



X Encontro Brasileiro de Administração Pública.  
ISSN: 2594-5688  
secretaria@sbap.org.br  
Sociedade Brasileira de Administração Pública

**Governança pública: da burocracia hierarquizada à autogestão**

**José Walmir Monteiro Da Silva**

**[ARTIGO] GT 6 Gestão de Pessoas e Comportamento Organizacional no setor Público**

## **Governança pública: da burocracia hierarquizada à autogestão**

**Resumo:** O artigo buscou construir um modelo teórico-conceitual para autogestão no serviço público, destinado a possibilitar tanto o aumento da eficiência com economia quanto o crescimento pessoal com autonomia e comprometimento dos servidores envolvidos no processo, resultando em mais flexibilidade, menos controle e maior disposição para inovar. Como toda construção teórico-conceitual, esta também se propôs ao desenvolvimento de uma nova conceituação para a dimensão gestão de pessoas, fornecendo um referencial conceitual fundamentado, que pode servir de suporte elaborado aos sistemas públicos de trabalho, a partir de um referencial teórico considerado para estruturação de equipes de alto rendimento – alto consenso, alta intensidade, conteúdo produtivo e alta adaptabilidade – no contexto de trabalho das Equipes Regionais Especializadas da Receita Federal do Brasil – RFB. Como resultado, apresentou-se um novo tipo de conhecimento estruturado com potencial elevado para aplicação na prática administrativa do serviço público em geral.

**Palavras-chave:** Governança pública. Autogestão. Eficiência pública. Gestão de pessoas.

### **1. Introdução**

A consolidação do modelo de organização capitalista comercial-industrial não só empareidou as instituições do Estado Patrimonialista e sua estrutura concentrada e clientelista de poder, substituindo-a por um corpo profissional com pretensa racionalização técnica, a partir da constituição de uma burocracia estruturada e estruturante, como alterou sobremaneira os mecanismos de coordenação produtiva do setor privado e os matizes gerenciais que os conceberam, utilizando-se continuamente de novos modelos de organização do trabalho que, ao logo de muitas reformulações, resultaram na progressiva substituição dos profissionais inflexíveis, desprovidos de propósito e desinteressados pela cultura da organização por aqueles com maior capacidade de conhecimento incorporado, adaptabilidade e propósito definido.

Enquanto a maioria das organizações privadas perseguia novas formas de organização para seus processos de gestão, as Administrações Públicas – AP - permaneceram ancoradas nas mesmas práticas cristalizadas do receituário estruturante da burocracia clássica: da gestão à execução, colocando-se, em certa medida, como empecilho para os novos paradigmas econômico e social prevaletentes, constituídos por múltiplos mecanismos institucionais, por inúmeros sistemas de interação, e ainda condicionados pelo próprio processo de globalização, de disposição e de integração dos fatores econômicos que, condicionados por novas tecnologias, resultaram em novas necessidades de reorganização dos sistemas internos de produção, de gestão, de conteúdo, de colaboração e de interação com o próprio Estado.

Pressionado pelo mercado e tentando romper esse ciclo inercial buscou-se, inicialmente, incorporar-se à estrutura gerencial pública, as premissas conceituadas pelo modelo Gerencialista que, pela ótica das entregas sociais, concebia a implementação de um modelo operacional centrado no aumento da eficiência e da eficácia, com foco nos resultados e na constante melhoria da qualidade dos serviços prestados pelo Estado (BRESSER-PEREIRA,

2009). Para a dimensão profissional, preconizou-se a construção de novas competências funcionais para os servidores públicos, exigindo-se, dessa forma, assim como ocorrera no setor privado, o desenvolvimento de habilidades técnicas e gerenciais condizentes com as novas condições de estruturação do trabalho, com a apropriação adequada de novas tecnologias.

Contudo, mesmo que inovadora para a AP nacional, a incorporação consciente das orientações práticas e das proposições conceituais Gerencialistas foram implementadas, ou adaptadas, no serviço público de forma incompleta, desorientada, fragmentada ou dispersa.

Incompleta pois, enquanto os modelos mais representativos dos sistemas privados de gestão orientaram-se para a promoção do nivelamento dos saberes profissionais, através de políticas para gestão do conhecimento tendentes a potencializar a apropriação do conhecimento tanto tácito quanto explícito no meio organizacional (NONAKA e TAKEUCHI, 2008), implicando na reformulação dos sistemas de poder, de decisão e de disposição hierárquica dominantes que, dentre outras coisas, resultou em mais autonomia, flexibilidade e disposição para inovar, os sistemas públicos de gestão resistiram em incorporar nas suas estruturas internas de trabalho mecanismos mais avançados, utilizados pela iniciativa privada ou não, tendentes a aproximar as competências técnicas e as habilidades profissionais demandadas tanto pela estrutura gerencial quanto operacional, além de resistirem em reformular os sistemas hierárquicos, de decisão, de flexibilização e de autonomia funcional que, dentre outras coisas, possibilitam que os processos de trabalho se tornem mais ágeis, conclusivos e econômicos.

Em suma, enquanto os modelos de gestão organizacional privados caminharam para um sistema cada vez mais baseado na autonomia, na flexibilidade e no comprometimento, a governança pública continuou estruturada pela disposição burocrática de comando e controle, pela hierarquia inflexível e pela dominância do físico sobre o digital.

Assim, apesar da emergência conceitual Gerencialista predominar, o paradoxo autonomia-eficiência *versus* comando-controle continua permeando as entrelinhas dos sistemas públicos de gestão, levando-nos a questionar se haveria espaço nesse arcabouço metodológico que busca se consolidar como meio gerencial prevalecente na AP nacional, para construção de um modelo de trabalho baseado na autogestão, pela atenuação ou eliminação progressiva dos vários níveis de gestores e decisores presentes em suas estruturas, preconizando-se a autonomia, o compromisso e a auto responsabilização?

Partindo dessa indagação, o objetivo deste artigo é o de construir um modelo conceitual para autogestão no serviço público, destinado a possibilitar tanto o aumento da eficiência com economia na prestação de serviços públicos, quanto o crescimento pessoal com autonomia e comprometimento dos servidores envolvidos no processo.

