Desafios contemporâneos de gestão*

Maria do Socorro M. V. de Carvalho**

1. Introdução

Produzir um quadro acabado dos desafios contemporâneos da gestão pode ser uma tarefa quase impossível, embora haja muitos estudiosos que a têm enfrentado.

A dificuldade do tema depende em grande parte do corte ou do enquadramento que se utilize: gestão empresarial ou pública. Pareceu-me que discutir os desafios enfrentados pelas empresas para *sobreviver* e *crescer* em um ambiente de extrema competição poderia não ter maior interesse. Por outro lado, me pareceu também que muitas das estratégias, modelos e instrumentos de gestão privada podem ser úteis para a gestão pública. Por exemplo: os processos de formulação de políticas e estabelecimento de cursos de ação afetam, igualmente, gestores privados ou públicos.

De qualquer modo, como professora de gestão em cursos de pós-graduação em estratégia empresarial e em administração pública, posso perceber como os modelos de gestão propostos pelos "gurus" da administração empresarial têm encontrado espaço de implementação na administração pública. O caso mais evidente é o do planejamento estratégico, hoje um instrumento de gestão imprescindível.

Não é incomum um aluno do Curso de Pós-graduação em Administração Pública (Cipad), servidor público, querer escrever sua monografia sobre *Balanced Scorecard* (BSC), que é um modelo desenvolvido para avaliar o desempenho de empresas, ou sobre avaliação de impacto de treinamento, usando modelos para aferir os resultados dos investimentos em capacitação de pessoal.

Instrumentos e processos específicos de gestão, desenvolvidos por consultores de administração e gerência, encontram na administração pública um espaço ade-

---

* Palestra proferida na reunião do Consad, realizada em Maceió nos dias 11 e 12 de dezembro de 2003.

** Vice-diretora da Ebape/FGV. E-mail: socorro_fw@fgv.br.

quado de aplicação. O caso que mais chama a atenção é a implantação de programas de qualidade em organizações públicas, a partir dos anos 1990, quando as idéias de Deming e outros teóricos da gestão de qualidade total (TQM) invadiram o mercado e aportaram na administração pública com o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP-1990).

Identificada essa "contaminação" de modelos, instrumentos e práticas de gestão desenvolvidos no setor privado e aplicados no setor público, vale inferir que ela é resultante da exposição de profissionais e dirigentes do setor público às boas idéias e, por que não dizer, às boas práticas existentes nas grandes corporações do setor privado. Vale esclarecer, todavia, que a simples transposição de tecnologia gerencial pode levar a equívocos e distorções quando se trata da administração pública e de seu compromisso com o bem-estar social. "O Estado constitui um ator de alta relevância em uma esfera que representa o espaço de interesse coletivo — a pública. A ele cabe a responsabilidade, intransferível, de assegurar a prevalência do interesse de todos e do bem-estar geral, sobre os interesses privados" (Amorin, 2002). Nem sempre o ideário de gestão privada se aplica ao governo. Muitos analistas ainda defendem a neutralidade das tecnologias gerenciais esquecendo de considerar as diferenças entre administração pública e administração privada. Há que se fazer a redução sociológica no dizer de Guerreiro Ramos.

A grande diferença reside no objetivo maior da administração pública, que é o de contribuir para o bem-estar da sociedade, enquanto o da empresa privada volta-se, preferencialmente, para a remuneração do capital. Preferencialmente porque há hoje um movimento muito grande em direção à necessária orientação da empresa para uma atuação no campo social.

Vejam-se, ilustrativamente, os programas de responsabilidade social corporativa.

Decidi, assim, enfrentar o tema considerando vários planos e vários cortes, esperando que esta palestra não se torne uma colcha de retalhos e sim um momento de reflexão.

Dessa forma, ao tentar construir um quadro dos desafios mais importantes da gestão contemporânea, comecei por investigar as contribuições da literatura correspondente, até porque os princípios hoje preponderantes na gestão pública, como, por exemplo, o da *eficiência*, estavam presentes nos primórdios da teoria de administração. De fato, Taylor, já no início do século passado, afirmou a necessidade de seguir o princípio da eficiência.

