidos participando do governo local ou facções orientadas por diferentes valores. Não obstante, há uma força potencial quando existem essas diferenças. É possível obter um compromisso unificado com uma ampla comunidade e ainda assim representar perspectivas diferenciadas sobre o desenvolvimento da comunidade. A maior força de facilitação com a qual pode contribuir é a habilidade de escutar objetivamente e não julgar até que todos os pontos de vista tenham sido postos sobre a mesa.

Clima de colaboração: Uma pesquisa da National League of Cities nos Estados Unidos, realizada alguns anos atrás, concluiu que o principal problema das autoridades locais eleitas era manter um bom relacionamento entre si.³⁹ Entre os elementos necessários para fomentar a colaboração e a habilidade de conviver uns com os outros, o mais importante é a confiança. Para que exis-

39 National League of Cities, Program for Community Problem Solving, Vol. 1, “Case Summaries” (Washington, D.C. National League of Cities, 1988).

ta confiança em uma equipe ou em um corpo eleito, deve existir honestidade, abertura (desejo de compartilhar e ser receptivo ao que os outros compartilhem), consistência (comportamento previsível), e respeito.

Padrões de excelência: Em relação ao modo como o corpo eleito trabalha, como toma as decisões e como representa seus constituintes, a qualidade de suas decisões políticas e a habilidade para trabalhar de forma eficiente com autoridades e organizações além dos limites do corpo eleito. Na qualidade de facilitador, você poderia sugerir que seu corpo eleito estabeleça um conjunto de padrões pelos quais seja possível avaliar a qualidade de seu trabalho enquanto equipe legislativa ou representativa.

Suporte e reconhecimento externo: Nestas características, a equipe local de eleitos se destaca das equipes do sector privado. O reconhecimento final é a reeleição e o suporte da comunidade é reavaliado a cada reunião oficial. Entretanto, esses processos não devem ser subestimados. Manter um diálogo constante com todos os setores da comunidade é a melhor maneira de verificar que o que você faz continua a ter o apoio e o reconhecimento necessários para trabalhar com eficácia, enquanto equipe ou corpo eleito.

Liderança íntegra: Equipes necessitam de líderes. Parece uma mensagem sem consistência, não parece? Mas a liderança não está localizada necessariamente na posição do prefeito ou do presidente de seu órgão legislativo, embora esse seja o lugar mais lógico para procurá-la. O relacionamento entre as autoridades eleitas e seus liderados é transacional. Os líderes necessitam de liderados. Se os cidadãos perdem a confiança em vocês, é difícil, se não impossível, liderá-los. Respeito às equipes, qualquer um pode ser líder. Paradoxal? Sim, mas sucede que as equipes não são exércitos onde o posto determina o mérito e a contribuição potencial.

Ao observar as características e qualidades das equipes eficazes, você acha alguma coisa que não seja consistente com suas funções e responsabilidades legislativas? Provavelmente, não. Isso significa que você e seus colegas são uma equipe ou deveriam trabalhar como tal? Essas são perguntas que só vocês e seus colegas eleitos podem responder. Mas, exploremos mais um pouco esta linha de pensamento.

Mas, MEUS constituintes não esperam que eu proceda como membro de uma equipe

Você já encontrou a seguinte situação? Seu corpo eleito trabalha em conjunto de forma eficaz, já apresentaram políticas e programas que resultaram no melhor benefício da comunidade como um todo, mas os eleitores de sua área da cidade não o consideram assim. Eles acham que sempre vota com a maioria, que ignora suas necessidades e, em consequência, estão bastante insatisfeitos. O que fazer?

Em primeiro lugar, você estará em uma posição muito melhor para defender suas decisões caso tenham se baseado em boas informações e na análise das diferentes alternativas.

Em segundo lugar, talvez seja bom reunir-se com representantes de seus eleitores para discutir suas ações e as razões pelas quais você considera que atendem aos melhores interesses da ampla comunidade, e a forma como, em última instância, atenderão também suas necessidades.

Não há soluções fáceis para esse tipo de conflitos. Suas posições serão fortalecidas se você (a) é transparente a respeito das razões que os levou a tomar a decisão que tomaram, (b) atuou no que consideram ser os melhores interesses do governo local (isso não descarta decisões baseadas nos interesses dos constituintes), e (c) está preparado para trabalhar na implementação da decisão final do corpo eleito, embora for contra seu voto.

O fim inevitável de muitos chefes é apagar-se e desaparecer por falta de união.

Napoleão Bonaparte,
imperador da França
no século XIX

O desenvolvimento do espírito de equipe é a resposta?

Algumas vezes os corpos eleitos dedicam-se ao que chamamos “desenvolvimento do espírito de equipe”. Trata-se de um processo concentrado em um período de um a três dias. Os homens e mulheres eleitos fazem uma reunião a portas fechadas para tratar duas questões fundamentais: (a) Como trabalhamos em equipe? e (b) Quais são as principais questões e oportunidades nas que devemos concentrar em nossa qualidade de lideranças eleitas? Quando as autoridades eleitas dedicam algum tempo a desenvolver o espírito de equipe, usualmente trabalham com um facilitador externo, pertencente a uma instituição de treinamento ou consultoria gerencial, capacitado para trabalhar com grupos pequenos e com experiência em esse tipo de intervenção organizacional. O desenvolvimento do espírito de equipe também pode incluir algum grau de capacitação ou o uso de parte do conteúdo de esta Serie.

Outra abordagem do desenvolvimento do espírito de equipe é realizar esse tipo de discussão entre as autoridades eleitas e funcionários administrativos do alto escalão. As intervenções entre autoridades eleitas e funcionários do alto escalão são úteis nos casos em que os problemas existentes entre o legislativo e o executivo tenham atingido tal magnitude que se tenha tornado difícil resolvê-los através de uma abordagem cotidiana gradativa. Também

são úteis quando o corpo eleito está engajado em um planejamento de longo alcance e a opinião profissional dos funcionários seja importante em suas deliberações.

O desenvolvimento do espírito de equipe pode ser uma estratégia eficaz para ajudar seu corpo eleito a trabalhar em um nível superior de eficiência e eficácia. É uma oportunidade de fazer um trabalho de diagnóstico sobre a forma em que trabalha em conjunto, a fim de fazer uma “regulagem” periódica. É também uma estratégia a ser usada no início do processo orçamentário anual, quando pode necessitar ser um pouco mais introspectivo com respeito ao futuro da comunidade e o modo como o governo local pode contribuir com esse futuro de forma positiva e sustentável.

Para ser membro de uma equipe eficaz é necessário ter uma ampla variedade de capacidades e comportamentos. Também é preciso ter a capacidade de trabalhar em relacionamentos ambíguos com seus pares. Por uma parte, é virtualmente impossível que o corpo eleito seja eficaz se você e seus colegas não puderem trabalhar em conjunto como uma equipe. Por outra parte, você só pode ser eficaz, enquanto representante eleito, se desejar e conseguir ser autônomo. É um daqueles estimulantes paradoxos que faz que seu papel de líder eleito seja tão especial e, também, tão difícil.

Exercício de reflexão

Introduzimos algumas idéias acerca de uma competência e função que talvez não fossem tão familiares para você como as outras: a de membro de uma equipe. Dedique alguns minutos a refletir sobre os conceitos de equipe apresentados e como podem ser aplicados a seu corpo eleito. Têm algum sentido em relação a suas responsabilidades gerais e a suas exclusivas atribuições e responsabilidades representacionais? Neste caso, como poderiam, você e seus colegas eleitos, incorporar esses conceitos e estratégias de trabalho em equipe a suas atribuições e responsabilidades?

.....
.....
.....
.....

Facilitação e outras competências

As competências de facilitação que discutimos estão relacionadas a todas as outras competências incluídas em esta Série. Ser um facilitador eficaz depende em grande medida das competências comunicacionais e de habilitação.

Serão, com certeza, úteis quando você se envolva em áreas institucionais tais como as de financiamento, supervisão e desenvolvimento institucional. Por outro lado, a forma como usa, enquanto autoridade eleita, seu poder revelará muito sobre o quanto aprendeu acerca da arte e ofício da facilitação. Sem mencionar que a tomada de decisões e a formulação de políticas colocarão à prova sua capacidade de trabalhar com eficácia em grupo e de participar de processos de facilitação tais como a mediação e obtenção de consenso. Do mesmo modo que suas competências comunicacionais, suas habilidades de facilitação destinam-se a servir-lhe em absolutamente todas as atividades e responsabilidades que assumam enquanto autoridade eleita.

Pontos-chave

- ❑ A facilitação é um processo no qual um homem ou mulher – aceitável para todos os membros do grupo, substancialmente neutro e sem autoridade para tomar decisões – intervém para ajudar o grupo a melhorar o modo como identifica e resolve problemas e toma decisões.
- ❑ A facilitação é uma habilidade baseada no processo grupal e no valor das informações úteis e válidas, da escolha bem informada e do compromisso interno com as escolhas feitas.
- ❑ A eficácia de grupo depende de uma mistura de comportamentos relativos às atividades e aos relacionamentos. Muitas vezes são denominadas funções de atividades e de relacionamento.
- ❑ Os grupos evoluem e amadurecem através do processo de formação, tempestade, normativa e ação.
- ❑ Os conflitos são inevitáveis nos relacionamentos humanos e pessoas diferentes têm formas diferentes de lidar com os conflitos.
- ❑ As cinco formas mais comuns de abordar situações de conflito são: evasão, acomodação, colaboração, competição e concessão.
- ❑ A mediação é uma importante competência de facilitação destinada a ajudar aqueles em conflito a alcançar soluções próprias mutuamente aceitáveis.
- ❑ A arte da mediação tem uma longa história de serviços prestados por homens e mulheres comuns com um desejo fora do comum de resolver conflitos e diferenças onde seja que se encontrem.
- ❑ A mediação implica um processo de ajudar aqueles envolvidos em disputas não resolvidas a explicar, uns aos outros, seus problemas e preocupações, desenvolver opções para resolvê-los e chegar a um acordo mútuo para implementá-las.
- ❑ As reuniões são uma parte essencial, mas aborrecida, das funções das autoridades eleitas.
- ❑ As boas notícias são que as reuniões podem ser administradas

através do planejamento prévio, liderança ativa e um compromisso de convocá-las apenas quando necessário e pelo menor tempo possível.

- ❑ O trabalho em equipe é um processo legítimo das lideranças eleitas, sempre que não interfira com as atribuições e responsabilidades representacionais dos homens e mulheres eleitos.
- ❑ A arte e o ofício da facilitação estão relacionados com todas as outras competências das lideranças eleitas. Afinal, a democracia é um processo que depende de grupos de pessoas trabalhando em conjunto.
- ❑ Aliás, a tomada de decisões é também uma habilidade importante de facilitação. Tão importante, na verdade, que lhe dedicamos todo um capítulo. Se por qualquer razão você perdeu esse documento esclarecedor, consulte o Capítulo 6: Competência de tomada de decisões.

Capítulo 5: A Competência do uso do poder

Introdução

O poder tende a corromper, e o poder absoluto corrompe absolutamente.

Lorde Acton, (1834-1902)
estadista britânico

Decidimos iniciar este ensaio com a citação de Lord Acton pois é provavelmente o dito mais citado para descrever o poder. Seria desonesto ignorar a péssima reputação do poder, especialmente, com respeito ao governo. Apesar de que o poder é essencial no processo político, assusta a muitos de nós devido ao abuso que dele fazem, com demasiada frequência, as autoridades públicas. Talvez isso explique porque é quase impossível encontrar uma citação acerca do poder, em qualquer canto do planeta, em qualquer cultura, que não seja negativa. Embora isso não seja o melhor barômetro para medir como se sentem os homens e mulheres mais citáveis acerca de este atributo da liderança, com frequência são eles que estabelecem os padrões que a opinião pública segue. A despeito desses sinais nefastos, *acreditamos que o poder é parte essencial de sua habilidade de exercer a liderança enquanto autoridade eleita. Pode ser também uma de suas competências mais respeitadas pelos outros, se for usada com integridade e compaixão.*

O historiador James MacGregor Burns ajuda a contextualizar a discussão sobre os atributos positivos do poder. Em seu livro seminal sobre liderança, Burns diz: “Enxergar a política como poder nos impediu de ver o papel do poder na política e, conseqüentemente, o papel fundamental da liderança.” Diz, também, que necessitamos reconhecer que nem todas as influências humanas são coercitivas e exploradoras, nem mecânicas e impessoais. Devemos enxergar o poder e a liderança, não como coisas, mas como relações e analisar o poder no contexto dos motivos humanos e dos limites físicos.⁴⁰

Definir o poder não como uma propriedade ou entidade ou posse, mas como um relacionamento do qual duas ou mais pessoas tiram suas bases motivacionais umas das outras e acrescentam recursos variados para enriquecer o processo, é perceber que poder abrange uma vasta gama de comportamentos humanos dentro de sua órbita. O campo de poder não é mais reserva exclusiva de uma elite poderosa, das autoridades estabelecidas ou de pessoas revestidas de legitimidade. O poder é ubíquo, permeia todas as relações humanas. Existe mesmo quando não é procurado. É a glória e o ônus da maioria da humanidade.⁴¹

Apesar de concordarmos com Burns, necessitamos dedicar uns momentos para pôr o poder no contexto do processo político, da importância de uma go-

40 Burns, James MacGregor, *Leadership*, (Nova Iorque: Harper and Row, 1978.), Pág.11.

41 Burns, Pág.17

vernança local honesta e representativa como norma digna, e de seus papéis enquanto autoridade eleita.

Quase todo ser humano pode suportar adversidades, mas, para testar seu caráter, é preciso dar-lhe poder.

Abraham Lincoln,
16° Presidente dos Estados Unidos de América

Verificação da realidade

O poder domina os processos políticos e governamentais. Não faz a menor diferença se falamos de democracia, teocracia, oligarquia, monarquia ou totalitarismo, o uso do poder é um fator dominante em todos os sistemas de governo. Além do que é a competência mais abusada por aqueles que detêm o *poder*. É de se esperar que seu governo local seja imune a esses tipos de abusos, mas duvidamos. Antes que você se incomode com estes comentários presunçosos, queremos lembrá-lo que existe todo tipo de fontes de poder e que nem todas elas conduzem a ações ilegais ou corruptas. Enquanto alguns usos do poder são descarados e corruptos, outros podem ser mais benignos e estar enraizados na cultura política.

Por exemplo, se uma autoridade eleita:

- rouba dinheiro do tesouro público,
- aceita suborno,
- manipula as regras de modo que só seus amigos possam concorrer a um grande contrato público,
- pressiona funcionários do governo local para que acertem multas de trânsito, ou
- paga à polícia para que ignore uma casa de prostituição que possui na cidade;

Haverá, provavelmente, pouco desacordo em que todos esses são exemplos de abuso de poder político e do cargo. Embora se possa pôr em dúvida a gravidade de cada exemplo, acreditamos que todos concordarão que todos eles representam abusos de poder e constituem uma violação à confiança pública.

Vejamos alguns outros exemplos de uso indevido do poder por autoridades eleitas que podem passar despercebidos no dia-a-dia da política local. Por exemplo:

- as mulheres são raramente representadas nos diferentes conselhos e comissões do governo local e nem sequer uma mulher faz parte do corpo eleito;
- as escolas nas regiões mais pobres da cidade nunca recebem uma parte equitativa dos suprimentos escolares, dos professores qualificados e da manutenção dos prédios;

- ❑ uma grande indústria é conhecida por poluir a água do subsolo, mas essa informação é mantida fora do conhecimento público por solicitação de um de seus colegas eleitos, que acontece ser o gerente da fábrica;
- ❑ a promoção de uma técnica de alto nível muito bem conceituada na secretaria de saúde pública foi engavetada repetidamente pelo corpo eleito pois não pertence ao partido político da situação; ou
- ❑ o corpo eleito acaba de aprovar o gasto dos escassos recursos locais na construção de um estádio de futebol para evitar que um time administrado por concessão privada seja trasladado a outra cidade, enquanto o sistema escolar está superlotado e necessita urgentemente de novas instalações.

Esses tipos de uso do poder por parte das lideranças eleitas ou, talvez, a negação de que podem representar um uso indevido do poder político, são mais comuns nos governos locais. Embora possam não ser corruptores, demonstram os diferentes modos como os governos locais usam de forma indevida seu poder político e sua autoridade. Isso pode não levá-lo, enquanto autoridade eleita, à cadeia, mas pode corroer a confiança que seus eleitores depositam em seu desempenho enquanto autoridade pública. Agora, as boas novas: todos esses exemplos podem ser contornados por autoridades eleitas que usem suas muitas fontes de poder para servir ao bem público de modo íntegro e corajoso. Em outras palavras, usando o outro gume da navalha. Enquanto o poder é muitas vezes usado de forma imprópria nos governos locais, essas mesmas fontes de poder podem ser direcionadas para construir governos locais fortes, realmente representativos e receptivos. Antes de considerar como você pode usar o poder enquanto autoridade eleita, façamos um parêntese para falar sobre os componentes de suas fontes pessoais de poder.

Exercício de reflexão

Dedique um momento a pensar sobre os diferentes exemplos mencionados de abuso de poder nos governos locais. Algum deles lhe parece familiar? Neste caso, poderia ser útil anotar alguns exemplos de uso impróprio de poder que acontecem em seu próprio corpo de governo ou na administração governamental local.

.....

Dados esses exemplos, que medidas poderia tomar, enquanto líder eleito, para criar um melhor ambiente de trabalho que ponha freio ao abuso de poder em seu governo local?

.....

O que é poder?

Max Weber, o pai conceitual da burocracia moderna, definiu o poder como *a probabilidade de que um ator dentro de um relacionamento social esteja em posição de realizar seu próprio desejo a despeito das resistências, e seja qual for a base em que se apóia a probabilidade*. Contextualizando a definição de Weber em um órgão eletivo coletivo local, ele diz que qualquer das situações descritas acima resulta de que as autoridades eleitas podem executar esses atos apesar da resistência da comunidade e sem que faça diferença a base em que se apóiam para usar seu poder com esses fins.

Warren Bennis, um crítico moderno da burocracia, diz que *o poder é a energia básica para lançar e sustentar uma ação, para traduzir intenção em realidade*. Tirando conclusões da definição de Bennis, a liderança local eleita é a capacidade de usar o poder como fonte de energia para o bem público. Entretanto, é necessário transformá-la de intenção em ação, através de atos deliberados de liderança pública.

Arriscando sobrecarregá-lo com definições, apresentamos mais uma, que consideramos muito útil a esta discussão. James Lucas diz: *o poder é uma força humana de realização ou obstrução, que pode ser usada individual ou coletivamente para o bem construtivo ou a destruição de outras pessoas ou instituições*.⁴² Como Burns nos lembra, é importante enxergar o poder não como uma mercadoria a ser usada, mas como um relacionamento a ser honrado. Esses relacionamentos envolvem o uso de uma rica combinação das estratégias de uso do poder, que as autoridades eleitas têm a sua disposição. Exploraremos essas opções mais adiante, mas, primeiro, aproveitemos a oportunidade de refletir sobre o que acabou de ser dito.

Não há praticamente nenhuma situação problemática que não possa ser melhorada através de um rearranjo para distribuir o poder de forma mais eqüitativa.

Virginia Satir,
autora americana do século XX

Poder e cultura

Philip Swanson, Diretor do Seminário sobre Cultura e Poder no Sistema Global da Universidade de Aberdeen, na Escócia, nos lembra que *cultura e poder são inseparáveis. Enxergá-los juntos expande nossas idéias de poder ou política, incentivando-nos a examinar também as relações de gênero e de raça, a sexualidade e as políticas do dia-a-dia*. Embora, em seu seminário, o

⁴² Lucas, James, Balance of Power, (Nova Iorque: American Management Association, 1998) Pág.13.

professor Swanson considera esses problemas e relações interligados a partir de uma perspectiva global, nós desejamos descê-los ao nível do governo local para submetê-los a um escrutínio mais detalhado.

Paul Kivel, em um artigo criterioso sobre cultura e poder, faz as seguintes observações:⁴³

“Se você é uma mulher que entrou em uma reunião de homens, ou uma pessoa de cor que entrou em uma organização de brancos, ou uma pessoa de uma fé religiosa que entrou no espaço consagrado de outra religião, então você sabe como é entrar em uma cultura de poder que não é a sua. Você pode sentir-se inseguro, desprotegido, desrespeitado, invisível ou marginalizado. Você sabe que deve pisar com cuidado.

“Sempre que um grupo de pessoas acumula mais poder que outro grupo, o grupo mais poderoso cria um ambiente que coloca seus membros no centro da cultura e os outros grupos às margens. As pessoas do grupo mais poderoso (o “grupo interno”) são aceitas como o padrão, de modo que se você pertence a esse grupo pode ser bem difícil que enxergue as vantagens que recebe.”⁴³

O poder da cultura, tal como Kivel o descreve, tende a reforçar a hierarquia prevalente de como as decisões são tomadas, os recursos alocados e as ações concretizadas. Por sua própria natureza, impede que os outros participem em igualdade de condições, o que os leva, muitas vezes, a sentir-se marginalizados e até impotentes, em suas interações e relacionamentos com aqueles que detêm o poder.

Por exemplo, em muitos governos locais de todo o mundo há um número desproporcional de homens servindo nos corpos de governo. O alto escalão do governo local pode ser predominantemente masculino ou representar só uma classe social ou grupo étnico. Muitas vezes a cultura de poder representada por essas desigualdades tem se tornado tão aceita por aqueles que dela se beneficiam, que é muito difícil que eles enxerguem, não digamos já que compreendam, as conseqüências de seu comportamento.

Nos governos locais, existem muitos veículos que criam desequilíbrios de poder que corroem a boa governança pela base. Por exemplo:

- ❑ práticas políticas e realidades econômicas que excluem as mulheres, minorias étnicas ou pessoas economicamente desfavorecidas da candidatura a postos públicos;
- ❑ práticas empregatícias que ignoram o gênero e outros desequilíbrios ao nomear pessoas para ocuparem cargos em organizações públicas;
- ❑ falta de transparência que permite que recursos públicos favoreçam aqueles que sempre desfrutaram de privilégios no acesso aos mesmos;

⁴³ Kival, Paul. “The Culture of Power.” *What Makes Racial Diversity Work in Higher Education: Academic Leaders Present Successful Policies and Strategies*, (Editado por Frank Kale), (Sterling VA, Stylus Publishing, 2004.)

- ❑ legislação local, sancionada em épocas menos esclarecidas, que continua a definir os limites do envolvimento público em certos segmentos da comunidade; e
- ❑ não menos importante, sistemas de governo que permitem que a corrupção floresça na hierarquia política e administrativa dos governos locais.

A cultura de poder, moldada por décadas de estruturas fechadas de poder, relacionamentos limitados e comportamentos políticos e administrativos rotineiros nos governos locais, pode impedir que você desenvolva todo o potencial dos recursos humanos de suas comunidades. A quebra desses moldes envolve a conscientização individual e comunitária, a expansão de opções abertas a todos os membros da comunidade, programas para incrementar a autoconfiança daqueles que foram marginalizados no passado, maior participação da diversidade nos processos de tomada de decisões da comunidade, maior acesso e controle de uma ampla gama de recursos disponíveis na comunidade, e um esforço concentrado para pôr freio à corrupção. Embora a existência da corrupção seja muitas vezes vinculada incorretamente às culturas nacionais e regionais, é importante equacionar essa peça do quebra-cabeça em relação à forma como vocês usam o poder enquanto autoridades eleitas.

Ligação da corrupção com a cultura de poder

Apesar de que a corrupção das instituições públicas foi descrita de muitas formas, desejamos falar acerca dela em termos do uso impróprio dos diferentes tipos de poder das autoridades eleitas. A corrupção pode ser alimentada pelo uso impróprio de seus poderes legítimos enquanto representantes eleitos do povo, pelas recompensas que vocês podem outorgar a seus amigos, pela coerção através do uso impróprio dos “poderes” de seu cargo, pela manipulação de informações de uma forma menos transparente, e pelos seus relacionamentos com aqueles que convivem com autoridades públicas para explorar a confiança do povo em proveito próprio.

Em *Tools to Support Transparency in Local Governance*, publicação conjunta da UN-Habitat e a Transparência Internacional, os autores dizem, a respeito da relação entre cultura e corrupção: “Alguns argumentarão que a corrupção é determinada pela cultura, quer dizer que práticas consideradas como corruptas em um país podem ser práticas comerciais legítimas em outros. Outros argumentam que a corrupção é benéfica, pois atua como ‘lubrificante’ para agilizar instituições que são, de outro modo, ineficientes. Ambos os argumentos, no entanto, estão errados.”⁴⁴ E continuam, para dizer que a corrupção impacta de forma negativa no crescimento econômico, nos esforços de redução da pobreza, na segurança, na preservação do meio ambiente e na

44 UN-Habitat, *Tools to Support Transparency in Local Governance* (Nairobi, Quênia, UN-HABITAT, 2004), Pág. 24.

sustentabilidade das cidades, assim como na estabilidade política. Igualmente importante é o terrível impacto que exerce sobre os muito pobres de nossas comunidades, que não têm recursos para competir com os que estão dispostos a pagar subornos. Em outras palavras, eles foram excluídos da cultura de poder que existe em suas comunidades.

A admissão dos resultados cancerígenos da corrupção foi uma extraordinária guinada na atitude que as instituições multilaterais e bilaterais de desenvolvimento deram nos últimos anos. É também um grande avanço na compreensão de mitos que perpetuaram a corrupção como componente essencial do que viemos chamando cultura de poder. Em 2000, James Wolfensohn, presidente do Banco Mundial, fez uma admissão surpreendente em um discurso a um grupo de representantes de ONGs:

“Até três anos atrás, a palavra ‘corrupção’ nunca tinha sido mencionada no Banco Mundial... Quando assumi meu posto no Banco, o Diretor Jurídico se reuniu comigo para instruir-me sobre o que eu podia e não podia fazer em minha qualidade de Presidente do Banco. Uma das coisas que me disse foi: “Algo que você não pode fazer é falar acerca da palavra que começa com ‘c.’” Então, eu perguntei: “Qual é a palavra que começa com ‘c’?” “A palavra que começa com ‘c’ é a corrupção”, foi sua resposta. “Pelo estatuto do Banco, você não tem permissão para falar sobre política, e corrupção é política... você pode falar sobre justiça social... pobreza..., mas não sobre a palavra que começa com ‘c.’”⁴⁵

Felizmente Wolfensohn – após dois anos trabalhando segundo esse mito de desenvolvimento acerca da necessidade de fechar os olhos e, portanto, perpetuar a corrupção pondo em prática um comportamento institucional evasivo – atacou de frente essa cultura de poder tão difundida. Como resultado de sua visão esclarecedora, a temida palavra que começa com “c” pode agora ser pronunciada livremente. Não queremos insinuar que o Banco Mundial fosse a única organização local, nacional ou internacional culpada de fazer negócios usando antolhos. Essa cultura estava amplamente difundida e ainda constitui um desafio para aqueles engajados nos negócios públicos.

Gostaríamos de pôr esta fascinante história no contexto das observações de Paul Kivel acerca da cultura de poder, que mencionamos anteriormente. Se estiver lembrado, ele disse que sempre que um grupo de pessoas acumula mais poder que outro grupo, o grupo mais poderoso cria um ambiente que coloca seus membros no centro da cultura e os outros grupos às margens. Isso reforça a maneira como as decisões são tomadas, os recursos são alocados e as ações são concretizadas. Como impede que os outros participem em igualdade de condições, os leva, muitas vezes, a se sentirem marginalizados, até impotentes, em suas interações e relacionamentos com aqueles que detêm o poder. Em outras palavras, a comunidade de desenvolvimento internacional foi obrigada a calar sobre a corrupção por aqueles que controlavam o processo.

⁴⁵ Marquette, Heather, Donors Seek the Right Approach to Corruption, Local Government Brief, (Budapeste, LGI, Open Society Institute, Spring 2004), Pág. 5.

Discorreremos largamente sobre a noção de cultura de poder devido ao fato que diz muito sobre a forma como as autoridades públicas tomam decisões. Também oferece valiosas idéias sobre como vocês podem usar as muitas fontes de poder que têm a sua disposição para redefinir a cultura de poder existente em suas comunidades.

Por exemplo, a palavra que começa com “c” é tabu? Vocês falam abertamente da influência de anos de dominação masculina nos partidos políticos na seleção de candidatos aos cargos públicos? Vocês atendem a certas empresas ou outros interesses da comunidade na alocação de recursos públicos porque sempre se fez assim? Vocês deixam de lado as pessoas mais pobres e desfavorecidas porque eles realmente não têm poder, ou assim parece, para contribuir ao aprimoramento da comunidade? Em todas as comunidades as próprias culturas de poder evoluem ao longo dos anos e décadas de normas e pressupostos incontestados sobre como fazer as coisas. O seu potencial, enquanto líder eleito, para mudar a *cultura de poder* existente em seu governo local de modo a fazê-lo mais inclusivo e equitativo está diretamente relacionado a seus desejos e suas habilidades no uso de suas competências de poder.

Carolyn Hannan, Diretora da Divisão das Nações Unidas para o Progresso das Mulheres, fala sobre uma “definição matizada do poder” visando moldar as políticas e os programas públicos do futuro para que sejam mais inclusivos e equitativos. De nossa perspectiva, suas recomendações sobre como mudar a cultura de poder é uma forma perfeita de encerrar esta parte de nossa discussão sobre o uso do poder.⁴⁶

“O poder é visto menos em termos de domínio sobre os outros e mais em termos de facilitar o aumento de opções e opiniões, e controle e autonomia. Modos alternativos de conceptualização do poder estão mais focados nos processos de poder, definindo-o como ‘poder para’, poder gerativo ou produtivo, que cria novas possibilidades e ações sem dominação; ‘poder com’, no sentido de grupos enfrentando problemas conjuntamente; e ‘poder interior’, enfatizando a força espiritual e a singularidade de cada pessoa.”⁴⁶

Exercício de reflexão

Guiando-se pelo que diz Carolyn Hannon, considere as seguintes perguntas sobre o poder.

Que oportunidades de **poder para** você considera que seu corpo de governo dispõe para criar novas possibilidades e ações mais inclusivas e equitativas?

.....
.....
.....
.....

46 Hannan, Carolyn, Transforming Empowerment and Gender Mainstreaming, (Seul, Coréia: Simpósio Internacional sobre uma Nova Visão de Política de Gênero: Igualdade, Desenvolvimento e Paz, Abril de 2003.), Pág.3.

Que oportunidades de **poder com** você considera que seu corpo de governo dispõe para trabalhar conjuntamente com outros para enfrentar problemas de longa data em sua comunidade?

.....
.....
.....
.....

Que possibilidades de **poder interior** você pode aproveitar para ajudar a mudar a cultura de poder que define neste momento a qualidade da governança de seu governo local, em relação a atender a todos os cidadãos sem preconceitos nem exclusões?

.....
.....
.....
.....

*O poder não é um fim em si mesmo,
mas um instrumento que deve ser usado
para atingir fins nobres.*

**Jeanne Kilpatrick,
diplomata americana do século XX**

Fontes de poder à disposição das autoridades eleitas

Você, enquanto homem e mulher eleito, é potencialmente poderoso. Seu corpo eleito tem ainda mais poder potencial. Para entender melhor o potencial que você tem para ser mais poderoso, enquanto líder eleito ou corpo de governo eleito, dividimos as diferentes fontes de poder potencial em três categorias. Elas incluem: *fontes legítimas de poder que acompanham os cargos eletivos; fontes pessoais de poder que, na maioria das vezes, dependem de que os outros acreditem em sua existência; e fontes criativas de poder que dependem da habilidade para combinar recursos e diversas outras fontes de poder para conseguir concretizar ações.*

Fontes legítimas de poder

As autoridades eleitas, em virtude de seus cargos, têm autoridade para atuar em nome de seus eleitores. A autoridade é o ordenamento jurídico no qual

você e seus colegas eleitos pautam suas ações para conseguir feitos concretos em nome de sua comunidade. Esse mecanismo jurídico é o sistema que lhes dá poder para formular e implementar valores coletivos. Essa autoridade, concedida por lei, permite que você e seus colegas aloquem os escassos recursos na comunidade, promulguem leis e regulamentos para controlar o comportamento individual e coletivo dos cidadãos, e planejar e implementar o desenvolvimento geral do território que governam. Então, é muito poder!

É também o tipo de poder que, de vez em quando, põe você e seus colegas em grandes dificuldades. O poder legítimo pode tornar-se ilegítimo nas mãos dos inescrupulosos e insensíveis. Mas, a autoridade de seu corpo eleito para atuar, a base para usar o poder legítimo, pode também ser descrita em termos de mais dois tipos de poder: poder de recompensa e poder de coerção. Em outras palavras, enquanto corpo de autoridades eleitas, você tem o direito e a capacidade de recompensar e punir outros.

1. Poder de recompensa. O uso do legítimo poder de recompensa é uma de suas fontes mais flexíveis de poder. Pode ser empreendido e implementado por iniciativa individual ou coletiva dos membros do corpo eleito. Enquanto autoridade eleita individual você pode recompensar seus eleitores fazendo favores, reconhecendo os esforços de terceiros, ajudando-os a terem acesso às diferentes instalações ou serviços públicos, e recomendando pessoas para serem nomeadas nos diferentes conselhos e comissões do governo local. Coletivamente, os corpos eleitos podem usar seus poderes legítimos para distribuir todo tipo de recompensas: contratos, mudanças nas leis de zoneamento que muitas vezes resultam em ganhos instantâneos para grupos ou indivíduos, reconhecimento oficial de grupos ou indivíduos por todo tipo de razões, empregos e promoções para certas pessoas específicas, construção de novas escolas e postos de saúde em certos bairros específicos, e fornecimento de uma variedade de serviços, de coleta de lixo a proteção policial. Seu poder de recompensa só está limitado pelos recursos de que possam dispor e por sua imaginação. Também é uma das fontes de poder mais suscetíveis de uso impróprio.
2. Poder de coerção. Os órgãos eletivos dos governos locais, através de seu poder de autoridade institucional, podem mandar prender pessoas, impor multas e punições, e tomar decisões legítimas destinadas a magoar certas partes, tais como a localização de estabelecimentos públicos, o cancelamento de privilégios, a demissão de funcionários não associados a seus partidos políticos, a cobrança de tarifas destinadas a desestimular negócios que consideram indesejáveis, e outras ações de polícia que visam audiências específicas. Se pensam que o poder legítimo pode ser coercitivo, imaginem o potencial do poder quando os poderes legítimos são usados de forma ilegítima. Não está fora do alcance da imaginação de algumas autoridades eleitas inescrupulosas.

Fontes pessoais de poder

As seguintes quatro fontes de poder, embasadas em *expertise, informações e idéias, imagem e contatos apropriados*, só estão disponíveis para uso, enquanto fontes de poder, se as outras pessoas acreditarem que você as possui. Em outras palavras, se você acredita que é especialista em certas áreas de especialização, mas ninguém mais acredita nisso, dificilmente poderá ser aproveitada como fonte de poder.

Mas você pode contornar o problema se convencer os outros de que é realmente especialista. O mesmo vale para as outras. Por exemplo, você pode ter de fato “conexões”, mas elas não se tornam uma fonte de poder se aqueles a quem você está “conectado” não retribuem. Em outras palavras, essas fontes requerem um relacionamento transacional entre você e outros, antes de tornarem-se opções de empoderamento que possam usar para concretizar ações.

3. Poder da expertise. A expertise pode ser individual ou institucional. Os corpos eleitos desenvolvem, ao longo do tempo, diferentes tipos de expertise que lhes dão poder. Enquanto autoridade eleita individual, você tem também oportunidade de desenvolver uma expertise especializada ou ser eleito devido a sua expertise prévia. Muitas vezes, médicos concorrem a cargos eletivos para usar sua expertise médica para tentar emplacar reformas ou lutar por mais verbas para a saúde no orçamento do governo local.
4. Poder das informações e idéias. Esta fonte de poder é tanto individual quanto coletiva. A maioria das autoridades eleitas concorre a cargos eletivos apoiada em plataformas de idéias e reformas políticas possíveis. Como são eleitas com base nessas idéias, fica demonstrado o poder das idéias. As informações são potencialmente poderosas se podem ser usadas para fornecer, aos corpos eleitos, provas que lhes permitam tomar determinadas medidas. Por exemplo, o chefe de planejamento e projetos da prefeitura tem documentado que os caminhões de grande porte danificam severamente uma das principais pontes de acesso à comunidade que vocês representam. Ele recomenda medidas imediatas para impedir que os caminhões de certo porte usem a ponte. Por outro lado, as informações podem ser retidas, o que constitui um uso negativo dessa fonte de poder. A internet tornou-se, em alguns lugares, uma imensa fonte de poder político por sua capacidade de levar informações a milhares de pessoas ao mesmo tempo. Embora isso se aplique de forma mais direta a corpos de governo de maior porte, é uma fonte de informações que pode ser também aproveitada pelo governo local e pelos homens e mulheres eleitos para ampliar as bases de seu poder.
5. Poder da imagem. O poder da imagem está, em grande medida, nos olhos de quem a vê, mas é, não obstante, uma fonte de poder de muitas autoridades eleitas. As autoridades inspiram respeito, obediência e fidelidade em seus eleitores e podem usar essa dedicação

para promover políticas que de outro modo seriam difíceis de adotar em uma comunidade. Quantas vezes já viram autoridades eleitas ganhar acesso a informações importantes ou serem cortejadas por um segmento da comunidade só porque as pessoas confiam nelas?

6. Poder da proximidade. Os contatos e conexões apropriados podem aumentar seu poder. Já trabalhou com uma autoridade eleita que era amiga íntima do presidente do país ou de algum outro dignitário, estava casado com um apresentador radiofônico famoso, ou que tinha conexões com uma grande comunidade étnica de seu município que tivesse começado a desenvolver uma forte influência política? Se assim for, então podem apreciar o poder potencial que esses contatos e conexões podem trazer aos integrantes de um corpo eleito. Do mesmo modo que a maioria das fontes de poder, esta tem também dois gumes. Os acordos políticos de bastidores são feitos entre aqueles que têm conexões.

Fontes criativas de poder

As três últimas fontes de poder, *catalítica*, *compartilhada* e *holística*, dependem do talento criativo que você tem para visualizar como as diferentes combinações de recursos e fontes de poder podem ajudá-lo a atingir suas metas. Uma vez percebidos, é evidente que é preciso ter a capacidade de combiná-los de forma eficaz.

7. Poder catalítico. Esta fonte de poder resulta de sua habilidade de combinar duas ou mais fontes de poder, que cada qual por separado não seria suficiente para produzir resultados por si mesma. Por exemplo, muitas mudanças políticas que representam o uso da base de seu poder legítimo enquanto autoridades eleitas podem não ser possíveis sem o poder da expertise, das informações e, até, dos contatos. O poder das informações é ampliado enormemente quando fundido com o poder legítimo. As políticas bem fundadas demonstram esse clichê.
8. Poder compartilhado. Esta fonte de poder tem se tornado popular recentemente na medida em que indivíduos, grupos, organizações e instituições, combinados de diferentes formas, forjam alianças e interagem com a finalidade de atingir suas metas, sejam individuais ou coletivas. Por exemplo, seu corpo eleito pode forjar uma aliança com outros corpos eleitos da região para pôr em prática um programa conjunto de gestão de resíduos sólidos. Ou você pode unir forças com prestadores de serviços de saúde para desenvolver políticas e programas conjuntos para restringir o impacto de uma doença contagiosa. Em raras ocasiões, os corpos eleitos se envolvem em sérios problemas ao compartilhar o poder com colaboradores indignos tais

como o crime organizado! Essa fonte de poder pode também ser chamada “poder de coalizão”. Voltaremos ao poder compartilhado ao discutir a competência de habilitação.

9. Poder holístico. Esta fonte de poder torna-se possível não pela combinação de outras fontes de poder que define o poder catalítico, mas pela combinação de várias das outras competências às que nos referimos nesta série. Por exemplo, vocês podem combinar suas habilidades comunicacionais, de formulação de políticas e de desenvolvimento institucional para criar uma nova organização que cuide dos meninos de rua. Ao combinar suas diferentes competências, enquanto autoridades eleitas individuais e coletivas, você pode conseguir feitos previamente impossíveis. Pensar e atuar de modo holístico pode ser poderoso.

*Um pensamento para refletir:
E se agora, neste preciso momento,
estiver à altura de todo o meu potencial?*

Jane Wagner,
diretora-produtora de cinema americana
do século XX

Exercício de reflexão

Dedique uns momentos a revisar as nove fontes de poder que tem a sua disposição enquanto líder eleito. Qual delas você acha que usa mais para exercitar seu poder enquanto autoridade eleita?

.....

Qual usa menos?

.....

Qual delas gostaria de usar mais?

.....

Qual fonte de poder você usa com mais eficácia ao exercer seu papel de líder eleito?

.....

E com menos eficácia?

.....

Se pudesse mudar só uma coisa no modo como usa suas fontes de poder enquanto autoridade eleita, qual seria?

.....

Potencial de poder: líderes eleitos individuais x corpos eleitos

Outra forma de olhar a questão do poder é considerar se você pode atuar unilateralmente ou precisa atuar de comum acordo com outros. Embora os *poderes legítimos* que possua enquanto autoridade eleita sejam conferidos individualmente, raramente podem ser exercitados por autoridades eleitas individuais. Não é esse necessariamente o caso do prefeito ou de outros indivíduos que têm cargos com suas próprias fontes de poder determinadas por lei. Mas, vejamos as fontes de poder conferidas a você enquanto membro de um órgão maior. No geral, a possibilidade de que você possa recompensar alguém ou algum grupo coletivo, punir alguém ou algum grupo com seus poderes de coerção, ou usar suas fontes legítimas de poder, legitimamente, ou não existe ou está rigidamente restringida pelo fato de que cada um de vocês é só um membro do corpo legal que detém esses poderes. Em consequência, a fonte real de poder que você tem com seus iguais não se encontra nas categorias de recompensa, coerção, legítimo, mas no uso dos outros poderes. Se, por exemplo, você tem o que chamamos *poder da imagem*, a combinação de traços pessoais que os outros conselheiros acham atrativos, e eles estão inclinados a votar a seu favor devido a esses rasgos pessoais, então você aumenta seu quociente de poder.

O mesmo vale para o *poder do especialista*. Se seus colegas sabem que você sabe mais acerca de algum assunto em consideração, eles podem submeter-se a seu critério ao tomar decisões em qualidade de órgão coletivo. Isso aumentará seus poderes de concretizar ações.

Mas, não se pode dar por certo, não é? Todos já vimos situações onde alguém tem considerável expertise, mas ninguém quer escutá-lo porque, de algum modo, é pouco atraente ou porque comprometeu sua credibilidade como especialista por um motivo ou outro.

As *fontes de poder das informações e idéias, e da proximidade* são mais difíceis de avaliar quando os indivíduos trabalham em sistemas onde o poder está distribuído coletivamente. Se você tem informações que os outros não têm, e você as usa criteriosamente e no momento oportuno, isso pode angariar-lhe uma considerável vantagem ou poder entre seus pares quando chega o momento de votar. Um dos autores teve uma experiência, como diretor de serviços públicos, que demonstra este ponto. O conselho de cidade estava prestes a fechar um lucrativo acordo de uso de recursos hídricos com uma fundição local embasado em alguns critérios duvidosos, quando o diretor de serviços públicos informou ao conselho que a fundição tinha, por muitos anos, usado propriedade do município, propriedade incluída no novo acordo. Essas informações mudaram efetivamente o voto do conselho, que passou de ser a favor da fundição a ser contra ela. Devemos adicionar que a revelação dessa informação quase custou o posto ao diretor de serviços públicos. O proprietário da fundição resultou ser o que tinha mais “poder das conexões” no conselho que o diretor de serviços públicos.

O *poder catalítico* é um dos mais prometedores e tem mais potencial do que a maioria de nós percebe. Muitas vezes a autoridade legal do conselho não é suficiente para conseguir concretizar projetos complexos ou dar início a serviços controversos e complicados. Nesses casos, pode fazer sentido revisar sistematicamente as fontes de poder que identificamos para determinar se existe a oportunidade de usar uma combinação de fontes de poder para conseguir atingir a meta.

O *poder compartilhado* tem se tornado cada vez mais popular com a atenção crescente que desperta a estratégia de governança tais como colaboração e habilitação. Essas iniciativas de poder compartilhado são mais apropriadas ao tratar de questões sociais, econômicas e ambientais, que se espalham livremente pelo panorama político criando uma sensação de que todos são afetados, mas ninguém está encarregado. Vivian Hutchinson, administrador do Jobs Research Trust da Nova Zelândia, descreve a necessidade de compartilhar o poder para resolver sua crise nacional de desemprego.

“Não vamos resolver o problema do desemprego nem criar empregos suficientes para todos os neozelandeses a menos que uma grande variedade de organizações aprenda a trabalhar em conjunto de forma mais eficaz. Os problemas atuais de desemprego e pobreza requerem lideranças com habilidades muito diferentes: habilidades para desenvolver ações de cooperação e que possam trabalhar com diversos setores e interesses criados, a fim de alcançar um bem comum. A questão estratégica é: Como compartilhar poder com todas essas pessoas, de modo que possam contribuir com sua parte de forma mais eficaz nas soluções? ⁴⁷

O *poder holístico* tira sua energia, não de outra fonte de poder, mas da combinação das diferentes competências das lideranças eleitas tratadas nesta série. Quando as autoridades eleitas de Msunduzi, África do Sul, adotaram um amplo plano contra a AIDS para seus 3.500 funcionários, apelaram a uma variedade de competências para garantir o sucesso do programa. A cidade estava sitiada por uma pandemia de HIV/AIDS.

Aproximadamente 18% da população geral sofria de HIV/AIDS e essa porcentagem refletia a infecção entre os funcionários municipais. (Poder das informações)

Para tratar de este problema interno, as autoridades de Msunduzi usaram suas habilidades de formulação de políticas e tomada de decisões para desenvolver um plano de ação. Eles treinaram oito membros do funcionalismo como educadores de pares, enfatizando a importância das competências comunicacionais. (Poder da expertise) Usando a competência de facilitação, realizaram várias reuniões com funcionários municipais, que abrangeram todos os aspectos da HIV/AIDS. Foram re-allocadas as verbas existentes usando a competência financeira para reduzir a dependência de financiamento ou empréstimos externos. (Poder de recompensa) Quando o programa teve sucesso no governo municipal, eles ajudaram a Universidade de Natal a desenvolver um conjunto de ferramentas para outros governos locais. (Poder compartilhado ou de coalizão) Esses métodos pioneiros usados na cidade de

47 Hutchinson, Vivian, “Co-operation, Collaboration and Co-ordination” apresentado no Summer Heart Politics Gathering no Tauhara Centre em Taupo, Nova Zelândia, Janeiro de 1999, Pág.3

Msunduzi já foram espalhados por toda a província, demonstrando o uso da competência de habilitação. (Poder da imagem) É evidente que a cidade de Msunduzi adotou várias estratégias de poder que, somadas, formaram uma estratégia de poder holístico, não só para lidar com sua própria epidemia de HIV/AIDS, mas para possibilitar também que outros municípios tirassem proveito de seus esforços. ⁴⁸

*Em qualquer grande empreendimento,
não é suficiente que uma pessoa atue
sozinha.*

**Isna Lawica, (Homem Solitário),
membro da tribo Teton dos Sioux**

Às vezes o poder das lideranças eleitas é vago e imprevisível

O poder do indivíduo assume um viés irônico se o conselho estiver dividido em duas facções e um conselheiro estiver localizado bem no meio da divisão sem compromisso com nenhum dos dois lados. Essa “pessoa no meio” pode não ser particularmente poderosa pelos seus atributos pessoais. Entretanto, as pessoas nessa situação podem e fazem, em muitas oportunidades, assumir grandes doses de poder que, de outra forma, não possuiriam. Mais uma vez, gostaríamos de aproveitar nossa própria experiência para demonstrar essa questão.

Um dos autores mora em uma pequena comunidade onde alguns cidadãos se organizaram para assumir o conselho de educação local devido aos crescentes custos e outros problemas. Os cidadãos descontentes conseguiram eleger cinco pessoas através de um esforço de último minuto. Como o conselho tinha nove membros, significa que tiveram sucesso em ganhar a maioria e o poder para controlar as votações e a agenda.

Vitória, sim, mas só temporária. Um dos membros recém eleito do conselho decidiu que gostava mais dos membros antigos e mudou de lado. Ele, de fato, anulou todo o sucesso que seus companheiros eleitos para o conselho e aqueles que os apoiaram conquistaram em uma eleição acirradamente disputada pelo controle do sistema educacional. Nesse caso, um indivíduo que possuía poucas das muitas competências de poder que discutimos em este capítulo congregou um poder extraordinário e o usou contra seus antigos companheiros. Nem é preciso dizer que seu *poder da imagem* entre os antigos candidatos ao conselho de educação, se alguma vez existiu, caiu a zero.

⁴⁸ Esse exemplo foi tirado do estudo de caso de Msunduzi na Sustainable Urbanisation, publicação conjunta da UN-Habitat, o Departamento do Governo Britânico para o Desenvolvimento Internacional e a Unidade de Planejamento do Desenvolvimento do University College de Londres. 2002, Págs. 180-1.

Antes de continuar, desejamos dar-lhe oportunidade para refletir uns momentos sobre seus esforços no corpo eleito ou em outras situações onde se encontrou em posição de exercer o poder em qualidade de autoridade eleita.

Exercício de reflexão

Lembre um ou dois momentos recentes em que você se sentiu particularmente *poderoso* enquanto autoridade eleita. Em que situação isso ocorreu? Que tipo de poder você acha que estava usando? Quais foram as conseqüências do uso que você fez dessa fonte de poder? Se você pudesse reviver essa situação, faria alguma coisa de forma diferente?

.....
.....
.....
.....

Agora, considere uma situação em que se sentiu “impotente”. Qual foi? Por que se sentiu assim? Quem tinha o poder nessa situação? Que tipo de fonte de poder você acha que eles estavam usando? Se você tivesse a oportunidade de reviver essa situação, o que poderia ter feito de forma diferente para ter maior influência?

.....
.....
.....
.....

Vínculo da competência de uso do poder com a boa governança

*Podemos praticar atos nobres
sem ter de dominar a terra e o mar.*

Aristóteles,

filósofo grego do século III a.C.

Usar o poder de modo íntegro e estratégico é fundamental para a boa governança. É também uma importante competência das lideranças eleitas, em relação às outras, tais como a tomada de decisões, formulação de políticas,

supervisão e negociação. Veremos em seguida a interligação entre as diferentes competências, mas primeiro consideremos as ligações entre o uso do poder e os princípios da boa governança.

- ❑ Participação e engajamento cívico. Líderes eficazes viabilizam a participação e o bom trabalho de seus cidadãos. Para tanto, os líderes eleitos não seguram o poder, mas o dão aos outros. O engajamento cívico autêntico requer que os órgãos do governo local compartilhem informações e recursos. Ambos são essências no uso do poder. Segurar esses poderes ou usá-los de forma unilateral incentiva o eventual abuso de poder.
- ❑ Transparência e responsabilidade. Quando existem mecanismos para assegurar a transparência e a responsabilidade, é mais difícil ser corrupto, ou manipular recursos para ganhar benefícios pessoais ou políticos. Por outro lado, a corrupção pode chegar a difundir-se e institucionalizar-se a tal ponto que todos na organização e na comunidade simplesmente reconhecem sua existência e atuam em conseqüência.
- ❑ A equidade e diversidade que asseguram acesso à tomada de decisões e a satisfação das necessidades básicas de todos os cidadãos criam um mecanismo inerente, que garante a abertura e a responsabilidade. Elas constituem mais um conjunto de salvaguardas que tornam o uso impróprio dos poderes políticos quase impossível.
- ❑ A eficiência na prestação dos serviços públicos é incompatível com o abuso de poder. A corrupção é dispendiosa, criando mecanismos obscuros para desviar fundos e recursos públicos. Quando a eficiência trabalha como padrão de funcionamento de um governo local, o uso impróprio do poder envolvendo bens e recursos tangíveis é quase impossível.
- ❑ A subsidiariedade, a delegação de autoridade e recursos ao nível adequado mais próximo dentro da comunidade para a execução de programas e prestação de serviços, embora seja admirável, tem o potencial de fomentar o uso impróprio do poder. Podem ser feitos acordos entre autoridades eleitas e políticos locais, que minam os intentos de subsidiariedade. Essas trapaças políticas se tornam mais difíceis de ser usadas por autoridades inescrupulosas quando os outros princípios da boa governança são implementados de forma eficaz.

O uso de poder de forma eficaz e íntegra cria também uma relação sinérgica com as outras competências das lideranças eleitas contempladas nesta série. Como mencionamos anteriormente, a aplicação de mais de uma competência pode resultar na geração do poder holístico. Vejamos rapidamente algumas possibilidades.

Combinação de competências e fontes de poder

Homens e mulheres eleitos têm a oportunidade de combinar suas competências e fontes potenciais de poder individuais e coletivas para servir a seus governos locais e comunidades. Por exemplo:

- ❑ As competências de tomada de decisões de seu corpo eleito aumentam consideravelmente com o uso dos poderes fundados na expertise e nas informações de seus colegas eleitos e dos funcionários do governo local.
- ❑ A formulação de políticas depende do uso de poderes legítimos para recompensar aqueles que cumprem fielmente seus mandatos legislativos e para punir aqueles que os traem.
- ❑ A competência de negociação poder ter mais sucesso quando aproveita quaisquer das várias fontes de poder das lideranças eleitas, tais como a imagem, as conexões e a expertise.
- ❑ A competência de financiamento depende em grande medida dos poderes legítimos para recompensar e punir. Por exemplo, impor taxas, recompensar o desempenho dos funcionários, cobrar multas e outorgar incentivos para o desenvolvimento sustentável na comunidade.
- ❑ A competência de supervisão é impulsionada pelo poder das informações.
- ❑ O desenvolvimento institucional é complexo e pode ser beneficiado significativamente por aplicações do poder catalítico e compartilhado.
- ❑ A competência de habilitação e o compartilhamento do poder são sinônimos para as lideranças eleitas eficazes.
- ❑ A competência de facilitação é melhorada pelo uso do poder da imagem e da expertise.

O potencial dos líderes eleitos para desenvolver bases de poder holístico depende da habilidade para usar cada competência em combinação com as fontes apropriadas de poder individual e coletivo.

E em relação ao empoderamento?

Nesta era, a independência e a habilidade de concretizar coisas são mutuamente excludentes.

Robert Dilenschneider

O empoderamento transformou-se no mantra de muitas pessoas e instituições que promovem a descentralização, a subsidiariedade, e, claro, a democracia. Essas estratégias conceptuais só funcionam quando a transmissão de

responsabilidades e recursos está casada com a prestação de contas. Correndo o risco de parecermos cínicos, gostaríamos de pôr em perspectiva o termo *empoderamento* de modo a definir o uso do poder.

James Lucas em *Balance of Power* defende o uso do termo *compartilhamento do poder*, mas considera o termo empoderamento inválido. Vale a pena ouvir o tratamento airado que dá ao empoderamento.

Segundo Lucas, o empoderamento ⁴⁹

- ❑ implica que os líderes têm algum tipo de prerrogativa divina para “ungir” os outros para a ação;
- ❑ disse que os que ungem detêm todo o poder, até que decidem ou condescendem em compartilhar parte dele com outros;
- ❑ ignora totalmente as barreiras e obstáculos que podem existir no “empoderado”. Por exemplo, eles não querem o poder; não sabem o que fazer com ele, têm medo de usá-lo, eles irão usá-lo antecipadamente para defender suas próprias posições; ou eles irão usá-lo para atacar-nos;
- ❑ é cego à realidade de que uma imensa quantidade do poder, que aqueles que desejam empoderar outros estão dispostos a dar, realmente já existe naqueles a serem “empoderados”, e
- ❑ não deixa espaço para seu oposto: a real atividade crucial de liderança de desempoderar os ineficazes e os indignos.

Embora vocês não concordem com Lucas, ele realmente destaca uma das contradições do movimento de empoderamento. O próprio ato de empoderar outros pode torná-los dependentes daqueles que realizaram o empoderamento. Nesse sentido, não só dá a impressão de paternalismo e condescendência, mas pode impedir o crescimento da oposição no momento em que pode ser mais necessária.

Em defesa de seu termo *compartilhamento do poder*, Lucas diz:

- ❑ O compartilhamento do poder assemelha-se à realidade. Todos trazem poder a uma situação quando e onde o poder necessita ser compartilhado.
- ❑ O compartilhamento do poder implica fluidez do poder, posicionando-o para ser aplicado quando necessário.
- ❑ O compartilhamento do poder encarna o ideal de reciprocidade, que muitas vezes falta no empoderamento.

O empoderamento é algo que fazemos por ou para as pessoas; o compartilhamento do poder é algo que fazemos com outras pessoas. O compartilhamento do poder é um compromisso com o diálogo e a ação, não um ato de concessão. O empoderamento no fomenta, necessariamente, a responsabilidade. O compartilhamento do poder vem com a responsabilidade incorporada. Essas são distinções sutis, mas importantes, que vocês e seus colegas eleitos devem levar em consideração ao pensar acerca do compartilhamento do poder. Voltaremos ao conceito de compartilhamento do poder ao discutir a competência de *habilitação*.

⁴⁹ Lucas, Pág.15.

Poder e gênero

Não desejo que as mulheres tenham poder sobre os homens, mas sobre si mesmas.

Mary Wollstonecraft, (1759-1797)
escritora inglesa, defensora dos
direitos das mulheres

Em um mundo onde quase a metade da população, por uma razão ou outra, não tem direito de voto, seria claramente errado falar sobre o uso do poder enquanto competência das autoridades eleitas sem chamar a sua atenção para a importância da igualdade entre os gêneros. Em muitas sociedades patriarcais, o uso do poder é amplamente considerado como prerrogativa da espécie masculina. Em sociedades que visam um relacionamento andrógeno mais esclarecido, a questão do poder e de seu uso é, muitas vezes, uma questão controversa. A fim de propiciar uma melhor compreensão sobre como essa questão poderia manifestar-se em seu corpo eleito, voltamo-nos à pesquisa feita por Beth Vanfossen sobre as diferenças de gênero na comunicação.

Segundo a pesquisa da Dra. Vanfossen, existem alguns padrões comunicacionais em grupos formais tais como as sessões do conselho.

- ❑ Homens tendem a ocupar a tribuna com mais frequência e por períodos mais prolongados que as mulheres.
- ❑ Homens com expertise tendem a falar durante mais tempo que mulheres com expertise. Isso é mais importante quando a expertise é uma fonte de poder.
- ❑ Homens iniciam mais interações que mulheres.
- ❑ É mais provável que homens interrompam o orador que mulheres.
- ❑ É mais provável que mulheres sejam interrompidas por homens.
- ❑ O tempo que o orador fala está relacionado tanto ao gênero quanto ao poder na organização. Quem tem mais poder fala mais que quem tem menos poder.⁵⁰

Essas conclusões são semelhantes aos comentários incluídos no volume da UN-Habitat sobre Gênero e a Participação das Mulheres na Governança Local, sobre o envolvimento das mulheres somalis em situações de consulta com homens. Ali se adverte que “a habilidade das mulheres no contexto somali para falar e externar opiniões pode ser dificultada em certos arranjos mistos”.

Concordar ou não com essas conclusões pode não ser tão importante quanto pensar sobre como você e seus colegas eleitos se comunicam em relação a questões que envolvem poder e gênero. As conversações mudam quando o gênero está envolvido? As mulheres estão em desvantagem na comunicação nos procedimentos de seu corpo eleito? Se esse for o caso, por quê? O que você pode fazer e os demais para resolver as questões de gênero relacionadas

⁵⁰ Vanfossen, Beth, Gender Differences in comunicação, estudo apresentado na Conferência Mulher e Expressão realizada no Instituto Universitário Towson para o Ensino a Pesquisa sobre a Mulher, Maryland, EUA. 1998

com o uso do poder em seu corpo eleito e, ainda mais importante, em seu governo local em quanto instituição que representa todos os cidadãos?

Mudança da localização

As mulheres na cidade de Montreal, no Canadá, tinham um problema. Uma pesquisa anual revelou que aproximadamente dois terços das mulheres da cidade declaravam que tinham medo de andar sozinhas em seus bairros à noite. Seu medo e as restrições a sua mobilidade representavam um importante obstáculo à obtenção da igualdade de gênero na cidade. Através de um consórcio de organizações da cidade, incluído o corpo de governo eleito, foram estabelecidos vários programas para lidar com o problema, mas ficaram certas lacunas na segurança. Era importante que as mulheres tivessem oportunidade de saltar do ônibus entre os pontos regulares.

O sistema público de trânsito da área metropolitana autorizou um pequeno grupo de mulheres, Femmes et Ville (Mulheres na Cidade) da cidade de Montreal, a realizar um projeto piloto: “Entre dois pontos”. (*Poder de recompensa da parte do organismo de trânsito*). Esse grupo sem fins lucrativos deu suporte administrativo e conscientizou os departamentos da prefeitura e as autoridades eleitas acerca dos resultados do programa piloto. (*Poder das informações*). Elas treinaram também funcionários de 150 pequenas empresas para que pudessem socorrer mulheres em perigo. (*Poder da expertise*)

Ao longo dos seis meses de duração do projeto piloto, grupos de mulheres mobilizaram mulheres individuais para demonstrar que o projeto correspondia às necessidades reais das mulheres da cidade. (*Poder da proximidade*). Como resultado das reuniões com o corpo de governo da cidade e com as autoridades do trânsito, e uma vigorosa campanha de mala direta, o serviço se tornou permanente e foi ampliado para abranger um período mais longo durante a noite. (*Poder das informações e provavelmente, algum poder de coerção exercido por alguns membros do corpo de governo*). O serviço foi adotado por outras cidades e a ONG Mulheres na Cidade promove o programa como parte de suas atividades internacionais. (*Poder da imagem e do poder compartilhado*)

Como muitas iniciativas focadas nas mulheres, essa recebeu a aprovação de diversos órgãos públicos, incluindo o corpo de governo da cidade. Deveria ser evidente que compartilhar o uso das diferentes fontes de poder do corpo de governo nessa situação não era a mesma coisa que abrir mão dele. Nessa área das políticas e programas que integram a perspectiva de gênero, os esforços para envolver as mulheres da comunidade aumentaram o quociente de poder geral à disposição não só do corpo de governo, mas de toda a cidade. (*Claro caso de poder catalítico*)

Exercício de reflexão

Dedique um momento a ponderar o papel das mulheres em seu corpo eleito e como ele se relaciona de forma mais específica com a competência de *uso do poder*. O gênero das autoridades eleitas faz diferença quando questões relacionadas ao uso do poder são discutidas ou, ainda mais importante, quando as fontes de poder são usadas? Em caso positivo, existe algum modo em que essas duas questões interligadas possam ser solucionadas no corpo eleito?

.....
.....
.....
.....

Agora, mude sua atenção para a comunidade. Que papel desempenhou seu corpo de governo na mobilização das mulheres para compartilhar suas responsabilidades de liderança? E, que fontes de poder você acha que essas incitativas desencadearam?

.....
.....
.....
.....

Questões de poder e administração

Falamos sobre o *uso do poder* em relação, principalmente, a seu corpo eleito, a comunidade e seus eleitores. Enquanto líder eleito, esses são seus focos fundamentais. No entanto, existe outro relacionamento crucial a ser considerado em termos de poder e autoridade. Trata-se do relacionamento enquanto autoridades eleitas com o alto escalão e os funcionários de seu governo local, ou seja, aqueles responsáveis pela administração do governo local e seus programas e serviços. Embora o poder e autoridade enquanto autoridade eleita emane do eleitorado através dos votos na urna, a sua capacidade para exercer os atributos do poder se encontra em grande medida nas mãos daqueles que você emprega para administrar e fornecer políticas, serviços e programas dentro de suas jurisdições.

Muito do que já dissemos sobre o uso do poder enquanto autoridade eleita também se aplica a seus relacionamentos com os funcionários e o alto escalão do governo local. Você tem, a sua disposição, o poder legítimo, o poder de recompensa e o poder de coerção, e não deve descartá-los levemente em nenhuma relação entre superior e subordinado. Você tem também níveis variados de competências dentro de seu corpo eleito para aproveitar as outras fontes de poder que estivemos discutindo. Por outra parte, os membros masculinos e femininos do alto escalão do governo local contam com sua pró-

pria base de poder. Vejamos rapidamente algumas das fontes de poder de que eles dispõem.

1. O alto escalão representa conhecimentos, habilidades e experiência difíceis de substituir.
2. Os membros chave do alto escalão contam com conhecimentos e informações especializados sobre a organização, sua operação e a comunidade, que são inestimáveis na implementação permanente de programas e serviços.
3. Os funcionários do governo local se encontram em uma posição única para mobilizar uma rede de amigos e apoiadores que podem ser usados para contrabalançar as decisões e medidas das autoridades eleitas, caso eles achem que você está sendo parcial no uso de sua autoridade determinada por lei.
4. Aqueles que trabalham no governo local contam com muitos meios de desviar ou sabotar as boas intenções de programas e serviços aprovados pelo legislativo e sancionados pelo executivo, se assim o desejarem.
5. Caso todo o resto falhe, eles podem concorrer contra você na próxima eleição.

Consolidar uma parceria de poder compartilhado

O relacionamento entre as autoridades eleitas e os funcionários do governo local deve ser considerado uma parceria interdependente. Vocês precisam uns dos outros para ter sucesso, e suas metas devem ser, em grande medida, congruentes. Isso não significa que não haverá desacordos ou conflitos, mas que devem ser solucionados dentro de um espírito de confiança e respeito mútuos. A seguir apresentamos alguns pensamentos sobre como manter afinada e operando com eficácia a parceria de poder entre esses dois braços do governo local.

1. Antes de tudo, é necessário que os funcionários e o alto escalão feminino e masculino de seu governo local contem com a autoridade delegada, as responsabilidades e os recursos necessários para fazer o que devem fazer. E eles devem prestar contas do uso desses atributos de governança. Não é raro que líderes eleitos ponham cabrestos em seu alto escalão. Eles não lhes dão a autoridade operacional e a liberdade e os recursos necessários para tomar as decisões do dia-a-dia. A iniciativa do governo local é sufocada quando não se deu suficiente autoridade e liberdade ao alto escalão para desempenhar as tarefas e responsabilidades que lhes foram designadas.
2. Manter abertos os canais de comunicação entre vocês e o alto escalão. Tentar minimizar as “surpresas” nos dois extremos da relação. O uso de intenções ocultas têm um histórico notório no relaciona-

mento entre os braços legislativo e executivo dos governos em todos os níveis e em todas as sociedades. São usos impróprios, mesquinhos e destrutivos do poder, que não se enquadram no processo de governança.

3. Mantenha seus programas e serviços focados em suas metas e seja direto em suas relações com o alto escalão do governo. Eles precisam saber “de onde você vem” e o que você deseja fazer. Nada corrói as realizações dos governos locais mais do que a falta de instruções claras e de consistência no modo como as instruções são comunicadas.
4. Reconheça que os atos de coerção provocam atos de resistência e retaliação. Ambos são tentativas de desequilibrar ou reequilibrar as relações de poder, e raramente dão certo.
5. Lembre sempre que compartilhar o poder não é a mesma coisa que abrir mão dele. Algumas autoridades eleitas se mostram relutantes em compartilhar seu poder de confiança e responsabilidade pública com outros, especialmente com aqueles que trabalham para elas.

O uso de suas competências de poder no relacionamento entre o legislativo e o executivo pode ser complicado. Ao compartilhar o poder com os administradores e o alto escalão, vocês apagam eficazmente as linhas que delimitam suas atribuições e responsabilidades específicas dentro do processo democrático do governo autônomo. A esse respeito é útil compreender as razões por trás dos privilégios das lideranças eleitas e usar tais privilégios para atingir seus objetivos de governo. É com os objetivos que vocês devem estar comprometidos, não com os privilégios de seu cargo oficial. Benjamin Disraeli, o famoso político e escritor britânico, disse: “Todo poder é confiança”. Confiança mútua e ações tanto das autoridades eleitas quanto do alto escalão para manter a confiança podem constituir o melhor uso de seus poderes legítimos e pessoais no gerenciamento das relações entre o legislativo e o executivo.

Um dos grandes desafios da liderança é desenvolver a harmonia entre o serviço e o poder que é necessário para o exercício da liderança.

Keshavan Nair, escritor indiano do século XX

Exercício de reflexão

O relacionamento de poder entre as autoridades eleitas locais e o alto escalão de governo é muitas vezes difícil de manter sem uma ocasional deficiência e até ausência de poder. Dedique alguns momentos a refletir sobre o que você e seus colegas eleitos poderiam fazer para gerenciar o uso de suas diversas fontes de poder legítimo e pessoal de forma mais eficaz.

Liste as opções e discuta-as tomando um cafezinho com outras autoridades eleitas ou, melhor ainda, com um dos mais importantes membros do alto escalão de seu governo local.

.....
.....
.....
.....

Pensamentos sobre o poder

- ❑ O poder é muitas vezes percebido como um fenômeno vertical de cima para baixo a ser exercido por aqueles que têm autoridade quando, na realidade, o poder flui em todas as direções. Isso pode constituir uma lição de humildade para muitos dos que aspiram à “posições de poder” só para tomar consciência de que seus poderes residem em grande parte na capacidade dos outros de acreditar neles. Para as autoridades eleitas, é tranquilizador saber que o potencial de compartilhamento do poder se encontra em todas as partes.
- ❑ As relações de poder são dinâmicas e estão sujeitas a constantes renegociações. Uma vez que você tome posse do cargo, sua fonte de poder não está no cargo que você desempenha; mas em sua habilidade para manter a confiança e as conexões com aqueles lhes permitem usar o poder de seu cargo de forma eficaz.
- ❑ Nos corpos eleitos locais, a ausência de poder está muitas vezes mais espalhada que o uso do poder. Às vezes, os corpos eleitos tendem a ser reativos às forças que os circundam, enquanto seu mundo reclama ação. Usar suas competências de poder é difícil se você está sentado sobre elas.
- ❑ O vácuo de poder deixa as pessoas e as comunidades vulneráveis a seu entorno. Quando aqueles a quem escolhemos não escolhem liderar-nos, nos sentimos vulneráveis e, muitas vezes, enganados. O poder é um bem curioso. Quando não é exercido, sua ausência é, às vezes, mais sentida que sua presença.
- ❑ Em consequência, pode ser mais eficaz preencher vácuos de poder e gerenciá-los que iniciar novas ondas de poder. Existe uma abordagem bem conhecida de resolução de problemas que disse que é mais eficaz remover as limitações que impedem que o problema seja resolvido que reforçar as forças que levam a uma solução. Pode ser também verdadeiro no caso do uso do poder.
- ❑ *Compartilhar o poder não é a mesma coisa que abrir mão dele.* Alguns acreditam que o poder é um jogo de soma zero. Em outras palavras, há uma quantidade fixa a repartir. Se eu a der a você ou

perder para você em um processo de negociação, então eu não a tenho mais. Desse ponto de vista, eu perdi. Mas o poder é como o amor. Se vocês o compartilham com alguém, vocês não o perdem. Na verdade, é provável que vocês tenham mais do que tinham no começo.

- ❑ *Compartilhar o poder pode ser seu grande legado enquanto autoridade eleita.* Compartilhando o poder com outras pessoas de sua comunidade, você cria a oportunidade de que a totalidade de seus esforços seja maior que a soma de suas iniciativas individuais. As comunidades são construídas e sustentadas através desses milagres da matemática.

Liderança pública é a inspiração e mobilização de outros para realizar ações coletivas em prol do bem público.

**Barbara Crosby,
escritora americana,
especialista em liderança, do século XX**

Pontos-chave

- ❑ Enxergar a política como poder nos impediu de ver a função do poder na política e, conseqüentemente, a função fundamental da liderança.
- ❑ O poder é a competência das autoridades eleitas mais vulnerável ao abuso.
- ❑ Toda instituição cria sua própria cultura de poder. Em sua qualidade de líder eleito, você tem a responsabilidade de moldar a cultura para refletir os princípios da boa governança.
- ❑ Boa governança implica o uso da competência do poder como uma oportunidade para permitir que as mulheres, as comunidades étnicas ou raciais e os economicamente desfavorecidos participem na tomada de decisões locais.
- ❑ A responsabilidade no uso do poder enquanto autoridade eleita é provavelmente seu mais importante diferencial de liderança pública.
- ❑ A autoridade é o marco legal e a fonte oficial de poder que as autoridades eleitas têm a sua disposição. É a fonte de seus poderes legítimos.

- ❑ Os poderes legítimos podem ser usados pelas autoridades eleitas para recompensar ou punir.
- ❑ Outras fontes de poder das lideranças eleitas incluem o poder da expertise, das informações e idéias, da imagem e de todos os contatos e conexões estabelecidos ao longo dos anos.
- ❑ O poder pode e deve ser compartilhado. As fontes de poder podem ser combinadas para criar ações catalíticas onde o todo é maior que a soma das partes.
- ❑ O poder holístico é alcançado quando a competência do uso do poder é combinada com as outras competências das lideranças eleitas.
- ❑ Quando usada com responsabilidade, a competência do poder é crucial para alcançar muitos dos valores e princípios da boa governança.
- ❑ A habilidade das autoridades eleitas no uso de muitas das outras competências citadas em este manual dependem, em parte, de sua habilidade de usar o poder de forma eficaz.
- ❑ Empoderamento, como termo usado para descrever o compartilhamento de poder, deve ser reconsiderado.
- ❑ Na governança, o princípio básico da igualdade é, muitas vezes, ameaçado e abusado pelas autoridades eleitas e os governos locais, devido ao uso indiscriminado das fontes legítimas e pessoais de poder.
- ❑ É importante que as autoridades eleitas reconheçam a dinâmica os diferenciais de poder entre elas e os funcionários públicos.
- ❑ Os governos locais eficazes estão completamente envolvidos em relações de compartilhamento de poder com seu próprio alto escalão administrativo e de serviços, que se entranham profundamente nas diversas comunidades que atendem.
- ❑ A habilidade para compartilhar o poder de forma livre e responsável pode ser o maior legado que qualquer corpo eleito pode deixar para as próximas gerações.

Capítulo 6: Competência de Tomada de decisões

Introdução

Ser decisivo é “abocanhar” a situação em sua totalidade e não ficar roendo as pontas ou puxando o que sobrou nos ossos.

**Bob Messing, autor americano do século XX
(O Tao da Gerência)**

Tomar decisões parece ser muito simples. É uma competência que todos temos em diferentes graus desde o momento em que nascemos. Todos tomamos decisões, individuais ou coletivas, centenas de vezes ao dia. Portanto, do que é que estamos falando? De muitas coisas! Indivíduos, grupos como o de autoridades eleitas, organizações, e até mesmo países, tomam decisões ruins não esporadicamente, mas com frequência. Geralmente é difícil responsabilizar aqueles que tomam decisões ruins, sobretudo se a decisão passou por um conjunto de filtros legais, burocráticos e de relações públicas. A competência de tomar decisões pode parecer simples, porém não é. Na verdade, estamos tentando com muita dificuldade descobrir uma forma de apresentar este processo da maneira mais proveitosa para você e seus colegas eleitos.

Aproveitando a deixa de Bob Messing, deixaremos de roer este tópico pelas bordas e seremos decisivos! Veja o que você pode encontrar neste capítulo:

1. Estabeleceremos o contexto da tomada de decisões, analisando esta competência sob a perspectiva dos princípios da boa governança e das outras competências.
2. Essa análise será seguida pelo que muitos chamam de abordagem *racional-empírica* na tomada de decisões. Esse é apenas um termo complicado para referir-se à seqüência de ações que nos permitem, em vez de decidir a razão pela qual precisamos tomar uma decisão, juntar informações e idéias relevantes sobre a situação, verificar opções e conseqüências possíveis e tomar a decisão para a realização de algo. Esse processo de tomada de decisões é importante porque introduz um pouco de rigor científico em sua competência de tomada de decisões. Além disso, é uma boa ferramenta de medida para tornar sua equipe responsável quando esta fornecer material de apoio relacionado às questões sobre as quais se espera que você e seus colegas eleitos *tomem decisões* nas sessões oficiais.
3. Iremos explorar algumas outras maneiras de tomar decisões, essas formas menos racionais que muitas vezes utilizamos quando não dispomos de todas as informações, o tempo e o apoio que necessitamos para decidir com total segurança.
4. Analisaremos também as armadilhas que impedem uma tomada de decisões eficiente. Esses são os momentos em que os melhores da-

dos e julgamentos, que podemos arregimentar, de alguma maneira, levam-nos pelo caminho de decisões francamente ruins. Como nos lembra o respeitável sábio Aristóteles, “quanto mais sabemos, mais sabemos que não sabemos nada.”

A tomada de decisões é uma competência multidisciplinar

O processo político consiste em tomar decisões em nome daqueles que você representa. A tomada de decisões está no âmago de suas funções e responsabilidades de liderança eleita. Quando pensamos sobre as suas competências *financeiras, de supervisão, desenvolvimento institucional, negociação e elaboração de políticas*, todas são baseadas em decisões sólidas e íntegras. Estes são os aspectos “o quê?” da liderança eleita. Cada uma dessas competências depende das autoridades eleitas exercitarem seus poderes e responsabilidades, individuais e coletivos, de tomada de decisões. Elas representam decisões sobre:

- Alocação de recursos financeiros escassos e outros tipos de recursos;
- Responsabilidade de terceiros;
- Desenvolvimento da capacidade institucional do governo local para que seja mais receptivo e responsável;
- Negociação para conseguir o melhor acordo para seu governo local e os cidadãos; e
- Sobretudo, a criação de leis locais que definam os limites presentes e futuros dos comportamentos públicos e privados.

A realização dessas competências “o que?” requer geralmente:

- 1) Decisões individuais que definem suas escolhas pessoais a respeito de questões específicas, e
- 2) Decisões grupais que representam uma vontade coletiva de agir em nome de seus constituintes.

As outras competências de *comunicação, facilitação, habilitação e uso de poder* estão associadas aos aspectos “como” da *tomada de decisões*.

Poderíamos também incluir a *negociação* como uma destas competências. De todas essas competências, a de *uso de poder* pode ser a competência mais entrelaçada à tomada de decisões. Através das fontes de poder legítimo de seu corpo eleito, as responsabilidades financeiras e de elaboração de políticas e supervisão que vêm junto com seu mandato de liderança eleita, você dispõe de diversos tipos de decisões.