O trabalho é de cunho qualitativo, teórico-conceitual, destinando-se, dentre outras coisas, a produzir uma nova conceituação para organização estrutural do trabalho na AP. Como toda construção teórico-conceitual, esta também se caracteriza pela tentativa de desenvolvimento de uma nova conceituação para a dimensão gestão de pessoas, visando produzir um novo referencial para gestão pública, aprimorar os fundamentos que dão suporte aos sistemas de trabalho e desenvolver um novo tipo de conhecimento estruturado (DEMO, 1995), com potencial elevado para aplicação na prática administrativa do serviço público.

Para isso, o trabalho se utiliza de um referencial teórico fundamentado para estruturação de equipes de alto rendimento – alto consenso, alta intensidade, conteúdo produtivo e alta adaptabilidade – no contexto de trabalho do modelo de organização das Equipes Regionais Especializadas da Receita Federal do Brasil - RFB.

A escolha das Equipes Regionais da RFB se dá porque sua estrutura de organização interna incorpora várias das pré-condições tendentes a avançar para um modelo de trabalho baseado na autogestão, bastando-se para isso, a sua “legalização” e formalização.

A importância do trabalho se refere à tentativa inovadora de construção de um novo modelo prático de estruturação do trabalho tendente a ser mais produtivo, eficiente, inclusivo, econômico, racional e inovador, além de menos burocrático e pouco hierarquizado, servindo, tanto para ampliação da melhoria da qualidade de vida dos servidores abrangidos pelo processo de autogestão quanto para construção de um valor social maior, resultantes do engajamento possibilitado pelo trabalho inovador, comprometido e valorizado, além de servir como instrumento para atração e retenção de profissionais mais preparados para o trabalho estruturado em um contexto de mudanças extremas, de busca por inovação e pela melhoria e ampliação das entregas públicas mais representativas, em vez da tradicional preferência pela estabilidade e *status* vinculadas à lógica sistêmico-controladora prevalecente, descrita por Watson (2005).

Para isso, o artigo se divide em seis partes: esta introdução, contextualização dos modelos estruturais da governança pública predominantes, conceituações dos modelos atuais de gestão em um novo ambiente organizacional. Depois discorre sobre algumas dimensões conceituais dos pilares constitutivos para uma cultura de alto rendimento e consecutiva apresentação de um modelo de autogestão no serviço público e conclusão.

## **2. Modelos Estruturais Predominantes da Governança Pública**

Parece ser consenso que a Burocracia surge na AP nacional como alternativa para a substituição e sepultamento do modelo Patrimonialista até então vigente, dando aos diferentes níveis de governo, uma feição mais impessoal, mais técnica e mais formal (BRESSER-

PEREIRA, 2011; MUZZIO *et al.*, 2013; FILGUEIRAS, 2018), além de buscar romper com as práticas de corrupção e nepotismo, contrárias aos interesses de uma nova classe de brasileiros que começava a ganhar corpo, a de trabalhadores urbanos (DRUMOND *et al.*, 2014).

Contudo, diferentemente da intenção anterior, a orientação Gerencialista não pretendeu ou não desenvolveu os instrumentos suficientes para completa substituição da instrumentalização burocrática estabelecida no serviço público buscando, antes de tudo, adaptar novas funcionalidades ao modelo e avançar preferencialmente contra aquilo que já não se alinhava com as novas demandas sociais surgidas com a redemocratização (BRESSER-PEREIRA, 2011; MUZZIO *et al.*, 2013), apesar da constatação de que a estrutura burocrática estatal permanecia altamente dispendiosa, ineficiente e ainda concentrada, além de persistirem aspectos estruturais remanescentes do período patrimonialista-clientelista (NUNES, 2007), como o nepotismo, o clientelismo, o patrimonialismo e a corrupção.

Historicamente, a estruturação organizacional do serviço público nacional e seus modelos de gestão constituíram-se conforme os quadros abaixo indicam, cujo maior avanço se deu pela mudança do foco centrado no valor pessoal-institucional para o social.

**Figura 1**  
**Resumo do Modelos Estruturais da Administração Pública Nacional**



Diferentemente dos modelos mais representativos da AP nacional, o Gerencialista coloca-se como o mais estruturado para pretensa reorganização das dimensões do fator trabalho,

em termos institucionais, e como mais adaptado para reestruturação tanto das competências funcionais quanto das modalidades de exercício dessas competências, dentre as quais, a autogestão, a gestão em rede e a desconcentração hierárquica, considerando-se que os valores norteadores por essa Nova Gestão Pública – NGP - direcionam-se precipuamente para o aperfeiçoamento do desempenho funcional-institucional, representado pela soma de esforços necessários à efetivação prática dos resultados com mais eficiência, eficácia e efetividade (BRESSER-PEREIRA, 2011; LEITE, 2016; FILGUEIRAS, 2018), em nível sistêmico.

O arcabouço prescritivo Gerencialista, em relação as estratégias de gestão do capital humano, busca estabelecer dentro das seções e dos departamentos públicos um tipo específico de organização do trabalho que, de certa forma, tenta reproduzir várias vivências e experiências positivadas pelo setor privado, como a imposição de metas de desempenho e de resultados, a implementação de critérios de avaliação mais precisos e um sistema permanente de “aperfeiçoamento” profissional destinado a possibilitar a transformação do servidor técnico-burocrata centrado no processo, no “*check list*” e na rígida hierarquia, para o servidor-empresendedor-inovador, pautado no resultado, na inovação, na autonomia, no próprio crescimento profissional e na consequente auto responsabilização (*self accountability*).

Contudo, mesmo buscando introduzir princípios gerenciais praticados com sucesso no setor privado, o Gerencialismo, a princípio, prende-se a algumas práticas impregnadas do modelo Burocrático (FILGUEIRAS, 2018), especificamente em relação à disposição da força de trabalho, fortemente hierarquizada e concentrada, amparada por estruturas gerenciais pouco diversificadas e pautadas excessivamente no processo e no controle, além da contínua politização dos processos de seleção de gestores externos, em detrimento à valorização de competências técnicas, à capacidade prática, à visão sistêmica, à integridade e ética.