2. Teoria de administração — uma overview

A teoria gerencial enfatiza o fato de que as organizações não atuam no vácuo, mas sim em um contexto sociopolítico, econômico e cultural, que se apresenta cada vez mais complexo e que contingencia sua capacidade de formulação estratégica.

Essa é a razão por que os estudos de cenários são fundamentais para que os gestores, compreendendo os ventos da mudança, possam conduzir as naus organizacionais a um porto seguro. No caso o sucesso da empresa.

David Garvin, professor de Harvard, afirma que a diversidade dos desafios da sociedade contemporânea é uma das grandes dores de cabeça dos gestores atuais. Sugere que as organizações, para lidarem com esse problema, devem estar em permanente processo de adaptação o que exigirá flexibilidade e capacidade de aprendizagem contínua.

As organizações estão se tornando cada vez maiores e mais complexas, desenvolvendo um enorme poder de influência sobre a sociedade. Algumas organizações têm milhares de empregados espalhados pelo mundo e muitas delas constituem verdadeiros Estados dentro de Estados nacionais. Movimentam recursos financeiros muitas vezes maiores que o PIB de alguns Estados e colocam em funcionamento redes complexas de fornecedores e parceiros, o que vai exigir diferentes sistemas de controle, um conjunto diferente de processos e sistemas e novas formas de gestão.

O volume e a complexidade das decisões empresariais vão exigir cada vez mais modelos de gestão fortemente baseados em sistemas inteligentes, com uso intensivo de tecnologia da informação. Tais modelos e tecnologias são exportados e absorvidos por organizações diferentes, muitas vezes, sem maior crítica, quanto à oportunidade e/ou benefício decorrente de sua utilização.

Os princípios que direcionam as ações empresariais, como agilidade nas decisões, flexibilidade nas estratégias, rapidez no atendimento às demandas do mercado, com foco no *core business* e nos resultados, constituem parte importante da teoria gerencial contemporânea. Outras questões não menos importantes, como a gestão de redes, também estão sendo objeto de preocupação das grandes empresas. Muitos teóricos analisam a questão das fronteiras entre empresas e seus parceiros e chamam a atenção para a necessidade de estabelecimento de critérios claros de relacionamento de modo que gestores de empresas diferentes partilhem valores que garantam um comportamento ético.

A necessidade de atender as demandas do mercado faz com que as empresas criem laços com seus fornecedores, clientes e até mesmo competidores para formalização de estratégias, incorporação de novas tecnologias, ampliação do *share* de marketing, desenvolvimento de novos e sofisticados produtos e serviços.

Resumindo, poderíamos dizer que na economia globalizada o nível de competição é tão acirrado que as empresas terão de se reinventar a cada instante. Por outro lado, a rapidez das mudanças tecnológicas obriga as empresas a trabalhar com um nível de obsolescência programada que exigirá criatividade crescente para conceber

novos e diversificados produtos e serviços. As comunicações, hoje em tempo real, tornaram o mundo cada vez menor e mais próximo, uma imensa aldeia global onde tudo afeta a todos.

Talvez por essa razão as teorias gerenciais "da moda" disseminadas em seminários, workshops, internet, livros, periódicos etc. estão tendo seus postulados aceitos como "verdades" a serem professadas por todos.

3. Desafios contemporâneos da gestão pública

Cabe analisar agora o contexto em que o debate sobre a necessidade de reforma da administração pública ocorreu nos anos 1980 e 1990.

Tomando emprestada a excelente análise feita por Caio Marini (2002) sobre o contexto contemporâneo da reforma da administração pública, convém observar que o quadro de crise fiscal e de déficit de desempenho do aparelho do Estado criou o cenário para a introdução de um novo modelo de organização e gestão governamental que culminou com a reforma administrativa de 1995 (governo FHC). Essa reforma foi profundamente influenciada pelas idéias do movimento chamado nova gestão pública (NPM) em curso em outros países como o Reino Unido, a Nova Zelândia e a Austrália.