James Lucas no livro *Balance of Power* descreve as opções que você e seus colegas eleitos têm para exercitar seus poderes legítimos. Você pode:

1. Tomar decisões. Você pode tomar decisões importantes e construtivas baseadas em seus poderes legítimos ou você pode tomar deci-

sões importantes e destrutivas. Tomará, também, muitas decisões que não são particularmente importantes, construtivas ou destrutivas, simplesmente porque a engrenagem do governo local está lubrificada por uma miríade de pequenas decisões de conseqüências menores que precisam de sua aprovação ou desaprovação oficial.

2. Delegar decisões. Enquanto autoridade pública eleita, você tem oportunidades de delegar autoridade e responsabilidades aos administradores e à equipe do governo local, a grupos comunitários, etc.
3. Postergar decisões. Você tem, muitas vezes, poder para esperar, ser paciente até que as circunstâncias sejam mais favoráveis. Como Lucas nos lembra, há uma grande força na paciência e na inação. No tomar nenhuma decisão pode ser uma decisão de conseqüências notáveis, e essas decisões podem ter aspectos positivos e negativos também.

Em outras palavras, uma decisão postergada pode ser positiva ou negativa em relação aos objetivos de menor o maior alcance da comunidade.

4. Apoiar decisões. Não basta que o corpo eleito local tome uma decisão para que ela seja implementada. Por exemplo, se toma uma decisão decretando uma nova lei ambiental, porém muitos meses depois você se dá conta que nada se fez para assegurar sua implementação. Você pode precisar tomar decisões adicionais antes que a decisão original possa ser implementada. Homens e mulheres eleitos do governo local têm também o poder de apoiar as decisões tomadas por outros. Podem ser decisões que apóiam outros níveis de governo ou apóiam diferentes organizações ou iniciativas da comunidade.
5. Vetar decisões. São as decisões “não” para anular decisões “sim” pendentes. Normalmente, estas escolhas requerem muita coragem se o resto de seus colegas eleitos forem estritamente fiéis a seus próprios pontos de vista. Em alguns acordos intergovernamentais, pode ser possível que o governo local tome decisões de veto em relação à legislação e a acordos que ultrapassem fronteiras políticas.
6. Cancelar decisões. Não é incomum que os corpos eleitos locais cancelem decisões tomadas por corpos eleitos locais anteriores ou decidam que uma de suas decisões anteriores necessita ser anulada. Isso é tomar decisões para desfazer decisões.⁵¹

Estamos um pouco surpresos por Lucas não incluir a categoria *decisão de não decidir*. É muito freqüente que autoridades eleitas, por muitas razões distintas, decidam que não tomarão uma decisão sobre certa questão. Essa decisão difere de vetar, postergar e das outras opções mencionadas. Poderíamos argumentar que isto faz parte da *tomada de decisões*. Entretanto, em muitas ocasiões, as decisões de não decidir são implícitas e não explícitas, portanto, raramente há relatórios escritos sobre estas atividades que permitam controlar a decisão.

51 De Bono, Edward, Atlas of Management Thinking, (Middlesex, Inglaterra, Penguin Books, 1981), Pág. 38

A perspectiva de Bono

Edward De Bono, que de vez em quando se empolga com seu próprio conselho de pensar criativamente, fornece-nos dezesseis maneiras diferentes de tomar uma decisão. Embora muitas sejam variações dos seis tipos de decisões expostas acima, duas atraem nossa atenção por serem úteis em nossa discussão. Ele as chama de *decisão política* e *decisão ou escolha*.

Em relação a esta última, De Bono diz que uma *decisão* e uma *escolha* são diferentes ainda que sejam normalmente confundidas. Uma escolha é quando exploramos várias opções antes de tomar uma decisão. É claro, poderíamos argumentar que cada vez que eliminamos uma escolha ou opção sob consideração, estamos tomando uma decisão.

Ele conta a história do burro que morre de fome entre dois montes de feno igualmente atrativos, pois não consegue decidir de qual deles se aproximar. De Bono afirma que a lição não é que nós não consigamos decidir qual é a melhor escolha, mas que não podemos suportar o fato de desistir da opção que não será escolhida. A decisão política de De Bono é um pouco diferente e acreditamos que você, enquanto autoridade eleita, pode relacioná-la a sua experiência. A decisão política é aquela que é vista pelos outros como a decisão que devia ser tomada. Os cidadãos percebem um comprometimento com a ação, mas a decisão não leva a acontecimento algum.

Um dos objetivos de uma decisão é satisfazer as expectativas daqueles ávidos por uma decisão. Uma decisão política é suficientemente real, mas está destinada a deixar, no final, as coisas exatamente como eram no começo. Está destinada simplesmente a causar efeito naqueles que estão observando. Não fazer nada de maneira ativa e importante é uma habilidade rara.⁵²

Freqüentemente, as autoridades eleitas fazem promessas que não pretendem cumprir. Normalmente, isso ocorre quando estão em campanha eleitoral. A maioria dos eleitores está ciente de que estas promessas, de tomar decisões quando eleitos, nunca acontecerão. Na verdade, não são decisões, mas para muitos elas parecem decisões. Esse tipo de afirmação, em geral, cria uma armadilha na qual a autoridade eleita cai em algum momento posterior. Tende também a destruir a confiança pública, quando nada acontece. Entretanto, são expressões que parecem, no momento, decisões.

As decisões políticas mais graves são aquelas que são tomadas sem o benefício de análises e que podem ser o resultado de promessas de campanhas feitas antes das eleições. Também testemunhamos decisões políticas sendo tomadas e que são impossíveis de serem implementadas pela equipe administrativa por uma razão ou outra. A tomada de decisões no âmbito político é complexa, exigente e cheia de incertezas. O desafio é minimizar a incerteza e maximizar o impacto das decisões que você, enquanto líder eleito, toma.

⁵² Lucas, James R. Balance of Power, (Nova Iorque, American Management Association, 1998) Págs. 14-5 14-5

*As pessoas sabem aquilo que fazem;
elas freqüentemente sabem por que fazem
aquilo que fazem, mas aquilo que não sabem
é o que faz aquilo que fazem.*

Michel Foucault

Tomada de decisões e boa governança

A capacidade de tomada de decisões está muito relacionada aos princípios de boa governança abraçados como causa por instituições como UN-Habitat e outras. Dedicaremos alguns momentos a analisar esses princípios, desde a perspectiva da tomada de decisões.

- ❑ *A participação ou engajamento cívico* está no âmago da tomada de decisões participativa. Pode representar um dos mais importantes avanços mundiais nas normas previstas da liderança eletiva durante a segunda metade do século vinte. Obviamente, normas e comportamento real são duas coisas diferentes. Contudo, a expectativa expande-se no sentido de que uma maior participação nas decisões públicas se tornará um padrão de implementação nos governos locais em toda parte. Explicaremos como a tomada de decisões e a participação cívica podem tornar-se melhores no capítulo oito que trata da competência de habilitação.
- ❑ *O Estado de direito*, enquanto princípio diretor, não deve nunca ser questionado ao tomar decisões públicas, ou privadas relacionadas a assuntos públicos.
- ❑ *Transparência e responsabilidade* são princípios freqüentemente ignorados pelas autoridades eleitas. Muitas decisões públicas podem, agora, ser embrulhadas em patriotismo, segurança e outros chavões, porque se exige confidencialidade para manter as informações longe do alcance daqueles que podem estar conspirando contra nossa comunidade. Em muitos casos, tais ações são um pouco mais do que desculpas políticas para evitar a transparência e a responsabilidade. Poucas decisões públicas, em especial em nível local, precisam ser embrulhadas em confidencialidade.
- ❑ A tomada de decisões deveria ser *dinâmica*, e poderíamos acrescentar, *oportuna*. Esses não são somente princípios de boa governança, mas também representam boas práticas de gerenciamento.
- ❑ *Equidade e inclusividade* podem ser os dois mais difíceis princípios de governança a serem levados em conta na tomada de decisões enquanto autoridade eleita. A dificuldade pode ser tornar operacionais esses princípios, se seu governo local tem negado, historicamente, sua importância. Decisões que ignoram a equidade e a

inclusividade de todos os cidadãos em seu governo local, privam diferentes segmentos da sociedade de seus direitos. Se o fundamento lógico subjacente à exclusão de certos grupos como mulheres ou minorias étnicas é cultural, lembre que as culturas são criadas por aqueles que nelas vivem. Assim considerada, estão sujeitas à mudanças, em razão de decisões esclarecidas tomadas por grupos de liderança como o seu.

- *Eficácia e eficiência* são preocupações fundamentais em todas as grandes decisões públicas. Eficácia é fazer as coisas certas, tomar aquelas decisões mais associadas a políticas e planejamento de longo prazo. Eficiência é fazer as coisas do modo correto, tomar as decisões geralmente alinhadas às competências financeiras e de supervisão.

A tomada de decisões é condição *sine qua non* das autoridades eleitas. Tomar decisões que se mantêm fiéis aos princípios da boa governança é a questão central da liderança eletiva.

Exercício de reflexão

Antes de avançar, é hora de refletir sobre as muitas idéias a respeito da tomada de decisões que foram apresentadas. Sugerimos que você pegue as qualidades que acabaram de ser discutidas e anote rapidamente exemplos de decisões que seu corpo eleito local tenha tomado, recentemente, e que se encaixem nessas categorias. Por exemplo, houve decisões que envolveram questões de *inclusividade*, *engajamento cívico*, *transparência*, *eficiência* ou outros princípios de boa governança? Em caso afirmativo, anote os exemplos abaixo.

.....

.....

.....

.....

.....

Agora, uma reflexão um pouco mais difícil: Pense sobre decisões que seu corpo eleito deveria estar, mas não está, tomando em relação a algumas dessas categorias de boa governança. Registre-as abaixo e pense em realizar uma reunião com seus colegas eleitos para discuti-las.

.....

.....

.....

.....

.....

Gênero e tomada de decisões

Falando sobre boa governança, há muitas questões que giram em torno da competência de tomada de decisões que estão relacionadas às questões de gênero. Em primeiro lugar, há um equilíbrio de gênero em seu corpo decisório? É provável que não. As mulheres são notoriamente representadas de maneira insuficiente nos corpos legislativos. Se as mulheres, grosso modo, são a metade da população de seu governo local, há uma razão lógica pela qual não deveriam estar representadas na mesma proporção no corpo diretivo de seu governo local?

Em segundo lugar, o equilíbrio de gênero poderia melhorar as competências de tomada de decisões de seu corpo de governo. Segundo um estudo do Conselho da Europa, “Há fortes indicações empíricas de que a inclusão de ambos os sexos na elaboração de políticas proporciona um melhor aproveitamento desta e se enquadra melhor em uma coletividade diversa de cidadãos... e o equilíbrio entre os gêneros leva à incorporação de questões esquecidas ou novas na ordem do dia política.”⁵³ Alice Eagly, em uma revisão de pesquisas sobre gênero e liderança, observa que “as mulheres tendiam a se adaptar a um estilo mais participativo e democrático, comparado ao estilo mais diretivo e autocrata dos homens”.⁵⁴

Exercício de reflexão

Em relação aos três critérios de tomada de decisões relacionados ao gênero há pouco mencionados, faça uma pausa para avaliar a atuação de seu corpo de governo em cada categoria.

.....
.....
.....
.....
.....

Baseado nessa avaliação, o que você poderia fazer, pessoalmente, para melhorar a qualidade, concernente ao gênero, das competências de tomada de decisões de seu corpo de governo?

.....
.....
.....
.....
.....

53 Woodward, Alison, *Going for Gender Balance: A Guide for Balancing Decision-Making*, (Estrasburgo, Divisão para a Igualdade entre o Homem e a Mulher, Comissão de Direitos Humanos do Conselho da Europa, 2001), Pág.9.

54 Eagly, Alice, *Gender e Leadership: A Review of Pertinent Research* (Evanston, Ill. Harmony: Fórum do Symphony Orchestra Institute, abril de 1998), Pág.103.

A arte de tomar decisões eficazes

*Não há segredos. Não há mistérios.
Há somente bom senso.*

**Provérbio onandaga
(Uma das primeiras nações da América)**

Ter boas intenções, um entendimento sólido e compromisso com os princípios da boa governança e o equilíbrio entre os gêneros não é suficiente. É necessário ter também capacidade de análise, entendimento das informações e dados e sobre como organizá-los, habilidade para ponderar e engajar-se em uma indagação crítica, e o conhecimento que lhe permita usar sua experiência e observações para tirar conclusões lógicas e viáveis.

Em *Smart Choices*, os autores dizem que um processo de tomada de decisões eficaz segue seis critérios:

- Concentra-se no que é importante.
- É lógico e consistente.
- Reconhece fatores subjetivos e objetivos e mistura pensamentos analíticos e intuitivos.
- Requer somente as informações e análises necessárias para resolver um dilema específico.
- Estimula e orienta a coleta de informações relevantes e opiniões bem-fundamentadas.
- É direto, confiável, fácil de usar e flexível.⁵⁵

Para que esses critérios sejam cumpridos, sugerimos o seguinte processo de tomada de decisões em sete etapas.

1. **Conscientização e visão:** Começa com *problemas e oportunidades*, as razões primordiais pelas quais qualquer um de nós toma decisões importantes. Os ligaremos à conscientização e visão, o processo de reflexão que nos leva aos problemas e oportunidades. Esses dois conjuntos de variáveis de tomada de decisões estão sempre intercalados.
2. **Desenvolver coalizões de tomada de decisões:** Assim que você tenha decidido tratar de um problema ou aproveitar uma oportunidade, é importante definir quem mais deveria estar envolvido na tomada de quaisquer decisões que você ou seus colegas eleitos decidam tomar, e em que medida eles deveriam participar do processo de tomada de decisões.
3. **Focar o problema ou oportunidade:** Isso parece simples, mas na realidade pode ser muito complexo. Há uma tendência a querer definir sintomas e soluções como problemas. Dependendo do tamanho de seu governo local, esta fase poderia ser conduzida por uma equipe administrativa e técnica do governo. Seja você responsável somente por supervisionar a equipe para assegurar uma coleta adequada de

⁵⁵ Amon, John, Ralph Keeney, e Howard Raiffa, *Smart Choices*, (Nova Iorque. Broadway Books, 1999), Pág. 4.

dados e que a análise seja realizada, ou responsável por essas tarefas, é importante que as autoridades eleitas entendam como esta etapa do processo de tomada de decisões é conduzida.

4. Determinar suas metas e objetivos: Uma vez que você definiu razoavelmente seu problema ou oportunidade, é o momento de refletir sobre suas metas e objetivos para solucionar o problema ou aproveitar a oportunidade.
5. Desenvolver opções – a fase “como fazê-lo”: Em qualidade de tomador de decisão, você quer conhecer as opções disponíveis para tomar uma decisão. Raramente o que você precisa fazer é claro como água. Geralmente, você enfrenta uma série de prós e contras que tornam problemática a tomada de decisões. Você, enquanto autoridade eleita, precisa de um método simples para escolher suas opções.
6. Decidir o desenvolvimento de uma ação: O que define a tomada de decisões política é fazer escolhas e alocar recursos escassos. Você provavelmente está pensando, “Por que precisamos passar por tantas etapas para tomarmos uma decisão? Por que não podemos simplesmente tomar a decisão e pôr mãos à obra?” Bem, tudo se refere às conseqüências.
7. Viabilizar a implementação: Antes que você apresente suas decisões àqueles que serão responsáveis por sua realização, você precisará assegurar que estas tenham os recursos necessários. Precisarão também determinar como você avaliará o sucesso das decisões que você tomou. É nesse ponto que sua competência de tomada de decisões coincide em parte com suas competências de *elaboração de políticas, financeira, de desenvolvimento institucional e de supervisão*.

Primeira etapa: conscientização e visão

Como dissemos na descrição geral destas sete etapas na tomada de decisões, a conscientização e visão freqüentemente começam com *problemas* e *oportunidades*. Na verdade, esses dois conjuntos de variáveis de tomada de decisões tendem a estar entrelaçados. Esperamos que a discussão que se segue possa ajudar a esclarecer como eles se complementam entre si na competência de tomada de decisões. Embora identificar problemas e oportunidades seja visto como o primeiro passo no processo de tomada de decisões racional, é sua conscientização e visão como autoridade eleita que define suas competências de liderança relacionadas à tomada de decisões. Já que estamos falando, neste conjunto de capítulos, de liderança como a meta definitiva, queremos começar esta discussão pela importância da conscientização e da visão na tomada de decisões. Conscientização e visão são mais uma atitude ou um modo de pensar, uma maneira de olhar as coisas, enquanto autoridade eleita.

Por exemplo, resolver problemas começa com a conscientização *básica* de que algo está errado, ou pode vir a tornar-se errado, na organização ou comunidade e é necessário lidar com o problema. A *visão*, por outro lado, é sobre uma condição futura que é um aprimoramento da situação atual.

Tanto a *conscientização* como a *visão* envolvem muitas características e qualidades pessoais: *percepções*, observar aspectos que não são óbvios para os outros; *perspectiva*, olhar para as coisas sob um ponto de vista diferente; *intuição*, palpites advindos da nossa experiência coletiva presentes em algum lugar do nosso inconsciente, e *aumento da nossa visão periférica*, superar limitações culturais para expandir nosso campo de ação. Estas duas qualidades de liderança, *conscientização* e *visão*, podem beneficiar-se da *reflexão*, uma das razões pela qual criamos a Exercício de reflexão nesta série de experiências de aprendizado. Assim como os problemas e oportunidades, a conscientização e visão prestam-se à descrição por contraste. Vejamos se podemos esclarecer melhor essas duas qualidades de liderança que são tão importantes na tomada de decisões.

- ❑ *Conscientização* é enxergar o “que é”. *Visão* é enxergar o que “pode ser”.
- ❑ *Conscientização* é mais tática, de curto prazo e específica. *Visão* é de longo prazo e estratégica em sua perspectiva.
- ❑ *Conscientização* vê os detalhes; *visão* pinta o “quadro geral”.
- ❑ *Conscientização* envolve pensamento convergente ou concentração. *Visão* alcança seu ponto máximo quando nossos pensamentos divergem do caminho trilhado.
- ❑ *Conscientização* requer freqüentemente retrospecto, determinando o que não deu certo e a forma como concertá-lo. *Visão* funciona através da previsão, antevendo o que está além do horizonte e enxergando um futuro que ainda não foi inventado.
- ❑ *Conscientização* é em geral intensa, envolvendo um exame constante do meio ambiente à procura de pistas. *Visão* chega melhor até nós quando transcendemos nosso ambiente imediato.
- ❑ *Conscientização* é aprimorada por nossas habilidades analíticas para encontrar os fatores que permitam tirar conclusões acertadas. *Visão* beneficia-se de pensamentos conceituais para encontrar os fatores que permitam multiplicar as possibilidades.

A discussão sobre conscientização e visão também traz em si percepções de dois padrões de tomada de decisões, aqueles associados ao pensamento *reativo* e *proativo*. Decisões proativas são baseadas em condições futuras que talvez não sejam totalmente compreendidas. Decisões reativas são baseadas em informações atuais e antigas, e em inspirações. Ambas são importantes para a eficácia do conselho. Em sua qualidade de autoridade eleita é importante que compreenda a forma como seu corpo eleito toma decisões. Você e seus colegas eleitos tendem a serem mais proativos ou reativos em seus processos de tomada de decisões? É mais provável que a resposta seja mais reativos, pois vocês herdaram um grande acúmulo de problemas dos corpos eleitos anteriores. Entretanto, a habilidade de ser proativos, enquanto tomadores

de decisão, é mais importantes até mesmo para tratar de problemas de longa data. A proatividade ajuda a procurar soluções originais e inovadoras.

*Nosso conhecimento diz respeito ao passado e
nossas decisões, ao futuro.*

Anais Nin,
escritora americana nascida na França, século XX

Problemas e oportunidades

Apresentamos a seguir algumas das distinções entre estes dois desafios da tomada de decisões:

Problemas são freqüentemente direcionados à manutenção – concerte, resolva e vá enfrente. Oportunidades concentram-se em algo que normalmente denominamos desenvolvimento, seja social, econômico ou político.

- ❑ *Oportunidades* são, contudo, problemáticas. Elas quase sempre envolvem algum risco e incerteza. Isto é viável? Funcionará? Se funcionar, resultará nos benefícios desejados? Os benefícios valerão mais do que os custos? *Problemas*, por outro lado, podem tornar-se mais arriscados e incertos se não são resolvidos.
- ❑ *Oportunidades* estão no futuro e os riscos devem ser calculados em relação a um futuro nem sempre previsível. *Problemas* surgem do passado, como resultado de ações ou falta de ação que aconteceram ou não, ou de decisões que seus antecessores tomaram ou deixaram de tomar. Os resultados da solução, ou não solução, de problemas são freqüentemente mais previsíveis. Por outro lado, o especialista em gerenciamento Peter Senge nos lembra que “os problemas de hoje advêm das soluções de ontem”.
- ❑ *Oportunidades* requerem uma visão antecipada – uma visão do que pode ser. *Problemas*, geralmente, requerem um retrospecto - determinando o que não deu certo.
- ❑ Quando aproveitamos *oportunidades*, uma pergunta fundamental é E Se? A pergunta mais importante quando resolvemos um problema é Por quê?
- ❑ Quando lidamos com *problemas*, procuramos soluções. Com *oportunidades*, procuramos benefícios.
- ❑ *Oportunidades* podem ser ignoradas. Problemas, na maioria dos casos, não deveriam ser ignorados.

Tanto visão como conscientização são valiosas habilidades de liderança. Cada uma requer seu próprio conjunto de ferramentas e, combinadas, definem nossa noção de realidade. Fornecem, também, o fundamento de

acordo com o qual tomamos decisões para solucionar problemas e para aproveitar oportunidades. Sem conscientização e visão por parte de homens e mulheres eleitos e indicados, há poucas possibilidades de se construir um futuro melhor para seu governo local e comunidades. O desafio para os corpos eleitos é reconhecer a força e a qualidades de cada homem ou mulher, enquanto tomador de decisão, e usar cada uma delas com eficácia para resolver problemas e explorar oportunidades.

Oportunidades vêm, mas não permanecem.

Provérbio nepalês

Exercício de reflexão

Faça uma pausa para pensar a respeito da forma como aborda suas responsabilidades de autoridade eleita. Você tende a dar mais atenção aos problemas ou às oportunidades? Por exemplo, você, em geral, é mais otimista ou mais pessimista a respeito do governo local e de sua habilidade em lidar com as questões da comunidade? Seu corpo eleito deveria se preocupar mais com os problemas atuais ou com oportunidades futuras? Anote rapidamente alguns exemplos que reflitam suas respostas para estas questões.

.....
.....
.....
.....

Depois de fazer suas considerações a respeito dessas questões, identifique alguns problemas ou oportunidades que seu corpo eleito deveria tratar em um futuro próximo. Procure um ou mais de um de seus colegas eleitos e discuta suas idéias com eles.

.....
.....
.....
.....

Segunda etapa: Desenvolver coalizões para a tomada de decisões:

*Você nunca prepara o campo
remoendo-o em sua mente.*

Provérbio irlandês

Nunca é cedo demais para pensar em expandir seu círculo de tomadores de decisão, para solucionar problemas e aproveitar oportunidades, em diferentes níveis de seu governo local e na comunidade mais ampla. Outra maneira de descrever esse círculo de tomadores de decisão é através de um termo normalmente utilizado: partes interessadas. As *partes interessadas* na tomada de decisões podem incluir não só indivíduos, mas também grupos e organizações. Podem ser muitos cidadãos, jovens ou velhos, de diferentes classes sociais e comunidades étnicas ou diferentes culturais de seu governo local. São aqueles que podem ser tanto a causa de um problema, por exemplo, poluição, como os que sofrem as conseqüências. Eles também são os que apoiarão seu corpo eleito na formulação de políticas, e os que se oporão a suas iniciativas. Como dissemos no capítulo sobre *Uso do Poder*, compartilhar o poder não significa abrir mão dele. Além do que, a tomada de decisões é uma de suas ferramentas de poder mais importantes de uma autoridade eleita.

A tomada de decisões é uma questão central no cumprimento de suas responsabilidades de acordo com uma gama de princípios de boa governança. Mesmo que você e seus colegas eleitos tenham autoridade e responsabilidade únicas para tomar decisões em nome de seus cidadãos, isso não nega a importância e oportunidades de dividir a tomada de decisões com outros. Na verdade, o compartilhamento de decisão é subjacente a todos os princípios de boa governança. Por exemplo, o processo de subsidiariedade, eqüidade e inclusividade, transparência e engajamento cívico, sugerem a importância de um envolvimento inicial e contínuo de terceiros em suas atividades, em quanto autoridade eleita, de tomada de decisões.

O envolvimento de terceiros na divisão de responsabilidades de tomada de decisões com seu corpo eleito e outros componentes de seu governo local irá, obviamente, variar de situação a situação.

Há decisões que é importante compartilhar com sua equipe administrativa e técnica, e outras decisões que você desejará dividir com membros da base de sua comunidade. Compartilhar a tomada de decisões envolve outras unidades do governo local e funciona bem com instituições públicas, privadas e não governamentais. Haverá circunstâncias em que você precisará consultar, mas não dividir as responsabilidades da tomada de decisões final. A lei orgânica do município será um bom ponto de referência para determinar quando você pode dividir as responsabilidades da tomada de decisões e quando não pode. Bom senso é outro bom ponto de referência. Antes de entrarmos em alguns detalhes sobre o desenvolvimento de coalizões para a tomada de decisões, analisemos uma situação em que municípios de um país da África estão fazendo justamente isso.

Caso em questão: Dondo, Moçambique:

Os 33 municípios estabelecidos após a independência de Moçambique na década de 90 foram obrigados, sob uma nova constituição nacional, não só

a descentralizar programas e serviços, mas a tomada de decisões também. O processo de descentralização parecia muito bom no papel, mas era difícil de ser colocado em prática de imediato. Em Dondo, uma cidade de cerca de 65.000 habitantes, os líderes eleitos logo perceberam que lhes faltava estrutura institucional e mecanismos concretos para incluir os cidadãos locais nos processos de tomada de decisões e solução de problemas, como estipulado pelo governo central.

Mais importante, uma pesquisa demonstrou que 90% dos cidadãos tinham pouca ou nenhuma compreensão de seu papel e responsabilidades sob o novo processo democrático de descentralização. Era óbvio que unir iniciativas de tomada de decisões com os cidadãos era impossível sob essas circunstâncias. Para preparar o caminho para uma descentralização eficiente, foi lançado um programa de treinamento para ativistas comunitários, que lhes forneceu conhecimento e habilidade para realizar programas de educação cívica. Os graduados nesse programa visitaram um terço dos residentes para explicar seu novo papel no governo local. Fizeram também uma pesquisa sobre a infra-estrutura local. Os resultados da pesquisa foram apresentados nas reuniões comunitárias, durante as quais os residentes e seus representantes eleitos estabeleceram comitês de desenvolvimento. Esses comitês foram encarregados de preparar planos de desenvolvimento de curto, médio e longo prazo, indicando uma combinação de iniciativas de resolução de problemas e visões. Esses planos foram apresentados à prefeitura, onde compromissos foram firmados para incorporá-los no plano de desenvolvimento geral do município.

O processo não esteve isento de polêmicas e desafios. Houve confronto entre grupos de oposição, em nível da comunidade, e algumas autoridades municipais não estavam prontas para trabalhar em ambientes tão transparentes e com poderes compartilhados. As barreiras burocráticas, que circundavam o processo orçamentário, foram especialmente problemáticas para estabelecer confiança e o clima de tomada de decisões em conjunto.

Com o tempo, esses desafios foram vencidos. Segundo um estudo de caso de Hemma Tengler do Instituto Norte-Sul para a Cooperação de Desenvolvimento em Beira, Moçambique, "A nova abordagem institucional foi bem sucedida modificando o modo de pensar que agora impera na cidade.

O fomento do diálogo entre o governo e a sociedade civil tem mostrado seus primeiros resultados na mudança de atitude do governo em relação às iniciativas comunitárias, no reconhecimento de novas estruturas comunitárias e na inclusividade da representação comunitária em um processo consultivo... O diálogo também mudou as atitudes e o comportamento das comunidades, mobilizando seus próprios potenciais e fazendo com que as pessoas sintam orgulho de si mesmas e do ambiente onde vivem." ⁵⁶

⁵⁶ A partir de um caso de estudo de Hemma Tengler, Participação da Sociedade Civil sobre Governança Urbana, em Dondo, Moçambique. In Sustainable Urbanisation: Bridging the Green and Brown Agendas, (Londres. Unidade de Planejamento do Desenvolvimento, University College London, 2002), Págs.186-7

Lições a aprender

Podemos tirar muitas lições dessa experiência.

- ❑ Os acordos de tomada de decisões colaborativa entre o governo local e suas comunidades podem precisar de incentivos para ter sucesso. Legislação nacional estipulando tais acordos é uma maneira de incentivo.
- ❑ Para que a tomada de decisões colaborativa entre as autoridades eleitas e a comunidade funcione eficientemente, pode ser necessário capacitar ambas as partes.
- ❑ Falaremos sobre a necessidade de coletar dados e informações para apoiar as iniciativas de tomada de decisões pública. Em Dondo, as pesquisas dos cidadãos tornaram-se um fator importante, criando a atmosfera para mudanças e a subsequente tomada de decisões entre as autoridades eleitas e os comitês comunitários de desenvolvimento.
- ❑ O processo de diálogo construtivo é importante para o fomento e sustentação de processos eficazes de tomada de decisões entre os líderes em diferentes níveis da governança.
- ❑ Compartilhar o poder da tomada de decisões com os cidadãos não significa abrir mão dele.

Atendendo os outros é atender a você mesmo.

Provérbio japonês

Exercício de reflexão

É o momento de fazer uma pausa para refletir sobre as várias maneiras como seu corpo eleito inclui outros na tomada de decisões. Anote rapidamente aqueles indivíduos, grupos e organizações que seu corpo eleito tenha incluído na tomada de decisões oficiais nos últimos dois ou três meses e a razão pela qual os incluiu.

.....
.....
.....
.....

Agora, analise as consequências do processo de tomada de decisões em conjunto. Se as consequências foram benéficas, dê uma nota +, e uma nota – se sua inclusão não foi útil.

.....
.....
.....
.....

Igualmente importante, quem foi deixado de fora dos eventos de tomada de decisões, mas deveria ter sido incluído – mulheres, representantes de uma minoria étnica, povos indígenas, outros? Anote-os e registre a razão pela qual você acha que deveriam ter sido incluídos.

.....
.....
.....
.....

Terceira etapa: Focar o problema ou a oportunidade.

Refletir é preparar-se para agir. Pessoas que têm medo de ação, aumentam a preparação.

Otto Fenichel

Tomar uma decisão pode ser fácil. Tomar a decisão certa é em geral muito difícil. E submeter esta decisão ao teste decisivo que seria transformá-la em uma meta ou objetivo, que seu corpo eleito quer implementar, é às vezes ainda mais difícil. O que queremos fazer agora é conduzi-lo a uma série de exercícios mentais que podem ser benéficos para tomar boas decisões.

O desafio de separar problemas de *sintomas* e *soluções*

Problemas são aquelas coisas que impedem que seu corpo eleito e seu governo local cheguem de onde estão a onde querem estar. Isso sugere que você sabe onde você quer estar, o que não é sempre o caso. Às vezes, os problemas são de difícil identificação, sem falar de solução, pois não temos claro o que queremos conseguir.

Estabelecer metas ou definir resultados finais, imaginar o que aconteceria se o problema fosse resolvido, torna-se uma tarefa importante no início do processo de tomada de decisões e solução de problemas. Sem saber aonde queremos chegar, é difícil determinar 1) como chegaremos lá e 2) se conseguiremos chegar ou não.

Outra dificuldade em identificar problemas é a tendência que têm os problemas de se mascararem em sintomas ou, mesmo, em soluções. Sintomas são aqueles aspectos visíveis de um problema que freqüentemente chamam

nossa atenção para o problema. Sintomas raramente explicam o problema; são apenas manifestações do problema. Por exemplo, uma dor de cabeça é um sintoma de outra coisa. O problema poderia ser a vista cansada, que por sua vez é sintoma de uma outra coisa, um problema dentro de um problema. Poderíamos tratar da dor de cabeça, um sintoma, mas da próxima vez que fomos ler, o “problema” voltará. Solucionadores de problema eficazes precisam escavar sob a superfície na qual residem os sintomas, se querem obter resultados satisfatórios. Soluções também se mascaram em problemas.

Considere o seguinte desafio. A equipe administrativa de seu governo local pediu a seu corpo eleito uma decisão sobre um problema em um dos departamentos operacionais. Em seu memorando inicial, eles informaram você e seus colegas eleitos que o departamento de saneamento tem um problema. Eles precisam instalar hidrômetros no distrito comercial do centro da cidade. Quando você perguntou por que os hidrômetros eram um “problema”, seu diretor administrativo disse que hidrômetros aumentariam a receita, uma definição do “problema” que o diretor financeiro obviamente gostou e, é claro, economiza os escassos recursos de água, fato que alegrou o coração de seu diretor do meio-ambiente. A partir de sua resposta, você e seus colegas começaram a desafiá-la sobre a possibilidade de que um problema real seria a insuficiência das receitas ou um suprimento de água limitado. Pareceu a você que talvez fossem ser sintomas de algum outro problema que a prefeitura tinha.

Uma vez que o *problema* real foi identificado – a iminente falta de água na cidade –, os hidrômetros não foram mais vistos como um problema, mas como uma solução e não muito eficaz, visto que havia melhores opções para economizar água. Em relação ao aumento da receita como sugeria o diretor administrativo, você lhe disse que não era nada claro para você que a instalação de hidrômetros resultaria em uma melhora das finanças da prefeitura. Como você pode observar através desta situação, definir uma solução como um problema geralmente anula a consideração de outras soluções. Definir uma solução como seu problema pode ser a maior armadilha que você, enquanto tomador de decisão, coloca para si mesmo. Uma forma de ser um tomador de decisão mais eficaz, quando se trata de resolver problemas, é ser claro sobre a diferença entre *problemas*, *sintomas* e *soluções*.

Diálogo com o problema

Uma maneira de tomar decisões melhores, quando estas envolvem problemas, é interrogar o problema. Esse diálogo como seu problema é, talvez, a maneira mais fácil de compreender se você tem um problema e se você quer ou não fazer algo a respeito. Às vezes, a melhor solução é não solucioná-lo.

Aqui temos algumas perguntas a serem feitas a seu problema:

- **Qual é o problema, o problema real?** Não deixe se enganar por sintomas e soluções que andam por aí fantasiados de problemas.

- ❑ **Por que é um problema?** Ou, *o que está causando o problema?* Alguns departamentos de conservação de ruas gastam muito tempo consertando buracos e nunca param para perguntar por que se formam os buracos. Se eles perguntassem, é provável que fizessem algo diferente, tal como solucionar o problema que permite que os buracos se formem tão freqüentemente. É válido repetir a pergunta Por quê? muitas vezes, até que você chegue ao cerne do problema.
- ❑ **Por que o problema deveria ser solucionado?** Se essa pergunta não pode ser respondida, você não deve ter um problema que valha a pena ser levado adiante.
- ❑ **Quando e onde isto é um problema?** A pergunta ajuda você apontar com precisão a fonte ou fontes do problema. Voltemos aos buracos. Se eles se desenvolvem em uma área mais baixa da cidade, você pode achar que estes buracos são causados – aquela resposta “porque” - por um escoamento ruim. Solucione o *problema* de escoamento e talvez o *sintoma* buraco desapareça.
- ❑ **De quem é o problema?** Esta é somente uma das muitas perguntas que você precisa fazer. Por exemplo, quem mais poderia estar interessado em resolver o problema? Eles estariam dispostos a contribuir para a solução do problema? Quem pode se opor à solução do problema? Pergunta estranha para fazer, mas que pode revelar algumas boas idéias sobre o que fazer com o problema. Essa pergunta está também relacionada à possibilidade de dividir as responsabilidades da tomada de decisões com outros.
- ❑ **Qual é o problema real e por quê?** É importante continuar voltando a essa pergunta fundamental mesmo que você ache que já a tenha respondido antes.
- ❑ **O que ocorreria se não resolvêssemos o problema?** Quantas vezes seu corpo eleito ficou perplexo com um problema que você simplesmente ignorou e que lentamente desapareceu? Às vezes, a melhor solução para um problema é não solucioná-lo.

Essas perguntas vão desencadear um fluxo de informações que ajudará seu corpo eleito e sua equipe administrativa a compreender melhor a complexidade do problema. Começarão também a sugerir alternativas de solução. Por exemplo, as perguntas sobre de quem é o problema e qual é o compromisso deles em resolvê-lo, podem começar a lhe dizer que não é o momento propício para gastar suas energias tentando solucionar o problema. Somente porque um problema existe, isso não significa que aqueles que estão envolvidos estão dispostos a fazer algo a respeito.

Solucionar o problema pode exigir uma redefinição do problema e daqueles que podem ajudar a trazer a solução. Como já mencionamos anteriormente, identificar o problema pode ser o passo mais difícil no processo de tomada de decisões ou solução de problemas.

Exercício de reflexão

Pense a respeito de um problema que seu corpo eleito esteja atualmente tendo dificuldade em resolver. Retorne ao conjunto de perguntas do diálogo para encontrar o problema e responda-as mentalmente. Anote algumas das razões pelas quais você vem tendo dificuldades com esse problema específico. Ou ele é um sintoma ou uma solução?

.....
.....
.....
.....

Decidir o que fazer com o problema “encontrado”

Antes que você avance no empreendimento de solucionar o problema, você precisa decidir se deve ou não fazer-se uma tentativa para solucionar o problema e quando deve ser feita. Encontrar respostas para as seguintes perguntas pode ajudá-lo a decidir se “resolvo ou não resolvo”.

- Encontrar a solução para seu problema é muito *urgente*? Um problema é urgente se exige atenção imediata para evitar uma crise.
- Encontrar a solução para seu problema é muito *importante*? Um problema é importante se, caso negligenciado, poderia resultar em sérias conseqüências para o futuro, por exemplo, do departamento municipal que enfrenta o problema.
- A solução do problema é *viável*? Alguns problemas não podem ser solucionados com a tecnologia existente ou exigem um investimento financeiro que em excede em muito a capacidade de seu governo local.
- É da *alçada* de seu governo local solucionar este problema? A causa do problema pode ser externa à jurisdição legal ou à influência política de seu governo local, ou sua solução pode depender da aprovação de entidades que têm pouco interesse em solucionar o problema, ou talvez tenham interesse em evitar que o governo local o solucione.
- Seu governo local está *disposto a se comprometer* a solucionar o problema? Problemas, freqüentemente, tornam-se problemas porque as autoridades eleitas anteriores não tomaram as medidas que teriam evitado os problemas. Entretanto, seu governo local está disposto agora a agir adequadamente e pôr mãos à obra?

Por exemplo, se você tem um grande vazamento no maior reservatório da cidade durante um período de seca, isso é urgente. Se o chefe de planejamento e projetos faz um estudo e acha que o reservatório não será suficiente para satisfazer as necessidades de abastecimento da cidade dentro dos próximos

cinco anos, isso é importante. Se seu relatório afirma, também, que a prefeitura pode recuperar o custo das melhorias através de um aumento razoável das tarifas, isso é viável. Se o reservatório pertence a cidade, a prefeitura deveria ser capaz de controlar o processo de construção. O corpo de governo da prefeitura está disposto a se comprometer? Bem, tudo depende...

Uma liderança eleita eficaz envolve não apenas tomar decisões e solucionar problemas, mas requer também uma postura proativa de todas as autoridades eleitas para buscar e aproveitar *oportunidades*, tanto no governo local como na comunidade. A solução de problemas é, por sua própria natureza, reativa. O governo local tem um problema e reage para solucioná-lo. As oportunidades requerem um estilo proativo, buscando um curso de ação importante, mas não urgente. Problemas são urgentes ou, caso contrário, não deveriam ser considerados como problemas. Por outro lado, nem sempre são importantes.

O diálogo, que estimulamos você a manter com seu problema, pode ser igualmente eficaz para determinar se a oportunidade, que você e seus colegas eleitos vêem, tem chance de ser bem sucedida e satisfazer suas expectativas. Pode ser útil utilizar o tempo verbal no futuro ao fazer suas indagações na busca de oportunidades. Por exemplo, *por que deveríamos aproveitar esta oportunidade potencial para o nosso governo local?*

Uma autoridade eleita otimista enxerga uma oportunidade em cada problema, enquanto que um pessimista, frente a uma oportunidade, somente enxerga os problemas que surgirão ao tentar aproveitá-la. Os romenos, durante o reinado de Nicolae Ceausescu, tinham uma piada sobre essas diferenças. O pessimista era conhecido por dizer, “As coisas não poderiam ficar pior”, ao que o otimista replicava, “Claro que sim, meu amigo, elas podem ficar *muito pior ainda*.” Às vezes, a diferença entre um problema e uma oportunidade é somente o estado de espírito.

Quarta etapa: Determinar suas metas e objetivos:

Se solucionar o problema ou aproveitar sua oportunidade é *urgente, importante, viável, da alçada de seu governo*, e algo que seu corpo eleito *se comprometeu a realizar*, então você precisa passar para o próximo estágio do processo de tomada de decisões. Isso significa determinar suas metas e objetivos, e realizar mais análises, que ajudarão você a determinar possíveis opções.

Estamos usando os termos *metas* e *objetivos*, pois há momentos em que estes dois termos são usados de maneira intercambiável, causando confusão desnecessária. Gostaríamos de pensar que uma meta é a somatória de um conjunto de objetivos. Em outras palavras, é o objetivo global, menos específico, menos mensurável, etc. Por exemplo: *Minha meta é ser a melhor autoridade eleita que esta cidade já teve*. Para atingir essa meta, eu sei que pre-

cisarei alcançar muito objetivos ao longo do caminho. Portanto, *meu objetivo imediato é aprender como escrever declarações objetivas, que se mantenham fiéis à estrutura e aos critérios expostos neste capítulo, antes de me deitar esta noite.*

Em outras palavras, um objetivo é uma declaração do que você quer realizar até uma data específica. Há também muitos outros critérios envolvidos, mas falaremos deles mais adiante. Outra maneira de olhar esse conceito é considerar um problema ou oportunidade como duas metades separadas, tendo uma lacuna entre elas. Uma metade é onde estamos agora; a outra é onde queremos chegar. O problema ou oportunidade é a discrepância entre elas. Tomar decisões e solucionar problemas de forma eficaz é a arte de acabar com esta discrepância: Definir os objetivos e descrevê-los com palavras que deixem claro o que você quer alcançar, pode ser a mais difícil, e certamente, a mais monótona parte do processo de tomada de decisões. Exige certa disciplina, que algumas das outras etapas não requerem. Apesar de ser uma tarefa monótona e difícil, é crucial para a tomada de decisões eficaz. *Se você não souber aonde você quer chegar, é impossível decidir como chegar lá ou se você está realmente onde você achou que gostaria de chegar.* Para dizer isto de outra maneira, *um objetivo é uma definição do resultado final que você quer atingir.* Apresentamos alguns critérios que o ajudarão a definir seu objetivo. Um objetivo bem enunciado.

- É específico.* Descreve sumariamente o que deve ser realizado.
- Descreve um resultado final, não uma atividade.*
- É algo que o indivíduo, grupo ou organizações quer fazer; caso contrário, tenderá ao fracasso.*
- É mensurável.* Devemos ser capazes de reconhecer quando alcançamos este objetivo e determinar nosso progresso em relação a ele. Podemos determinar um prazo, contar, medir e completar este objetivo?
- Tem um prazo.* A ausência de um prazo no qual o objetivo deve ser alcançado dá liberdade para ignorá-lo.
- É possível alcançá-lo no tempo disponível.*
- Está completamente sob nosso controle.* Sem algum controle, é difícil assegurar que o objetivo será alcançado. Embora reconheçamos que muitas coisas relativas a um objetivo possam estar fora de nosso controle, é importante minimizar influências e interferências externas.

O problema real ao estabelecer objetivos é enunciá-los de modo que podemos determinar se estamos tendo progresso. Muitos objetivos tendem a ser vagos e “imprecisos”.

Quando estiver escrevendo estes objetivos, pergunte-se se eles são:

- Mensuráveis
- Específicos
- Direcionados a resultados
- Realistas e atingíveis
- Limitados no tempo

E, só para ajudá-lo a ser franco ao enunciar seus objetivos por escrito, sugerimos mais duas perguntas.

1. *Como saberei se tive sucesso ao alcançar meus objetivos?*
2. *Isto fará alguma diferença na governança e gestão do nosso governo local? Esses são padrões de responsabilidade final pelos quais seu corpo de governo deve mensurar todos os objetivos.*

*Se um homem não sabe a que porto se dirige,
nenhum vento lhe será favorável.*

Sêneca, filósofo e estadista romano do século I

Quinta etapa: Desenvolver opções:

Uma vez que você definiu aonde quer chegar enunciando seus objetivos, é o momento de analisar as forças ao redor do objetivo e as mudanças que você quer realizar al alcançar seus objetivos. Esta é a parte analítica da decisão sobre a melhor forma de ir de onde você está aonde você quer chegar. Há muitas ferramentas para analisar os campos que se interpõem entre o problema atual que você quer solucionar, e está solucionando, ou entre a oportunidade imaginada e sua realização. Em um esforço para sintetizar este passo, restringiremos nossas opções às análises de campo de forças. É um método relativamente antigo do problema de análise, porém simples e eficaz.

Análises de campo de forças avaliam as forças do meio ambiente que causarão impacto em seus esforços para solucionar problemas e aproveitar oportunidades. Há dois tipos de forças: *forças motrizes*, aquelas que nos impulsionam em direção aos nossos objetivos; e *forças limitantes*, aquelas que obstaculizam o caminho.

O ponto de equilíbrio entre estes dois conjuntos de forças opostas é a situação atual dos acontecimentos, isto é, o problema identificado, mas não resolvido. Enquanto a situação estiver tencionada por forças opostas, é muito suscetível a alterações. Por exemplo, o problema poderia ser solucionado segundo certas decisões e suas ações resultantes, senão poderia piorar!

Atingimos nosso objetivo, isto é, o problema foi resolvido ou a oportunidade foi aproveitada, desequilibrando essas forças. Desse modo o equilíbrio se desloca em direção do objetivo ou na direção oposta, indicando uma falha. Forças motrizes representam o que seu governo local faz para realizar seus objetivos. As forças limitantes são aqueles obstáculos que interferem em seu caminho. Você e seus colegas eleitos, enquanto tomadores de decisão, precisam determinar como desequilibrar as forças e deslocar o equilíbrio na direção desejada. Três processos estão envolvidos:

- ❑ **Diagnóstico.** Identificar as principais forças, motrizes e limitantes, que mantém o *status quo*.

- ❑ **Descongelamento.** Mudar as diferentes a intensidade das forças individuais, contra e a favor.
- ❑ **Redefinição.** Congelar novamente a situação em um nível de realização novo e desejado dos resultados esperados.

Há três estratégias básicas de tomada de decisões para propiciar a mudança na consecução de seus objetivos. Você pode:

- ❑ **Aumentar as forças motrizes.** Isso geralmente é menos desejável, pois aumentar as forças motrizes produz usualmente um incremento das forças opostas, aumentando a tensão.
- ❑ **Eliminar ou reduzir as forças limitantes.** Geralmente, é mais desejável e menos óbvio.
- ❑ **Aumentar as forças motrizes ou eliminar ou reduzir as forças limitantes.** Esta é, tal vez, a estratégia mais freqüentemente usada.

Diretrizes para usar a análise do campo de forças

Nem todas as forças são fáceis de serem influenciadas ou modificadas. Algumas são tão rígidas que é quase impossível movê-las. As seguintes perguntas o ajudarão a decidir quais fatores merecem mais atenção e tempo no processo de solução do problema.

- ❑ Qual dessas forças você deveria descartar, pois é impossível de ser modificada?
- ❑ Qual dessas forças é mais vulnerável à mudança?
- ❑ Qual dessas forças é a mais importante?
- ❑ Assim que as forças forem identificadas como significativas e susceptíveis à mudança, analise quais delas você gostaria de mudar. Nesse processo, sugerimos mais uma indagação.
- ❑ Quem tem acesso ou influência sobre a força que você quer mudar?
- ❑ Que força, uma vez modificada, desencadeará outras forças? Por exemplo, influenciar um líder-chave pode automaticamente influenciar seus liderados.
- ❑ De quais recursos você dispõe ou pode mobilizar para propiciar a mudança desejada?
- ❑ Onde você tem mais poder para influenciar as forças?
- ❑ Que bolsões de nova resistência podem ser esperados, assim que você começar a intensificar ou enfraquecer outras forças? Como pode contrapor-se a eles?
- ❑ Quem precisa ser envolvido ou informado a fim de diminuir a resistência à mudança ou fornecer apoio à mudança?

Essas questões reforçam a importância de estabelecer coalizões para a tomada de decisões descrita na Segunda Etapa. Apontam para a importância de mobilizar e envolver outros em alguns aspectos de suas responsabilidades

de tomada de decisões dos homens e mulheres eleitos. Isso não sugere que você abdique de sua autoridade e suas responsabilidades legislativas, significa que seu sucesso, na qualidade de corpo eleito, depende de conseguir que outros se comprometam e apropriem do objetivo para ajudá-lo a fazer o que é preciso para melhorar suas comunidades.

*Não é que tenhamos medo de mudanças,
tememos o que está no meio...
É como se estivéssemos entre dois trapézios.
Não há nada para segurarmos.*

Marilyn Ferguson,
autora e filósofa americana do século XX

Sexta Etapa: Decidir o desenvolvimento de uma ação

O estágio de análise de seus processos de tomada de decisões, solução de problemas, e aproveitamento de oportunidades, deve fornecer-lhe opções novas. As opções, por sua própria natureza, exigem que se tomem mais decisões. Aqui temos algumas idéias sobre como organizar estas opções.

Como você está na arena pública, as decisões que você toma podem gerar muitas conseqüências. Podem ser positivas, negativas ou uma rica combinação de ambas. É importante refletirmos sobre esses conjuntos de conseqüências ao dirigir-nos à decisão final. Conseqüências podem também ser de curto ou longo prazo. Também é importante levá-las em conta. Finalmente, as conseqüências enquadram-se nas seguintes categorias: econômicas, sociais, ambientais, culturais e políticas.

Felizmente, nem todas as decisões geram tantas conseqüências, ou sofreríamos fortes pressões para tomar decisões no serviço público.

Devido aos recursos escassos, é importante considerar o que os economistas chamam de “custos de oportunidades” das nossas decisões. Em cada decisão de gastar os recursos escassos em uma atividade ou em um serviço específicos, está implícita a decisão de não utilizar os mesmos recursos para resolver algum outro problema. Por exemplo, quais são os custos de oportunidade se seu governo local decide gastar fundos escassos em um centro de transplante de coração de um hospital universitário, em vez de em uma campanha educacional de prevenção da AIDS? Outra maneira de refletirmos sobre essas decisões é em termos de custos de longo prazo e benefícios potenciais. Os custos substanciais e benefícios para salvar algumas poucas vidas através de um transplante de coração devem ser ponderados com os de ou-

tros programas que podem preservar muitas vidas com um pequeno investimento per capita. Em outras palavras, quais são os custos de oportunidade de suas decisões de alocação de fundos?

O desafio é explorar as possíveis conseqüências de suas opções, com precisão suficiente para fazer uma boa escolha, mas não excessiva a ponto de detê-lo. Pensar nas conseqüências exige que você se posicione mentalmente no futuro, olhe de lá cada uma das opções. Assim, testará sua capacidade para usar tanto a lente da consciência quanto a da visão na tomada de decisões. A maioria das decisões públicas tem objetivos conflitantes, por exemplo, você não pode cortar impostos e melhorar serviços. Dada esta circunstância, você e seus colegas eleitos precisam pensar a respeito dos prós e contas das opções que vocês têm na mesa. Se escolhermos a opção A, o que estaremos ganhando e perdendo? E, comparativamente, quais são os pró e contras do que obteríamos se escolhermos a opção B? As decisões com objetivos múltiplos não podem ser tomadas se nos centrarmos em apenas um dos objetivos. Geralmente, você é obrigado, por razões políticas ou de outra natureza, a procurar uma solução satisfatória, *para evitar que “o melhor” se torne inimigo do bom.*

Herbert Simon, que escreveu muito sobre a tomada de decisões em áreas públicas, chama esta solução de solução “*satisfazente*”. Ele diz que é impossível:

- ❑ conhecer todas as opções potencialmente disponíveis em qualquer situação complexa;
- ❑ prever acuradamente as conseqüências, apesar de que devemos tentar o máximo possível prever as conseqüências de nossas decisões; e
- ❑ avaliar os eventos que ainda não aconteceram.

De modo que toda tomada de decisões é imperfeita e está sujeita aos limites da racionalidade.

Após reconhecer a necessidade do compromisso com a tomada de decisões “*satisfazente*”, é importante resistir às pressões que, freqüentemente, nos forcem a tomar a primeira solução satisfatória para o problema, que esteja disponível. Inventamos o futuro quando encontrarmos novas opções para problemas antigos.

Exercício de reflexão

Queremos que você exercite sua imaginação por alguns instantes e pense a respeito de algo importante para sua comunidade dentro da categoria “inventando o futuro”. Identifique algum projeto ou programa, que leve sua comunidade muito além de uma solução “*satisfazente*”. Descreva-o abaixo.

.....
.....
.....
.....

Liste todas as razões pelas quais nunca acontecerá, todas as afirmações “não podemos fazer isto porque”. (Você provavelmente precisará de muito mais espaço, portanto pegue uma folha extra de papel).

.....

.....

.....

.....

- Marque com um sinal (+) as afirmações realmente verdadeiras. Por exemplo, é proibido por lei, não é ético ou vai contra as leis da física.
- Marque com um sinal (-) as afirmações que não são verdadeiras, ou que podem ser verdadeiras, mas podem ser objetadas.
- Finalmente, marque com um sinal (✓) os pressupostos que você acredita que poderia objetar com sucesso no planejamento e implementação de seu projeto ou programa. Seja firme!

Cada obstáculo representa uma oportunidade. Nos pressupostos limitantes coloque um visto, anote uma ou mais formas de removê-los, ignorá-los ou contorná-los. Pense em uma maneira original de transformar as limitações do problema em oportunidades. Lembre, desenvolver coalizões é parte dos processo de tomada de decisões e solução de problemas.

Pensando de maneira original, este é meu plano para concretizar isso.

.....

.....

.....

.....

Essa Exercício de reflexão foi tirada parcialmente do livro de exercícios *The Leadership Challenge* de James Kouzes e Barry Posner, publicado por Jossey-Bass.

*Todo começo é uma consequência.
Todo começo termina algo.*

Paul Valery

Sétima Etapa: Viabilizar a implementação

Infelizmente, o processo de tomada de decisões não termina ao tomar as decisões. Você quer também ter certeza de que suas decisões se transformarão em ações concretas. Duas dimensões são relevantes na avaliação do potencial de concretização de sua decisão. São (a) a qualidade da decisão, e (b) sua aceitação pelos que devem executá-la ou pelos que serão afetados por ela. Ambas causarão um impacto no resultado final, que precisa também ser considera-

do, conforme você se dirige à decisão final. A qualidade da decisão dependerá de uma série de fatores, que podem incluir, por exemplo:

- ❑ **Foco na meta:** A decisão que tomamos ou as opções que fizemos permitirão atingir nossa meta ou solucionar o problema de forma satisfatória?
- ❑ **Disponibilidade de recursos:** Temos os recursos para concretizar a decisão?
- ❑ **Senso de oportunidade:** É o momento oportuno? No governo ou na política, senso de oportunidade pode ser tudo.
- ❑ **Exeqüibilidade:** A implementação da decisão é exeqüível? Às vezes, cumprem-se com todos os outros critérios, mas chegada a hora da implementação, a decisão mostra-se inviável.
- ❑ **Adequação:** A decisão é adequada para a obtenção de sua meta ou a solução do problema? Por exemplo, furaram dois dos pneus de seu caminhão, no quando você está levando mercadorias perecíveis ao mercado, . Você decide mandar seu colega de trabalho para consertar um dos pneus. Isso é exeqüível, o momento é oportuno, presumivelmente há recursos para consertar o pneu, mas a decisão certamente não é adequada já que são dois os pneus furados. Deve haver outros critérios que ajudarão você a determinar se a qualidade de sua decisão é satisfatória ou não. Depende de que se trate sua decisão. Não hesite em adaptar seus critérios de decisão para satisfazer suas necessidades.
- ❑ **Aceitação:** A decisão será aceitável para aqueles que(a) são responsáveis por sua implementação, e (b) para aqueles que viverão com suas conseqüências? É importante envolver essas duas partes interessadas no processo de tomada de decisões. Não só os ajuda a entender melhor a decisão e talvez contribuir com ela, mas também a se comprometer em apoiá-la.

Para realizarmos grandes feitos, devemos não somente agir, mas também sonhar; não somente planejar, mas também acreditar.

Anatole France

Opções de tomada de decisões em grupo

Você, autoridade eleita, provavelmente tome suas decisões mais importantes, na qualidade membro do corpo eleito. Muitos anos atrás, cientistas comportamentais realizaram uma pesquisa sobre relações interpessoais e comportamento grupal, observando, registrando e analisando essas interações. Suas

descobertas sobre tomada de decisões em grupo são particularmente relevantes para esta discussão. Baseado nesta pesquisa, Edgar Schein descreve as maneiras como os grupos tomam decisões:

Decisão por autoridade formal ou auto-assumida: Este tipo de tomada de decisões é central para suas funções e responsabilidades de autoridade eleita. É o poder de tomada de decisões inerente a seu mandato de representante eleito dos cidadãos das diversas comunidades de sua jurisdição.

Decisão por minoria: Você alguma vez já se sentiu coagido a apoiar em silêncio uma decisão de outra pessoa? Isto acontece freqüentemente quando indivíduos se juntam para tomar decisões. Comentários como “Alguém tem alguma objeção? Ok, vamos em frente”, ou similares, feitos pela pessoa responsável ou, até, por um líder auto-indicado normalmente envolvem você com uma decisão com a qual poucos se comprometem.

Decisão por regime da maioria: Implica a votação daqueles que tem direito a voto. É o método comum de tomada de decisões usado pela maioria dos corpos legislativos do mundo. O problema dessa maneira eficiente e aceita de chegar a uma decisão é que os grupos se dividem e a minoria fica descomprometida com a decisão.

Decisão por falta de resposta: É quando alguém sugere uma idéia e não obtém resposta. Não respondendo, o grupo tomou a decisão de não apoiar nem a idéia nem o proponente. Quando foi a última vez que isso aconteceu com uma de suas contribuições em uma sessão?

Decisão por consenso: Mesmo que a tomada de decisões por consenso possa ser demorada, é uma das formas mais eficazes de tomar decisões, porque propicia comprometimento com a implementação da decisão. Quando os europeus, que estavam explorando a América do Norte no século XVII, encontraram os índios Algonquins no que hoje chamamos de Canadá, ficaram intrigados com as normas políticas dessa tribo. Não percebiam traços explícitos de liderança ou de governo na comunidade. Os Algonquins simplesmente tinham um conceito diferente de autoridade e dependiam de processos tais como o desenvolvimento de consenso e a liderança facilitada para “governar” a vida da comunidade.

Consenso é um processo no qual a comunicação é suficientemente aberta e encorajadora para todos sentirem que têm oportunidade de influenciar na decisão. Consenso não é a mesma coisa que unanimidade. Pode haver ainda diferenças de opinião, mas as diferenças foram escutadas e aqueles que as sustentam estão preparados para apoiar a decisão. Veja o capítulo da *Facilitação* para mais informações sobre consenso e o capítulo da *Comunicação* sobre a arte do diálogo, uma qualidade valiosa de desenvolvimento de consenso.

Decisão por consentimento unânime. Neste caso, todos concordam com o curso de ação tomado.⁵⁷ Parece interessante mas é necessário um pouco de precaução com decisões unânime tomadas de forma rápida. Os tomadores de decisão grupal são, às vezes, vítimas de algo que chamamos de “pensamento grupal”. Pensamento grupal é a forma de pensar que as pessoas quando a busca por coincidências torna-se tão dominante num grupo coeso, que há uma tendência a não levar em consideração análises realistas ou cursos de

57 Schein, Edgar H., *Process Consultation*, Volume Um. (Reading, MA., Addison-Wesley, 1988), Págs.69-74.

ação alternativos. Os conselhos municipais às vezes caem na armadilha do pensamento grupal, quando dão maior importância à coesão do grupo em detrimento do pensamento crítico independente.

Algumas reflexões finais sobre decisões e tomada de decisões

Esta discussão aprofundou-se e expandiu-se muito mais do que havíamos imaginado inicialmente. A tomada de decisões é complexa em qualquer ambiente, mas especialmente quando envolve autoridades eleitas de governos locais. Visto que uma das funções essenciais e mais importantes das autoridades eleitas é a formulação de políticas, que se define pela tomada de decisões, continuaremos a examinar esta competência fascinante de um ponto de vista ligeiramente diferente no capítulo sobre formulação de políticas. Mas, antes disso, vamos prestar atenção no que Peter Drucker tem a dizer, um tesouro mundial no que diz respeito ao que deveríamos saber sobre a tomada de decisões. Segundo Drucker,

“Uma decisão é um julgamento. É uma escolha entre alternativas. Raramente é uma escolha entre certo e errado. Na melhor das hipóteses, é uma escolha entre ‘quase certo’ e ‘quase errado’, mas é muito mais comum a escolha entre dois cursos de ação, nenhum dos quais, provavelmente, está mais certo ou mais errado que o outro”.⁵⁸

Talvez, devido ao fato de que decisões são julgamentos geralmente feitos por meros mortais, Drucker enfatiza a importância de escutar pontos de vista discrepantes. Relaciona três razões pelas quais a dissensão necessária.

- ❑ Primeiramente, salvaguarda os tomadores de decisão de tornarem-se prisioneiros da instituição. Todos desejam algo dos tomadores de decisões, especialmente dos tomadores de decisões públicas. Como Drucker aconselha, “o único modo de escapar da prisão das exigências especiais e as noções preconcebidas é ter certeza de que divergências sejam argumentadas, documentadas e refletidas.”⁵⁹
- ❑ Em segundo lugar, “a divergência pode por si só fornecer alternativas para a decisão. Por outro lado, uma decisão sem alternativa é uma aposta desesperada, por muito bem pensada que tenha sido.”⁶⁰
- ❑ Finalmente, “a divergência é necessária para estimular a imaginação. As pessoas, talvez, não precisem ter imaginação para encontrar *a solução certa* para um problema. Mas isso somente vale na

58 Drucker, Peter, *Management: Tasks, Responsibilities, Practices*. (Nova Iorque, Harper and Row, 1973), Pág.470

59 Drucker, Pág. 473

60 Drucker, Pág. 473

matemática. Em todas as questões realmente incertas como as que o executivo lida, seja na sua esfera política, econômica ou militar, é precisoimaginação – um modo diferente e novo de perceber e compreender”.⁶¹

O tomador de decisão eficaz, portanto, organiza a discrepância, discrepância que converte o plausível no certo, e o certo em boas decisões. Estimule as discrepâncias. Melhor ainda, busque as discrepâncias.

*Seja corajoso para perguntar
assim como para aprender.*

Provérbio japonês

Exercício de reflexão

Faça uma pausa e reveja todos os conceitos, princípios e estratégias que apresentamos na tomada de decisões. Qual aspecto considera mais importante para ajudá-lo a cumprir com suas responsabilidades de tomada de decisões?

.....
.....
.....
.....

Qual foi a maior surpresa?

.....
.....
.....
.....

O que você planeja fazer para tornar-se um tomador de decisões mais eficaz?

.....
.....
.....
.....

Pontos-chave

- A tomada de decisões é uma competência multidisciplinar que afeta quase tudo o que os líderes eleitos fazem.
- Homens e mulheres eleitos podem exercer seus poderes legítimos

61 Drucker, Pág. 473

de tomada de decisões, tomando, delegando, postergando, apoiando, vetando e até cancelando decisões.

- ❑ A competência de tomada de decisões das autoridades eleitas está ligada aos princípios de boa governança e é fundamental para assegurar a implementação desses princípios por parte dos governos locais.
- ❑ A tomada de decisões racional é útil, mas também problemática quando mal usada.
- ❑ A tomada de decisões eficaz inclui sete etapas, pelo menos neste capítulo: *conscientização e visão; desenvolvimento de coalizões para a tomada de decisões; foco no problema ou na oportunidade; estabelecimento de metas e objetivos; desenvolvimento de opções - fase do “como fazer isto” -; decisão do curso de ação, e viabilização da implementação.*
- ❑ A ferramenta diálogo com o problema pode ser a melhor amiga das autoridades eleitas, ao tentarem compreender problemas e oportunidades.
- ❑ Decisões finais devem cumprir com os seguintes critérios: urgência, importância, exequibilidade, alçada e compromisso.
- ❑ Objetivos que resultam da tomada de decisões devem ser mensuráveis, específicos, baseados em resultados, realistas e atingíveis e limitados no tempo.
- ❑ A análise de campo de forças é uma ferramenta eficaz de tomada de decisões.
- ❑ Decisões satisfatórias são as realizadas em condições menos que ideais.
- ❑ Decisões deveriam ser julgadas por sua qualidade e pela aceitação daqueles que tem que viver com suas conseqüências.
- ❑ Decisões grupais são tomadas por autoridades formais, falta de resposta, a minoria ou a maioria, consenso, ou consentimento unânime.
- ❑ É importante que os tomadores de decisão procurem escutar opiniões divergentes antes de tomar sua decisão final.
- ❑ Nenhuma escolha é sempre uma escolha.

Entre a idéia e a realidade, tomba a sombra.

**T.S. Eliot, poeta britânico do século XX,
nascido nos Estados Unidos.**

É chamada de decisão. E quando é uma decisão esclarecida a sombra desaparece.

Capítulo 7: Competência de Formulação de Políticas

Introdução

O que pensamos ou no que acreditamos tem ao final pouca importância. A única coisa importante é o que fazemos.

John Ruskin, ensaísta inglês do século XIX.

A definição da palavra política é confusa em algumas partes do mundo. Talvez se deva à maneira como o termo é traduzido a outras línguas. Entretanto, tem representado um problema na elaboração desta série e na interpretação dada, às vezes, a esta competência em especial. A formulação de políticas pode ser motivada politicamente, mas não é política. Por alguma razão, na verdade por muitas razões, a “política” tem má reputação, e até algumas autoridades eleitas não gostam de pensar que eles estão na política ou, pior ainda, que são “políticos”. Portanto, fomos aconselhados a esclarecer essa confusão. Visto que nós faremos todo o possível para definirmos o que queremos dizer por política, é justo que definamos a política antes de continuarmos. Como um cético disse, “Política é a arte de conseguir o voto dos pobres e o dinheiro dos ricos prometendo proteger uns dos outros.” Convidamos você a contribuir com suas próprias interpretações. Agora, a respeito da formulação de políticas.

Você, enquanto autoridade eleita, tem *funções e responsabilidade* únicas de formulação de políticas. Entretanto, a competência para formular políticas é compartilhada com muitos não investidos de liderança eleita e, normalmente, não é compartilhada por aqueles que podem ajudar você em sua função na formulação de políticas. Explicaremos esses comentários um tanto confusos e aparentemente contraditórios em um instante.

Sua função na formulação de políticas, enquanto autoridade eleita, é talvez sua função e responsabilidade mais importantes. Seu sucesso em ajudar a conceber políticas inovadoras e eficazes para seu governo local e seus cidadãos, definirá sua liderança e seu legado como autoridade eleita. Contudo, há pelo menos três aspectos que tornam isso um desafio formidável.

- ❑ Em primeiro lugar, *política* significa tantas coisas para tantas pessoas, que esse direito e responsabilidade concedidos por lei, apesar de serem exclusivamente seus, em sua qualidade de autoridade eleita de uma jurisdição específica, acabam sendo manchados durante processo.
- ❑ Em segundo lugar, pareceria que todo mundo formula políticas, às vezes, em seu nome. Falaremos sobre esse dilema em breve.
- ❑ Por último, sua função e responsabilidade únicos na formulação de políticas e na legislação dos meios para implementá-las e executá-las, diminui em grande medida se você não faz participar outros em sua criação, desenvolvimento e implementação. Sua obrigação

legal, enquanto representante eleito, isso é, formular políticas públicas, é na verdade uma responsabilidade compartilhada.

David Chrislip e Carl Larson tratam desse dilema em seu livro sobre liderança colaborativa. Afirmam:

Nossa função de cidadãos é eleger representantes para tratar de questões sobre políticas públicas, discutir os méritos de abordagens alternativas e tomar decisões por nós.

As pessoas que elegemos deveriam refletir nossa diversidade e representar nossas perspectivas, interesses e opiniões na elaboração de políticas públicas. Entre outras coisas, esse entendimento de amplas funções das autoridades eleitas e limitadas funções dos cidadãos na formulação de políticas públicas, levou ao fracasso na solução de problemas difíceis de interesse comum. Tanto nossos “representantes” como as instituições governamentais que supervisionam falharam: primeiramente, falharam na solução dos problemas que afetam diretamente as pessoas das comunidades; em segundo lugar, falharam ao não impedir o crescimento da diferença entre ricos e pobres, entre grupos raciais e culturais, e entre os gêneros; e em terceiro lugar, falharam no engajamento dos cidadãos nos problemas da sociedade, embora muitos de nós sejamos tanto parte do problema como parte da solução.⁶²

É uma afirmação sensata e crítica sobre governança representativa e sua habilidade de resolver problemas políticos chave, pelo menos do ponto de vista desses dois autores. Se você ler suas considerações mais cuidadosamente, notará que eles, em grande parte, culpam pelas falhas aos cidadãos de suas comunidades. Tomamos a liberdade de enfatizar o ponto de vista dos autores a respeito de que sua função na formulação de políticas públicas é ampla e a dos cidadãos limitada. Com base nesse pressuposto, o que parece absolutamente lógico, posto que as autoridades eleitas têm essa responsabilidade, é o desafio que tentaremos resolver nesta discussão. Esse ponto vai direto ao cerne da Competência de *Formulação de Políticas*.

O que planejamos expor neste capítulo

Antes de avançarmos, vejamos o que discutiremos no resto deste capítulo. Tentaremos esclarecer os diferentes significados de política ou, mais precisamente, todos os eventos da tomada de decisões que freqüentemente se denominam “políticas”. Após, analisaremos quem formula políticas nos governos locais. É sempre um pouco surpreendente, pois pressupomos implicitamente que apenas os políticos formulam políticas.

62 Chrislip, David D. e Carl E. Larson, *Collaborative Leadership* (São Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1994), Págs. 26-7 26-7.

Como as políticas parecem transbordar por cada rachadura na estrutura da governança local, analisaremos as diferenças entre políticas administrativas, de gestão e de governança. Tentaremos também elucidar um pouco como redigir uma declaração política real e fornecer alguns critérios a considerar ao pôr as políticas no papel.

Colocaremos o conceito de política em um fluxo um tanto quanto lógico de eventos, que começa com as metas e fecha o ciclo com a implementação e avaliação do impacto, e terminaremos a discussão explorando as oportunidades de diálogo sobre política.

Exercício de reflexão

É o momento de fazer uma pausa para refletirmos um pouco sobre o que Chrislip e Larson afirmam. Você concorda ou discorda com a avaliação destes autores, porquê?

.....
.....
.....
.....

Se você concorda, o que pode ser feito a respeito, de seu ponto de vista na qualidade de formulador de políticas eleito, em seu governo local? Se você discorda, deixe de lado seu papel de autoridade eleita e coloque-se no papel de uma mãe solteira de uma comunidade violenta e de baixa renda que, com muita dificuldade, tenta garantir segurança e outras necessidades básicas para sua família, e responda segundo o que você acredita seja o ponto de vista dela.

.....
.....
.....
.....

Visto que a formulação de políticas é uma responsabilidade de liderança compartilhada, as autoridades eleitas devem ser as primeiras em enfrentar o desafio. Sua habilidade para a formulação de políticas é tão boa como suas habilidade de combiná-la com as outras competências desta série, especificamente: uso do poder, habilitação, tomada de decisões, negociação, facilitação e comunicação. A formulação de políticas é também a competência essencial que ajuda você e seus colegas eleitos garantirem os princípios e as práticas da boa governança, que enfatizamos ao longo de todo este material de aprendizado. Princípios como a inclusividade, abertura, transparência, responsabilidade, participação, entre outros, devem estar ancorados em políticas públicas ou terão poucas chances de serem levados a sério pelo sistema de seu governo local ou pelas pessoas das muitas comunidades que você representa. Felizmente, instituições internacionais como UN-Habitat têm feito contribuições significativas para a compreensão desses princípios e de como devem ser implementados no nível local de governança.

O que queremos dizer exatamente com *política*?

Todas as distinções importantes são obscuras.

Kenneth Boulding,
cientista americano do século XX.

Concordamos com Kenneth Boulding, em especial, no que diz respeito à definição de política. As distinções importantes não são claras. Afinal, *política* é uma palavra com muitos significados. Pode ser (a) postura filosófica ou ideológica. (b) plano, expressão de direção a tomar; (c) definição da ação atual; (d) propostas específicas; (e) maneira de anunciar decisões do governo; (f) autorização formal; (g) negociação entre duas ou mais partes; (h) declaração de intenções, ou (f) realidade não intencional e não declarada, nunca tendo sido formalmente decidida por ninguém, incluindo aqueles que consideramos que têm a função de “formulador de políticas”.

Bryson e Crosby reconhecem essa confusão de terminologia em seu livro *Leadership for the Common Good*. “Usamos a palavra política como um termo genérico para políticas, planos, programas, projetos, orçamentos e procedimentos – isso é, para todos os conceitos e atividades usados para resolver problemas.”⁶³

Posteriormente, dão uma definição mais apurada. *Políticas públicas são as decisões, compromissos e ações substantivos levados a cabo por aqueles em posição de autoridade governamental, tal como são interpretados pelas diferentes partes interessadas.*⁶⁴ Em outras palavras, política pública é o que aqueles afetados por ela pensam que é, opinião que pode ser muito diferente da intenção dos políticos. Outros pensam que políticas públicas são as leis ou regulamentações legais votadas pelo corpo eleito, que se incorporam à legislação de seu governo. Esses documentos não são parte integrante da lei orgânica do município, mas são mais do que um simples plano de aumento da taxa do lixo. Há também a impressão ou expectativa de que as políticas resultam de um processo bem deliberado de tomada de decisões feito por corpos políticos, embasado em análises detalhadas de todas as condições que circundam a questão em consideração e das diferentes alternativas disponíveis para melhorá-las. Na verdade, o processo político é muito desorganizado. Às vezes, acontece exatamente como acabamos de descrever. Outras vezes, envolve negociações entre várias partes, por exemplo, nos precedentes das condições para um acordo de empréstimo, financiado por doadores, para uma nova estação de tratamento de água.

Políticas são também feitas ou reafirmadas em períodos orçamentários quando as autoridades eleitas alocam os recursos para o novo ano fiscal. Podem também surgir de situações fortuitas. Por exemplo, o governo local trabalha com um orçamento muito apertado e não faz a manutenção preventiva e rotineira dos equipamentos e de outros bens materiais. Após alguns anos

63 Bryson, John M. e Barbara C. Crosby, *Leadership for the Common Good*, (São Francisco, Jossey-Bass Publishing, 1992), Pág.57.

64 Bryson e Crosby, Pág.63.

ignorando essa responsabilidade, o alto escalão decide não incluí-la nas futuras verbas orçamentárias. Dessa forma, o corpo eleito adotou uma política de não manutenção à revelia.

Desse modo, o potencial para que sua influência, assim como seu legado, enquanto formulador de política, perdue pode ser muito diminuído. Queremos ajudá-lo a apreender como fugir desse dilema das políticas serem tudo ou nada. Embora as políticas representem sua mais poderosa alavanca no exercício da liderança eleita, você precisa usá-la bem para ter sucesso.

Sintetizando, políticas demonstram intenção, declaram posições em relação a questões difíceis, descrevem medidas necessárias, anunciam decisões, esclarecem relacionamentos, e muito mais. Políticas são úteis e necessárias para garantir a boa governança.

Quem formula políticas?

Na verdade, as políticas são formuladas por todas as organizações, sejam públicas, privadas, não-governamentais ou mistas. Todos os níveis de governo formulam políticas e freqüentemente suas políticas são contraditórias. Portanto, quando os governos locais formulam políticas, precisam estar cientes de que outros níveis de governo, ou governos do mesmo nível, estão também formulando políticas que podem não ser compatíveis.

Às vezes, as políticas são formuladas por “burocratas dos níveis inferiores no escalão da administração”, tais como fiscais, guardas de trânsito, etc., quem, através de ações ou omissões, definem a política de um serviço ou programa específico. Os corpos eleitos locais podem aprovar uma “política” definindo um nível específico de serviço para ser prestado à comunidade, que nunca é implementada da maneira esperada. Nesse caso, quem realmente formula a política? Como você pode perceber, o processo de formulação de políticas pode ser um pouco complicado e nem sempre fica sob o controle dos que supostamente que têm a função da “formulação de política” Isso levanta um ponto interessante. Se uma política não é implementada como esperado, é uma política?

Você, enquanto autoridade eleita, é o formulador de políticas de sua comunidade. E espera-se que o alto escalão e os funcionários de seu governo local as implemente. Poucos duvidariam desse clichê. Todavia, parece que as políticas, mesmo que informais, são freqüentemente elaboradas por uma variedade de indivíduos, grupos ou circunstâncias alheios às deliberações do conselho. Embora seja muito desestimulante perceber que a base de seu poder e autoridade é desgastada por uma miríade de outras forças, alguns especialistas dizem que somos nosso pior inimigo, quando se trata de formular políticas que façam diferença.

Por exemplo, o alto escalão do governo local nem sempre implementa suas políticas da maneira que você espera. “Reescrevem”, na verdade, sua po-

lítica através de suas ações ou omissões em contrário. Pode haver uma variedade de razões para esses tipos de desarticulação política. Talvez seu alto escalão possa não ter simpatia pelas políticas, pois sente que não teve oportunidade de oferecer sua contribuição antes que fossem aprovadas.

Talvez não disponha do conhecimento e habilidade para implementá-las, mas reluta em reconhecer que esse é o problema. Ou mais importante ainda, pode não ter os recursos para levar adiante suas políticas. Os administradores públicos, às vezes, recebem ordens, mas não os recursos necessários para cumpri-las.