Essas inconsistências resultaram no surgimento de duas estruturas organizacionais aparentemente distintas, dentro do mesmo Estado: um Gerencialismo ágil, horizontalizado, técnico, eficiente e parcialmente insulado (NUNES, 2007), voltado mais ao domínio das questões que envolvem a estrutura do governo para o estabelecimento competitivo dos setores econômicos mais dinâmicos e outro, talvez “neoburocrático”, que ainda é hierarquicamente verticalizado, ineficiente, inefetivo, inflexível e composto majoritariamente pelos serviços públicos de caráter social, que são totalmente dependentes dos recursos governamentais, concentrando o grosso dos servidores públicos menos valorizados e mais precarizados em termos de estrutura e benefícios, de um lado, e aqueles tidos como carreiras típicas do aparato institucional-coercitivo do Estado, do outro.

O paradoxo resultante desses dois fenômenos administrativos presentes no mesmo ambiente de governança pública, em parte, acentuou as pressões para construção de outro modelo, o Societal, que, respaldando-se pelos valores de uma cultura democrática, busca aperfeiçoar os instrumentos de gestão, inovando e criando novas possibilidades a partir de uma cultura ética, transparente, dialógica e do envolvimento direto da população na proposição de políticas públicas (KEINERT, 1994; CANÇADO, TENÓRIO e PEREIRA, 2011), sob uma perspectiva do Estado como promotor do bem-comum, e não apenas como patrocinador das condições necessárias para realização do capital privado, de uma pequena elite econômica.

Assim, se para as relações governo-mercado, segundo afirmam Cavalcante e al. (2016) foram criados novos arranjos institucionais, novas parcerias e novos modelos de gestão voltados à melhoria da governança pública, buscando sobretudo superar vários problemas de articulação interna, pouco se fez para reestruturação das relações Estado-funcionários públicos-sociedade, direcionadas à adequação das atribuições e das competências funcionais que efetivamente resultassem na melhoria dos processos de trabalho e de entrega social esperados.

### **3. Novos Modelos de Gestão e o Novo Ambiente Organizacional**

Apesar das muitas tentativas de reorganização das práticas de gestão públicas, o modelo estruturante permaneceu basicamente o mesmo, transformando-se em maior ou menor grau em períodos críticos resultantes de fenômenos alheios à intenção ou controle do governo.

No campo da AP Federal, algumas mudanças provocadas pela ocorrência de fenômenos externos de alto impacto se deu em razão das condições de isolamento social ocasionado pela pandemia mundial de Covid-19, resultando que as muitas decisões tomadas e as principais ações desenvolvidas, como a massificação do trabalho remoto ou a ampliação do e-Gov, fossem mais o resultado de soluções contingencias, forçadas pelas circunstâncias, do que resultantes de um planejamento estratégico de longo prazo, que pudesse servir de parâmetro avaliativo da capacidade de inovação pública por outras perspectivas, que não a imposição.

Contudo, se para várias ações que poderiam ser taxadas de inovadoras o governo agiu em razão de imposições alheias ao seu próprio domínio, uma das ações efetivamente planejadas no âmbito do serviço público federal, em especial na RFB, que se coloca como inovadora foi a criação de Equipes Especializadas Regionais, para operacionalização de alguns processos internos – fiscalização, restituição, atendimento etc. – que antes estavam estruturados por núcleos e setores dispersos em várias localidades, gerenciados por múltiplos gestores, que passaram a ser organizados por equipes específicas, limitadas em termos de propósito, alinhadas

em relação às estratégias centrais, distanciadas do espaço físico da instituição e trabalhando de forma presencial, remota ou híbrida em termos de disposição física dos servidores.

Se a constituição dessas equipes não altera significativamente as dimensões estruturais do modelo de competências persistentes da burocracia clássica ainda dominantes na RFB, contudo, altera sobremaneira a dinâmica de execução dos serviços e sua gestão pela possibilidade de auto gerenciamento do tempo e do espaço para execução dos serviços em si.

Diante dessa nova modalidade de trabalho e considerando as diretrizes conceituais da NGP, entendemos ser esse o modelo prático que, incorporando-se as dimensões vivenciadas pelas equipes de alto rendimento propostas por Fred Kofman *et al.* (2018), pode evoluir para um modelo de autogestão, onde o próprio servidor passa a assumir a responsabilização por sua performance individual e conduta, em relação às entregas esperadas pela instituição e pela própria sociedade, assim como para com os membros da própria equipe da qual faz parte.

A apropriação adequada das dimensões que resultam em um modelo de alta performance profissional e alto rendimento organizacional, pautado no comprometimento mútuo, exige a emergência de um novo tipo de estruturação da gestão interna, tendente a se tornar efetivamente livre da similaridade relacional chefe-subordinado, burocracia-hierarquia, tempo-espaço, tornando-se irrelevante a figura simbólica do gestor, chefe ou supervisor.

Contudo, entendemos que a construção efetiva de um modelo prático de alto rendimento deva ser seguida pela incorporação de competências profissionais consideradas transcendentais – autodisciplina, autoconhecimento, auto-responsabilização – que se coloquem como instrumentos seguros para concretização de uma cultura institucional pública diferencial, referencial e paradigmática, assim como para melhoria dos processos e da qualidade das entregas dos envolvidos, com maior resultado pessoal, institucional e social.

Se no modelo Burocrático clássico as rotinas, os procedimentos técnicos e o respeito velado à hierarquia se constituíam como condicionantes referenciais para estruturação do trabalho bem feito, da mesma maneira que o tempo de serviço e a especialização institucional qualificavam o nível de excelência profissional do servidor, no arcabouço instrumental da autogestão são a apropriação das competências técnico-funcionais avançadas tendentes a ampliar as entregas sociais que o certificam como eficientes e efetivos.

Assim, as questões fundamentais da NGP para desenvolvimento de um sistema de gestão eficiente já não se resumem a simples estruturação de novos mecanismos de governança adaptados das atuais condições tecnológicas, ou presentes na dinâmica organizacional do setor privado e, muito menos, derivam de proposições que buscam aumentar a eficiência pública através da introdução diferencial de elementos repressivos, controladores ou impositivos para



uma realidade organizacional distanciada da realidade percebida e demandada pelos profissionais mais engajados, inovadores e criativos. Derivam, dentre outros, da atenuação hierárquica ou de sua eliminação, da flexibilização dos modelos de gestão, da valorização humana e do comprometimento mútuo. Além de que, para ser mais eficiente, a NGP precisa distanciar-se de um dos mais ineficientes resquícios dos modelos Patrimonialista e Burocrático: a hierarquização acentuada que, dentre outras coisas, resultou em níveis tão cruéis de distanciamento da estrutura administrativa com a sociedade, que culminou na cristalização de anéis e estamentos burocráticos altamente institucionalizados (CARDOSO, 1982; NUNES, 1997; FILGUEIRAS, 2018) resultando, ainda, na obrigatoriedade de constituição de “procuradores profissionais” para intermediação das demandas dos cidadãos com o Estado.