Segundo Pollitti (2000), embora muitos países tenham sido afetados pelas idéias da nova gerência pública, o foram de maneira diferente. Afirma esse autor, que cada país adaptou os "ingredientes" da reforma de maneira a produzir, individualmente, "receitas nacionais" diversas. Para alguns dos analistas da reforma da administração pública no governo FHC, os motivos determinantes do processo se originaram em um contexto internacional e tiveram como orientação predominante a necessidade de reduzir o *gasto público*, ou seja, "passar a tesoura" nas contas do governo, para atender a exigência de ajuste fiscal.

Mesmo acadêmicos e intelectuais que tiveram um papel predominante na divulgação do ideário da reforma reconhecem o seu forte apelo fiscal. O problema da redução do déficit de desempenho da administração pública ficou, ao que parece, em segundo plano, até porque é muito difícil conciliar uma forte redução de gastos com expansão e melhoria de serviços públicos prestados à sociedade.

Recentemente, as próprias lideranças mais expressivas do PT têm reconhecido a necessidade de manter um rígido monitoramento das despesas públicas, visando assegurar o superávit primário, no contexto de uma política macroeconômica, resultante de compromissos assumidos perante os organismos internacionais.

Veja-se, a tal propósito, que o jornal *Correio Braziliense*[1] traz uma matéria interessante na qual se constata que o governo Lula não nos governa da forma como

gostaria, pois acima dele há uma coisa que no passado era chamada de sistema e hoje atende pelo nome de ordem econômica mundial.

O que isso significa? Que há um complexo conjunto de interesses econômicos e políticos de países e de corporações financeiras hoje liderado de forma unilateral e hegemônica pelos EUA, que limita as escolhas políticas. O articulista diz que o discurso não surpreenderia se viesse inserido no meio de um protesto da senadora alagoana Heloísa Helena, mas que foi repetido por duas das principais lideranças do PT (Genoíno e Mercadante). Segundo eles, se o país não muda do jeito ou na velocidade que se gostaria, debite-se à conta dessa ordem econômica internacional.

Tais depoimentos, na visão do jornal, constituem o reconhecimento, pelos líderes governistas de que a *independência do país e a vontade de seu presidente estão limitados por interesses internacionais.*

Para as citadas lideranças, a saída seria a construção de uma nova ordem mundial, com a união de países com interesses comuns que possam fortalecer as posições brasileiras nas negociações. Um caminho lento, mas o único possível. Daí a constatável ousadia da política externa do país, buscando parcerias que fortaleçam a posição do Brasil.

Estaria correta a análise do jornal? Esse é um tema que não vou enfrentar pois os senhores terão melhores condições do que eu para analisar as contradições aparentes entre o discurso da soberania nacional e a dependência real dos hoje chamados "países em desenvolvimento".

Muitos estudiosos discutem hoje se a soberania sobrevive à tese da globalização e se as decisões do país são soberanas uma vez que limitadas por regras e leis que escapam de seu controle.

Persistindo, pois, as condições atuais de ajustes, as possibilidades de desenvolvimento ficam limitadas. Pelo menos esse é o debate que anima a sociedade brasileira, evidenciado nos diversos "discursos" a favor ou contra a manutenção da política macroeconômica do governo.

Como enfrentar então, os desafios da gerência, em um contexto de escassez de recursos e abundância de demandas?

A solução mais indicada, inclusive pelo presidente Lula, quando dos reclamos do ministro da Educação por mais verbas, é a de tentar obter avanços usando a imaginação e a criatividade.

Recentemente, tive o prazer de ouvir o ministro da Educação, em solenidade comemorativa dos três anos do portal da Capes. Ele chamou a atenção para gerenciar cus-

[1] *Correio Braziliense*, 23 nov. 2003, Política, p. 2.

tos e melhorar a capacidade gerencial como mecanismos para poupar recursos necessários ao atendimento de outras ações do ministério.

Várias instituições de ensino e pesquisa como Enap e a FGV/SP têm focalizado a atenção na identificação e disseminação de iniciativas inovadoras dos governos subnacionais brasileiros, que melhoraram a qualidade do serviço público, contribuindo para a construção da cidadania.