Ainda, por vezes a comunidade não valora seus esforços de formulação de políticas. Alguns sentem que foram “surpreendidos” por não terem sido consultados. Outros acham que você formulou suas políticas para atender interesses especiais, ou seja, não para atender os interesses deles. A política é ótima, mas muito avançada para seu tempo. Ou incorpora tantos valores conflitantes, que a discórdia é inevitável se a política for implementada.

A liderança no âmbito político pode ser uma das funções mais difíceis e desafiadoras que você, enquanto autoridade eleita, deve desenvolver. Pode ser necessário que você tome uma posição impopular entre muitos de seus constituintes ou oposta aos desejos de muitos de seus colegas eleitos. Você deve estar lembrado de como era difícil no começo, e ainda é em muitas comunidades, reconhecer o problema da AIDS, e recomendar políticas que poderiam conter a propagação dessa terrível doença. Além disso, pode ser evidente que uma antiga tradição na comunidade, como desestimular a educação técnica das meninas, está dificultando o desenvolvimento econômico. As autoridades eleitas antecessoras não tiveram coragem para encarar esse desafio, que acabou em suas mãos. Como Albert Einstein nos lembraria, *“Os problemas importantes que enfrentamos não podem ser resolvidos no mesmo nível de pensamento em que estávamos quando os criamos.”*

Envolver outros em suas responsabilidades de formulação de políticas

Já falamos um pouco sobre o lado negativo de outros, de seu governo local e sua comunidade, que às vezes elaboram políticas, freqüentemente em seu nome e sem seu envolvimento, e como tudo isso pode ser frustrante. Agora gostaríamos de falar a respeito da importância de envolver outros em suas iniciativas de formulação de políticas. Talvez a melhor maneira para fazê-lo seja contando uma história. A propósito, inserimos o termo política onde achamos que era necessária ou implícita para que esse conjunto complexo de atividades alcançassem sua meta.⁶⁵

65 Tomado de uma coleção de casos preparados pela IULA, Governos Locais Trabalhando para a Igualdade de Gênero. (Haia. IULA, 2001), p13.

A prefeitura de Quito, no Equador, fundou um centro de atenção integral à mulher (*política?*). Foi uma ação conjunta com várias ONGs e instituições (*política?*). Seu objetivo era dar assistência a mulheres pobres, especialmente àquelas com problemas sociais, tais como família desestruturada e violência doméstica (*política?*). Foi possível conseguir investimento da Comissão Europeia para criar o centro (*política?*).

Incluía uma delegacia especial para ajudar mulheres e meninas vítimas de agressão e fornecer ajuda legal para aquelas que não tinham acesso ao sistema judicial (*política?*). Havia outros serviços, incluindo uma creche (*política?*), serviços médicos (*política?*), terapia para dependentes (*política?*), e treinamento para ajudar as mulheres a formar suas próprias organizações (*política?*).

O centro vem sendo muito ativo no que diz respeito ao trabalho de influenciar e conscientizar sobre questões de equidade e igualdade de gênero (*política?*). E, a Câmara Municipal usou essa experiência para desenvolver uma nova política municipal de gênero. Sem dúvida, isso é uma política!

Mesmo que não saibamos com certeza, suspeitamos que a criação desse centro de assistência à mulher chamado Las Tres Manuelas exigiu, de fato ou princípio, intencionalmente ou não, formalmente ou não, inúmeras decisões políticas. Algumas eram provavelmente políticas administrativas, outras de gestão e finalmente aquelas que acreditamos eram políticas de governança. Em alguns instantes examinaremos o que são esses diferentes tipos de políticas. Entretanto, antes disto vamos analisar um importante problema e preocupação, que perpassam todas as políticas relacionadas às questões de gênero.

*Quando um ajuda o outro,
ambos nos fortalecemos.*

Provérbio equatoriano

Gênero e processo de formulação de políticas

Talvez este seja o melhor momento, em esta série, para abordarmos em profundidade as questões de gênero e liderança eleita. Afinal, a competência de formulação de política é a que se usa para criar nova legislação, estabelecer novos programas e dar suporte de gestão e pessoal a todas as iniciativas de boa governança, incluindo aquelas que lidam com equidade e igualdade de gênero. Uma das melhores fontes de informação e esclarecimento a respeito de questões de equidade e igualdade de gênero, relacionada ao processo de formulação de políticas, provém do Canadá, da organização Condição Feminina no Canadá, da Direção de Análise e Desenvolvimento de Políticas, sediada

em Ottawa. O site em Internet deles é: www.swc-cfc.gc.ca. Muito do que você lerá em breve foi compilado desse sítio e de um documento chamado *Análise de questões de Gênero: Guia para a Formulação de Políticas* (edição revisada de 1998). Confira!

O ofício de elaborar declarações de políticos eficientes e defensáveis depende, em grande parte, das boas definições dos componentes-chave de muitas políticas, especialmente quando lidamos com questões de gênero. Por exemplo, a Condição Feminina no Canadá (SWC) define alguns dos termos que necessitamos para essa discussão da seguinte forma:

- ❑ Gênero é o conjunto de características culturalmente específicas, que identifica o comportamento social das mulheres e homens e seu relacionamento. Como se trata de um termo relacional, gênero deve incluir mulheres e homens. Gênero é uma ferramenta analítica para compreender os processos sociais, e central para a elaboração de muitas políticas públicas.
- ❑ Equidade de gênero é o processo de ser justo com homens e mulheres. Para assegurar a equidade, medidas devem ser freqüentemente adotadas para compensar as desvantagens históricas e sociais que evitam que mulheres e homens tenham as mesmas oportunidades. A equidade leva à igualdade.
- ❑ Igualdade de gênero significa que mulheres e homens desfrutem do mesmo status; que têm aptidões iguais para a realização plena de seus direitos humanos e o mesmo potencial para contribuir com todos os tipos de desenvolvimento e beneficiar-se dos resultados.

Como a SWC nos lembra, igualdade de gênero é quando a sociedade valoriza igualmente as similaridades e diferenças entre mulheres e homens e os diferentes papéis que desempenham.

Esses conceitos são particularmente úteis para os corpos de governo e administradores públicos engajados na formulação de políticas. Para ajudar a incorporar uma perspectiva de gênero na formulação de política, a SWC desenvolveu um processo de análise de gênero. A análise avalia o impacto diferencial de políticas, programas e legislação propostos e existentes, a respeito de homens e mulheres. Desse modo, desafia o pressuposto de que todos são afetados igualmente pelas ações implementadas pelos governos locais, com base na decisão de políticas de seus corpos de governo.

Elizabeth Carriere, no livro *Seeing is Believing: Educating Through a Gender Lens* (1995), afirma:

A análise de gênero foca não somente as conseqüências, mas os conceitos, argumentos e linguagem usados para justificar as políticas. A maneira como as necessidades são interpretadas e discutidas é intrínseca ao desenvolvimento das políticas... a análise de gênero deveria centrar-se em se o "debate" das políticas desafia ou reforça as existentes estruturas de poder baseadas no gênero.

Exercício de reflexão

Tente lembrar um “debate” político em que seu corpo de governo tenha se envolvido recentemente, como parte da formulação de uma nova política ou programa de seu governo local. As discussões que aconteceram entre você e seus colegas eleitos, com o alto escalão administrativo aconselhando-os sobre a política ou programa, desafiaram as relações de poder existentes no que se refere às questões de gênero, ou elas simplesmente as reforçaram?

.....
.....
.....
.....

Reverendo essa experiência, o que você deveria ter feito nesse momento para mudar a dinâmica do “debate” daquela política ou programa, para lidar com as questões de gênero?

.....
.....
.....
.....

A análise de gênero deveria ser um fio condutor que perpassa, do começo ao fim, todo o processo de formulação de políticas. Enxergá-lo de outra maneira é relegá-lo à condição de “post-it”, isso é, o pequeno papel de recados colado na capa de seu relatório de atividades onde se lê PENSAR SOBRE GÊNERO!

Quase sempre, o problema da formulação de políticas e igualdade de gênero são as pessoas no comando da organização. Eles nem sempre praticam o que pregam.

Birgitta Hedman, administradora sueca

De que tipo de políticas estamos falando?

Embora o conceito do que são políticas públicas parece significar muitas coisas para muitas pessoas, e políticas podem ser elaboradas por muitos outros, além dos que têm, por lei, a função e responsabilidade de formulá-las, essas não são as razões essenciais pelas quais as iniciativas de formulação de políticas públicas, nos governos locais, são freqüentemente tão desanimadoras. Muito freqüentemente, você, enquanto autoridade eleita, fica preso aos tipos incorretos de formulação de políticas. Muitas autoridades eleitas centram-se

na formulação de políticas administrativas e gerenciais em detrimento da formulação de políticas de governança. Vejamos se podemos esclarecer um pouco esse dilema, analisando os diferentes tipos de políticas. Há políticas administrativas, políticas gerenciais e políticas de governança.

As políticas administrativas são geralmente procedimentos que foram estabelecidos para executar uma função específica dentro da organização. Por exemplo, os procedimentos de pessoal, na maioria das organizações, definiriam os benefícios extras, procedimentos de contratação e outros procedimentos de operação padrão, que tenham sido desenvolvidos pelo alto escalão administrativo ou pelos funcionários, dependendo do tamanho da organização. Podem ou não ser aprovados pelo corpo eleito dependendo da função.

Em uma série para o Gerenciamento Financeiro dos Governos Locais desenvolvida na Eslováquia, o manual sobre Formulação de Políticas Financeiras identifica mais de quarenta políticas, que deveriam ser adotadas para assegurar um gerenciamento eficiente e eficaz dos recursos fiscais. Algumas são muito simples, isso é, o Governo Local publicará um relatório financeiro anual que forneça informação completa. Outras são mais como diretrizes. Por exemplo, O governo local enfatizará mais as taxas de uso para financiar os custos dos serviços municipais. Mesmo que muitas das políticas propostas no manual não exijam aprovação do conselho legislativo do governo local, os autores do manual recomendam que todas as “políticas” sejam apresentadas para o corpo de governo para sua adoção. A propósito, essas curtas declarações são declarações políticas. Embora não precisem ser longas nem usar uma linguagem legal, nem ser complicadas, requerem documentação de apoio que explique como serão implementadas.

Os governos locais estabelecem, quase sempre, uma grande quantidade de procedimentos, diretrizes e o que normalmente é chamado de políticas para administrar funções e obrigações internas. Muitos deles raramente vão além de memorandos internos que explicam claramente os procedimentos a serem seguidos. Alguns até conseguem perpetuar-se pela tradição. “Sempre fizemos isso dessa maneira.” As autoridades eleitas seriam imprudentes, dadas suas limitações de tempo, em se envolver na criação dessas versões menores de políticas públicas. Entretanto, têm uma função a desempenhar na determinação dos valores e padrões que definem a qualidade das operações diárias da organização Além disso, são responsáveis por assegurar que seus administradores desenvolvam e coloquem em ação esse tipo “processual” de políticas.

As políticas gerenciais são mais parecidas com material de que trata o corpo de governo. Tipicamente, incluem a preparação do orçamento anual e de investimento, as relações de trabalho com empreiteiros e outros parceiros de trabalho externos, e as interações com uma variedade de instituições comunitárias. John Carver, em seu livro *Boards that Make a Difference*, sugere que membros do conselho do governo às vezes são levados a estabelecer uma relação de superequipe com os gerentes, a respeito das questões de gestão, quando deveriam dedicar-se às tarefas nobres da formulação de políticas. Uma das razões pelas quais isso acontece é que os membros do conselho político geralmente “orgulham-se” de ser tomadores de decisão e solucionadores

de problemas, avaliam sua performance por meio dessas decisões e soluções, “não pela clareza das políticas que levaram até estas decisões e soluções.”⁶⁶

Para ilustrar esse deslocamento de energia e responsabilidade do governo, Carver descreve o que tipicamente acontece quando a secretaria municipal da fazenda apresenta ao conselho do governo a proposta de orçamento do governo local.

Orçamentos são adotados com atenção exaustiva nos detalhes, mas somente com uma revisão superficial das mais importantes políticas inerentes ao quadro de números. Por exemplo, orçamentos dizem muito, mesmo que não seja verbalizado, a respeito de políticas, com relação aos riscos fiscais, conservadorismo nas projeções de receita e partição de recursos entre intenções competitivas.

Os orçamentos são freqüentemente citados como a declaração de política mais importante. E, devem ser, mas são políticas muito mal concebidas. As políticas representadas estão tão bem escondidas sob os números, que poucos conselhos submetem esses números a um debate rigoroso sobre as políticas subjacentes. No máximo, os números seduzem os membros do conselho do governo com uma vasta gama de detalhes interessantes, mas de pouca importância.⁶⁷

Parece familiar? Qualquer um de nós que já tenha estado em uma das pontas da administração de políticas da governança local reconhecerá esse dilema.

Políticas de governança, conduzidas por corpos de governo eleitos que assumem um papel mais ativo na formulação de políticas, são os tipos de políticas que Carver acredita que deveriam ser formulados pelas autoridades eleitas. Carver também acredita que um conselho de governo pode exercer muito mais controle sobre o que é importante na organização e correr menos risco de se perder nos detalhes administrativos, caso focassem mais a formulação de políticas de governança. Afirma que os conselhos políticos necessitam ser mais proativos na promoção de políticas focadas em metas de longo prazo. Como analisaremos posteriormente, há uma conexão direta entre atividades de planejamento estratégico e formulação de políticas de governança. Mas primeiramente, consideremos esta impressionante demonstração de formulação de políticas proativa.

Os conselhos municipais da região metropolitana de Durban, na África do Sul, demonstraram através de suas ações os tipos de decisões políticas defendidos por Carver. Com o advento do governo democrático, em 1994, a nova constituição da África do Sul determinava que os governos locais promovessem o desenvolvimento econômico local, desafiando-os a adotarem políticas para o benefício dos pobres que enfatizassem a consulta e a participação. Dois anos mais tarde, após as eleições municipais, os conselhos locais da área metropolitana de Durban, iniciaram um processo sustentado de de-

⁶⁶ Carver, John, *Boards that Make a Difference*, (São Francisco, Califórnia. Jossey-Bass Publishers, 1990),

⁶⁷ Carver, Pág.32:

envolvimento de políticas que promoveriam o desenvolvimento do setor informal de toda a região.

Tendo essa visão muito clara em mente, realizaram pesquisas sobre o setor informal para compreender melhor suas características e necessidades. Trabalhando com participantes do setor informal, desenvolveram políticas para a regulamentação e suporte do comércio ambulante. Um diferencial dessa abordagem da consulta foi a ênfase colocada na interdependência das economias formal e informal de Durban. Os ambulantes foram considerados parte essencial da vida urbana e da economia da região, e não um impedimento ao desenvolvimento, como é normalmente o caso.

O processo de inclusivo de consulta foi planejado e implementado, de modo a envolver uma variada combinação de partes interessadas nas áreas de impacto. As partes interessadas incluíam associações de comércio formal e informal, autoridades eleitas dos municípios-alvo, autoridades governamentais de diferentes escalões do governo, sindicatos, grupos civis, e fóruns destinados a alcançar os grupos, menos articulados e mais periféricos, de homens e mulheres que trabalhavam no setor informal. Essas consultas resultaram na elaboração de distintas iniciativas de políticas necessárias para apoiar uma variedade de empreendimentos que se concentrariam no desenvolvimento do setor informal da economia metropolitana.

Por exemplo, estabeleceram-se políticas para:

- Simplificar os custos de registro dos ambulantes e dos que trabalham em casa, e dar incentivos para que se registrem.
- Incluir, nas comissões de planejamento e políticas, representantes das associações de comerciantes do setor informal, tais como o Sindicato das Trabalhadoras Autônomas.
- Fornecer suporte contínuo às organizações comerciais, isso é, locais de reunião, assessoria jurídica e serviços de secretariado, usando bens municipais quando necessário.
- Desenvolver um sistema de informações que mantenha ligadas as partes participantes.
- Promover a colaboração entre os governos locais e os ambulantes para melhorar a imagem da economia informal.⁶⁸

Esse estudo de caso notável demonstra que o poder da formulação de políticas da liderança eleita baseado em uma visão, em um rigoroso campo de pesquisa, em extensa consulta e envolvimento, e em uma condução constante em direção à implementação, é bem sucedido.

Aqueles que esperam colher os louros da democracia devem sofrer o cansaço de suportá-la.

Thomas Paine, autor e político americano do século XVIII, nascido na Grã-Bretanha.

⁶⁸ Baseado no estudo de caso de Jeremy Grest, *The Informal Economy Policy Framework in Durban*, publicado em *Sustainable Urbanisation: Bridging the Green and Brown Agendas*, (Londres, Unidade de Planejamento do Desenvolvimento, University College de Londres, 2002), Págs.144-5.

Como elaborar uma declaração de políticas

A formulação de políticas não é uma ciência exata. Não podemos resistir a tentação de lançar mão de uma metáfora muito batida, “Não precisa ser nenhum gênio”, mas francamente, na formulação de políticas da maioria dos governos locais do mundo, pareceria que não é preciso sequer saber somar. Para apoiar essa insinuação impertinente, recorreremos a nossa brilhante testemunha, John Carver. Carver é alguém que despendeu grande parte de sua carreira profissional analisando as responsabilidades coletivas dos membros do conselho de governo de todos os tipos de instituições. Ele diz:

As definições operacionais atuais de política impedem governar através de políticas. Qualquer tipo de medida tomada pelo conselho (corpo de governo) recebe freqüentemente o título legitimador de política. A imprecisão da definição é um forte sinal de que toda a área relacionada com as políticas não foi levada a sério. Conseqüentemente, a reivindicação de ser um corpo de formulação de políticas é normalmente mal interpretada por “política”, que é material de alto escalão com um amplo componente de especificações de implementação, somente abençoado pelo corpo de governo.⁶⁹

Continua, para relatar uma experiência na qual analisa a história política e a compilação de políticas decretadas por uma grande organização pública nos Estados Unidos. “Os documentos eram bem volumosos. Muitas das políticas já tinham sido há muito esquecidas, mas ainda estavam nos livros.” Essas políticas, pergunta retoricamente, claro, foram realmente úteis para a organização? “Com todo o glamour retórico atribuído às políticas do conselho”, responde a si mesmo, “acabaram transformando-se em uma compilação impotente, contraditória e demasiado importante para ser atualizada.”

Um dos autores, que exerceu o cargo de diretor de serviços públicos por alguns anos, lembra-se de tentar aplicar as leis propostas por mais de 1600 autoridades eleitas e aprovadas por diferentes corpos de governo ao longo de muitas décadas. Esses documentos de políticas, chamados leis municipais, nunca tinham sido codificados, racionalizados ou depurados de suas inconsistências e de sua defasagem em relação ao tempo. O alto escalão do governo municipal, por exemplo, eram teoricamente responsáveis por impor lei que regulava as vacas desgarradas que perambulavam no centro do distrito comercial.

Apesar do pessimismo de Carver e da experiência dos autores na tentativa de gerenciar políticas, que fluem das câmaras legislativas como água ou vinho de boa qualidade, dependendo de qual lado da enchente você está, há alguns sinais de esperança. Os documentos de políticas são importantes; declaram as posições da governança a respeito de questões importantes, e fornecem um conjunto de diretrizes para aqueles que devem colocá-las em prá-

69 Baseado no estudo de caso de Jeremy Grest, *The Informal Economy Policy Framework in Durban*, publicado em *Sustainable Urbanisation: Bridging the Green and Brown Agendas*, (Londres, Unidade de Planejamento do Desenvolvimento, University College de Londres, 2002), Págs.144-5

tica. Há mais notícias boas: podem ser também curtos e simples. Uma vez mais, lançamos mão das afirmações de John Carver, que contribuiu como ninguém para ajudar os corpos eleitos a se diferenciarem pela qualidade de sua atuação. As políticas deveriam ser

- ❑ **Explícitas e documentadas:** Essa é a única maneira de que os outros conheçam os objetivos da política. Isso significa “colocar seus valores sobre a mesa, expor as diferenças e confrontá-las abertamente”. Abertura e responsabilidade são os princípios que entram em cena com o fato de ser explícito.
- ❑ **Atuais:** Políticas atuais são as únicas que funcionam, o que significa que o acervo de políticas do governo deve ser gerenciado por meio de revisões anuais e sessões de depuração para eliminar políticas ultrapassadas e contraditórias.
- ❑ **Literais:** Em outras palavras, elas devem significar o que dizem. Carver argumenta que “Governar é um trabalho verbal; se a palavra de um corpo de governo tem pouca integridade, a governança não pode ser excelente.”
- ❑ **Disponíveis:** Mantenha-as em um só lugar e facilite seu acesso a todos os que precisem consultá-las.
- ❑ **Breves:** Embora muitos fiquem impressionados com a complexidade e a linguagem legal, que serve apenas para impressionar outros advogados, os corpos de governo “precisam procurar a poderosa elegância da simplicidade”.
- ❑ **Abrangentes:** Políticas devem apoiar a totalidade da governança desejada pelos corpos de governo. Isso parece contraditório em relação ao critério “breve”, mas Carver não vê nenhum conflito inerente. Ele aconselha começar com questões mais amplas, tais como equidade e igualdade de gênero, antes de lidar com problemas subordinados, que devem estar implícito nas posições políticas mais amplas.⁷⁰

Para demonstrar esses critérios em ação, lançamos mão do Manual de Política Financeira produzido pela Eslováquia para ser usado por seus governos locais.

- ❑ *O governo local desenvolverá um plano plurianual para melhorar o capital, irá atualizá-lo anualmente e realizará todas as melhorias de capital de acordo com o plano.*⁷¹

Sob o sistema centralizado de governança que prevaleceu na Eslováquia por muitas décadas antes da reforma, se usavam políticas não documentadas para apresentar o orçamento local sem fazer distinção entre despesas de capital e operacionais. Com a introdução da autogovernança e a responsabilidade fiscal locais, o processo de gestão dos recursos fiscais mudou drasticamente. Estabelecer orçamentos de capital era uma grande mudança política para os governos locais do país. A declaração de políticas acima parece cumprir com os critérios de Carver.

70 Carver, Pág.41.

71 Carver, Págs. 42-4.

Exercício de reflexão

Você percorreu em cada discussão de competência a idéia de como os princípios da boa governança fornecem uma plataforma para usar as várias competências e como em troca estas podem servir para a promoção destes princípios. Fica muito claro, a partir de nossa discussão da competência de formulação de políticas, que estas podem ter um papel vital na implementação de cada princípio de boa governança dentro de seu governo local. Portanto, gostaríamos que você refletisse sobre como você pode utilizar a formulação de políticas para promover cada um dos princípios da boa governança.

Depois de cada um destes princípios, descreva a ação política que seu corpo de eleitos tomou ou poderia tomar englobando esse princípio. Seja o mais específico possível em relação ao foco da política, o grupo-alvo que envolveria e os resultados esperados, isso é, perguntas como, o que, quem e porquê. Por exemplo, você deve dizer: Desenvolveremos políticas para fornecer treinamento e aconselhamento para mulheres sem-teto como o objetivo de torná-las mais qualificadas para encontrar oportunidades de emprego sustentáveis, como um exemplo do princípio de inclusividade.

1. Promover e estimular a participação:

.....
.....
.....
.....

2. Demonstrar respeito e apoio ao Estado de direito:

.....
.....
.....
.....

3. Aumentar a transparência na formulação de decisão das lideranças eleitas:

.....
.....
.....
.....

3. Aumentar a transparência na formulação de decisão das lideranças eleitas:

.....
.....
.....
.....

5. Ser mais responsável na implementação das políticas:

.....
.....
.....
.....

6. Promover a equidade e inclusividade no desenvolvimento de políticas:

.....
.....
.....
.....

7. Assegurar que os princípios de eficácia e eficiência sejam incorporados no desenvolvimento e prestação de todos os serviços e programas do governo local:

.....
.....
.....
.....

É uma tarefa de reflexão difícil e demonstra o desafio para incorporar esses princípios de governança em suas responsabilidades de formulação de políticas. Entretanto, se esses princípios não puderem ser refletidos em suas funções e responsabilidades de formular políticas, enquanto autoridade eleita, será difícil moldar os comportamentos que você espera do alto escalão e dos funcionários de seu governo local.

Criatividade é a capacidade de ver conexões onde não há nenhuma.

Thomas Disch

Metas>Políticas>Estratégias>Implementação

Alguma vez você se confundiu sobre as diferenças entre os termos metas, políticas e estratégias? Implementação está muito claro; é quando realizamos algo. Porém, os outros três termos parece que se sobrepõem e, em alguns momentos, que são usados de maneira intercambiável. Como todos se relacionam de alguma maneira à formulação de política, pode ser útil analisarmos como se inter-relacionam.

Suas funções, enquanto formulador de políticas, dão a você a oportunidade de forjar o futuro de sua comunidade e assegurar que os programas e serviços importantes para seus cidadãos tenham prioridade em relação a outros. As políticas são importantes porque trazem seu governo “a público” em relação às questões mais importantes enfrentadas pela comunidade. Como já dissemos, as políticas são freqüentemente descritas como “declarações de intenção”. Porém, intenções nem sempre se transformam em ações e consequências. No que diz respeito ao processo de formulação de políticas, você deveria se preocupar com direção e resultados. A direção deveria anteceder as políticas e os resultados, seguir à implementação. Por outro lado, uma política pode também ser encarada como um resultado. Como você pode notar, todos esses termos podem tornar-se muito confusos. Precisamos de uma estratégia para esclarecer tudo isso. Pode até nos ajudar a transformá-la em nossa *meta* imediata.

Metas são declarações que descrevem as condições futuras desejadas, merecedoras do esforço e compromisso da comunidade. Metas

1. Refletem objetivos básicos de uma comunidade;
2. Focam os resultados, e não apenas a execução das tarefas ou a conclusão de atividades; e
3. Requerem um grande compromisso de recursos humanos e materiais para assegurar sua realização.

As políticas, como afirmamos anteriormente, são posições formais assumidas pelo corpo de governo para apoiar a implementação das metas. São também declarações de intenção; declaram o que seu governo local pretende realizar. Em esse contexto, não são conseqüências aleatórias de um comportamento ocasional. São ações bem analisadas por aqueles que têm a responsabilidade de tomar decisões que produzirão os resultados previstos. As políticas tornam as metas legais e sancionam os cursos de ação do governo. Levam ao desenvolvimento de estratégias para levar adiante as metas.

As estratégias são os meios utilizados para a consecução das metas e a implementação das políticas. As estratégias devem abranger um amplo leque de alternativas conseguir implementar programas e projetos. As estratégias são as peças “como fazer” do quebra-cabeça.

Uma estratégia é usar uma fonte, distinta das organizações do governo local, para levar à prática as metas e políticas públicas.

Implementação é o termo abrangente usado para descrever as medidas tomadas para levar à prática as metas, políticas e estratégias. Implementação implica a realização de algo tangível. Podemos ver concretamente a maioria das implementações assim que estas acontecem.

Não deveríamos ficar muito presos a tentativas de precisão, no que diz respeito à significação desses termos, pois podem obviamente estar sujeitos a interpretação. O importante é a seqüência de eventos e onde a formulação de políticas se enquadra nessa seqüência. Primeiro, há uma conscientização a respeito do que dever ser feito ou uma visão do que pode ser feito para melhorar sua comunidade. No caso de você não ter lido ainda o capítulo *Tomada de decisões*, você encontrará ali a definição de *conscientização* e *visão*.

Essa responsabilidade não recai totalmente sobre seus ombros em sua qualidade de autoridade eleita. Você pode esperar que o alto escalão e os funcionários de seu governo local estejam completamente conscientes e olhando para o futuro. Você pode também contar com que muitos de seus constituintes irão compartilhá-las com você suas visões, e alertá-lo dos problemas que existem em sua comunidade. Entretanto, espera-se que você e seus colegas eleitos assumam a liderança. A partir da conscientização e da visão, surge o desejo e o compromisso de afirmar sua posição, enquanto corpo de governo, e o que planejam fazer a respeito.

Essas declarações de posição são geralmente chamadas metas e políticas, apesar de haver uma tendência da parte dos corpos de governo em evitar a documentação dessas posições. Mesmo que estas posições não declaradas tornem fácil para você mudar de idéia, criam confusão para o alto escalão do governo local encarregado de trabalhar para a consecução de suas metas e políticas e mantém os cidadãos no escuro no que diz respeito a suas intenções.

O que expusemos é algo que muitos caracterizariam como uma abordagem que possibilita a resolução de um problema público. O corpo de governo

adotou uma política e uma estratégia que “habilitará” seus cidadãos para desenvolverem suas próprias fontes de água através, maiormente, de suas próprias iniciativas.

Exemplo

Vamos supor que você, enquanto autoridade eleita, representa um distrito rural.

- ❑ Em este momento, apenas trinta por cento dos residentes do distrito tem um acesso conveniente ao fornecimento de água potável. Isso é um **problema**.
- ❑ Ao tratar do problema, seu corpo de governo decidiu ou estabeleceu a **meta** de que noventa e cinco por cento de todos os cidadãos do distrito deveriam ter fornecimento de água potável em um raio de um quilômetro de suas residências em um prazo de cinco anos.
- ❑ Visto que seu distrito não tem fundos disponíveis para construir todas as instalações necessárias para cumprir com essa meta ambiciosa, adotaram uma legislação ou uma **política**, que especifica em detalhes o papel que o governo local desempenhará para ajudar os cidadãos a desenvolverem suas próprias fontes de água potável. Essa legislação estabelece também que se imporão penalidades se, após a expiração de alguns prazos, os cidadãos não estiverem usando fontes de água potável nas áreas designadas como zonas de água segura.
- ❑ Seu corpo eleito e seus representantes também detalharam o que planejam realizar ou uma **estratégia** para assistir os cidadãos na implementação dessa política. O governo local assistirá na instalação dos comitês de usuários em cada bairro; fornecerá treinamento; alocará fontes de empréstimos de longo prazo para o desenvolvimento das fontes de água localizadas; e prestarão serviços de inspeção durante e depois da construção das instalações para garantir que cumpram certos padrões.
- ❑ Assim que os cidadãos começaram a estabelecer seus comitês, começou a implementação da estratégia.

Repetindo, *estabelecer metas* é o processo de decidir a direção que sua comunidade tomará no futuro para atender suas necessidades e concretizar sua visão do futuro. *Políticas* são as posições oficiais exigidas para colocar as metas em andamento. *Ser estratégico* é decidir como você porá em prática esses planos para alcançar os resultados estabelecidos em sua declaração de metas e posições de políticas. *Implementação* é a evidência de que algo concreto está acontecendo para levar adiante suas metas, políticas e estratégias. Há um antigo provérbio chinês que diz que *é difícil satisfazer o apetite de uma pessoa mostrando quadros de bolos*. Traçar metas, políticas e estratégias é pintar quadros. Somente quando são implementadas tornam-se reais.

Exercício de reflexão

Pense em um programa ou novo serviço, em cuja implementação você, na qualidade de autoridade eleita, desempenhe uma função. Descreva-o resumidamente no espaço abaixo.

.....
.....
.....

Qual foi o evento inicial que levou a sua realização? Foi a conscientização de um problema ou uma visão que você ou outros tiveram? Registre todas as informações possíveis sobre isso e responda as perguntas seguintes para aumentar sua compreensão do processo político que aconteceu.

.....
.....
.....

Quais metas ou objetivos tinha em mente o corpo de governo, naquele momento, para resolver o problema ou aproveitar a oportunidade de prestar um novo serviço ou começar um novo programa?

.....
.....
.....

Quais políticas adotou seu corpo de governo para apoiar o novo empreendimento?

.....
.....
.....

Se for o caso, quais políticas administrativas ou gerenciais foram adotadas para apoiar e sustentar o novo empreendimento? Essas políticas podem ter sido adotadas por razões operacionais, o que provavelmente significa que não foi necessário que o corpo eleito determinara políticas a respeito.

.....
.....
.....

A implementação do novo empreendimento foi bem sucedida? Em caso afirmativo, que importância teve o processo prévio de planejamento e formulação de políticas? Em caso negativo, porquê? Concentre-se nas lacunas do planejamento e formulação de políticas que podem ter contribuído para que não se atingisse o sucesso antecipado.

.....
.....
.....

*A não ser que seja transformada em conduta,
a convicção não tem valor.*

Thomas Carlyle, ensaísta escocês do século XIX.

Oportunidades do diálogo sobre políticas

Há muitas maneiras de realizar um diálogo sobre políticas. Algumas serão ditadas pela lei, tais como a obrigação de realizar audiências públicas a respeito de nova legislação. Outras dependerão de sua disposição para expor suas idéias ao escrutínio público, e em compartilhar responsabilidades ou oportunidades para definir o futuro da comunidade. Apresentamos apenas algumas das maneiras em que seus congêneres de outras partes do mundo estão encarando esses desafios de suas funções. Estão organizadas em ordem crescente da quantidade de escrutínio público que recebem as diferentes opções de formulação de políticas antes de serem formalmente adotadas ou acordadas pela liderança eleita.

Baixo escrutínio público



- Abordagem de políticas institucionais
- Recomendações do corpo de governo e do alto escalão do governo
- Interações entre as autoridades eleitas e o alto escalão do governo
- Diálogos intergovernamentais
- Discussões entre o corpo de governo e a comunidade
- Iniciativas da comunidade



Alto escrutínio público

Abordagem políticas institucionais. Alguns corpos de governo de grandes cidades adotaram a abordagem de planejamento estratégico corporativo, baseado em uma unidade de planejamento profissional, que fornece informações e análises a respeito de um amplo leque de questões e problemas públicos. Essa abordagem foi desacreditada nos últimos anos devido a sua tendência a uma “falta de proximidade” com o que realmente está acontecendo na comunidade. Essas unidades têm uma tendência a depender muito de dados quantitativos e abordagens racionais para formular opções de políticas. Talvez não neguem os processos políticos de negociação e diálogo, mas não os incluem necessariamente como fontes legítimas de informações na tomada de decisões de longo prazo. O planejamento estratégico e a formulação de políticas de boa governança funcionam muito mal quando estão amplamente baseados na tomada de decisões analítica. Para serem bem sucedidos, esses esforços devem também levar em consideração a enorme in-

fluência que a liderança da instituição, a estrutura de poder e as dinâmicas organizacionais exercem tanto nas decisões quanto em sua implementação.

Recomendações do corpo de governo e do alto escalão do governo. Provavelmente, a abordagem mais comum de formulação de políticas é basear-se na equipe profissional do governo local para fazer recomendações que serão submetidas a sua consideração. Essas recomendações estão geralmente ligadas a mudanças programáticas que eles querem realizar ou a propostas de alocação de verbas que podem ter implicações políticas. Embora essa abordagem propicie aos corpos de governo uma perspectiva profissional, geralmente, ignora questões mais amplas da comunidade e da “agenda de política externa” do conselho, o que significa sua interação com as entidades públicas vizinhas, que compartilham os problemas e oportunidades que ultrapassam as fronteiras jurisdicionais.

Interações entre as autoridades eleitas e o alto escalão do governo. Está se tornando mais comum que os corpos eleitos dediquem alguns dias do ano, ininterruptos, a refletir sobre questões e problemas de longo prazo com alguns membros chave do alto escalão. Essas reuniões ou encontros freqüentemente acontecem em um local afastado da cidade e são normalmente organizados e conduzidos por um facilitador externo, alguém qualificado no gerenciamento de discussões de pequenos grupos. É uma oportunidade que têm os homens e mulheres eleitos e sua equipe profissional para:

1. Refletir sobre os problemas que estão enfrentando;
2. Pensar a respeito das oportunidades para servir à comunidade de forma mais eficaz; e
3. Fazer algum planejamento ou formulação de políticas de longo prazo.

Geralmente, esses encontros resultam em um documento escrito que inclui um plano de ação a ser incorporado no documento orçamentário ou a servir como projeto de ações futuras do corpo de governo e o alto escalão administrativo e técnico do município.

Diálogos intergovernamentais. Ao igual que os países, os governos locais têm uma agenda de política externa ou questões ou problemas que ultrapassam suas fronteiras políticas, e afetam seus vizinhos ou são afetados pelos seus vizinhos. Algumas autoridades locais começaram a se referir a essas questões e relações como seu programa de política externa. Seja qual for a maneira que você queira caracterizá-las, podem desempenhar um papel importante na elaboração de uma agenda política esclarecida. Reconhece-se cada vez mais o fato dos governos locais não poderem trabalhar isolados de seus vizinhos, aqueles corpos públicos que podem trabalhar em vários deles, tais como os de abastecimento de água ou outras instituições de propósito único.

Reconhecendo que os problemas urbanos ultrapassam os limites da cidade, se torna cada vez mais urgente estabelecer um diálogo sobre políticas contínuo com seus vizinhos. Freqüentemente, essas discussões levam a acordos mais formais, tais como conselhos governamentais, associações voluntárias de autoridades eleitas que podem decidir interagir, ou não, em relação aos problemas e oportunidades de interesse mútuo. Esses diálogos podem

também levar a um exame das políticas existentes nas jurisdições adjacentes, que podem ser contraproducentes aos seus interesses mútuos ou individuais.

Discussões entre o corpo de governo e a comunidade. Muitos corpos de governo iniciaram amplas discussões com comunidade, que envolvem um grande número de indivíduos que representam interesses e grupos diversos. Esses diálogos amplos têm uma variedade de formas e abrangem prazos diferentes. Podem estar dedicados a apenas um assunto ou incluir um amplo espectro dos problemas da comunidade. Alguns anos atrás, um dos autores ajudou uma grande área metropolitana e desenvolver um conjunto de políticas econômicas para sua região. A sessão de planejamento da política durou dois dias e envolveu mais de 200 homens e mulheres eleitos, autoridades governamentais, representantes do setor privado, líderes comunitários, autoridades religiosas, líderes trabalhistas e cidadãos. Os participantes alcançaram um consenso sobre uma declaração política de sete pontos para orientar os esforços de desenvolvimento econômico da região. Outras cidades puseram em ação iniciativas de planejamento de políticas, que incluem centenas de homens e mulheres de todas as idades e líderes comunitários.

Iniciativas da comunidade. A tendência em direção à democracia participativa e a autogovernança local encorajou alguns governos locais a trabalharem diretamente com os bairros ajudando-os a planejar um maior envolvimento na elaboração e implementação de programas e serviços em sua localidade. Às vezes, o conselho designa membros do alto escalão para trabalharem diretamente com estas subdivisões do governo local a fim de ser mais auto-suficiente e direcionado. Há muitos exemplos excelentes dessa abordagem descentralizada de governança no mundo todo. As iniciativas da Agenda 21 Local de UN-Habitat ajudou os governos e comunidades, em diversas localidades geográficas, a estabelecer um processo de consulta comunitária para formular políticas, planos e programas comunitários.

Como você pode notar, há muitas maneiras de se envolver em empreendimentos de formulação de políticas produtivas, abertas, inclusivas e participativas. Compartilhar seus poderes e responsabilidades de formulação de políticas com outros em sua comunidade e além dela, pode resultar em boas políticas, boa política e boa governança.

A cidade que não é discutida não é construída.

Provérbio africano

Ações dizem mais do que palavras

Políticas são curiosas manifestações das intenções humanas. Em um mundo perfeito de boa governança, deveriam ser formuladas *consultando* aqueles que serão responsáveis por sua implementação e aqueles que serão

afetados por sua implementação. Deveriam, também, estimular e colocar os princípios de *eqüidade e inclusividade* em ação. O princípio de *estado de direito* perpassa não só o processo de formulação de políticas, mas também todas as interações e atividades que as políticas põem em andamento. As políticas públicas deveriam também estar sujeitas ao escrutínio público antes e durante sua adoção, e após tornarem-se operacionais. Deveriam responder ao fundamento lógico que levou a sua criação. Esses são os princípios de *abertura e prestação de contas*. A *eficácia*, que interpretamos como “fazer as coisas certas”, enquanto representantes daqueles que vocês servem em qualidade de autoridades eleitas, é essencial na formulação de políticas. A *eficiência* é uma responsabilidade de gestão e deveria ser apoiada pelas políticas administrativas que se mantêm fiéis a todos os outros princípios de boa governança.

Infelizmente, a formulação de políticas públicas é, às vezes, vítima de um comportamento de pouco íntegro de autoridades eleitas ou nomeadas. As políticas, às vezes, são tramadas nos bastidores, sem compromisso com o diálogo e debate públicos, raramente comprometidas com a documentação pública, criadas segundo ditam as circunstâncias para satisfazer interesses especiais e burlar o estado de direito.

Em outras palavras, a formulação de políticas é o cerne da boa governança e de políticas ruins. O fato de que as políticas de um corpo eleito não sejam votadas em sessões públicas, documentadas por escrito e disponíveis para consulta e escrutínio de todos e resultantes de um diálogo público, não significa que não existam. Quando elas resultam da falta de todos esses princípios de boa governança que gostaríamos de pensar que conduzem o comportamento das autoridades eleitas, estão, obviamente, menos sujeitas à prestação de contas.

As políticas, sejam criadas e implementadas com as mais puras intenções de boa governança ou sejam passadas por baixo da porta como resultado de acordos políticos de bastidores, são o poder do cargo eletivo que você ocupa em nome dos cidadãos. Como são elaboradas e implementadas suas políticas públicas?

A carga cansa, a sobrecarga mata.

Oportuno provérbio dominicano.

Pontos-chave

- ❑ Não confunda a formulação de políticas com a política.
- ❑ Formulação de políticas é desafiadora porque:

- Políticas significam muitas coisas, ainda que sejam funções e responsabilidades exclusivas de você, em sua qualidade de autoridade eleita;
 - *Todos parecem formular políticas, às vezes em seu nome; e*
 - *Essas funções e responsabilidades exclusivas diminuem muito se você não as compartilha com outros.*
- ❑ Segundo Bryson e Crosby as políticas públicas são decisões, compromissos e ações importantes levados a cabo por aqueles que ocupam uma posição de autoridade no governo, tal como são interpretados pelas diferentes partes interessadas.
 - ❑ As políticas públicas são, também, decisões, compromissos e ações menos importantes levados a cabo por outros com menos autoridade.
 - ❑ Envolver terceiros em suas responsabilidades de formulação de políticas, enquanto autoridade eleita, melhora a qualidade de suas políticas e aumenta as chances de que você seja respeitado e seguido.
 - ❑ A análise de gênero precisa ser parte integrante de seu processo de formulação de políticas.
 - ❑ Políticas são administrativas, gerenciais e de governança. Homens e mulheres eleitos, a menos que ocupem posições executivas, deveriam concentrar-se na formulação de políticas de governança.
 - ❑ A formulação de políticas é um passo no processo mais importante dos governos autônomos que inclui: metas, políticas, estratégias e implementação.
 - ❑ Homens e mulheres eleitos, pelo poder neles investido, podem formular políticas que cumprem com as qualidades de boa governança, ou políticas que questionam seu compromisso com a boa governança e com seus cidadãos. A escolha é sua.

*A agulha sabe o que costura
e o dedal o que empurra.*

Provérbio colombiano

Capítulo 8: Competência de Habilitação

Introdução

Estamos apenas entrando em era de parcerias, alianças e coalizões essenciais. Estamos aprendendo a construir comunidades que vão além dos muros da organização, com o mesmo tipo de iniciativa e energia que construímos a organização dentro desses muros.

Frances Hesselbein

Habilitação é um desses conceitos relativamente novos e difíceis de explicar. E todavia, é usado cada vez com mais frequência para descrever vários tipos de interações entre os governos, as instituições da sociedade civil e os cidadãos, para colocar os princípios da boa governança em prática. A Sra. Hesselbein, citada acima, está refletindo sobre sua experiência como líder de um setor não governamental que não pertence a um governo local. Sua metáfora de construção é útil para divulgar a essência da habilitação, como uma estratégia de construção de comunidades.

Ainda mais, acreditamos que a habilitação é uma competência de liderança com enorme potencial para 1) valorizar muitas funções e responsabilidades do governo local a um custo mínimo e 2) incutir, com vigor e propósito, o processo democrático em todos os níveis da comunidade. Antes de entrarmos em algumas das *habilidades de habilitação* e das estratégias que você e seus colegas eleitos podem empregar em suas funções e responsabilidades de liderança, vejamos se podemos esclarecer um pouco o que significa *habilitação*.

Definições

Habilitação é prover os meios para que outros façam o que dever ser feito. É também muito mais. Como já dissemos, a competência de habilitação é um pouco complexa. As diferentes estratégias incorporadas na competência de habilitação estão baseadas em colaboração e confiança mútuas da parte dos que estão envolvidos. Para elaborar essas qualidades, vamos nos voltar para os autores James Kouzes e Barry Posner. Em *The Leadership Challenge*, eles descrevem o que acreditam serem as cinco práticas de uma liderança exemplar. São as seguintes: moldar o caminho, inspirar uma visão compartilhada, desafiar o processo, estimular os sentimentos, e *habilitar* outros a agirem. Sua habilidade de oferecer liderança eleita e sua habilidade de habilitar outros estão, de muitas formas, relacionadas às outras quatro práticas expostas em esse modelo.

Habilitar outros, segundo Kouzes e Posner, se baseia em dois compromissos fundamentais:

- ❑ Fomentar a colaboração promovendo metas de cooperação e estabelecendo confiança; e
- ❑ Fortalecer outros compartilhando o poder e a capacidade de decisão.⁷²

Quando os governos locais estimulam a colaboração, eles envolvem outros no processo de governança, desde o estabelecimento das metas até a implementação dos programas e serviços. Compartilhar o poder e os recursos é também importante para assegurar que aqueles que foram “habilitados” disponham dos meios de execução. Com “outros” nos referimos a um amplo leque de arranjos institucionais, não somente homens e mulheres individuais, apesar de que os esforços individuais não estão excluídos do processo de habilitação. A seguir, alguns exemplos de como funciona a competência de *habilitação*.

- ❑ Habilitação envolve comunicação, não somente da parte do governo local em relação aos cidadãos locais, mas também da base do processo democrático, bairros e grupos de cidadãos em relação ao seu governo local.
- ❑ Habilitação envolve tomada de decisões compartilhada e tomar decisões que signifiquem o máximo para aqueles que têm que viver sob suas conseqüências.
- ❑ Habilitação envolve, sempre que possível, a descentralização dos programas e serviços públicos ou, como é chamada pela UN-Habitat, subsidiariedade.
- ❑ Habilitação é o processo de desenvolvimento de parcerias com instituições da sociedade civil, como também com outras unidades do governo.
- ❑ Habilitação é garantir que se delegue autoridade, recursos e responsabilidades à organização de seu governo local, para implementar as políticas, programas e serviços aprovados.
- ❑ Habilitação é um processo que é enriquecido e redefinido pelos homens e mulheres eleitos, os governos locais, a sociedade civil e os cidadãos, na medida em que aumenta o nível de comunicação aberta e de confiança entre todos esses componentes da comunidade.

Como você pode observar, a habilitação envolve, de uma forma ou outra, todas as outras competências de liderança eleita apontadas por esta série, e vai direto ao cerne de muitos princípios de boa governança. Exploraremos essas conexões posteriormente, mas no momento, é importante reconhecer que a competência de habilitação é uma relação recíproca entre os cidadãos, todos os aspectos da sociedade civil, e o alto escalão e os funcionários do governo local. Sendo recíproca, a habilitação flui nas duas direções. É difícil falar a respeito de *habilitação* e de como o processo funciona sem discutir, também, a *sociedade civil*. Aliás, esse é outro termo que significa muitas coisas para muitas pessoas. Geralmente, seus esforços para ser *habilitador*, no exercício de suas funções e responsabilidades de líder eleito, envolverão alguns aspec-

72 Kouzes, James M. e Barry Z. Posner, *The Leadership Challenge*, (São Francisco, Jossey-Bass, 2002), Pág.22.

tos do que chamamos de sociedade civil. Antes de lidarmos com a noção de sociedade civil mais detalhadamente, é hora de refletirmos sobre esses dois conceitos simples, porém complicados: habilitação e sociedade civil. Eles estão estreitamente entrelaçados nos esforços para oferecer boa governança aos cidadãos de todas as idades e aos mais diversos grupos que formam as comunidades locais.

Exercício de reflexão

Pense na frase “sociedade civil” e no que isso significa para você. Anote algumas idéias sobre sua própria interpretação desse termo.

.....
.....
.....
.....

Agora, o que você acha que significa a competência de “habilitação”, com relação às funções e responsabilidades de seu corpo de governo? Anote um exemplo, ou mais, de como seu governo local “habilitou” outros para agirem, parceiros do processo governamental, de forma mais eficaz.

.....
.....
.....
.....

Finalmente, quais são as conexões entre o processo de habilitação e o desenvolvimento da sociedade civil?

.....
.....
.....
.....

*Na longa história da humanidade,
prevaleceram aqueles que
aprenderam a colaborar e
improvisar com mais eficácia.*

**Charles Darwin,
naturalista inglês do século XIX**

Habilitação e sociedade civil: Qual é a conexão?

Visto que o termo *sociedade civil* tem um papel tão proeminente nas discussões sobre boa governança, e há uma confusão considerável sobre de que exatamente consiste a sociedade civil, achamos que poderia ser útil dedicar alguns momentos a explorar essa questão. Charles Bahmueller, em um tomo indiscutivelmente acadêmico sobre sociedade civil e democracia, inicia sua discussão afirmando:

'Sociedade civil' está na boca de todos, mas nem todos querem dizer a mesma coisa, nem mesmo podem definir 'adequadamente' sociedade civil... pois o termo tornou-se tão proeminente, escritores freqüentemente desejam usá-lo a favor de sua causa; conseqüentemente, as definições de sociedade civil geralmente refletem o "trabalho" que alguém gostaria que ela desempenhasse.⁷³

Exatamente! E planejamos usar esse termo a favor de nossa causa, que é o desenvolvimento da liderança eleita. Definiremos também sociedade civil de modo a refletir a variedade de oportunidades a disposição das autoridades eleitas e dos governos locais para que usem suas competências e poderes de habilitação.

Bahmueller, como freqüentemente ocorre com documentos de pesquisa, oferece-nos uma ampla gama de definições acumuladas durante séculos de contemplação alheia. Ele nos lembra que o termo vem dos romanos, os quais já falavam de *societas civilis* em 450 A.C. Embora sua raiz seja ocidental, é também um termo que foi vastamente adotado, isso é, em discussões sobre governança na Ásia e na África. Mais importante ainda, Bahmueller nos dá uma definição que se ajusta a nossas necessidades, ajudando-nos a melhor compreender a *competência de habilitação*.

Sociedade civil engloba uma completa gama de ações civis independentes das instituições políticas formais. Inclui associações de serviço, grupos filantrópicos, grupos culturais, organizações religiosas, sindicatos trabalhistas, organizações atléticas, grupos de mulheres e de jovens, e muitas outras, em qualquer área de interesse ou esforço imaginável. O conceito também engloba relações econômicas, organizações e atividades que não pertencem ou não são diretamente controlada pelo estado.⁷⁴

Em outras palavras, sociedade civil como foi definida por Bahmueller e adotada para uso em essa série, cobre todos os elementos não governamentais da nossa sociedade, não somente as ONGs e OSCs, organizações comunitárias, que são normalmente interpretadas como sendo sociedades civis. Em outras palavras, se não é governo, é sociedade civil. Essa é uma distinção importante a ser lembrada quando estiver aplicando suas habilidades e competências de habilitação de liderança. Relataremos, posteriormente, um estudo

73 Bahmueller, Charles F. "Civil Society and Democracy Reconsidered" *Sociedad Civil*, Vol.No.1, 1996 (Cidade de México), Págs.63.

74 Bahmueller, Págs.69.

de caso sobre um governo local na Venezuela, que resolveu uma responsabilidade de serviço de saúde de ordem nacional *habilitando* uma combinação de organizações privadas e não governamentais para assumir as funções de prestação dos serviços. Esperamos que o estudo de caso ajude a esclarecer as relações entre sua função de habilitação, enquanto autoridade eleita, e a sociedade civil.

As funções da sociedade civil

Estamos focando a sociedade civil na nossa investigação da competência de habilitação, devido a que é fundamental para a democracia e a boa governança. Larry Diamond, co-editor do *Journal of Democracy*, descreve em linhas gerais o que ele acredita que são as dez “funções democráticas” da sociedade civil. Elas destacam tanto a importância da colaboração dos governos locais, juntamente com a sociedade civil, quanto a importância do papel independente da sociedade civil, garantindo que os governos locais se mantenham fiéis aos princípios de boa governança. As funções democráticas da sociedade civil, segundo Larry Diamond, incluem:

- ❑ Limitar os poderes do estado, monitorando o abuso de poder, tal como a corrupção e a fraude eleitoral, e mobilizando a sociedade para protestar contra tais abusos.
- ❑ Complementar o papel dos partidos políticos, estimulando a participação política.
- ❑ Desenvolver atributos, tais como tolerância e moderação, cruciais para o desenvolvimento das democracias.
- ❑ Fornecer formas não-políticas de articular, agregar e representar interesses, em especial, nos níveis locais de governança.
- ❑ Estabelecer associações voluntárias, que transcendam em suas preocupações as linhas de fratura entre regiões, religiões, classes, etnias e outros interesses específicos.
- ❑ Recrutar e treinar potenciais líderes políticos fora da corrente principal dos partidos políticos.
- ❑ Ajudar a construir a democracia através da educação dos cidadãos, jovens e velhos, sobre a democracia e o processo democrático.
- ❑ Ajudar a conseguir reformas econômicas que fortaleçam os processos democráticos.
- ❑ Fortalecer estados democráticos emergentes, pressionando-os a se enquadrarem em padrões de comportamento que incrementem sua legitimidade. Em outras palavras, ajudá-los por meio de uma persuasão gentil a se tornarem tudo aquilo que precisam ser para alcançar uma boa governança para seus cidadãos.⁷⁵

75 Diamond, Larry. “Rethinking Civil Society: Toward Democratic Consolidation.” *Journal of Democracy* 5 (Julho de 1994): pp-4-17.

A sociedade civil é uma aliada potencialmente poderosa para ajudar você, e seu governo local, a terem sucesso sustentado na prestação de serviços a homens, mulheres, garotos e garotas. É também um contrapeso importante para ajudá-lo, a ajudar seus colegas eleitos e a organização de seu governo local a manterem-se fiéis aos princípios de boa governança e manter a fé de seus cidadãos. Sociedade civil é o yin e o yang da autogovernança responsável.

*Seja como a árvore, que cobre de flores
a mão que a sacode.*

Provérbio japonês

Exercício de reflexão

Antes de deixarmos esta investigação sobre sociedade civil e como ela se enquadra na competência de habilitação, sugerimos que você dedique alguns minutos a refletir sobre as relações de colaboração que o seu governo local e, em especial, seu corpo de governo tem com a sociedade civil conforme definido por Bahmueller. Quem são seus parceiros mais importantes na jurisdição de sua sociedade civil?

.....
.....
.....
.....

Como seu corpo de governo eleito, administradores e funcionários de seu governo local “habilitaram” esses grupos e organizações da sociedade civil a ajudarem você realizar suas metas e objetivos?

.....
.....
.....
.....

O que você pode fazer, enquanto corpo de governo, para melhorar seus esforços para habilitar sua sociedade civil a participar mais ativamente na elaboração e execução dos programas e políticas públicas?

.....
.....
.....
.....

Una-se a boas pessoas e você será uma delas.

Provérbio venezuelano

A habilitação em ação

Na publicação conjunta da UN-Habitat, do Departamento de Desenvolvimento Internacional do Governo Britânico (DFID) e da Unidade de Planejamento de Desenvolvimento do *University College de Londres* (DPU) sobre *Implementação da Agenda Habitat*, há uma discussão sobre “uma abordagem de habilitação”, no que diz respeito à moradia. Essa discussão fornece pistas adicionais que nos ajudam a entender essa competência.

A abordagem de “habilitação” na produção e gestão de moradia estimula e apóia tanto pequenas quanto grandes iniciativas, investimentos e gastos de indivíduos, lares, comunidades, empresas e organizações voluntárias, em uma estrutura articulada pelo governo.

Em essa abordagem, o governo não é mais considerado o “fornecedor” de casas, mas é o “habilitador” de estratégias que permitem a provisão de moradia adequada. Cumprindo essa função de habilitação, os governos esperam facilitar melhorias no processo habitacional, por parte de setores privados e comunitários, assegurando dessa forma melhores padrões e produção eficiente.⁷⁶

Continuam, para dizer que a ênfase na habilitação está se tornando cada vez mais importante, enquanto processo integrante de uma estrutura mais ampla de democracia e governança participativa, no que diz respeito ao desenvolvimento. A estrutura de habilitação envolve uma análise detalhada das instituições comunitárias e os governos locais, exercendo freqüentemente a liderança para mobilizá-los. Lidando com problemas de moradia em nível local, governos locais podem “habilitar” associações de construção habitacional, sociedade de crédito imobiliário, cooperativas, organizações não-governamentais e comunitárias, movimentos dos cidadãos, e outras instituições da sociedade civil, para ajudá-los a alcançar sucessos sustentáveis.

Usando suas competências de habilitação, os governos locais intervêm de várias formas, assegurando a superação das barreiras, o suporte, a viabilização da promulgação da legislação através da competência de formulação de políticas, a mobilização dos recursos e a tomada de decisões de modo a habilitar outros para agirem para resolver desafios complexos no nível comunitário da governança. Para compreendermos melhor o papel de habilitação do governo local, vamos analisar uma iniciativa em Maracaibo, na Venezuela. Colaborando com diversas empresas privadas e organizações comunitárias, a prefeitura foi capaz de fornecer serviços médicos aos pobres, quando subitamente teve que assumir, por lei, essa responsabilidade.

76 UN-Habitat, Departamento de Desenvolvimento Internacional e Unidade de Planejamento do Desenvolvimento do University College de Londres, Implementando a Agenda Habitat na Busca da Sustentabilidade Urbana. 2001, Pág. 104.

Habilitação em Maracaibo, Venezuela

Quando a Venezuela descentralizou seu processo de governo em 1993, a responsabilidade pela assistência médica foi transferida aos governos locais. Esse ato legislativo afetou seriamente a prefeitura de Maracaibo, pois a provisão de assistência na área da saúde para os pobres, em sua jurisdição, estava em frangalhos. Embora o recentemente eleito corpo de governo da cidade tivesse estabelecido, como uma de suas prioridades, os serviços de assistência médica para os pobres, o corpo de governo enfrentava restrições orçamentárias. Como resultado, o conselho teve que abandonar a abordagem tradicional de uso dos hospitais e ambulâncias, fornecidos pelo governo nacional para cumprir com o compromisso político.

Em sua busca por uma abordagem alternativa da assistência médica, que atenderia os pobres da cidade, o corpo eleito adotou a idéia de dois médicos locais, que recomendavam que a cidade criasse clínicas móveis. Com a ajuda de várias empresas privadas e de várias organizações comunitárias, o município pôde criar clínicas móveis e, conseqüentemente, fornecer regularmente assistência médica preventiva e curativa a essas comunidades isoladas na cidade. Por exemplo, uma empresa petrolífera forneceu gasolina com desconto para as clínicas móveis; uma grande corporação garantiu a educação preventiva de higiene bucal; e a associação de bairros serviu como ponte entre as equipes da área de saúde e os cidadãos locais. Habilitando outros na comunidade a envolverem-se na assistência médica básica para os pobres, o município pode resolver uma obrigação de serviço criada pela descentralização.⁷⁷

*Há duas maneiras de iluminar:
Ser a vela ou ser o espelho que a reflete.*

**Edith Wharton,
romancista americano do século XX.**

O poder habilitante das informações e idéias

Uma das maneiras mais eficientes de habilitar outros é estimular o fluxo de idéias e informações da base para o topo e vice-versa. Informações e idéias são importantes fontes de poder político. Mesmo que tenhamos falado sobre a competência comunicacional em um capítulo anterior, estava dirigido principalmente ao processo de comunicação a partir da perspectiva da autoridade eleita e do corpo de governo. Agora, gostaríamos de analisar algumas maneiras de comunicar informações e idéias da perspectiva dos cidadãos, a partir

⁷⁷ Fiszbein, Ariel e Pamela Lowden, *Working Together for a Change*, (Washington, DC, Banco Mundial, 1999), Págs. 106-8.

da base. Incluiremos em nossa análise: a deliberação pública, os círculos de estudo e os grupos de reflexão. Todas essas técnicas têm muito em comum. Oferecem aos cidadãos de todas as idades maneiras alternativas de exprimir suas idéias, opiniões e preocupações em relação àqueles em posições de poder e autoridade políticos. Estão embasadas na premissa de que iniciativas de *habilitação* da parte dos governos locais e suas autoridades podem ser estimuladas e implementadas quando os cidadãos fornecem informações, idéias e opções baseadas em preocupações comuns.

No momento em que este capítulo estava sendo escrito, os cidadãos da República da Geórgia usaram uma rica combinação de deliberação pública e fóruns para comunicar ao seu governo que estava hora de mudar. O presidente contribuiu diminuindo seu poder e possibilitando uma transição pacífica. É um exemplo extremo de como a competência da *habilitação* circulou de um sentido a outro, entre o governo e a sociedade civil, para efetuar mudanças políticas e sociais naquela sociedade.

Mesmo que ambos os lados dessa luta de transição pudessem ter usado um poder injusto para forçar o outro lado, eles exercitaram o controle. Parece que as linhas de comunicação e confiança mútua entre os atores principais em essa situação nunca estiveram cortadas apesar do conflito que os cercava. Como mencionamos anteriormente, comunicação e confiança são a chave para o processo de habilitação. Também ajudam a que as revoluções políticas e sócias sejam *de veludo*, não violentas. Agora, analisaremos algumas ferramentas de habilitação relativas a informações e idéias, começando pela base da sociedade civil.

Deliberação pública

A deliberação pública é uma tradição em muitas democracias. Basicamente, é o processo de aprendizado e raciocínio conjunto, em torno de uma questão pública que preocupa a todos. Entretanto, o processo tornou-se mais organizado nos últimos anos, graças a organizações tais como a Fundação Kettering através de seu programa *Making Choices Together*. Embora a Fundação publique livros sobre temas que são importantes para o público nacional, como crime, assistência médica e preocupações com o meio ambiente, os quais por sua vez são usados por grupos locais para investigar essas questões comuns, as deliberações públicas não dependem desses livros.

Deliberações públicas não são debates públicos, nos quais os envolvidos ocupam os lados opostos de uma linha desenhada na areia para travar uma batalha verbal em relação a uma questão. Como a Fundação Kettering lembra a aqueles que já participaram de centenas de deliberações públicas patrocinada por sua organização:

Deliberação é diferente. Não é nem um argumento partidário em que os lados opostos tentam ganhar, nem uma conversa casual realizada com civilidade. Deliberações públicas são o meio pelo qual os cidadãos realizam escolhas difíceis, sobre propósitos e direções básicos para sua comunidade e país. É uma forma de raciocinar e discutir ao mesmo tempo.⁷⁸

Continuam, para fazer as seguintes sugestões sobre o uso dessa abordagem de raciocinar e discutir ao mesmo tempo. É importante estruturar qualquer deliberação pública estabelecendo três ou quatro opções para lidar com uma questão, nunca com apenas duas alternativas contrapostas. Senão, podem rapidamente transformar-se em debates entre aqueles que são a favor de uma alternativa e os que são contra. Deliberar é também ponderar as consequências e os custos das diferentes opções, com base no que é importante para os que estão deliberando.

Ainda que a Fundação tenha seu próprio processo para orquestrar fóruns nacionais sobre “tópicos quentes” de interesses e problemas de longo alcance, é menos prescritivo quando está relacionado ao aconselhamento das comunidades locais sobre como organizar e realizar deliberações públicas. Por exemplo, deliberações públicas podem ser iniciadas por qualquer homem, mulher ou organização interessado, envolvem desde alguns poucos indivíduos e até centenas, podem ser realizadas no espaço de uma biblioteca local ou em um auditório público, duram de duas a três horas em sessões únicas ou múltiplas, e podem ser moderadas ou não, apesar de que é muito recomendável o uso de um mediador.

Eles oferecem um exemplo de deliberação das bases.

Um bairro teve um terrível problema de mosquitos. Tinham também uma associação de bairro e um morador que conhecia algo sobre o processo de deliberação pública. Esse indivíduo coletou informações de outras comunidades sobre como tinham controlado os mosquitos, e produziu uma apostila chamada Esses Mosquitos Incômodos, que expunha as três abordagens mais comuns para resolver o problema. Arranjou uma sala de reuniões e enviou um carta convidando as pessoas a comparecerem ao fórum público para discutir essas três opções. Cerca de cinquenta pessoas compareceram, e a deliberação resultou na formação de comitês que se encarregaram de tomar as medidas para eliminar os mosquitos causando o mínimo prejuízo ao meio-ambiente.⁷⁹

Aqueles que moderam as deliberações públicas são estimulados a seguir as seguintes diretrizes, explicá-las aos participantes e conseguir um acordo a respeito delas antes que qualquer deliberação comece.

- O objetivo da deliberação é trabalhar para chegar a uma decisão, para tentar fazer uma escolha.
- Todos são incentivados a participar, assim ninguém dominará.

78 Making Choices Together: The Power of Public Deliberation. (Dayton, Ohio, EUA, Kettering Foundation, 2002), Pág. 10. Para mais informações acesse o sítio na Internet : www.kettering.org

79 Making Choices Together: 24.

- Escutar é tão importante quanto falar.
- Os participantes deveriam falar entre si e não somente com o moderador.
- É importante manter a discussão na trilha e sobre a opção que está sendo discutida no momento. O moderador pode encarregar-se disso, mas todos os participantes são estimulados a desempenhar essa função.
- Os participantes devem considerar cada opção com imparcialidade e examinar a fundo todos os prós e contras ao fazer uma escolha. A diversidade de pontos de vista é essencial.

Os moderadores são também estimulados a fazer as quatro perguntas seguintes, se forem apropriadas, para direcionar a deliberação para um objetivo comum.

1. O que é útil para nós ? Variações sobre essa pergunta incluem o seguinte: Como essa questão te afetou pessoalmente? O que desperta mais seu interesse nas opções que estão sendo consideradas? O que faz com que essa opção seja uma boa ou uma má idéia?
2. Quais são os custos ou conseqüências associadas às diferentes opções?
3. Quais são os conflitos implícitos em essa questão que devem ser resolvidos?
4. Podemos detectar algum sentido de direção compartilhado ou objetivo comum para a ação?

Antes de encerrar uma deliberação pública é, geralmente, uma boa idéia refletir sobre o que foi conseguido. Perguntas, como as que seguem, são frequentemente úteis em essa hora.

- Sua opinião sobre essa questão mudou muito?
- Sua opinião sobre os pontos de vista das outras pessoas mudou muito?
- O que não resolvemos?
- O que ainda temos que discutir?
- Como podemos usar o que aprendemos? ⁸⁰

A deliberação pública tem muitas variações. Vejamos uma abordagem que se tornou um negócio substancial, ajudando outros a aprender como usar os *círculos de estudo* para melhorar os governos locais e a vida da comunidade.

Círculos de estudo

Embora os círculos de estudo sejam um processo de habilitação amplamente usado nos Estados Unidos, incentive você a pensar a respeito deles como um potencial recurso de sua própria comunidade. O conceito tomou

⁸⁰ Essas boas idéias sobre deliberação foram tomadas do livro *Making Choices Together*, Pág.27-30

forma quando uma pequena fundação em uma comunidade em Connecticut estabeleceu um centro de recursos, em 1989, para estimular deliberações públicas sobre importantes questões públicas e sociais. Desde essa época, tornaram-se uma força nacional para estimular diálogos públicos a nível local. Você pode aprender mais sobre círculos de estudo em nosso sitio na Internet: www.studycircles.org. Enquanto isso, temos aqui uma breve descrição de como o processo funciona.

Um círculo de estudo:

- É um processo para um grupo pequeno de deliberação voluntário e participativo.
- É um grupo pequeno geralmente com 8 a 12 participantes;
- É conduzido por um facilitador imparcial, que ajuda a administrar o processo de deliberação, mas que não é “especialista” ou “professor” no sentido tradicional;
- Considera muitas perspectivas, em vez de defender um ponto de vista em especial;
- Usa regras sólidas para estabelecer o tom de uma discussão respeitável e produtiva;
- É baseado no diálogo e a deliberação, não no debate;
- Tem múltiplas sessões, que vão de uma experiência pessoal em uma questão até consideração de múltiplos pontos de vista sobre estratégias de ação;
- Não necessitam de consenso, mas descobrem áreas de acordo e preocupações comuns e
- Oferecem uma oportunidade para que homens e mulheres, garotos e garotas trabalhem juntos para melhorar sua comunidade.⁸¹

O processo de deliberação do círculo de estudo pode ser organizado em torno de qualquer questão pública que diga respeito à comunidade. Poderia ser sobre violência, conflitos étnicos ou raciais, crime, necessidade de melhores oportunidades de educação, questões de inclusividade e de equidade, ou necessidade de mais abertura e transparência no governo. Pode também ser patrocinado e endossado por uma ampla gama de instituições locais, incluindo o corpo eleito de governo.

Tipicamente, os programas de círculo de estudo iniciam-se a partir de uma preocupação sobre uma questão de amplo interesse da comunidade. Na maioria das comunidades, uma organização lidera e aborda outras organizações chave para construir uma coalizão patrocinada. Por exemplo, seu corpo eleito poderia iniciar o processo envolvendo várias ONGs e organizações comunitárias. Frequentemente, os organizadores dirigirão uma fase piloto de alguns círculos de estudo, se acharem que o processo envolve um maior número de círculos. Isso lhes dá oportunidade de testar o processo, treinar facilitadores de grupos de estudo e organizarem-se.

O aspecto que mais impressiona em esse processo é o potencial de envolver um grande número de cidadãos em amplos diálogos comunitários, em muitos grupos pequenos, sobre um problema comum que tinha desafiado uma resolução dentro da comunidade como um todo. Os pequenos círculos

81 A Guide for Training Study Circle Facilitators (Pomfret, Connecticut, EUA, Study Circles Resource Centre, 1998), Pág.14.

de estudo podem ser formados em nível de bairro, com os resultados das deliberações sendo compartilhados em fóruns mais amplos, onde são reunidas as idéias e prioridades das ações para discussão futura. Essa série de diálogos podem, em última análise, envolver um amplo círculo de participantes. O processo se parece geralmente com o seguinte:

- ❑ Inicia-se com uma grande reunião pública destinada a chamar a atenção para o programa e o enfoque que os diálogos adotarão, e a estimular a participação dos cidadãos.
- ❑ Essa grande reunião é seguida por muitos círculos de estudo, que acontecem ao mesmo tempo na comunidade. Essas sessões geralmente envolvem várias sessões.

Sessão 1: Como este problema me afeta pessoalmente? Essas declarações pessoais elevam a conscientização e o imediatismo do problema, em termos pessoais, e propiciam um sentido de pertencimento no grupo.

Sessão 2: Qual é a natureza do problema? Esta sessão revela um leque de pontos de vista sobre o problema em consideração, e aumenta o entendimento compartilhado de sua complexidade e importância.

Sessão 3: Quais são as abordagens para resolver o problema? Começam a surgir uma variedade de pontos de vista e opções a serem considerados.

Sessão 4: O que faremos a respeito desse problema na nossa comunidade? Essa pergunta nos direciona à ação. Atente para as escolhas das palavras, “o que faremos” sobre o problema, em vez de planejar como informaremos os outros sobre como nos sentimos a respeito disso.

- ❑ Essas sessões com grupos menores são seguidas por reuniões públicas maiores, em que os participantes do círculo de estudo e outros membros da comunidade, unem-se para escutar sobre as deliberações uns dos outros, e levar adiante a deliberação e chegar mais próximo de concretizar ações formais para resolver o problema que deu início ao movimento de círculos de estudo.

Os círculos de estudo são variações da deliberação pública detalhada anteriormente, mas que difere o suficiente para justificar sua discussão como uma ferramenta de habilitação. O Centro de Pesquisa de Círculos de Estudo é uma excelente fonte de materiais de treinamento, estudos de caso e pesquisas sobre o uso dessa ferramenta de habilitação. Insistimos para que você acesse o sítio deles na Internet, mencionado acima.

Grupos de reflexão

O grupo de reflexão é outra ferramenta para conseguir informações, retorno, e idéias úteis dos cidadãos locais e representantes de interesses e grupos especiais de sua comunidade. Embora o processo esteja freqüentemente associado à avaliação do serviço aos clientes no setor privado, é uma excelente ferramenta a ser incorporada a seu conjunto de ferramentas. As discussões dos grupos de reflexão podem ajudá-lo individualmente, enquanto autoridade eleita ou corpo de governo, a receber um retorno valioso dos constituintes e, ao mesmo tempo, reafirmar-lhes que suas opiniões têm valor e são levadas a sério.

O que é um grupo de reflexão? Um grupo de reflexão é uma reunião informal de homens e mulheres, cujas opiniões são requisitadas a respeito de um tópico específico ou tópicos variados dependendo de sua meta. A intenção é obter percepções, idéias, dicas e experiências de seus cidadãos sobre o tópico ou tópicos em discussão. Grupos de reflexão geralmente incluem de seis a doze participantes e duram, em média, uma ou duas horas. A diversidade pode ou não ser importante, dependendo do que você espera alcançar. Por exemplo, se você quer determinar como as mulheres se sentem a respeito das práticas de contratação de pessoal de seu governo local, talvez você queira limitar o grupo de reflexão apenas a mulheres. Entretanto, pode ser útil ter diversidade em tal grupo, isso é, membros de diferentes grupos étnicos, idades, origens e educação. A formação de seu grupo de reflexão dependerá em grande medida do que você pretende aprender com o grupo. É também útil selecionar indivíduos que tenham pouco ou nenhum conhecimento dos outros participantes do grupo.

Como os grupos de reflexão são administrados? As discussões do grupo de reflexão são eventos facilitados ou moderados. Alguém precisa planejar e administrar as discussões e essa pessoa deveria ter competências de facilitação.

Isso é outro lembrete de como essas competências estão interligadas. Ainda que seja importante preparar uma lista de perguntas ou tópicos a serem discutidos, é importante não ser demasiado prescritivo. Um grupo de reflexão deveria sentir-se livre para fluir e ser relativamente desestruturado. Sendo assim, a seleção adequada do local ajuda. É importante que seja ambiente informal com um mínimo de distrações, onde cada pessoa possa ver o outro. Realizar grupos de reflexão em bares lotados ou estádios de futebol, especialmente durante jogos de campeonato, não é recomendável.

Os participantes deveriam, na medida do possível, ser contatados pessoalmente pelo moderador sobre sua participação. Esse contato pessoal deveria ser seguido por um convite escrito, que forneça as informações sobre os objetivos da reunião, o local, o tempo necessário, e qualquer regra de grupo que possa ser útil. Esses detalhes deveriam ser revisados no começo da discussão do grupo de reflexão, juntamente com as apresentações.

O que um grupo de reflexão consegue? O objetivo do grupo de reflexão não é alcançar consenso, tomar outros tipos de decisões ou resolver proble-

mas. Em vez disso, é para obter um leque de opiniões dos participantes sobre o tópico ou tópicos pelo qual a sessão foi convocada. Como o ponto de vista de cada um dos participantes é de interesse e igualmente válido, espera-se que o moderador estimule todos os participantes a expressarem seus pontos de vista sobre cada tópico. Lembre que os grupos de reflexão são usados para escutar o que as pessoas estão pensando sobre o(s) tópico(s) com suas próprias palavras.

O que faz com que a discussão de um grupo de reflexão seja diferente? É importante observar a interação entre os participantes, além do que eles estão dizendo. São os comentários inesperados, ou o fluxo da discussão que se desvia do curso do enfoque pretendido do grupo, que freqüentemente, fornecem as descobertas mais importantes. As inspirações que as autoridades têm sobre a questão específica a ser discutida pelo grupo de reflexão podem ser confusas e não muito bem definidas. Por exemplo, seu corpo de governo pode estar considerando um novo programa para apoiar pessoas sem-teto. Mesmo que vocês tenham boas intenções e estejam considerando uma idéia de programa que foi bem-sucedido em outros municípios, as opiniões e impressões de uma amostra representativa da própria população sem-teto terá um valor incalculável antes que você disponibilize as escassas verbas disponíveis a sua causa.

Em quase todos os diálogos bem sucedidos, alguém admitirá que tem uma preocupação ou expressará uma idéia que os outros compartilham, mas relutam em expressar abertamente. O moderador astuto é aquele que percebe essas idéias e ajuda o grupo a investigá-las mais detalhadamente. Essas são freqüentemente as preciosidades de uma inspiração que fazem que um grupo de reflexão tenha tanto valor.

O que acontece com os resultados? É importante que o moderador registre o mais rápido e adequadamente possível o que foi dito e prepare um relatório a respeito. Pressupomos que os grupos de reflexão são organizados e se realizam com o objetivo de melhorar o desempenho do governo local em relação à área em questão. Portanto, os resultados deveriam tornar-se parte ou de uma análise governamental ou administrativa. Em qualquer caso, os resultados deveriam ser compartilhados com aqueles que podem usá-los para realizar melhorias oportunas.

Os relatórios sobre a discussão do grupo de reflexão deveriam também ser compartilhados com aqueles que participaram da discussão. Desse modo se aumenta a confiança entre aqueles que contribuíram com seu tempo, inspirações e opiniões no processo. As discussões dos grupos de reflexão fornecem brechas de percepção na comunidade, que podem não estar abertas ao corpo de governo. São também formas eficientes de homens e mulheres eleitos aprenderem, individualmente, mais sobre o que seus constituintes estão pensando.

*No mesmo momento em que você falou,
o que foi dito torna-se propriedade do outro.*

Provérbio hindustâni

Exercício de reflexão

Acabamos de discutir três diferentes maneiras de habilitar os cidadãos para compartilharem suas idéias e inspirações com você, seus colegas eleitos e outros de seu governo local. Selecione uma das abordagens e pense como você pode usá-la para habilitar os cidadãos locais, jovens ou velhos, a ter voz mais ativa na elaboração de políticas, programas e serviços em sua comunidade. Com que questão ou problema seu corpo de governo está trabalhando atualmente, que poderia beneficiar-se de um aumento do fluxo de informações e idéias dos cidadãos?

.....
.....
.....
.....

Verifique qual das seguintes abordagens seguinte você gostaria de usar para envolver os cidadãos na investigação dessa questão, ou problema, mais detalhadamente:

Deliberação pública: ___ Círculos de estudo: ___ Grupos de reflexão: ___.