Essa “hiper-hierarquização”, em parte, resultou de duas visões distorcidas sobre a governança pública burocrática pautada na instituição: a premissa de incomunicabilidade entre os componentes das divisões de planejamento, gestão e execução, e a percepção generalizada dos gestores situados na parte superior da hierarquia de que a dialogicidade, tanto em relação aos subordinados quanto às próprias verbalizações demandadas pela sociedade eram incompatíveis com a postura esperada de suas nobres funções...

Um dos resultados claros desse modelo hierarquizado em uma mesma estrutura organizacional é a elevação dos custos do negócio em si, onde diretores são pagos para “gerenciar” os gerentes que, por sua vez, recebem para “supervisionar” os supervisores.

#### **4. Pilares de Uma Cultura Eficiente como Suporte à Autogestão**

Porter (2000) afirma que quando uma organização melhora sua eficácia operacional, ela se desloca para além dos limites da fronteira. Para fazê-lo, pode ser preciso investimento de capital, pessoal diferente ou simplesmente novas formas de gestão (ibidem, p. 3). Assim, uma das questões mais discutidas e destacadas dentro dos departamentos de qualquer organização da atualidade, além da necessidade permanente por mais inovação, refere-se aos modelos práticos de gestão e de liderança de equipes e suas especificações correlatas.

No campo privado, essa necessidade se dá, dentre outras coisas, em razão do nível elevado de competição, levando as empresas a buscarem continuamente mais eficiência: eliminando desperdício, empregando tecnologias mais avançadas, motivando melhor os seus funcionários ou possuindo uma visão mais ampla e aprofundada no gerenciamento de determinadas atividades ou o conjunto delas (ibidem, p. 5).

Gestão, na forma como muitos a concebem, seria apenas um recurso estratégico de organização para o trabalho coletivo, orientado a planejar, decidir e estabelecer em um mesmo

conjunto de procedimentos estruturados as pessoas, os propósitos, as ferramentas, os sistemas e as metodologias para atingimento programado de uma finalidade definida (WALMIR, 2021).

Assim, o processo de gestão, pela lógica sistêmico-controladora de Watson (2005) é definido como um mecanismo de estruturação coordenado que define, às vezes, de forma centralizada a ideia, os meios, os procedimentos, as táticas e os recursos necessários para a realização daquilo que foi proposto pelos principais *stakeholders* da organização: investidores, gestores, proprietários (WATSON, 2005; WALMIR, 2021) onde, por várias razões, a maioria das pessoas que tem algum tipo de interesse, responsabilidade ou que trabalha diretamente para produção do resultado programado pela organização não participa das discussões e das decisões principais sobre o que, como, com quem e por que fazer o que lhes dizem que precisa ser feito.

De certa forma, a grande maioria dos modelos de gestão permanece centralizada porque fora consolidada em um passado protagonizado por “gestores-generais”, que eram auxiliados por seus “capatazes” para controle e “gestão” dos colaboradores.

Na AP Burocrática esse processo foi muito mais intenso porque a estruturação de cargos e funções, competências e alçadas, assim como a orientação procedimental de cada dever-fazer, são fortemente normatizados, principalmente, para as carreiras tidas como típicas do Estado – tributação, justiça, segurança pública - limitando ou proibindo a atuação profissional distinta das competências inerentes à função, fazendo-se com que o datilógrafo só tenha competência legal para datilografar, e jamais para mimeografar.

Na iniciativa privada, apesar de haver uma possibilidade maior de mobilidade interna do fator trabalho, um dos principais limitadores para o amplo exercício gerencial deu-se quase sempre pela escassez de formação regular, possibilitando que alguns gestores fossem selecionados tendo como único diferencial profissional competitivo um diploma de graduação, mesmo que lhe faltassem todas as outras competências necessárias para o seu exercício.

Esse profissional efetivado como gestor, tanto no serviço público quanto na iniciativa privada, funcionava melhor em equipes onde havia uma diferença significativa de conhecimento apropriado entre os seus membros, onde uns poucos “doutores” possuíam uma melhor formação, capacitação e saber incorporado em relação aos demais, resultando naquilo que Watson (2005, p. 4) chamou de concepção modernista do trabalho gerencial, onde os gestores “analisam as tarefas para as quais a organização foi criada, além dos recursos necessários para que elas sejam executadas, e à luz de tais análises criam sistemas de trabalho que exercem controle suficiente para garantir que essas tarefas sejam executadas com sucesso”.

Atualmente, em equipes de trabalho onde a diferença de conhecimento é pequena ou nula, uma das melhores formas de gestão parece ser a autogestão, fundamentada, ainda, por

uma cultura que suscite o comprometimento interno e permita a manifestação de um senso de identificação coletivo com o propósito institucional definido, embasado na autonomia funcional e distanciada dos sistemas formais de controle das pessoas, do tempo ou mesmo unicamente do resultado econômico-financeiro (GRANT 2017; KOFMAN, 2018).

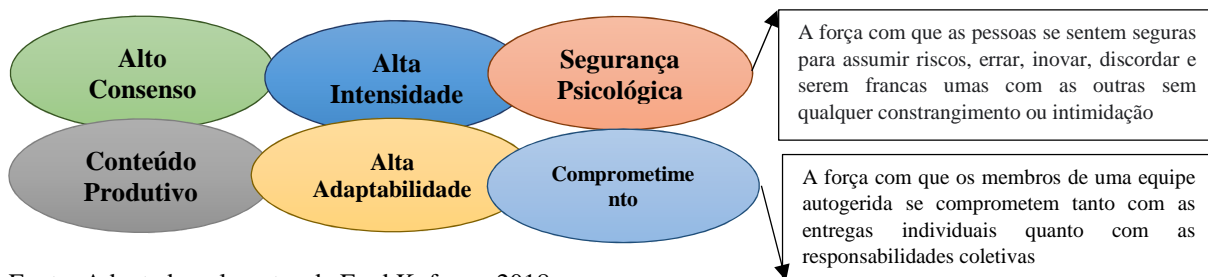
Kofman (2018, p. 160) considera que “um dos atributos cruciais das empresas mais eficientes, identificados por Pfeffer, consiste na implantação de equipes autogeridas e tomadas de decisão descentralizadas” de forma consciente e espontânea. Essa conscientização sobre o que precisa ser feito de forma espontânea é resultado direto da internalização coletiva de que tanto a organização quanto as pessoas que lhes dão vida possuem um senso de identidade e de finalidade próprios, resultando na compreensão compartilhada pelos membros da equipe sobre “o que ela defende, para onde está se direcionando, que mundo ou ambiente deseja criar para si mesma e, o mais importante, como fazer desse mundo uma realidade concreta” (NONAKA e TAKEUCHI, 2008, p. 41).