A esse respeito, o programa Gestão Pública e Cidadania criado pela Eaesp, em 1996, com apoio do BNDES, identificou nos seus oito anos de existência mais de 6 mil experiências inovadoras oriundas de estados, municípios e governos próprios de grupos indígenas.

A divulgação dessas experiências contribuirá, certamente, para provocar novos movimentos no sentido de reinventar a forma como o governo atua, envolvendo as comunidades e os cidadãos no esforço de melhoria da ação governamental.

Outra solução tem sido a de incrementar as parcerias com outros poderes e níveis de governo, de forma a conjugar energias e recursos para enfrentar programas prioritários de governo, como, por exemplo, o de combate à fome. Como diz o presidente "quem tem fome tem pressa".

Recentemente alguns estados brasileiros começaram a utilizar as parcerias público-privadas (PPPs) como uma solução para enfrentar grandes obras de infra-estrutura que demandam expressivos recursos. Elas podem ser executadas pela iniciativa privada que será remunerada por meio de tarifas, por exemplo.

Uma solução já clássica consiste em racionalizar os processos administrativos eliminando entraves burocráticos para reduzir gastos e visando a liberação de recursos para atendimento a programas prioritários de governo. Em relação a esse desafio percebe-se, nitidamente, o esforço dos setores de planejamento e gestão, tanto no plano federal quanto nos estados, de fazer o dever de casa!

4. Enfrentando os desafios e superando os obstáculos

Recentemente, ao participar da reunião do Consad em Belém (setembro de 2003), tomei conhecimento dos esforços que as secretarias de Administração dos estados estão fazendo para *aumentar a eficiência e a eficácia de suas ações*.

A secretária de Gestão do Pará, por exemplo, identificou em seu discurso o principal desafio a ser enfrentado pelos estados: a racionalização dos gastos da administração pública. Apresentou o novo modelo de gestão do estado do Pará e chamou a atenção para a necessária capacidade de promover a integração das políticas governamentais, buscando agrupar esforços e aumentar a eficiência, por meio da atuação articulada com as demais áreas de governo.

Coordenar e integrar todas as ações governamentais parece ser o desafio a ser superado pelos gestores públicos. Não se pode deixar de mencionar que, tratando-se de uma Federação, a integração de práticas governamentais se fará em todas as áreas políticas. Para a secretária de Gestão do Pará, os resultados já alcançados apontam para o alinhamento e a integração de políticas, eficiência e eficácia dos programas em execução, redução de gastos, controle e acompanhamento, além de estímulo aos servidores e elevação do nível de capacitação.

A preocupação com o controle dos gastos públicos constitui um desafio permanente para os gestores públicos, uma vez que a Lei de Responsabilidade Fiscal força uma maior preocupação com a gestão dos gastos, ao colocar limites legais. Por outro lado, as dificuldades financeiras, por que passa a maioria dos estados, limitam os recursos disponíveis para financiar os programas, levando os dirigentes a priorizar gastos para evitar cortes orçamentários pouco seletivos, que poderiam comprometer a eficácia das ações de governo.

O grande desafio da gerência pública será, então, buscar integrar as dimensões da eficiência e da eficácia com a dimensão da *efetividade*, entendida como a maximização dos resultados considerando o impacto das ações na sociedade.

Procurar conhecer as demandas do cidadão/cliente é o primeiro passo para a melhoria da prestação dos serviços públicos. Envolver o cidadão no diagnóstico dos problemas e necessidades e na concepção de soluções é torná-lo protagonista, sujeito da ação e não cidadão tutelado sendo esta uma idéia maior, em plena harmonia com a concepção de um estado democrático de direito. Há também resultados que emergem dessa prática de governo: a redução de custos, a agilidade das respostas, a compatibilidade da solução técnica, o uso do conhecimento tácito, a ampliação da inteligência a serviço da coletividade, a alocação mais adequada do serviço.

