

O papel do gerente público em processos de mudança¹

Miguel Penengo

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 48
Número 1
Jan-Abr 1997

1. O cenário atual

A administração pública dos nossos países está em processo de mudança. Esta situação de mudança tem, em sua própria concepção, uma valorização social cada vez maior pela eficiência, pela eficácia e pela boa administração. Em outros termos, um maior apreço pela capacidade gerencial. Esta valorização social crescerá, sem dúvida, nos próximos anos porque os processos sociais e políticos em nível mundial, que geram mudanças muito mais amplas e mais profundas, têm pressionado as organizações a serem mais eficientes e eficazes.

Múltiplos fatores têm impulsionado essa revalorização. Mencionaremos três deste conjunto de fatores.

O primeiro aspecto a destacar é que, do ponto de vista ideológico, uma questão tem encontrado resultado. Até recentemente, duas filosofias disputavam entre si a atenção dos povos para criar melhores condições de vida. Uma delas derrotou-se por sua própria inércia. Desta forma, passamos da bipolaridade de economia de mercado/economia planejada para a quase unipolaridade de economia social de mercado, cujo fundamento é a competência e esta exige eficiência, qualidade, serviço e preço. Tudo isto requer, por seu turno, importantes capacidades gerenciais.

Um segundo aspecto é que a visão do papel e das possibilidades do Estado também mudaram. O Estado não dispõe mais de recursos como antes, nem os pode criar artificial e irresponsavelmente

Miguel
Penengo é
diretor da
Propuesta
Consultores em
Montevideu —
Uruguai

Tradução de
Clarice
Zilberman
Knijnik

a custa de inflação. Esses recursos, que sempre foram escassos, estão quase esgotados em sua capacidade de crescimento. As margens para as decisões políticas estão cada vez mais reduzidas.

É, nesse contexto, que a capacidade de administrar bem as coisas torna-se mais relevante e passa a ser prioridade política. A questão da eficiência e da eficácia do aparelho público constitui, então, uma questão de Estado. Se, antes, na política tradicional se avaliavam os custos políticos de realizar transformações na máquina do Estado, na nova política pública a lógica foi modificada. Os custos políticos que se avaliam, atualmente, são os de não realizar as reformas necessárias para a obtenção de maior eficiência e eficácia.

O terceiro aspecto é a mudança tecnológica. Estou seguro de não acrescentar nada de novo à análise do cenário atual, se considerarmos a importância da mudança tecnológica e seu impacto, em particular, da tecnologia da informática, sobre os processos administrativos e sobre a gerência. Bases de dados relacionais, tempos reais e sistemas em redes, para mencionar alguns, têm transformado as formas de gerência e de produção, abandonando os velhos princípios e paradigmas da administração tradicional.

A partir do exposto, é permitido afirmar que a capacidade gerencial se converteu, no final do século XX, em um recurso “precioso” e totalmente crítico para o avanço de qualquer sociedade.

É necessária uma melhor gerência para avançar no campo da competitividade, para se incorporar ao acelerado crescimento tecnológico, para administrar em situação de “escassez”, para fazer progredir o difícil, porém promissor processo de integração regional, para trabalhar em um mundo inter-relacionado como jamais conhecido na história, em mudanças tecnológicas vertiginosas, em contextos tumultuados, em meio do incremento contínuo da complexidade.

2. Cultura gerencial e cultura organizacional

Ainda que a situação possa variar conforme o país, constatam-se sérias dificuldades para a instauração da nova gerência. Em muitos casos, a cultura predominante reflete uma cultura fortemente baseada no modelo gerencial tradicional, inclusive, às vezes, em suas versões de formalismo agudo. Predominam as estruturas piramidais, o clientelismo, traços autoritários, a rigidez, a falta de estímulo à inovação, políticas de pessoal obsoletas, visões antiquadas do trabalho do gerente e a burocratização.

Construir a gerência necessária demandará, portanto, não só novas tecnologias em diversos campos, mas ainda mudar profundamente a cultura gerencial predominante. Experiências existentes em países da região, de organizações públicas e privadas que estão em processo de mudança em direção a uma nova gerência, com resultados importantes, são indícios claros de que a “reconversão” que se preconiza em gerência é viável.

Evidencia-se que a cultura gerencial não pode ser dissociada da cultura já existente em uma organização. Por outro lado, as possibilidades de mudar a cultura gerencial estão condicionadas, indiscutivelmente, à capacidade de mudança da própria organização.