Planeje uma estratégia para implementar essa abordagem habilitadora, isso é, quem você envolveria; como você a iniciaria; que tipo de ajuda você precisaria, etc.

.....
.....
.....
.....

Habilitar através da tomada de decisões compartilhada

Apoiar o fluxo de informações e idéias de cima para baixo é o primeiro passo para que outros na comunidade sejam envolvidos na autogovernança local. O compartilhamento dos poderes de tomada de decisões pública com comunidades diversas é uma mudança abrupta em direção ao processo de habilitação. A seguir, apresentamos dois exemplos de líderes eleitos que compartilharam seus poderes de tomada de decisões com os cidadãos.

Barra Mansa, Brasil. Aproximadamente 35% da população de Barra Mansa, no Brasil, são crianças. Como em muitos governos locais, as outras necessidades específicas das crianças, que não a educação, eram raramente levadas em consideração no processo de planejamento e gestão da prefeitura. Enfrentando problemas de droga e violência crescentes entre sua população de jovens, o governo local de Barra Mansa estabeleceu um programa que objetivava a promoção de uma participação eficaz das crianças e dos jovens no processo governamental.

Um aspecto do programa era criar um conselho que permite ao jovens da cidade participarem das discussões orçamentárias anuais.

O processo de participação no orçamento envolveu uma série de sessões plenárias organizadas nos níveis de bairros, municipal e regional, com o envolvimento inicial das escolas. Ao longo do processo, esforços foram feitos para equilibrar a participação de garotas e garotos de diferentes grupos etários. Os resultados incluíram projetos que foram identificados pelo processo, tais como programas de recreação e iluminação de áreas perigosas em alguns bairros. Igualmente importante, os milhares de garotos e garotas que participaram desse processo anual obtiveram muito mais conhecimento sobre a gestão do governo local, seus limites e responsabilidades e a legitimidade das autoridades públicas que representam a sociedade.⁸²

Portland, Oregon. Portland, com uma população de menos de 500 mil habitantes, tem uma centena de associações de bairro. O governo municipal convidou todas essas associações e outros grupos civis para preparar propostas orçamentárias para a melhoria dos serviços e a construção o reforma de instalações em seus bairros. As associações decidiram como avaliariam suas necessidades, fizeram muitas audiências públicas e realizaram pesquisas de opinião. O Departamento de Associações de Bairro do governo local encaminhou essas propostas aos departamentos apropriados do governo local para que fossem analisadas. Das centenas de relatórios sobre as necessidades submetidos anualmente, mais de quarenta por cento foram financiados, mais do que ocorrera nos trinta anos de funcionamento das associações de bairro. Alguns bairros criaram também seus próprios mecanismos de financiamento para o desenvolvimento local.⁸³

Desse movimento de bairro, surgiu outro esforço voluntário chamado The City Repair Project (CRP), criado para “educar e inspirar comunidades e indivíduos a transformarem de forma criativa os lugares onde vivem”. Essa nova organização nasceu de uma das iniciativas bem sucedidas dos bairros para transformar um cruzamento em uma área residencial em uma praça pública. Desde a criação da CRP há sete anos, esses organizadores ajudaram mais de noventa e cinco associações de bairro em Portland e em sua área metropolitana, a criarem áreas para reuniões públicas.

Essas iniciativas de base receberam atenção nacional e os representantes da CRP têm contado suas histórias de habilitação a outros governos locais ao redor do país. Um cidadão, que organizou uma apresentação sobre a CRP em uma sessão do corpo de governo de uma cidade a mais de mil duzentos e cinquenta quilômetros de onde a CRP começou, disse “No Oregon, são os cidadãos que estão tomando de volta o poder, envolvendo os governos e as empresas”. Mais informações sobre CRO podem ser encontradas no sítio de Internet: www.cityrepair.org

82 Orçamento Participativo de Crianças e Jovens em Barra Mansa, Implementando a Agenda Habitat na Busca da Sustentabilidade Urbana. (Londres, Unidade de planejamento do desenvolvimento do University College de Londres, 2001), Págs.174-5.

83 Epstein, Paul D. Using Performance Measurement in Local Government, (Nova Iorque, National Civic League Press, 1998), Pág.150.

Seja a mudança que você quer ver no mundo.

**Gandhi,
líder nacionalista indiano do século XX**

Formação de parcerias

John Bryson e Barbara Crosby lembram em seu livro *Leadership for the Common Good* que vivemos em um mundo onde ninguém está no comando. Referem-se aos tipos de problemas que freqüentemente aumentam a capacidade dos governos locais para lidar com eles com sucesso. Esses problemas incluem os sem-teto, drogas, vítimas de violência doméstica, incluindo agressões contra as esposas, abuso infantil, economias locais devastadas pela globalização, desigualdades e tensões perturbadoras entre gêneros, raças e classes, esgotamento dos recursos naturais, poluição que supera as fronteiras geográficas e corrupção que vá além das fronteiras políticas- a lista pareceria não ter fim. Em um mundo onde, aparentemente, ninguém está no comando desses grandes problemas sociais, ambientais e culturais, Bryson e Crosby defendem uma abordagem de poder compartilhado.

“Organizações e instituições que compartilham objetivos devem também compartilhar parcialmente recursos e autoridade para alcançar suas metas coletivas.”⁸⁴

Para contextualizar esta discussão, como você, seu corpo de governo e o governo local, podem forjar os tipos de acordos de poder compartilhado, cada vez mais essenciais para lidar com esses problemas onde “ninguém está no comando”? Uma maneira é celebrar parcerias para colaborar com outros setores da sociedade na realização das coisas.

Robert Putman em seu clássico estudo sobre comunidades na Itália, na década de 1970, valida a importância de tais parcerias e redes de recursos. Ele descobriu que o sucesso da boa governança está baseado no grau de confiança, reciprocidade e engajamento cívico entrelaçados na estrutura da comunidade.

A “comunidade cívica”, forma como Putman descreve as redes e normas de engajamento cívico, é estimulada por participações ativas em questões públicas em que o foco está no bem público em vez de em fins provincianos mal definidos.⁸⁵ Infelizmente, em muitos governos locais há uma distância significativa entre o ponto de vista de Putnam e a realidade. Entretanto, estabelecer parcerias entre o governo local e as instituições da sociedade civil é uma forma de diminuir essa distância. Antes de discutirmos como desenvolver parcerias, gostaríamos de investigar os muitos papéis que as organizações da sociedade e grupos da sociedade civil podem desempenhar ao formar uma parceria com seu governo local.

84 Bryson, John M. e Barbara C. Crosby, *Leadership for the Common Good*, (São Francisco, Jossey-Bass Publishing, 1992), Pág.4.

85 Putnam, Robert. *Making Democracy Work: Civic Transitions in Italy*. (Princeton, Princeton University Press, 1993), Pág.87.

Papéis potenciais parcerias entre a sociedade civil e o governo local

Um consórcio de organizações internacionais produziu uma ótima publicação sobre o desenvolvimento de parcerias público-privadas intitulado *Focusing Partnerships: A Sourcebook for Municipal Ability Building in Public-Private Partnerships*. A seguir, apresentamos alguns das muitas funções de serviço que eles acreditam que as organizações não governamentais podem desempenhar em parceria com o governo local.

- ❑ **Formulação e desenvolvimento de projetos.** Frequentemente, as organizações comunitárias estão mais familiarizadas com a capacidade e as necessidades existentes no nível de base dos governos locais. Sabem, geralmente, não apenas quais são as necessidades, especialmente nos bairros de baixa renda, mas também têm consciência do que funcionou ou não nas iniciativas anteriores.
- ❑ **Desenvolvimento da habilitação.** Para serem bem sucedidas, as novas iniciativas do governo local podem precisar que os cidadãos tenham novos conhecimentos, técnicas, atitudes e comportamentos. Frequentemente, ONGs e OSCs contam com os recursos humanos e físicos para fornecer treinamento e desenvolver intervenções na comunidade.
- ❑ **Interação comunitária.** Grupos e organizações comunitárias têm ganhado frequentemente a cooperação e a confiança dos cidadãos locais através de seus envolvimento anteriores. Essa capacidade de relacionar-se com os cidadãos, em uma relação de ajuda, é muito útil no planejamento de abordagens novas ou diferentes para a prestação de serviços do governo local. Organizações de base frequentemente sabem onde estão as potenciais barreiras à concretização de mudanças.
- ❑ **Conscientização.** Podem ajudar na comunicação através de formas não convencionais, que os governos locais podem não ter, no que diz respeito às capacidades e recursos.
- ❑ **Defesa.** Comunidades de baixa renda, povos indígenas e outros grupos carentes no domínio de seu governo local podem não estar adequadamente representados nas decisões de autoridades eleitas ou nomeadas. Ou eles podem acreditar que precisam de ajuda para serem reconhecidos como iguais nas iniciativas de parceria com o governo local. Frequentemente, ONGs e outras organizações da sociedade civil podem defender suas causas para garantir que os princípios de boa governança relativos à igualdade e inclusividade sejam honrados.
- ❑ **Prestador de serviços.** Discutimos esta opção antes, mas é uma importante função de parceria. Às vezes, quando os bairros de baixa renda se envolvem na prestação de serviços tradicionalmente a cargo de funcionários do governo local, algumas das outras fun-

ções que acabamos de mencionar também entram em cena, isso é, capacitação e conscientização.

- ❑ **Recuperação de custos.** Esta é uma questão que perpassa os princípios de boa governança relativos à eficácia e eficiência. A recuperação de custos é especialmente difícil nos bairros de baixa renda e, freqüentemente, a falta de disposição de pagar pelos serviços está relacionada a serviços de pouca qualidade. Organizações comunitárias podem ajudar os cidadãos a reconhecer a importância de desenvolver hábitos de disposição de pagar pelos serviços se for assegurada a equidade da prestação.
- ❑ **Monitoração e avaliação.** Estas funções estão muitas vezes associadas à função de defesa de comunidades de baixa renda ou daqueles que acreditam que são discriminados por seu governo local. Por exemplo, mulheres e crianças estão freqüentemente em desvantagem no que diz respeito à obtenção de serviços e ao acesso às oportunidades de tomada de decisões. Os resultados das avaliações podem, muitas vezes, ajudar a evidenciar essas discrepâncias, e as ONGs têm as qualificações e os contatos para pôr em prática essas táticas governamentais.
- ❑ **Resolução de conflitos e arbitragem.** É raro o governo local que não tenha, de vez em quando, conflitos com os cidadãos de suas diversificadas comunidades. Parcerias com organizações da sociedade civil podem ser muito úteis para resolver esses conflitos.
- ❑ **Canais de financiamento.** Quando os governos locais precisam financiar indivíduos ou famílias, em caso de desastres naturais, por exemplo, parceiros na comunidade podem ser extremamente úteis.⁸⁶

Como desenvolver parcerias entre a sociedade civil e o governo local

As parcerias dos governos locais envolvem a associação com outras instituições, grupos ou indivíduos para alcançar metas e objetivos que beneficiam a ambos. Essas parceiras podem ser tão diversas quanto:

- ❑ Contratar empresas do setor privado ou ONGs para a prestação de certos serviços.
- ❑ Estabelecer empreendimentos conjuntos entre o departamento operacional do governo local e organizações de bairro. Por exemplo, na Índia é comum devolver 50% dos custos da coleta de lixo aos bairros, para que eles participem na prestação do serviço.
- ❑ Trabalhar com organizações religiosas locais para dar abrigo aos sem-teto.

⁸⁶ Plummer, Janelle e colaboradores, *A Sourcebook for Municipal Ability Building in Public-Private Partnerships*. (Londres. Earthscan Publications, 2002), Págs. 93-5.

- ❑ Estabelecer programas de vigilância nos bairros para ajudar a polícia na provisão de segurança nas áreas de alto rico do município.
- ❑ Dar vales às famílias de baixa renda para que possam pagar serviços médicos de sua escolha.
- ❑ Subsidiar certas funções, tais como construção de casas populares, para habilitar mais famílias a ter acesso à moradia.
- ❑ Deixar de prestar certos serviços públicos onde fique evidente que organizações da sociedade civil podem administrá-los de forma mais eficaz e eficiente.
- ❑ Adquirir equipamentos para corpos de bombeiros voluntários.
- ❑ Achamos que você pode adicionar muitos outros exemplos a partir de sua própria experiência. O objetivo, em todos esses exemplos, é expandir o potencial de prestação de serviços e programas de seu governo local, da maneira mais eficiente possível, “habilitando” outros para se envolverem.

Até agora, aplicar sua competência de habilitação parece muito positivo, mas infelizmente nem todas as iniciativas e parcerias de habilitação são inteligentes ou garantidas. Visitaremos mais adiante o lado negativo dessa competência, mas agora gostaríamos de explicar como preparar-se para expandir seus esforços no estabelecimento de parcerias.

Podemos pressupor que seu governo local já está envolvido em muitos acordos de parceria com organizações e grupos da sociedade civil. Pressuporemos também que talvez você queira analisar essas relações e complementá-las no futuro, assim que você aplicar suas competências de habilitação. Dados esses pressupostos, sugerimos que leve em consideração as seguintes avaliações no processo de planejamento.

Primeira etapa: Peça a sua equipe que realize um levantamento de todas as parcerias nas quais seu governo local participa atualmente. Avalie os êxitos e as falhas e lições aprendidas desses empreendimentos.

Segunda etapa: Determine os objetivos que seu governo quer alcançar estabelecendo mais parcerias e habilitando, dessa forma, a sociedade civil para participar mais diretamente na ajuda para prestar serviços e desenvolver programas locais. É para fortalecer a implementação dos princípios da boa governança como inclusividade, equidade, eficiência, eficácia ou subsidiariedade? É para incrementar ainda mais o conceito de Putman sobre “comunidade cívica”? É para fomentar o desenvolvimento de uma futura liderança eleita em seu governo local? Ou há outras razões?

Terceira etapa: Após determinar os objetivos que você, seus colegas eleitos e o alto escalão desejam alcançar buscando e criando parcerias, você precisará fazer uma pesquisa sobre as possíveis oportunidades de habilitação. Pense em termos de contratação, terceirização, esforços colaborativos, delegação e outras estratégias que habilitarão os outros a tornarem-se mais envolvidos com seu governo local na tomada de decisões, na prestação de serviços e para ajudá-lo a cumprir seu compromisso com os princípios de boa governança.

Quarta etapa: Faça um levantamento de todas as instituições da sociedade civil que tenham potencial para ser parceiras responsáveis e receptíveis. Podem ser empresas do setor privado, ONGs, associações étnicas e religiosas, organizações comunitárias, grupos de bairro e até um conjunto de pessoas que tenham demonstrado capacidade e compromisso em fazer parte da comunidade cívica.

Quinta etapa: Baseado nessas consultas e avaliações, seu corpo de governo e o alto escalão de seu governo local, podem desenvolver um plano estratégico para habilitar outros a tornarem-se parceiros na construção de redes e normas de engajamento cívico. Tal plano incluiria: foco no alcance e conteúdo de qualquer acordo de parceria, acordo sobre os princípios que embasarão a parceria, estabelecimento de arranjos organizacionais e contratuais apropriados, determinação do que pode ser feito para incrementar a capacitação de todos os parceiros dos acordos, e determinação a forma pela qual se monitorizará e avaliará o impacto geral de cada acordo de parceria.

Os elementos-chave de uma parceria entre a sociedade civil e o governo local deveriam incluir:

- esclarecimento de objetivos realistas;
- definição dos princípios básicos da parceria;
- estabelecimento de um programa de mudança;
- definição do alcance e das funções dos acordos;
- identificação dos parceiros-chave, suas funções e suas relações;
- definição dos níveis de serviço e como os pobres serão a preocupação principal;
- identificação de mecanismos potenciais de financiamento;
- estabelecimento de uma estrutura jurídica e reguladora; e
- identificação dos principais riscos.⁸⁷

Há muito mais que poderia ser dito sobre as parcerias em relação à competência de habilitação, mas gostaríamos de concluir esta parte da discussão com um exemplo de habilitação e parceria da Indonésia.

Caso de habilitação equatorial

A Indonésia tem uma longa história de melhorias organizadas através de *habilitação nos kampungs* – bairros urbanos – para ajudá-los a integrar-se nos programas regulares de desenvolvimento das cidades em que estavam localizados. Frequentemente, essas atividades de desenvolvimento disseminavam a participação pública e uma variada combinação de instituições da sociedade civil. Por exemplo, o Programa de Melhoria dos *Kampungs* (KIP), em Surabaya, cidade industrial do leste de Java, estava baseado em uma parceria entre o governo local, uma ONG, o corpo docente do Instituto de Tec-

87 Plummer, Janelle, Pág.291.

nologia de Surabaya, estudantes e vários *kampung*s. Uma vez que o KIP foi estabelecido por seu consórcio de recursos institucionais e humanos, envolveu rapidamente outras partes interessadas. Com foco nos bairros de baixa renda, o programa de melhoria cobriu uma grande variedade de problemas inter-relacionados, tais como moradia, saúde e problemas ambientais, e emprego. Provou também ser uma base de treinamento para desenvolver futuros formuladores de políticas para trabalhar em organizações governamentais e naquelas associadas à sociedade civil. ⁸⁸

*Não importa quão sólida seja, uma viga sozinha
não pode sustentar uma casa.*

Provérbio indonésio

Exercício de reflexão

Estabelecer parcerias com instituições e grupos da sociedade civil é uma das estratégias de habilitação mais importantes de que você dispõe para incrementar a capacidade de seu governo local. Tendo isso em mente, encorajamos você a listar, no espaço abaixo, tantas parcerias entre a sociedade civil e o governo local quantas você puder lembrar em dois minutos. Isso mesmo, dois minutos. Sugerimos que você mesmo os cronometre.

.....
.....
.....
.....

Agora, a parte de reflexão dessa oportunidade. Selecione nessa lista aquelas parcerias que você acredita que foram as mais bem-sucedidas, anote-as e faça uma lista das razões pelas quais foram bem-sucedidas.

.....
.....
.....
.....

Finalmente, pense sobre uma parceria que você acredite que deveria ser estabelecida entre seu governo local e uma organização comunitária. Anote algumas observações das razões pelas quais seria necessária, as organizações ou pessoas que deveria envolver, a sua razão de ser, e a forma como você poderia dar início à possibilidade de concretizá-la.

.....
.....
.....
.....

⁸⁸ Building the City With the People, (México DF, Coalizão Hábitat Internacional, 1997), Págs.146-7.

Alguns aspectos adicionais e variados da *habilitação*

Há muitos outros aspectos da competência de habilitação que consideramos importantes mencionar. Entre eles, uma breve discussão, sobre se *delegar* é uma estratégia de habilitação; a expressão, que comporta muitos significados, *construir redes de relacionamentos*, como ferramenta de habilitação; a competência de habilitação, e a forma como se relaciona aos princípios de boa governança e como interage com as outras competências incluídas em esta série; o possível lado “negativo” da habilitação; e a importante função que desempenha a *confiança* nas relações de habilitação. Como você pode perceber, os dois últimos pontos estão relacionados.

Delegar

Delegar é uma importante estratégia de habilitação, mas está geralmente associada com a capacidade gerencial de decisão. Apesar de que trataremos essa estratégia de habilitação no capítulo da competência *Desenvolvimento Institucional*, acreditamos que os princípios da delegação se aplicam a muitas relações de parceria. Basicamente, delegar é dar autoridade, responsabilidade e liberdade a outros para que trabalhem em seu nome. É o reconhecimento de que eles têm a capacidade e o desejo de agir.

Construir redes de relacionamentos

Construir redes de relacionamentos é outro desses termos que implicam muitos mais significados e estratégias dos que podemos abranger. Sem dúvida você já ouviu comentários do tipo: “Ela é fantástica para construir redes de relacionamentos.” Suspeitamos também que você nunca realmente investigou o que uma pessoa quer dizer por “pessoa boa em construir redes de relacionamentos”. Entretanto, seja qual for o significado disso para as pessoas, a construção de redes de relacionamentos é provavelmente um ótimo fator de habilitação. Segue nossa humilde tentativa de dar um significado ao termo.

Construir redes de relacionamentos é um processo que ignora alguns dos atributos mais formais e burocráticos dos sistemas de tomada de decisões e formulação de políticas. Caracteriza-se por conexões frouxas de indivíduos e organizações, orientados por tarefas, que se juntam em grupos informais para potencializar seus recursos e resolver problemas. Construir redes de relacionamentos sugere um conhecimento ainda cada vez mais amplo sobre os recursos comunitários que podem ser aproveitados para resolver problemas.

Por exemplo, você ficou sabendo, na semana passada, que uma fábrica local de tijolos deseja disponibilizar seu caminhão, aos sábados, de graça, para transportar materiais de construção para áreas de baixa renda em sua cidade. Você também ouviu que um prédio está sendo demolido em outra parte da cidade e que alguns dos materiais de construção destinados ao aterro sanitário podem ser reutilizados. Há um grupo local de mulheres em sua comunidade que se comprometeu a construir um abrigo para mulheres, mas não tem muitos dos materiais de construção necessários para cumprir

seu compromisso. Você entra em contato com o grupo de mulheres, elas ligam para a fábrica de tijolos para solicitar o caminhão e mandam um de seus membros ao local da demolição, para evitar que o material seja retirado. Enquanto ela está conversando com o mestre de obras encarregado da demolição do prédio, ele lhe oferece a ajuda de sua equipe para desmanchar a estrutura e outros materiais, evitando assim que elas se machuquem durante o processo. A proprietária do prédio que está sendo demolido fica sabendo sobre o acordo e percebe que pode reivindicar uma dedução do imposto de renda por estar doando materiais a uma instituição de caridade. Ela liga para a diretora do grupo de mulheres e se oferece a doar o equivalente da dedução do imposto para o grupo, para ajudá-lo a construir o abrigo. Então, isso é construir uma rede de relacionamentos.

Dois qualidades caracterizam o processo de construção de redes de relacionamentos: a espontaneidade e a liberdade. Espontaneidade é a disposição de indivíduos de dar uma mão, a qualquer momento e sob quase qualquer circunstância, àqueles que necessitam de ajuda. Liberdade, por outro lado, é o desejo e a capacidade de agir, de redefinir os limites institucionais e programáticos, a fim de torná-los mais dinâmicos, e de compartilhar poder, influência e acesso aos recursos de forma colaborativa, não ameaçadora.

Habilitação, boa governança e outras competências da liderança eleita

Como você provavelmente já percebeu, a competência de habilitação tem o potencial de responder e potencializar muitos, senão todos, os princípios de boa governança. A habilitação perpassa também, com considerável frequência, as outras competências contempladas em esta série. Devido a essas interconexões, incluímos, no final, um *Exercício de reflexão* que é muito mais ampla do que apenas reflexiva. Destina-se a ajudá-lo a escolher uma experiência de habilitação, na qual corpo de governo e seu governo local estejam envolvidos, e analisá-la baseando-se em princípios de boa governança e em outras competências da liderança eleita.

Possível lado negativo

Esta discussão tem sido tão positiva sobre os benefícios que podem ser acumulados por você, seus colegas eleitos, a organização de seu governo local e os cidadãos locais, que hesitamos em mencionar a possibilidade de consequências menos favoráveis. E, no entanto, elas existem. Por exemplo:

- Nem todas as ONGs, empresas privadas, associações de bairro e

outras que talvez você queira “habilitar” não merecem ser habilitadas. Há sempre a possibilidade de que sejam incompetentes, incapazes de realizar o que você gostaria que realizassem e, em raras ocasiões, inidôneas. Em outras palavras, não faça parcerias indiscriminadamente. Confira os parceiros potenciais!

- ❑ Às vezes os governos locais despejam responsabilidades públicas em outras organizações, devido a que não querem, por qualquer que seja o motivo, assumir a responsabilidade. Isso tende a acontecer com muito mais freqüência com os serviços destinados aos pobres, os marginalizados, as minorias, os deficientes, as mulheres e as crianças. Bem, sabemos que isso não se aplica ao seu corpo de governo, mas achamos que você deveria saber que essa possibilidade existe.
- ❑ Às vezes, os parceiros são selecionados por razões políticas que podem estar ou não relacionadas com a capacidade de fornecer qualquer coisa, a não ser votos no dia da eleição.
- ❑ Parceiros podem ser bons colaboradores da corrupção, se essa doença infectar seu governo local.
- ❑ Há uma tendência a limitar-se àqueles parceiros que cumprem com suas responsabilidades, o que muitas vezes evita o desenvolvimento de novas parcerias de “habilitação”.
- ❑; Esse espaço está reservado para sua razão favorita pela qual você não deveria envolver-se no processo de habilitação.

Há um antigo ditado espanhol que diz: *No es culpa del gallo sino del amarrador*. “O galo não é o culpado, mas aquele que o preparou.” É na preparação que geralmente os parceiros são escolhidos.

Confiança

No começo desta discussão mencionamos que a habilitação está baseada em dois compromissos:

- 1) estimular a colaboração promovendo metas cooperativas e estabelecendo confiança, e
- 2) fortalecer outros através do compartilhamento do poder e da capacidade de tomar decisões.

Demos muitos exemplos de como cumprir com o segundo compromisso, o que envolve poder e decisões, mas muito pouco sobre a confiança como parte do primeiro compromisso. Acreditamos que a confiança é fundamental para desenvolver parcerias e liderança eleita eficaz.

Dada sua importância, não há melhor maneira de concluir esta discussão sobre habilitação. *Confiança* é outra dessas palavras que representam uma confusão conceitual. Mesmo que seja usada freqüentemente para des-

crever a qualidade dos relacionamentos, a confiança também é impossível de definir claramente. Por exemplo, o verbo confiar é definido em um dicionário como acreditar, crer, esperar e o substantivo confiança é fé, esperança e crença de que algo não falhará. David Carnevale em seu livro *Trustworthy Government* afirma:

“Confiança é ter fé nas pessoas, em suas motivações e capacidades”, e ainda, usamos freqüentemente o termo quando nos referimos ao governo. “Não confio no governo.”

Confiar no governo, ou no processo governamental, não é inevitável. Na verdade, o governo pode ser ou sustentado ou destruído pelos pressupostos que fazemos sobre os motivos que sustentam as ações ou a falta de ação do governo. Por exemplo, a confiança de seus cidadãos em seu governo não está baseada apenas em suas garantias explícitas de que você governa pelos princípios de boa governança. Está também baseada em todas as mensagens implícitas que você, seus colegas eleitos e todos aqueles que representam seu governo transmitem todos os dias através de seu comportamento coletivo.

A confiança é recíproca. Expressões de confiança geram confiança; desconfiança engendra desconfiança. A confiança tem também suas próprias regras: degenera-se rapidamente, regenera-se devagar. Os governos autocráticos pressupõem a ausência de confiança recíproca entre o governo e os governados. A autogovernança democrática, por outro lado, está baseada na confiança mútua entre aqueles que governam e os governados. Essa confiança recíproca é fundamental para sua capacidade de ser eficaz, enquanto autoridade eleita individual, e a capacidade de seu corpo eleito de governar de forma eficaz.

Dados esses pensamentos ominosos sobre confiança, de que forma você e seus colegas eleitos podem obter e manter a confiança de seus cidadãos? A seguir, damos algumas dicas:

- Confie em seus cidadãos. Como a confiança é recíproca, é por aí que devemos começar.
- Sinta-se bem sobre quem você, enquanto corpo de governo, é. Obviamente, esse sentimento de auto-estima provém de seus feitos coletivos. Você alguma vez já encontrou um político corrupto que, bem lá no fundo, sentia-se bem sobre si mesmo e suas realizações?
- Crie visões compartilhadas com suas diversas comunidades.
- Concentre-se no que você, enquanto corpo de governo, realiza e a forma em que o faz. Essas são as dimensões de atividades e relacionamentos da liderança.
- Enquanto corpo de governo, use seus poderes para desencorajar a dependência de seus cidadãos. Nada destrói mais a confiança do que o uso impróprio do poder.
- Seja consistente em sua retórica e ações. Em termos de governança, isso significa: seja consistente em suas políticas, programas e serviços.
- Integre seus princípios de boa governança em uma aproximação holística à liderança eleita.⁸⁹

⁸⁹ Carnevale, David, *Trustworthy Government* (São Francisco, Jossey-Bass Publishing, 1995), Págs.70-4.

-; Anote seus pensamentos favoritos sobre como você pode criar e sustentar a confiança de seus cidadãos.

Infelizmente, a política está frequentemente associada à falta de confiança, e a falta de confiança está entrelaçada a problemas e questões éticas. Carnevale identifica dois conjuntos de ações que associa a relações éticas muito confiáveis e relações não-éticas pouco confiáveis.

Ações não-éticas pouco confiáveis incluem: Um comportamento maquiavélico, engajado no mau uso deliberado do poder; intenções ocultas; falta de sinceridade; culpar os outros; dar cunho pessoal aos conflitos; disseminar rumores sobre outros; alimentar ressentimentos e agir com base neles; promover legitimação de suma zero, uma mentalidade do tipo “pegar ou perder”; envolver-se em calúnias; e mentir.

Ações éticas e muito confiáveis incluem: elaborar coalizões; evitar disputas mesquinhas; manter as promessas; lançar mão de ideais e valores; falar a verdade; ser gentil; estar disposto a ceder, comprometer-se e colaborar; manter o conflito funcional; não dar cunho pessoal às disputas; e permitir que os outros preservem sua dignidade.⁹⁰

Não há nenhum mistério sobre como estabelecer confiança. Assim como não há nenhum mistério sobre como destruí-la. A escolha é sua.

A confiança que temos em nós mesmos gera a maior parte da que temos nos outros.

**LaRochefoucauld,
moralista francês do século XVII**

Responsabilidade

Habilitação, tal como a discutimos, envolve inevitavelmente desistir, enquanto corpo eleito e organização governamental local, de alguma coisa. Pode ser: a perda do controle direto sobre a forma como um programa comunitário está sendo administrado por uma organização do setor privado; ou a diminuição da flexibilidade de um programa público que está agora sob a gestão de uma coalizão de ONGs. Às vezes, estabelecer relações de habilitação para conseguir metas comunitárias que apenas através dos meios públicos seriam inatingíveis, é uma questão crucial no processo político. Não é fácil compartilhar, enquanto autoridade eleita, responsabilidades, especialmente quando parece que isso diminui sua influência política.

A confiança, tal como a discutimos, é essencial nos esforços de habilitação, colaboração e desenvolvimento de coalizões. A responsabilidade também.

⁹⁰ Carnevale, Págs.104-1.

A responsabilidade apresenta também várias facetas. Você, enquanto membro do corpo de governo local, é responsável perante as pessoas que te elegeram e responsável pela qualidade e quantidade dos serviços públicos que seu governo local presta, até mesmo se a prestação do serviço é terceirizada. O compromisso com a responsabilidade deve também ser parte integrante de todos os processo de habilitação colaborativa. A última coisa que você quer fazer é entrar em um acordo mútuo com um organização comunitária ou empresa privada, para a prestação de algum serviço público, se houver qualquer dúvida a respeito do comprometimento delas com a prestação de contas.

Para assegurar que seu governo local não renuncie a sua responsabilidade perante os cidadãos ao participar em empreendimentos de habilitação de organizações, grupos ou até indivíduos, é recomendável aplicar os seguintes critérios:

Primeiramente, estabeleça a máxima confiança mútua possível. Já discutimos isso até certo ponto, mas é necessário repetir pois trata-se do fundamento do desenvolvimento de relações de habilitação colaborativa.

Em segundo lugar, seja claro sobre as metas e objetivos a serem alcançados e a produção e os resultados a serem alcançados. Se todas as partes que colaboram não tiverem claro o que deve ser realizado, então pode ser impossível responsabilizar qualquer uma delas pelos resultados.

Em terceiro lugar, mantenha abertos os canais de comunicação. Embora uma comunicação clara dependa de muitos fatores, é imperativo começar todos os processos de habilitação colaborativa concordando sobre regras firmes de engajamento e definindo as expectativas mútuas.

Finalmente, determine as responsabilidades de cada um, reconhecendo que a máxima responsabilidade da prestação dos serviços públicos é atribuída aos indivíduos que foram eleitos para representar e servir a seus constituintes, o público.

Tonny Benn, um político do partido trabalhista britânico, que fez campanhas a favor de mudanças nos privilégios hereditários que caracterizou o processo político desse país durante séculos, submetia ao seguinte questionamento qualquer um que estivesse no poder, assim que o conhecia:

Que poder você tem? Como você o adquiriu? A favor de quem você exerce esse poder? Você é responsável perante quem? Como nos livramos de você?⁹¹

Embora essas perguntas sejam um tanto quanto teatrais, são um bom lembrete para autoridades eleitas do mundo todo a respeito dos deveres do cargo público e da forma como essas responsabilidades se relacionam com as questões da responsabilidade. Nunca as questões de responsabilidade são mais importantes do que quando os poderes e deveres das autoridades eleitas são necessariamente compartilhados com outros na comunidade, com o intuito de realizar o que deve ser feito.

⁹¹ Tony Benn, de uma palestra proferida em Nottingham (Inglaterra) em 18 de junho de 1993, intitulada "The Independent Mind."

Nota: Fizemos uma pequena mudança na ordem do texto no final desse capítulo. Em vez de terminar com os Pontos-chave, incluímos o que denominamos uma Oportunidade de tarefa de reflexão.

É muito parecida com as oportunidades de reflexão anteriores, que inserimos de vez em quando, mas com uma diferença muito importante. Providenciamos uma abordagem estruturada para avaliar uma de suas parcerias com a sociedade civil em relação aos princípios de boa governança e as outras competências contempladas em esta série. Você encontrará maiores informações sobre isso na oportunidade de tarefa. Mencionamos isso aqui para lembrá-lo que você deve continuar lendo após os pontos-chave.

Pontos-chave

- A habilitação é dar os meios para que outros façam o que dever ser feito.
- A competência de habilitação envolve um vasto leque de opções.
- Há uma conexão operacional direta entre habilitação e sociedade civil.
- A sociedade civil, em este contexto, inclui todos os elementos não governamentais da sociedade, e não somente ONGs e organizações comunitárias.
- A sociedade civil é tanto uma aliada dos governos locais na habilitação, quanto um contrapeso para ajudar a assegurar que os princípios e as práticas de boa governança sejam respeitados.
- Uma das ferramentas mais eficientes de habilitação é estimular o fluxo de idéias e informações da base para o topo e vice-versa.
- Os diálogos da deliberação pública, dos círculos de estudo e dos grupos de reflexão estão entre as estratégias eficazes para estimular as informações e idéias dos cidadãos.
- Habilitação envolve tomada de decisões compartilhada com as instituições da sociedade civil e com pessoas de comunidades diversificadas.
- Formar parcerias com firmas do setor privado, ONGs, organizações de bairro e grupos de cidadãos é parte integrante do processo e da competência de habilitação.
- Essas parcerias podem envolver uma variedade de iniciativas de poder compartilhado entre governos locais e instituições e grupos da sociedade civil.
- Essas iniciativas incluem: planejamento e desenvolvimento de projetos, desenvolvimento da habilitação, interação comunitária, conscientização, defesa, prestação de serviços, monitoração e avaliação de programas e serviços, resolução de conflitos e muito mais.
- A competência de habilitação é importante para o cumprimento de

todos os aspectos dos princípios de boa governança.

- ❑ A habilitação eficaz envolve o uso de todas as outras competências da liderança eleita tratadas em esta série.
- ❑ A delegação e a arte de criar redes de relacionamentos são também importantes ferramentas de habilitação a serem levadas em consideração pelos líderes eleitos.
- ❑ Habilitar outros tem também um lado negativo, isso é, trabalhar com organizações incompetentes, fazer mau uso das instituições da sociedade civil por razões desonestas, etc.
- ❑ Confiança é essencial em todos os empreendimentos de habilitação entre governos locais e sociedade civil.
- ❑ A confiança é fortalecida quando é construída através de um entendimento claro de quem é responsável pelo quê e perante a quem.
- ❑ A competência de habilitação, quando usada sabiamente, pode assegurar a boa governança e dar suporte ao desenvolvimento das instituições da sociedade civil.

Oportunidade de tarefa de reflexão

Esta experiência da reflexão é um pouco diferente daquelas com que você se deparou ao longo desta série de oportunidades de aprendizado. Está mais relacionada a uma tarefa e providencia uma forma de avaliar sua mais importante parceria de habilitação com instituições da sociedade civil, isso é, firmas privadas, ONGs, associações de bairro, etc. Em suas reflexões, gostaríamos também que você relacionasse a parceria com as outras competências e com os princípios de boa governança. Proveremos uma estrutura básica para ajudá-lo a refletir sobre essas variáveis.

1. Anote o nome e uma breve descrição de um acordo de parceria que o seu corpo de governo mantém com uma organização da sociedade civil com o objetivo de prestar um serviço específico a seus constituintes.

.....
.....
.....
.....

2. Descreva em poucas palavras o tipo de serviço ou programa que a parceira deve executar.

.....
.....
.....
.....

3. A parceria foi planejada para se relacionar com um ou mais princípios de boa governança? Por exemplo, ela foi planejada para reduzir

os custos do serviço como um exemplo de eficiência? Ou para entender o serviço a outras partes da cidade como um exemplo de eficácia? Após cada princípio há duas opções. Marque a primeira se essa é a principal razão pela qual a parceria foi estabelecida. A segunda opção serve para registrar se as parcerias fornecem uma resposta acidental ou não intencional ao princípio correspondente.

Princípio	Razão principal	Benefício acidental
Estimular a participação		
Ser mais dinâmico, isso é, oportuno		
Melhorar a qualidade (eficácia)		
Melhorar o custo (eficiência)		
Pôr em prática a subsidiariedade		
(Descentralizar a implementação)		
Promover a equidade		
Assegurar a inclusividade		
Incrementar a responsabilidade		

	Sim	Não
A parceria foi estabelecida dentro do estado de direito? Se não, por quê?		
O processo de decisão da parceira foi aberto e transparente? Se não, por quê?		
A parceria resultou em uma relação de maior confiança entre o governo local e os cidadãos? Por quê?		

Pressupondo que essa parceria representa a aplicação de sua competência de liderança eleita de *habilitação*, verifique as outras competências que você acredita estarem envolvidas também no estabelecimento da parceria. Faça uma breve descrição da forma como essa competência está envolvida.

Competência	Sim	Como
1. Comunicacional		
2. Facilitação		
3. Uso do poder		
4. Tomada de decisões.		
5. Formulação de políticas		
6. Negociação		
7. Financeira		
8. Supervisão		
9. Desenvolvimento institucional		

Você ficou surpreso pela quantidade de princípios a que a parceria responde, e pelo número de competências envolvidas? Anote suas conclusões.

.....

.....

.....

.....

Uma pequena faísca provoca um fogo enorme

Provérbio panamenho

Capítulo 9: Competência de Negociação

Introdução

Não vamos nunca negociar por medo, mas não vamos nunca ter medo de negociar.

**John F. Kennedy,
35° presidente dos
Estados Unidos da América**

A negociação é um processo de interação deliberativa no qual duas ou mais partes em desacordo ou em conflito procuram resolver suas diferenças visando sua satisfação mútua. Quando você trabalha no seu corpo de governo para chegar a um acordo que satisfaça os diversos pontos de vistas e interesses representados pelos seus membros, você está engajado em uma negociação de princípios. Quando vários membros do seu corpo de governo posicionam-se de maneira irreconciliável a respeito de uma questão, e realizam uma votação de acordo com ideologias partidárias sem respeitar outros pontos de vista, isto é “política”. Na verdade, trata-se de uma má política e, raramente, leva em consideração os melhores interesses dos cidadãos. Segundo um antigo provérbio sueco, *quem quer que seja que tenha posto o urso no barco, deverá atravessar o rio com ele.*

Segundo uma visão mais positiva, a negociação é o centro do processo democrático e fundamental para suas funções e responsabilidades enquanto autoridade eleita. Sempre há diferenças a serem conciliadas, independentemente de ser relativo ou não a:

- formulação de novas políticas públicas;
- deliberações sobre o orçamento anual;
- decisão sobre qual é a compensação justa e acessível para a equipe do governo local;
- mudanças nas designações do uso da terra;
- desapropriações de faixas de servidão para novas vias públicas e facilidades de serviços.
- implementação de ação afirmativas
- engajamento de novas ONGs na prestação de serviços sociais; ou
- estabelecimento de acordos governamentais para compartilhar as responsabilidades de um novo serviço público que transcenda os limites políticos.

Quase todas as decisões importantes que você toma como homem ou mulher eleita, envolvem algum nível de negociação com os seus colegas, sua equipe, outros níveis de governo, instituições da sociedade civil como empresas privadas, ONGs, associações de bairro, sociedades profissionais, e grupos com número variado de pessoas.

O que é negociação?

Visto que a negociação é um assunto popular, é fácil encontrar muitas definições para esse processo. Mesmo que iniciemos essa discussão com uma definição, gostaríamos de relatar rapidamente uma série de outras definições antes de você se aprofundar nos matizes da negociação eficaz. Note as similaridades que se sobrepõem e as diferenças sutis nas diferentes definições. Negociação, segundo estes autores, é:

“Conversa franca entre as partes de um conflito, visando uma solução.” (Slaikeu and Hasson)

“O processo pelo qual se busca as condições para conseguir o que queremos das outras pessoas as quais, por sua vez, querem algo de nós.” (Gavin Kennedy)

“Poder e informações usados para influenciar os comportamentos dentro de uma rede de tensão.” (Herb Cohen)

“Comunicação recíproca destinada a alcançar um acordo, quando você e o outro lado têm alguns interesses em comum e outros opostos.” (Fisher e Ury)

A partir desses fragmentos de retórica podemos detectar alguns temas similares.

- ❑ Negociação envolve uma relação de interdependência entre as partes. Se não houver interdependência, não há necessidade de negociação.
- ❑ Há também um perceptível desacordo ou conflito que essas partes interdependentes querem resolver.
- ❑ É um processo baseado em metas. Os que estão envolvidos na negociação esperam resultados.
- ❑ Negociação envolve um troca de algo que seja importante para cada parte ou a negociação não é bem sucedida.
- ❑ Poder, influência, e fontes de informação, que as outras partes não têm, são muito bem vindos à mesa de negociação.
- ❑ Entretanto, todas as negociações de princípio são baseadas em esperança e confiança.

Dois pontos a serem esclarecidos

Antes de avançarmos mais, é importante esclarecer dois pontos que poderiam atrapalhar nossa discussão e sua reflexão a respeito desta competência. Primeiramente, *embora a negociação seja uma competência pessoal, também*

é *profissional*. Os governos locais, algumas vezes, empregam negociadores profissionais para conduzir o processo em seu nome.

Por exemplo, os governos locais frequentemente empregam negociadores profissionais para resolver litígios administrativo-trabalhistas ou renegociar novos contratos de trabalho. Mesmo que seu governo local use ocasionalmente os serviços de um *negociador profissional*, discutiremos a negociação como uma competência interpessoal importante, que você e seus colegas eleitos podem usar para serem mais eficazes em seus papéis de representação e liderança.

Em segundo lugar, o processo de negociação é, de vez em quando, confundido com mediação. Mediação é o processo de resolução de conflito. Usualmente, se faz necessária a intervenção de mediadores em situações nas que as partes envolvidas delimitaram suas posições e são incapazes de progredir em direção às decisões com as quais possam concordar e permitir. Mediação envolve terceiros, um homem ou mulher ou pessoas neutros em relação ao conflito. O papel do mediador é ajudar a resolver o conflito de acordo com os melhores interesses dos envolvidos no processo de mediação. Neste sentido, o cliente é o conflito. Negociadores, por outro lado, não são neutros. Eles representam interesses específicos, embora se espere que eles queiram que a(s) outra(s) parte(s) da negociação fiquem satisfeitas com os resultados do processo. Tanto a mediação quanto a negociação são processos aceitos e respeitados há muito tempo na história das interações humanas. Visto que a mediação é tratada no capítulo *competência de facilitação*, neste capítulo iremos focar a negociação. Em primeiro lugar, vamos analisar por que a negociação é uma competência do governo local tão importante.

Negociação e o processo governamental

A negociação é parte integrante do processo político, um processo que envolve a consagração de acordos sobre a alocação de recursos, tomadas de decisões sobre quem realizará o que no âmbito governamental e resolver os desacordos entre os grupos comunitários. Há uma tênue linha entre a gestão de conflito e a negociação, no que diz respeito às competências da liderança eleita. Às vezes, o conflito tem que ser resolvido, ou pelo menos modificado, antes que as partes em conflito se sintam dispostas a negociar uma possível solução para suas diferenças. Se resolver o conflito é mais importante do que chegar a um acordo aceitável para todos os envolvidos, você desejará lançar mão das habilidades e táticas de mediação que propomos na competência de facilitação. O processo de administrar um conflito quase sempre envolve um terceiro, alguém de fora do conflito a quem foi solicitado que interviesse em nome de ambas as partes, para ajudá-las a resolver suas diferenças. As negociações também podem envolver terceiros, mas normalmente o processo inclui somente aquelas partes que querem chegar a um acordo.

Negociação é uma habilidade importante no governo local por muitas razões. Primeiramente, os governos locais não operam independentemente dos outros níveis do governo. Sua organização está constantemente envolvida na negociação de limites de poder e autoridade com os organismos do governo central, com unidades vizinhas do governo local e com aquelas organizações quase governamentais que operam dentro do seus limites e realizam serviços e programas que freqüentemente se sobrepõem aos do governo local.

Em segundo lugar, a necessidade de negociação também pode envolver o nível mais básico do processo governamental, que é chegar a um acordo entre um cidadão e o representante do governo local sobre uma questão, a qual pode parecer trivial para a maioria, mas é de extrema importância para os envolvidos. Visto que o processo é tão dominante, é importante que todos os membros das diferentes “famílias” do governo local, que tiveram contato com o público ou com outros níveis do governo, tenham oportunidades para aprender mais sobre o essencial do processo de negociação de base.

Negociação não é uma idéia ou habilidade nova

Na primeira versão destes capítulos dividimos alguns pensamentos sobre negociação que foram escritos há quase trezentos anos. Achamos que eram interessantes naquele momento e ainda achamos o mesmo. Eles fornecem uma visão histórica sobre um tópico muito contemporâneo e ajudam a definir o processo que estamos discutindo.

Barthelemy de Felice, um professor de física, nascido em Roma em 1723, escreveu um tratado de treze volumes sobre a arte da negociação. Foi publicado ao mesmo tempo em que o quinquagésimo oitavo volume da sua obra *Dictionnaire Universel Raisonne Des Connaissances Humaines* era oferecido ao público. E tudo isto foi realizado sem o benefício de um processador de texto! Muitas das teorias de Felice eram inovadoras para seu tempo, entre elas a noção de que bons negociadores poderiam tanto ser treinados como também ter um talento inato para esta arte. Ele descreveu uma ampla gama de situações em que o negociador pode usar suas habilidades.

Negociação não se limita a relações internacionais. Acontece em qualquer lugar em que haja diferenças para conciliar, interesses para aplacar, homens para persuadir, e objetivos para realizar. A vida poderia ser encarada como uma contínua negociação. Sempre precisamos conquistar amigos, vencer inimigos, desfazer impressões infelizes, convencer os outros a respeito de nossos pontos de vista e usar todos os meios apropriados para promover nossos projetos. Há algumas questões privadas que devido a confrontos, choques de caracteres e diferenças de opiniões entre as partes, tornam-se tão complicadas que uma resolução bem sucedida requer tanta arte e habilidade quanto um tratado de paz entre os maiores poderes.⁹²

92 Barthelemy de Felice, “Negotiating, or the art of negotiating,” traduzido do *Dictionnaire de justice naturelle et civile*, em Zaltman, William, *The 50% Solution* (Garden City, Nova Iorque, Anchor Books, 1976), Pág.47.

De Felice tinha também palavras animadoras para os não tão poderosos da sua época. Elas são animadoras para aqueles entre nós que têm pouca ou então nenhuma fonte formal de poder à disposição.

Alguns poderes de pequena força recebem apoio e se desfazem das dificuldades mais problemáticas. Seu sucesso deve-se à prudência, ao cuidado em adequar-se às condições a sua volta, ao bom aproveitamento de ocasiões favoráveis aos seus interesses e a uma sábia observação da máxima que é sempre melhor submeter o que não podem ser contestado à força às negociações.⁹³

Baseado nesta pequena lição e em algumas das reflexões iniciais sobre o que os especialistas pensam sobre a negociação, é o momento de refletir como você usa esta competência nas suas atividades cotidianas enquanto autoridade eleita.

Exercício de reflexão

Faça uma pausa e pense como você, pessoalmente, tem usado suas habilidades de negociação recentemente no seu papel enquanto autoridade eleita. Por exemplo, você tem negociado com seus colegas eleitos, membros do alto escalão do seu governo local, cidadãos e grupos locais?

.....
.....
.....
.....

Agora, anote alguns exemplos de negociações na que seu corpo eleito tenha recentemente se envolvido na condução de negócios oficiais

.....
.....
.....
.....

Em que se diferenciavam esses processos de negociação? Em que se assemelhavam?

.....
.....
.....
.....

O que você poderia ter feito pessoalmente para ser mais efetivo nessas situações de negociação pessoais?

.....
.....
.....
.....

93 Ibid, Pág.48

E finalmente, o que você acha que seu corpo de governo poderia fazer para melhorar suas competências de negociação?

.....
.....
.....
.....

É bom lembrarmos que cada um de nós tem um sonho diferente.

Provérbio Crow, tribo indígena americana

O processo de negociação

Um dos dilemas que enfrentamos na discussão de negociação é a ampla variedade de situações nas que nos encontramos “negociando”. O segundo é a riqueza cultural que define o processo de negociação. Se você já viveu ou visitou uma cultura onde tudo parece ser negociável, pode avaliar a importância desta competência interpessoal e as variações que a definem de uma cultura a outra. Em alguns lugares do mundo, aceitar o primeiro preço pedido para uma mercadoria é quase um insulto. É tirar o prazer e embate verbal que define o espaço psicológico entre o comprador e o vendedor. Em outras culturas, o preço listado é o preço que alguém espera pagar. Pechinchar é igualmente inapropriado. Então, o que fazer?

Para começar, podemos reconhecer que o processo de negociação é frequentemente influenciado pela cultura que impera no lugar em que ocorre. Até as organizações têm suas culturas e elas podem afetar seu processo de negociação. Por exemplo, recentes pesquisas apontaram que o gênero é um fator que influencia a condução de negociações. E há um reconhecimento crescente de que muitos indígenas têm seus próprios códigos que informam como as negociações devem ser conduzidas. Com estes pensamentos em mente, seguramente você desejará passar rapidamente o que estamos dizendo sobre negociação através de seu próprio filtro cultural. Os que escrevem sobre negociação realizam esta tarefa segundo seu próprio conjunto de tendências culturais. Retornaremos posteriormente, nessa discussão, às questões de cultura e gênero.

Outro dilema potencial que enfrentamos é o contexto situacional da negociação. Negociação é, às vezes, um evento formal programado em que as partes juntam-se ao redor da mesa de negociação guiados por certas regras de engajamento. Geralmente, é um processo informal que perpassa muitas de suas ações interpessoais enquanto autoridade eleita.

Visto que as normas, que guiam suas sessões de negociação, podem variar de lugar para lugar, nós não planejamos nos estender sobre mais esse assunto. Entretanto, muito do que nós diremos sobre os processos e as ha-

bilidades envolvidas na negociação pode ser aplicado para alterar a maneira que seu governo local negocia contratos e outras relações oficiais. Com estas diretrizes em mente, insistimos que você não só pense em como você pode fortalecer suas competências de negociação enquanto autoridade eleita, mas também como o processo de negociação é tratado no seu governo local.

Análise interna da negociação

Há algumas características que diferenciam negociação como um processo de tomada de decisões dos processos de legislação e arbitragem. Por exemplo, o processo tem motivos mistos. As partes que estão negociando têm tanto metas comuns quanto conflitantes. Se estivessem presentes somente as metas conflitantes seria impossível negociar. Uma vez que as partes concordaram em negociar têm, pelo menos, uma meta em comum.

Mesmo que seja do interesse de ambas as partes chegar a um acordo sobre uma alocação aceitável “do que é importante”, há um consenso, que cada parte esteja interessada em ganhar o máximo possível e perder o mínimo necessário do que é importante. O processo de negociação deveria resultar em um mínimo de ressentimento possível em relação aos que estão sentados do outro lado da mesa.

Em um processo de negociação ambas as partes ganham. Devem se engajar em melhor situação do que estariam sem negociação, do contrário não poderão chegar a um acordo. Não podemos negar o fato de que algumas partes envolvidas na negociação chegam a se sentir injustiçadas. Nesses casos, quando as mesmas partes se sentam para negociar mais uma vez, frequentemente a revanche torna-se a força condutora.

Dado esse potencial de “obter vantagem”, os negociadores de princípio vão querer que o outro lado fique satisfeito com os resultados, portanto os acordos realizados serão honrados. Essas soluções em que “ambas as partes saem ganhando” são o que os especialistas consideram como situações de “equilíbrio” nas que ninguém perde. Circunstâncias em que ambas as partes saem ganhando, ou que ninguém perde, surgem porque há muito mais do que uma somatória finita de coisas importantes para serem divididas. Ou há coisas “na mesa” que são importantes de maneiras diferentes para cada participante da negociação, ou graças às negociações é possível criar novas opções. Por exemplo, cada lado pode desistir de “bens” menos valiosos para aqueles que os encaram como muito mais valiosos, ou negociar uma parcela do seu valor para manter o resto. Cada lado está procurando uma solução em que “ambas as partes saiam ganhando”, onde cada lado considere que graças à oportunidade de negociar agora está melhor.

Acreditamos que você tenha experiências em negociar soluções em que ambas as partes saiam ganhando, mas talvez não tenha pensado sobre elas nestes termos. Para ajudá-lo a esclarecer este conceito, segue um exemplo de uma situação em que ambas as partes saem ganhando.

Um exemplo de ganhos mútuos

Suponha que seu corpo de governo queira construir um aterro sanitário para receber os resíduos sólidos, mas não tem um terreno disponível dentro dos limites da cidade. Isto significa que você deve procurá-lo fora da cidade, mas você está consciente de que os governos rurais das redondezas são contra a idéia de receber o lixo de outra área! Entretanto, você também tem conhecimento que os cidadãos de umas dessas áreas dos governos locais da redondeza, requereram as suas autoridades eleitas um melhor serviço para descartar o lixo. Esse governo rural não conta com um sistema organizado para descartar o lixo nesse momento. Também não possuem uma equipe técnica para planejar a criação de um aterro sanitário em sua comunidade. O secretário de planejamento e projetos da prefeitura informou a você e a seus colegas eleitos, informalmente, que um dos três terrenos que ele irá recomendar para a criação do aterro está localizado nessa jurisdição. Para resumir, você e seus colegas eleitos foram capazes de adquirir para a jurisdição vizinha um terreno em troca da expansão do seu serviço de coleta de lixo. Ambos os lados concordaram com os padrões de operação do aterro. Esses detalhes de negociação ajudaram a vencer a objeção dos residentes em relação à localização do aterro, e eles, em troca, receberam um serviço da cidade que seu governo não estava preparado para oferecer naquele momento.

Este é um exemplo de uma abordagem de negociação em que *ambas as partes saem ganhando*. Cada parte consegue algo importante do processo e do acordo. Todo mundo ganha. Em oposição ao princípio proativo da negociação, em que ambas as partes saem ganhando, está o de todos saem perdendo. No exemplo que acabamos de relatar, uma situação de perda mútua poderia ocorrer se as partes da negociação estivessem negociando a partir de posições e não de princípios: *“Precisamos de seu terreno”* e *“Não queremos seu lixo.”* Conseqüentemente, a negociação degenera em uma discussão barulhenta, com as duas partes retirando-se do processo em um ataque de fúria e recriminação. Uma conclusão mais apropriada para o processo de negociação deveria ser o que foi chamado de solução de ganho e perda. É quando uma das partes da negociação ganha e a outra perde. É claro que quase sempre é uma vitória amarga, pois o vencedor pode ter certeza que o perdedor estará a sua espreita para a revanche. Vamos ver como isto seria no cenário do aterro sanitário que acabamos de apresentar. A cidade concorda em entrar nas negociações com o corpo de governo rural vizinho e consegue o título do terreno que queria. Entretanto, no final, eles estabelecem um preço para o serviço de coleta de lixo tão alto, que os cidadãos da comunidade rural, onde se localiza o terreno, não podem pagar.

*Apagar a vela do outro não faz com que a sua
brilhe mais.*

Provérbio árabe

Exercício de reflexão

Antes que de continuarmos, pense acerca de suas próprias experiências pessoais de negociação. Você obteve resultados positivos para ambas as partes? Anote alguns exemplos para você lembrar como chegou à essa condição ideal de negociação.

.....
.....
.....
.....

Agora, uma tarefa mais difícil. Lembre-se de uma situação em que os resultados eram mais da categoria ganho-perda, em que você obteve vantagens de curto prazo de outra pessoa ou parte. Quais foram as circunstâncias e as conseqüências? Reflita sobre como você poderia ter transformado isto em uma situação de negociação proativa, em que ambas as partes, tanto você quanto seu parceiro, obtêm resultados positivos.

.....
.....
.....
.....

Os estágios no processo de negociação

Geralmente, a negociação passa por certos estágios previsíveis, seja ao compramos um mercadoria no mercado quando a negociação é previsível, ou ao chegamos a um acordo sobre uma nova legislação do governo local quando há diferentes interesses particulares para conciliar. Ellen Raider e Susan Coleman, que realizaram um treinamento técnico sobre negociação colaborativa, definem a negociação como um processo de quatro etapas.

Primeira etapa: O ritual de compartilhar. Este é o estágio do conhecimento das partes. Quais são alguns dos valores e pontos de vista que podem influenciar o processo de negociação? Qual é o clima para uma possível colaboração? Em outras palavras, com quem estamos negociando?

Segunda etapa: Definir as questões. Quais são as posições, demandas, exigências, necessidades, interesse, e até acusações iniciais que levaram as partes a negociar?

Terceira etapa: Reestruturar e priorizar as questões. As partes na negociação deixam suas posições ou exigências de lado e concordam sobre oportunidades de ajuda mútua a fim de obter ganhos do processo.

Quarta etapa: Resolver problemas e tomar decisões. Este é o estágio produtivo, a razão pela qual as partes se juntam para chegarem a um acordo.⁹⁴

Design Learning, outra organização que oferece treinamento para administrar conflito através da negociação, oferece um abordagem mais direta para o processo.

1. Estabeleça com clareza o que você quer.
2. Escute e entenda o que os outros querem.
3. Identifique áreas de acordo e diferenças e reconheça ambas.
4. Entre em acordo em relação às soluções que respondam às necessidades dos outros tanto quanto possível, o verdadeiro estágio de negociação.
5. Depois da implementação, reveja os resultados para ver se eles ainda vão de encontro com as necessidades de cada um.⁹⁵

Sim, mas!

Estas abordagens de negociação parecem excelentes, mas gostaríamos de injetar um sinal de realidade e preocupação. Frequentemente os cidadãos especialmente aqueles advindos de áreas de baixa renda, grupos de minorias étnicas e mulheres – estão em uma situação de desvantagem quando se sentam a negociar com os governos locais. Em outras palavras, os processos que acabamos de explicar parecem excelente em teoria, mas será que funcionam desta forma na prática? Nem sempre, e por inúmeras razões. Às vezes, os governos locais negociam não a partir de princípios, mas a partir da intimidação e conveniência. Há um diferencial de poder entre os governos e aqueles que eles representam. O antigo dito popular “Você não pode lutar contra o governo”, não foi inventado como um título inteligente de uma produção teatral. Foi criado com base na realidade. A diferença de poder é um fator importante em muitas negociações. Em alguns momentos, o processo de negociação nunca acontece pois as pessoas sentem que não têm chance de sucesso se tiverem que negociar com seus governos locais.

Entretanto, até as pessoas pobres e impotentes não estão totalmente desprovidos de recursos para negociar segundo seus termos. Às vezes, eles recusam-se a aceitar a definição sobre si mesmos apresentada por aqueles que estão no poder. Tal foi o caso alguns anos atrás, quando um grupo de famílias indigentes lidava com a desapropriação da área onde funcionava um antigo incinerador de lixo em Santo Domingo, na República Dominicana. A política de “renovação urbana” do governo nacional daquela época era despejar as pessoas pobres que se encontravam em condições como estas e jogando-os nas ruas juntamente com seus pertences, e demolir suas casas pre-

94 Raider, Ellen e Susan Coleman, *Collaborative Negotiation: Skills Training*, (New Platz, Nova Iorque: Ellen Raider International, 1992), ps. 2-7.

95 IBlock, Peter, Tony Petrella e Marvin Weisbord, *Managing Differences and Agreements* (Plainfield, NJ: Design Learning, 1995) Págs. 122-3.

cárias. Neste caso, elas estavam tomando de volta o antigo incinerador da prefeitura, a única casa que essas 108 famílias conheciam.

Naquela época, a política do governo era fazer pequenos pagamentos às famílias para, em troca, obter acordos de desapropriação. As opções não eram muito boas, enfrentavam desapropriações sem remuneração ou desapropriações com, ao menos, alguma remuneração. Contudo, as famílias recusaram. Elas tinham redefinido o processo de negociação do governo, que era essencialmente *pegar ou largar*, recusando-se a acreditar que não tinham poder. Como diz Elizabeth Janeway em seu livro provocativo *Powers of the Weak*, “o poder de desacreditar é o principal poder dos fracos.”⁹⁶

Os moradores despejados do antigo incinerador da prefeitura tinham rejeitado a noção de que não tinham poder no processo de negociação embasada em *posições* e não em *princípios*. Discutiremos sobre esta importante distinção posteriormente.

Os moradores procuraram a ajuda do Comitê para a Defesa dos Direitos Comunitários que, em troca, recomendou o suporte da ONG, *Ciudad Alternativa*. Com a ajuda de *Ciudad Alternativa* e após meses de negociações conflituosas, as famílias receberam lotes em um novo projeto de moradia do governo e materiais de construção para construir suas casas próprias.⁹⁷ Infelizmente, seus esforços assertivos não se traduziram de imediato em políticas esclarecedoras do governo para tratar de outros cidadãos desapropriados de uma maneira mais humana. Entretanto, essas famílias venceram a batalha através de um longo período de negociações.

*Se o destino joga uma faca para você,
há duas maneiras de pegá-la:
pela lâmina ou pelo cabo.*

Provérbio da República Dominicana

Não é uma grande história? Às vezes, encontramos um provérbio em um país que se encaixa perfeitamente no texto. Essas famílias desamparadas pegaram a faca pelo cabo e transformaram uma situação inegociável em uma história de sucesso. Negociação nem sempre é um processo de discussões educadas baseadas em princípios acordados. Às vezes, é um processo confuso, de confronto e até perigoso quando as posições, daqueles que estão na oposição, estão amarradas por uma retórica e um poder injusto, usados para forçar acordos. Visto que essas abordagens não são compatíveis com nossas noções do que a competência de negociação deveria englobar, não planejamos defendê-las. Contudo, é importante reconhecer que as pessoas têm um poder potencial para reescrever as regras da negociação quando o processo é baseado em posição e não em princípios. Antes que você se aprofunde nestes princípios, gostaríamos que faça uma pausa para refletir na situação no caso da República Dominicana que acabamos de dividir com você.

96 Janeway, Elizabeth, *Powers of the Weak* (Nova Iorque, Alfred A. Knopf, 1960), Pág. 157.

97 Caseres, Fran e Ada Polonio, “Pantajas, A Process of Negotiation and Self-construction for Community Development in the Dominican Republic,” *Building the City with the People* (Cidade de Mexico, Coalizão Habitat International, 1997), Págs. 172-3.

Exercício de reflexão

A história sobre os moradores do incinerador é rica em lições que podemos aproveitar na competência da negociação. Reflita um pouco sobre as possíveis lições para a autoridade local a partir deste breve estudo de caso e anote-as.

.....
.....
.....

Que lições podem aproveitar os cidadãos em termos de negociação com o seu governo local?

.....
.....
.....

Como você poderia transformar estas lições em políticas e práticas na qualidade de corpo de governo?

.....
.....
.....

*O valor de um princípio é o número de aspectos
que este explicará.*

Ralph Waldo Emerson,
Poeta e ensaísta americano do século XIX

Da negociação de posição à negociação de princípio

Um dos temas que mais se destaca na atual literatura sobre negociação tem a ver com os estilos e estratégias de negociação. Você perceberá que foi gasta muita tinta para tratar algo chamado negociação de princípio contrastando com a negociação a partir de uma “posição”. Para esclarecer mais acerca desses estilos contrastantes, lançamos mão de Roger Fischer e William Ury. O livro *Getting to Yes*, de grande sucesso de venda dos autores, continua sendo o fundamento padrão para muitos que querem aprender sobre negociação, apesar de terem suas próprias restrições. Vamos compartilhar com você alguns dos pontos de vista mais relevantes da abordagem de Fisher e Ury sobre negociação, mas não antes de discutirmos o que acreditamos ser os pontos fortes da abordagem desses autores para esta competência.

Segundo Fisher e Ury, a negociação eficaz deveria:

- Produzir um acordo inteligente, se acordo for possível.
- Ser eficaz. Preservar os recursos de todos, incluindo o tempo.
- Melhorar, ou pelo menos não prejudicar, o relacionamento entre as partes.⁹⁸

Os autores definem um acordo inteligente como aquele que, “na medida do possível, vai ao encontro dos interesses legítimos de cada lado, resolve conflitos de interesses de forma justa, é durável e leva os interesses da comunidade em consideração”. A abordagem básica dos autores para negociar é sobretudo simples, mas obviamente bem sucedida dado a credibilidade de que desfrutam. Inclui quatro etapas básicas:

Primeira etapa: Separar as pessoas dos problemas.

Segunda etapa: Focar os interesses e não as posições.

Terceira etapa: Idear opções de ganho mútuo.

Quarta etapa: Insistir no uso de critérios objetivos.

Estas quatro etapas proporcionam o método básico de negociação que Fischer e Ury chamam de abordagem de princípio. Esta abordagem é “destinada a produzir resultados inteligentes de maneira eficiente e amigável”. Vamos analisar mais detalhadamente estas quatro etapas.

Pessoas: As negociações freqüentemente desviam-se do objetivo quando os problemas pessoais misturam-se com as questões substanciais que estão sendo negociadas. Quando os negociadores começam a se envolver em disputas em vez de trabalhar lado-a-lado para solucionar os problemas que os uniu inicialmente, as negociações de princípio podem derivar rapidamente em negociações sem princípio!

Interesses: Mencionamos esta etapa anteriormente, mas é válido repeti-la. Não entre nas negociações com uma posição declarada. Em vez disto, você quer o foco sobre seus interesses subjacentes, os benefícios que você quer obter através da negociação.

Opções: Antes que você se centre no acordo final com quem você está negociando, dedique algum tempo a pensar em opções que reverterão em benefício mútuo ou que irão ao encontro de suas necessidades e as necessidades da parte que está ao outro lado da mesa.

Critérios: Insista em basear seus acordos em critérios objetivos. Sem estes padrões ou medidas, os acordos tendem a se tornarem confusos e menos definidos conforme você se afasta da mesa de negociação. Critérios objetivos ajudam você e outros a realizarem os acordos que você estabeleceu de maneira proba.⁹⁹

Fisher e Ury, para dar ênfase nas diferenças entre estratégias de negociação de *posição* e de *princípios*, confrontam estas duas abordagens para ajudar na compreensão de ambas. Somente para reforçar seus casos da abordagem baseada em princípios, eles dividem ainda a abordagem de posição em duas subabordagens, as quais chamam de posições de barganha ou negociação flexíveis e inflexíveis.

⁹⁸ Fisher, Roger e William Ury, *Getting to Yes* (Boston, MA, Houghton Mifflin, 1981), Pág. 11.

⁹⁹ *Ibid*, Pág.12

Mesmo que descrevam principalmente características comportamentais ilustrativas entre os três tipos de estilo de negociação, o autor, e o outros, do manual de UN-Habitat *Construindo Pontes entre os Cidadãos e os Governos Locais através da Gestão de Conflitos e Diferenças*, utilizaram uma metáfora relacionada com uma viagem para descrever estes três estilos. Visto que esta abordagem para descrever esses três estilos parece facilitar a compreensão das diferenças, iremos nos apropriar de sua abordagem para incluí-la neste capítulo.

As três viagens alternativas de negociação

Fisher e Ury apresentam três abordagens de negociação para comparar: duas abordagens estão baseadas em barganha por posições, uma denominada flexível e a outra inflexível; e a outra, em princípios. O autor do manual *Construindo Pontes entre os Cidadãos e os Governos Locais* descreveu estas três abordagens utilizando uma metáfora relacionada a viagens. A agradável estrada das posições flexíveis em direção à negociação de posição conduz você a uma praia, enquanto que a estrada dura das posições inflexíveis o conduz para o alto de uma montanha rochosa. A abordagem baseada em princípios, é claro, decide pegar a *Companhia Aérea de Princípios*. Os viajantes são descritos como aqueles que estão engajados na negociação. Apertem seus cintos de segurança.

A estrada agradável da posição flexível em direção ao acordo negociado

Os viajantes são amigáveis. Todo mundo se abraça antes de entrarem no carro.

- A meta é o acordo. “Todo mundo concorda? Excelente, vamos embora.”
- Os viajantes fazem concessões para se entender. “Você se importa em me dar uma carona?” “Nããooo.”
- Eles são flexíveis com as pessoas e com os problemas. “Claro, nós podemos levar as galinhas do seu primo até o mercado. É só colocá-las no banco de trás.”
- Eles confiam uns nos outros. “ Eu vou tirar uma soneca. Avise-me quando chegarmos.”
- Os viajantes mudam de direção com muita facilidade. “Vamos passar sobre aquela duna de areia.” “Excelente, vamos lá.”

- ❑ Ofertas são feitas. “Quem quer dirigir?”
- ❑ Cada lado revela o que é essencial. “Eu tenho que chegar à Barganha por Posições (BP) até às cinco horas da tarde”.
- ❑ Os viajantes aceitam as perdas unilaterais lado para chegar a um acordo. “Eu tinha a esperança que nós poderíamos pegar a minha irmã, mas eu acho que ela pode andar até BP.”
- ❑ Eles procuram por uma resposta única, um resposta que os outros aceitarão.
- ❑ “Você quer ir nadar? Claro.”
- ❑ Insistem nos acordos. “Somente se todos concordarem.”
- ❑ Eles tentam evitar um conflito de desejos. “Tudo bem para todos?”
- ❑ E eles se rendem à pressão. “É melhor continuarmos.”

É uma viagem agradável, mas sem um *destino final*. A estrada agradável da posição flexível em direção ao acordo não leva os passageiros a lugar nenhum.

A estrada difícil da posição inflexível em direção ao acordo negociado

- ❑ **Os viajantes são adversários.** “Não me amole com conversinhas inúteis como você normalmente faz.”
- ❑ **A meta é a vitória.** “Quem se importa se sua mãe está morrendo; Eu tenho que chegar a BP hoje à noite.”
- ❑ **Exigem concessões como uma condição para viajarem juntos.** “Você dirige”.
- ❑ **São insensíveis aos problemas e às pessoas.** “Nem mais um passageiro e nenhuma parada para almoço.”
- ❑ **Desconfiam.** “Eu quero aquele mapa de estradas.”
- ❑ **As posições são bem definidas.** “Pelo que sei, há somente um caminho até BP.”
- ❑ **Ameaças são feitas.** “Pare no próximo posto, senão...”
- ❑ **Desviam-se do essencial.** “Não estou muito interessado em chegar lá.”
- ❑ **Demandam ganhos unilaterais como o preço para um acordo.** “Eu sei que falamos sobre dividir o custo da gasolina, mas eu decidi que você deveria pagar.”
- ❑ **Eles procuram por uma resposta única, um resposta que o outro viajante aceitará.** “Certo, você paga a gasolina. Eu vou pagar as bebidas e encher os pneus.”
- ❑ **Insistem nas posições.** “Esta é a estrada para BP, tolo.”
- ❑ **Eles tentam vencer um conflito de desejos.** “Esta é a última vez que viajaremos juntos.”
- ❑ **Pressionam.** “Você poderia dirigir mais rápido?”

Uma viagem horrível, mas chegam ao seu destino pontualmente. O motorista arcou com todos os gastos e prometeu nunca mais oferecer a essa pessoa uma carona. E, o passageiro disse, “Quem se importa, Eu consegui o que queria.” Entretanto, a próxima vez que ele precisar chegar à *Barganha por Posição*, você o encontrará esperando no ponto de ônibus.

Esqueça a estrada. Viaje com a Companhia Aérea de Princípios

Fisher e Ury oferecem uma maneira melhor para viajar. Esta viagem não vai até à Barganha por Posição muitos menos passa por ela, mas segue diretamente para a Solução usando a Companhia Aérea dos Princípios. Nossos viajantes imaginários fizeram outros acordos.

- ❑ **Estes viajantes são solucionadores de problemas.** Eles notaram que é mais barato e mais rápido ir diretamente à Solução por via aérea. Eles ainda não resolveram neste momento quem comprará as passagens e data da viagem.
- ❑ **A meta é um resultado inteligente, que é alcançado eficientemente e de uma maneira amigável.**
- ❑ **Eles separam as pessoas dos problemas.** “Não vamos nos preocupar com a minha mulher e com sua mãe neste momento. Vamos somente completar nossos planos de viagem”.
- ❑ **Contudo, são gentis com as questões das pessoas e duros com os problemas.** “Eu levarei minha mulher para jantar e você visitará sua mãe no hospital. Podemos ainda embarcar no vôo das sete horas da manhã.”
- ❑ **Eles continuam independentemente de confiança.** Eles decidem comprar suas próprias passagens e depois chegar a um acordo sobre o vôo.
- ❑ **O enfoque é no interesse, e não na posição.** Mesmo que um viajante queira ir de carro e o outro de trem, eles rapidamente decidiram que nenhuma destas opções eram as melhores para viajar.
- ❑ **Exploram interesses.** “Você se importa se eu for de classe executiva?”
- ❑ **Evitam a síndrome do objetivo essencial.** “Vamos no vôo das sete ou em outro”.
- ❑ **Inventam posições para obter ganhos mútuos.** “Você pode usar meu cartão de milhagem se você me levar para jantar no meu restaurante favorito em Solução”. “Fantástico! Eu somente preciso de mais 500 milhas para obter uma passagem gratuita”.
- ❑ **Insistem nos critérios objetivos.** “Vamos manter os custos da viagem dentro dos nossos orçamentos e voltar para casa no máximo até segunda-feira de manhã”.

Estes viajantes têm princípios, são muito razoáveis e abertos às opções. Eles se rendem aos princípios e não à pressão, pois resolvem os problemas juntos. Eles criaram novas opções para um ganho mútuo, foram claros sobre as necessidades e objetivos mútuos e individuais da viagem, concordaram sobre os critérios de realização desses objetivos e necessidade e determinaram seu impacto.¹⁰⁰

Um ponto de vista dissidente

Alan Tidwell em *Conflict Resolved?* afirma que livros populares como *Getting To Yes* têm três defeitos. Eles banalizam o conflito, recomendam métodos rotineiros para lidar com conflitos e subestimam o papel que a situação e o contexto têm na gestão do conflito. O autor afirma que as pessoas em conflito estão freqüentemente muito bravas e motivadas por emoções extremas, inclusive ódio. Ele faz uma objeção em relação a esses autores que escrevem sobre conflito atenuando a raiva profunda que muitos sentem em situações de conflito. Por exemplo, sugestões como, “permita que as partes liberem suas emoções” e “evite reagir em relação a rompantes emocionais”, são, segundo o autor, pontos de vista inocentes.

Em relação a sua segunda afirmação, Tidwell diz que “o mais preocupante de tudo é a ênfase nos resultados em que ambas as partes saem ganhadoras, ou em simples acordos que resultam em ganho mútuo. Mesmo que possa ser fácil para uma pessoa de fora criar soluções que propiciem compensações mútuas para ambas as partes, as partes podem não enxergar isto da mesma forma”. Por exemplo, ele afirma que pode ser impossível separar o problema da pessoa se a pessoa é o problema. O foco nos interesses e não na posição não é garantia que facilitem as questões. Na verdade, podem complicá-las.

Finalmente, Tidwell acredita que textos populares como *Getting to Yes* subestimam o contexto e a situação em conflito. Ele acredita que estes autores baseiam-se em persuasão para mudar os pontos de vista afastando quem está envolvido do desafio de compreender a real natureza do conflito. “Após o emprego de métodos populares de resolução de conflito”, afirma Tidwell, “algumas partes podem ficar desencorajadas e optar pela violência”.¹⁰¹

Exercício de reflexão

Após esta troca de diferentes pontos de vista entre Fisher e Ury e Tidwell, faça uma pausa e reflita sobre a abordagem baseada em princípios para a negociação. Esta abordagem faz sentido para os tipos de negociações que você e

100 Building Bridges Through Managing Conflict and Differences (Nairobi, UN HABITAT, 2001), ps. 64-6.

101 Tidwell, Alan, *Conflict Resolved?* (Londres, Pinter, 1998), págs. 25-8.

seus colegas do governo local enfrentam? Ou as preocupações de Tidwell em relação a essas “abordagens” populares para administrar diferenças também preocupam você? Anote seus comentários e procure compartilhar seus pensamentos com outro colega eleito.

.....
.....
.....
.....

Negociar pode ser difícil

Visto que Tidwell nos alertou sobre a possibilidade das negociações não se configurarem como um passeio no parque, vamos analisar algumas táticas que você pode empregar quando estiver trabalhando com parceiros difíceis na negociação. Por parceiros, entendam-se aqueles que estão do outro lado da mesa de negociação. Hesitamos em usar a palavra *adversário*, pois cria uma relação competitiva, nós-eles, e a maioria das negociações acontecem dentro de um espírito de colaboração. Entretanto, achamos que chamariamos sua atenção para a escolha de palavras visto que agora analisaremos o que fazer se aqueles com quem você está negociando não estão em clima de parceria.

William Ury, o co-autor de *Getting To Yes*, escreveu um livro complementar que trata de alguns dos problemas que surgem quando trabalhamos com adversários do outro lado da mesa de barganha que, por algum motivo, são difíceis. Ele sugere uma série de táticas que podem ser consideradas contrárias ao bom senso. Em outras palavras, elas requerem que façamos o oposto do que acreditamos que possa funcionar ou como podemos reagir quando somos atacados. Em vez de contra-atacar, recomenda que tentemos ações indiretas: Estimule seu adversário a resolver seus próprios problemas. Ajude esta pessoa a quebrar suas próprias barreiras. É a arte de permitir que a outra pessoa encontre seu próprio caminho.