Kofman (2018, p. 161), pontua que uma cultura eficiente, composta por equipes de alta performance, é construída de acordo com a figura 3:



Apesar do autor considerar essas dimensões como fundamentais para construção adequada de uma cultura de trabalho estruturante para equipes de alta performance, acreditamos que para melhor adequação à autogestão devam ser acrescentados outros elementos percebidos como imprescindíveis tanto para sua efetivação quanto para própria integração razoável às carreiras e funções já existentes, como a segurança psicológica, destinada à promoção de uma dinâmica de inovação sem receio ou pressão, e a construção de um senso de comprometimento integrado, cuja função é a de evitar que as pessoas trabalhem de forma individualizada ou que se percebam como sistemas autogeridos, constituídos por unidades de trabalho segregadas das outras dinâmicas da organização, visto que, a essência de uma equipe de alto rendimento é o comprometimento comum (KATZENBACH e SMITH, 2018).

**Figura 4**  
**Dimensões Ampliadas para uma Cultura Organizacional de Alto Rendimento**



Fonte: Adaptado pelo autor de Fred Kofman, 2018

Considerando-se que no serviço público a estrutura de pessoas é construída antes das estratégias, a construção de um modelo de trabalho de alta performance em equipes autogeridas se constitui em algo que envolve tanto as dimensões acima consideradas quanto a internalização pessoal da necessidade de busca permanente por mais qualificação relacionada às dinâmicas de trabalho individual, da equipe e do órgão.

## 5. Da Alta Performance à Autogestão

Pode-se dizer que a humanidade como um todo vive um momento de intensas transformações relacionadas ao trabalho humano, cujos sintomas podem ser percebidos tanto pela emergência de uma rede de significados para justificar e positivar os impactos resultantes dessas mudanças, quanto para possibilitar a emergência de modelos de trabalho mais flexíveis, soltos e condicionados por outras lógicas que não a simples submissão controlada às estruturas organizacionais (RIFKIM, 2014; SANTOS et. al, 2021; CASAQUI, 2021).

Vários teóricos (WATSON, 2005; GRANT, 2017; KOFMAN, 2018) concordam que em todas as épocas os processos de mudança representaram um enorme desafio para aqueles que se envolvem no trabalho gerencial e organizacional e que “conduzir as mudanças que beneficiem os membros de uma sociedade é um dos grandes desafios para os envolvidos na organização do trabalho” (WATSON, 2005, p. 3) dos tempos atuais.

Nesse contexto, e considerando-se outras transformações incorporadas às dinâmicas organizacionais da modernidade, o teletrabalho, o *home office* e a autogestão, dentre outras inovações, surgem como oportunidades diferenciadas que foram possibilitadas tanto pela necessidade de mudanças surgidas no ambiente organizacional quanto pela emergência de inúmeras tecnologias direcionadas à organização do trabalho em si.

A autogestão, para alguns autores, inicialmente representou muito mais um modelo orientado à organização produtiva de economias pré-capitalistas ou que vivenciaram algum tipo de experiência em organizações voltadas para a economia colaborativa, cooperativa ou solidária, como na Iugoslávia por exemplo, que, inclusive, atribuiu-se a origem do termo

(ALMEIDA, 1983; PINHEIRO e PAULA, 2016), resultando uma certa dissensão tanto em relação à aplicabilidade do processo quanto às próprias características da autogestão.

Ainda, grande parte da literatura pertinente também considera a autogestão como prática associada mais às relações entre os cidadãos e o Estado, ao trabalho cooperativo ou como prática pertencente a um tipo de organização constituída sem o propósito de busca incessante pela realização do capital, em razão da ausência de relações de domínio e controle da mão de obra característicos do sistema capitalista (GUERREIRO RAMOS, 1981; ALMEIDA, 1983; PINHEIRO e PAULA, 2016).

Por essa razão Guillerme e Bourdet (1976, apud PINHEIRO e PAULA, 2016) elaboraram uma escala ressaltando que existem níveis de autogestão, que vão desde a mera participação social, passando pela cogestão e pelo controle operário, até se chegar à autogestão plena que, para aquele autor, pressupõe “a manipulação sem intermediários e em todos os níveis, de todos os seus negócios por todos os homens” (ibidem, p. 241), sendo nesse sentido que Tragtenberg (1986, apud AMORIM e BRUNING) se posicionava contra qualquer forma de burocratização que impedisse a autonomia dos sujeitos, além de defender a autogestão como necessária para transformações no plano econômico, político e social: da base ao topo.

Do ponto de vista das práticas organizacionais voltadas para gestão de pessoas em organizações ainda hierarquicamente estruturadas, a autogestão foi gradativamente deixando de ser apenas um modelo de trabalho diferenciado, específico para algumas funções ou tarefas, pautado na autonomia, na flexibilidade e no disciplinamento acordado para atingimento de metas de desempenho, para se constituir em um modelo de gestão inovador, a partir da incorporação de novas concepções relacionadas à dinâmica das relações de trabalho, pautadas no diálogo multivocalizado, no comprometimento profissional, na apropriação de competências transcendentais e na emancipação (ALBUQUERQUE, 1999; NONAKA e TAKEUCHI, 2008).