O desafio da melhoria do desempenho do setor público

A presidente do Consad ressaltou na reunião de Belém o desafio que ela considera fundamental: atender as demandas crescentes dos cidadãos/clientes. Em sua mensagem conclamou os membros do Conselho a considerar alguns pontos:

- a busca de maior transparência nas ações, pois ainda persistem os reclames de segmentos da sociedade (com ênfase, por certo, naqueles mais carentes) em relação à solução dos seus problemas;

- o fortalecimento do planejamento e a implementação de instrumentos permanentes de aferição de custos, de resultados, com indicadores que permitam o controle social da gestão pública;
- a melhoria do desempenho de servidores e gerentes públicos;
- a realização de esforços no sentido de exigir a contrapartida do usuário nos programas sociais, principalmente os de assistência, para o resgate de sua auto-estima e dignidade cidadã.

Foi apresentada naquela reunião a experiência do Distrito Federal na implantação do Serviço de Atendimento ao Cidadão — Na Hora. Em um ano de funcionamento, o Na Hora prestou 306.384 atendimentos, feitos por representantes de 14 órgãos instalados no local. O tempo medido de espera por atendimento é de cinco minutos e o tempo médio de atendimento é de oito minutos. O índice de satisfação do cidadão é de 99,80%.

Uma outra experiência, esta relatada pelo representante do estado do Mato Grosso, foi a implantação do sistema de controle de gastos com passagens aéreas, usando a internet. O sistema permite um elevado nível de controle gerencial, diminuindo a burocracia e aumentando a eficiência e a eficácia, pois permite aferir a economia obtida com a emissão de passagens com tarifas reduzidas.

Essas experiências refletem bem a orientação para racionalização e controle dos gastos na administração dos estados, como requisito para melhorar o desempenho da gestão pública.

Das experiências referidas, a título de ilustração, é possível concluir que, não obstante a conjuntura econômica desfavorável, as secretarias de Administração ou de Gestão da maioria dos estados estão "fazendo o dever de casa", o que se reflete no controle efetivo dos gastos públicos, referente às despesas administrativas dos estados contribuindo assim para liberar recursos que possam ser melhor alocados de forma a privilegiar a expansão e a melhoria da qualidade na prestação de serviços públicos.

Gestão pública para um Brasil de todos

Na apresentação do documento *Gestão pública para um Brasil de todos*, plano de gestão do governo Lula editado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, está escrito que no Brasil os contextos político, econômico e social impõem transformações macroinstitucionais que afetam o papel do Estado. Essas transformações, por sua vez, exigem significativas transformações nas instituições públicas, em

especial as do Poder Executivo federal. Afirma o documento que o quadro de desigualdade clama por um Estado ativista, promotor da justiça social; o de escassez clama por esforços de otimização; o quadro geral competitivo requer um Estado regulador e uma gestão econômica consistente; e a conquista da democracia exige um novo padrão de deliberação que considere o cidadão como foco da ação pública.

Propõe o texto que mais do que discutir o tamanho do Estado ou definições das funções estatais se debata a qualidade do Estado e a qualidade e a produtividade do gasto público.

Encerro sugerindo que as propostas do documento citado sejam debatidas no nível dos estados.

Referências bibliográficas

ALECIAN, Serge; FOUCHER, Dominique. *Guia de gerenciamento no setor público.* Rio de Janeiro: Revan; Brasília: Enap, 2001.

AMORIN, Sonia Naves David. Ética na esfera pública: a busca de novas relações Estado/sociedade. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 2, abr./jun. 2002.

GARCES, Ariel; SILVEIRA, José Paulo. Gestão pública orientada para resultados no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 53, n. 4, out./dez. 2002.

JANN, Werner; REICHARD, Christoph. Melhores práticas na modernização do Estado. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, jul./set. 2002.

MARCELINO, Gileno Fernandes. Em busca de flexibilidade do Estado: o desafio das reformas planejadas no Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 37, n. 3, maio/jun. 2003.

MARINI, Caio. O contexto contemporâneo da administração pública na América Latina. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 53, n. 4, p. 3-51, 641-658, out./dez. 2002.

———. Gestão pública: o debate contemporâneo. *Cadernos da Fundação Luiz Eduardo Magalhães*, Salvador, 2003.

POLLITTI, Christopher; BOUCKAERT, Geert. Analisando a reforma da gestão pública: uma perspectiva internacional. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 529, jul./set. 2000.