Ury expõe um processo de cinco etapas para levar a cabo esta estratégia de negociação inovadora.

Primeira etapa: Não reaja. Controle seus instintos combativos. Dedique alguns instantes à reflexão sobre qual pode ser sua melhor alternativa para estabelecer uma negociação. Ganhe tempo para pensar. Não tome decisões precipitadas.

Segunda etapa: Desarme seu oponente. Metaforicamente, é claro, apesar de que nos lembramos de que enquanto trabalhávamos com um corpo de governo em uma remota área rural, uma arma caiu da pasta do prefeito. Ironicamente, eles estavam envolvidos em uma sessão de desenvolvimento de equipes. Ajude seu oponente a se acalmar. Como? Desenterte suas melhores habilidades de comunicação. Ouça ativamente, parafraseie, reconheça os sentimentos de

seus oponentes, concorde quando puder e expresse seus pontos de vista sem confrontá-los.

Terceira etapa: Mude o jogo. Tente voltar para os interesses mútuos, reestruture as questões e faça perguntas sobre a solução de problemas. Visto que é sempre apropriado, contanto que isto não seja dito com um tom de voz acusatório.

Quarta etapa: Facilite para que se diga sim. Sun-tzu, um filósofo chinês do século 4 A.C., deve ter sido um grande negociador. Um dos seus pensamentos proverbiais mais memorável é: construa uma ponte de ouro para que seu adversário por ela se retire. Igualmente importante para esta discussão é esta estratégia menos conhecida de Sun-tzu:

Seja extremamente sutil, a ponto de ser até mesmo amorfo. Seja extremamente misterioso, a ponto de ser até mesmo mudo. Assim você pode dirigir o destino do seu oponente.

De uma forma menos poética, você precisa começar a partir do lugar onde seus adversários se encontram e não de onde você gostaria que estivessem. Eles podem estar indefesos, com medo de falhar ou preocupados com o fato de perder a credibilidade daqueles que representam. Mesmo que isto pareça loucura, ajude-os a lidar com seus problemas não expressos.

Quinta etapa: Faça difícil dizer não. Ajude a colocar as negociações de volta nos trilhos. Analise as conseqüências de desistir e falhar neste ponto. Fisher e Ury discutem o conceito de BATNA que significa a melhor alternativa para um acordo negociado. Em outras palavras, qual seria sua última oferta? Essa pode ser a hora de fazer uma oferta.

É difícil tocar um tambor com uma foice.

Provérbio Hausa Sudanês

O dilema do prisioneiro ou pagar na mesma moeda

Outra forma de lidar com estas situações difíceis de negociação é através da tática conhecida como *pagar na mesma moeda*. Esta abordagem tem uma origem interessante, portanto seja indulgente conosco enquanto apresentamos uma história com uma trama acadêmica.

No começo dos anos 80, o professor Robert Axelrod fez uma pergunta aos seus colegas que estavam investigando programas computadorizados sobre tomada de decisões. Quando uma pessoa deveria cooperar e quando uma pessoa deveria ser egoísta? Para ajudar a responder esta pergunta, ele pediu aos especialistas em teorias de jogos proporem programas de computador baseados em um jogo de pontuação chamado “O Dilema do Prisioneiro.” O vencedor dessa competição inicial empregou uma estratégia que se tornou conhecida como “pagar na mesma moeda”. Mencionamos este fato por duas razões. Em primeiro lugar, o exercício é freqüentemente usado em oficinas sobre habilidades de negociação e você encontrará o exercício no Volume 4, Capítulo 9 no caso de você ou seus formadores desejarem usá-lo. E em segundo lugar, este exercício de barganha tornou-se quase um fenômeno *cult* no mundo todo e pressupomos que você já ouviu falar sobre este exercício de outras fontes. Se você tem acesso à Internet, coloque dilema do prisioneiro na ferramenta de busca para encontrar uma grande quantidade de artigos sobre isto em todo o mundo.

Já que pagar na mesma moeda parece ser uma estratégia de negociação de muito sucesso, seríamos negligentes em não incluí-la como uma alternativa a ser considerada. É baseada na cooperação ou não cooperação em uma série de trocas entre as partes. A partir do resultado de muitas rodadas deste jogo, em que a estratégia de negociação de pagar na mesma moeda venceu repetidamente, Axelrod e outros criaram algumas diretrizes para estimular e sustentar a cooperação nesses tipos de acordos através de um processo de reciprocidade.

1. *Seja cooperativo*: Comece sendo cooperativo e não estabeleça uma postura de negociação inflexível logo no início.
2. *Seja provocativo*: Se for atacado, especialmente no começo das negociações, deixe claro que você vai retaliar. Deixe claro também que você prefere cooperar, mas somente se você não for atacado.
3. *Perdoe*: Se for atacado, não assuma que você será sempre atacado. Considere isto um erro do outro lado. Tente restabelecer a confiança, mesmo que isto seja difícil.
4. *Seja claro*: E explícito em relação a suas intenções em cada etapa do processo de negociação.¹⁰²

Já ficou provado através das pesquisas de Axelrod e de outros que o processo de reciprocidade em situações de negociação pode ser produtivo. Cria confiança e estimula a cooperação entre aqueles que estão engajados em uma relação bilateral. Se você sabe que pode esperar que os outros reajam a um comportamento não cooperativo da mesma maneira, você pensará duas vezes antes de não ser cooperativo. É uma mensagem que vem do outro lado da mesa e que sinaliza que não planejam ser explorados sem retaliar. É uma abordagem interessante para negociar e a melhor maneira de apreciar a dinâmica deste processo é pedir para seus formadores marcarem uma simulação da estratégia pagar na mesma moeda em sua oficina de negociação.

102 Susskind, Lawrence e Patrick Field, *Dealing With an Angry Public* (Nova Iorque, The Free Press, 1996). pág.228.

*As cinzas voltam para o rosto
de quem as sopram.*

Provérbio Yoruba, África Ocidental

Negociação a partir do alto escalão

Gostaríamos de apresentar outra perspectiva sobre esta competência, uma alternativa que é proposta pelo especialista de organização Peter Block. Em seu livro, *The Empowered Manager*, Block defende o uso de habilidades políticas afirmativas para ser mais eficaz como administrador. É uma escolha interessante de palavras, pois estamos discutindo sobre competências da liderança eleita. Situa o processo de negociação no contexto da criação de coalizões e apoio para sua visão, seja ela qual for. Segundo Block, as variáveis críticas neste processo de negociação são o acordo e a confiança. Ele define as relações entre negociadores sob a influência desses dois fatores e as diferenças de acordo com a ideia da relação ser marcada por pouco ou muito acordo ou pouca ou muita confiança. Mesmo que estes critérios correspondam àqueles expostos por outros que escreveram sobre a competência da negociação, Block usa uma retórica como, por exemplo, justiça e integridade para enfatizar sua abordagem de negociação.¹⁰³

Block eleva a importância da competência da negociação a esferas muito mais altas do que somente negociações cotidianas de acordos. A partir da perspectiva desta série de liderança eleita, sua preocupação estaria focada no cumprimento da missão do governo local através da negociação de acordos e confiança com um amplo conjunto de partes interessadas no seio de seu domínio.

No seu caso, este processo começa dentro do corpo de governo e não quando você se senta à mesa de negociação. Isto significa fazer acordos com seus colegas para:

- ❑ Apoiar a autoridade inerente ao seu mandato conferido pelas pessoas. Ter uma declaração de visão para ajudar seu governo local.
- ❑ Expressar seus pontos de vista. Permita que seus cidadãos saibam em que você acredita. Não há nada mais agradável em uma situação de negociação do que ter líderes homens e mulheres eleitos que possam falar com clareza e convicção.
- ❑ Comprometer o corpo de governo com políticas e ações que reflitam esses princípios e estratégias que você espera da sua equipe e organização de governo local.

Block considera estas condições como formadoras do fundamento para a negociação, tanto com seus aliados quanto com seus adversários, dentro do complexo domínio da governança local. Como você negocia com estas entida-

¹⁰³ Block, Peter, *The Empowered Manager* (São Francisco, CA, Jossey Bass, 1987), pág. 152.

des depende de duas variáveis: acordo ou desacordo a respeito da visão geral sobre a direção que você quer que seu governo tome, e se há confiança ou não entre seu governo local e outros sobre como operar a fim de adotar a visão.

Como você administra estas variáveis de *acordo* e *confiança* depende da qualidade das relações. Block descreve cinco cenários e estratégias diferentes para administrá-las.

1. Quando estiver trabalhando com aqueles que você considera seus aliados, isto é, com aqueles que compartilham sua visão e concordam com suas estratégias, você opera no quadrante muito acordo/muita confiança. Você:
 - Ratifique o acordo sobre a visão e as tarefas específicas que você planeja seguir.
 - Reafirme a qualidade da relação. Não dê a relação como certa. Verifique-a.
 - Reconheça qualquer dúvida ou vulnerabilidade sobre a visão e tarefas a serem realizadas. Iguale-se a eles na condição de adversários e com seus próprios erros ao longo do processo.
 - Peça conselho e apoio. Seus aliados ajudam você a avaliar suas percepções sobre as condições que cercam suas relações e provêm informações sobre as posições que ocupam outros na comunidade em relação a sua visão e metas.
2. Quando estiver negociando com os oponentes, com quem você tem uma relação honesta e de muita confiança, mas que discordam dos seus objetivos, direção e metas, Block sugere os seguintes passos para o processo de negociação.
 - Reafirme a qualidade da relação e da confiança para tornar o processo seguro. O que você precisa deles é a verdade, e você pode confiar que eles são honestos.
 - Declare sua posição. Isto inclui a visão e o objetivo, assim como também as metas e estratégias específicas que você planeja empregar.
 - Declare, de forma neutral, o que você pensa sobre a posição deles. Você sabe que eles são oponentes, e, nesse momento, é importante compreender a sua posição. Procure áreas de divergências para eles se sentirem compreendidos e reconhecidos.
 - Comprometa-se com a resolução de problemas o máximo possível, reconhecendo que eles não são adversários, mas simplesmente pessoas com uma posição diferente da sua. Sua tarefa é aceitá-los, obter e compreender seus pontos de vista divergentes.
3. Quando estiver negociando com aqueles que Block chama de companheiros, aqueles que concordam com você sobre como proceder em relação a um projeto ou outro empreendimento conjunto, mas com quem você divide um nível de confiança muito baixo, a estratégia de negociação compreende:

- ❑ Reafirmar qualquer acordo que você tenha com eles. Reconhecer o apoio deles na essência das atividades conjuntas.
 - ❑ Reconhecer o perigo que existe em sua relação e as reservas que você tem no que diz respeito à relação de pouca confiança entre vocês. Reconhecer suas próprias contribuições para dificultar a relação.
 - ❑ Ser claro sobre o que você quer destes parceiros no trabalho em conjunto. Para tanto, talvez você tenha que se manter informado sobre o que está acontecendo e ser direto sobre qualquer problema no trabalho em conjunto.
 - ❑ Pedir que eles façam o mesmo. O que esperam de você na sua relação de trabalho? Procure saber quais são suas decepções e reservas sobre o trabalho em conjunto. Fazer com que eles se sintam compreendidos. Esta é uma relação difícil pois há falta de confiança, mas é válido resolvê-la.
 - ❑ Tentar chegar a um acordo sobre como vocês trabalharão em conjunto. Segundo nossa experiência, freqüentemente esta é o tipo de relação que existe em um ambiente altamente politizado. Pode ser com aqueles colegas do corpo de governo que representam partidos políticos diferentes. Na batalha para ser eleito, vocês destruíram qualquer possibilidade de confiança entre vocês.
4. A próxima categoria de parceiros de negociação é aquela que Block chama “encima do muro”. Estes parceiros de negociação enquadram-se nas categorias de acordo de pouca confiança e desconhecidas. São aqueles que simplesmente não se posicionam sobre nada. Eles duvidam, não param de analisar tudo, contam com regras e regulações e lidam com contingências. Basicamente, são burocratas. A estratégia é fazer com que sejam mais explícitos, descobrir quais são suas posições e encorajá-los a tomar uma posição. O que não é um conjunto de tarefas fácil. Block sugere o seguinte ao negociar com aqueles que ficam acima do muro.
- ❑ Declare sua posição, isto é, visão, metas e objetivos, ou seja, onde você planeja chegar em relação ao grande projeto e detalhes do programa.
 - ❑ Pergunte sobre suas posições. Estimule-os a assumir uma posição sem impor seu julgamento.
 - ❑ Pressione gentilmente, por mais que eles possam querer coletar mais informações, consultar outros colegas e fazer o que fazem aqueles que gostam de ficar acima do muro. Alimente-os.
 - ❑ Estimule-os a pensar sobre a questão ou sobre qualquer assunto que vocês estejam negociando. Estimule-os a dizer o que é preciso para conseguir seu apoio. Francamente, eles não merecem muito de seu esforço, mas podem ajudá-lo a compreender qualquer perigo que você esteja percebendo na sua tentativa de prosseguir.

5. O último grupo de potenciais parceiros de negociação é o dos adversários. São aqueles com quem você concorda pouco e em quem confia pouco. São aqueles que se enquadram em suas relações da categoria último recurso. Eles tornaram-se adversários somente quando seus esforços para negociar acordos e confiança com eles falharam. Muito freqüentemente, seus adversários têm sua própria visão e irão segui-la, e há muito pouco que você possa fazer a este respeito. Quanto mais você tente convertê-los ou trazê-los para o seu lado, mais eles se fecharão na sua própria visão. Para negociar com adversários Block oferece os seguintes conselhos:

- ❑ Declare sua posição. Você quer que seus adversários sejam claro sobre o que você quer fazer e por que.
- ❑ Declare de uma forma neutra a sua compreensão sobre sua posição. Comunique sua compreensão e desacordo. É algo difícil de realizar, mas fortalece o caráter.
- ❑ Declare como você também contribui para o problema. Isto pode soar um pouco estranho e não ganhará nenhum apoio de seus adversários. Fazer o contrário pode ser manipulação. e, pode persuadir terceiros que não estão participando da negociação a unirem-se a você no processo.
- ❑ Termine a reunião com planos e não com exigências. Isto representa uma trégua a seus adversários, o que significa que não espera nada da parte deles. A boa notícia: adversários ajudam você a definir o que você é. ¹⁰⁴

Gastamos um tempo considerável para esboçar as estratégias de negociação de Peter Block por duas razões. Acreditamos que elas refletem de forma mais precisa os tipos de situação de negociação que você encontrará enquanto autoridade eleita. Podem também ajudá-lo a aprimorar as táticas de negociação que freqüentemente se encontram na literatura. A abordagem de Block a partir das perspectivas de acordo e confiança é mais estratégica é mais condizentes com as necessidades da liderança política em relação a esta competência.

*Sabedoria é simplesmente saber
o que fazer em seguida.*

Provérbio sul-africano

Exercício de reflexão

Peter Block brindou-nos com preciosas dicas de sabedoria em relação às oportunidades de negociação que você vivencia enquanto líder eleito. Sugerimos que você faça uma pausa e reflita sobre cada uma das cinco relações de

¹⁰⁴ Block, *The Empowered Manager*, cap. 5, págs. 137-60. Utilizamos muitos da sabedoria de Peter Block. Agradecemos suas inspirações e indulgência em nos permitir usar idéias tão boas para este capítulo.

negociação a partir da sua experiência enquanto autoridade eleita. Para cada uma destas relações anote algumas idéias para descrever a situação em que você se encontrou lidando com cada tipo de relação, o que você ou seu corpo de governo fizeram durante a negociação nessa situação e o que você poderia ter feito de forma diferente.

Negociar com um *aliado*:

.....
.....
.....
.....

Negociar com um *oponente*:

.....
.....
.....
.....

Negociar com um *companheiro*:

.....
.....
.....
.....

Negociar com uma pessoa sentada *em cima do muro*:

.....
.....
.....
.....

Negociar com um *adversário*:

.....
.....
.....
.....

Negociação e cultura

Alan Tidwell escreveu um livro provocativo no qual, essencialmente, descarta a maioria das abordagens de resolução de conflito contemporâneas, incluindo a competência de negociação que estamos discutindo. Mesmo que sua retórica mordaz tenha méritos, ele detesta nos fornecer qualquer tipo de ferramenta que ele acredite que valha o esforço. Contudo, ele chega a oferecer algumas inspirações a respeito dos desafios de levar estas ferramentas de negociação além das fronteiras culturais.

Como Tidwell esclarece, “Um conflito disfuncional de uma pessoa é o processo funcional de outra. Depende em grande medida da perspectiva, valores e crenças das pessoas em conflito. Igualmente, a funcionalidade do pro-

cesso de resolução depende basicamente dos valores, crenças e perspectivas dos que estão envolvidos.¹⁰⁵ Em outras palavras, tudo depende do contexto e do processo.

Por um lado, uma pessoa pode superestimar a importância das diferenças culturais, o que acaba, de certa maneira, por imobilizá-la. Muitos anos atrás, um dos autores foi alertado por seus colegas de trabalho para não usar projetos experimentais de aprendizado na África. O conselho era: “eles querem ser ensinados”. Ter escutado este conselho errôneo teria sido loucura. Por outro lado, a cultura é um fator importante em todos os esforços humanos. Não ser sensível à forma como os processos, por exemplo, a resolução de conflito ou a negociação, relacionam-se ao contexto cultural nos quais estão operando é, no mínimo, arrogante.

Dados estes problemas, é melhor para aqueles que usam estes materiais, tanto na qualidade de facilitador do aprendizado quanto na qualidade de autoridade eleita, pensar sobre sua adequação à cultura em que os materiais são usados. Às vezes os materiais que parecem ser inadequados podem ser eficazes como ferramentas de aprendizado pelo seu caráter investigatório, realizando aquelas perguntas que são sempre importantes, *Porque?* e *Porque não?*

Kevin Avruch lembra-nos que a cultura não é homogênea, concretizada, distribuída uniformemente, unidimensional, uma “lista de características” tradicionais, eterna ou estável. Para “conhecer” a cultura de uma pessoa, por exemplo, malaia, não o ajudará a prever seu comportamento, a menos que você conheça “todas” suas fusões culturais. Por exemplo, esta pessoa pode ser um engenheiro educado na Austrália, filho de pais indianos e chineses, ou pode ser um muçulmano devotado, etc., etc. Em outras palavras, você não pode prever o comportamento de uma pessoa, a menos que você a conheça como pessoa, em mesmo nesse caso, você ainda não poderá prevêê-lo. Culturas não são eternas; elas são criadas por aqueles que vivem nela. Richard D’Andrade afirma que a “cultura representa soluções para os problemas da vida socialmente herdadas”. Por outro lado, um antigo provérbio marroquino nos lembra que “as pessoas se parecem mais com sua época do que com seus pais”. Esse é o aspecto mais interessante da discussão sobre cultura, você pode entendê-la das duas formas.

A competência de negociação e o gênero

Gostaríamos de concluir esta discussão sobre competência de negociação focando no gênero tanto como uma questão quanto uma oportunidade. Gênero é uma questão porque a análise de gênero demonstra que homens e mulheres negociam de maneira diferente. É uma questão porque muitos homens acreditam que as mulheres não são negociadoras eficazes.

¹⁰⁵ Tidwell, pág. 7.

Estes julgamentos estão, obviamente, baseados em padrões masculinos sobre o que constituem negociações eficientes. Infelizmente, essa sabedoria convencional, esses padrões masculinos podem ser problemáticos quando dizem respeito à negociação, particularmente no âmbito público. Uma perspectiva de gênero, por outro lado, apresenta uma oportunidade em relação àquelas penosas sessões de negociação. Há indicações cada vez mais evidentes de que as mulheres, com frequência, modelam o tipo de comportamento que as escolas de pensamento contemporâneas sobre negociação promovem como sendo as mais eficientes. Parece um pouco como um enigma, mas não é. Vamos explicar.

*O maior erro que uma mulher comete
é não negociar*

Jessica Miller, investidora americana do século XX

“As mulheres simplesmente não pedem. Elas não reivindicam aumentos ou promoções e melhores oportunidades de trabalho... pelo reconhecimento do bom trabalho que realizam... e é muito provável que elas usem menos o recurso da negociação do que os homens para conseguir o que querem”.¹⁰⁶ É desta forma que Linda Babcock e Sara Laschever começam seu livro, fruto de cuidadosas pesquisas, sobre negociação e divisão de gênero. E prosseguem afirmando que, há muito tempo, a negociação é vista como um processo competitivo em que os homens se destacam e as mulheres se sentem menos capazes. Mas, como elas afirmam, as normas para se obter sucesso no âmbito da negociação estão mudando. Em vez de uma batalha entre adversários, a negociação está sendo encarada como um processo colaborativo que tem como objetivo encontrar as melhores soluções para todos envolvidos.

As autoras combinaram duas questões importantes que acreditam serem relevantes para a discussão: As diferenças de gênero e o impacto que essas diferenças têm na utilização da competência de negociação da liderança eleita, e a mudança da natureza do processo de negociação. Vamos analisar as questões de gênero envolvidas e relacioná-las à competência da negociação.

Os pesquisadores, na tentativa de compreender as diferenças em como homens e mulheres funcionam, especialmente em situações onde competem por empregos, promoções, influência, etc., descobriram algo chamado de “posição de controle.” Mede o quanto os indivíduos acreditam que seu comportamento influencia as circunstâncias. Quanto mais baixo as pessoas estiverem na escala, mais elas perceberão que estão fadadas a serem influenciadas por fatores internos em vez de externos. Em outras palavras, aqueles que possuem “uma posição de controle interna” sentem-se mais confiantes a respeito de sua capacidade de influenciar os acontecimentos. Aqueles que estão muito acima na escala, significando “posição de controle externa”, sentem-se muito menos confiantes a respeito de seu controle sobre o que acontece.

¹⁰⁶ Babcock, Linda e Sara Laschever, *Women Don't Ask: Negotiation and the Gender Divide* (Princeton, NJ, Princeton University Press, 2003), pág. ix.

As conseqüências desta posição de controle são significativas em situações como a de negociação. Aqueles com posições de controle internas tendem a realizar atividades visando a realização de seus próprios interesses. É mais provável que eles busquem informações para ajudar a realização das suas metas. Como você pode notar prontamente, estas são técnicas de negociação muito importantes.

Uma ampla pesquisa, levada a cabo em quatorze países ao redor do mundo, demonstrou que as mulheres ocupam de maneira significativa um lugar mais alto na escala da posição de controle do que os homens. Como Babcock e Laschever afirmam, “é mais provável que as mulheres acreditem que as circunstâncias são controladas por outros enquanto os homens têm uma maior tendência a acreditar que eles podem influenciar as circunstâncias e oportunidades através de suas próprias ações”.¹⁰⁷

Alguns podem apresentar uma certa tendência a rejeitar essa pesquisa devido a seu viés cultural, mas o escopo da pesquisa é convincente. A pesquisa incluiu alguns países em que há muito tempo a igualdade de gênero tem sido um fato nas políticas e nos programas públicos, como Suécia e os Países Baixos, e outros com registros de controle variáveis sobre questões de gênero, como, por exemplo, Romênia, a antiga União Soviética, China, Índia, México e o Brasil.

A partir da perspectiva desta série de liderança eleita, há oportunidades de ajudar mulheres a tornarem-se mais eficientes em todas as situações relacionadas ao governo local e não somente no uso de sua competência de negociação. Para as autoridades eleitas mulheres, é importante aprender a pedir, lembrando que a pesquisa mostra que muitas mulheres simplesmente não pedem. Quando você não pede, geralmente é negado a você aquilo que os outros que pedem conseguem. É importante que as mulheres aprendam como ser negociadoras mais eficazes. Sobre este último aspecto, há boas notícias não somente para as mulheres, mas também para os corpos de governo que querem melhorar suas competências de negociação como um corpo coletivo de tomadores de decisão e solucionadores de problemas.

Há sempre metas duais no processo de negociação – metas relacionadas às questões e metas relacionadas às relações. Se os resultados das pesquisas que acabamos de discutir são confiáveis, os homens geralmente apresentam menos dificuldades em lidar com as metas relacionadas às questões no processo de negociação, enquanto que as mulheres são melhores quando se trata de alcançar metas de relações. Dadas essas diferenças, faz todo o sentido formar um time de negociação misturado quando as negociações envolvam o corpo de governo do governo local. Como as autoras de *Women Don't Ask* afirmam, “As mulheres têm algumas vantagens que podem ajudá-las a ultrapassar os homens na negociação. Embora a abordagem mais agressiva, preferida por qualquer homem, possa render bons resultados a curto prazo, o foco das mulheres na cooperação e na criação de relações pode ser uma enorme vantagem.”¹⁰⁸

107 Ibid, pág. 23.

108 Ibid, pág. 165.

Você tem que confiar na sua capacidade e ser forte o suficiente para avançar.

Rosalynn Carter

Exercício de reflexão

Discutimos sobre um aspecto da negociação que pode fazer com que você se sintam um pouco desconfortável. Sugerimos que anote algumas reflexões acerca das questões culturais e de gênero, a respeito do seu impacto sobre como seu corpo de governo deveria aplicar suas responsabilidades e competências de negociação.

.....
.....
.....
.....

O que você e seus colegas eleitos poderiam fazer para fortalecer as competências de negociação do seu governo local embasados nestas reflexões?

.....
.....
.....
.....

Negociação é uma competência importante não somente para as autoridades eleitas individuais, mas para o corpo de governo, como fórum deliberativo para o governo local e os cidadãos. Por exemplo, é comum em muitas organizações do governo local que iniciem negociações formais para resolver condições e diferenças entre administradores e trabalhadores. É uma competência complexa para dominarmos, influenciada por muitos fatores, incluindo fatores culturais e de gênero. Dominar a competência de negociação irá torná-lo um líder local eleito mais forte e eficaz.

Deixe aqueles que conhecem o instrumento, Tocá-lo..

Pontos-chave

- ❑ A negociação é um processo de interação deliberativa, no qual duas ou mais partes com algum desacordo ou conflito, procuram resolver suas diferenças visando satisfação mútua.
- ❑ A negociação é uma competência tanto pessoal quanto profissional.

- ❑ A negociação não deveria ser confundida com mediação; mediação é uma abordagem feita por terceiros para resolver diferenças.
- ❑ A negociação é parte integrante do processo governamental.
- ❑ Negociação, como uma forma dos seres humanos decidirem quem consegue o que de quem, é uma arte antiga que envolve habilidades interpessoais e o uso de várias formas de poder.
- ❑ O processo de negociação é influenciado pelo contexto cultural do ambiente em que ocorre,
- ❑ A negociação pode ser um processo formal ou fazer parte da rotina diária de todos na luta pela sobrevivência.
- ❑ A abordagem de resultados positivos para ambas as partes, desvincula o sentido de competição do processo para incorporar o de colaboração.
- ❑ Uma escola define as etapas da negociação como um ritual de divisão, definição de questões, reestruturação de questões e tomada de decisões.
- ❑ A negociação de barganha foi ultrapassada pela negociação de princípio
- ❑ A negociação de princípio é “desenhada para produzir resultados inteligentes de maneira eficiente e amigável”.
- ❑ Seu mantra é: separe as pessoas dos problemas, concentre-se nos interesses e não nas posições, crie opções para um ganho mútuo e insista em critérios objetivos.
- ❑ Alguns críticos pensam que a negociação de princípios é simplista e que não consegue ultrapassar as barreiras culturais.
- ❑ A negociação pode ser difícil.
- ❑ Pagar na mesma moeda, processo recíproco de imitar seu adversário, é uma outra forma de negociar.
- ❑ A negociação fundamentada em acordo e confiança, como foi definida por Peter Block, é uma outra maneira de negociar. Verique.
- ❑ O processo de negociação é sensível à questão de gênero. As mulheres fazem uso de seus instintos e suas habilidades naturais na mesa de negociação, respaldando, desta forma, um novo paradigma de resolução colaborativa de diferenças.

Capítulo 10: Competência de Financiamento

Introdução

Toda vez que o governo tenta resolver os nossos negócios, é mais oneroso e os resultados são piores do que se nós mesmos tivéssemos tratado deles.

Benjamin Constant,
escritor e político francês
do século XIX

Infelizmente, esta acusação de Benjamin Constant de Rebecque, escritor e político francês do século XIX, é ainda relevante na atualidade. Todos os governos são acusados de desperdiçar o dinheiro dos contribuintes e frequentemente as acusações são legítimas. Por outro lado, faz parte da área de atuação dos governos fornecer aos cidadãos um amplo leque de mercadorias e serviços aos quais é muito difícil atribuir um valor monetário. Mesmo que os governos devessem ser mais profissionais nas suas transações financeiras, não deveriam administrá-los como empresas. Como disse Herber Lehman, governador do estado de Nova Iorque no começo de 1900, “Você não pode administrar um governo somente com uma base empresarial... o governo deveria ser mais humano. Deveria ter emoção.”

Equilibrar um comportamento profissional com compaixão e previsão é um dos aspectos mais desafiadores dos papéis e responsabilidades da sua liderança eleita. É por esse motivo que as competências para propiciar liderança fiscal são tão importantes e também tão complicadas. Quando o Encontro do Grupo de Especialistas foi organizado em Nairobi para analisar as mudanças que deveriam ser realizadas na nova edição da Série de Treinamento para a Liderança Eleita, houve considerável discussão sobre como denominar esse papel. A antiga classificação *Financista* foi julgada inadequada. Soava muito como um banqueiro do centro empresarial. Foi sugerida a classificação *Gerente financeiro*, mas é muito parecida com o papel de quem gerencia as transações fiscais rotineiras do seu governo local. *Mobilizador financeiro* foi considerada também, mas foi descartada por ser muito limitante. Embora você e seu corpo de governo tenham a responsabilidade de mobilizar fundos para seu governo local, esta é apenas uma das muitas obrigações financeiras que fazem parte do campo da liderança eleita. Dado esse desafio criado para nós para denominar esta importante competência, nós acreditamos que a melhor maneira de abrir esta discussão é dar a você uma oportunidade de descrever as competências de financiamento a partir da sua perspectiva e experiência enquanto autoridade eleita.

Exercício de reflexão

O que você precisa saber para realizar suas responsabilidades de financiamento enquanto autoridade eleita? Em outras palavras, quais são os *fatores de conhecimento* associados às competências de uma autoridade local eleita eficaz.

.....
.....
.....
.....

Quais são as *habilidades* mais importantes associadas a seus papéis e responsabilidades de financiamento enquanto autoridade eleita?

.....
.....
.....
.....

Finalmente, que tipo de atitudes e valores você deveria trazer para seus papéis e responsabilidades de financiamento? Isto é um pouco mais complicado para ser explicado em algumas palavras, porém é igualmente importante.

.....
.....
.....
.....

A definição da competência de financiamento

Na introdução do capítulo, nós definimos a competência de financiamento como sendo o ato de tomar decisões a respeito da captura, alocação e gasto dos fundos públicos. Dissemos também que a competência de financiamento é uma das mais tradicionais competências que se espera que as autoridades eleitas locais tenham e usem no seu papel de liderança local. No cerne desta competência está a capacidade de compreender e incorporar a liderança no processo orçamentário anual. Esse é o momento em que você e seus colegas eleitos decidem o que é mais importante para sua comunidade e quais recursos você está preparado para alocar a estas prioridades. A aprovação do orçamento anual é provavelmente das tarefas que você realiza durante o ano que mais consome tempo. Pode ser também a mais frustrante pelas seguintes razões entre outras.

- Nunca há recursos suficientes para satisfazer as necessidades consideradas e desejadas pelo seu governo local e seus cidadãos.
- As necessidades, preferências e, não menos importante do que estas, a capacidade dos homens e mulheres de pagar pelos serviços, que seu governo local fornece, são muito diversas.

- ❑ Qualquer tentativa de planejamento e avaliação destes serviços básicos em relação a qualquer outro é impossível
- ❑ O alto escalão do governo estabelece freqüentemente exigências e restrições nas decisões que você toma em nível local que, por bem ou por mal, afetam sua liberdade de decidir o que é melhor para seus eleitores.
- ❑ Equilibrar as necessidades de longo prazo da comunidade com as exigências de curto prazo dos cidadãos é normalmente difícil, especialmente durante o ano eleitoral.
- ❑ Nunca há tempo nem recursos para pesquisar os custos e benefícios de várias alternativas para alguns dos programas públicos mais complexos e dispendiosos que você oferece.
- ❑ Equilibrar seus próprios pontos de vista sobre o que dever ser feito na sua comunidade com os pontos de vista de seus colegas eleitos juntamente com os funcionários é sempre difícil.
- ❑ Assim que você e seus colegas eleitos finalmente chegam a um acordo sobre o rumo que vocês querem tomar no processo orçamentário, algum desastre imprevisto acontece, isto é, o clima político do país muda, um desastre natural acontece em sua comunidade e requer um remanejamento dos recursos fiscais, ou um escândalo surge de repente envolvendo seus melhores planos já concebidos e um dos defensores de seu orçamento- chave.

Em parte, o desafio é transformar o processo orçamentário, de um jogo empatado zero a zero em que os bens financeiros a sua disposição são limitados, em um empreendimento colaborativo que abra os recursos além das barreiras fiscais. Trataremos destas oportunidades posteriormente.

Mas há muito mais sobre esta parte de seu papel como liderança eleita do que somente planejar e aprovar o orçamento anual. A competência de financiamento envolve também conhecimento e habilidades no planejamento financeiro a longo e curto prazo; explorar oportunidades de divisão de custos com outros governos locais, cidadãos, e setores privados e ONGs da comunidade; assegurar que a atuação considere uma receita maior e que categorias de financiamento sejam realizadas periódica e profissionalmente; apontar várias tendências que poderiam ter um impacto maior na saúde financeira do seu governo local e comunidade; assegurar abertura e transparência em todas as questões financeiras; e alavancar os bens públicos na promoção do desenvolvimento econômico.

Como dissemos no começo desta discussão, as competências de financiamento necessárias aos homens e mulheres eleitos são diversas, complexas e importantes. Antes de nos aprofundarmos mais em qualquer um dos aspectos destas competências, vamos analisá-los em relação aos princípios de boa governança geralmente aceitos.

Competências de financiamento e boa governança

Acabamos de mencionar os princípios de boa governança de abertura e transparência em relação à competência de financiamento. No que diz respeito à intencionalidade eleita sobre as finanças locais, estes princípios são as primeiras qualidades que devemos ter em mente. Quando as decisões de financiamento e transações das instituições públicas tornam-se *fechadas e nebulosas*, é hora de começar a se preocupar. E cada vez mais, estes princípios são aplicados a outras instituições também.

As preocupações globais sobre a corrupção generalizada em corporações privadas, instituições religiosas e organizações não governamentais proeminentes, têm reforçado a importância destes princípios, pois eles relacionam-se com as responsabilidades fiduciárias de todos os líderes, e não somente daqueles que ocupam cargos públicos. Considere esta atenção global como um bem quando estiver tentando incorporar uma maior abertura e transparência às finanças do seu governo local.

Nem é preciso dizer que suas competências financeiras deveriam estar baseadas nos princípios de abertura e transparência de boa governança. Mesmo que estes princípios fundamentais não diminuam o valor de outros critérios de um esperado comportamento da liderança eleita, eles propiciam o padrão pelo qual todos os outros serão julgados. Vamos analisar os outros princípios da boa governança, visto que eles se relacionam à competência de financiamento

- ❑ **Respeitar o estado de direito:** Todas as transações financeiras públicas devem ser lícitas. Não importa se não estão relacionadas ao processo orçamentário anual, envolve colaboração com outras instituições como um meio de prestação de serviços, ou enquadram-se na categoria “criativa” das táticas financeiras, elas devem se manter fiéis ao Estado de direito. Não deveria haver variações a partir deste princípio.
- ❑ **Sustentabilidade:** Esse princípio vai direto ao ponto do planejamento fiscal a curto e longo prazo. Por exemplo, não financie programas aos quais não se possa dar continuidade após sua implementação. Não compre equipamentos ou construa instalações que não puder manter. Sustentabilidade também tem suas limitações como um princípio de orientação. Não continue com programas ou serviços que deixaram de ser úteis. *Sustentabilidade não significa para sempre.*
- ❑ **Igualdade e inclusividade:** Há poucos princípios de governança que têm sua credibilidade testada de forma mais precisa do que estes dois princípios, quando isto diz respeito à tomada de decisões orçamentária. Você já analisou as necessidades de todos seus cidadãos de instalações públicas na localidade, o orçamento para novos funcionários, a alocação de fundos de manutenção, e execução de políticas e leis?

Na qualidade de homens e mulheres eleitos, vocês têm considerável poder para mudar as normas e valores existentes da comunidade através da alocação de recursos públicos. Os critérios que acabamos de mencionar, e outros, precisam ser considerados no processo orçamentário. Não há um momento melhor para perguntar aos chefes de departamento, os seguintes tipos de perguntas, do que quando estiverem defendendo seu orçamento.

- Quantos desta nova turma de funcionários proposta na política orçamentária serão mulheres?
- O pedido para uma constituição de fundos de maneio assegura que as áreas de baixa renda da cidade irão receber serviço eqüitativo?
- As taxas de consumo de água estão onerando indevidamente proprietários unifamiliares em relação a grandes empresas?
- O hospital mudou sua política tácita de recusar trabalhadores migrantes que necessitam assistência médica?
- Os negócios pertencentes às minorias étnicas receberão oportunidades iguais para participar de licitações públicas no governo local?

O período orçamentário é uma oportunidade para reavaliar o caminho que os financiamentos públicos estão habituados a tomar para assegurar que igualdade e inclusividade serão integradas ao *planejamento* e implementação de todos os programas e serviços.

- **Eficácia e eficiência:** Estes princípios são centrais para a competência de financiamento e provavelmente os termos que você escutará mais freqüentemente de seus administradores em seus esforços para defender seus requerimentos de orçamento. Descrevemos estes termos em outros capítulos da seguinte maneira. *Eficácia* é realizar o que é *certo*. *Eficiência* é realizar da *maneira certa*. Seu governo local está sendo eficaz na provisão de tipos de programas e serviços que são necessários e desejados pelos seus cidadãos? Você está usando medidas *eficientes* para conseguir o melhor de seus financiamentos públicos? Eficácia é amplamente determinada por forças externas e orientada por um processo de planejamento rigoroso. Eficiência é mais conduzida de forma interna e depende da qualidade e do trabalho de suas equipes de administração e operação.
- **Responsabilidade:** Esse princípio também é o cerne da competência de financiamento. Cidadãos esperam que suas autoridades eleitas sejam responsáveis pela fiscalização. Nada irrita mais aos cidadãos do que o mau uso dos fundos públicos. Parte deste princípio está inserido nos sistemas financeiros que se destinam a propiciar supervisão, e certamente, responsabilidade. Discutiremos estes aspectos mais detalhadamente no capítulo *Supervisão*.
- **Subsidiariedade:** Visto que subsidiariedade envolve, na maioria dos casos, a transferência de autoridade e recursos a níveis inferiores

de implementação, tem implicações financeiras diretas. Por exemplo, as unidades de políticas vizinhas, que operam de maneira semi-independente do comando central, poderão fornecer melhores serviços com menores custos? Certos serviços sociais podem ser contratados de ONGs locais? Mesmo que o princípio da subsidiariedade tenha implicações financeiras, está também associado às competências de habilitação e desenvolvimento institucional.

- **Participação:** Houve um período, e não faz muito tempo, que a participação dos cidadãos era raramente uma questão pública nas discussões orçamentárias, mas isto não é mais assim. Cidadãos estão exigindo mais envolvimento no planejamento e alocação dos seus recursos e as autoridades eleitas estão se dando conta que é muito sensato incluí-los. Uma cidade brasileira ganhou notoriedade global com seu processo orçamentário-participativo. Apontaremos o sucesso desta cidade mais tarde, quando analisaremos os vários modos para melhorar a participação do cidadão no processo orçamentário.

Exploraremos mais detalhadamente quais desses princípios podem tornar-se operacionais através do uso da sua competência de financiamento. Antes disto, gostaríamos de analisar as conexões entre a competência de financiamento e as outras competências da liderança eleita nesta série.

*Liderança é a capacidade de explorar conexões
que outros raramente vêem.*

Provérbio de Floradale

Competência de financiamento e outras

A competência de financiamento tem relações estreitas com várias outras competências desta série. A competência da *supervisão* é óbvia. Mesmo que envolva muito mais do que apenas finanças, a supervisão é freqüentemente associada às questões financeiras. Sua habilidade financeira de alocar recursos escassos é, talvez, o uso mais importante do seu *poder legítimo*. Enquanto estiver usando suas competências financeiras, você também explora seu poder de competências de expertise e conexões.

A *formulação de políticas* e a *tomada de decisões* são competências-chave para sua capacidade de usar as competências de financiamento eficazmente. Muitas decisões financeiras que as autoridades eleitas tomam são apoiadas por declarações políticas ou requerem políticas formais para assegurar sua legitimidade. Para *habilitar* outros na comunidade a compartilharem do processo de governança, suas competências financeiras são, normalmente,

a ferramenta mais importante a sua disposição. E a *negociação* representa sempre uma parte vital do processo orçamentário. Mesmo que muitas destas conexões entre estas várias competências exploradas nesta série sejam óbvias, é importante analisar como elas se complementam. E é quando estas competências são aplicadas em concordância que você começa a se dar conta da habilidade destas competências em transformar homens e mulheres eleitos em líderes eleitos.

O orçamento!

*Equilibrar o orçamento é como estar no paraíso.
Todos querem fazer isto, mas ninguém quer fazer o que deve ser feito para chegar lá.*

**Phil Gramm,
senador americano do século XX**

Se há algo que define as responsabilidades financeiras das autoridades eleitas e as competências necessárias para realizá-las, é o processo orçamentário anual. Mesmo que suas obrigações e responsabilidades como autoridade eleita sejam muitas, a aprovação do orçamento anual é sem dúvida a que mais consome seu tempo. Na série de Capítulos de Autoridades Eleitas, publicada pela Associação Internacional de Administração Municipal, os autores chamam o processo orçamentário de a “única atividade mais importante do ano” do corpo de governo.

É onde todas as autoridades eleitas que servem o governo local devem trabalhar conjuntamente para um objetivo comum; é onde as decisões são tomadas para determinar quais programas serão financiados; é onde as políticas trabalhistas do governo local são decretadas, é o projeto de gestão para os chefes de departamento usarem na prestação de serviços; é o padrão para definir a atuação futura, e comunica suas metas e decisões para muitos grupos incluindo seus eleitores, a comunidade empresarial, vendedores externos e agências de crédito.¹⁰⁹

Apesar da sua importância e habilidade em consumir nosso tempo, o processo orçamentário é frequentemente imperfeito. Isto pode explicar por que há muitas escolas de pensamento a respeito de qual sistema orçamentário usar na orientação da utilização *eficiente, inclusiva, igualitária, transparente, responsável e participativa* dos seus recursos monetários públicos. Por exemplo, nas últimas décadas os governos locais foram aconselhados a

109 Valente, Maureen, “Budgeting” Elected Officials Chapters, Setting Policies for Internal Management 3ª edição, Número 4 (Washington, International City Management Association, 1988) Pág.42.

passar de um orçamento de item único para uma seqüência de planejamento financeiro e estratégias executivas que incluíram orçamento-programa, orçamento de desempenho, orçamento base-zero, orçamento-alvo, orçamento destinado a uma missão, orçamento de controle de gastos, e mais recentemente orçamento participativo.

E às vezes estas nomenclaturas são fundidas para formar novas estratégias. Orçamento de controle de gastos, por exemplo, uniu forças com o orçamento participativo para iniciar *engajamentos cívicos* na gestão dos gastos públicos. Concordamos que o *engajamento cívico* é uma melhoria sobre *participação e gestão* e soa muito melhor do que *controle*. Como você pode imaginar, cada escola teve seus defensores e seus agentes de distração ao longo destas décadas de interação orçamentária. Você pode ter certeza que os nomes dados a estes processos fiscais irão fazer mais sentido, assim que este capítulo chegar até sua comunidade.

Mesmo que você planeje concentrar-se nas escolas mais recente de planejamento e controle orçamentário, isto é, engajamentos cívico na administração dos gastos públicos, acreditamos que é importante oferecer algumas breves diretrizes históricas que demonstrem como estes sistemas desenvolveram-se ao longo do tempo. Começaremos com o orçamento rudimentar de item único, pois este é ainda usado em muitos governos locais ao redor do mundo. Esse processo orçamentário de item único foi desenvolvido para controlar, principalmente, os impulsos de gastos dos administradores e burocratas públicos. Era destinado para limitá-los, não podendo assim gastar um euro, um xelim ou uma rupia a mais do que seu corpo de governo aprovou para cada um. Visto que é também muito difícil mudar o dinheiro de uma conta de item único para outra a fim de cumprir com necessidades emergentes e inesperadas, o administrador fica limitado a realizar movimentos financeiros sólidos. O sistema que foi criado para prevenir má gestão tem frequentemente tornado a boa governança impossível.

Outras abordagens desenvolveram-se, reconhecendo as limitações que a abordagem de item único impõe ao orçamento público. Em primeiro lugar, havia o orçamento-programa. Ela aloca dinheiro mais para funções ou atividades, tais como manutenção de estradas, serviços de segurança pública e melhorias nas habitações pobres, do que para itens ou custos específicos. O orçamento-programa é normalmente respaldado por um orçamento de item único, como acontece na maioria desses sistemas, mas não demonstra as funções para quais fundos serão gastos. Esta abordagem apresenta dois problemas: (a) o tempo gasto com planejamento e implementação e (b) a ausência de níveis definidos de serviços ou “desempenho” para realizá-la.

Esse último problema foi resolvido aparentemente com a invenção do orçamento de desempenho. Esse tipo de orçamento é padronizado depois de um orçamento-programa, mas ele avança para demonstrar a relação entre o dinheiro a ser gasto e os serviços a serem fornecidos. Administradores são obrigados a definir os resultados e a carga de trabalho de suas unidades, por exemplo, números de quilômetros de ruas a serem varridas e o custo por quilômetro. É um exercício difícil, especialmente quando aplicado a algumas equipes e áreas de serviço social de operação.

O orçamento base-zero, como você pode notar pelo título, expõe cada orçamento do programa ao que é essencial a cada ano e fornece ao corpo de eleitos uma oportunidade de alocar os fundos restantes em programas e projetos opcionais. Mesmo que em teoria isto soe bem, esta abordagem nunca ganhou muita força. Mantém-se, principalmente, como uma alternativa para os professores ruminarem.

A experiência base-zero foi ultrapassada pelo orçamento-alvo e pelo orçamento destinado a uma missão. Essencialmente, eles fornecem para cada serviço ou centro de custo uma soma global para despesas operacionais propiciando, desta forma, mais autonomia aos administradores para gerir os recursos fiscais, baseados em circunstâncias que se modificam.

Como você pode imaginar, esta abordagem requer muita confiança entre os políticos e aqueles que estão encarregados de gerir os fundos públicos no departamento ou programa.

O antigo provérbio *confie em mim* nem sempre define as relações entre autoridades eleitas e administradores públicos. Na realidade, os governos locais ao redor do mundo operam com um grande número de diferentes abordagens de orçamento. Em muitos governos locais, você pode encontrar um mistura de abordagens baseadas em capacidades e necessidades daqueles que estão encarregados da gestão fiscal.

Não lhe apresentamos o histórico das abordagens de orçamento para cansá-lo, mas para suscitar sua conscientização sobre alguns dos problemas que estimularam a evolução do sistema de orçamento público.

O que faltava a todos estes sistemas, pelo menos em sua forma rudimentar e explícita, era um processo de compartilhamento da tomada de decisões fiscal com os cidadãos. Enquanto que muitos sistemas de orçamento de governos locais requerem audiências públicas e divulgação dos orçamentos propostos para serem analisados pelos cidadãos, estes processos são inadequados para envolver os cidadãos na verdadeira tomada de decisões. Devida a atenção mundial dada aos princípios de boa governança e à promoção de um maior envolvimento dos cidadãos na tomada de decisões pública, era inevitável que um novo sistema de gestão fiscal se desenvolvesse. A interação mais recente de sistemas de orçamento, destinada a incorporar ares democráticos, refere-se à *gestão participativa de gastos públicos* (APGP) ou engajamentos cívico na *gestão dos gastos públicos* dependendo da classificação que você quiser usar.

Excetuando uma mudança repentina da abordagem participativa da gestão de gastos na sua jurisdição local ou alguma outra abordagem de gestão financeira, é importante que você e seus colegas eleitos façam algumas perguntas fundamentais sobre a maneira que seu processo orçamentário é gerido. Para começar, sugerimos o seguinte:

1. Você, seus colegas eleitos, os funcionários do governo local e os cidadãos estão recebendo os tipos de informação oportuna e dados necessários para tomar decisões claras sobre a alocação e a gestão dos recursos fiscais do seu governo local?
2. O processo assegura abertura, transparência e processo participativo na gestão fiscal e desenvolvimento?

3. Você está explorando maneiras alternativas de oferecer programas e serviços locais que teriam um custo-benefício melhor na medida em que melhore o nível de serviços para todos os cidadãos do seu município?
4. O seu governo local otimizou seu potencial para gerar receita e conter custos? A maioria dos governos locais, senão todos, ao redor do mundo, são obrigados a equilibrar seu orçamento anualmente. A gestão dos gastos públicos é somente a metade desta ação de equilíbrio anual entre a receita e despesas.

Uma análise mais detalhada do engajamento cívico na gestão dos gastos públicos

O trabalho de um cidadão é reclamar.

Gunter Grass, autor alemão do século XX

Mesmo que o autor alemão Günter Grass possa ser acusado de insensibilidade de gênero na sua afirmação sobre o trabalho dos cidadãos, seu conselho acerta em cheio. O envolvimento de cidadãos no processo orçamentário não se trata apenas de lhes dar voz na tomada de decisões orçamentárias, é também uma tendência de encorajamento nos governos locais ao redor do mundo. Em um jornal de discussão publicado pelo Grupo Participativo, Grupo de Desenvolvimento Social, no Banco Mundial, o autor diz, “a administração participativa dos gastos públicos (APGP) está se tornando rapidamente a prática padrão das finanças públicas. Está se transformando em um elemento eficaz na defesa da boa governança, pois propicia uma abordagem extremamente precisa para examinar os gastos do governo e seu desempenho.”¹¹⁰ A APGP merece nossa atenção não porque deve tornar-se o padrão mundial para as finanças públicas mas devido ao seu enfoque no engajamento cívico. Vamos analisar a APGP.

O Banco Mundial descreve a APGP como um processo cíclico que começa com a *elaboração do orçamento* onde cidadãos participam na verdadeira alocação dos recursos públicos, ou formulam um orçamento alternativo seguido de uma *análise orçamentária*, em que as alocações são avaliadas em comparação aos programas propostos em andamento, infra-estrutura e compromissos com recursos humanos que levam à *adoção formal* de um orçamento pelo corpo de governo. Neste ponto, o orçamento começa sua fase de implementação em que a APGP propicia a oportunidade para os cidadãos supervisionarem as despesas orçamentárias. A estratégia final da APGP é a *monitoração de desempenho* para assegurar as despesas estabelecidas nas suas promessas.

110 Songco, Danilo A. Accountability to the Poor: Experiences in Civic Engagements in Expenditure Management, (Washington, Grupo Participativo, Departamento de Desenvolvimento Social, Banco Mundial, 2003), Pág.1.

A única diferença significativa na APGP, quando a comparamos com alguns dos sistemas de orçamento mencionados previamente, parece ser sua ênfase no engajamento cívico como parte integrante do processo. Quando suprimimos o enfoque participativo ou um dos G, ficamos com a administração dos gastos. A partir de nossa perspectiva, isto tende a prejudicar muitas das competências financeiras, com as quais você e seus colegas eleitos precisam se preocupar em propiciar liderança para a gestão dos seus recursos fiscais. Por exemplo, gerir a receita pública é tão importante quanto a responsabilidade orçamentária. A oportunidade de aumentar os fundos depende da geração de receita. Exploraremos estes outros aspectos dos seus papéis e responsabilidades financeiras, mas primeiramente, analisaremos os aspectos participativos do orçamento que você acredita que são os mais importantes componentes da APGP. Nossa análise nos leva a Porto Alegre, Brasil, como também a Dayton, Ohio, dois modelos bem diferentes para incluir cidadãos no processo orçamentário.

Porto Alegre, o modelo brasileiro

O orçamento participativo, assim que foi introduzido em 1989 pelo governo de Porto Alegre, Brasil, tornou-se um fenômeno internacional nos anais da auto-governança local. Por exemplo, dois prefeitos da América Latina reuniram-se com prefeitos Africanos em Yaounde, Camarões, no final de 2003, para discutir a experiência de mais de 250 autoridades locais na América Latina, que tinham adotado o processo orçamentário-participativo. Antes do término do encontro, “alguns dos 700 prefeitos africanos assinaram cartas de intenção juntamente com os dois prefeitos latino-americanos para iniciar a adoção do sistema administrativo de orçamento participativo criado no Brasil.”¹¹¹

Antes que você, como autoridade eleita, fique muito empolgado sobre a experiência de Porto Alegre, é importante compreendermos o contexto legal que propicia o surgimento do orçamento participativo (OP) no Brasil. Os corpos legislativos eleitos localmente no Brasil não têm virtualmente poder de influência na formulação de políticas ou de distribuição de recursos financeiros. Esse poder e responsabilidades são conferidos de forma sobrepujante ao cargo do prefeito eleito. Mesmo que os cidadãos sejam contribuintes valiosos para as decisões orçamentárias em Porto Alegre, o processo OP não acontece sem polêmica. Segundo Brian Wampler no *A Guide to Participatory Budgeting*, “os programas OP no Brasil, em nível local e estadual, têm sido rejeitados por movimentos sociais e ONGs devido às interferências dos governos.”¹¹²

¹¹¹ A partir de um prospecto das Nações Unidas de 8 de dezembro de 2003 publicado no sítio web: allAfrica.com

¹¹² Wampler, Brian, *A Guide to Participatory Budgeting*, outubro 200 (sítio do Banco Mundial na Internet: www.worldbank.org/wbiop/decen-tralization/Topic13.7.htm) Esta é uma das discussões mais inspiradoras do OP que encontramos. Recomendamos que você faça o download de todo o artigo para mais detalhes deste processo.

Isto não é para diminuir a importância deste processo, mas para reconhecer que não há um modelo de OP preciso que se enquadre em todos os governos locais. Os sistemas de gestão de finanças públicas precisam ser estruturados para os ambientes políticos, sociais e econômicos de cada governo local. Devem também se manter fiéis aos mecanismos legais e administrativos que definem suas próprias operações locais de governo. Apesar destes problemas, o modelo OP de Porto Alegre é válido por seu compromisso com o envolvimento dos cidadãos. O processo é um pouco complicado, por isso seja paciente enquanto tentamos descrever as características essenciais deste processo.

A cidade de um milhão e trezentos mil habitantes é dividida em seis regiões para facilitar o diálogo orçamentário. As consultas públicas envolvem cinco temas: transporte; educação; lazer e cultura, saúde e bem-estar social; desenvolvimento econômico e impostos, e organização municipal e desenvolvimento urbano. Há dois turnos de assembleias plenárias em cada região sobre os cinco temas, uma em abril e a segunda em junho. Antes que estas deliberações iniciem, consultas públicas informais são realizadas para canalizar idéias e demandas a serem incluídas no orçamento do ano seguinte. Autoridades municipais não estão envolvidas nestas discussões iniciais.

O primeiro turno da assembleia plenária é com o prefeito e o primeiro escalão do governo para revisar os planos de investimento do ano anterior, discutir novas propostas e eleger aqueles que representarão o município nos encontros subsequentes.

Entre estes encontros e o segundo turno, as consultas informais são realizadas com vários grupos e indivíduos a fim de angariar mais contribuições para o plano orçamentário proposto. Eles têm oportunidades de estabelecer prioridades baseadas em critérios como o grau de acesso que têm em relação a serviços e população específicos. Durante o segundo turno dos encontros, um Conselho de Orçamento Participativo (COP) com 44 membros é eleito para representar as regiões, temas, sindicato de servidores públicos e uma organização guarda-chuva de comunidades vizinhas. Esse Conselho é responsável em representar as necessidades dos cidadãos como foram desenvolvidas através das consultas anteriores. Durante os três meses que se seguem, eles trabalham com o prefeito e o primeiro escalão para desenvolver o orçamento que é aprovado pelo COP antes que este seja apresentado na câmara legislativa para adoção final.¹¹³

Esse processo de orçamento participativo, segundo Wampler, teve uma grande quantidade de benefícios positivos para Porto Alegre e outros governos locais que adotaram o formato geral do OP.

- ❑ Eles estabelecem uma base de apoio para as decisões orçamentárias e desestabilizam o potencial para favoritismos em que programas públicos e serviços são realizados às portas fechadas. Por outro lado, a dependência dos cidadãos em relação ao mandato do prefeito cria uma nova forma de clientelismo.
- ❑ As regras de OP geralmente favorecem a distribuição de bens e

113 Estudo de Caso 2: Porto Alegre, Brasil Abordagens Participativas no Orçamento e Gestão dos L. Públicos, (Washington, O Grupo de Participação, Departamento de Desenvolvimento Social, Banco Mundial)

recursos para bairros de baixa renda onde as necessidades são maiores.

- ❑ A mobilização dos cidadãos, que é necessária para criar o OP, tem benefícios educacionais que podem influenciar a conscientização política e social dos cidadãos.
- ❑ Finalmente, o processo estimula a abertura e transparência em relação às expectativas de que ele reduzirá corrupção e ineficiências governamentais.

Wampler sugere que os governos locais interessados em implementar um processo de OP deveria analisar as seguintes questões:

- ❑ Há suficiente fundos adicionais para permitir que os cidadãos selecionem trabalhos públicos específicos? Se não, o processo pode suscitar esperanças ilusórias os cidadãos de que serão capazes de influenciar o processo de decisão em seus governos locais.
- ❑ Os programas de OP podem ser usados para aumentar a arrecadação fiscal? Altas expectativas sobre o que seu governo pode fazer para oferecer novos programas e serviços irão requerer, em último caso, uma nova receita ou contenção de custos em relação aos programas e serviços existentes.
- ❑ Seu governo está preparado para delegar autoridade aos cidadãos?
- ❑ Os programas de OP diminuirão redes de nepotismo? Se for o caso, isto é algo que você quer fazer ou pode fazer sem se prejudicar no período eleitoral? ¹¹⁴

Em outras palavras, seu governo local deve ter a flexibilidade política para engajar residentes neste tipo de política intensiva e diálogo de planejamento, os recursos e capacidade para reformar os processos de implementação em andamento, e flexibilidade e independência financeira para se envolver em alocação de recursos e processo de planejamento baseado nos cidadãos.

O sistema de conselho de prioridade de Dayton, Ohio

Dayton, em Ohio, é uma cidade industrial de porte médio nos Estados Unidos que implementou um processo de governo participativo bem sucedido, que abrange o envolvimento de cidadãos na alocação e gestão dos recursos fiscais. Os 65 bairros da cidade são representados por sete Conselhos de Prioridade, que propiciam ao governo municipal indicações representativas das necessidades e prioridades dos bairros, como também uma avaliação da eficácia dos serviços. Estes Conselhos de Prioridade, existentes desde 1975, permitem que os cidadãos se envolvam nas formulações de políticas e outras ações que afetam os bairros. Esse envolvimento abrange de recomendações de orçamento para sugestões de novos programas e projetos capitais, a de-

¹¹⁴ Wampler, Pág.28.

cisões de zoneamento para emitir certos tipos de alvarás. Essencialmente, os Conselhos de Prioridade são os mediadores para um processo de governança de três fases que liga os bairros ao corpo de governo e administrativo. Mesmo que o amplo corpo de governo eleito do município tenha uma responsabilidade absoluta pelas decisões de políticas públicas, estas dependem muito dos grupos de bairro para identificar e priorizar necessidades, metas e objetivos através do processo orçamentário anual. A eficácia do processo do Conselho de Prioridade no engajamento dos cidadãos foi fortalecida através de um leque de mecanismos, que vão desde programas de desenvolvimento de lideranças baseados nas camadas mais pobres até o estabelecimento das corporações de desenvolvimento econômico dos bairros.¹¹⁵

Dois modelos e muitas variações

As experiências de Porto Alegre e Dayton com o engajamento cívico no processo orçamentário são dois modelos dramáticos de tomada de decisões, a partir da base, na alocação e monitoração dos recursos fiscais. Talvez a maior diferença entre os dois modelos seja na criação e continuidade do processo do Conselho de Prioridade. Os membros destes conselhos são eleitos através de cédulas eleitorais enviadas para todos os eleitores e os conselhos, que se reúnem regularmente ao longo do ano, e não somente durante o ciclo orçamentário. Cada conselho tem o apoio do alto escalão secundado pelo governo municipal com o objetivo de propiciar assistência administrativa.

Felizmente, há muitos outros modelos de engajamento cívico envolvidos no governo local ao redor do mundo, assim como líderes locais que realizam com muita dificuldade seus processos orçamentários, não somente de forma mais aberta e transparente, mas também de forma mais participativa e inclusiva. Por exemplo, em Dhaka, Bangladesh, o Instituto de Desenvolvimento de Análise e Promoção Políticas trabalha com residentes de habitações pobres e rurais para ajudá-los a compreender as questões de orçamento público e como estas causam um impacto na vida deles. Eles distribuem 100 moedas de mesmo valor entre as pessoas pobres com alfabetização limitada e pedem que eles destinem as moedas às diferentes categorias de gastos públicos. Isto melhora sua compreensão sobre como o processo orçamentário público funciona e propicia inspiração a respeito do que eles acham que são seus problemas prioritários. Em Lucenec, Eslováquia, o governo local desenvolve o que é chamado de orçamento dos cidadãos, o qual é baseado em uma série de apresentações e diálogos públicos, que moldam as decisões finais sobre os gastos públicos para o próximo ano fiscal. Muitos governos locais fazem uso extensivo da mídia pública, isto é, jornais, rádio, televisão, e até jornais comunitários, para descrever qual é o orçamento proposto, com a intenção de obter

¹¹⁵ Para saber mais sobre os Conselhos de Prioridade de Dayton acesse seu sítio na web: www.cityofdayton.org.

a compreensão das pessoas e um retorno em relação ao orçamento antes de sua adoção final.

As lições que devemos aprender destas experiências são muitas, mas duas destacam-se. A primeira, o engajamento cívico com o planejamento, desenvolvimento, e monitoração do orçamento público é crucial para a boa governança. E a segunda, há muitas maneiras de moldar este processo. Cabe à liderança eleita de cada governo local determinar qual a melhor maneira de envolver suas diversas comunidades de pessoas, ricas ou pobres, a colaborar com a elaboração do orçamento anual. Infelizmente, é possível ter um processo orçamentário aberto e transparente que envolva todos os cidadãos na sua elaboração e ainda ser irresponsável, em termos fiscais, como corpo de governo. Portanto, gostaríamos de analisar detalhadamente muitas de suas outras responsabilidades de financiamento enquanto autoridade eleita.

Exercício de reflexão

É o momento para lhe dar uma oportunidade de refletir sobre o grau de envolvimento de seus cidadãos no seu processo orçamentário anual. Em uma escala de um a dez, anote um número que melhor expresse seu julgamento a respeito da participação dos cidadãos, jovens ou idosos, na preparação do seu orçamento: 1=nenhum envolvimento; 5=algum envolvimento; 10=envolvimento significativo. Não hesite em escolher um número que se enquadre entre estes extremos, se isto lhe ajuda a ser mais preciso.

Seu julgamento é : ____.

Você está satisfeito com a apresentação do seu processo orçamentário?
O que influenciou seu julgamento sobre o papel dos cidadãos no processo?

.....
.....
.....
.....

A menos que você esteja muito satisfeito, quais são os caminhos pelos quais seu corpo de governo pode melhorar o papel dos cidadãos no planejamento e alocação anual dos recursos financeiros do seu governo local?

.....
.....
.....
.....

Como você poderia influenciar o resto dos seus colegas eleitos para tornar isto uma prioridade na preparação orçamentária dos próximos anos?

.....
.....
.....
.....

Iniciativas de integração da dimensão de gênero no orçamento (IIDGOs)

Outra abordagem para a análise orçamentária, que está se expandindo do nível nacional para níveis locais de governos, são as Iniciativas de integração da Dimensão de Gênero no Orçamento (IIDGOs). As IIDGOs são ferramentas de análise de orçamento que avaliam como as políticas e programas do governo impactam de maneira diferente a homens e mulheres, meninos e meninas. As IIDGOs não se referem a orçamentos separados para mulheres e homens. Envolvem uma análise sensível à questão de gênero nas prioridades orçamentárias. As IIDGOs habilitam os departamentos governamentais, organizações não governamentais, e outras partes interessadas a melhorar a responsabilidade e o alcance dos serviços, assegurando que ministérios e municípios respondam para seus eleitores e assumam compromissos.

A maioria das pessoas pensa que o orçamento é um exercício objetivo, que não afeta mulheres e homens de maneira diferente. Elas assumem que o orçamento é neutro em relação ao gênero. Mas, desde que mulheres e homens em todos os países têm papéis e responsabilidades diferentes, e acesso e controle diferentes e desiguais dos recursos e da tomada de decisões, os orçamentos os afetam de maneira diferente. Um grande incentivo para uma análise econômica, baseada em gêneros, tem sido a falta de reconhecimento do valor do trabalho doméstico das mulheres na economia nacional e conseqüentemente a desvalorização das mulheres no seu trabalho doméstico e “economia de assistência”.

Mesmo que eventualmente, IIDGOs espere influenciar e mudar o orçamento e o processo de elaboração do orçamento, há muitos ganhos que podem se obter ao longo do processo. Em especial, IIDGOs são maneiras de aprimorar a democracia, possibilitando a participação pública e a transparência nas finanças e tomada de decisões, e melhorar a governança. Atualmente, há mais de cinquenta Iniciativas de Integração da Dimensão de Gênero no Orçamento¹¹⁶ em andamento em nível nacional e local. Entre outros, Brasil, Equador, Peru, Filipinas e África do Sul todos têm IIDGOs nos níveis municipais

Ferramentas para iniciativas orçamentárias com perspectiva de gênero (IOPGs)

As IOPGs não são as iniciativas mais fáceis de serem implementadas e operacionalizadas. Entretanto, o esforço é válido, pois as conseqüências e seus impactos podem ser fundamentais para possibilitar mudanças estruturais. Segundo Diane Elson, uma especialista internacional sobre gênero e econo-

¹¹⁶ http://www.gender-budgets.org/en/ev-64152-201-1-DO_TOPIC.html

mia, e que foi pioneira na introdução das ferramentas de análise IOG, as ferramentas têm inúmeras funções e usos. Em resumo, as ferramentas IGO¹¹⁷ possibilitam o seguinte:

Ferramenta 1: Avaliação da Política de Conscientização de Gênero

A avaliação da política de conscientização de gênero é uma análise das políticas e programas financiados pelos orçamentos, que pergunta “de que maneira as políticas e seus recursos associados de alocação podem reduzir, aumentar ou manter a desigualdade entre os gêneros?”

Ferramenta 2: Avaliação do Beneficiário da Prestação do Serviço Público e do Orçamento Independentemente do Gênero: Prioridades

Esta ferramenta coleta e analisa as opiniões de mulheres e homens sobre como a atual prestação de serviço público cumpre com as necessidades, e como os padrões atuais dos gastos públicos vão de encontro com as prioridades destes homens e mulheres. As perguntas concentram-se em prioridades gerais dos gastos públicos ou em detalhes da operação dos serviços públicos.

Ferramenta 3: Análise da Incidência do Gastos Públicos Independentemente do Gênero

Esta ferramenta examina a distribuição dos recursos orçamentários entre as mulheres e os homens, medindo os custos por unidade de prestação de um dado serviço, e multiplicando-o pelo número de unidades usadas por cada grupo. Avalia a distribuição por gênero dos gastos públicos.

Ferramenta 4: Análise da Incidência da Receita Pública Independentemente do Gênero

Esta ferramenta examina formas diretas e indiretas de tributação com o objetivo de calcular impostos pagos por diferentes categorias individuais e familiares. Taxas de uso sobre os serviços do governo também serão consideradas.

Ferramenta 5: Análise do Impacto do Orçamento sobre o Uso do Tempo Independentemente do Gênero

Análise do Impacto do Orçamento sobre o Uso do Tempo Independentemente do Gênero é um cálculo da ligação entre as alocações orçamentárias e seu efeito em como os membros da família gastam seu tempo. Isto assegura que o tempo gasto com trabalho não remunerado seja contabilizado na análise política.

Ferramenta 6: Política Econômica sobre Conscientização de Gênero a Médio Prazo

117 Adaptado de: Elson, Diane. 1999. Trabalhos: Gender Budget Initiative e Background. Gender and Youth Affairs Division, Commonwealth Secretariat, Londres, Reino Unido e Hewitt, Guy. “Gender Responsive Budget Initiatives: Tools and Methodology.” In Gender Budget Initiatives: Strategies, Concepts and Experiences, UNIFEM (Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher), 2002.

Esta ferramenta é usada para avaliar o impacto da política econômica nas mulheres, concentrando-se em políticas fiscais, monetárias e econômicas, destinadas a promover a globalização e reduzir a pobreza.

Ferramenta 7: Descrição do Orçamento de Conscientização de Gênero

Esta descrição do governo analisa o orçamento e sumariza suas implicações na igualdade de gênero com indicadores diferentes, tais como a divisão de gastos destinados à igualdade de gênero, o equilíbrio de gênero nos empregos governamentais, contratações ou treinamentos, ou a divisão dos gastos em serviços públicos destinados a mulheres.

Exercício de reflexão

Você conhece alguns exemplos em que a integração da dimensão de gênero no orçamento, através de ferramentas como as citadas acima ou similares, estão sendo praticadas? Qual foi o impacto de tais iniciativas?

.....
.....
.....
.....

Quais destas ferramentas poderiam ser apropriadas para aplicação no seu município sob o seu corpo de governo? Há um ambiente político propício para aplicar estas ferramentas? Se não, o que poderia ser feito para estimular a integração da dimensão de gênero no seu governo local?

.....
.....
.....
.....

Colocar o orçamento em perspectiva

O único produto mais importante do processo de gestão financeira é informação, informação confiável. Sem informação confiável, homens e mulheres eleitos não podem tomar boas decisões e administradores não podem administrar eficaz e eficientemente. Para conseguirmos informações confiáveis, a organização municipal precisa estabelecer uma quantidade de coleta de dados e sistemas e procedimentos de análises. Estes sistemas e procedimentos, quando interligados, formam o que alguns denominariam um sistema integrado de informação financeira. A contabilidade financeira e a análise de gestão são o cerne deste sistema. Circulando nestes centros nevrálgicos está

uma série de contribuições fundamentais, algumas contínuas outras cíclicas, baseadas nos eventos do calendário fiscal. Podem ser divididas em quatro categorias distintas:

- ❑ **Metas e objetivos** – Abrangendo análises das necessidades da comunidade e desempenho anterior, e o estabelecimento de prioridades;
- ❑ **Planejamento e orçamento** – Incluindo um planejamento multianual, previsão de receita e elaboração e adoção de um orçamento;
- ❑ **Preparação de relatórios e monitoração** – Comparação dos gastos planejados e atuais, monitoração de programas e desempenho de serviços, e realização de ações corretivas onde são justificáveis; e
- ❑ **Avaliação** – Realização de auditorias financeiras e de desempenho e avaliações de programas.

A primeira categoria *estabelecer metas e objetivos* aproxima-se muito da competência de formulação de políticas do Capítulo Sete, enquanto que *avaliação* será explorada no próximo capítulo da competência de supervisão. Analisaremos também em detalhe algumas questões da política financeira um pouco mais tarde, mas no momento gostaríamos de nos concentrar em algumas questões orçamentárias que parecem ser problemáticas em muitos governos locais.

Na fase de planejamento e de elaboração do sistema de integração das informações financeiras estão duas questões que parecem afetar muitos governos locais, em especial aqueles países em desenvolvimento e em transição. Elas são (a) investimento de capital/planejamento multianual e (b) os custos reais de operação e manutenção. Investimentos de capitais freqüentemente ignoram as prioridades de serviços básicos da comunidade, enquanto que a manutenção recebe pouca atenção em muitos orçamentos dos governos locais.

Planejamento do investimento de capital

*Antes de comprar um par de sapatos,
meça seu pé.*

Provérbio da África Ocidental

O planejamento e a programação dos investimentos do capital público em muitos governos locais nem sempre estão relacionados às prioridades da comunidade. Lembramos-nos de termos visto um grande e novo estádio de futebol em uma cidade do sul da Ásia. Não era preciso muita imaginação para perceber que a comunidade precisava desesperadamente de rodovias, saneamento, sistema de distribuição de água e outras infra-estruturas básicas que facilitariam a vida dos cidadãos. Quando perguntamos com que freqüência o estádio era utilizado, a resposta foi, “Bem, três, talvez, quatro vezes ao ano.”

Esse tipo de retorno de investimentos de longo e curto prazo não se restringe a nenhuma região em particular no mundo. Todo país tem este tipo de problema. Infelizmente, eles desviam os recursos escassos das verdadeiras necessidades da comunidade. Antes que você vá adiante, seria útil descrevermos o que é aplicação de capital. Muito simples, trata-se do gasto dos fundos para a melhoria da comunidade que

- É relativamente caro;
- Não ocorre anualmente;
- Durará muito tempo;
- Resulta em bens ativos; e
- Resulta em custos recorrentes de operação e manutenção.

O planejamento de investimento de capital deveria começar com um inventário das instalações públicas existentes e uma avaliação das suas condições. Esse inventário deveria incluir a descrição dos ativos, sua localização, idade e condição, manutenção e custos de operação e o custo previsto, datas para restauração e substituição. O inventário é uma boa maneira para iniciar o processo de planejamento de capital porque nos afasta da abordagem imediatista de uma “lista de desejos” para a programação de capital. E, deveria estabelecer se a atual instalação física precisa de melhorias ou restaurações mais sérias antes de iniciar novos projetos.

Se seu governo local tem uma equipe técnica, deveria pedir para esta preparar requisições de projetos individuais, usando uma forma padrão, que irá assegurar que você tenha dados uniformes e informações para estabelecer prioridades e tomar decisões finais. Usando uma abordagem participativa para a elaboração do orçamento, você será capaz de saber qual é a aplicação de capital que eles acreditam ser crucial para sua comunidade.

Em cada um destes casos, você vai querer desenvolver o máximo de dados comparativos que você puder. Por exemplo, cada requisição de projeto deverá ser acompanhada de uma descrição do projeto, sua localização e seu objetivo e justificativa, quem irá beneficiar-se com ele, e quem será afetado de maneira adversa por esta alocação dos escassos recursos fiscais. A requisição deveria explicar como as necessidades para o projeto estão sendo atualmente preenchidas e vir acompanhada de uma discriminação detalhada de custos. Incluindo custos de operação e manutenção em relação à extensão do projeto. A requisição do projeto deveria também demonstrar sua relação com outros projetos, isto é, se isto propicia acesso a outras aplicações de capital, conformidade com qualquer plano de desenvolvimento importante que você possa ter para seu governo local, e métodos recomendados de financiamento para investimento.

Mesmo que esses tipos de informações e dados pareçam ser difíceis de se obter, são cruciais para sua habilidade de tomada de decisões sólidas em relação a esses investimentos de alto custo e de longo prazo. Poucos governos locais têm recursos para realizar todos os possíveis projetos relevantes que são necessários na comunidade. Confiar em “instintos políticos” para desenvolver seus amplos planos e aplicações de capital de melhoria, simplesmente não é adequado.

Assim que você estiver no estágio final da tomada de decisões do seu orçamento de capital, é o momento de parar e fazer as seguintes perguntas:

1. Podemos custear este investimento?
2. Isto atenderá às pessoas com maiores necessidades?
3. O projeto tem um amplo respaldo da comunidade?
4. Os benefícios, com o tempo, superarão os custos?
5. Seremos capazes de operar e manter o projeto após sua finalização?
6. Outros poderiam, talvez o setor privado, ser persuadidos a realizarem o investimento e assim poderíamos alocar nossos recursos escassos em outros projetos necessários?
7. O projeto inclui todas as necessidades e problemas da comunidade?
8. Isto irá melhorar a condição financeira do nosso governo local?
9. Enquadra-se no nosso plano de desenvolvimento físico geral?
10. É compatível como outras grandes aplicações de capital do governo local?
11. Se não financiarmos e realizarmos o projeto, podemos arcar com as conseqüências?

Exercício de reflexão

Como nosso corpo de governo se comporta na tomada de decisões sobre aplicações de capital? Pense a respeito do último grande projeto relevante que seu governo local realizou. Era realmente necessário? O investimento era financeiramente sólido? Os benefícios justificam os custos? O seu governo tem os recursos técnicos e financeiros, para manter o projeto?

.....
.....
.....
.....
.....

Se o projeto surgisse hoje para aprovação pelo seu corpo de governo, você votaria a favor dele baseado nos critérios listados acima? Para responder esta questão, sugerimos que você volte para estes critérios e faça as perguntas usando o tempo verbal no passado. Por exemplo, nós podíamos custear este investimento?

.....
.....
.....
.....
.....

Operações e manutenção

*Não tem sentido matar o cavalo de fome
para engordar a mula.*

Provérbio coreano

A outra questão levantada anteriormente, juntamente com as aplicações de capital, foi a importância de financiar a operação em andamento e manutenção dos equipamentos e aplicações de capital. A rotina de manutenção de equipamentos e investimentos físicos é freqüentemente um item esquecido em muitos orçamentos em operação do governo local. Para provar nosso argumento, temos aqui alguns exemplos comoventes, que encontramos ao longo do caminho para escrever este capítulo.