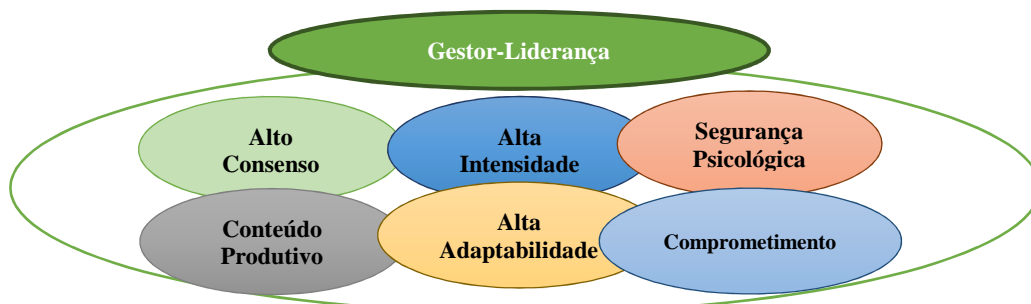
Na perspectiva de Klechen *et al.* (2011, p. 676) “a autogestão repousa sobre três pilares: autonomia e equidade no processo decisório, valores humanistas e disponibilidade de conhecimento técnico-administrativo para os membros da organização”. Contudo, para o setor público, diferentemente do que os autores afirmam, a autogestão, não implica na supressão total da estrutura hierárquica e menos ainda na substituição das normas e regras de conduta formalmente determinadas, por outras socialmente construídas sob um novo paradigma.

Assim, inicialmente, longe de ser um modelo destinado a construir uma nova relação jurídica-profissional entre o Estado e seus servidores, destruindo-se todas as anteriores, o modelo conceitual ora proposto volta-se muito mais para possibilidade de constituição de um processo formal, menos hierarquizado, mais humano e flexível cuja finalidade projetada é o

aumento da eficiência e dos resultados, com redução de custos, de conflitos e de desperdício no âmbito institucional, além de buscar construir um nível mais espontâneo de engajamento dos servidores em razão do aumento da cooperação, da motivação, da socialização do conhecimento, do entendimento e do diálogo multivocalizado.

No modelo tradicional para gestão de equipes de alto rendimento o ponto central da dinâmica vivenciada repousa na figura do gestor, ou do líder, como muitos preferem chamar.

**Figura 5**  
**Dimensões para uma Cultura Organizacional de Alto Rendimento Heterogerida**

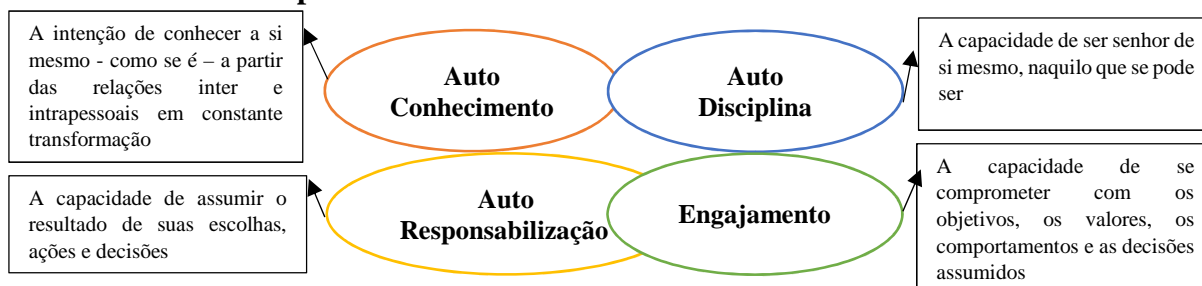


Fonte: Adaptado pelo autor de Fred Kofman

A necessidade de constituição de líderes e gestores para coordenação dessas equipes se dá em razão da percepção de que a performance produzida é condição direta das articulações técnicas, cognitivas, emocionais e comportamentais de suas lideranças, e que sem elas emergem as condições que podem resultar no estabelecimento do caos e da desordem organizacionais.

Sendo uma construção humana de múltiplas facetas, dimensões e orientações, não podemos desconsiderar por completo as proposições pautadas nas capacidades gerenciais orientadoras dos processos organizacionais que resultam em alta performance. Contudo, adicionando-se a essas orientações as dimensões que têm se constituído como imprescindíveis para o trabalho diferencial, em alto nível e em qualquer contexto - público, privado-colaborador ou privado-empendedor - inclusive o gerencial, consideramos serem suficientes para efetivação, orientação e disciplinamento dos processos de autogestão, sendo elas:

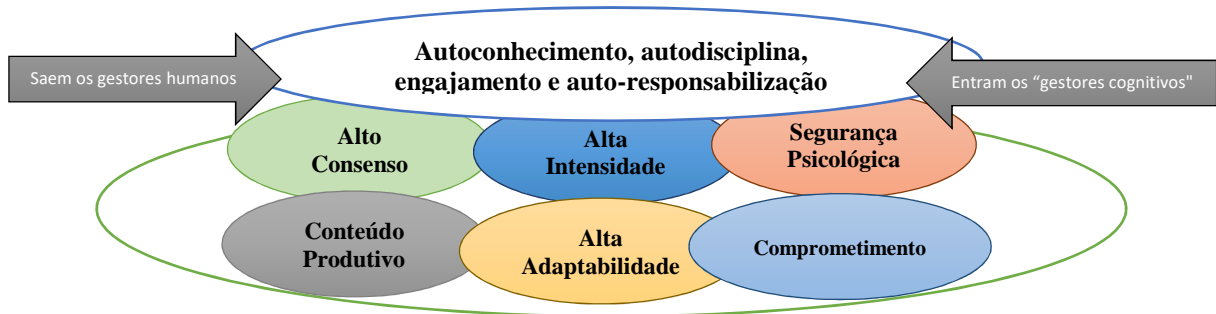
**Figura 6**  
**Dimensões para uma Vida Pessoal e Profissional de Alto Rendimento**



Fonte: O próprio autor

Assim, consideramos que para o modelo apresentado, a figura do líder-gestor, no processo de autogestão para equipes regionais especializadas da RFB, é substituída pela internalização pessoal do autoconhecimento, autodisciplina, engajamento e auto-responsabilização, conforme mostra a figura abaixo:

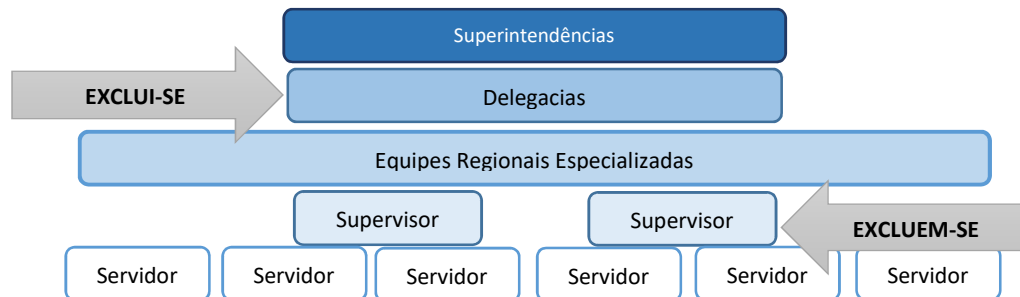
**Figura 7**  
**Dimensões para Autogestão e Alto Rendimento**



Fonte: Adaptado pelo autor de Fred Kofman et. al, 2018.