- ❑ Um grande hotel turístico na África ficou completamente queimado porque o corpo de bombeiros da cidade não tinha nenhum equipamento para ser utilizado no local do incêndio. Assim que o caminhão de bombeiros saiu da estação quebrou no meio do caminho em direção ao local de incêndio. O resto dos caminhões estava inoperante por falta de manutenção.
- ❑ Um centro de treinamento agrícola foi fundado por uma das maiores agências de desenvolvimento bilateral e abriram suas portas para os negócios. Envolveva muitos edifícios imponentes que estavam equipados para acomodar uma equipe composta por de cerca de vinte profissionais e pessoal de suporte. O centro estava numa localidade que poderia beneficiar-se de sua operação. Onze anos mais tarde, um dos autores teve a oportunidade de visitar o centro. O diretor e sua equipe ainda estavam esperando conseguir um aumento dos fundos de operação para que pudessem lançar seu primeiro programa!
- ❑ Um grande jornal em um país no sul da Ásia anunciou que o presidente tinha oficializado a abertura de uma nova hidrelétrica, “que era o máximo em tecnologia”, em uma cidade grande afastada da capital. Três semanas depois, o mesmo jornal tinha uma reportagem na primeira página noticiando que a hidrelétrica tinha que ser fechada até que se pudesse conseguir peças sobressalentes e assistência técnica do país doador.
- ❑ Um dos autores trabalhou como administrador municipal alguns anos atrás e rapidamente descobriu que a manutenção tem sido amplamente ignorada por autoridades eleitas e indicadas. Mais de um quarto de hidrômetros estavam inoperantes, criando potenciais riscos de saúde e um grande rombo na receita dos serviços públicos.
- ❑ O entupimento da rede de esgoto era uma ocorrência semanal devido às obstruções nas principais linhas da rede coletora da estação de tratamento. E estes pesadelos operacionais aconteciam em uma comunidade que podia custear uma rotina de manutenção.

- ❑ Esse espaço está reservado para a sua história favorita de um desastre provocado por falta de manutenção.

.....
.....
.....
.....

Exemplos de reflexões sobre operações, manutenção e orçamento

A operação e manutenção (OM) de equipamentos e investimentos de infraestrutura em muitos países ao redor do mundo não têm angariado muitos elogios das pessoas locais e estrangeiros. Vamos analisar alguns fatores que contribuem para o recorde desolador da não-realização nestas áreas de desempenho do governo local.

- ❑ É difícil conseguir peças sobressalentes para muitos equipamentos mecânicos que são usados em muitos destes esforços de OM. O momento para lidar com este problema está no planejamento de novos projetos. Se este é encarado como um problema futuro para a aplicação de capital, então este investimento corre um sério risco. Não coloque em operação algo que você não pode manter em operação.
- ❑ Seu governo local não tem a habilidade de operar e manter uma nova aplicação de capital. Isto não é um problema insuperável, mas requer um planejamento futuro para eliminar o problema antes que este aconteça. Se o equipamento foi doado, realize treinamento adequado na operação e manutenção do equipamento doado antes de aceitá-lo. Testemunhamos uma situação em que grandes e sofisticados equipamentos de rodovia de muitos milhões de dólares foram entregues para o município de um governo. Esta foi a boa notícia. A má notícia? O doador organizou somente três dias de treinamento para cobrir a operação e manutenção dos equipamentos.
- ❑ Não aceite presentes em aplicação de capital que são inapropriados para às necessidades. Os grandes tratores e máquinas de terraplanagem dos exemplos prévios foram fornecidos para o governo local realizar manutenção de estradas de terra, onde raramente se via algo maior do que uma camionete.

Alguns céticos afirmam que a razão pela qual você não deve financiar operação e manutenção de aplicação de capital é a falta de oportunidade de suborno e corrupção. Não aceitamos esta lógica, e esperamos que você também não aceite. Estamos mais inclinados a acreditar que a maioria das au-

toridades eleitas simplesmente não aprecia ou compreende o enorme custo envolvido em não financiar estas funções vitais adequadamente. Uma manutenção eficaz pode ser o investimento mais eficiente em relação ao custo que você realiza em seus esforços para servir sua comunidade. E a falta de manutenção pode ser muito, muito dispendiosa!

Exercício de reflexão

Devido ao fato de que as funções de operação e manutenção são tão importantes para uma governança eficaz, sugerimos que você pare por alguns instantes e reflita sobre as políticas do seu governo no que diz respeito a estas funções. Quais são os problemas de manutenção mais sérios: ruas, água, sistema de esgoto, e outras instalações; veículos; prédios públicos; ou todos acima? Anote aqueles que você acredite que são os mais negligenciados.

.....
.....
.....
.....

Quais são as conseqüências destas circunstâncias? E o que você pode fazer como uma autoridade eleita a respeito disto?

.....
.....
.....
.....

O período orçamentário é também é o momento de verificar a realidade

Não há melhor hora para sentir o pulso das condições financeiras do seu governo local do que durante a preparação anual do orçamento e as sessões para sua aprovação. Não é somente o momento de olharmos para frente, mas também é hora de olharmos para trás e avaliar a condição financeira do governo local. Como dissemos antes, o orçamento não é somente um relatório de gastos, uma lista de desejos que você gostaria de fornecer para seus cidadãos em forma de programas e serviço. É também um documento de receita, que diz a você e seus cidadãos exatamente como estes programas e serviços serão financiados, a curto e longo prazo. Talvez, a primeira pergunta para se fazer enquanto autoridade eleita, e a seus funcionários, os quais deveriam ter a resposta, é: “Qual é a condição financeira do seu governo local?”

Como definição geral, sua condição financeira é a capacidade do seu governo local de ser auto-suficiente de forma contínua. Mais especificamente, é a sua capacidade de (a) manter o nível dos serviços, (b) de sobreviver às crises econômicas, e (c) cumprir com as exigências do crescimento, declínio ou mudanças econômicas. Há muitos fatores da condição financeira que você pode monitorar para manter a saúde fiscal do seu governo local. Sugerimos que você analise estes fatores antes de envolver-se profundamente na formulação do seu orçamento anual. Eles podem poupar um tempo valioso e muitas dores de cabeça ao longo do processo. Primeiramente, algumas perguntas que você pode querer fazer em relação às fontes de receita de seu governo local.

*Se não há óleo na lamparina,
o pavio é desperdiçado.*

Provérbio cambojano

Indicadores de receita

1. Algumas de suas fontes de receita, das quais você depende, estão deteriorando? A receita per capita diminuiu de maneira geral com o tempo?
2. Há procedimentos internos ou políticas legislativas adotadas que estão afetando adversamente seus rendimentos de receita? Por exemplo, você tem uma lei tácita que concede deduções não realistas e desfavoráveis nos lançamentos fiscais dos ricos e influentes na sua comunidade? Uma porcentagem maior da sua receita está destinada para usos específicos?
3. Seu governo local é completamente dependente de fontes de renda externas, por exemplo, concedida pelo governo nacional ou programas de doação assistida que se extinguirão no futuro?
4. Se você conta com um imposto predial e territorial, você está vivenciando um declínio na receita advinda desta fonte? As avaliações de propriedade foram atualizadas recentemente para refletir os valores atuais de mercado?
5. O montante dos impostos a pagar e as contas a receber das taxas de serviço e encargos normalmente aumentam?
6. O seu governo local é dependente de uma antiga fonte de renda, tais como empréstimos, transferências intergovernamentais, ou uso de reservas?
7. As taxas de usuário estão em declínio em relação aos gastos relatados? Por exemplo, a receitas de mercado estão em baixa enquanto os custos de operação e manutenção dos mercados estão em alta?

8. As taxas de seu governo local e encargos para serviços têm sido ajustados para refletir tais fatores como inflação e aumento de custos de operação?
9. As condições demográficas de sua comunidade estão mudando de tal forma, que está afetará adversamente sua capacidade de aumentar a receita no futuro próximo, por exemplo, o aumento da população idosa em relação ao resto da população ou a perda de empregos industriais?
10. Você está vivenciando déficit de receita? Elas podem indicar a deterioração da condição financeira do seu governo.

Antes de gastar, analise como você pode economizar

Provérbio de Floradale

Indicadores de gastos

A outra principal categoria financeira dos eventos que precisam de nossa atenção enquanto uma autoridade eleita, especialmente no período orçamentário, são os gastos. Idealmente, seu município não deveria ter uma taxa de crescimento dos gastos que excedesse sua taxa de crescimento de renda. Visto que os gastos têm uma maneira de “aproximar-se furtivamente das organizações”, seu zelo nesta área é fundamental. Aqui temos algumas perguntas importantes para fazer sobre *gastos* no orçamento anual.

1. Seu governo local está vivenciando um aumento nos gastos per capita que excede o aumento de receita per capita? Se for o caso, você poderia apontar as áreas de aumento de custo? Elas estão associadas a novos programas ou serviços, programas ou serviços em andamento, um departamento em especial, capital vs. gastos operacionais, ou custos gerais tais como salários? Para lidar com o aumento dos custos, você precisa saber onde eles estão ocorrendo e por quê?
2. Você vivenciou um aumento do número per capita dos empregados?
3. A produtividade do pessoal está em queda?
4. Você tem “funcionários fantasmas” na folha de pagamento? Alguns municípios têm um número considerável de pessoas na folha de pagamento que nunca aparecem para trabalhar, estão em mais de uma folha de pagamento dos departamentos, morreram alguns anos atrás e ainda recebem salário? Parece estranho, não é? Entretanto, acontece. Um dos autores trabalhou com uma prefeitura anos atrás para ajudá-los a se engajar um pouco na luta contra funcionários fantasmas. A prefeitura pôde eliminar mais de 1200 funcionários de um total de 3.000.

5. Os custos fixos ou “obrigatórios” estão aumentando assim como o percentual dos gastos operacionais líquidos? São custos como serviços de dívida, benefícios de aposentadoria e acordos contratuais de aluguel de longo prazo.
6. Os custos de benefícios adicionais estão aumentando assim como o percentual dos salários? Alguns governos locais, por exemplo, permitem que os empregados acumulem anos de licença sem uso que penalizarão os corpos de governo futuros.
7. Você possui controles de orçamento ineficientes, que permitem que os gastos aumentem sem que ninguém perceba, ou que permitam gastos demasiados em certas categorias sem serem fiscalizados?
8. Seu governo local está ignorando suas responsabilidades de manutenção? Se for o caso, isto poderia ter sérias conseqüências futuras, tanto em termos de custo quanto em qualidade de serviço.

Outros indicadores importantes para considerarmos

1. Você equilibra seu orçamento regularmente?
2. Você mantém reservas para uma emergência?
3. Seu governo local tem fluxo de caixa suficiente para pagar suas contas dentro do prazo?
4. Se o seu governo local estabeleceu empresas para-públicas para operar certos serviços tais como água e esgoto, elas estão operando com déficit? Muitas destas operações têm uma reputação relacionada à má administração, portanto, fiscalize antes que seja tarde demais. Não é somente pelo fato de não estarem sujeitas ao controle direto de seu corpo de governo que não podem afetar seu futuro financeiro.

Há risco financeiro no seu futuro?

Muitos dos problemas aqui expostos poderiam prejudicar o futuro financeiro do seu governo local se forem ignorados por muito tempo. Quando isto acontece, há uma tendência em procurar soluções que não resolvem a dificuldade ou superam seus problemas fiscais, ao contrário, acabam aguçando o problema das autoridades eleitas que o sucederão. Vamos analisar brevemente as ações que podem complicar ainda mais os problemas fiscais do seu governo.¹¹⁸

¹¹⁸ Godsey, Maureen W., *Financial Jeopardy: Policies and Practices That Can Affect Financial Health*, Capítulo Nº 3 (Washington, D.C., International City Management Association, 1980), Págs. 5-10.

1. Você continua usando as reservas obtidas no ano anterior para equilibrar seu orçamento? Isto possivelmente é um cenário improvável, mas achamos que devemos mencioná-lo mesmo assim.
2. O seu corpo de governo encontra-se em uma situação em que tem que tomar empréstimos continuamente para fazer frente às despesas, ou transferir fundos de uma conta para outra a fim de pagar as contas atuais?
3. Você está protelando de forma consistente custos de manutenção e obrigações de longo prazo, tais como passivos de pensões e aposentadorias?
4. Você está vendendo bens públicos para cobrir os gastos atuais?
5. Sua equipe financeira está manipulando os “livros” para fazer com que sua condição financeira pareça melhor do que é? A propósito, estas artimanhas financeiras também podem ser usadas pelo alto escalão para mantê-lo no escuro, ou ordenadas pelo corpo de governo para fazer com que as coisas pareçam melhor do que realmente são em especial durante o ano eleitoral. Podem incluir manobras criativas de contabilidade tais como adiar obrigações atuais para orçamentos futuros e contabilizar receita do próximo ano fiscal no atual.

Exercício de reflexão

Acabamos de listar mais de vinte indicadores que podem lhe informar e informar a seus colegas eleitos sobre a solidez de suas transações e sistemas financeiros. Faça uma pequena pausa e reveja cada uma destas questões. Para quantas destas perguntas você não sabe a resposta?

Entre as perguntas que você pode responder quantas lhe propiciam uma impressão geral da sua satisfação fiscal? Quantas destas perguntas que você conhece a resposta vão tirar seu sono ou fazer que você renuncie antes que os cidadãos descubram que a condição financeira do seu governo é realmente grave?

Baseado nas suas respostas anote algumas ações que você ache que deveria tomar, na qualidade de autoridade eleita, representando suas diversas comunidades para celebrar sua boa sorte ou fazer disparar o alarme.

.....

.....

.....

.....

Algumas sugestões para a leitura de demonstrações financeiras

Antes de fecharmos esta discussão sobre sua competência de fazer um pouco de trabalho de detetive antes de lidar com seu orçamento, pensamos que seria útil também dar algumas dicas sobre como ler aquelas demonstrações financeiras confusas. Muitas autoridades eleitas têm a tendência de entrar em PÂNICO quando recebem uma demonstração preenchida, sobretudo, com números. Compreendemos o fato, pois nós também ficamos um pouco intimidados com este tipo de coisa. Aqui proporcionamos algumas pistas sobre como diminuir a ansiedade ao receber a demonstração financeira mensal ou trimestral de uma equipe de gestão.

Concentre-se inicialmente em alguns dos GRANDES indicadores da saúde financeira de sua autoridade local. A receita geral está de acordo com as projeções feitas durante o período orçamentário? Para entender este aspecto do quadro, você necessitará de projeções periódicas de fontes de renda específicas.

Estas projeções são importantes pois algumas fontes de renda são recebidas de forma irregular durante o período orçamentário. Por exemplo, conseguir cinquenta por cento do total da receita anual projetada até a segundo trimestre pode ser ilusório se o total do montante da fonte específica deveria ter sido coletado durante o primeiro semestre do ano.

O mesmo acontece com o controle das despesas. Estão sendo mantidas dentro dos limites definidos pelo orçamento anual total, e estão de acordo com as projeções mensais feitas pela equipe? Se não estão, é hora de fazer algumas perguntas ao respeito para especificar entre os membros do alto escalão quem é responsável pela administração das finanças do seu governo local.

Analise as fontes de renda. Algumas são tão pequenas que custam mais para serem coletadas do que geram como receita. Esta não é uma situação incomum. Se você tem esse tipo de fontes de renda improdutivas, elimine-a ou aumente seu potencial se possível.

O mesmo vale para as despesas. Você tem despesas que parecem ser geralmente mais altas em relação a todas as outras sem nenhuma razão aparente? Se for o caso, é hora de pedir uma explicação àqueles que são responsáveis por elas.

Aplique a regra de Pareto. Pareto diz, a *grosso modo*, que, em geral, oitenta por cento das receitas (ou despesas) são geradas por vinte por cento das fontes ou categorias. Visto que isto tende a ser o caso, é geralmente mais eficiente e eficaz concentrar-se nos vinte por cento das fontes de renda que estão gerando oitenta por cento dos seus fundos se você quiser aumentar mais a sua receita, ou cortar os vinte por cento das categorias custos que estão consumindo oitenta por cento do seu orçamento.

Outro indicador financeiro para analisar é o fluxo de caixa. O fluxo de caixa é suficiente para cobrir os gastos em andamento? Caso contrário, o que você pode fazer a respeito? Você pode diminuir as despesas adiando certos

custos ou acelerando aquelas fontes de renda que podem ter tal flexibilidade? Por exemplo, as taxas de alvará de funcionamento comercial podem ser cobradas mais cedo no ano?

Tão importante quanto o fluxo de caixa é o potencial para o superávit periódico ou em andamento. Se o seu governo local está gerando superávit de fluxo de caixa, você está investindo em fontes autorizadas? Investir fundos ociosos é uma fonte de renda fácil.

Após ter analisado os itens “mais caros” é hora de concentrar-se em algumas das fontes mais óbvias do entendimento financeiro. Há mudanças radicais na renda ou gastos acontecendo em categorias específicas? Por exemplo, o mercado de receita caiu drasticamente no último mês ou trimestre? Se for o caso, e se aparentemente não houver nenhuma razão aceitável para isso, descubra o porquê. O mesmo aplica-se para as despesas. Por exemplo, o custo do combustível aumentou inesperadamente nos últimos meses? Em caso afirmativo, descubra o porquê.

Talvez você queira analisar as fontes de renda e as categorias de despesas que não se encontram na demonstração financeira. Por exemplo, se nenhum fundo é alocado para a manutenção de ruas e esgoto pluvial, talvez você queira fazer algumas perguntas ao respeito a seu diretor de obras públicas. É melhor que isto seja feito durante o período orçamentário, mas tais perguntas são apropriadas em qualquer momento do ano em que você exerce sua competência de financiamento.

Exercício de reflexão

Não existe nenhuma pergunta embaraçosa, somente respostas embaraçosas.

Provérbio de Floradale

Agora é uma boa oportunidade para fazer algumas perguntas àquelas pessoas de quem você por muito tempo quis respostas, mas teve medo de perguntar. Estas perguntas dizem respeito ao orçamento do seu governo local, condições financeiras e, até, sobre aquelas demonstrações financeiras confusas. Não se sinta constrangido. Há possibilidade de que muitos de seus colegas eleitos tenham pensado nos mesmos tipos de pergunta.

Perguntas sobre o processo geral de orçamento:

.....

.....

.....

.....

.....

Perguntas sobre algumas fontes de renda ou despesas que você não compreenda.

.....
.....
.....
.....

Perguntas sobre aquelas demonstrações financeiras infernais:

.....
.....
.....
.....

Outras perguntas que me fazem perder o sono:

.....
.....
.....
.....

Você não se sente melhor? Agora, anote suas idéias sobre como você pode conseguir respostas para estas perguntas.

.....
.....
.....
.....

*Somente um pedaço de madeira
não mantém o fogo aceso.*

Provérbio Kikuyu, Quênia

Pensar e agir além do orçamento

Mesmo que o orçamento anual e todos os aspectos a ele relacionados que foram discutidos sejam suas funções e responsabilidades fiscais mais importantes e que mais consomem seu tempo, há muitos outros aspectos a considerar na sua competência de financiamento na qualidade de autoridade eleita. Para colocá-los em perspectiva, nós gostaríamos de compartilhar um mapa conceitual do território. Este mapa desenvolveu-se a partir de uma discussão animada de um grupo de especialistas financeiros em governo local de várias partes do mundo que UN-Habitat convocou para determinar o que seria incluído no conjunto complementar de materiais de treinamento para a administração financeira do governo local.

Pense em suas responsabilidades financeiras como sendo de *curto prazo* e *de longo alcance*. Suas responsabilidades de curto prazo estão englobadas no desenvolvimento e financiamento de um *orçamento operacional* anual.

Suas responsabilidades fiscais de longo alcance estão em sua maioria refletidas freqüentemente no desenvolvimento e financiamento do *orçamento de capital*. Orçamentos de capital incluem todos aqueles grandes compromissos multianuais que são passados de um corpo de eleitos a outro freqüentemente sem que tenham sido aprovados oficialmente. Em outras palavras, novos corpos de governo herdam o orçamento de capital dos seus predecessores. Em alguns países em que os autogovernos locais são um fenômeno recente, o orçamento de capital é um novo empreendimento.

Algumas competências financeiras da liderança eleita são mais estreitamente associadas ao *orçamento operacional*. Por exemplo, você deveria analisar algumas formas de maximizar a receita e conter os custos em relação ao orçamento operacional. Quando seu governo local é capaz de conter custos em uma área de sua operação, é como se este estivesse levantando rendas para financiar outra. Você deveria também fazer perguntas a seu pessoal administrativo sobre o desenvolvimento de medidas de desempenho. Estas perguntas irão lhe ajudar a determinar se certos custos operacionais estão apresentando o desempenho esperado. O *orçamento de investimento* em imobilizado está mais associado às competências tais como *gestão de dívidas* e *planejamento de longo alcance*.

Há três competências financeiras que ultrapassam ambos os processos orçamentários. São elas: *participação dos cidadãos*, *formulação de políticas* e *planejamento financeiro*. Adicionalmente a todas estas competências de financiamento, que você na qualidade de funcionário eleito precisa estar bem informado e, em muitos níveis, estar apto a aplicá-las, há algumas outras que você precisa certificar-se que façam parte do sistema de administração financeira do seu governo local. Estas competências são: *processo contábil que propicia uma gestão contínua e informação de supervisão*, *sistema de administração de caixa*, *um processo para a gestão de ativos fixos* como estruturas e terras, *procedimentos de procuração pública* e *capacidades de administração de concessão de verbas*.

Felizmente, autoridades eleitas não têm estar qualificadas para todas estas áreas. Entretanto, você precisa saber o suficiente sobre elas para fazer as perguntas adequadas a sua equipe administrativa. Por outro lado, se você é uma autoridade eleita em um governo local pequeno, você pode ter responsabilidades operacionais financeiras importantes. O grau de aprofundamento em áreas específicas da competência de financiamento dependerá, em parte, do tamanho do seu governo local, a profundidade do seu alto escalão de administração geral e financeira e outras variáveis.

Para ajudar você e seu alto escalão obter mais conhecimento e habilitação em relação a todas estas competências financeiras, UN-Habitat desenvolveu uma nova série de material de treinamento sobre a administração financeira de governo local (AFGL). Verifique seu sítio na Internet para mais detalhes. Enquanto isso, nós planejamos concluir esta discussão com uma análise de duas importantes responsabilidades de administração financeira que fazem parte da sua alçada enquanto autoridade eleita. Ambas podem estar inter-relacionadas com outras competências, sobretudo a *formulação de habilitação*.

Políticas financeiras

Políticas financeiras descrevem os princípios e metas que guiam suas práticas de administração financeira. Elas influenciam e guiam sua tomada de decisões sobre questões financeiras. Ajudam a você e sua equipe a desenvolver estratégias para alcançarem suas metas. Estabelecem também os padrões através dos quais você monitora o desempenho de seu governo local. Em outras palavras, políticas não são apenas boas; são cruciais não só para a elaboração e implementação do seu orçamento, mas também para quase tudo que seu governo realiza. Em um exercício de inventário de políticas financeiras desenvolvido para a série de treinamento AFGL de UN-Habit, há quase quarenta declarações de políticas diferentes para serem consideradas. Cobrem áreas como: operação e investimento de capital, contabilidade, auditoria, receitas, dívidas e reservas, gerenciamento de caixa, aquisições e gestão de risco.

Algumas políticas são um tanto quanto complicadas enquanto que outras são simples. Por exemplo, talvez você tenha uma política que diga que todos os *ativos fixos serão avaliados e inventariados anualmente*. Ou, uma que diga que *seu governo local será auditado anualmente por uma firma independente de contabilidade e auditoria pública, que emitirá um parecer oficial sobre as demonstrações financeiras anuais e relatórios de administração, detalhando as áreas que necessitam ser melhoradas*.

Políticas financeiras têm muitas funções e benefícios. Podem, entre outras coisas, estimular o planejamento financeiro, focar a atenção na sua condição financeira, ajudar no desenvolvimento de uma estabilidade financeira, ajudar você a obter mais consistência na sua tomada de decisões final, e fornecer a base para estabelecer e avaliar várias práticas financeiras.

Podem também fortalecer a credibilidade a confiança pública do seu governo local. Isso é especialmente importante, pois você trabalha com prováveis investidores ou colaboradores na prestação de serviços públicos. Políticas oferecem tanto orientação como diretrizes para suas iniciativas de tomada de decisões financeiras. Veja o capítulo da competência *Formulação de políticas* para mais informação sobre como desempenhar este papel.

Habilitar o envolvimento de terceiros

Há muitas maneiras de habilitar outras pessoas de sua comunidade para ajudarem a suportar os custos de programas de fornecimento, serviços, e mercadorias para os cidadãos de todas as idades de sua comunidade. Gostaríamos de explorar algumas opções que você ao alcance da mão. Algumas destas opções deveriam estar refletidas em seus orçamentos anuais se houver um componente monetário para o acordo, mesmo que outras opções não

exijam ações orçamentárias. Você percebeu que parte da sua competência *financeira* sobrepõe-se a sua competência de *capacitação*? Como dissemos antes, quando você começa a combinar naturalmente várias competências na sua mente e ações, você rapidamente passará de ser apenas uma autoridade eleita entre muitas a líder eleito. Mesmo que haja disponíveis muitas opções de capacitação financeira, a que parece vir à mente mais rapidamente é o uso criativo que os governos locais estão fazendo das parcerias, não somente parcerias público-privadas que recebem toda a publicidade, mas muitas outras variações sobre este tema. Este é o melhor lugar para iniciar esta parte da discussão.

Parcerias entre governos locais e uma ampla variedade de parceiros tem se tornado muito comum nos governos locais ao redor do mundo. Uma fonte de informação sobre estes empreendimentos colaborativos é o sítio de Internet das melhores práticas de UN-Habitat. Compilamos alguns exemplos interessantes desta fonte para demonstrar a diversidade desse recurso no melhor aproveitamento de seus fundos públicos.

- ❑ **O município de São Salvador, em El Salvador:** A prefeitura uniu forças com outros nove municípios, empresas privadas, organizações não-governamentais e comunitárias e uma universidade para desenvolver e implementar um programa integrado de gestão de resíduos sólidos. Engloba um gama de iniciativas de gestão de resíduos sólidos incluindo coleta domiciliar, limpezas de ruas, separação de resíduos, reciclagem, compostagem e operação do aterro sanitário. Entre os resultados tangíveis do programa podem-se citar um aumento de vinte por cento na coletas de assentamentos precários, uma redução de quarenta por cento do despejo clandestinos de lixo e a criação de cinco cooperativas e cinco micro-empresas.
- ❑ **A corporação do município de Patna, na Índia,** liderou uma iniciativa juntamente com os governos locais para estabelecer um programa de avaliação do imposto predial e territorial baseados em áreas. Isso não apenas resultou em procedimentos profissionais mais simples de avaliação gerenciada, mas também em aumentos das receitas e redução das taxas de imposto para os proprietários dos municípios que participaram. Criou-se uma situação na que todos saíram ganhando.
- ❑ **Em Ouagadougou, Burkina Faso,** o governo municipal delineou uma das parcerias de esforço mais criativa e incomum de que já ouvimos falar até agora. Com dez por cento ou mais de sua população de quase um milhão de habitantes envolvida em atividades do setor informal, a instalação de abrigos e negócios temporários criava enormes problemas de tráfego, saúde e segurança pública. Entre os desafios mais sérios estava a necessidade de fornecer garantias de segurança para os usuários das rodovias que eram impedidos de movimentar-se devido à ocupação ilegal das vias públicas. Trabalhando com negociantes do setor informal e outras partes interessadas, a prefeitura ofereceu aos negociantes títulos de posse da terra e estabilidade se eles construíssem lojas permanentes, organi-

zando esses terrenos-chave para as vias públicas. Isso resultou, em um primeiro momento, na construção de 365 lojas de rua modernas. A iniciativa ajudou não somente a aliviar vários problemas públicos sérios, mas também a vitalizar o setor informal.

- ❑ **A prefeitura de Palpala, na Argentina,** sofreu uma severa crise econômica quando a fábrica de aço estatal fechou no início da década de 90. O município formou uma série de parcerias com cooperativas privadas, escolas locais, uma ONG profissional e vários outros grupos comunitários a fim de promover o desenvolvimento de quase cem micro-empresas cooperativas para preencher o lacuna econômica. O município foi capaz de reverter uma situação econômica que já beirava o desastre, arregimentado seus recursos e fazendo um esforço conjunto.¹¹⁹
- ❑ **Na Índia,** criam-se florestas públicas de árvore em árvore graças a famílias e amigos que se aventuram a plantar uma em homenagem ao aniversário de alguém. Esta bonita tradição é conhecida como reflorestamento ou florestação social.
- ❑ No outro lado do mundo, em **Gettysburg, Pensilvânia,** e em muitas outras comunidades, estão sendo construídas moradias para famílias de baixa renda através de esforços conjuntos entre governo local, voluntários e uma ONG chamada de Habitat para a Humanidade. O uso de mutirões pode não ser muito charmoso, mas é tão eficiente quanto uma maneira de mobilizar capital humano para atingir metas públicas.

Os tipos de parcerias possíveis entre o governo local e outros setores da sociedade são virtualmente infinitos. Há parcerias individuais entre governos locais e empresas privadas, ONGs, organizações comunitárias, instituições educacionais, associações empresariais, outros governos locais e indivíduos. E há coalizões entre vários tipos de instituições que têm sido, e podem ser, formadas para atender um vasto leque de necessidades e problemas dos serviços públicos. Os governos locais freqüentemente lideram esses empreendimentos.

Podem alavancar o desenvolvimento econômico, por exemplo, oferecendo terrenos e melhorias de infra-estrutura para clientes industriais e comerciais potenciais. Podem oferecer abatimentos fiscais sobre impostos em retorno a oportunidades de trabalho para os cidadãos. Há infinitas possibilidades. Entretanto, nem todas as parcerias são bem sucedidas. Algumas falham completamente; outras se debatem e morrem devido a vários problemas.

Um empreendimento público-privado para construir projetos de infra-estrutura em Victoria, na Austrália, aparentemente falhou em conseguir o retorno financeiro que a prefeitura e o governo nacional tinham contemplado no andamento do projeto¹²⁰. Suspeitamos que você possa identificar muitos outros a partir de seu conhecimento e experiência.

119 Faszbein, Ariel e Pamela Lowden, *Working Together for a Change*, (Washington, Instituto de Desenvolvimento Econômico do Banco Mundial, 1999), Págs. 108-10.

120 A partir do artigo *The Age*, sítio web: www.theage.com.au 31 dezembro 2003 de Kenneth Davidson.

Antes que qualquer governo inicie uma parceria com outra organização governamental, empresas privadas, ONG, OBC (Organizações de Base Comunitária), associação profissional, instituição educacional, ou até com um indivíduo para realizar algo em cooperação, deveriam fazer as seguintes perguntas. E somente após conseguir respostas satisfatórias é que deveriam avançar para construir a relação.

1. O que ganham nosso governo e seus cidadãos para continuar com a parceria?
2. Igualmente importante, o que ganham caso se envolvam em nosso empreendimento?
3. Quais são as vantagens potenciais e as desvantagens da parceria - econômicas, políticas, sociais e ambientais a partir de todos os ângulos?
4. Quais são as potenciais conseqüências, em curto prazo e de longo alcance, positivas e negativas, da parceria proposta?
5. Qual é o pior cenário possível que pode estar envolvido nesta parceria? E, é claro, qual é o melhor?
6. Se há indícios de que esse empreendimento pode fracassar, como poderíamos nos desvencilhar causando o menor dano possível às partes envolvidas?

*Se você dormir com um cachorro,
acordará com pulgas.*

Provérbio grego

Exercício de reflexão

Faça uma pausa e pense sobre os tipos de parcerias nas quais seu governo está atualmente envolvido ou envolveu-se enquanto você exercia o papel de autoridade eleita. Faça anotações sem emitir julgamentos sobre seu sucesso, por enquanto.

.....
.....
.....
.....

Para cada uma destas parcerias, volte atrás e determine uma porcentagem para estabelecer o nível de sucesso que você acredita que obtiveram. Para as com setenta por cento ou mais, anote o que você acha que contribui para o seu sucesso.

.....
.....
.....
.....

Para aquelas com cinquenta por cento ou menos, registre por que você acredita que falharam.

.....
.....
.....
.....

Que lições você acha que pode tirar destas experiências que poderiam traçar diretrizes para seu corpo de governo e para o governo local na consideração de futuras parcerias?

.....
.....
.....
.....

Leve um economista para almoçar

Gostaríamos de encerrar esta discussão sobre como você pode estimular suas competências financeiras, sugerindo algumas teorias econômicas que muitos governos locais têm lançado mão para aumentar seus recursos fiscais. São elas: O efeito multiplicador e a elasticidade. O *efeito multiplicador* ocorre quando algo, que seu governo local realizou para influir em algum aspecto de seu sistema econômico, gera um efeito de estímulo em outro, freqüentemente inadvertidamente. Por exemplo, seu governo local constrói um grande reservatório com o objetivo de aumentar o suprimento de água e isto se transforma em uma amenidade de recreação valiosa, que também obtém concessões de financiamentos bem-vindas que ajudam a pagar a emissão de títulos necessária para financiar a obra. Ou, uma nova tecnologia permite seu governo local não só se desvencilhar do lixo gerado na sua cidade, mas também recuperar boa parte do custo através da reciclagem e compostagem.

A maior barreira para a obtenção do *efeito multiplicador* em muitos governos locais é a relutância em pensar e agir de uma nova perspectiva ou em vencer as barreiras míticas que atrapalham o caminho. Por exemplo, a maioria dos prédios escolares ficam ociosos aproximadamente 70% do tempo pois “foram construídos para dar apóio à educação da juventude!” Pare por alguns momentos e pense sobre como seu governo local poderia mobilizar seus recursos para aproveitar o efeito multiplicador. Anote agora para que você possa compartilhar suas idéias com seus colegas eleitos e o pessoal administrativo do governo local.

O que vem em seguida é uma maneira, acredito, de conseguir o efeito multiplicador na forma como gerenciamos o governo local:

.....
.....
.....
.....

Elasticidade é um daqueles termos econômicos que você raramente encontra em publicações governamentais. Em seu significado mais simplista, elasticidade refere-se ao grau de mudança de uma coisa em relação à outra. Ou, como uma coisa muda quando outra também muda. Os governos locais há muito tempo sabem que os impostos prediais e territoriais são relativamente inelásticos, enquanto que os impostos sobre a venda têm a tendência de serem muito elásticos quando a economia local está em recessão. Mas a elasticidade também faz parte dos esquemas de aplicação de capital do governo local.

Alguns investimentos em infra-estrutura podem gerar ganhos em curto e longo prazo se são bem planejados e executados. Por exemplo, geralmente os governos locais emitem títulos de longo prazo para realizar aplicações de capital baseadas no retorno que elas trarão para o governo local, tanto em receita direta quanto indireta. Se por um lado uma nova estação de tratamento de água pode gerar receita imediatamente através da comercialização da água, por outro lado, também pode estimular o desenvolvimento econômico, através de empresas de serviço ou empreendimentos comerciais que dependem de um fornecimento de água seguro e confiável.

Provavelmente, um dos recursos mais elásticos que homens e mulheres eleitos têm disponível é o recurso humano dentro da organização do governo local, da ampla comunidade e em seu próprio corpo de governo. O uso de autoridades civis, conselhos, comissões, ou como você escolha chamar estes mecanismos de conselho baseados em cidadãos, representam oportunidades para aumentar as políticas e a capacidades de administração do seu governo local. E, a maioria dos governos locais raramente tem um programa de desenvolvimento de carreira bem estruturado, que desafie a elasticidade do potencial de desempenho humano de seus funcionários. A criação de organizações comunitárias, que possam estender o alcance das iniciativas dos serviços sociais do seu governo local até os lares mais carentes, é a elasticidade em ação.

Elasticidade e efeito multiplicador são dois termos econômicos difíceis de serem encontrados nos textos da administração pública. Entretanto, tenha-os à mão quando você exercitar suas competências de liderança eleita na área financeira.

Pontos-chave

Suas responsabilidades financeiras são, provavelmente, as mais importantes e que as tomam mais seu tempo como uma autoridade eleita. Pode também ser as mais problemáticas devido a sua complexidade e potencial de mau uso.

- ❑ Abertura e transparência são os princípios mais importantes da boa governança, definem como você usa sua competência de financiamento.

- ❑ Entretanto, outros bons princípios de boa governança são também importantes e devem fazer parte das suas decisões financeiras na qualidade de autoridades eleitas.
- ❑ Quando homens e mulheres eleitos combinam suas competências financeiras com outras competências desta série, eles estão a caminho de tornarem-se líderes eleitos.
- ❑ O orçamento é a peça central das suas responsabilidades de tomada de decisões fiscal como uma autoridade eleita.
- ❑ Mesmo que haja maneiras diferentes de elaborar um orçamento para o governo local, todos estes procedimentos fracassariam no cumprimento das suas responsabilidades, como corpo de eleitos, se o público não for envolvido completamente no processo.
- ❑ O engajamento cívico na administração das finanças públicas locais é sinônimo de boa governança. Veja se isto acontece na sua comunidade.
- ❑ Mesmo que existam muitos modelos para fazer que o engajamento cívico faça parte do seu processo orçamentário, o melhor modelo é aquele que você cria trabalhando com seu alto escalão e as diversas comunidades.
- ❑ O planejamento e implementação das aplicações de capital locais são muito freqüentemente realizados sem considerar as necessidades e prioridades da comunidade.
- ❑ A manutenção de rotina e preventiva pode ser a maior lacuna na maioria dos orçamentos dos governos locais.
- ❑ Receita, despesas e outros indicadores financeiros lhe dirão se seu governo local está numa situação boa ou ruim a qualquer momento.
- ❑ Aprender como ler demonstrações financeiras é uma importante competência de financiamento da liderança eleita.
- ❑ Uma maneira útil de analisar suas responsabilidades financeiras gerais, enquanto autoridade eleita, é a partir das perspectivas de curto prazo e de longo alcance. Adicione as competências multidisciplinares de engajamento cívico, formulação de políticas e planejamento financeiro, e você terá uma visão mais abrangente sobre o que é sua função financeira como liderança eleita.
- ❑ O engajamento cívico na realização de um orçamento público envolve também suas competências de capacitação.
- ❑ Não se esqueça dos potenciais benefícios fiscal e humanos resultantes da elasticidade e do efeito multiplicador.
- ❑ Desenvolver suas competências financeiras enquanto autoridade eleita é um processo que nunca termina. Isto é um indício de quanto há para aprender.

Há um ditado entre os índios americanos da comunidade Lumbee que diz que *Conhecimento é do passado; e a sabedoria é do futuro*. A liderança eleita, quando estiver aplicando suas competências, requer ambos.

Capítulo 11: Competência de Supervisão

*A não ser que seja transformada em conduta,
a convicção não é válida.*

Thomas Carlyle,
ensaísta escocês do século XIX.

Introdução

A competência da supervisão engloba um vasto leque de questões, problemas, opções e estratégias possíveis. Mesmo que talvez não sejam seu papel e responsabilidade favoritos da liderança eleita, estão entre os mais importantes, especialmente se você os leva a sério. Parece um desafio que talvez você queira enfrentar. Antes que você deixe esta discussão, gostaríamos de colocar a competência de supervisão em perspectiva. Suas responsabilidades de supervisão abrangem uma ampla gama, desde rápidas auditorias anuais das finanças do seu governo local até problemas sobre corrupção entre as posições governamentais iguais a sua e na instituição que você representa em nome dos cidadãos. O processo orçamentário é, obviamente, sua maior oportunidade para aplicar seu conhecimento e técnicas de supervisão. Visto que nós lidamos com esta grande responsabilidade de supervisão no capítulo anterior, esta não vai ser o foco desta discussão. Entretanto, mantenha-a em mente conforme discutimos as várias outras formas de realizar um trabalho como supervisor de forma competente e atenta.

Parafraseando um químico húngaro do século XIX, “Supervisionar é ver o que todos estão vendo e pensar sobre o que ninguém pensou”.

Entre os pólos extremos das auditorias sobre corrupção e conformidade, há muitos outros tipos de auditorias que também gostaríamos de discutir. Incluem coisas como auditorias de gestão e desempenho na organização do governo local, oportunidades de supervisão das políticas, a necessidade de analisar relações contratuais e transações externas, e como estas responsabilidades e competências de supervisão estão relacionadas aos princípios da boa governança e outras competências da liderança eleita. O que parece ser visto como um papel e responsabilidade menores de uma autoridade eleita podem, na verdade, ser extremamente relevante, dependendo do grau de má administração das atividades do seu governo local.

Adicionalmente, o papel dos governos locais, ao redor do mundo, tem mudado nos últimos anos e estas mudanças tornam os papéis e responsabilidades de supervisão das autoridades eleitas mais importantes e desafiadores. O enfoque nos princípios de boa governança definiu alguns desafios novos de supervisão para os governos locais. Por exemplo, questões de inclusividade e equidade para muitos governos locais estão redefinindo a forma como avalia

seu desempenho. E as responsabilidades sobre a redução da pobreza e o desenvolvimento sustentável vão muito além das noções tradicionais de relatórios financeiros precisos como uma variável de definição para a supervisão.

Discutiremos estes novos desafios um pouco mais tarde, mas no momento gostaríamos de retornar a uma questão que é o ponto central da sua responsabilidade de supervisão. Corrupção!

Um dos livros mais importantes publicado sobre governos locais recentemente é *Corrupt Cities, a Practical Guide to Cure and Prevention*.¹²¹ Este livro é importante porque define os mecanismos que propiciam um ambiente fértil para a corrupção nos governos locais, e descrevem maneiras práticas e golpes duros para atacar este monstro que reside em muitos governos locais ao redor do mundo. Esboçaremos, especificamente, as idéias inspiradoras e os conselhos dos autores de *Corrupt Cities* para lidarmos com este aspecto das responsabilidades de supervisão e para mostrarmos como este se encaixa no seu conjunto de ferramentas das competências de supervisão. Antes de analisarmos o desafio potencial de corrupção como uma responsabilidade de supervisão, gostaríamos de lhe oferecer uma oportunidade para refletir um pouco sobre as responsabilidades de supervisão. Posteriormente, analisaremos como suas *competências de supervisão* estão relacionadas aos princípios da boa governança.

Exercício de reflexão

Quando você pensa a respeito das funções e responsabilidades de supervisão do seu corpo de governo, o que lhe vem à mente imediatamente?

.....
.....
.....
.....

Qual é o problema enfrentado pelo seu governo local atualmente, que você pensa que é mais importante e que se enquadra na categoria das responsabilidades de supervisão do seu corpo de governo?

.....
.....
.....
.....

O que você acha que você ou seus colegas eleitos deveriam fazer, se fosse o caso, para lidar com o problema?

.....
.....
.....
.....

121 Klitgaard, Robert e Ronald Maclean-Abaroa and H. Lindsey Parris, *Corrupt Cities: a Practical Guide to Cure and Prevention*, (Oakland, CA. Institute for Contemporary Studies, 2000).

Supervisão e boa governança

Os cidadãos das suas diversas comunidades são aliados importantes para ajudá-lo e ajudar seus colegas eleitos a realizar suas responsabilidades de supervisão. E há muitas maneiras de envolver os cidadãos na supervisão do desempenho e conduta do seu governo local. Elas incluem diferentes tipos de pesquisa de opinião, grupos de reflexão, centro de ação dos cidadãos localizados no interior da prefeitura, conselhos de bairro, programas educacionais nas escolas e centros comunitários sobre a necessidade de uma supervisão vigilante do desempenho público e do envolvimento das organizações dos setores privados e das ONGs. Em Bangalore, Índia, uma das questões sobre ONGs que mais se destacava era um “cartão de registro” do desempenho do governo municipal segundo a avaliação dos cidadãos. Nas pesquisas de opinião, eles faziam perguntas como, “Com que frequência você precisa dar gorjetas para receber um serviço municipal?” Os resultados não foram promissores, mas causaram impacto nas autoridades oficiais e em suas capacidades de fortalecer suas iniciativas de supervisão.¹²² Mesmo que o princípio de *engajamento cívico* da boa governança seja talvez seu aliado de supervisão mais importante, *transparência, responsabilidade, e o Estado de direito* deveriam ser centrais nas suas competências de supervisão. Eles são os padrões que frequentemente associamos à supervisão da maioria das instituições públicas.

Ainda que muitos corpos de governo somente encarem seu papel de supervisão a partir da perspectiva de uma auditoria financeira anual, há muito outros aspectos relacionados a esta responsabilidade eleita. Supervisão também significa o controle de como os serviços estão sendo planejados e prestados a todas as pessoas, jovens e idosos no seio do seu domínio eleitoral. Desta forma, relaciona-se aos princípios de equidade, inclusividade, eficiência e subsidiariedade da boa governança. Quando a corrupção torna-se um hábito na prestação dos serviços públicos, são os pobres da sua comunidade que são mais atingidos. Afinal, eles não podem pagar nem pelas taxas legítimas dos serviços básicos. Adicione gorjetas e outras taxas por debaixo do pano, e os pobres ficam efetivamente impossibilitados de receber muitos dos serviços públicos.

Os princípios de *eficiência* e *eficácia* da boa governança são geralmente definidos pela satisfação dos cidadãos em relação ao desempenho de seus governos locais na prestação de serviços públicos básicos. Como resultado, você e seus colegas eleitos, e sua equipe de gestão precisam envolver os cidadãos nestes aspectos de suas responsabilidades de supervisão. Entretanto, estes dois princípios podem ser encarados de maneira diferente por algumas pessoas se a corrupção se infiltrou no processo.

Um dos autores estava entrevistando comerciantes em um país em desenvolvimento para determinar o que a cidade poderia fazer para melhorar seu panorama de negócios. Quando foram perguntados se a corrupção era um problema para conseguir licenças para exportação, um comerciante dis-

122 Paul, Samuel, “Evaluating Public Services: A Case Study on Bangalore, India,” *New Directions for Evaluation*, American Evaluation Association, n.º. 67, Fall, 1995.

se: “ Você precisa entender que há uma diferença entre *corrupção* e *gorjeta*.” Ele explicou que dar gorjeta não era pagar um inspetor para fazer algo que este não deveria, mas recompensá-lo por fazer o que ele deveria fazer de qualquer forma, porém mais rapidamente. A partir desta perspectiva ele estava pagando um pouco mais por um serviço mais eficiente.

Segundo a perspectiva da supervisão, trata-se de corrupção, ou deveria ser. Tento isto em mente, é um bom momento para analisarmos as questões de corrupção na medida em que se relacionam com as responsabilidades de supervisão, e as competências que o ajudarão a realizá-las.

Supervisão e o desafio da corrupção

A corrupção do governo quase sempre começa entre seus líderes.

**O Espírito das Leis, Montesquieu,
político e filósofo francês, século XVIII (1748)**

Os autores de *Corrupt Cities* começam seu livro dizendo, *Corrupção é um problema universal, porém os governos locais ao redor do mundo parecem especialmente vulneráveis.*¹²³ Não é exatamente um pronunciamento novo sobre a vulnerabilidade dos governos locais à corrupção. Sallust, o político e historiador romano, referiu-se a Roma como “uma cidade venal pronta para ser destruída se um comprador fosse encontrado.” E isso foi fato ocorreu no século I A. C. ! O que torna a corrupção uma questão tão problemática atualmente nos governos locais não é a novidade da “coceirinha da mão da avareza” como William Shakespeare a ela se referiu na peça Júlio César em 1599, mas é a crescente atenção que a corrupção pública está tendo em nível mundial, devido a seus enormes custos sociais, econômicos, políticos e ambientais para as instituições governamentais locais e comunidades locais. Como gosta de afirmar Peter Eigen, presidente da organização Transparência Internacional “a corrupção está na agenda mundial.”

Transparência Internacional define corrupção como “o mau uso dos poderes confiados em prol de benefícios pessoais.”¹²⁴ Quando a corrupção se torna sistêmica nas instituições, destrói estas instituições sejam elas corporações privadas, empresas não governamentais, ou corpos públicos como, por exemplo, governos locais. Corrupção sistêmica, ou institucionalizada, como às vezes é denominada, quando não for verificada, infiltrará em cada nível da organização e em suas áreas de atuação. Cada decisão e ato têm seu preço. Os autores depararam-se com situações em que as autoridades eleitas

123 Klitgaard, Robert e Ronald Maclean-Abaroa e H. Lindsey Parris, *Corrupt Cities: a Practical Guide to Cure and Prevention*, (Oakland, CA, Institute for Contemporary Studies, 2000). p 1.

124 Pope, Jeremy, *Confronting Corruption: the Elements of a National Integrity System*, (Berlim, Alemanha, Transparency International, 2000), Pág.2.

tinham que subornar os administradores do seu próprio governo local para conseguir realizar o que deveria ser realizado para “seus” eleitores.

Quando a corrupção alcança esta condição, é fatal; e esta é, infelizmente, a situação em muitas cidades ao redor do mundo. A corrupção sistêmica gera custos econômicos corrompendo incentivos, custos políticos prejudicando instituições e custos sociais redistribuindo riqueza e poder para os que não merecem. O desenvolvimento econômico e político são danificados quando a corrupção prejudica os direitos de propriedade, o estado de direito, e incentivos para investir.¹²⁵

Para muitos governos locais ao redor do mundo, corrupção não é algo que gostem de discutir ou de incorporar em sua agenda sobre supervisão. Infelizmente, a maioria das autoridades eleitas tem milhares de desculpas sobre o motivo pelo qual corrupção NÃO é um problema de supervisão que mereça sua atenção. Vamos ver se podemos fazer um sumário de algumas desculpas mais populares.

- A corrupção está em todo lugar.
- A corrupção sempre existiu.
- É como um pecado, faz parte da natureza humana.
- Infelizmente não podemos fazer nada a respeito.
- O conceito de corrupção é muito vago.
- É determinado culturalmente.
- Exigiria uma mudança completa de atitudes e valores na organização e na comunidade, e quem tem tempo para fazer isto?
- Não é realmente tão ruim, então, por que se preocupar?
- Além disso, expor a corrupção prejudicará muitas pessoas inocentes.¹²⁶

Agora que tiramos estas desculpas do nosso caminho, vamos analisar como você pode lutar contra a corrupção no seu governo local se, é claro, tal fato se tornar um problema algum dia.

*Quem quer manter seu jardim organizado
não reserva uma área para ervas daninhas.*

Dag Hammarskjold,
sueco, secretário geral da ONU:
(1953-61) século XX

¹²⁵ Klitgaard, e outros, Pág. 4.

¹²⁶ Nossas desculpas para os autores de *Corrupt Cities* por “corromper” sua ladainha de desculpas sobre a razão pela qual líderes não lutam contra a corrupção.

$$C = M + A - R$$

Há alguns anos, Dipak Gyawali em um estudo não publicado sobre a desonestidade estrutural criou a fórmula $C=M+A-R$ para definir corrupção. Os autores de *Corrupt Cities* a usam não somente para definir o termo, mas também para descrever as várias formas de lutar contra corrupção. Segundo Gyawali, corrupção (C) é igual a monopólio de poder (M) mais arbítrio das autoridades (A) menos responsabilidade (R). Usando o cenário de “dar caixinha” do comerciante e do inspetor mencionados anteriormente, vamos ver se a fórmula pode ser aplicada. O inspetor nesta situação tem o monopólio do poder sobre o serviço municipal de licença para exportação e o arbítrio para decidir se o comerciante recebe ou não a licença. Visto que o inspetor não foi *responsabilizado* pelo seu supervisor e o comerciante estava disposto a pagar pelo suborno para conseguir que suas frutas fossem embarcadas para Europa naquela mesma noite, corrupção ocorreu.

Segundo a perspectiva dos supervisores, trata-se de corrupção, ou deveria ser. Com um pouco de coragem, determinação, e gestão assertiva, o governo local poderia reduzir os poderes monopolistas dos inspetores, limitando e esclarecendo seu arbítrio na emissão de licenças, e aumentando a responsabilidade do seu supervisor. É claro, a transparência do comerciante expõe este inspetor poderia ter ajudado se o sistema também não fosse corrupto. Este é um caso exemplar da participação do cidadão no processo de corrupção. Há momentos em que a participação do cidadão causa confusão! Os autores de *Corrupt Cities* apontam:

Corrupção é um crime calculado e não passional. As pessoas tendem a se engajar na corrupção quando os riscos são baixos, as penalidades amenas, e os ganhos excelentes. Os ganhos serão maiores conforme o monopólio do poder aumenta. Propinas são o que determinam os cálculos da corrupção e as potências autoridades e cidadãos corruptos. Mude as informações e incentivos e você muda a corrupção..¹²⁷

Eles também expõem o que denominam um mecanismo para estimular a criatividade e capacidades analíticas daqueles interessados em controlar a corrupção. Desnudando um pouco a retórica floreada e reorganizando alguns passos em sua estrutura, nós sugerimos uma estratégia para ser considerada por você, quando estiver moldando suas competências de supervisão para lutar contra corrupção.

¹²⁷ Klitgaard, e outros, Pág. 4 27.

A aplicação de M+A-R

Se possível, recrutar um grupo relevante de outras pessoas interessadas. Ao primeiro sinal de corrupção ou ao primeiro sinal que haja um desejo de lidar com a corrupção no seu governo local, identifique as outras pessoas interessadas e recrute-as para seu campo de combate à corrupção. Mantenha em mente que você precisará de toda a ajuda que puder para formar uma coalizão de parceiros que desejem investigar este crescimento cancerígeno em seu sistema governamental.

Em seguida, reúna quanta informação puder. Onde está a corrupção observada? É muito ruim? Quem está envolvido? Quais são as conseqüências adversas para o governo local e a comunidade? O ex-prefeito Ronald MacLean-Abaroa de La Paz, Bolívia, realizou uma das mais bem sucedidas iniciativas para lutar contra a corrupção em sua prefeitura, em 1980. Ele descobriu entre outras coisas que os funcionários da prefeitura estavam interessados na fase de diagnóstico, contanto que o enfoque estivesse na tentativa de identificar no sistema o que levava à corrupção, em vez de apontar aqueles que estavam envolvidos na perpetuação da corrupção.

Concentre-se nos fatores A e R da fórmula de corrupção. Há setores na organização em que o monopólio de poder existe e que pode ser explorado tanto pelo cliente como por quem tem o poder? Há situações em que o poder de livre arbítrio concedido aos indivíduos e aos setores possa ser explorado? Se estas condições existem, elimine-as ou minimize-as. Muitos anos atrás, o departamento de administração dos impostos alfandegários em um país do sul da Ásia, reformou o espaço físico onde estavam tratando das licenças alfandegárias para que os comerciantes e outros não pudessem ter acesso direto aos funcionários que estavam lidando com as licenças. Quando os comerciantes entregavam os papéis no balcão para serem analisados, eles entregavam uma senha. Como resultado, eles não tinham idéia de quem estaria tratando de seus documentos. Estas mudanças e outras resultaram em um aumento fenomenal na receita dos impostos. O monopólio de poder e arbítrio dos funcionários tinham sido removidos.

Conseqüentemente, a responsabilidade aumentou drasticamente. Os recibos de impostos aumentaram em quase vinte e cinco milhões de dólares durante os primeiros três meses da operação sob o novo sistema. Em uma reunião de empresários que eram clientes do departamento de impostos, eles confidenciaram que o sistema estava não só economizando seu tempo como também dinheiro, em vez do enorme aumento na receita das taxas alfandegárias que eram forçados a pagar. Corrupção pode ser cara.

Algumas das funções mais corruptíveis dentro do governo local são estas:

- conceder permissões e licenças,
- alocar recursos escassos como subsídios para moradia,
- impor multas e outras penalidades obrigatórias,
- adquirir mercadorias e serviços para a organização,
- realizar zoneamento e outras decisões que resultem em recompensas monetárias para aqueles que estão requisitando as decisões.

- ❑ conceder contratos de construção que são seguidos por um fluxo constante de adendos para recompensar politicamente firmas conectadas, e
- ❑ utilizar instalações e serviços públicos para benefício pessoal.

Trabalhe para analisar quem são os desonestos e penalizá-los. Penalidades podem variar dependendo da severidade da transgressão. Às vezes, compaixão é garantida. Acabar com as tentações de corrupção pode frequentemente resolver casos isolados. No exemplo dos impostos alfandegários a pouco citado, o diretor fez uma mudança completa no quadro de funcionários daquele departamento um dia antes do novo sistema entrar em vigor. Ele percebeu que não poderia demitir tantos funcionários corruptos, mas ele poderia minimizar a exposição destes à tentação.

Por outro lado, é frequentemente necessário quebrar o ciclo de corrupção avaliando casos e autoridades em destaque. Em um esforço bem sucedido para acabar com a corrupção na prefeitura de Hong Kong, muitos anos atrás, eles identificaram, primeiramente, que era o “figurão”. Aumentar a autoridade de supervisão para disciplinar subordinados e lhes dar apoio. Usar uma variedade de penalidades para comportamentos corruptos, tais como transferências, publicidade, perda de posição e benefícios profissionais. Quando estes tipos de alerta falham, a demissão é sempre apropriada.

Recompense bom desempenho e comportamento. Frequentemente corrupção é estimulada devido aos baixos salários e outros fatores que estão ao alcance dos corpos de governo e administração governamental. Pague salários competitivos, recompense ações específicas que reduzam corrupção, embace as promoções e outros incentivos no desempenho, e envolva os funcionários na tomada de decisões que ajudará a diminuir as oportunidades de corrupção. Contabilize os números relacionados à corrupção e você descobrirá que eliminar a corrupção pode reduzir em muito os custos. A operação alfandegária, citada anteriormente, aumentou a receita em quase cem milhões de dólares no primeiro ano da nova operação.

Melhore os sistemas de informações de supervisão e gestão. Os sistemas de auditoria precisam ir além dos relatórios financeiros tradicionais e lidar com o desempenho, sistemas de gestão e análises políticas de forma geral. Realizar o que alguns chamam de avaliação de vulnerabilidade, que analisa as áreas onde os governos locais são mais vulneráveis a uma potencial corrupção, isto é, licenças e permissão de serviços, concessão de contratos, execução de leis, e aquisições.

Duas notas admonitórias. Discutimos sobre o ataque contra a corrupção que envolve não somente o corpo de governo, mas também o conselho executivo e outros na organização do governo local. Quando enfrentamos corrupção e o desejo de vencer suas tendências insidiosas na instituição pública, o corpo de governo precisa fornecer liderança e um suporte constante para sua equipe de gestão e alto escalão. Infelizmente, é fácil ultrapassar os limites das políticas administrativas que definem os papéis e responsabilidades entre as autoridades eleitas e a equipe de gestão que estão lidando com a corrupção. Trabalhando juntamente com a equipe e mantendo claros os papéis, é possível criar procedimentos e sistemas de supervisão, que não somente honrem

os papéis e responsabilidades individuais, mas também estimulem o espírito de cooperação nas situações de supervisão.

A segunda nota admonitória é lembrá-lo que corrupção tem uma tendência de retornar quando a vigilância está enfraquecida. Como lamentam os autores de *Corrupt Cities*, La Paz e outras cidades têm dificuldade de manter a base que obtiveram contra as forças da corrupção.

Por bem ou por mal, as cidades de muitos países são as formas mais acessíveis para afirmar poder e riquezas. Nas mãos de oportunistas inescrupulosos ou idealistas incapazes de administrar, os governos municipais podem facilmente tornar-se alvo de tiranias mesquinhas ou corrupção sistêmica, ou de ambos. As ameaças são endêmicas.¹²⁸

Códigos de conduta

Organizações que são sérias em relação à luta contra a corrupção em sua estrutura poderiam considerar o desenvolvimento e a adoção de um código de conduta ou um código de ética. A maneira como o denominamos não importa. *Ética* são afirmações de valores e princípios que definem o propósito da sua organização. *Conduta* descreve um comportamento esperado. Códigos abrangem tipicamente todos os indivíduos que estão associados à organização sendo eleitos, nomeados ou contratados. São somente eficazes se aqueles a quem se destinam, continuam acreditando em seu valor. Seguem algumas diretrizes gerais para seu desenvolvimento.

Como o professor Alipio Casall, da Universidade de São Paulo, Brasil, lembra-nos, “O processo de produção de um código de ética deve envolver, intencionalmente, todos os membros de um grupo ou organização que este incluirá ou representará.” Em outras palavras, o corpo de governo não deveria realizar um código de ética ou conduta sem o envolvimento daqueles que viverão sob seu mandato. Este engajamento amplo, com a equipe e o alto escalão, como também com aqueles homens e mulheres que trabalham nos conselhos e comitês indicados, realiza no mínimo duas metas. Aumenta a percepção e sensibilidade daqueles que estarão sujeitos a sua execução. Adicionalmente, aqueles que ajudam na sua criação terão um compromisso maior em seguir este código. Pelo menos, esta é a teoria.

Você não tem que adotar alguns códigos do governo local somente porque parecem importantes ou porque você não quer se incomodar em realizar seu próprio código. Ambos são reconhecimentos de que o esforço de adotar tal código não é válido. Em outras palavras, desenvolva estes princípios a partir da sua própria experiência e convicções. A linguagem não precisa ser sofisticada. Ela só precisa ser clara a respeito do que é esperado de todos em termos de normas éticas e comportamento. Como nos lembra a romancista inglesa

¹²⁸ Klitgaard, e outros, Pág. 4

George Eliot, “Nenhum grande feito é realizado por aqueles que hesitam e clamam por certeza.”

Os princípios de boa governança que discutimos em cada capítulo deveriam certamente ser discutidos no seu código de todas as maneiras possíveis. Visto que *integridade* é a antítese de corrupção, serve também como um bom guia para seus esforços. A Organização de Desenvolvimento e Cooperação Econômico (OECD) em *Ethics Report* declara que a integridade está refletida nas seguintes normas operacionais dos governos locais.

- ❑ O comportamento dos servidores públicos está de acordo com os objetivos públicos da organização em que trabalham.
- ❑ As operações de serviços públicos diários são confiáveis.
- ❑ Homens e mulheres recebem tratamento imparcial fundamentado em legalidade justiça.
- ❑ Recursos públicos são usados de maneira eficaz, eficiente e adequada.
- ❑ Os procedimentos de tomada de decisões são transparentes ao público e as medidas são apropriadas para permitir o controle público e correção.¹²⁹

Ajudar sua organização desenvolver e executar um código de ética ou conduta é definitivamente parte das suas competências e responsabilidades de supervisão.

Antes que você deixe este aspecto das competências de *supervisão*, insistimos que você leia *Corrupt Cities*. O livro está disponível diretamente da editora, o Instituto para Estudos Contemporâneos do Instituto do Banco Mundial. Seus respectivos sítios web são: www.icspress.com and www.worldbank.org/wbi. Transparência Internacional (TI), OECD, e UN-Habitat são também boas fontes de materiais de ajuda sobre corrupção nos governos locais. UN-Habitat tem disponível um guia de recurso sobre Códigos Profissionais de Ética de Desenvolvimento e Gestão, que fornece pistas importantes sobre como desempenhar esta parte das suas responsabilidades de supervisão. UN-Habitat e TI uniram-se para produzir Ferramentas para dar Suporte à Transparência na Governança Local. OECD tem numerosas publicações úteis tais como Princípios para a Gestão de Ética no Serviço Público. Seus respectivos sítios são: www.transparency.org; www.oecd.org, e www.unhabitat.org. Verifique esses sítios freqüentemente, visto que novas publicações estão constantemente aparecendo *on-line* para ajudar autoridades públicas a administrarem melhor estes desafios difíceis.

Exercício de reflexão

Obviamente, corrupção está entre os desafios mais difíceis que as autoridades do governo local enfrentam. Provavelmente, a primeira ação que você deve realizar, se houver corrupção em seu sistema de governo, e nada tenha sido feito para a respeito, é confrontar sua recusa em aceitar que o problema

¹²⁹ Public Management Committee, Organisation for Co-operation and Development, *Informe Ethics*, (Paris: OECD, 2000), Pág.6.

existe. Ou se corrupção não é um problema agora, o que você faria se ela mostrasse sua cabeça horrenda em sua organização? Anote seus pensamentos sobre o que você pode fazer nestas circunstâncias.

.....
.....
.....
.....

Não há necessidade de temer o vento se o seu monte de feno está bem amarrado.

Provérbio Irlandês

A outra extremidade do espectro da *supervisão*

A partir da perspectiva do uso das suas competências de supervisão, auditorias financeiras e de conformidade estão provavelmente em pólos extremos na luta contra a corrupção. Estas são as auditorias mais freqüentemente requisitadas por lei. Mesmo que haja outros tipos de auditoria que você deveria considerar, vamos analisar as obrigatórias. Durante o Encontro do Grupo de Especialistas que foi realizado em Nairobi por UN-Habitat, para ajudar a esboçar os termos de referência para esta nova série de materiais de treinamento para as lideranças eleitas, uma referência foi feita em relação a vários tipos de comitês de supervisão eleita, isto é, comitês tutelares, comitês permanentes, comitês financeiros, comitês de supervisão, comitês de contas públicas e outros mais.

Levantamos esta questão porque o papel e responsabilidades de supervisão do corpo de eleitos do governo local e de seus mecanismos governamentais, que têm estas responsabilidades essenciais, são freqüentemente denominados de diversas formas e existem de maneiras diferentes. Podem ser obrigatórias no alto escalão do governo; podem ser controladas internamente; podem exigir a assistência de profissionais externos; pode haver um comitê eleito separado que desempenhe estas responsabilidades, etc. Devido a estas variações podemos apenas falar de forma geral e aconselhá-lo a colocar esta discussão sob a perspectiva da responsabilidade do seu governo local em realizar uma auditoria de qualquer maneira que esta venha a ser estabelecida. Apesar desta renúncia, acreditamos que haja algumas coisas sobre este aspecto das suas responsabilidades de supervisão que possam requerer competências adicionais.

A auditoria financeira e de conformidade

Esta é a única auditoria que é provavelmente obrigatória. Mesmo que o corpo de eleitos do seu governo local possa ter um comitê permanente, que tenha a responsabilidade de controlar se esta auditoria está sendo conduzida periodicamente, os auditores devem ser independentes do governo local. Eles podem ter um interesse direto ou indireto nas questões financeiras do governo local ou de suas autoridades eleitas ou indicadas. Estes critérios tornam-se um pouco difíceis de serem cumpridos em um governo local pequeno e afastado, onde a especialização financeira é escassa e todos se relacionam de alguma maneira.

Os objetivos da auditoria financeira e de conformidade são para determinar se:

- ❑ as transações financeiras da organização estão sendo realizadas de acordo com os padrões aceitos de forma geral;
- ❑ estas transações estão de acordo com os estatutos adequados da organização que está sendo auditada e dos outros órgãos públicos que possam ter contribuído para a condição financeira da organização através de mecanismos como concessões e empréstimos; e
- ❑ os relatórios financeiros do governo local têm sido apresentados de forma apropriada e precisa.

Idealmente, estas auditorias deveriam comentar as declarações financeiras usadas pelo governo local. Por exemplo, há um sistema de controle interno adequado para determinar a credibilidade dos dados de contabilidade? Há um processo adequado para administrar as transações monetárias? A auditoria financeira e de conformidade está essencialmente associada aos princípios de *responsabilidade, abertura e transparência* da boa governança.

GASB 34: In 1999, o Government Accounting Standards Board (GASB) dos Estados Unidos publicou uma declaração que causou uma sensação inicial de medo nas autoridades estaduais e dos governos locais em nível nacional. Mencionamos o GASB 34 porque muitas autoridades dos governos locais em outros países já ouviram falar, e porque o GASB 34 estabeleceu novos padrões de relatórios financeiros que podem ser do interesse de muito de vocês.

Quando foi pronunciado, o GASB 34 representou uma mudança dramática na maneira como se exigia que os governos locais apresentassem seus relatórios financeiros para os cidadãos, especialmente informações envolvendo bens de capital. Baseado em princípios de transparência e responsabilidade, exige-se agora que os governos locais relatem as condições gerais da situação do governo, e não somente dos fundos individuais, que normalmente passam por auditorias financeiras anuais. Devem fornecer informações completas sobre os custos de prestação de serviços para os cidadãos; informações sobre os bens de infra-estrutura, tais como prédio, pontes e empresas de serviço público; e uma análise do desempenho financeiro.

Mesmo que GASB, na qualidade de uma organização privada sem fins lucrativos, não tenha poderes reguladores ou de execução para fazer com que o

governo siga estes padrões, ignorá-los poderia afetar seriamente sua capacidade de levantar fundos através da emissão de títulos e concessões das agências estaduais e federais do governo. GASB 34 aumentou claramente as barreiras em relação aos padrões dos relatórios financeiros os quais, por sua vez, afetaram as responsabilidades de supervisão do governo local.

Para aqueles interessados em aprender mais sobre GASB 34, sugerimos que você contate o sítio de Government Finance Officers Association em Internet: www.gfoa.org

Eficácia e eficiência: A base para as auditorias e muito mais

*O rio não é somente feito de água,
mas também de ribanceiras.*

Gandhi, líder nacionalista indiano do século XX

Os princípios de boa governança, como descreveu A Comissão Econômica e Social para Ásia e o Pacífico das Nações Unidas, incluem *eficiência e eficácia*.

Boa governança significa que os processos e instituições produzem resultados que satisfazem as necessidades da sociedade ao mesmo tempo em que fazem um uso mais eficiente dos recursos e promovem sustentabilidade.¹³⁰

Estes dois princípios da boa governança podem também ser auditados, o que significa entre outras coisas que eles deveriam fazer parte do seu conjunto de ferramentas da competência de supervisão. Contrariamente à auditoria financeira e de conformidade, eles podem não ser obrigatórios por lei, mas são importantes e necessitam de sua atenção. Baseado na metáfora de Gandhi, *eficiência e eficácia* são como as “ribanceiras” do rio financeiro. Mesmo que iremos descrever em termos mais precisos o que as auditorias de eficiência e a eficácia envolvem, estes dois termos merecem uma discussão.

Peter Drucker define eficácia como a realização do que é certo e eficiência como a realização de algo da maneira certa.¹³¹ De forma mais simples, eficácia é a responsabilidade essencial dos líderes eleitos, enquanto que eficiência é o papel essencial das autoridades e alto escalão do governo local. O problema com esta simples dicotomia é o fato de que seu corpo de governo também precisa analisar como realiza “algo da maneira certa” e a equipe de gestão precisa preocupar-se se está realizando o que deveria realizar, como também se está realizando tudo o que deveria da maneira certa. Peter Drucker também

130 What is Good Governance? Comissão Econômica e Social para Ásia e Pacífico das Nações Unidas, www.unescap.org/huset/gg/governance.htm.

131 Drucker, Peter, *Management: Tasks, Responsibilities, Practices* (Nova Iorque, Harper and Row, 1974), Pág.45.

nos lembra que não há nada tão inútil como a realização, de maneira eficiente, do que não precisava nunca ter sido realizado.

Determinando se você está realizando o que é certo como corpo de eleitos, você precisa analisar periodicamente todos os programas e serviços do governo local sob duas perspectivas:

- Este serviço ou programa específico ainda é necessário para os nossos cidadãos?
- Se ainda é necessário, a prefeitura deveria ser o prestar este serviço ou alguém mais deveria prestar este serviço ou programa?

Poderia se afirmar que esta última pergunta está relacionada com a idéia de “realização de algo da maneira correta”. Mesmo que o seu alto escalão possa ajudá-lo pesquisando os prós e os contras da realização ou não da terceirização de um serviço, seu corpo de eleitos precisará tomar a decisão final. Se você decidir que seu governo local não deveria desempenhar um serviço público diretamente, por exemplo, a coleta de resíduos sólidos, mas em vez disto terceirizá-lo, você ainda tem um papel vital para desempenhar estabelecendo padrões para administrar este serviço público. É aqui que o que é autoridade e responsabilidade dos formuladores de políticas e os administradores se confundem um pouco.

Para deixar esta discussão um pouco mais confusa, vamos analisar o que Osborne e Gaebler, em *Reinventing Government*, têm a dizer sobre estes termos.

“Eficiência é uma medida de quanto custa cada unidade de produção; enquanto que eficácia é a medida da qualidade desta produção (se alcançou bem o resultado desejado).”¹³² Estes autores parecem implorar pela pergunta se “realizamos o que é certo”, que Drucker afirma ser a essência da eficácia. Entretanto, eles definem esta diferença usando os termos “produção” e “resultado”.

Osborne e Gaebler afirmam, “Há uma grande diferença entre avaliar o processo e avaliar o resultado”. Produção, afirmam, não produz resultados. Se, por exemplo, uma escola técnica de sua comunidade está graduando cinquenta estudantes por ano no curso de manutenção de bombas de irrigação, mas não há empregos disponíveis para técnicos de bombas de irrigação, o programa é bom? Ou, nos termos de Drucker, a escola está fazendo o que é certo? A produção da escola é muito boa, mas os resultados são inúteis, pois estes novos graduados são incapazes de conseguir um trabalho na área em que foram treinados. É o caso de realizar algo de maneira eficiente que não precisava ter sido feito.

Nesta situação que acabamos de expor, a diretora da escola poderia argumentar que ela foi bem sucedida em cumprir com ambos os critérios. Que são (a) ela não ultrapassou a projeção de custos na instalação do curso de manutenção de bombas de irrigação e (b) a qualidade dos graduados cumprem com os padrões industriais, isto é, eles podem desempenhar todas as funções esperadas como resultado deste tipo de programa educacional. Poderíamos contra-argumentar que a diretora não foi bem sucedida em termos

¹³² Osborne, David e Ted Gaebler, *Reinventing Government*, (Reading, Massachusetts, Addison-Wesley, 1992), Págs.351-2.

de eficácia, pois seus graduados não estão trabalhando em posições em que utilizam seus conhecimentos.

Você pode começar a enxergar o dilema existente quando tentamos ser precisos em demasia a respeito das especificidades das responsabilidades de supervisão. Retornando à diretora da escola por um momento, como ela poderia ser responsabilizada pelo cenário do mercado de trabalho? Não é o trabalho de outra pessoa? E ainda, se ela e sua equipe estivessem realizando um processo de planejamento estratégico eficientemente, realizando planejamentos e prevendo corretamente, que é também eficaz, pois o planejamento e a previsão são as coisas certas para um administrador realizar, elas deveriam ter tido conhecimento de que não havia demanda para o produto. Neste caso, elas deveriam ter redirecionado suas operações para treinar outros técnicos, por exemplo, operadores de máquinas de costura industrial, baseado em uma necessidade comprovada.

Incluimos este conjunto circular de argumentos sobre produções e resultados, eficácia e eficiência e os papéis e responsabilidades das autoridades eleitas e administradores do governo local e alto escalão, pois eles se destacam nas duas auditorias adicionais a serem discutidas em seguida. Vamos analisar o que está inserido no desempenho das auditorias de *eficiência e eficácia*, que faz parte das suas competências de supervisão.

A auditoria de eficiência

Mesmo que esta auditoria seja muito parecida com um estudo sobre gestão, é destinada a incorporar rigor na manutenção periódica da organização. Está relacionada à qualidade da gestão, à estrutura da organização, e se esta necessita ser alterada segundo novas realidades operacionais, e ao desempenho operacional de vários programas e serviços. Analisa as proporções das ineficiências e causas subjacentes, falhas na realização das políticas e metas do corpo de governo, e qualquer desvio das diretrizes administrativas. Embora tais auditorias possam ser realizadas por um órgão independente, recomendamos que sejam organizadas e realizadas como um empreendimento participativo pela equipe de gestão e pelos alto escalão. As auditorias de eficiência são feitas a cada três ou cinco anos, a menos que grandes mudanças tenham acontecido na operação da organização, ou condições externas significativas garantam uma análise detalhada mais freqüente.

Adicionalmente à auditoria sobre eficiência periódica, que se concentra mais em questões sistêmicas na organização, seu alto escalão deveria estar engajado em atividades rotineiras de avaliação de desempenho.

A auditoria de eficácia

As auditorias de eficácia estão destinadas a determinar se os resultados e benefícios desejados das suas políticas e programas estão sendo realizados, e se seu governo local considerou maneiras alternativas de prestar serviços que possam render melhores resultados a custos mais baixos. Contrariamente a auditoria de eficiência, que é sobretudo direcionada à gestão, estas auditorias de eficácia deveriam envolver os usuários dos serviços, pessoas locais e outras partes independentes. Estimulando a *participação* dos cidadãos nas auditorias sobre eficácia, você pode lidar também com os princípios da boa governança, tais como *equidade e inclusividade*. Por exemplo, o seu programa de capacitação profissional é inclusivo? Ou, as taxas de fornecimento de água, baseadas no consumo e no critério de possibilidade de pagamento, são justas?

As auditorias sobre eficácia também podem tratar dos princípios de boa governança de *subsidiariedade* e da possibilidade de parcerias público-privadas. E esses empreendimentos também propiciarão a você uma oportunidade de usar suas competências de *habilitação*, para não mencionar suas competências de *negociação, tomada de decisões e facilitação*.

A prática destas auditorias: Seu corpo de governo incluiu no orçamento verbas para realizar um programa de controle de roedores em três bairros de baixa renda. O programa é baseado em petições dos cidadãos e avisos do departamento de saúde da prefeitura sobre problemas ambientais e de saúde iminentes se iniciativas não forem tomadas para erradicar o problema dos roedores. Baseado nos objetivos do corpo de governo e no total das verbas orçadas para seu programa, o departamento de saúde da prefeitura e vários grupos de bairro da área em questão estabeleceram vários alvos para a atuação. Em três meses a partir da adoção do orçamento, eles planejaram eliminar sete terrenos baldios, resolver o problema de 150 construções abandonadas conhecidas por abrigarem os roedores, realizar vinte e cinco reuniões para instruir os residentes sobre iniciativas individuais, que podem ser tomadas para ajudar o programa, distribuir 400 armadilhas doadas por fabricantes locais, e realizar pesquisas junto a todos os residentes, nas áreas em questão, no começo da campanha e no final para determinar o nível de satisfação em relação ao programa.

Mesmo que estas medidas de desempenho e iniciativas de programa devam ser da responsabilidade do alto escalão e não das autoridades eleitas, as autoridades eleitas encarregadas da supervisão da implementação das políticas deveriam achar estas medidas muito úteis. Adicionalmente, deveriam estar contentes em reconhecer que um número de competências foi usada para lidar com este problema, isto é, *habilitação, financiamento, comunicação, facilitação, e formulação de políticas*.

Critérios e melhores práticas

Antes que você deixe o mundo da eficiência e eficácia, gostaríamos de dizer algumas palavras sobre dois termos, que você sem dúvida, já ouviu falar frequentemente no seu serviço público enquanto autoridade eleita. A primeira é melhores *práticas*, uma atividade relativamente restrita aos burocratas internacionais, que espalham a notícia de quem está fazendo o que e com quem, e que o resto de nós deveria saber e aprender desenvolver. A segunda é *critérios*, um termo que tem sido descrito como “ a procura pela sistematização de melhores práticas que levam ao um desempenho superior.”¹³³

Visto que estes termos aparentemente sobrepõem-se na literatura sobre administração e *supervisão*, nós eventualmente iremos fundi-los em uma única estratégia para suas considerações de supervisão. Como veremos, têm uma história interessante.

Sun Tzu um general chinês, que há 2500 anos sentou-se para registrar seus pensamentos sobre estes aspectos, escreveu “Se você conhece seu inimigo e a você mesmo, você não precisa temer o resultado de uma centena de batalhas.”

Parece um pouco como a auditoria sobre *eficiência e eficácia*, mas não é. Os resultados destas indagações levaram generais, engenheiros e autoridades eleitas a estabelecer critérios, para estabelecer sua posição atual, podendo, deste modo, determinar onde gostariam de estar futuramente. Em outras palavras, critérios são pontos de referência, padrões de comparação, baseados no que gostaríamos de ter aprendido da nossa experiência em realizar algo que gostaríamos de melhorar.

Felizmente, os japoneses têm uma palavra antiga e simples que coloca tudo isto em perspectiva. É *dantotsu*. *Dantotsu* é tentar com muita dificuldade ser o “o melhor do melhores” Portanto, como um líder eleito da supervisão que gostaria que seu governo local fosse o melhor dos melhores, sugerimos que você se levante na próxima assembleia do corpo de governo e grite, “*Dantotsu!*” Se nada acontecer, chamará atenção de todos e você poderá discutir a importância das competências de supervisão para seu governo local.

Exercício de reflexão orientada para uma tarefa

Pare alguns instantes e analise o breve estudo de caso do controle de roedores, que discutimos antes de nos desviarmos para os critérios ou *dantotsu*.

¹³³ Camp, Robert, *Benchmarking: the Search for Industry Best Practices that Lead to Superior Performance*, (Milwaukee, Wisconsin Quality Press, 1989), Pág.12.

Procure por exemplos de como várias competências exploradas nesta série serão usadas para realizar este projeto.

.....
.....
.....
.....

Baseado em sua experiência como um autoridade eleita e nesta batalha contra os roedores, anote algumas outras medidas de desempenho que você possa ter desejado que seu alto escalão tivesse usado para estabelecer uma base para conduzir uma auditoria posterior ao desempenho da sua implementação.

.....
.....
.....
.....

O descumprimento das leis é tão rápido quanto o seu planejamento.

Provérbio alemão

A auditoria pode ser um processo que falhe: As auditorias são as evidências mais visíveis, em muitos governos locais, de que as responsabilidades de supervisão estão sendo levadas a sério. E ainda, os relatórios nunca são fortes evidências que o Estado de direito está sendo respeitado em seu governo local. No momento em estávamos escrevendo sobre este assunto, o London Financial Times publicou um extenso artigo principal sobre os escândalos de corporações no Leste Europeu e nos Estados Unidos.

O enfoque da reportagem estava na falha dos processos de auditoria externa obrigatórios, que existiam para ajudar as corporações a lidarem de forma mais eficiente com a corrupção e má administração. Em todos os casos corporativos em destaque no artigo, suas iniciativas de auditoria independente falharam. Há um antigo provérbio persa que diz, *Confie em Deus, mas prenda seu camelo*. Para parafrasear este conselho sábio, Confie em seus auditores, mas verifique seus dados e conclusões. Melhor ainda, encontre os erros antes que eles os encontrem.

Uma lista de verificação da supervisão para considerar: O Instituto Urbano publicou, há muitos anos, um livro de exercícios sobre as maneiras de melhorar a administração financeira no governo local. Entre as ferramentas que eles incluíram no livro de exercício estava uma lista de verificação sobre auditoria. Com algumas modernizações, aqui estão as perguntas que eles achavam que eram úteis para serem feitas.¹³⁴

134 Hayes, Frederick, e outros, Linkages: Improving Financial Management in Local Government, (Washington, DC, The Urban Institute, 1982), Págs. 19-20

Uma Lista de Verificação para as Práticas de Auditoria do seu Governo Local	Sim	Não
1. O sistema de contabilidade do seu governo local (GL), seus registros e procedimentos são auditados anualmente por um time de especialistas qualificados e independentes?		
2. Seu GL conta com auditores qualificados na sua equipe, ou em uma base de consultoria, para realizar análises detalhadas periódicas das operações financeiras das atividades selecionadas?		
3. O seu GL tem uma capacidade contínua de realizar auditorias sobre a eficácia dos seus programas e serviços?		
4. O seu GL tem uma capacidade contínua de realizar auditorias sobre a eficiência dos seus programas e serviços?		
5. Foi estabelecido algum procedimento para responder às auditorias financeiras e de desempenho, a fim de assegurar que haja respostas adequadas no processo orçamentário?		
6. Foi preparado algum trabalho prévio escrito descrevendo detalhadamente o escopo da auditoria?		
7. Aqueles que preparam o orçamento propõem áreas a serem incluídas nas auditorias financeiras e de desempenho?		
8. A auditoria independente anual fornece uma avaliação de adequação do sistema de contabilidade do seu GL e controles internacionais relacionados?		
9. Há capacidade para realizar auditorias periódicas de programas e serviços específicos quando necessário?		

Limpe os canos enquanto não chove.

Provérbio russo

Exercício de reflexão

Pense a respeito das práticas de auditoria do seu governo local. Elas são adequadas? Os relatórios são levados a sério pelo corpo de governo? O que poderia ser feito para tornar as auditorias, do tipo que acabamos de discutir, uma parte mais importante nos esforços do governo local para cumprir com suas responsabilidades de boa governança?

.....

.....

.....

.....

Agora, gostaríamos de explorar um pouco o território entre estas duas extremidades da continuidade da supervisão.

Outras oportunidades de supervisão

*Supervisão é tanto uma política
como um estado de espírito*

Provérbio de Floradale

A próxima parte desta discussão, sobre as competências da supervisão, abrangerá uma variedade de questões e problemas de supervisão que não necessariamente se enquadram juntos, mas são importantes para serem considerados enquanto autoridade eleita. Inclui oportunidades de auditorias em áreas específicas que acreditamos ser importantes: formas de incluir os cidadãos atuando na qualidade de vigilantes e o uso da comunicação como uma estratégia proativa de supervisão.

Auditorias em áreas específicas: Adicionalmente às auditorias financeiras, de eficiência e eficácia, considere os seguintes alvos de investigação:

- ❑ **Auditorias de políticas:** Peça a sua equipe para reunir relatórios das políticas que foram adotadas pelo seu corpo de governo ao longo dos anos. Descarte aquelas que não têm mais relevância, modernize aquelas que podem refletir princípios governamentais que não são mais apropriados, e procure por lacunas na suas competências de formulação de políticas que talvez precisem ser resolvidas. Um dos autores trabalhou, muitos anos atrás, para um governo local que tinha mais de 1.500 regulamentos e relatórios de políticas. Muitos eram contraditórios, outros não eram mais relevantes e alguns eram contraproduativos devido às mudanças no tamanho e complexidade do município. É válido ter uma política de reciclagem de tempo em tempos.
- ❑ **Auditorias participativas:** O compromisso do seu governo local com a participação dos cidadãos é muito sério? Uma análise das políticas, programas, serviços e outras atividades governamentais e de gestão, tais como o processo orçamentário em relação ao engajamento dos cidadãos, é uma iniciativa saudável para ser realizada a cada três ou cinco anos. Imbuído do espírito do engajamento cívico, nomeie um grupo de cidadãos com o objetivo específico para realizar uma auditoria.
Forneça a eles um repertório de trabalho, um prazo e os recursos necessários para realizar a auditoria.
- ❑ **Auditorias de equidade e inclusividade:** Os programas e serviços do seu governo local estão à altura dos princípios de equidade e inclusividade da boa governança? Isto seria um bom projeto para alunos do terceiro colegial e universitários realizarem, sob a orientação de um subcomitê do corpo de governo ou outro tipo de acordo que seja localmente mais aceitável.
- ❑ **Auditorias de gênero:** Qual é a condição de igualdade das mulhe-

res no seu governo local? Em termos de emprego, salários, planejamento físico e uso da terra, planejamento econômico e o processo orçamentário do município, as mulheres e os homens têm igual acesso e tomada de decisões? Para assegurar a acessibilidade e equidade do seu governo local considere a utilização de ferramentas como “auditorias de gênero.” Uma auditoria de gênero é uma ferramenta para analisar as políticas públicas centrais, incluindo legislação, regulações, alocações, taxações e projetos sociais, em relação ao seu efeito sobre a condição das mulheres em uma dada sociedade. O pressuposto básico das auditorias de gênero é que as políticas públicas têm um impacto diferente em homens e mulheres. A variação deriva da diferença dos papéis de mulheres e homens na família e na sociedade e da condição econômica mais baixa das mulheres. O objetivo das auditorias de gênero é provocar mudanças nas políticas públicas que contribuem para a igualdade de gênero.¹³⁵

A Organização Internacional do Trabalho (OIT) começou a realizar sua primeira Auditoria de Gênero em outubro de 2001. Utilizando uma abordagem participativa e de auto-avaliação para promover um aprendizado organizacional sobre o processo de instituição da questão de gênero, o objetivo principal da auditoria era estimular o aprendizado organizacional em nível individual, no ambiente de trabalho, e nos departamentos, sobre como implementar eficientemente o processo de instituição da questão de gênero nas políticas, programas e estruturas da Secretaria da OIT. Você encontrará maiores informações sobre as auditorias de gênero da OIT no sítio: http://www.OIT.org/dyn/gender/genderresources.details?p_lang=en&p_resource_id=171

A Greater London Authority fornece um bom exemplo do aspecto de um plano de ação sobre igualdade de gênero, resultante de uma auditoria de gênero. Você pode verificar este exemplo em:

<http://www.london.gov.uk/gla/publications/equalities.jsp#ges>

- ❑ **Parcerias externas e auditorias de empreendimentos:** Mesmo que devam ser incluídos os contratos formais com as organizações não governamentais nas auditorias financeiras anuais, freqüentemente são ignorados ou excluídos. Este tipo de auditoria poderia analisar a natureza, extensão e qualidade dos serviços contratados, das parcerias público-privadas e até o potencial para um maior envolvimento do setor privado nas atividades do seu governo local.
- ❑ **Avaliar auditorias de gestão dos ativos:** Muitos governos locais prestam muito pouca ou nenhuma atenção na gestão de ativos como parte integrante do seu processo de governança. E ainda os ativos fixos compõem uma grande porcentagem da carteira de investimentos de cada governo local. O auditor-geral da Austrália informou, não faz muito tempo, que mais de 600 computadores tinham desaparecido das agências federais. No mesmo relatório, ele

¹³⁵ Bushell, Sue, *Covering Your Assets*, CIO, Australia's Magazine for Information Executives, janeiro de 2004, Pág.21.

revelou que milhões de dólares em propriedades do governo tinham também desaparecido ao longo de um período de treze anos, devido a uma manutenção de registros deficiente.¹³⁵ Talvez seja o momento de pedir para a sua equipe de gestão realizar uma auditoria dos ativos fixos.

- ❑ **Auditorias da gestão dos recursos humanos (GRH):** Visto que a porcentagem máxima da maioria dos orçamentos do governo local é alocada para cobrir custos sociais, ou recursos humanos, é importante fazer inventários e auditorias de manutenção sobre os sistemas de GRM do seu governo local. A auditoria do inventário lhe dirá quantos indivíduos são alocados para realizar quais funções dentro da sua organização. Talvez até apareçam funcionários fantasmas. Uma cidade africana pôde cortar mais de mil funcionários de sua folha de pagamento, poucos anos atrás, como resultado deste tipo de auditoria. A folha de pagamento incluía pessoas falecidas, outros recebiam pelos parentes já falecidos, e pessoas que somente apareciam no dia de pagamento. A necessidade de assegurar que seus recursos humanos são alocados eficaz e eficientemente (estas palavras chave novamente!) é tão importante quanto a implementação das políticas, programas e serviços do seu governo. A manutenção da auditoria GRM deveria analisar estes fatores: Medidas de desempenho de trabalho; programas de desenvolvimentos profissional e técnico; sistemas de recompensa incluindo compensações, benefício adicionais, estratégias de promoção e aprimoramento; e iniciativas destinadas a assegurar que todos os funcionários compreendam como seu emprego está associado à visão, missão e políticas operacionais do seu governo local. As auditorias de GRM podem também ajudar a assegurar a diversidade da sua equipe municipal. Por exemplo, a equipe municipal reflete a diversidade da população da sua comunidade maior em termos de gênero, raça, etnia, filiações religiosas, etc.? Há igualdade na incorporação de políticas e procedimentos?
- ❑ **Auditorias de orientação:** O seu governo local tem uma declaração da visão clara sobre o que quer realizar e como quer ser conhecido pelas gerações futuras? Tem um plano estratégico pelo qual possa se orientar para realizar esta visão? Este plano estratégico tem o suporte de metas, objetivos, e prioridades que sejam explicados detalhadamente em termos operacionais, possibilitando que as realizações sejam medidas e que aqueles que estão encarregados da sua implementação sejam responsabilizados? Se o seu governo local não sabe aonde está indo, você nunca saberá se você está no caminho certo ou não, ou se você já chegou onde deveria ter chegado ou não. Enquanto autoridade eleita você é responsável pela orientação da sua condição local. Se você não tem certeza aonde seu governo local está indo ou como chegará lá, este é o momento para realizar uma auditoria de orientação.

Auditorias sobre vulnerabilidades: Esta é uma auditoria para determinar se seu governo local está mais vulnerável a potenciais atos de corrupção, se você tem um sistema adequado para lidar com estes potenciais atos de corrupção, e se você tiver, determinar se ele está funcionando eficientemente para deter a corrupção. Algumas áreas da governança e gestão locais são mais vulneráveis à corrupção do que outras. Por exemplo, a emissão de licenças e permissões de todos os tipos, concessão de contratos, execução de códigos, aquisições, regulação, nomeação políticas, iniciativas de privatização e mais. Sugerimos que você convoque uma sessão de trabalho para explorar estas áreas em que seu governo local poderia ser mais vulnerável à corrupção. Convide seus pares, líderes eleitos, um pequeno grupo de gestores públicos e trabalhadores que estejam envolvidos em áreas da governança, as quais são potencialmente mais vulneráveis à corrupção, e um pequeno grupo de cidadãos que possam vir a ser vítima deste ato potencial de corrupção em seu governo local. Trabalhe com um facilitador de grupo profissional, desenvolva uma lista das áreas mais vulneráveis onde a corrupção pode ser um problema, faça dinâmicas de grupo para encontrar opções que permitam lidar com essas áreas e desenvolva um plano de implementação para reduzir a vulnerabilidade do seu governo local à corrupção.

- Adicione outras formas de investigações que esquecemos e que você considere importantes.

Exercício de reflexão

Apresentamos um número de idéias sobre auditoria que talvez sejam muito diferentes do que você pensa atualmente sobre o que é o papel e as responsabilidades de supervisão de uma autoridade eleita. Dedique alguns momentos para revisar os vários tipos de auditoria que sugerimos, e anote alguns pensamentos sobre as auditorias que você acha que são importantes para você e seus colegas eleitos adicionarem à suas competências de supervisão.

.....
.....
.....
.....

Homens neutros são os aliados do demônio.

**E. H. Chapin,
padre americano do século XIX**

Cidadãos como supervisores

A urna eleitoral é a ferramenta de supervisão mais importante e eficiente que os cidadãos têm. Eles podem dizer que seu trabalho enquanto autoridade eleita é horrível e votar a favor de seu afastamento do cargo. Felizmente, há outras maneiras de desenvolver suas competências de *supervisão*. Aqui estão algumas.

- ❑ **Carta Compromisso com o cidadão:** Em Mumbai, Índia, uma ONG local desenvolveu uma carta compromisso com o cidadão para ajudar a melhorar o desempenho dos prestadores de serviço público. A carta compromisso com o cidadão, desenvolvida como um empreendimento conjunto entre a equipe municipal e os cidadãos, expõe os direitos e obrigações dos cidadãos, esclarece os canais para que os cidadãos expressem suas necessidades e expectativas, e oferece pesquisas sobre os serviços do município. Em outras palavras, é uma auditoria de eficácia iniciada pelo cidadão.
- ❑ **Formulários de pesquisa para os cidadãos:** Um sistema de formulário de pesquisa sobre os serviços do governo local foi introduzido em Ahmedabad, Índia, para mapear as tendências de prestação de serviço e desempenho e a satisfação do usuário de maneira contínua. É outro exemplo de uma auditoria de desempenho conduzida por cidadãos.
- ❑ **Ombudsmans:** Ombudsmans são cidadãos defensores terceirizados e imparciais que ajudam as pessoas a conseguir respostas às suas reclamações ou pedidos não atendidos. Mesmo que na maioria das vezes sejam empregados pelo governo, sua credibilidade está na sua capacidade de conseguir respostas para os cidadãos e conseguir que ações sejam tomadas pelos seus servidores públicos.
- ❑ **Centros de ação:** Mesmo que alguém argumentasse que um centro de ação estabelecido pelo governo local não seja um bom exemplo de “cidadãos como supervisores”, tudo depende da sua perspectiva. Centros de ação onde as pessoas adquirem respostas a suas reclamações e pedidos, somente funcionam quando estão sendo conduzidos por iniciativas de cidadãos. Frequentemente, o governo local que opera os centros de ação fornece retorno aos cidadãos sobre as ações que tomou para resolver um problema que gerou a reclamação do cidadão. Na verdade, esta iniciativa pode representar uma resposta mais rápida do que muitas respostas das auditorias financeiras após serem submetidas aos comitês de supervisão do corpo de eleitos.

Comunicação como um recurso de supervisão proativa

A supervisão como uma competência da autoridade eleita não é de toda reativa como a discussão talvez leve você a acreditar. Há maneiras de fornecer uma supervisão “preventiva”. A maioria são estratégias de comunicação eficazes, portanto enquadram-se provavelmente mais nitidamente na discussão desta competência. Entretanto, aqui estão alguns breves exemplos de uma supervisão proativa.

- ❑ **Centros populares de serviço:** O prefeito de Niksic, Montenegro, estabeleceu um centro popular de serviço no interior da prefeitura para ajudar cidadãos a terem ajuda na obtenção de vários tipos de permissões, informações sobre a quem recorrer na equipe da prefeitura a respeito de qualquer tipo de problema ou pedido, e geralmente para fornecer um retorno à prefeitura sobre o seu nível de desempenho na prestação de serviço. Este centro propiciou aos cidadãos um fórum não somente para obter um serviço, mas também para fornecer à prefeitura relatórios de supervisão individuais.
- ❑ **Pronunciamentos sobre o estado da prefeitura:** Se o seu prefeito ou o presidente do corpo de governo não estão fazendo um pronunciamento do “Estado do Município”, através de uma apresentação formal do orçamento, ou no começo do novo ano, eles estão perdendo uma oportunidade rara de resumir as informações da saúde financeira do governo local e outros critérios de desempenho-chave. Se o pronunciamento não faz parte das suas responsabilidades de supervisão da boa governança, decreta uma norma para que este se torne obrigatório. Os cidadãos têm o direito de saber qual é o estado do seu governo local.
- ❑ **Comitês consultivos:** Comitês, diretorias, e comissões de todos os tipos podem ser uma maneira proativa de lidar com as responsabilidades de supervisão. Podem estar baseados *ad hoc* em problemas específicos ou em entidades de longa duração.
- ❑ **Reuniões públicas:** Não é incomum para homens e mulheres eleitos, comitês do corpo de governo, ou para todo o corpo de governo realizar reuniões públicas e discussões. Estas reuniões podem ser organizadas e realizadas para obter um retorno, para informar, ou estabelecer diálogos com os cidadãos ou grupos de interesse particulares.
- ❑ Adicione suas próprias idéias sobre as maneiras de ser proativo nas suas responsabilidades de supervisão.

Supervisão, brechas na implementação e confiança

Discutimos um amplo leque de questões e problemas sob a abordagem da supervisão. A corrupção, as responsabilidades e o papel de auditoria financeira e de desempenho tradicionais, a breve dissertação sobre eficácia e eficiência e como essas auditorias podem ser relacionadas aos princípios de boa governança e, ainda, um conjunto de idéias originais para enriquecer suas competências de *supervisão*. Gostaríamos de terminar esta discussão analisando duas questões muito diferentes que estão associadas às competências de supervisão. A primeira é a linha tênue que as autoridades eleitas e os administradores do governo local traçam entre a formulação de políticas e administração. Gostaríamos de explorar algumas maneiras de prevenir lacunas na implementação e para que você realize suas tarefas de supervisão de maneira mais produtiva. A segunda é a questão da confiança entre os supervisores e aqueles que estão sendo supervisionados.

Estabelecer os fundamentos para uma implementação bem sucedida

- ❑ **Lembre-se, a formulação de políticas são freqüentemente mais fáceis do que sua implementação.** *Esta pode ser a maior razão pela qual as lacunas na implementação desenvolvem-se e persistem. As discussões políticas que não consideram as duras realidades que enfrentarão para realizar os programas e serviços, fatalmente resultaram em problemas futuros.*
- ❑ **Antes que qualquer política ou programa possa ser implementado com sucesso, é preciso que haja uma estratégia de implementação.** Uma estratégia pode ser definida como um conjunto de ações criadas para realizar uma meta política. Se a iniciativa é simples, a estratégia pode ser organizar algumas reuniões com o diretor executivo do governo local e os chefes de departamento. Em outro momento, pode requerer um conjunto de discussões e negociações mais profundas para preparar a organização a incorporar novas responsabilidades.
- ❑ **Políticas freqüentemente não têm recursos suficientes.** A falta de recursos adequados resulta freqüentemente em políticas que se tornam “irrealizáveis” quando alcançam o estágio de implementação de desenvolvimento. Mesmo que a falta de fundos crie um discrepância no desempenho entre as políticas e a implementação, mais verbas pode não ser a solução. A necessidade de uma equipe adicional e equipe de desenvolvimento pode também ser barreiras

para o desempenho. Muitos governos locais acreditam que eles podem expandir seus programas sem expandir a capacidade de realização da sua equipe. Frequentemente, novas políticas requerem novo conhecimento dos funcionários, novas habilidades, e atitudes se serão implementadas com sucesso.

- ❑ **Custos operacionais e de manutenção dispõem frequentemente de poucas verbas.** Os custos de longo prazo de operação e manutenção de novos programas e serviços capitais são tão frequentemente ignorados pelos governos locais, que acabaram se tornando um grande problema, não somente para estes governos locais, mas para instituições de financiamento como o Banco Mundial. Países em desenvolvimento têm alguns dos mais exóticos depósitos de lixo do mundo. Já vimos montes de frotas de veículo onde equipamentos caros estão parados sem uso. Os veículos estão destruídos por que os funcionários não são treinados para operá-los. Outros são “depenados” para obter as peças que não estão disponíveis naquele momento. Os governos locais nem sempre são culpados por essas dificuldades. Os doadores comumente disponibilizam equipamentos, mas ignoram a necessidade de fornecer treinamento para operar esses equipamentos e de realizar sua manutenção.
- ❑ **Frequentemente, os que são responsáveis pela implementação de novos programas e serviços não estão suficientemente envolvidos no processo de planejamento.** Desenvolver a compreensão do alto escalão sobre novos empreendimentos e obter seu comprometimento deve estar no começo do processo de planejamento/formulação de políticas.
- ❑ **O mesmo é verdade para os destinatários dos programas e serviços.** Assim que novas iniciativas são planejadas, não ignore os destinatários de seus esforços, os clientes. A participação da comunidade pode melhorar o planejamento e desenvolvimento de novas iniciativas. Podem também ajudar na monitoração e avaliação do processo se estiver treinada e organizada adequadamente.
- ❑ **Providencie desenvolvimento do alto escalão e da organização.** Mesmo que habilidades e conhecimento possam não ser essenciais para realizar novas iniciativas, talvez haja atitudes na equipe que poderiam atrasar ou bloquear a implementação. Muitos governos locais utilizaram desenvolvimento de equipes como um meio de vencer estes tipos de barreiras de desempenho. As intervenções para desenvolvimento individual e da organização podem ser fundamentais para a implementação bem sucedida.
- ❑ **Supervisores eficientes precisam de um sistema de monitoração para acompanhar o desempenho.** Uma estratégia de monitoração eficiente incluirá, provavelmente, tanto medidas quantitativas quanto qualitativas. Às vezes, agências de empréstimo e seus membros tornam-se entusiasmados de forma exagerada sobre os tipos de indicadores que querem monitorar. Colete somente os dados e informações que você precisa para acompanhar o progresso das

políticas ou programas que estão sendo implementadas. Envolve aqueles que serão responsáveis pela implementação nas discussões de monitoração e no processo de decisão.

Revise seu sistema de monitoração e avaliação de tempos em tempos, para se certificar que este esteja fornecendo as informações e inspirações que você precisa para operar o programa. Tente isolar o processo de monitoração e avaliação das interferências políticas e administrativas. Maximize a atenção direcionada aos dados de desempenho. Mesmo que analisar os processos internos de implementação seja importante, é crucial que você saiba se está realizando os resultados esperados.

- ❑ **Todos com um papel importante na implementação precisam entender as metas e estratégias de um nova iniciativa, incluindo suas funções e responsabilidades, e devem estar comprometidos na sua realização.** Se o entendimento e o compromisso não existem antes de você iniciar a implementação, utilize o tempo que for preciso para estabelecer esta condição antes de continuar.

Você pode estar dizendo que muitas destas questões não têm nada a ver com seu papel e responsabilidades de supervisor, como uma autoridade eleita, e que têm tudo a ver com a formulação de políticas. Sim e não. Sim, pois elas deveriam ser consideradas logo no início de qualquer discussão política sobre o desenvolvimento de um novo empreendimento. Não, pois elas irão persegui-lo no seu papel de supervisor, se não foram discutidas antes que a implementação comece. Um planejamento eficiente durante a fase de desenvolvimento de políticas e programas facilitará enormemente as responsabilidades de supervisão.

Implementação da supervisão

Se você seguiu as sugestões expostas acima, você deveria estar em uma excelente posição para realizar esforços de manutenção e avaliação de rotina. Segue algumas reflexões sobre como ser mais eficaz em seu papel de supervisor uma vez que a implementação esteja sendo realizada.

- ❑ **Envolva-se, mas não muito.** Os dois maiores desafios em realizar seu papel de supervisor enquanto autoridade eleita são: envolvimento exagerado e pouco envolvimento. Aqueles entre vocês que tendem a se envolver de maneira exagerada começa a prejudicar a autoridade e responsabilidades do alto escalão em relação à implementação. O pouco envolvimento é freqüentemente visto pelo alto escalão como desinteresse, falta de apoio, ou uma desculpa para fugir das obrigações da iniciativa do corpo de governo. Os dois extremos deste comportamento do supervisor podem impedir o processo de implementação.

- ❑ **Reconheça a necessidade de flexibilidade e ajustes inevitáveis durante a implementação.** É virtualmente impossível prever toda contingência que aparecerá durante a implementação de novas políticas e programas. Esteja preparado para ajudar a equipe de implementação ou a organização a se adaptar às diferentes realidades que surgem durante a operação.
- ❑ **Dê mais espaço para a ambigüidade que reside nas zonas obscuras entre política e administração.** Há mais interdependência entre a liderança eleita e a equipe administrativa do que os dois lados gostam de admitir. Tente ficar confortável com esta zona de sentimentos ambíguos, mensagens e ações que separam seus respectivos territórios. Negocie as incertezas que ameaçam atrasar ou desviar seus esforços para avançar projetos e programas.
- ❑ **Decida como você resolverá as diferenças antes que elas desenvolvam-se.** O conflito é inevitável em novos empreendimentos e é um sinal saudável que progresso está sendo realizado e as pessoas estão pensando de maneiras alternativas. Dada esta inevitabilidade, planeje como você administrará o conflito, em seu papel de supervisor, e ajude os outros a administrá-lo na sua ausência.

Ser um supervisor competente significa que você nunca desfaz o que não pode ser desfeito.

Provérbio de Floradale

Supervisão e confiança

Gostaríamos de terminar esta discussão sobre sua competência de *supervisão*, analisando sob a perspectiva de uma qualidade, de alguma forma inatingível e difícil de ser medida que, no entanto, é fundamental para cumprir com as suas responsabilidades de supervisão. Confiança! A maioria dos governos locais ao redor do mundo está enfrentando uma crise de aprovação e legitimidade por parte dos seus cidadãos, como também de outras instituições sociais. As pessoas não acreditam nas capacidades dos governos locais de serem eficientes, eficazes, e responsáveis, somente para nomear três princípios da boa governança. Enxergam muitos governos locais como falidos e desesperadamente necessitados de ajuste. No centro de alguns desses problemas percebidos está a necessidade de mais supervisão por partes das autoridades eleitas. Não se trata de mágica, mas quando esta competência se une com outras de suas competências, pode começar a apontar as várias maneiras como seu governo está fracassando em relação às expectativas. Porém, a supervisão eficaz depende da confiança entre a supervisão e aquele que está

supervisionado. Vamos explorar esta qualidade humana para ver como ela se enquadra nos princípios da boa governança e nas suas funções e responsabilidades de supervisão.

David Carnevale, em seu livro *Trustworthy Government*, afirma que a confiança é essencial. “A confiança é o que mantém a estrutura social das organizações unida. Confiança é uma parte essencial da comunidade. Nenhum sistema social pode operar eficientemente sem alguma medida de fé mútua entre seus membros.”¹³⁶ As responsabilidades de supervisão das autoridades eleitas são freqüentemente relacionadas à realização de inferências sobre os motivos pelos quais a equipe do governo local age de certa maneira. De muitas formas, aqueles que estão sendo supervisionados precisam confiar que o processo de supervisão será justo e ético. Para os supervisores, eles precisam confiar naqueles que estão sendo supervisionados e estarão abertos e dispostos a compartilhar informações e idéias sobre como melhorar o desempenho ou o aspecto que estiver passando por uma auditoria.

Criar confiança é um esforço recíproco. Isto somente funciona quando todos envolvidos em qualquer transação humana confiam em todos os outros que estejam envolvidos. O desenvolvimento desta estrutura social essencial que estamos chamando de confiança ou fé mútua, não acontece da noite para o dia. Leva tempo e infelizmente pode ser prejudicada muito facilmente quando qualquer uma das pessoas envolvidas acredita que os outros não são confiáveis.

Vamos incorporá-la no contexto da competência de supervisão. Na qualidade de supervisor, você pode dizer ou pensar: “Não confio na equipe. Não acredito que os administradores e funcionários digam a verdade. Seguramente que não vão dividir as informações com a gente. Realmente não confio que eles serão abertos com a gente.” E do outro lado da relação de supervisão, os administradores e funcionários estão pensando ou dizendo: “Eu não confio nestas auditorias; Não passam de uma caça às bruxas. Nunca dá para confiar que um político esteja dizendo a verdade.” Parece familiar? Infelizmente, a natureza do papel e das responsabilidades de supervisão tende a suscitar este tipo de atitudes e comportamentos.

Segue algumas idéias que os supervisores e aqueles que estão sendo supervisionados podem seguir para tornar esta importante obrigação e responsabilidade pública mais afirmativa, produtiva e confiável.

- Não pré-julgue a situação ou os motivos daqueles que estão envolvidos.
- Desenvolva interações para solucionar problemas que não fiquem limitadas às relações entre supervisão e supervisionado.
- Use suas melhores habilidades de comunicação, como escuta ativa e a realização de perguntas, que não sejam críticas e restritivas.
- Colabore no desenvolvimento da agenda de supervisão e das ações que se seguem.
- Apele para as melhores competências de cada um. Use suas forças conjuntas para coletar e analisar as informações que são essenciais para as tarefas de supervisão.

¹³⁶ Carnevale, David, *Trustworthy Government* (São Francisco, Jossey-Bass Publishing, 1995), Pág. 4.

- ❑ Esteja disposto para discutir o “ indiscutível” se necessário. Se há corrupção no sistema, tente entender o que está alimentando a corrupção, isto é, colabore para encontrar maneiras de vencer o problema. Lembre-se C=M+A-R.
- ❑ Reconheça que conflito é provavelmente inevitável no processo de supervisão. Acolha com alegria o conflito, por suas importantes contribuições, e lide com este de maneira ética e decente.
- ❑ Aceite a legitimidade daqueles envolvidos no processo de supervisão.
- ❑ Seja justo ao conceder prêmios e punições, que possam resultar do processo de supervisão. Auditorias não são somente oportunidades para encontrar uma falha. São também oportunidades de celebrar sucesso.
- ❑ Exprese pressupostos respeitáveis sobre os motivos e habilidades dos outros.
- ❑ Centre-se na importância de compartilhar aprendizado e consulta.
- ❑ Tente chegar até eles e envolva aqueles que possam ser capazes de contribuir com conhecimento, inspirações e habilidades para o processo.
- ❑ Mantenha as promessas e honre suas obrigações.
- ❑ Abra as portas para o desenvolvimento individual e institucional. Esta é a contribuição mais importante que o processo de supervisão pode realizar.
- ❑ A supervisão está destinada a desenvolver as riquezas institucionais e os recursos humanos do seu governo local, e não destruí-los.
- ❑ Um supervisão de sucesso depende da confiança, honestidade, cuidado mútuo e de uma consulta aberta.¹³⁷

*Eu me desprendi do conforto seguro
das certezas através do meu amor
pela verdade; e a verdade
me recompensou.*

Sylvia Ashton-Warner,
educadora neozelandesa do século XX

¹³⁷ Muitas destas inspirações foram compiladas dos escritos de David Carnevale sobre Governo Digno de Confiança Obrigada, David.

Exercício de reflexão

Exploramos uma grande extensão nesta breve jornada sobre supervisão. Antes que tentemos resumir os pontos-chave da competência de *supervisão*, nós convidamos você a refletir sobre o que você acha ser o ponto mais importante aprendido nesta discussão. Volte para o início e reveja o que você acabou de ler. Anote estas inspirações e por que você acha que são importantes para o desenvolvimento das suas competências de supervisão.

.....
.....
.....
.....

Pontos-chave

- A competência de supervisão engloba um vasto leque de questões, problemas, opções e estratégias possíveis.
- Elas perpassam todo o percurso, desde a realização obrigatória das auditorias financeiras e de conformidade até a possibilidade de supervisionar a corrupção.
- Como todas as competências, a da supervisão tem uma série de ligações como os princípios de boa governança, incluindo engajamento cívico, abertura, transparência, o Estado de direito, eficiência, eficácia e toda responsabilidade importante.
- Mesmo que a corrupção seja endêmica em todas as sociedade e instituições, os governos locais são particularmente vulneráveis, portanto eles requerem uma medida adicional de controle de supervisão.
- Somente no caso de haver alguma confusão, corrupção é o mau uso de poderes concedidos para ganhos privados.
- Corrupção (C) é igual a monopólio de poder (M) mais arbítrio das autoridades(A) menos responsabilidade (R).
- Os governos locais ao redor do mundo têm tido sucesso na aplicação desta fórmula, mas nada é infalível quando lidamos com corrupção. Entre outras coisas, há uma tendência que a corrupção volte a aparecer naqueles governos que lutaram contra a corrupção de maneira tão eficaz.
- A auditoria financeira e de conformidade é provavelmente a responsabilidade de supervisão mais conhecida e mais usada dos corpos de eleitos. É normalmente obrigatória por lei e requer esforços de uma entidade independente.
- O Government Accounting Standards Board dos Estados Unidos

publicou um conjunto de padrões que são válidos para serem analisados em outros países, pois estes propiciam muito mais abertura e responsabilidade dos governos locais do que os padrões das auditorias financeiras.

- ❑ Auditorias de eficiência e eficácia são raramente obrigatórias, mais são importantes para serem consideradas. Elas propiciam oportunidades para um envolvimento significativo do alto escalão e dos cidadãos no processo de supervisão.
- ❑ Auditorias podem ser um processo que falhe, como exemplificam as muitas práticas corruptas em corporações privadas e públicas, onde o processo de auditoria falhou em fornecer resultados positivos e disciplina.
- ❑ Pense a respeito da realização de auditorias em seu governo local, oportunidades de participação, igualdade e inclusividade, bens, e parcerias externas.
- ❑ Os cidadãos precisam estar envolvidos como parceiros na suas responsabilidades de supervisão. As ferramentas usadas incluem carta compromisso com o cidadão, formulário de pesquisa, *ombudsmans*, e centros de ação para citar alguns.
- ❑ Comunicação é um outro recurso de supervisão importante, mas pouco utilizado. Considere a utilização de centros populares de serviço, comitê consultivos de todos os tipos, reuniões públicas, a mídia para ajudar a supervisionar seu domínio público.
- ❑ Supervisão envolve obviamente a organização e o alto escalão do seu governo local. Estabeleça o fundamento para os empreendimentos de supervisão colaborativa com seus administradores e alto escalão para evitar lacunas na implementação, que ocorrem entre a formulação de políticas e o papel de supervisão.
- ❑ A implementação da supervisão é um aprendizado complexo de como lograr seu intento sem ganhar um inimigo.
- ❑ A supervisão eficiente está baseada na confiança entre o supervisor e quem está sendo supervisionado.

*O óbvio é o que nunca é visto
até que alguém o expresse
de forma simples.*

Kahlil Gibran

Geralmente é isso que acontece com a observação do supervisor.

Capítulo 12: Competência de Desenvolvimento Institucional

Introdução

Definições englobam uma vasta gama de idéias cercadas por um muro de palavras.

Samuel Butler, poeta inglês do século XVII

O desenvolvimento institucional (DI) como um princípio, conceito e estratégia é difícil de definir. É ainda mais difícil de ser realizado. Infelizmente, o desenvolvimento institucional, como uma abordagem de desenvolvimento, é freqüentemente confundido com estratégias como formação em gestão, desenvolvimento de equipe, e um conjunto de bens chamado de “capacitação”. Você provavelmente já notou que quase tudo que uma agência internacional ou de desenvolvimento bilateral faz atualmente é chamado de capacitação. Mesmo que todos estes tipos de iniciativas de desenvolvimento possam contribuir para o desenvolvimento individual e da organização, eles falham no que acreditamos ser a essência do DI.

À medida que relembremos nossos esforços para descrever este papel e responsabilidade da liderança eleita na primeira edição destes capítulos, percebemos que nos faltou o ponto central. Naquele momento, definimos o desenvolvimento institucional essencialmente como o desenvolvimento e garantia das capacidades administrativas e operacionais da organização do governo local. Mesmo que sejam importantes, dão uma falsa idéia sobre o desafio mais significativo da liderança eleita para o desenvolvimento institucional da governança local. O uso eficaz das competências de desenvolvimento institucional não deveria somente ajudar seu governo local a resistir com sucesso os obstáculos temporários, devido a qualquer tipo de fraquezas humanas, mas também ajudá-lo a sustentar o nível de apoio dos cidadãos e da legitimidade, que são essenciais para a boa governança.

Para obtermos uma perspectiva da competência do desenvolvimento institucional, precisamos lembrar brevemente a gênese do movimento que criou este termo. Até mesmo aqueles que estavam à frente desta estratégia de desenvolvimento emergente tiveram dificuldade com a terminologia que eles tinham criado. Um dos principais problemas era o uso da palavra “institucional.” É um problema que precisamos analisar mais detalhadamente se queremos compreender exatamente o que é o desenvolvimento institucional.

Aqueles que dirigiram A Campanha Global sobre Governança Urbana nos lembram que *governança não é governo*. E aqueles que inventaram o desenvolvimento institucional estavam dizendo que as *organizações não eram instituições*. Como dissemos no começo, o desenvolvimento institucional é um pouco complicado. Esta é uma das razões pela qual nós não compreendemos exatamente o significado logo na primeira abordagem do assunto. Tenha um pouco de paciência conosco, enquanto realizamos um pequeno desvio para expor a história desta competência.

O desenvolvimento institucional como um conceito e estratégia operacional está fundamentado em iniciativas de desenvolvimento internacionais que

aconteceram na década de 60. Milton Esman, um dos pioneiros destas iniciativas de desenvolvimento, definiu o desenvolvimento institucional como um processo para “planejar e guiar as organizações que incitam e apóiam inovações, obtêm apoio, e desta forma, tornam-se viáveis em suas sociedades.”¹³⁸ Imediatamente, esta definição suscitou a questão das diferenças entre instituições e organizações. Um dos colegas de Esman, percebendo, sem dúvida, a confusão explicou.

Uma instituição é mais do que uma organização e mais do que um padrão cultural. Ela angaria o apoio e legitimidade a partir de seu meio, portanto pode desempenhar melhor suas funções e serviços... uma organização torna-se um instituição quando tem sucesso em ser julgada pelos outros como importante e significativa... mesmo que todas as instituições sejam organizações de algum tipo, nem todas as organizações são instituições.¹³⁹

Estas distinções são importantes quando definimos os corpos de governo locais como “instituições.” Quando os governos locais e seus corpos de governo cessam de ser vistos como instituições que angariam respeito, apoio, e legitimidade dos cidadãos, eles perdem sua capacidade de liderar. Dada estas perspectivas fundamentais, suas responsabilidades no desenvolvimento institucional como corpo de governo não se destinam somente a desenvolver seu governo local como uma organização de prestação de serviços. Quando o desenvolvimento institucional é colocado em uma perspectiva mais ampla, pode tornar-se a competência que define o legado do seu corpo de governo.

Parafraçando um cronista um tanto obscuro do século XIX de nome Henri Amiel, *Somente as instituições tornam-se detentoras de mais sabedoria; elas armazenam a experiência coletiva; e a partir desta experiência e sabedoria, aqueles que servem estas instituições, posteriormente descobrem que não é a natureza delas que muda mas, em vez disto, nossa experiência.*

Conforme avançamos nesta introdução um tanto quanto longa sobre a competência do desenvolvimento institucional (DI), gostaríamos de alertá-lo para o escopo das suas responsabilidades no desenvolvimento institucional enquanto autoridades eleitas, pelo menos, a partir de nossa perspectiva. Elas incluem seu corpo de governo como uma instituição, a organização do seu governo local com a extensão operacional do seu processo de governança, e instituições civis essenciais para o sustento dos princípios e ações da auto-governança local democrática. Estas instituições civis incluem associações voluntárias de autoridade eleitas, representando interesses e preocupações regionais, associações de bairro e profissionais, e várias autoridades, diretorias, comissões que são partes integrantes da boa governança em um nível de interação local. Para reiterar, DI para ser eficaz precisa incluir todo tipo de instituições de governança local, seu corpo de governo, a organização do governo local, e organizações civis chave associadas ao fornecimento de bens, programas e serviços públicos.

138 Esman, Milton, *Institution Building as a Guide to Action*, Proceedings: Conference on Institution Building and Technical Assistance. (Washington, DC, Agência para o Desenvolvimento Internacional, dezembro 1969). Pág.22.

139 Uphoff, Norman, *An Introduction to Institution Building: What is it—What can it do?* Proceedings: Seminar on Institution Building and Development. (Katmandu, Nepal, Centro de Desenvolvimento Econômico, 1971), Págs.23-4.

Exercício de reflexão

Antes que você avance, gostaríamos de lhe propiciar uma oportunidade para descrever o que você acredita que está envolvido na suas responsabilidades de desenvolvimento institucional e quais “instituições” deveriam estar incluídas nestas responsabilidades.

.....
.....
.....
.....

Segundo estas reflexões sobre desenvolvimento institucional, quais são os aspectos que você precisa conhecer para tornar-se um agente mais eficaz no desenvolvimento institucional?

.....
.....
.....
.....

*Instituições governam as relações
entre as pessoas. Elas são
os verdadeiros pilares da civilização.*

Francois Duchene

Instituições são criadas e sustentadas pela confiança

Instituições são tipos especiais de organizações que incorporam e promovem certos valores e normas. Não são simplesmente instrumentos para realizar exigências funcionais dentro de uma comunidade ou sociedade, apesar de desempenharem também estas funções. Se há uma qualidade que promove e respalda as instituições, esta é a confiança. Confiança é estabelecida quando há segurança de que as intenções e ações dos outros são justas e éticas nas suas relações de intercâmbio social. Confiança, infelizmente, requer uma interdependência que potencialmente prejudica todas as partes envolvidas neste intercâmbio de relações sociais. Entretanto, nesta vulnerabilidade mútua, confiamos que não seremos explorados pelos outros. Confiança é o que mantém estas interdependências e vulnerabilidades em equilíbrio.

Quando os cidadãos participam do processo orçamentário, por exemplo, autoridades eleitas podem sentir-se vulneráveis. Afinal, eles estão sacrificando um dos seus poderes de tomada de decisões. Cidadãos locais, por outro

lado, podem achar que esta é apenas mais uma maneira de serem manipulados, fazendo com que se sintam influentes no processo. Para que um orçamento participativo funcione eficientemente, deve haver confiança recíproca, e não somente trocas de palavras.

Assim que começamos a redigir este texto, ocorreu-nos um exemplo da nossa própria experiência no desenvolvimento institucional que poderia ser útil para a compreensão tanto da complexidade da competência, quanto do potencial que esta possui para realizar contribuições significativas da boa governança. Este exemplo também descreve o mecanismo intergovernamental que talvez você considere usar em suas próprias iniciativas de desenvolvimento institucional. Este caso de estudo descreve como autoridades eleitas rivais, de seis comunidades adjacentes, criaram uma associação voluntária de governos para lidar com questões que desafiavam as barreiras políticas. Quando estabeleceram o Conselho de Governos da Região Central (CGDRC), eles também semearam a criação de uma instituição.

CGDRC: Um estudo de caso sobre confiança e desenvolvimento institucional

Um dos autores trabalhou, há quase quarenta anos, para um governo local que não tinha uma relação de confiança com cinco governos locais da sua vizinhança. Os cinco municípios da vizinhança antipatizavam tanto com o corpo de governo do maior destes seis governos locais, que era impossível convocar uma reunião oficial. A área estava crescendo rapidamente e estes governos precisavam um do outro, querendo ou não admitir tal fato. Para trazer um pouco de civilidade e compreensão a estas relações insatisfatórias, um administrador municipal do maior governo local, que fora recentemente nomeado, conseguiu com sucesso fazer com que as autoridades eleitas concordassem em realizar uma série de diálogos informais. Estas discussões envolveram autoridades eleitas e nomeadas dos seis governos locais, inicialmente para lidar com as frustrações que estavam causando o conflito. Conforme eles estabeleceram lentamente um nível de confiança, foram capazes de voltar sua atenção para os problemas que ultrapassavam as fronteiras de suas jurisdições. Com o tempo, estas autoridades eleitas e a equipe de seu governo local produziram alguns resultados regionais de governança impressionantes.

Retrospectivamente, as experiências deles com o trabalho em conjunto expuseram uma série de princípios de boa governança, mesmo se estes princípios não se tornaram uma retórica comum entre as autoridades do governo naquele momento. Visto que há uma ligação direta entre o desenvolvimento institucional, como competência, e os princípios de boa governança, e pelo fato de manter-se fiel a estes princípios, chamamos sua atenção para esses princípios. Vamos analisar como estas autoridades eleitas primeiramente desenvolveram confiança entre si e com seus governos e como prosseguiram no

desenvolvimento de uma instituição intergovernamental exemplar que existe até hoje.

Criar confiança: Apesar de que o governo local principal da região era muito maior do que os outros, suas autoridades eleitas concordaram que igualdade deveria ser considerada nas decisões que afetavam dois ou mais dos seis governos locais. Era uma questão fundamental, pois o maior governo local entre os seis tinha uma população dez vezes maior do que os menores. Abertura e transparência, nas interações entre eles, também estabeleceram normas a serem honradas.

Afinal, a falta de abertura e transparência nos primeiros encontros tinha colocado estas autoridades em uma confusão intergovernamental muito séria.

Estes princípios foram sustentados pela experiência prática. Quando eles participaram de um empreendimento colaborativo, como a operação de um aterro sanitário, a sua confiança mútua foi reforçada pelas auditorias mensais da operação. Todos os governos locais estavam igualmente representados nestas auditorias, não importando o seu tamanho e a extensão do seu uso que faziam das instalações compartilhadas. Quando esta associação voluntária de autoridades eleitas finalmente tornou-se mais formal, houve um rodízio de liderança no Conselho de Governos da Região Central entre os seis governos participantes.

Desenvolvimento de uma instituição: Quarenta anos mais tarde, CGDRC ainda opera como uma associação voluntária de governos para lidar com questões, problemas e oportunidade que desafiam as barreiras políticas que separam os seus governos individuais. Entre os serviços que compartilham estão: bombeiros, parques e recreação, bibliotecas, imposição de um código de construção inclusivo, administração emergencial, coleta, despejo e reciclagem do lixo, e planejamento inclusivo do uso da terra. A fim de distribuir os custos destes serviços entre os seis governos locais são usadas diversas fórmulas. Cada governo local é livre para optar ou não pelos serviços de acordo com seu julgamento. O CGDRC é uma instituição reconhecida, e não somente uma organização. Não é mais vista como uma experiência de cooperação intergovernamental.

Lições para aprender: Mencionamos esta experiência porque demonstra a fina arte do desenvolvimento institucional. Mesmo que a confiança entre os membros não seja mais uma questão, não foi sempre assim. Existiam suspeitas profundas entre todas as partes no começo dos estágios de colaboração. Esta desconfiança começou a desaparecer gradualmente com:

- A tomada de decisões compartilhada baseada nos governos locais individuais e não no tamanho destes.
- A distribuição igualitária de custos e benefícios sobre insumo e produtos.
- Abertura e transparência nas transações financeiras e políticas e não somente entre as autoridades eleitas e a equipe, mas também com os cidadãos.
- Subsidiariedade de autoridade e recursos para realizar eficácia e eficiência no fornecimento de serviços. Estes acordos incluíram vendedores do setor privado e uma variedade de público, menos

entidades autônomas que funcionavam sob suas próprias fronteiras políticas e gestão, isto é, a biblioteca, parques e recreação, a o corpo de bombeiros.

- ❑ Um compromisso com a sustentabilidade em todas as dimensões de desenvolvimento na região. Por exemplo, o orçamento operacional mais recente, incluía a aquisição e a preservação de sessenta hectares adicionais de área verde; um programa para erradicar insetos que não destruísse as florestas da região; auto-suficiência financeira entre os vários centros de lucro como gestão de resíduos sólidos e execução de leis; e o recrutamento de centenas de voluntários para ajudar a operar e sustentar importantes serviços relacionados à saúde.
- ❑ Engajamento cívico como parte integrante de vários programas e serviços regionais. Centenas de cidadãos representando todos os seis governos servem em várias diretorias políticas, conselhos consultivos e times de auditoria. Por exemplo, um novo centro para conservação da natureza foi aberto faz pouco tempo. Ele funciona sob a supervisão de um comitê político de dezoito voluntários, que por sua vez representam um amplo leque de organizações e interesses, incluindo a universidade local, a escola pública do município, organização para a conservação da limpeza das águas, comissão de planejamento regional, a sociedade de história regional, um clube privado de proteção aos pássaros, uma sociedade de arqueologia regional e autoridade de recreação regional. Esta estratégia de capacitação de envolvimento de uma ampla gama de interesses privados, sem fins lucrativos e governamentais, propicia um amplo mandato para este programa. Também ajuda a manter os custos operacionais do governo local o mais baixo possível. Mais de oitenta por cento dos fundos operacionais para o centro de conservação são fornecidos pelas doações de serviços voluntários.

Exercício de reflexão

Antes de deixarmos este estudo de caso de cooperação intergovernamental e de desenvolvimento institucional, tire alguns momentos para refletir sobre esta abordagem de conselho de governos. Se seu governo e governos adjacentes não estão usando um mecanismo como este para compartilhar a tomada de decisões e a resolução de problemas além das fronteiras políticas, você acha esta opção viável? Se for, quais programas e serviços públicos na sua região podem ser receptíveis a este tipo de acordo intergovernamental?

.....

.....

.....

.....

Como você pode oferecer uma oportunidade como esta a seus colegas eleitos e àqueles dos governos locais vizinhos?

.....
.....
.....
.....

A alma e o espírito que anima e sustenta a sociedade é a confiança mútua.

**Robert South,
clérigo inglês do século XVIII**

Desenvolvimento institucional, boa governança e confiança

O Conselho de Governos da Região Central somente tornou-se uma instituição quando teve sucesso em ser julgado pela comunidade como importante e significativo. Afinal, o Centro nasceu muito mais da necessidade do que de uma reunião entre amigos das autoridades locais. Sua motivação no início era resolver vários desacordos antigos sobre anexações, serviços públicos essenciais como água e esgoto, planejamento do uso da terra, e especialmente planejamento de transporte.

Felizmente, eles basearam seus acordos intergovernamentais em uma série de princípios de boa governança, princípios que tinham sido articulados tão vigorosamente naquele momento como o são agora. Acreditamos que exista uma ligação direta entre o desenvolvimento institucional e os princípios de boa governança. Boa governança e processo de desenvolvimento institucional também contam muito com habilidades e competências interpessoais entre grupos e organizações. As decisões que conduzem estes processos são freqüentemente realizadas através de acordos altamente complexos envolvendo atores com agendas e prioridades extremamente diferentes. A confiança é o que une as duas peças e torna possível alcançar o progresso em longo prazo.

Exercício de reflexão

Discutimos sobre confiança como uma qualidade importante em qualquer processo de desenvolvimento institucional. Faça uma pausa e pense sobre a

qualidade da confiança que existe entre os membros do seu corpo de governo. Anote seus comentários.

.....
.....
.....
.....

A qualidade da confiança entre seu corpo de governo e o alto escalão da organização do seu governo local:

.....
.....
.....

Entre seu governo local e os cidadãos:

.....
.....
.....

Entre seu governo local e os governos locais das proximidades:

.....
.....
.....

O que você poderia fazer para melhorar o nível de confiança em uma destas relações ou em todas?

.....
.....
.....

Desenvolvimento institucional e as outras competências

Assim como nos outros capítulos, não só discutimos a importância dos princípios da boa governança para a liderança eleita como também a importância da combinação das várias competências que nós discutimos nesta série. A competência de *desenvolvimento institucional* é altamente dependente das outras competências como nosso estudo de caso ilustra. Algumas destas conexões são óbvias como *comunicação e facilitação*. Por exemplo, é preciso que se escute ativamente logo no começo para que as autoridades eleitas compreendam as razões por trás de toda a desconfiança que existe entre os governos locais da região. E estes acordos complexos envolveram inúmeras reuniões que tiveram que ser facilitadas por várias pessoas. Atualmente, há vinte e quatro comitês diferentes envolvendo mais de 240 autoridades eleitas

e cidadãos, que se reúnem freqüentemente para fornecer *políticas* e gestão de *supervisão* para muitos programas e serviços que funcionam na região.

A dinâmica de poder entre estes seis governos tem sido sempre interessante e complexa, dada a disparidade entre seus tamanhos e sofisticação. Eles lançaram mão de sua competência de *uso do poder* assim como da competência de negociação. Estas duas competências são importantes para o desenvolvimento institucional especialmente quando seu governo vai além das suas próprias fronteiras. E a competência de habilitação é central para o desenvolvimento institucional. No caso do CRCGO, elas habilitaram centenas de cidadãos e dezenas de organizações civis a envolver-se nos empreendimentos compartilhados que realizaram. E, como é lógico, as competências financeiras e de supervisão também fazem parte do desenvolvimento institucional e são evidentes no caso que acabamos de citar. Os custos de todos os serviços são calculados em relação a três elementos pesados igualmente: população que recebe os serviços, avaliação do valor de propriedade e arrecadação de imposto de renda recebido em cada um dos seis governos locais. Não é necessariamente fácil, mas eqüitativo.

A propósito, se alguém estiver interessado em aprender mais sobre o Conselho de Governos da Região Central, verifique seu sítio na Internet: www.crcog.net

*O camelo nunca vê sua própria corcunda,
mas a corcunda do vizinho está sempre
diante de seus olhos.*

Provérbio árabe

Seu corpo de governo e o desenvolvimento institucional

Como dissemos anteriormente, gostaríamos de analisar a competência do *desenvolvimento institucional* (DI) a partir de três perspectivas diferentes: 1. seu corpo de governo; 2. sua organização governamental local, e 3. diversos acordos institucionais entre seu governo local e a comunidade, a qual faremos referência posteriormente como sendo a família do seu governo local. Acreditamos que estes são os três acordos organizacionais mais frutíferos para investir suas competências DI. Começaremos analisando as conexões entre DI e seu corpo de governo no seu próprio domínio. Como o camelo, nós raramente olhamos atentamente para a nossa própria corcunda. Esta é uma oportunidade para olhar um pouco para nossa própria corcunda a partir de uma perspectiva DI.

Anteriormente, mencionamos um dos fundadores do movimento do desenvolvimento institucional. Segundo Milton Esman, o desenvolvimento institucional é como um processo para “planejar e guiar as organizações que incitam e apóiam inovações, obtêm apoio, e desta forma, tornam-se viáveis em suas sociedades.”

Mesmo que esta definição provavelmente tenha comunicado o que as agências internacionais de desenvolvimento estavam realizando naquele momento, para fortalecer as organizações com as quais estavam trabalhando, é um pouco ultrapassada e restritiva para nossos objetivos. Gostaríamos de pensar no desenvolvimento institucional como *um processo de desenvolvimento que ajuda as organizações de governança local a obterem e sustentarem o respeito e o apoio dos seus cidadãos, baseado no mérito das contribuições do governo local para a autogovernança democrática e uma qualidade de vida aprimorada para todas as suas diversas comunidades.*

Vamos gastar alguns minutos e desmembrar esta definição um tanto quanto longa. Em primeiro lugar, estamos falando sobre DI como um processo de desenvolvimento. Este sugere um conjunto contínuo de atividades que lutam para aumentar os altos níveis de realização. Para definir *organizações da governança local*, tiramos nossa conclusão a partir da Campanha Global sobre Governança Urbana. Governança segundo sua definição envolve uma rica combinação de organizações públicas, privadas e da sociedade civil. Em seguida, a intenção das iniciativas DI é obter e sustentar o respeito e apoio dos cidadãos e realizá-lo através de mérito. Finalmente, o que merece o respeito e apoio dos cidadãos são as contribuições para a autogovernança democrática e as melhorias da qualidade de vida.

Idéias para o desenvolvimento institucional: Aqui temos algumas idéias sobre como seu corpo de governo pode engajar-se em um processo de desenvolvimento institucional que irá de encontro com os princípios declarados na definição de DI.

1. Envolve-se em um processo de aprendizado que melhore seu conhecimento, habilidades e compreensão sobre boa governança. Parabéns. Participando nesta série você deveria realizar estes objetivos de aprendizado.
2. Realize uma sessão que dure a metade de um dia envolvendo todos os membros do seu corpo eleito para avaliar se você e seu corpo de governo estão indo bem no cumprimento dos princípios da boa governança que discutimos em cada uma das competências. Pode ser útil convidar um facilitador externo para trabalhar juntamente com você e seus colegas eleitos para administrar o cartão de registro e discutir os resultados. Incluímos um tipo de ferramenta de avaliação do cartão de registro na Parte Dois para ajudá-lo a realizar esta tarefa da competência DI .
3. Peça para a sua equipe preparar e administrar o mesmo cartão de registro para a equipe do governo local; os funcionários e a equipe-chave de varias organizações comunitárias chave com quem você divide as responsabilidades de governança; e uma amostra representativa de grupos de cidadãos de vários gêneros, etnias, raças,

idade e renda que tenham um bom entendimento do seu governo local e do que ele realiza. Instrua sua equipe para realizar uma pesquisa segundo a metodologia de pesquisa aceita. Afinal, os dados destas pesquisas vão se tornar seus critérios para medir o progresso que se seguirá sobre cada um dos princípios da boa governança. Estes tipos de pesquisa não só reúnem importantes informações como também esclarecem aqueles que respondem sobre os princípios da boa governança.

4. Faça com que os dados sejam analisados de acordo com os vários grupos de resposta e compilados em um documento de trabalho. Compare os dados de sua própria avaliação como um corpo de governo com os dados de outras várias audiências. Estes dados lhe dirão se você está sincronizado com a sua comunidade em suas próprias avaliações, bem modesta sobre suas realizações, ou “floreando” sobre o excelente trabalho que você pensa que está fazendo. É o que alguns chamam de verificação realista.
5. Trabalhe com sua equipe, planeje uma sessão que dure o dia todo com os membros-chave da equipe e representantes de vários grupos que participam da pesquisa sobre boa governança. A intenção da sessão de trabalho seria apresentar dados, discuti-los e criar um plano de ação sobre como lidar com as questões mais críticas da boa governança que foram determinadas pelos dados.
6. Realize a sessão de trabalho e comprometa-se em executar os resultados.

*Quem olha para fora, sonha;
quem olha para dentro, acorda.*

**Carl Jung,
psiquiatra suíço do século XX**

Mais idéias DI: O processo que acabamos de descrever parece muito com o processo de planejamento estratégico. Entretanto, sua ênfase está na avaliação de como o corpo de governo tem sido eficaz em lidar com os princípios da boa governança. O que é diferente da maioria dos eventos de planejamento estratégico. Usamos a palavra “eficaz” deliberadamente para descrever o processo. Mesmo que a eficácia seja um dos princípios da boa governança, podemos usá-la para descrever como os programas específicos são eficazes realizando suas metas descritas. Em um capítulo anterior, usamos a definição de eficácia de Peter Drucker, como sendo a realização do que é certo. A partir da perspectiva do corpo de governo, eficácia pode ser medida a partir de como suas políticas e programas e outras iniciativas equivalem-se aos princípios globais da boa governança.

Preencher as lacunas entre os princípios e a realidade das suas ações como líderes eleitos pode ser feito através do uso da suas competências de *desenvolvimento institucional*. Este é o significado daquelas primeiras pistas

que sugerimos. Agora, mais algumas idéias sobre o desenvolvimento institucional do corpo de governo.

- ❑ Trabalhe com sua equipe para realizar uma avaliação das suas políticas no que diz respeito à relação destas com os princípios da boa governança. Por exemplo, políticas de contratação para seu governo local podem incluir uma linguagem sexista.

Suas políticas que dizem respeito aos contratos com vários tipos de vendedores podem funcionar contra as pequenas empresas que estão competindo de maneira justa. Visto que as políticas são um dos produtos mais importantes dos corpos de eleitos, elas necessitam de revisão de tempos em tempos em relação a seus resultados atuais.

- ❑ Visto que vocês são membros do corpo político do governo local, não é improvável pensar que vocês possam ser “políticos demais” em suas ações, pelo menos a partir da perspectiva daqueles que talvez gostem de uma oportunidade de ser “mais políticos”, assim que ganharem as próximas eleições.

Levantamos esta questão porque é real e porque apareceu a partir das discussões na reunião de grupo de especialistas encarregada de aconselhar sobre o que poderia ser incluído neste capítulo. Termos como nepotismo, golpes políticos, acordos de negócios nebulosos e outros mais foram usados para descrever o processo de ser “muito político”. Você e seus colegas eleitos estão na melhor posição para lidar com este tipo de comportamento e alegações sobre as impropriedades políticas. Se seu corpo de governo tem que ser julgado pelos cidadãos como importante e significativo, o que é um sinal que este é uma instituição, então, questões de ações políticas que violem os princípios da boa governança devem ser tratadas de maneira construtiva e aberta.

- ❑ Dedique algum tempo para realizar uma avaliação dos espaços físicos nos quais seus corpos de governo funcionam, isto é, salas de reuniões formais, a facilidade do acesso dos cidadãos aos seus líderes eleitos, acesso para os portadores de deficiência, etc. Em uma cidade no sul da África Central, perguntamos se podíamos nos sentar como observadores em uma das reuniões regulares do conselho. O único espaço para os cidadãos e observadores era na sacada a qual se tinha acesso através de uma parte diferente do prédio. A separação física fazia com que as reuniões do conselho parecessem um espetáculo esportivo. A única vantagem que tinham os cidadãos era a possibilidade de jogar frutas podres a partir de um ponto que lhes dava uma maior vantagem. Analise se seus espaços físicos são apropriados para os cidadãos a partir de sua perspectiva.
- ❑ Desenvolva um plano para fazer com que os futuros corpos de governo sejam mais inclusivos e representativos dos cidadãos. Parece um pouco como um plano para algum de vocês descobrirem sua própria maneira de serem eleitos. Se seu governo local é como

a maioria dos governos no mundo, o corpo de governo criou várias autoridades, diretorias, e comissões para ajudar na realização de muitas responsabilidades para administrar uma instituição complexa. Por exemplo, você pode ter autoridades de serviços públicos que prestem serviços específicos como água e eletricidade, diretorias de zoneamento e comissões de planejamento, só para mencionar alguns. Realize uma avaliação da composição dos membros em todas essas extensões para seus poderes e responsabilidades de governança. Verifique quantas mulheres, minorias raciais e étnicas, comunidades de baixa renda, e outras no seu governo local, não foram ou não estão atualmente representadas justamente nas transações da sua autogovernança local. As diversas autoridades, diretorias e comissões representam oportunidades valiosas para alimentar e criar o capital humano da sua comunidade que podem eventualmente ocupar o seu lugar na diretoria governamental.

As oportunidades para se envolver em atividades de desenvolvimento institucional que se concentram nas suas próprias instituições, na qualidade de corpo de governo, são virtualmente infinitas. Deixamos esta parte da discussão sobre DI com uma oportunidade para você ponderar suas idéias.

Exercício de reflexão

Se seu corpo de governo é visto pelos cidadãos como uma instituição porque este obteve sucesso em ser julgado como importante e significativo, quais são as qualidades que a tornaram possível?

.....
.....
.....
.....
.....

Quais destas qualidades você acha podem estar sendo prejudicadas neste momento?

.....
.....
.....
.....

O que você e seus colegas eleitos poderiam fazer, na qualidade de agentes de desenvolvimento institucional, para dar respaldo a estas qualidades antes que elas comecem a minar gradualmente seu status institucional entre os seus cidadãos?

.....
.....
.....
.....

A raposa que esperou que as galinhas caíssem do poleiro morreu de fome.

Provérbio árabe

A organização de seu corpo de governo e o desenvolvimento institucional

Uma das responsabilidades mais importantes enquanto corpo de governo é assegurar que seu governo local tenha a capacidade geral de realizar políticas, programas, serviços e outras diretrizes de acordo com os princípios da boa governança. Capacidade é somente uma dimensão desta parte do seu desafio no desenvolvimento institucional. Capacidade é também dependente da vontade e da motivação de todos os funcionários do seu governo local para fazer todas as coisas que você espera que façam. Uma coisa é possuir a capacidade para fazer algo. A outra é fazer algo com sua maior habilidade e disposição. Suas competências de desenvolvimento institucional como aplicadas na organização do seu governo local deveriam tentar com muito afinho lhe dar um status institucional. Você pode dizer com segurança que:

- A organização do seu governo local é julgada por todos os **cidadãos** como importante e significativa em seu cotidiano?
- E, a organização do seu governo local e os funcionários conquistam o respeito, o apoio e a legitimidade de todos os **cidadãos**?

Se não, então você pode querer tornar o desenvolvimento institucional uma prioridade fundamental no desenvolvimento da *capacidade e vontade* da organização do seu governo local e equipe em agir de acordo com padrões aceitos de desempenho.

Discutimos se é realista colocar o qualificador de todos seus cidadãos nestas questões. "Todos" são todos incluídos. Entretanto, a governança é um serviço público e responsabilidade inclusiva. Quando começamos acreditar que não é possível que todos os nossos cidadãos valorizem nossos governos locais por qualquer motivo, começamos o processo sutil de privar certos segmentos das comunidades de seus direitos. Por exemplo, talvez nós não esperemos que as crianças de rua ou certos grupos de minorias que vivem na parte mais pobre da nossa comunidade respeitem e apoiem seu governo local. E pode ser que nós não esperemos que eles respeitem e apoiem seus governos por eles já terem sido privados de seus direitos de uma maneira ou outra. Mesmo que "todos" possa ser inatingível, ainda é preciso que seja sua meta de desenvolvimento institucional.

Antes de adentrarmos na descrição de vários componentes de uma estratégia de desenvolvimento institucional inclusiva, nós gostaríamos de compartilhar com você um conjunto interessante de valores de serviço público

que são muito diferentes dos princípios da boa governança que discutimos ao longo desta série. Eles foram desenvolvidos pelo Governo da Malásia para serem considerados pelos seus servidores públicos. Eles o chamam de os Doze Pilares do Serviço Público.

Os doze pilares

- | | |
|---------------------------------|--------------------------------|
| I. O valor de tempo | VII. A influência dos exemplos |
| II. O sucesso da perseverança | VIII. A obrigação do dever |
| III. O prazer do trabalho | IX. A sabedoria da economia |
| IV. A dignidade da simplicidade | X. A virtude da paciência |
| V. O valor do caráter | XI. O aprimoramento do talento |
| VI. O poder da gentileza | XII. A alegria de criar |

Exercício de reflexão

Considere estes doze pilares como valores possíveis para serem incluídos em qualquer iniciativa de desenvolvimento institucional com o alto escalão e funcionários do seu governo local. Selecione três ou quatro, entre os que você acredita serem os mais importantes e apropriados para se incluir em um programa de desenvolvimento de equipe. Para cada um desses valores, anote uma ferramenta de desenvolvimento institucional específica que talvez você use para ajudar a torná-lo uma realidade na organização do seu governo local. Por exemplo, oficinas sobre como administrar o tempo podem ser usadas para ajudar os funcionários a aprenderem mais sobre como valorizar seu tempo.

.....

.....

.....

.....

Há um preço e uma promessa para cada escolha que realizamos.

Verna Dozier

A estratégia DI proposta para a organização e pessoal do seu governo local

Afirmamos no começo desta discussão que aplicar suas competências de desenvolvimento institucional como uma autoridade eleita pode ser difícil. Parte desta dificuldade está associada às funções e responsabilidades, na qualidade de corpo de elaboração de políticas, e a linha que separa as autoridades eleitas das autoridades nomeadas e o alto escalão em muitas organizações do governo local. Reconhecemos também que alguns governos locais realizam menos distinções entre as políticas e a administração, em especial nesses governos locais em que as autoridades eleitas têm também responsabilidades administrativas.

Dadas estas variações nas estruturas dos governos locais e mandatos legislativos, nós deixaremos que cada corpo de governo individual decida a melhor maneira de usar suas competências de *desenvolvimento institucional*. O que não os eximem de sua responsabilidade enquanto homens e mulheres eleitos em assegurar que a organização do seu governo local se envolva no desenvolvimento institucional. Simplesmente significa que você precisa respeitar a separação da elaboração de políticas dos papéis e responsabilidades administrativas, em seu governo local, quando você aplicar suas competências de *desenvolvimento institucional*.

Para ajudá-lo a realizá-lo, vamos propor uma abordagem de diagnóstico para determinar a relativa saúde da organização do seu governo local. Mesmo que haja muitas maneiras de dividir uma organização operacional para um diagnóstico, vamos focar seis componentes-chave encontrados em todas as organizações viáveis, e três conjuntos de conexões essenciais para a interação com o meio externo. Os componentes ou variáveis são:

1. Doutrina; a visão, missão, metas e objetivos da organização. Este é o sistema de posicionamento global da sua organização, que nos diz onde você está e como chegar onde você quer.
2. Liderança: Mesmo que seja comum assumir que esta variável esteja localizada no topo da pirâmide organizacional, desafiaremos esta sabedoria um pouco convencional.
3. Recursos: Os recursos mais óbvios do governo local são os recursos humanos e financeiros, mas há muito mais para explorar no desenvolvimento institucional.
4. Programas e Serviços: Este é o componente “o que você faz”, sua base de existência.
5. Tecnologias: Estes são os mecanismos “como fazer” que são empregados pela sua organização operacional.
6. Estrutura: Este descreve a parte “quem faz o que com quem” da organização.

Esses são os mecanismos ou componentes internos da organização do seu governo local, que precisam ser examinados em qualquer avaliação de desenvolvimento institucional. Além disso, você precisa analisar esses vínculos, como sua organização interage com o meio externo. Dividimos estes vín-

culos em três categorias para a sua consideração na qualidade de agentes de desenvolvimento institucional. Provavelmente você não se surpreenderá com o fato de que também fizemos associações entre esses vínculos e os padrões amplamente reconhecidos do desempenho do serviço público, os princípios de boa governança. Mesmo que os três vínculos possam ser relacionados a todos os princípios da boa governança, fizemos algumas distinções a respeito daqueles que são os mais relevantes para cada uma destas três categorias de vínculos.

1. Vínculos operacionais. Associados mais diretamente com a prestação de serviços e programas. *Eficácia e eficiência e responsabilidade* são os princípios mais importantes da boa governança para aplicar nestes vínculos.
2. Vínculos normativos. São vínculos ideológicos, éticos e orientados por valores. Quais são os comportamentos aceitos e esperados e os padrões de interação? Princípios de *inclusividade, equidade, abertura e transparência* e obviamente o *Estado de direito* definem as conexões normativas entre seu governo local e seus eleitores.
3. Vínculos de habilitação. Através de seus recursos, estruturas e tecnologias, os governos locais são freqüentemente capazes de alcançar e “habilitar” outros a tornarem-se parte do processo de autogovernança local. Achamos que estes vínculos são mais freqüentemente associados aos princípios da boa governança do *engajamento cívico* ou participação e *subsidiariedade*.

As variáveis e os vínculos da organização devem ser tratados em qualquer programa de desenvolvimento institucional. Mesmo que as autoridades eleitas, equipe nomeada e funcionários tenham, por separado, responsabilidades para garantir que estes componentes sejam tratados nas iniciativas de desenvolvimento institucional, seus papéis e responsabilidades diferem. O que nós tentamos fazer na discussão que se segue é focar os papéis e as responsabilidades do corpo de governo.

Variáveis da organização

- I. **Doutrina.** Este é uma palavra sofisticada para uma compilação de documentos escritos que permite a quem esteja associado à organização e aos não associados analisarem se seu governo local sabe o que está fazendo e se tem um plano de ação para realizá-lo. O desenvolvimento institucional é muito difícil de realizar se a organização do seu governo local não tem documentado sua visão, sua missão e um conjunto coeso de metas e objetivos operacionais. Se o seu governo local não tem esses documentos, então isto se torna uma de suas primeiras tarefas de desenvolvimento institucional no trabalho conjunto com a equipe e os funcionários. Segue uma breve descrição do que estes documentos incluem.

- ❑ Uma declaração de visão é uma descrição de como seria seu governo local se alcançasse seu máximo potencial. É orientada em direção ao futuro, tem inspirações, dedica-se a altos ideais e direciona seu governo local para frente. Sem dúvida, esta descrição é um pouco confusa, portanto vamos tentar imaginá-la como pareceria por escrito. Por exemplo, sua visão é estar entre os dez governos locais mais importantes do seu país baseado nos princípios e práticas da boa governança. O que pressupõe, é claro, que haja uma instituição nacional que classifique os governos locais segundo esses padrões. Se uma instituição como esta não existe, amplie suas iniciativas de desenvolvimento institucional para criá-la. Isto significa escrever outra declaração de visão, mas agora você já sabe como realizá-la.
- ❑ Uma declaração de missão é uma declaração da razão de existência do seu governo local. Essencialmente, é uma declaração relativamente curta, que diz quem você é, a quem você serve, por que você existe, o que você faz para responder ao motivo da sua existência, os princípios que guiam você em suas respostas, e o que o torna único entre as outras organizações.
- ❑ Metas e objetivos são declarações sobre como você planeja realizar sua missão. Metas são mais globais e objetivos mais específicos. Verifique o Capítulo Seis, *A Competência de Tomada de Decisões*, sobre os detalhes de como escrever estes relatórios.

Políticas e procedimentos operacionais padrão são, é claro, outro documento da doutrina, mas comece com o que foi listado acima para assegurar que sua organização está a caminho de tornar-se uma instituição.

II. Liderança: Seu corpo de governo tem, obviamente, um papel de liderança que precisa ser tratado em qualquer programa de desenvolvimento institucional. Esperamos ter explorado este aspecto da liderança do governo local adequadamente na nossa discussão sobre corpo de governo como uma instituição.

A partir do ponto de vista da liderança da organização do governo local, acreditamos que haja pelo menos três questões DI para lidarmos.

1. Os administradores e supervisores na organização do seu governo local têm oportunidades de envolver-se em atividades profissionais e de aprendizado de autodesenvolvimento? Estas oportunidades podem incluir oficinas administrativas, participação em um programa acadêmico para conseguir uma formação ou certificado, exercícios de criação de equipe em unidades de trabalho, ou seguir as orientações de um mentor que seja uma autoridade do alto escalão.
2. Os administradores da sua organização estimulam e apóiam o conceito de subsidiariedade da boa governança? Em outras palavras, eles delegam autoridade e responsabilidade para o

nível apropriado mais próximo, que apresente uma prestação de serviços mais eficiente e de melhores custos? Liderança não é somente o campo de ação daqueles que possuem o título de líder, administrador ou supervisor. Liderança pode ser exercida em todos os níveis da organização. Liderança não é somente um título; é um estado de espírito. O policial ou o homem que está patrulhando o bairro pode exercer liderança. Assim como a enfermeira do sistema de saúde pública que está administrando uma clínica de HIV- AIDS. Quando tornamos as oportunidades para a liderança inclusivas para todos na nossa organização, nós aumentamos a possibilidade de que todos os cidadãos enxergarão seu governo local como sendo importante e significativo.

3. Sua organização envolve-se em algo chamado planejamento para sucessão? Em outras palavras, atenção é direcionada às aposentadorias do pessoal, à rotatividade e outras situações que deixarão lacunas na capacidade de poder de seu governo local de sustentar seu nível de desempenho em todas as áreas de operação? Engajando-se no planejamento da sucessão, sua gestão não somente assegura que falhas na prestação de serviços e desenvolvimento de programas não aconteçam, como também propicia oportunidades de promoção interna.

III. Recursos: Os recursos financeiros são o segundo recurso mais importante do seu governo local. Quase tudo que você precisa saber sobre finanças e desenvolvimento institucional está no capítulo Dez, *A competência financeira*, portanto nós não iremos discutir este recurso aqui. Esperamos que você esteja com aquele olhar curioso no seu rosto que diz: “Segundo recurso mais importante?” No caso de você não ter descoberto, o recurso humano é o recurso mais importante do seu governo local.

A partir da perspectiva de desenvolvimento institucional e desenvolvimento de recursos humanos, seus papéis e responsabilidades de liderança eleita são estabelecer padrões e políticas para a gestão e desenvolvimento dos recursos humanos, para oferecer os recursos essenciais na realização destas funções, e aplicar suas competências de supervisão em relação ao que está acontecendo na gestão e desenvolvimento dos recursos humanos. Mesmo que muitas decisões do pessoal-chave e dos recursos humanos sejam tomadas conjuntamente entre o corpo de governo e a equipe, há uma linha de demarcação definitiva, entre políticas e administração, que perpassa esta variável institucional.