A partir dessa construção, e se eliminando alguns níveis hierárquicos da estrutura organizacional da RFB, resulta-se em um modelo inicial para autogestão das Equipes Regionais, destinado a ser tanto desafiador quanto emancipador, conforme disposto abaixo.

**Figura 8**  
**Estruturação Organizacional Regional da RFB Autogerida**



Fonte: Adaptado pelo autor a partir do organograma da Receita Federal do Brasil

A redução de níveis hierárquicos intermediários, substituindo-se gestores ou supervisores pelo comprometimento profissional pautado no autoconhecimento, autodisciplina, engajamento e auto-responsabilização, implica, ainda, que a política de gestão por/das competências atualmente desenvolvidas deve-se direcionar mais ao campo das *soft skills* do que das chamadas *hard skills*, assim como vem ocorrendo com mais intensidade no setor privado.

Essa mudança se torna mais necessária quando se verifica empiricamente que as *silk skills* compõem as principais competências dos profissionais mais bem preparados para o trabalho complexo, dinâmico e avançado da atualidade (GRANT 2017; KOFMAN, 2018)

## 5. Conclusão



Sendo o Estado um organismo vivo e imperfeito, tem-se nele um campo gigantesco para construções conceituais tendentes a permitir o desenvolvimento de práticas, posturas ou doutrinas que possibilitem a sua própria evolução estruturada ao longo do tempo enquanto instituição precipuamente destinada a promoção do bem comum.

Nesse sentido, o artigo buscou construir um modelo conceitual para autogestão no serviço público a partir da estrutura organizacional das Equipes Regionais Especializadas da RFB, com intuito de indicar um novo estilo de gestão cujo fim se destina tanto ao aumento da eficiência institucional, com economia, quanto ao crescimento pessoal com autonomia dos servidores envolvidos no processo.

Isso, por si só, implica em uma mudança substancial na relação entre os servidores, a AP e a própria sociedade, sendo o indivíduo a parte fundamental dessa mudança, na medida que consiga alterar sua compreensão do funcionamento do mundo por meio de novas experiências, do diálogo inclusivo e da negociação produtiva com outros indivíduos, e simultaneamente altere a forma como age no mundo (WATSON, 2005, p. 22).

A construção de um modelo de trabalho pautado pela autogestão e respaldado pela internalização de competências profissionais diferenciais, no serviço público, ainda carece de outros estudos que possam confirmar ou não sua validade prática e sua perenidade, a partir das proposições aqui apressadas. Contudo, apesar dessa proposição, a construção teórico-conceitual proposta, mostra-se imensamente válida para vários contextos propensos à inovação e à mudança da “mentalidade” gerencial prevalecentes.

Ainda, o estudo não se propôs a desenvolver o melhor modelo para gestão ou autogestão das pessoas, principalmente por considerar que um processo coerente de gestão necessita de uma construção coletiva, dialógica, inclusiva e multivocalizada, sendo incoerente a sua disposição impositiva para um contexto onde o comprometimento o engajamento e autodisciplina devem imperar para construção eficiente dos resultados organizacionais e a realização consciente dos indivíduos que lhe dão suporte.

Consideramos que foram bastante pertinentes os argumentos levantados, as dimensões estruturantes apontadas, as conceituações desenvolvidas e os instrumentos propostos para efetivação de um modelo autogerido, plausível de implementação no serviço público que, se em implementado de forma consistente, tende a se tornar em instrumento seguro e apropriado para construção de um serviço público mais dinâmico, eficiente e efetivo, mesmo que incompleto e ainda em construção.

Por fim, sugerimos que trabalhos futuros comparativos, ou mesmo, de pesquisas direcionadas aos próprios servidores, poderão indicar se as proposições ora construídas



encontram respaldo prático relacionado às pessoas, aos processos e às estratégias organizacionais que podem incorporar tais premissas.

## Referências

ALBUQUERQUE, L. G. de. NILDES, R. P. L. Estratégias de recursos humanos e competitividade. Administração contemporânea. São Paulo: Atlas, 1999. Disponível em [file:///C:/Users/47596082220/Downloads/Leite\\_Albuquerque\\_2010\\_A-estrategia-de-gestao-de-pess\\_5756.pdf](file:///C:/Users/47596082220/Downloads/Leite_Albuquerque_2010_A-estrategia-de-gestao-de-pess_5756.pdf). Acesso em: 09/02/2023.

ALMEIDA, H. M. M. de. Autogestão: das ideias às práticas. Rio de Janeiro: Revista de Administração de Empresas, v. 23(1), 37-57, jan./mar. 1983. Disponível em <https://www.scielo.br/j/rae/a/D538L6kYG8rw5X4rV9tc8Wj/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 12/01/2023.

BERGUE, S. T. Modelos de Gestão em Organizações Públicas: teorias e tecnologias para análise e transformação organizacional. Caxias do Sul: EDUCS, 2011. Capítulo 1 (pp. 15 a 69). Disponível em [https://gabrielaslotta.files.wordpress.com/2018/02/1352126757texto\\_1\\_fundamentos\\_conceituais\\_em\\_gestc3a3o\\_no\\_setor\\_pc3bablico.pdf](https://gabrielaslotta.files.wordpress.com/2018/02/1352126757texto_1_fundamentos_conceituais_em_gestc3a3o_no_setor_pc3bablico.pdf). Acesso em 15/01/2023.