Uma das maiores potenciais áreas de conflito entre as autoridades eleitas e os administradores do governo local é a interferência política em assuntos pessoais. É tentador querer dizer à equipe de servidores públicos deixar de perder tempo e voltar ao trabalho e pressionar o secretário de segurança pública para que contrate seu cunhado. Não faça isto. Você pode descobrir

que a sua equipe de servidores públicos esteve trabalhando sem parar durante horas e que estava esperando por um carregamento de materiais para continuar seu trabalho, ou que seu cunhado tem antecedentes criminais que ele não lhe contou.

Antes que deixemos o desafio da gestão e desenvolvimento dos recursos humanos, gostaríamos de chamar sua atenção para a série da UN-Habitat sobre Capacitação de ONG/OBC e, especialmente, para o manual Gestão e Desenvolvimento de Recursos Humanos. Trata de um leque completo de atividades associadas ao desenvolvimento institucional a partir da perspectiva da organização de recursos humanos. Para mais detalhes verifique no sítio: www.unhabitat.org

Outra possibilidade significativa, em que você pode colocar suas competências de desenvolvimento institucional em operação para angariar recursos para seu governo local, é *agir de uma maneira diferente*. Em outras palavras, estes recursos não convencionais são freqüentemente esquecidos por nós, pois tendem a estar um pouco fora da rotina. Eles incluem abordagens como habilitar outros a envolverem-se na realização de vários programas e serviços; tentar adquirir recursos de outros níveis de governo; e obter divisão de custos com governos locais adjacentes. Você tem muitas melhores condições de lançar esses tipos de iniciativas de desenvolvimento de recursos de forma mais efetiva em razão de sua posição vantajosa de liderança eleita.

VI. Programas e Serviços: Esta é uma área da organização de desenvolvimento institucional em que seu corpo de governo tem talvez a maior influência ou deveria ter. O que os programas e serviços de seu governo local oferecem são formulação de políticas e quem as libera são também decisões políticas. Não tome isto como garantia que os serviços públicos devam ser sempre prestados por organizações públicas. Cada vez mais, os governos locais estão se voltando para as ONGs, organizações comunitárias e setores privados para a prestação de serviços. A duas primeiras perguntas que deve formular para de avaliar a gama de programas e serviços que seu governo local está oferecendo são:

1. Este programa ou serviço deveria ainda estar sendo oferecido aos cidadãos?
2. Em caso afirmativo, quais são as opções alternativas de prestação de serviço?

As perguntas adicionais que seu corpo de governo deveria formular sobre os programas e serviços são:

1. Quais programas e serviços o seu governo local deveria oferecer aos cidadãos de todas as idades, baseado nas mudanças de necessidades, interesses, valores e outros critérios?
2. Em caso afirmativo, como deverias ser oferecidos e por quem?
3. Como deveriam ser financiados?

Além destas questões há muitas outras. Entretanto, a responsabilidade para obter as respostas e realizar ações é do departamento administrativo do seu governo local.

- V. **Tecnologias:** Engloba muitos territórios, portanto vamos somente falar sobre alguns dos desafios mais óbvios de natureza técnica do desenvolvimento institucional. Por tecnologia, queremos dizer equipamentos e processos ou em termos de computação, hardware e software. Não é incomum encontrar governos locais que carecem de equipamentos básicos para executar programas de rotina e responsabilidades de serviço. Os custos monetários, políticos e humanos envolvidos na falta de equipamentos para administrar os negócios do governo local eficaz e eficientemente são freqüentemente muito altos.

Seu papel de DI enquanto autoridade eleita no que diz respeito à tecnologia é assegurar que seu governo local tenha a tecnologia física e social para realizar sua missão de acordo como os princípios de boa governança. Uma vez alcançada essa meta de desenvolvimento institucional, você também precisa desafiar a introdução de qualquer nova tecnologia em relação à missão e às metas da organização e avaliar sua adequação em relação às necessidades as quais estão destinados a lidar. O que não significa que tenha que ser duro com sua equipe, mas sim garantir que haja rigor na tomada de decisões. Seu corpo de governo também tem a responsabilidade de introduzir melhorias tecnológicas e pedir a seu alto escalão realizar uma pesquisa sobre suas possíveis conseqüências. Tecnologia não é tão difícil quanto parece. Podemos também pensar em tecnologia social, como novos programas de aconselhamento contra drogas ou abordagens de negociação coletivas para resolver disputas trabalhistas. Em todas estas questões sobre tecnologia, seu papel e responsabilidades podem ser melhor resumidas na habilidade de fazer perguntas difíceis. Por que precisamos disto? Quanto vai custar? Quais são as alternativas? Como sabemos se é adequado as nossas necessidades? Podemos terceirizar e conseguir que sejam realizadas de forma mais eficaz e eficiente? Como você planeja medir o sucesso desta nova tecnologia? Esta parte do quebra-cabeça DI tem um melhor desempenho quando combinadas com competências de comunicação.

- VI. **Estrutura:** Essa é uma área da DI em que você e seus colegas eleitos podem desempenhar um papel importante apesar de haver, novamente, fronteiras que você não deveria ultrapassar fronteiras político-administrativas. Questões de infra-estrutura incluem aspectos como mudanças no processo orçamentário para permitir que mais cidadãos participem; aberturas de centros de serviço nos bairros, iniciação de parcerias público-privadas, realinhamento ou combinação de departamentos operacionais para serem mais eficientes e eficazes na prestação de serviços, e muitos mais.

Você precisa trabalhar com estas variáveis para exercitar suas competências de desenvolvimento institucional na organização do seu governo local. Algumas estão claramente em seu domínio enquanto autoridades eleitas e até desempenham o papel de liderança. Outras

colocam você no elenco de apoio. É importante separá-las, antes de você explorar essas funções e responsabilidade em profundidade.

Exercício de reflexão

Antes de analisarmos as conexões organizacionais que são inerentes ao funcionamento destas variáveis organizacionais, faça uma pausa e reflita sobre as variáveis que acabamos de discutir.

Com quais destes componentes ou variáveis organizacionais seu corpo de governo gasta mais tempo e por quê?

.....
.....
.....
.....

Com quais variáveis você e seus colegas eleitos gastam menos tempo e por quê?

.....
.....
.....
.....

Quais são, se houverem, as mudanças que você acha que deveriam ser feitas em relação à atenção que o seu corpo de governo dispensa a estas variáveis a fim de fortalecer a organização do seu governo local?

.....
.....
.....
.....

*Eu patino na direção que eu acho
que o disco vai parar.*

Wayne Gretzky, estrela do hóquei canadense

Vínculos organizacionais

Wayne Gretzky, no seu apogeu, era um dos melhores jogadores de hóquei. Sua habilidade excepcional para prever a posição do disco era uma de seus maiores diferenciais. De alguma maneira, a criação de vínculos entre o governo local e a parte integrante do processo de desenvolvimento institucional é assim. Você e seus colegas eleitos precisam ir onde vocês acharem que a

comunidade poderá avaliar e estabelecer vínculos, em especial vínculos normativos e de habilitação. Vamos analisar cada uma destas três categorias de vínculos para explorar mais detalhadamente suas funções e responsabilidades no desenvolvimento institucional como corpo de governo.

- I. **Vínculos operacionais.** São os que estão mais diretamente associadas aos programas e serviços. Evocam os bons princípios de eficácia, eficiência e responsabilidade da boa governança. Destes três princípios, eficiência é principalmente uma responsabilidade administrativa enquadrando-se no domínio administrativo do seu governo local. É o princípio que obtém melhores resultados em relação às menores quantidades de subsídios e rendimentos.

Eficácia é claramente uma responsabilidade do corpo de governo. Eficácia é realizar da forma certa. Em outras palavras, que combinação de programas e serviços é a “certa” para sua comunidade neste momento e no futuro. *No futuro* é um pouco como patinar até onde você acha que o disco vai parar. Esta competência pode freqüentemente ser estimulada por previsões e outros métodos científicos. Infelizmente, os dados para apoiar futuras decisões, que tem que ser feitas no presente, não estão sempre disponíveis ou verificáveis. No que diz respeito a garantir a responsabilidade, essa compete mais ao âmbito da competência de supervisão, portanto, o encorajamos a voltar a esse capítulo para obter maior compreensão e conhecimento sobre o cumprimento deste princípio operacional, pois está relacionado com o desenvolvimento institucional em suas agências operacionais.

- II. **Vínculos normativos.** Quando pensamos sobre as formas de fortalecer ainda mais os vínculos normativos entre sua organização de governo local e o primeiro escalão, e seus cidadãos e outros, enxergamos este processo em termos educacionais. Recentemente verificamos muitas referências sobre organizações de aprendizado, e acreditamos que esta estratégia, que é uma norma e portanto um vínculo normativo, merece ocupar um lugar no seu conjunto de ferramentas para o desenvolvimento institucional. Princípios de inclusividade, equidade, abertura e transparência são comportamentos que aprendemos. Mesmo que o corpo de governo possa adotar esses princípios, eles somente tornam-se operacionais quando aqueles que são responsáveis pela sua implementação compreendem e acreditam em seu poder enquanto estratégia e normas operacionais. Como nos lembra Rick Ross, *a principal alavancagem para o aprendizado organizacional não está nas políticas, orçamentos ou nos organogramas, está em nós mesmos.*

Mesmo que freqüentemente a tendência seja executar normas e princípios, como inclusividade, equidade e abertura, nas organizações do governo local, essas abordagens encontram resistência. As resistências podem ser removidas se ajudamos aos envolvidos a

compreenderem a razão pela qual esses princípios e valores são importantes e quais serão os benefícios resultantes de sua implementação. Para os corpos de governo serem bem sucedidos ajudando a criar vínculos normativas entre a organização do governo local e os cidadãos, devem adotar o mesmo comportamento no seio do corpo de governo.

O último princípio normativo da boa governança é o estado de direito. É definitivamente uma responsabilidade do corpo de governo estabelecer e supervisionar. A implementação é da alçada dos que administram suas políticas e leis. A partir da perspectiva do desenvolvimento institucional, aqueles que implementam o estado de direito deveriam também fazer parte do processo da sua criação.

*Uma pessoa não entende aquilo
que ainda não vivenciou.*

Friedrich Nietzsche,
filósofo alemão do século XIX

- III. Vínculos de habilitação.** Abordamos esses vínculos organizacionais com considerável profundidade no capítulo sobre a *Competência de Habilitação*. Entretanto, é importante ajudar sua equipe e funcionários a compreenderem as vantagens de alcançar e habilitar os outros na comunidade para envolverem-se na implementação dos programas e serviços do governo local. Quer mobilizando a vizinhança para que se envolva na prestação de serviço através da contratação de firmas privadas, quer fazendo com que os cidadãos trabalhem em comitês consultivos que supervisionam certas funções operacionais, sua equipe de administração e operação precisam ser muito realistas quando estas opções forem discutidas. O desenvolvimento institucional no seio das organizações do governo local começa onde os membros da sua equipe estão, e não onde você acha que eles deveriam estar.

DI e a cultura organizacional

O desenvolvimento institucional muitas vezes mergulha diretamente na cultura organizacional. Frequentemente os princípios da boa governança, valores e normas que estamos discutindo entram em conflito com as normas que já existem no governo local.

Muitos homens e mulheres eleitos descobrem após se tornarem membros do corpo de governo, que seu governo local é corrupto. Se eles não sabiam disto antes de serem eleitos, eles certamente ficarão sabendo disto em breve.

Eu sabia que iria enfrentar uma tarefa difícil, mas nunca imaginei que a situação era tão grave... não havia nada que se assemelhasse a um time. Todas as pessoas que eu encontrei pareciam e agiam mais como sobreviventes de um naufrágio do que qualquer outra coisa....o grau de decadência institucional era tamanho que a autoridade tinha virtualmente entrado em colapso no município... a corrupção estava presente em todas partes.¹⁴⁰

Quando Ronald MacLean-Abaroa tomou posse como o primeiro prefeito eleito de La Paz, Bolívia, há quase quarenta anos, ele herdou uma organização e uma equipe que estavam financeira e moralmente falidas.

O prefeito teve o mérito de deter a onda de corrupção e mal-estar que tinha tomado conta do governo local. Ele e o time que ele reuniu tiveram que, literalmente, reconstruir a instituição das cinzas, resultado de décadas de corrupção. A organização que ele herdou se baseava em um conjunto comum de pressupostos, normas e valores que não somente fechava os olhos à corrupção, como a aceitava como um estilo de vida. A cultura organizacional exalava desesperança e desespero de aqueles que estavam apanhados em uma carreira de sobrevivência, suportando o histórico de corrupção dos seus superiores. Para parafrasear o prefeito MacLean-Abaroa, “As instituições doentes parecem que se envolvem em máquinas de corrupção complexas e sofisticadas, com uma forma, tamanho, *modus operandi* e uma legitimidade estatutária ‘feita sob medida’ para a corrupção”.¹⁴¹ Contrariamente ao que muitas vezes gostaríamos de acreditar, culturas podem ser horríveis e culturas organizacionais podem ser horrorosas.

Levamos estas questões sobre a cultura organizacional não para desencorajá-lo a desempenha-se como desenvolvedor institucional, mas para despertá-lo para a realidade de que, com o tempo, toda organização desenvolve sua própria cultura, e é a partir deste ponto que você deve iniciar suas iniciativas de DI. Roger Harrison afirma, “A cultura organizacional é um conjunto distinto de crenças, valores, estilos de trabalho e relações que distinguem uma organização da outra”. Ou colocando isto em uma maneira mais simples, “A cultura organizacional é a forma como realizamos as coisas por aqui”. O problema é que nós somos freqüentemente vítimas das imagens que temos de nós mesmos.

Felizmente a cultura de corrupção que existia em La Paz, Bolívia, quando o prefeito Maclean-Abaroa assumiu, não invadiu sua instituição. Entretanto, a cultura da sua organização pode estar baseada em alguns valores e normas falhas e disfuncionais. Mesmo que possam não ser devastadoras, como foi o caso de La Paz, podem apresentar desafios quando se realizam esforços no sentido de reorientar a organização em direção aos princípios da boa governança.

No caso da situação da Região Central que discutimos anteriormente, num primeiro momento havia uma cultura de dúvida e desconfiança. A ini-

140 Klitgaard, Robert, Ronald MacLean-Abaroa e H. Lindsey Parris, *Corrupt Cities*, (Oakland, Califórnia, Instituto de Estudos Contemporâneos, 2000), Págs. 4-7.

141 *Ibid*, Pág.33.

ciativa DI nesse caso tinha que começar com diálogos sobre a razão pela qual nós não confiávamos um no outro. No seu governo local, a cultura organizacional pode ter eficiência como uma alta prioridade a expensas da inclusividade e diversidade enquanto que seu corpo de governo gostaria de ter mais de ambas. Por exemplo, a equipe administrativa está operando sob a “crença” de que a contratação de minorias e mulheres pode minar sua habilidade e reputação de eficiência operacional ou a “crença” de que a adoção de uma norma de abertura e transparência somente tornará a equipe administrativa mais vulnerável perante uma imprensa hostil ou cidadãos que querem “denegrir” a imagem da prefeitura. Essas crenças e valores de trabalho acabam enraizando-se na maneira como as coisas são feitas.

Em termos de desenvolvimento institucional, elas têm se mantido encobertas onde todos esses tipos de pressupostos podem permanecer em relativa paz. Visto que os pressupostos tendem a permanecer nos subterrâneos, onde não precisam ser examinados com frequência, seus esforços de desenvolvimento de instituições provavelmente terão que começar das bases.

A cultura do governo local é freqüentemente mumificada pelo hábito e glorificada pela lei.

Provérbio de Floradale

Exercício de reflexão

Antes que você deixe a discussão sobre desenvolvimento institucional no seio da organização do seu governo local, faça uma pausa para descrever como você vê a cultura organizacional do seu próprio governo local. Por cultura, queremos dizer os pressupostos, normas, valores, acordos de trabalho e outros elementos que definem como seu governo local realiza as transações.

.....
.....
.....
.....

Se você pudesse mudar um aspecto acerca da cultura do seu governo local, qual mudaria?

.....
.....
.....
.....

Porque você selecionou esse aspecto específico da cultura para fazer uma possível mudança?

.....
.....
.....
.....

Como você pode iniciar essa mudança para que seja bem sucedida?

.....
.....
.....
.....

O entorno familiar do seu governo local e o desenvolvimento institucional

Afirmamos no começo que analisaríamos três áreas onde você pudesse aplicar suas competências de desenvolvimento institucional. A primeira era seu próprio corpo de governo enquanto uma instituição, a segunda a organização do governo local e a terceira aquele conjunto de organizações, instituições, corpos, diretorias, comissão de autoridade, etc., que servem como extensões do seu governo local. Na maioria desses “entornos familiares” legislativamente definidos do seu governo local, suas iniciativas DI serão menos rigorosas. Entretanto, a estrutura de DI que expusemos anteriormente, detalhando as variáveis e os vínculos das organizações, podem ser úteis para avaliar as competências dos entornos familiares, especialmente se seu corpo de governo decide colaborar com eles de forma substantiva. Vamos analisar brevemente vários tipos de *instituições* em que seu corpo de governo pode querer investir suas competências DI.

- ❑ **Conselhos voluntários de governos.** São similares ao Conselho de Governos da Região Central que destacamos anteriormente no estudo de caso. Se você tem desafios econômicos, sociais, físicos, ambientais ou de qualquer outro tipo que se estendem além dos limites oficiais de seu governo local, talvez você queira formar um associação como esta. Em caso afirmativo, o ponto de partida para começar o desenvolvimento institucional não é incorporando imediatamente, mas do diálogo sobre os desafios e os prós e contras de tal associação. É também uma boa hora para lavar a roupa suja, se houver alguma, entre as respectivas partes de tal associação.
- ❑ **Associações nacionais de governos locais.** Em maioria dos países há este tipo de associações. Sua responsabilidade primordial é representar os interesses e preocupações dos governos locais nas relações como o governo central. Apesar da sua responsabilidade, não significa que estejam funcionando de forma eficaz e eficiente. Se não estão ou se é necessário fazer uma avaliação institucional, pode ser a oportunidade para que você e alguns dos seus colegas eleitos peguem seu conjunto de ferramentas de DI e ofereça algumas para livre consulta.
- ❑ **Associações profissionais de pessoal-chave do governo local.** Se seu funcionário administrativo de alto escalão, diretor financeiro, secretários de obras públicas ou outros chefes de departamentos e pro-

fissionais--chave não têm associações profissionais em seu país ou região que possam unir-se em prol de seu desenvolvimento pessoal e profissional, isto é outro alvo potencial para seus serviços de DI.

- ❑ **ONGs, OBCs locais e pequenas empresas.** Com o crescimento dando ênfase em colaboração, engajamento cívico, acordos de subsidiariedade, empreendimentos público-privados, governos vizinhos, mecanismo de prestação de serviços regionais e outros tipos de empreendimentos, tal vez seja necessário que você estabeleça um instituto informal de DI para ajudar esses membros da família obter os conhecimentos, as habilidades e a determinação que necessitam para se tornar parceiros viáveis.

O desenvolvimento institucional é uma competência que requer que seu uso ultrapasse as fronteiras do seu próprio governo local se você acredita nos princípios da boa governança. Apontamos a importância de vários tipos de vínculos que são cruciais para o bem-estar do seu governo local. Quando seu corpo de governo analisa os vínculos operacionais, normativos e de habilitação necessários para fortalecer a organização de seu próprio governo local como uma instituição, essas operações de avaliação rapidamente requererão que você tenha seu passaporte DI em dia. Se necessário, a análise interna exigirá uma perspectiva externa. O desenvolvimento institucional pode e deveria ser contagiante. Contagie seus vizinhos.

Se você não acredita em cooperação, veja o que acontece com uma carroça que perde uma roda.

Antigo provérbio americano

DI = [H+ D] DD

Gostaríamos de encerrar esta conversação com uma fórmula que talvez você queira ampliar e pendurar na parede do seu escritório. Não causará nenhum prejuízo e tal vez motive perguntas de *curiosidade*, ou, quem sabe, até de *seriedade*, por parte de seus visitantes. As perguntas, é claro, vão lhe propiciar a oportunidade de falar a respeito das competências de desenvolvimento institucional. E, quem sabe onde isto pode levar. Como dissemos antes, DI pode e deveria ser contagiante.

Desenvolvimento institucional é a soma de suas *habilidades* (H) e *determinação* (D) multiplicada pelo *diálogo democrático* (DD). Suas *habilidades* são o conhecimento, técnicas e experiência que você incorpora no processo de desenvolvimento institucional aplicando os princípios da boa governança; nas competências que discutimos nesta série; e muito mais. *Determinação* é seu desejo de se comprometer com outros, para gerar boa governança e criar instituições que promovam a boa governança. É frustrante ter determinação sem habilidade. É inútil ter habilidade sem determinação. William McDougall lembra-nos que *determinação é o caráter em ação*.

Mas, a competência de desenvolvimento institucional precisa de muito mais do que somente habilidade e determinação para ter sucesso. Precisa também da arte do diálogo democrático para despertar a habilidade e a determinação em todos os que estão envolvidos nestas iniciativas. Diálogo é um processo de consulta compartilhada. É o que William Isaacs chama de *o fogo da conversação*. Diálogo tira a energia das nossas diferenças e a canaliza em direção de algo que nunca antes tinha sido criado.

O Conselho de Governos da Região Central (CRDRC) começou não como uma organização. É fruto de uma série de diálogos democráticos entre as autoridades eleitas de seis governos locais vizinhos que estavam em conflito. Não foi um começo extraordinário, mas havia determinação de examinar a razão pela qual estavam em conflito.

O que é um diálogo democrático? É a habilidade dos líderes de abraçarem princípios democráticos na sua disposição de lançar-se no fogo da conversação sobre coisas que são importantes para eles e seus eleitores. Estes princípios incluem justiça e equidade, mesmo que os que estão dialogando tenham posições ou status diferentes. Os diálogos do CGDRC, por exemplo, envolveram um governo local sofisticado, um distrito municipal rural sem uma equipe profissional naquele momento, outros quatro distritos de diversos tipos, reitores de universidades, motoristas de caminhões, agricultores e um médico.

Os diálogos democráticos também incluem o compartilhamento de informações sobre vocês mesmos, suas organizações e as circunstâncias que os dividem; tomada de decisões aberta e transparente, e liberdade e autonomia para agir de acordo com as suas convicções e princípios.

Como dissemos no começo da discussão, o desenvolvimento institucional pode muito bem definir seu legado enquanto autoridade eleita. É a competência que tem a capacidade de transformar a organização do seu governo local em uma instituição que é julgada pelos seus cidadãos como importante e significativa em suas vidas. Como eles dizem na China, *Os construtores se foram, mas a grande muralha permanece*.

*Seremos conhecidos para sempre pelas pegadas
que deixamos.*

**Provérbio Dakota,
primeira comunidade Americana**

Pontos-chave

- ❑ O desenvolvimento institucional é o processo de desenvolvimento que ajuda as organizações de governança local obter e sustentar o respeito e apoio dos cidadãos, baseado no mérito das contribuições do governo local em prol da autogovernança democrática e melhora da qualidade de vida de todos os cidadãos.

- ❑ Governança não é governo, e organizações não são instituições.
- ❑ Uma organização torna-se uma instituição quando tem sucesso em ser julgada pelos outros como importante e significativa.
- ❑ A competência de desenvolvimento institucional é destinada a ajudar os governos locais a tornarem-se instituições, alcançando um status importante e significativo entre suas várias comunidades.
- ❑ Instituições são criadas e sustentadas graças ao trabalho árduo e à confiança.
- ❑ Há uma correlação direta entre boa governança e desenvolvimento institucional.
- ❑ Vale à pena considerar a formação de associações voluntárias de governos quando você se engaja em iniciativas de desenvolvimento institucional.
- ❑ Desenvolvimento institucional funciona melhor quando associado às competências da liderança eleita e realizado através de padrões reconhecidos de boa governança.
- ❑ As iniciativas da liderança eleita em desenvolvimento institucional deveriam incluir o corpo de governo, a organização do governo local e vários acordos institucionais externos entre seu governo local e a comunidade.
- ❑ Os esforços do corpo de governo no desenvolvimento institucional deveriam começar com uma avaliação do sucesso da boa aplicação dos princípios de boa governança geralmente reconhecidos.
- ❑ Outras iniciativas DI incluem uma avaliação das políticas e sua correlação com os princípios da boa governança, uma análise da organização do espaço físico para envolver os cidadãos nas reuniões formais, uma análise apurada de sua reputação em relação aos padrões que não parecem políticos e planos para tornar seu corpo de governo mais representativo e inclusivo em um futuro próximo.
- ❑ O DI no seu governo local deveria incluir uma avaliação das seis variáveis de organização e dos três conjuntos de vínculos externos.
- ❑ As variáveis de organização são doutrina, liderança, recursos, programas e serviços, tecnologias e estrutura.
- ❑ As conexões DI são vínculos operacionais, normativas e de habilitação.
- ❑ O desenvolvimento institucional e a cultura organizacional, como marcos conceituais, dividem entendimentos comuns.
- ❑ Iniciativas de homens e mulheres eleitos para ajudar o desenvolvimento institucional deveriam incluir também conselhos voluntários de governos, associações do governo local, associações profissionais dos funcionários do governo local, ONGs e OBCs locais, parcerias público-privadas e organizações regionais de prestação de serviços.
- ❑ DI= [H+D] DD: Habilidade mais Determinação inflamadas pelo Diálogo Democrático, o fogo de importantes conversações.
- ❑ Desenvolvimento institucional é a habilidade de enxergar as coisas como elas são e desafiá-las a serem tudo que poderiam ser.

Capítulo 13:

O Papel e a Competência de liderança

Introdução

*Você não poder escolher seu campo de batalha,
os deuses o fazem para você.*

*Mas, você pode estabelecer um padrão,
onde um padrão nunca tenha sido estabelecido.*

Nathalia Crane, poeta americana do começo do século XX

Liderança: Esta deve ser uma das palavras mais usadas e a qualidade humana mais mal usada do mundo. É a qualidade que tem preocupado filósofos, reis, escribas, religiões, partidos políticos e quase todos nós que, de tempos em tempos, esperamos que alguém se ofereça para tomar conta da confusão dos que estão esquecidos em nossas comunidades, ambiente, país e no mundo. O que nos remete aquela historinha boba sobre todo mundo, alguém, ninguém e qualquer um.

Era uma vez quatro pessoas que se chamavam:

Todo mundo, Alguém, Ninguém e Qualquer um.

Todo vez que havia um trabalho importante para fazer,

Todo Mundo tinha certeza que Alguém o faria.

Qualquer um poderia executá-lo, mas no final Ninguém fez o trabalho.

Quando Ninguém fez o trabalho,

Todo Mundo ficou bravo porque era trabalho de Alguém.

Todo Mundo pensou que Alguém o faria,

mas Ninguém percebeu que Ninguém o faria.

Conseqüentemente, Todo Mundo pôs a culpa em Alguém quando

Ninguém fez o que Qualquer um poderia ter o feito em primeiro lugar.¹⁴²

Parece familiar? Provavelmente sim. Quando analisamos os problemas da pobreza urbana, degradação do meio ambiente, milhares de crianças sem teto que vagam pelas ruas do mundo, epidemia do HIV/AIDS e outras doenças, injustiças de gênero, e conflitos étnicos e raciais que infestam nosso meio, nós percebemos que as quatro pessoas dessa historinha boba tornaram-se em muitas comunidades nossos líderes à revelia. Estas condições também nos revelam que a liderança local eleita nunca foi tão importante. Infelizmente ou felizmente para os governos locais e os habilitadores da comu-

¹⁴² Infelizmente, não podemos atribuir esta preciosidade literária a ninguém pois todo mundo gostaria de reivindicar a autoria até que alguém tenha dito que ninguém a escreveu.

nidade, muitos destes problemas perturbadores podem somente ser resolvidos a partir da base e não do topo.

Felizmente, a ajuda está a caminho. Somos encorajados por inúmeras autoridades locais, autoridades nomeadas e funcionários, e governos locais que abraçaram os princípios da boa governança estabelecidos pelas múltiplas agências internacionais como padrões segundo os quais governar. O foco também está na corrupção e começa a vencer o lado negativo da ganância, arraigada em muitos dos nossos governos locais e nacionais e seus colaboradores particulares. E, os cidadãos estão revoltando-se e combatendo-a. Esses são bons sinais. Como Edmund Burke, este grande político ativista do século XVIII, afirmou, “Ninguém nunca cometeu um engano maior do que aqueles que nada fazem, porque acham que somente podem fazer muito pouco.” Daremos posteriormente um exemplo de como algumas pessoas comuns, em circunstâncias difíceis seguiram exatamente o conselho de Burke e transformaram suas vidas através de um processo de liderança compartilhada no seio de suas respectivas comunidades. Mas primeiramente, vamos analisar os outros aspectos que planejamos explorar nessa oportunidade de aprendizado fundamental.

Um avance dos próximos eventos

Além do estudo de caso de boa governança e liderança eleita na prática, gostaríamos de analisar alguns dos paradoxos da liderança eleita e da boa governança, as idéias aparentemente contraditórias sobre esses dois conceitos inter-relacionados que freqüentemente desafiam o bom senso. Analisaremos não somente algumas das teorias mais interessantes sobre liderança que apareceram nos últimos anos, mas também algumas das qualidades de liderança que se distinguem dos princípios da boa governança que tecemos em todas as discussões das competências.

Antes de iniciarmos esta jornada final no território da liderança eleita, gostaríamos de lembrá-lo da estrutura conceitual que definiu nossa abordagem de liderança eleita. Admitimos que a *representação* e a *liderança* são os papéis e as responsabilidades mais importantes que você tem na qualidade de autoridade eleita local. A representação é o fundamento da autogovernança democrática, e a liderança é o compromisso pessoal, sabedoria e ações que você incorpora em seu papel e responsabilidade na qualidade de representante dos cidadãos.

Entre estes dois fundamentos e as funções e responsabilidades básicas estão as competências e habilidades necessárias para introduzir a boa governança em sua comunidade. Focamos nas dez que acreditamos serem as mais importantes, mas, obviamente, há mais. Como dissemos no começo desta série, sua eleição para cargos públicos supõe que você é um líder e que você agirá como um líder em nome dos seus eleitores. Esse pressuposto é testado

em cada decisão que você toma e ação que você realiza enquanto homem ou mulher eleito. O capítulo final oferece a oportunidade de analisar o aspecto global da liderança eleita e avaliar seu próprio desempenho enquanto autoridade eleita e líder. Começamos com uma análise de alguns paradoxos da liderança local eleita.

Afinal, o que é um paradoxo senão uma declaração do que é óbvio para fazer que isto soe falso?

Ronald Knox

Os paradoxos da liderança eleita

Seus papéis e responsabilidades, enquanto autoridade eleita, estão cheios de paradoxos, aqueles que parecem contradições ilógicas que tentam deixá-lo louco ou fora de controle ou ambos. Por exemplo:

- ❑ Espera-se que você represente todo mundo e, no entanto, você comumente deve sua eleição aos esforços combinados de alguns amigos fiéis e partidários. Se você não atender suas exigências talvez você não consiga se reeleger, sendo assim você pode representar todo mundo.
- ❑ Você orgulha-se em ser decidido e mesmo assim muitas das suas decisões-chave refletem-se em votos formais de um grupo integrado por você e seus colegas eleitos registrados em atas da reunião que muito poucos se incomodam em ler.
- ❑ Espera-se que você acredite que compartilhar seus poderes eleitos não é a mesma coisa que desistir destes poderes. Toda esta discussão de engajamento cívico e habilitação de outros parece liderança à revelia.
- ❑ Espera-se que você seja aberto e transparente em suas opiniões e ações e ainda seja reeleito. Realmente isto é muito ilógico!
- ❑ E finalmente, torna-se aparente que a liderança está mais relacionada aos liderados do que você tinha imaginado quando você pensou em tornar-se um líder eleito.

O paradoxo da liderança eleita realmente começa a afundar quando você percebe que seu legado como líder eleito local despende em grande parte dos esforços dos outros. A interdependência do seu papel de liderança torna-se ainda mais ligada com a crescente aceitação do engajamento cívico e com a vasta participação de diferentes grupos comunitários como princípios fundamentais da boa governança. Pode ser que suas maiores contribuições enquanto líder eleito nunca cheguem ao conhecimento de outros quando você comunica por consenso, negocia nos bastidores para ajudar aos pobres, in-

siste em equidade para os oprimidos de sua comunidade, decide não se reeleger para que uma candidata possa ganhar e trazer mais equilíbrio de gênero na governança local, e habilita outros para assumirem mais tomadas de decisão em suas comunidades.

É necessário fazer só uma pergunta: “Para que?”

Em nome de quê devo me unificar?

A resposta é:

Não pensando em meu próprio bem.

**Martin Buber, filósofo israelense,
do século XX, nascido na Áustria.**

Conviver com os paradoxos da liderança pública nem sempre é confortável ou fácil. Charles Handy compara esta condição como andar em uma floresta escura em uma noite sem luar.¹⁴³

É assustador, às vezes uma experiência terrível. Você perde todo sentido de direção; árvores e arbustos oprimem você; aonde quer que você pise se choca com outro obstáculo; cada barulho, cada farfalhar da mata é magnificado; ficar parado parece mais seguro do que se movimentar. Amanhece e seu caminho fica claro; as árvores definem sua trilha em vez de bloqueá-la. A floresta é um lugar diferente. Igualmente nosso mundo parecerá diferente e será menos assustador se pudermos esclarecer estes paradoxos.¹⁴³

Talvez, devido a sua natureza paradoxal, a liderança adquira muita importância nos escritos clássicos que definem culturas, religiões, revoluções políticas e sociais e filosofias ao longo do tempo. Bernard Bass, que escreveu extensivamente sobre liderança, afirma que “mitos e lendas sobre grandes líderes são importantes no desenvolvimento das sociedades civilizadas... todas as sociedades criaram mitos para propiciar explicações plausíveis e aceitáveis para o domínio de seus líderes e a submissão de seus subordinados. Quanto maior a injustiça socio-econômica na sociedade, mais distorcidas são as realidades das lideranças – seus poderes, moralidade e eficácia – na mitologia.¹⁴⁴ Um de nossos desafios nas próximas páginas é penetrar através de alguns mitos que definem a liderança e encontrar alguns tesouros que você pode usar enquanto líder eleito. Começaremos sugerindo que talvez seja o momento de dar à liderança um novo nome. Mas antes, faça uma pausa para refletir sobre os paradoxos de sua experiência como liderança eleita.

143 Handy, Charles, *The Age of Paradox*, (Boston, MA, Harvard Business School Press, 1994), Pág.14.

144 Bass, Bernard, “Concepts of Leadership: The Beginnings” in *The Leader’s Companion*, (Nova Iorque, The Free Press, 1995), Págs. 49-50.

Exercício de reflexão

Quais aspectos de seus papéis e responsabilidades eleitas, especialmente em relação aos princípios da boa governança, chamam a sua atenção por serem paradoxais? Em outras palavras, quais são as situações que você acredita que lhe colocaram em uma situação paradoxal como “pior se você fizer, e pior se não fizer?”

.....
.....
.....
.....

O que você achou mais frustrante a respeito destas situações?

.....
.....
.....
.....

O que você acha que poderia fazer para superar estas frustrações?

.....
.....
.....
.....

Um história paradoxal que vale a pena repetir é: Você se lembra de Robin Hood, aquele bandido mítico e inteligente que roubava dos ricos para dar aos pobres? No decorrer da história ele foi capturado pelo Xerife de Nottingham em uma de suas andanças além do território seguro da Floresta de Sherwood. O xerife, que gostava de jogos e enigmas, fez uma proposta a Robin Hood. Ele disse a Robin que ele podia fazer somente uma declaração. Se a declaração fosse verdadeira ele seria flechado no coração por uma flecha lançada pelo melhor arqueiro do xerife. Por outro lado, se sua declaração fosse falsa, ele seria enforcado. Depois de refletir um momento, Robin Hood disse, “Eu vou ser enforcado”.

É claro que o xerife caiu na armadilha da sua própria proposta paradoxal. Qualquer coisa que fizesse em resposta à declaração de Robin estaria errada. Ele criou uma situação sem realidade objetiva ou uma resposta óbvia. Suspeitamos que há momentos em que você se sente como o xerife de Nottingham.

Administração: Trocar seu reino por um cavalo

Lide com o que quer que surja no seu caminho.

Virginia Woolf, escritora inglesa do século XX

Peter Block em suas reflexões sobre liderança em ambientes formalizados como organizações e governos, sugere que mudemos o contexto e linguagem do que chamamos *liderança*. Ele forma parte de seu argumento das páginas de governança, algo que já discutimos ao longo desta série. A outra parte desta reorganização conceitual joga de lado o termo liderança em prol de *administração*. O que Block tem a dizer sobre administração, e por inferência liderança, é relevante para a nossa discussão. Esclarece também os paradoxos anteriormente mencionados.

Peter Block começa sua discussão sobre administração responsável com uma fala da peça Ricador III de Shakespeare. Descendo de seu cavalo no meio de uma batalha que valia sua vida, o rei egocêntrico e desumano gritou, “Meu cavalo! Meu cavalo! Meu reino por um cavalo!” Mesmo que esta seja uma descrição dramática dos paradoxos da liderança, você já pensou em trocar seu lugar no corpo de governo por algo um pouco menos exigente? Ou trocar seu papel de liderança pelo status de *administração*? Vejamos o que poderia ser.

Segundo Block, *governança*, como termo, reconhece a natureza política de nossas vidas e nossas comunidades. É um processo pelo qual nós redefinimos o objetivo de nossas comunidades, determinamos quem tem o poder, e como a riqueza de nossas comunidades pode ser equilibrada para incluir todos os cidadãos e não somente os poucos privilegiados. Administração é o ponto de apoio no qual podemos alavancar uma governança mais inclusiva. Block afirma

Administração, como um conjunto de princípios e práticas, tem o potencial de realizar mudanças dramáticas em nosso sistema de governança. Está relacionado à criação de um forte senso de propriedade e responsabilidade por resultados nas extremidades de nossa comunidade. Significa atribuir o controle aos cidadãos e criar autoconfiança em de todos os afetados pelos seus governos locais.

Mesmo que saibamos que haja necessidade para reforma, não temos tanta clareza sobre como realizá-la. A maioria das teorias sobre realização de mudanças está agrupada em torno da confiança na liderança. Pensamos que liderança é a chave da boa governança. E se nosso governo falhar expulsa os malandros! É esta confiança dominante e quase religiosa em líderes a que atrasa o processo da reforma genuína. Dependência é a antítese da administração responsável. Para vencer esta tendência de liderança, os princípios de engajamento cívico, habilitação, eqüidade e inclusividade da boa governança tornam-se cada vez mais essenciais.¹⁴⁵

Os princípios da boa governança, que entremeamos fielmente em nossas discussões sobre o papel da sua representação e as dez competências que sugerimos que você domine, criaram uma parte dos paradoxos anteriormente mencionados. O conceito de Block de administração responsável é uma al-

¹⁴⁵ Block, Peter, *Stewardship: Choosing Service over Self-Interest*, (São Francisco, Berrett-Koehler Publishing, 1993), Págs.3-21. (Nossas desculpas a Peter por alterar sua retórica, mas não sua sabedoria, para enquadrar-se no contexto da nossa discussão sobre a liderança local eleita.)

ternativa para liderança. Mesmo que não seja perfeita, ajuda a desvencilhar-se de alguns dos mitos que cercam o princípio de liderança. Robert Greenleaf no seu livro *Servant Leadership* afirma, “A prioridade nos negócios é criar um grupo de pessoas que, sob a influência da instituição, creça e se torne mais saudável, mais forte e mais autônomo”. Não é uma má descrição do governo local e do papel de liderança eleita em relação à comunidade.

Pensar em um bom legado tem um raro encanto.

Miguel de Cervantes,
escritor espanhol do século XVI

Administração, boa governança e competências eleitas

Na discussão anterior sobre nossa função de representação e das dez competências associadas à liderança eleita, nós entrelaçamos na estrutura de cada uma o fio unificador da boa governança. Assumindo que estes princípios da boa governança estão enraizados em nossa consciência, nós iremos nos abster destes princípios nesta discussão apesar de serem o fundamento da liderança eleita. Em vez disto, gostaríamos de relatar uma história de boa governança que incorpora a maioria, senão todos, destes princípios e competências. Mesmo que pudéssemos ter escolhido muitos exemplos nas melhores literaturas sobre estas práticas reunidas por UN-Habitat e outras organizações internacionais nos últimos anos, acreditamos que esta história sobre quatro cidades na Ásia captura a essência e a realidade da boa governança. Conforme você for lendo esta história, faça algumas anotações sobre como ela reflete os princípios de boa governança e as dez competências da liderança eleita que incluímos nesta série.

SEALSWIP: O projeto de melhoria de resíduos sólidos do sudeste asiático

SEALSWIP é um projeto financiado em parte pela Agência de Desenvolvimento Internacional Canadense e administrado pelo Centro Internacional para Cidades Sustentáveis (ICSC). Ainda que o empurrão inicial dado ao projeto tenha vindo de fora das cidades participantes, incorpora suficientes prin-

cípios de boa governança e competências de governo local para garantir a discussão em termos de liderança eleita.

No final da década de 90, foram selecionadas seis cidades da Tailândia, Indonésia, e Filipinas para fazer parte de uma abordagem integrada de desenvolvimento sustentável que trataria de uma ampla gama de questões sociais, econômicas e ambientais ao mesmo tempo que envolveria todos os setores destas comunidades em um processo participativo. Até 2002, quatro cidades já tinham implementado com sucesso o programa: Udon Thani, em Tailândia; Rantepao e Makale, em Indonésia; e Bacolod nas Filipinas. Os objetivos do projeto eram muito ambiciosos:

- ❑ Tratar das questões do lixo através de todo um espectro de comunidades envolvidas;
- ❑ Melhorar a qualidade de vida e os meios de subsistência dos varredores de rua e das crianças vivendo nos aterros sanitários e dos indivíduos que compravam e vendiam recicláveis;
- ❑ Ajudar as cidades a transformarem os depósitos de lixo sem controle em aterros sanitários;
- ❑ Estabelecer planos para a gestão dos resíduos sólidos;
- ❑ Introduzir programas de reciclagem e compostagem;
- ❑ Introduzir múltiplas partes interessadas ao processo de tomada de decisões, envolvendo setores privados, públicos e civis; e
- ❑ Engajar os cidadãos e os escolares através de campanhas de conscientização públicas.

Como você rapidamente pode perceber, eram programas complicados. Eles não somente perpassavam a gama de instituições em suas respectivas comunidades, mas também assumiam um conjunto complexo de questões que a maioria das comunidades enfrenta e raramente resolve de forma satisfatória. Vamos analisar como eles realizaram este programa.

Estabelecer o fundamento: ISCS assinou inicialmente cartas de acordos com as cidades e posteriormente estabeleceram comitê de múltiplas partes interessadas. A seguir, organizaram-se oficinas nas que todas as partes identificaram as ações prioritárias a serem empreendidas, os obstáculos e oportunidades que poderiam surgir e os recursos necessários para a implementação das ações. Esse processo aberto e participativo incluiu autoridades governamentais, representantes dos setores privados, instituições educacionais locais e ONGs, catadores de lixo, pessoal de projetos e especialistas técnicos. Adotaram-se medidas a fim de garantir a representação das mulheres nos diversos comitês e possibilitar seu envolvimento através de programas em cada uma das áreas urbanas.

Todos os projetos começaram com um processo participativo público, em que as prioridades e os objetivos da gestão dos resíduos sólidos ficaram estabelecidos e vários comitês de múltiplas partes interessadas foram formados para lidar com as questões prioritárias. Estes comitês formaram forças tarefas que estabeleceram seu próprio plano de trabalho e orçamentos que, por sua vez, promoveria a alocação de recursos financeiros, técnicos e humanos. Baseados nestes acordos, os governos locais e o ICSC assinaram um memorando de acordo documentando as responsabilidades, parcerias e financia-

mento. Adicionalmente, os diversos comitês de partes interessadas trabalharam juntamente com o governo nacional, o setor privado e os representantes das ONGs para identificar recursos monetários e em espécie necessários para executar os projetos.

O processo da tomada de decisões e resolução do problema: Assim que o projeto começou a funcionar, tornou-se evidente que as questões de governança e sustentabilidade eram tão importantes quanto os problemas da gestão dos resíduos sólidos. Muitos dos maiores desafios envolviam questões de transparência na tomada de decisões, assegurando que as iniciativas dos comitês não fossem destinadas em proveito próprio. Assegurando uma abordagem equilibrada entre as partes interessadas na avaliação das propostas, muitas propostas foram investigadas e abandonadas mesmo que contassem com o apoio de autoridades do alto escalão. Antes da adoção desta abordagem participativa para a tomada de decisões, houvera problemas de responsabilidade nas decisões orçamentárias obtidas por alguns dos governos locais participantes. O modelo de partes interessadas múltiplas ajudou a confrontar a corrupção e outras questões de governança.

Para promover a sustentabilidade nos programas além do fim do apoio externo, o ICSC e seus parceiros trabalharam para introduzir, melhorar e implementar várias políticas e regulamentações para a gestão de resíduos sólidos.

Realizaram-se mudanças nas políticas e regulações assim que se tornava evidente que eram necessárias, demonstrando a importância de responder às necessidades conforme elas surgissem em vez de tratá-las de uma maneira abstrata. Em todas as cidades, foram estabelecidos critérios, tais como a coleta de lixo em tonelagem diária, custos por tonelada coletada e quantidades de lixo reciclado e compostagem, com o objetivo de avaliar o desempenho e realizar comparações entre as cidades. As lições extraídas de cada um dos projetos foram amplamente disseminadas entre todas as cidades envolvidas no projeto, como também entre aquelas de fora do projeto.

Realizações direcionadas a resultados: Esses programas alcançaram um incrível conjunto de resultados tangíveis e importantes, incluindo os seguintes:

- ❑ Melhora da capacidade administrativa e técnica das autoridades do governo local;
- ❑ Reduções de lixo nos aterros sanitários graças à compostagem, reciclagem e aos projetos de redução do lixo;
- ❑ Melhoria da saúde e segurança dos trabalhadores e catadores de lixos através de campanhas de vacinações e treinamento sobre os riscos envolvidos na coleta de lixo;
- ❑ Aumento da renda e do nível de alfabetização dos catadores de lixos e crianças;
- ❑ Construção de infra-estruturas financeiras e ambientais sustentáveis para os resíduos sólidos.
- ❑ Capacidade para elaborar e implementar políticas e regulações públicas através de processos de tomada de decisões participativa; e
- ❑ Um processo de partes interessadas múltiplas envolvendo setores

da sociedade privada, pública e civil, que provou ser viável e transferível a outras questões urbanas.

Nestas cidades, o lixo não era mais tido como um problema do prefeito, mas uma responsabilidade de todos.

Mesmo que os resultados listados acima fossem comuns a todas as cidades, cada programa revelou desafios únicos. Para ilustrar estas mudanças, estamos centraremos somente no sucesso alcançado em Bacolod, Filipinas. Em Bacolod foi introduzido um programa básico de alfabetização quando os organizadores perceberam que os catadores de lixo e seus filhos eram analfabetos. Quando os catadores de lixo recusaram enviar seus filhos a escolas de fora da região devido ao custo de taxas e uniformes, e a possibilidade que eles fossem discriminados pelas outras crianças, criou-se uma escola com apenas uma sala próxima ao aterro sanitário. Organizaram-se programas de treinamento a fim de ajudar os catadores de lixo a vencerem suas deficiências de alfabetização e aprenderem novos ofícios. Formou-se uma cooperativa de garis e estabeleceu-se um sistema de microcrédito para ajudá-los a abrir seus negócios. Em nível político, realizou-se uma oficina na que os participantes desenvolveram um plano de gestão de resíduos sólidos para a cidade. As mulheres participaram ativamente nestes programas.

Graças ao envolvimento dos cidadãos e das empresas locais no planejamento inicial dos programas, foi possível desenvolver novas e criativas soluções, as quais talvez não tivessem sido possíveis se os governos locais tivessem trabalhado de forma independente.

O foco no envolvimento das mulheres e crianças nesses programas ajudaram a transformá-los em parceiros ativos de várias ações secundárias resultantes desse programa. Os governos locais aprenderam que é mais eficaz lidar com questões políticas e de governança quando o foco está em problemas específicos do que apenas lidar com essas questões de maneira genérica. As experiências reais ajudaram os tomadores de decisão do governo a perceber o que era possível e prático em termos de políticas e programas.

Aqueles que iniciaram os programas logo aprenderam sobre a importância de ouvir os participantes e responder a suas necessidades assim que as identificavam. O que demonstrou a importância de se começar do ponto em que se encontravam as principais partes interessadas naquele momento e não de onde os governos locais pensavam que eles deveriam estar. Esta abertura e transparência ajudaram a criar confiança entre as diversas partes interessadas participantes. Uma das lições mais importante aprendidas destes programas foi a necessidade de reciprocidade. Como os organizadores advertiram, “Não dê nada de graça, até mesmo para os mais pobres dos pobres. O trabalho voluntário permite que todos mantenham sua dignidade e respeito. Confronte dependência e desonestidade e use estas experiências para envolver-se em um processo de resolução de problemas colaborativo”.¹⁴⁶

Estes programas não somente demonstraram muitos dos princípios da boa governança, mas também as dez competências da liderança eleita que discutimos ao longo desta série. Antes de você continuar, sugerimos que você

146 As informações sobre o projeto SEALSWIP foram tiradas do sítio do Centro Internacional para Cidades Sustentáveis na Internet: www.icsc.ca/sealswip

faça uma pausa para refletir e listar os princípios da boa governança que estavam envolvidos e as competências que foram usadas que contribuíram ao êxito desses programas no sudeste da Ásia. Você pode consultar os resumos tanto dos princípios da boa governança quanto das competências eleitas no Capítulo Um, *Introdução à Série*.

Exercício de reflexão

Gostaríamos de lhe dar uma oportunidade para intercalar o estudo de caso com os princípios da boa governança e as competências da liderança eleita que discutimos ao longo desta série. Para cada um dos seguintes princípios da boa governança, anote exemplos do estudo de caso em que você acredita que cada um dos princípios desempenhou um papel importante. Se você não tem certeza sobre o significado de alguns dos termos, verifique-os no Capítulo I, *Introdução à Série*.

Agora, pense a respeito das dez competências que cobrimos nesta série sobre a liderança eleita e registre se você acredita, ou não, que cada uma foi usada por qualquer uma das partes interessadas na situação de caso, e caso afirmativo, como.

Princípios de BG	Exemplos de como cada princípio foi considerado
Sustentabilidade	
Subsidiariedade de autoridade	
Eqüidade e inclusividade	
Responsabilidade	
Participação	
Eficácia e eficiência	

Agora, pense a respeito das dez competências que discutimos nesta série sobre a liderança eleita e registre se você acredita ou não que cada uma foi usada por qualquer uma das partes interessadas na situação de caso e se foi, como.

Competência	Sim/Não	Como?
Comunicação		
Facilitação		
Uso de poder		
Tomada de decisões		
Formulação de políticas		
Habilitação		
Negociação		
Financiamento		
Supervisão		
Desenvolvimento institucional		

Qual é a lição mais importante aprendida deste estudo de caso que poderia ajudar seu próprio corpo de governo e governo local a ser mais eficaz no tratamento de problemas complexos como aqueles discutidos neste estudo de caso?

.....
.....
.....
.....

O óbvio é o que nunca é visto até que alguém o expresse de forma simples.

**Kahlil Gibran, poeta libanês
do começo do século XX**

Uma viagem através da literatura sobre liderança

Como mencionado no Capítulo introdutório, esta edição da Série Liderança Eleita é o resultado de uma pesquisa feita por correio eletrônico entre os antigos usuários da antiga série e de um encontro realizado ao longo de uma semana com os especialistas em usuários em Nairobi, Quênia. Tentamos incorporar o máximo possível das recomendações fornecidas por aqueles usuários, sabendo que esta série seria em muito aprimorada graças a suas contribuições. Quando este último capítulo da série foi discutido, surgiram muitas idéias sobre as maneiras de aprimorá-la. Entre as mais importantes, a partir da perspectiva do grupo de usuários especialistas, estava a necessidade de lidar com os princípios da boa governança, concentrar-se na ética e integridade como responsabilidades da liderança, e explorar outras qualidades que foram esquecidas na primeira edição, como visão, confiança e imparcialidade.

Acreditamos que as duas primeiras preocupações foram tratadas nos capítulos anteriores da série. O que faltou cobrir neste capítulo final é uma idéia que estava encima da mesa no Quênia, mas que nunca foi estabelecida como uma recomendação específica no relatório. Esta idéia tem a ver com o compartilhamento de idéias novas ou menos conhecidas sobre o que se estipulou chamar de *liderança*. A intenção destas reflexões novas e originais sobre liderança é tripla. Primeiramente, esperamos que elas sirvam de inspiração e dêem suporte para muitos dos princípios associados à *boa governança*. Em segundo lugar, o interesse de discutir outros princípios da boa governança, como visão e confiança, é proeminente em alguns dos trabalhos mais recentes sobre liderança. Por fim, gostaríamos de “sacudir seu cérebro” como algumas idéias que podem parecer inatingíveis agora, mas que poderiam adquirir maior influência antes que sua carreira de liderança eleita termine. Começa-

remos esta viagem com alguns conceitos menos conhecidos de liderança, analisando o papel dos liderados.

Liderança e liderados

Há um antigo adágio que diz que os líderes são tão somente eficientes quanto os que o seguem. Liderança requer liderados. É tudo muito lógico, ou não? James MacGregor Burns, que dedicou sua vida profissional ao estudo da liderança, reforça a importância da relação transacional entre líderes e liderados. Define liderança como se os líderes induzissem os liderados a agir, segundo certas metas que representam os valores e as motivações – as vontades e necessidades, as aspirações e expectativas- tanto dos líderes quanto dos liderados.¹⁴⁷

O espírito da liderança, segundo Burns, está na maneira como os líderes enxergam e agem de acordo com seus valores e motivações e as dos liderados. Isto não é nenhuma novidade. Lao-tzu, filósofo chinês do século 6 A.C., afirmou: *Para liderar o povo, você deve segui-lo*. Entretanto, David Nicoll quer transformar completamente esta idéia de liderança-liderados. Ele diz: *não há liderados*. Ele argumenta que a maioria das teorias de liderança, incluindo a teoria de Burns que acabamos de mencionar, estão embasados na reflexão newtoniana, mecânica e pensamentos lineares, hierárquicos e dualistas.

Os líderes não podem mais simplesmente pressupor que são as pessoas que dão o primeiro passo, que tomam a iniciativa e se arriscam em primeiro lugar, que apresentam a nova idéia. Eles não podem mais acreditar, inquestionavelmente, que são os que expressam a nova visão, que suscitam a nova consciência, que criam o novo estímulo. Nem podem assumir automaticamente que são os que se envolvem em novos compromissos, que criam novas instituições, que nos apontam uma nova direção.¹⁴⁸

Evidentemente, assumir que não há liderados cria um verdadeiro dilema para os líderes. Segundo Nicoll, os líderes precisarão aceitar e acreditar que os liderados usam os líderes para traçar o caminho. Líderes devem começar a acreditar que os liderados não são passivos, ferramentas reativas do sistema, mas em vez disto criadores de energia. No caso do governo local, seus cidadãos são os agentes que mostram a seus líderes o caminho... que validam os passos dos líderes em direção ao que tem significado para todos nós.

¹⁴⁷ Burns, James MacGregor, *Leadership* (Nova Iorque, Harper and Row, 1978), Pág. 19.

¹⁴⁸ Nicoll, David, "Leadership and Followership," em John Adams (ed), *Transforming Leadership: From Vision to Results*, (Alexandria, VA, Miles River Press, 1986), Págs. 29-38.

Nicoll prontamente admitiu, na época que escreveu este artigo, que nenhum de nós acredita nisso.

Estamos muito vinculados ao conceito de liderados passivos para aceitar a idéia de papéis ativos e significativos para todos... Somente quando mudarmos o enfoque de nossos pensamentos, de atos solitários de liderança para diálogos de ação mútua, e o fundamento das nossas crenças de liderados para criadores, nós nos daremos a oportunidade de fazer as pazes com questões como medo e renúncia. ¹⁴⁹

Estas reflexões obtusas e um tanto quanto dissonantes sobre liderança, que foram realizadas na metade da década de 80, ganharam mais validade e compreensão com o tempo. Muitos avanços rápidos nas ciências da computação e biológicas não foram realizados desde o topo, mas a partir da base, não pelos liderados no sentido tradicional mas sobretudo por aqueles que pertencem às escolas de pensamento que acreditam que *não há liderados*. Bill Gates e outros têm sido, segundo Nicoll, *os agentes que mostram a seus líderes por onde andar... que validam os passos dos líderes em direção ao que tem significado para todos nós*.

Uma líder freqüentemente tem uma abordagem distinta na qualidade de quem reproduz a história de seu país, personificando o sentido da nação e reproduzindo uma história que também ajuda as pessoas a compreenderem o sentido da sua própria identidade. Trata-se da liderança que influencia e inspira em vez de comandar. ¹⁵⁰

A professora Nancy Adler, juntamente com a Universidade McGill no Quebec, Canadá, tem pesquisado as influências das mulheres na liderança global. Ela afirma que mais da metade de todas as mulheres que já serviram como líderes políticas nacionais, assumiram seu cargo a partir de 1990. Com esse ritmo de crescimento, espera-se que quase o dobro de mulheres, que já ocuparam cargos políticos antes se torne chefes de estado nacionais na primeira década do século XXI. ¹⁵¹

É claro, você deve estar dizendo para você mesmo enquanto lê: “O que isto tem a ver com a noção de Nicoll de que não há liderados”? Bem, nada até que você releia esta análise racional.

Os líderes precisarão aceitar e acreditar que os liderados usam os líderes para traçar o caminho. Os líderes devem se permitir acreditar que os liderados não são passivos, ferramentas reativas do sistema, senão criadores de energia. Eles são os agentes que mostram a seus líderes por onde andar... que validam os passos dos líderes em direção ao que tem significado para todos nós.

149 Nicoll, Pág.38.

150 Pond, Elizabeth, Women in Leadership: a letter from Stockholm, The Washington Quarterly, 1996: # 4: Pág.59.

151 Adler, Nancy, Global Leadership: Women Leaders in Management International Review, Volume 37, (nº1), 1997, Págs.171-196.

Exercício de reflexão

Pense sobre o que Nicoll diz sobre a relação entre os princípios de engajamento cívico, inclusividade, e equidade da boa governança e a competência de habilitação. Anote algumas reflexões sobre como estes princípios, quando colocados em prática, mudam a noção tradicional de que os líderes precisam de liderados.

.....
.....
.....
.....

Para realizarmos grandes feitos, devemos não somente agir, mas também sonhar; não somente planejar, mas também acreditar.

Anatole France,
escritor e satirista francês do século XX

Liderança espiritual

A próxima idéia original sobre liderança que encontramos foi liderança espiritual. Não, liderança espiritual como o autor a define não tem a ver com liderança religiosa. É sobre liderança de espírito. James Ritscher nos leva por um caminho muito diferente em termos de liderança. É um caminho que consideramos essencial para a liderança eleita. Além disto, inclui uma série de princípios que o grupo de especialistas sugeriu que acrescentássemos aos princípios da boa governança que estão atualmente modelando a agenda do governo local no mundo. Vamos analisar o que ele diz sobre a liderança *espiritual*.

Ritscher afirma que todas as organizações e comunidades têm um espírito. Tem a ver com sua verdadeira natureza, sua vitalidade, energia, objetivo e visão. A liderança espiritual envolve um conjunto incomum de habilidades e competências.¹⁵²

Visto que a maioria é muito diferente das dez competências que expusemos nesta série de capítulos sobre liderança, achamos que elas seriam do seu interesse e de seus colegas eleitos. Mesmo que o autor proponha dez habilidades e princípios de liderança, vamos nos concentrar naquelas que acreditamos que são essenciais para seus papéis e responsabilidades de liderança eleita.

- ❑ **Visão inspiradora:** Visões inspiradoras transcendem a realidade presente. Criam uma imagem mental de uma comunidade que

152 Ritscher, James A. "Spiritual Leadership" em John Adams (ed), *Transforming Leadership: From Vision to Results*, (Alexandria, VA, Miles River Press, 1986), Págs. 61-80.

aspira à grandeza. O discurso de Martin Luther King “Eu tenho um sonho” desestabilizou o pilar central da discriminação racial nos Estados Unidos. Concedida, a visão inspiradora não propicia direitos civis imediatamente, mas prepara o caminho para grandes mudanças sociais e legislativas. Da mesma forma, Mohandas Gandhi colocou um dos maiores impérios do mundo aos seus pés porque ele teve uma visão inspiradora de uma nova Índia. Não tinha poderes formais, não era militar ou tinha um cargo público. Como Keshavan Nair nos diz em *A Higher Standard of Leadership*, Gandhi lembrou ao mundo que o espírito humano é indomável e que a coragem e o amor são mais poderosos que a força. Sua vida não era governada por políticas, mas sobretudo por princípios e valores.¹⁵³ Por acaso, a palavra hindi para líder é *netratwa*. E *netra* significa “olho”.

- ❑ **Lucidez:** A vida de uma autoridade eleita é agitada, disruptiva e com uma tendência às crises dramáticas sem muita importância. Este tipo de vida tende a confundir sua mente com trivialidades e imediatismos. É um trabalho e um estilo de vida que desafia a lucidez, a qual é de vital importância se você pretende ter “visões inspiradoras.” Ambas implicam foco, ser claro sobre suas prioridades e ser capaz de pensar racional e claramente, sem fechar as portas para sua intuição e criatividade. Ritscher usa um poema do poeta sufi Rumi para ajudar na explicação.

*No mesmo instante que fico decepcionado,
sinto-me encorajado.*

Quando estou arruinado, estou curado.

*Quando estou quieto e sólido como o chão,
então faço ouvir a todos os estrondos do trovão*

Como explica Ritscher, “as duas primeiras estrofes exibem uma espécie de desligamento da vida. Elas são parecidas com a ideia “trabalhe duro para alcançar o resultado que você quer, mas não desperdice seu tempo com decepções se você falhar”. As duas últimas estrofes expressam a essência da liderança. A grande liderança destina-se a homens e mulheres que possuem uma grande solidez e lucidez.”¹⁵⁴

- ❑ **Vontade, resistência e intenção:** Discutimos a necessidade da boa vontade no capítulo Desenvolvimento Institucional como uma aliada da habilidade. Sem determinação para agir, a habilidade para agir enquanto líder perde sentido. Quando fala de resistência, o autor não se refere a um comportamento viril, mas à ideia de *manter a sensibilidade ao mesmo tempo em que fortalecemos a habilidade de aceitar e lidar com as situações tal como elas são*. Quando os cidadãos gritam com você durante uma reunião do corpo de governo, a resistência é a habilidade e a disposição de ouvir cuida-

153 Nair, Keshavan, *A Higher Standard of Leadership: Lessons from the Life of Gandhi*, São Francisco, Berrett Koehler Publishers, 1994), Pág.3.

154 Ritscher, Págs.64-5

dosamente sem se irritar. *Intenção* pode ser associada à primeira habilidade da visão inspiradora. Mesmo que possa ser sua intenção continuar com sua *visão inspiradora*, é a sua vontade e resistência que tornam sua intenção em realidade. A boa Vontade dá vida a suas intenções; a resistência lhe ajuda a sustentá-las.

- ❑ **Menos ego, mais resultados:** Ego é a ênfase exagerada em si mesmo. Mesmo que muitos indivíduos em posições de poder tenham egos muito grandes, isto não é um sinal de força pessoal. Ego é eu contra você. A antítese de ego é atenção, serviço, cooperação e dedicação aos resultados. Menos ego está diretamente associado às suas competências e ações de habilitação na qualidade de corpo de governo. Ritscher usa o termo *liderança de transformação* para demonstrar a importância dos resultados de menos ego - melhores resultados. Esta combinação das qualidades pessoais estimula as pessoas a desistir necessidades triviais e egoístas para trabalhar para o bem e visão comuns, estimulando a habilitação de comunidades e organizações a se transformarem baseadas em visões compartilhadas do que é possível.

- ❑ **Confiança e abertura:** Confiança é ter fé em si mesmo e nos outros. Confiança é acreditar que os outros pensarão e agirão de forma adequada. Por abertura Ritscher quer dizer ser indefeso, honesto e verdadeiro. Neste contexto, é algo diferente do princípio de “abertura” do conjunto de valores da boa governança. Neste caso, é mais pessoal e está mais relacionada à confiança. Ele afirma que estas duas habilidades, ou qualidades pessoais, podem ser vistas como transformadoras destes comportamentos irracionais.

Homens e mulheres eleitos são freqüentemente tidos como não sendo confiáveis, e reciprocamente, eles não “confiam” nos cidadãos. Estas percepções recíprocas freqüentemente fecham a porta para a abertura.

Confiança e abertura são, portanto, um destes pares paradoxais de comportamento, que gastam tempo e energia para serem incorporados no processo político e na comunidade. Entretanto, são os dois princípios os que possibilitam estabelecer diálogos democráticos produtivos e significativos. Como o autor nos lembra: *a predisposição para a confiança cria um poderoso campo de energia ao redor do líder. As pessoas são atraídas em direção a esta energia, pois se sentem mais importantes na presença do líder. A confiança do líder sustenta a confiança delas, criando um sentido de estabilidade e segurança.* Visões inspiradoras tornam-se inférteis se não tiverem o respaldo da confiança e abertura mútuas.

- ❑ **Integridade:** Integridade está relacionada à confiança. Raramente confiamos em um indivíduo que não seja íntegro. Mas, o que é exatamente integridade? Tem sido às vezes descrita como “o que você vê é o que você obtém”. Em outras palavras, há uma completa coerência entre o que você diz e o que você faz. Para as autoridades eleitas, integridade é às vezes problemática, se enquanto indivíduos

estão relacionados a um partido político ou grupo que tenha uma tendência em querer “inverter a retórica” para obter vantagem na competição, colocando você em uma posição em que se pergunta, “O que é mais importante para mim: a relação comigo mesmo ou com meus colegas políticos”? A pessoa que escolhe a primeira opção frequentemente consegue ambas as coisas e a pessoa que escolhe a última não consegue nada. Entretanto, as escolhas nem sempre parecem muito claras.

- **Um contexto de crescimento pessoal e satisfação:** A liderança espiritual não trata somente sobre cuidar do seu crescimento e satisfação pessoal, mas também sobre o crescimento e satisfação dos funcionários do governo local e dos cidadãos. É uma realização difícil, mas qualquer coisa que não seja realizada desta maneira diminuirá o potencial da organização do governo local e da comunidade. Ritscher aponta as necessidades pessoais de cada um de nós como indivíduos. Elas incluem uma fonte de subsistência; um sentido de eficácia pessoal; direção pessoal; experiência de satisfação e experiência comunitária e cooperativa; felicidade; apoio emocional, crescimento pessoal e sucesso. Talvez, não tão surpreendentemente, é a coerência entre estas necessidades pessoais e as necessidades das organizações e comunidades. Liderança espiritual não é somente satisfazer as necessidades pessoais de uma pessoa para seu crescimento e satisfação, mas também satisfazer as necessidades do governo local e da comunidade.

Os bons ventos sopram a toda hora. Tudo que precisamos fazer é içar nossas velas.

Ramakrishna, líder religioso hindu do século XIX

Exercício de reflexão

Antes que você continue, reflita sobre o que James Ritscher chama de liderança espiritual e sobre as qualidades individuais, que ele relaciona a suas funções e responsabilidades enquanto autoridade eleita. Quais são as mais importantes? Quais seriam as mais difíceis de realizar?

.....
.....
.....
.....

Pegue as mais importantes e anote algumas que você e seu corpo de governo queiram realizar.

.....
.....
.....
.....

Liderança não questão de status. É um trabalho.

Max De Pree, século XX,
americano especialista em gestão

Liderança e a arte do desempenho

Max De Pree escreveu um livro chamado *Leadership Jazz* muitos anos atrás. Como estudamos detalhadamente centenas de publicações em nossos esforços de definir o cerne da liderança, voltamos para algumas das coisas que ele disse a respeito da liderança. O que nos impressionou, a respeito do conjunto de capítulos sobre liderança eleita, foi o uso que fez dos princípios de boa governança. De Pree dirigia suas reflexões sobre lideranças a seus colegas executivos corporativos. Para finalizar esta discussão sobre seu papel e suas responsabilidades de liderança enquanto autoridade eleita local. Gostaríamos de compartilhar algumas das reflexões de De Pree sobre liderança.

De Pree associa a liderança a uma banda de jazz, esta é, portanto, sua metáfora.

Líderes de bandas de jazz devem escolher a música, encontrar os músicos certos e se apresentar em público. (Assim como as autoridades eleitas!) Mas o resultado da apresentação depende de muitos fatores: o ambiente; voluntários tocando na banda; a necessidade de cada um executar sua parte tanto como indivíduos quanto como grupo, a dependência completa do líder em relação aos membros da banda e a necessidade do líder de que os discípulos toquem bem. Exatamente o que resume uma organização.¹⁵⁵ (E nós acrescentaríamos – um grupo de pessoas que possam tocar juntos uma bela música.).

De Pree diz que a liderança é difícil, excitante e um ótimo trabalho, mas representa também uma séria interferência na vida das outras pessoas. O que você faz, enquanto autoridade eleita, interfere na vida das pessoas de sua comunidade local. Felizmente, a maior parte delas boas interferências, mas às vezes não são vistas desta forma. Democracia não é anarquia em que todos podem fazer o que lhes dá vontade em detrimento dos outros. A autogovernança democrática deve pesar as conseqüências das ações públicas. Geralmente as decisões e ações que você realiza, enquanto autoridade eleita, beneficiam muitos. Mas, às vezes, elas justificativamente beneficiam poucos. Liderança pública é trabalho árduo, mas é um ótimo trabalho.

Segundo De Pree, uma banda de jazz é uma expressão de liderança efetiva. O líder tem a oportunidade de extrair o melhor dos músicos, mas são os músicos que contribuem para seu sucesso como líder. Jazz, como a lideran-

¹⁵⁵ De Pree, Max, *Leadership Jazz*, (Nova Iorque, Doubleday Publishing, 1992), Pág. 3.

ça, ou a liderança como o jazz, “combina a imprevisibilidade do futuro com os talentos das pessoas”. De Pree acredita que nós temos o direito, enquanto cidadãos, de exigir que nossos líderes sejam não somente bem sucedidos, mas também *leais*. Esta é uma palavra que não vimos nem escutamos antes na discussão sobre liderança e esta é a razão pela qual estas reflexões sobre liderança nos chamaram a atenção, além de nosso amor pelo jazz, é claro. Segundo sua própria afirmação, medir o sucesso dos líderes é uma tarefa bastante difícil, assim como julgar a fidelidade, mas isto é um outro problema.

Entretanto, De Pree nos proporciona cinco critérios para começarmos a pensar sobre a *fidelidade* de nossos líderes a serviço da sociedade.

1. *Integridade em todas as situações.* Vem em primeiro lugar. É essencial que a liderança demonstre de forma aberta e transparente sua integridade. Para os líderes públicos, como mulheres e homens eleitos localmente, percepções são um fato da vida. A percepção de que nossos líderes agem de forma desleal, torna-os desleais.
2. *A dedicação ao serviço da liderança.* O papel oposto ao de liderado precisa ser percebido, compreendido, acreditado e praticado fielmente pelos líderes para ser crível. Segundo De Pree, a melhor descrição da prática da liderança pode ser encontrada no livro de Luke. “O maior entre vocês deverá ser como o mais jovem, e aquele que governa como o que serve.”
3. *Responsabilidade pelos outros.* Note que isto é diferente do princípio da boa governança de ter que prestar contas aos outros. Entretanto, vai ao encontro da essência dos programas para aliviar a pobreza e levar os aflitos ao alcance da liderança pública. *Líderes deveriam estimular e apoiar aqueles que estão no último degrau da escada e em seguida voltar-se para os que estão no topo.*
4. *A prática da equidade.* Mesmo que a equidade devesse certamente pautar a distribuição de recursos, é muito mais importante em nossas relações humanas.
5. *Líderes devem ser vulneráveis.* Na qualidade de líder você precisa oferecer aos outros a oportunidade de fazer o melhor que puderem. Nessas iniciativas de habilitação, você necessariamente torna-se vulnerável. Líderes tornam-se vulneráveis compartilhando com os outros o maravilhoso talento de ser pessoalmente responsável.¹⁵⁶

“Liderança não começa com técnicas, mas como premissas, não com ferramentas, mas com crenças, não com sistemas, mas com compreensão... freqüentemente é muito difícil, dolorosa e, às vezes, inclusive, não recomensadora, e é trabalhosa. Há também momentos de alegria no trabalho de liderança, além do mais, e é necessário que alguém realize o trabalho de líder em nossa sociedade”. Como Karl Wallenda, o último grande artista de circo, afirmou: “Equilibrar-se na corda bamba é viver; todo o resto é esperar”.

156 De Pree, Págs. 17-9.

Exercício de reflexão

Percorremos um longo caminho juntos na busca da liderança local eleita. Nesta última discussão, nós deliberadamente lhe fornecemos uma série de maneiras “originais” de analisar seu papel de liderança, dos liderados à espiritualidade, ao jazz. Foi uma longa jornada. Antes que digamos adeus, acreditamos ter outra oportunidade para refletir sobre a liderança não é somente adequada como desejável.

Encontre um lugar calmo e escreva no espaço abaixo, e esperamos que não seja suficiente, com suas próprias palavras o que significa *liderança* para você, com palavras que sejam significativas para você. Max De Pree discutiu sobre liderança em relação a algo que ele ama e admira: o jazz. Escolha sua própria metáfora sobre liderança e deixe seus pensamentos fluírem.

.....
.....
.....
.....

*Busque os caminhos da águia,
e não os da corruíra.*

Provérbio de Omaha

Pontos chave

- ❑ Liderança é a antítese de Todo Mundo, Alguém, Qualquer um e Ninguém.
- ❑ Liderança é uma forma de arte paradoxal.
- ❑ Liderança eleita é a gestão dos paradoxos de acordo como os princípios da boa governança.
- ❑ Se você aspira a deixar um legado de liderança de seu trabalho no governo local e na comunidade, pense em *administração responsável*.
- ❑ Administração é o ponto de apoio no qual podemos alavancar uma governança mais inclusiva.
- ❑ Liderança eleita é a habilidade de infundir princípios administrativos, competências práticas e resultados mensuráveis e sustentáveis nos complexos problemas da comunidade. Veja o caso SEALSWIP verificar a obriedade destas afirmações.
- ❑ Liderança relaciona-se aos liderados em teoria e reconhece que não há liderados na prática. Veja marcadores um, dois, três para verificação.

- ❑ Liderados mostram aos seus líderes por onde devem andar. A validação destas noções tão peculiares é feita através de um engajamento cívico autêntico em cada um dos distritos sob seu governo.
- ❑ Liderança espiritual não tem a ver com religião; trata-se do espírito comunitário e da utilização de sua vitalidade e energia para criar visões inspiradoras, não do que é, mas do que pode ser e será.
- ❑ Acrescente visões inspiradoras, lucidez de objetivos, integridade, vontade e confiança na sua coleção de princípios de boa governança. Sem estes ingredientes essenciais, não pode haver boa governança e nem administração responsável eleita.
- ❑ Equilibrar-se na corda bamba da liderança não é uma posição, é um trabalho. Entretanto, é um trabalho que vale a pena realizar de acordo como a melhor tradição da administração de princípios.

Nunca, pelo bem da paz e tranqüilidade, negue sua própria experiência e convicção.

Dag Hammarskjold,
sueco, Secretário Geral da ONU,
século XX (1953-61)

Sem instituições locais fortes e equipes motivadas, a descentralização e melhora dos assentamentos humanos não produzirão os resultados de desenvolvimento esperados. No entanto, muitas autoridades locais e organizações da sociedade civil carecem dos recursos humanos necessários para satisfazer as necessidades mais urgentes. Treinamento e capacitação tornam-se elementos nos quais é fundamental investir para assegurar a futura sustentabilidade das nossas cidades. A Subdivisão de Treinamento e Capacitação (TCBB) de UN-Habitat apóia instituições de treinamento nacionais para capacitá-las na implementação de programas inovadores, centrados na governança local e desenvolvimento sustentável de assentamentos humanos. As atividades usuais incluem: avaliação das necessidades de treinamento, desenvolvimento de manuais, formação de formadores e avaliação de impacto. Os produtos TCBB têm sido adaptados com sucesso e traduzidos para mais de 20 idiomas.

O terceiro volume da série Liderança Eleita Local (LEL) sobre Competências-chave trata dos Conceitos e Estratégias para Melhorar a Governança Local. A série, dividida em: Volume 1 – Guia Rápido; Volume 2 – Guia do Usuário; Volume 3 – Conceitos e Estratégias, e Volume 4 – Ferramentas de treinamento, apresenta dois modelos e dez competências, indispensáveis para qualquer autoridade local eleita. O Volume 3 oferece a estrutura conceitual e os antecedentes teóricos, incluindo os conceitos, os princípios e as estratégias para cada um dos dois modelos e dez competências de liderança efetiva abordados na série. O objetivo é oferecer aos usuários instrumentos para a compreensão, inclusive através de definições, dessas competências-chave de liderança e de sua relação com os princípios de boa governança urbana. Este volume levanta questões que permitem aos usuários, leitores e formadores refletirem sobre os pontos-chave enquanto exploram diversos conceitos e idéias. Ao final de cada modelo e competência há um resumo dos pontos-chave que tem por objetivo aperfeiçoar sua compreensão e aplicabilidade.

ISBN 92-1-131729-0

HS/744/05E

Competências chave para melhorar a governança local,
Volume 3: Conceitos e Estratégias
92-1-131728-2 (Series)

**Programa das Nações Unidas
para os Assentamentos Humanos
(UN-Habitat)**

P.O. Box 30030 GPO 00100
Nairobi, Kenya
Fax: (254-20) 623092 (TCBB Office)
E-mail: tcbb@unhabitat.org
Web site: www.unhabitat.org

**Iniciativa de Reforma do Serviço
Público e do Governo Local do
Open Society Institute**

P.O. Box 519, H-1397
Budapest, Hungary
Fax: (36-1) 327 3105
E-mail: lgprog@osi.hu
Web site: www.osi.hu/lgi