BRESSER-PERERIA, L. C. Reforma gerencial do Estado, teoria política e ensino da administração pública. Revista Gestão e Políticas Públicas; nº 2, 2011. Disponível em [https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/bresser\\_reforma\\_gerencial\\_do\\_estado\\_teorica\\_e\\_ensino\\_da\\_administracao\\_publica.pdf](https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/bresser_reforma_gerencial_do_estado_teorica_e_ensino_da_administracao_publica.pdf). Acesso em 13/01/2023.

BRESSER-PERERIA, L. C. A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. 58 p. (Cadernos MARE da reforma do estado; v. 1). Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/cadernosmare/caderno01.pdf>. Acesso em 13/01/2023.

CANÇADO, A. C. TENÓRIO, F. G. PEREIRA, J. R. Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. Cad. EBAPE.BR, v. 9, nº 3, artigo 1, Rio de Janeiro, Set. 2011 p.681-703. Disponível em <https://www.scielo.br/j/cebape/a/mMHMPWFCXyg7hF3NcBSnyyx/abstract/?lang=pt>. Acesso em 12/12/2022.

CARDOSO, F. H. Os regimes autoritários na América Latina. In: COLLIER, David (Org.). *O novo autoritarismo na América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982. p. 41-62. Disponível em <https://ria.ufrn.br/jspui/handle/123456789/1523>. Acesso em 20/01/2023.

CASAQUI, V. A construção discursiva do futuro do trabalho: análise crítica de white papers e relatórios prospectivos Galáxia (São Paulo, online), ISSN: 1982-2553. Publicação Contínua. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1590/1982-2553202147009>. Nº 46, 2021, pp.1-17. Acesso em 15/01/2023.

CAVALCANTE, P. LOTTA, G. OLIVEIRA, V. E. Do Insulamento Burocrático à Governança Democrática. 10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP) 2016. Disponível em <https://www.researchgate.net/publication/307877744>. Acesso em 20/01/2023.

DEMO. P. Metodologia Científica em Ciências Sociais. 3ª ed. rev e ampl. São Paulo; Atlas, 1995.

DRUMOND, A. M.; SILVEIRA, S. F. R.; SILVA, E. A. Predominância ou Coexistência? Modelos de administração pública brasileira na Política Nacional de Habitação Rev. Adm. Pública — Rio de Janeiro 48(1):3-25, jan./fev. 2014. Disponível em <https://www.scielo.br/j/rap/a/fsJhVDkhWY3n3HYXpJwcT9d/?lang=pt>. Acesso em 24/11/2022.

FILGUEIRAS, F. Indo além do gerencial: a agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil. REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA | Rio de Janeiro 52(1):71-88, jan. - fev. 2018. Disponível em

<https://www.scielo.br/j/rap/a/PryL9JzmYhyVBTrdG3GGxsr/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 30/11/2022.

GOLEMAN, D. *et al.* Gerenciando Pessoas. Harvard Business Review. Tradução Paulo Geiger. Rio de Janeiro; Sextante 2018. p. 163-184

HIROTAKA, T.; NONAKA, I. Gestão do Conhecimento. Porto Alegre; Bookman, 2008. p. 142-164.

KEINERT, T. M. M. Os Paradigmas da Administração Pública no Brasil (1990-92). Revista de Administração de Empresas. São Paulo v. 4 n.3. p. 41-48. Mai/Jun 1994. Disponível em <https://www.scielo.br/j/rae/a/McbYn6ZGK9KNBJPSM9qKfKh/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em 30/11/2022.

KLECHEN, C. F.; BARRETO, R. O.; PAULA, A. P. P. Pilares para a compreensão da autogestão: o caso de um programa de habitação da Prefeitura de Belo Horizonte. rap — rio de Janeiro 45(3):669-94, Maio/Jun. 2011. Disponível em <https://www.scielo.br/j/rap/a/3nkYRpGKmyFmHp4nSnWcfxd/?format=pdf&lang=pt>. 03/01/2023.

LAVALLE, A. G.; SZWAKO, J. Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate. OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 21, nº 1, abril, 2015, p. 157-187. Disponível em <https://www.scielo.br/j/op/a/fbjhrWrdV7bSk8qFR4brQWb/?lang=pt>. Acesso em 03/01/2023

LEITE, J. Q. Reflexões teóricas sobre modelos de Gestão Pública: o paradigma weberiano, a New Public Management e o Estado Neo-Weberiano. Disponível em <https://periodicos.unb.br/index.php/rp3/article/view/16827>. Acesso em 03/01/2023.

MOTA, F. C. P. O que é Burocracia, 16ª edição, São Paulo, Brasiliense, 2000.

MUZZIO, H.; SILVA, G. J. A.; ROSARIO, S. A. F. O governo em 3D – patrimonialismo, burocracia e nova gestão pública: uma análise da percepção de servidores públicos municipais. Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional. Disponível em <https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/1131>. Acesso em 10/01/2023.

NUNES, E. A Gramática Política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático, Brasília; ENAP, 1997.

PINHEIRO, D. C.; PAULA, A. P. P. Autogestão e Práticas Organizacionais Transformadoras Contribuições a Partir de um Caso Empírico. DESENVOLVIMENTO EM QUESTÃO Editora Unijuí • ano 14 • n. 33 • jan./mar. • 2016 p. 233-266. Disponível em <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/4050>. Acesso em 10/01/2023.

SANTOS, R. T.; MONSUETO, S. E.; VARELLA A.C. N. Quem fica desempregado primeiro? Uma análise de transição. Economia e Sociedade, Campinas, v. 30, n. 2 (72), p. 447-466, maio-julho 2021. Disponível em <https://www.eco.unicamp.br/economia-e-sociedade/vol-30-n-2-72-maio-2021>. Acesso 15/01/2023.

SILVA, J. W. M. Escola Amazônica de Liderança: Uma história não convencional sobre pessoas, propósitos e a arte de lidera. Manaus: Lisbon Internacional Press, 2021.

WATSON, T. J. Organização e Trabalho em Transição: da lógica sistêmico-controladora à lógica processual-relacional. JAN./MAR. 2005 • ©RAE • 15. Disponível em <https://www.scielo.br/j/rae/a/hv6mz8wkr3vtGsmNS6J5w8t/?lang=pt>. Acesso em 10/01/2023.