Nossa atividade profissional, no campo da consultoria e da capacitação empresarial, nos tem permitido observar que muitas organizações têm estilos e desenvolvem processos de reação diante da necessidade de mudanças, que geram uma resposta demorada às necessidades de adotar decisões importantes. Esta demora tem geralmente custos consideráveis e, às vezes, irreversíveis.

Neste sentido, podem ser identificadas três tipos de culturas empresariais em relação às mudanças “estratégicas”: culturas “míopes”, “reativas” e “previsoras” ou “pró-ativas”.

2.1. Culturas míopes

Nas culturas míopes se conjugam, em geral, duas características: não dispõem de mecanismos para identificar as mudanças que se vão produzindo e, por conseguinte, resistem a elas por meio de diferentes tipos de “demora”.

A ausência de informação que detecte as mudanças em sua concepção faz com que se tome consciência das mesmas somente quando seus efeitos negativos são notórios. Uma vez que a cultura míope tomou conhecimento, por este caminho, de que o desempenho organizacional ou empresarial está por trás das aspirações de mudanças, são iniciados vários processos de “demora”:

1) demora de identificação, que é gerada pela tendência humana de imputar a fatores alheios, a própria *performance*, a causa do baixo desempenho (as políticas do governo, o comportamento do dólar e os sindicatos);

2) demora de verificação, que contempla os tempos de processamento e análise da informação, durante o qual persiste a crença de que o problema não é mais do que o reflexo de uma situação conjuntural (...mas em outras situações tivemos problemas e resolvemos....);

3) demora política, na qual os administradores que detêm o poder e que percebem que a baixa *performance* põe em perigo suas posições, iniciam um processo de retardamento, seja fazendo recair a culpa em alguém dentro da empresa ou negando os fatos a partir de interpretações não realistas;

4) demora cultural, que implica um período de reavaliações do comportamento empresarial, em que as críticas internas entre as partes aumentam, ainda que, em geral, se alcance um primeiro consenso. A reação típica é recorrer à retração interna (redução de pessoal, cortes em programas de pesquisa e desenvolvimento, interrupção da capacitação, novos cortes nos gastos de funcionamento, etc.);

5) crise final, etapa em que as mudanças finalmente se produzem, mas com características dramáticas, em geral (tensões, ansiedades, censuras).

2.2. Culturas reativas

Nas culturas reativas, os executivos têm exacerbadas suas capacidades para captar fatores externos que poderiam prejudicar as mudanças. É assim porque desenvolvem uma atividade intensa para tratar de responder a todas as mudanças, que terminam gastando muita energia e concretizando muito pouco.

A cultura reativa desenvolve idéias de mudança às vezes muito boas, porém carecem de método e de sistema para levá-las à prática.

Apresenta, sem dúvida, vantagens evidentes perante uma cultura “míope”. Existe maior disposição à mudança e, ainda que de forma “errática” e geralmente custosa, consegue ir se adaptando às exigências do entorno.

2.3. Culturas previsórias ou pró-ativas

A cultura previsora dispõe de informação para avaliar permanentemente as reações de todos os elementos que compõem seu sistema empresarial: seus recursos humanos, seus valores, sua organização, sua estratégia, sua estrutura financeira, etc.

Estuda e avalia as mudanças nas suas condições naturais, sem dar passos apressados, porém sem incorrer nas demoras dos “míopes”, sensatamente por ser mais objetivo e realista, por ter consciência de que a rotina é a mudança e a adaptação.

As diversas técnicas de planejamento e da administração estratégica são utilizadas. Trabalha-se em equipe. O gerente lidera. Buscam alternativas antes de que a crise seja iminente. Recorrem a assessorias de especialistas quando os primeiros sintomas aparecem, caso sintam que não dispõem de capacidade própria de análise.

Ter consciência destes processos, diagnosticar a realidade organizacional e a cultura empresarial e estar alerta para evitar cair em armadilhas de “demora”, é parte do aprendizado empresarial.

3. O papel do gerente em processos de mudança cultural

Que é esperado de um gerente nestas situações? Antes de tudo, que atue como um facilitador ou um sensibilizador deste processo. Deve poder construir a “ponte de ouro” que permita, a partir da situação presente, alcançar o estado desejado com a menor quantidade possível de interferências que, de fato, são numerosas em processos deste tipo.

Destacaria, ainda, duas das interferências mais importantes que têm relações com o comportamento humano, sendo necessário recordá-las para podê-las manejar em benefício das mudanças:

Que o fator humano não é um simples sujeito passivo de um processo de mudança. Ao contrário, é um ator que obedece, segundo Crozier, a sua própria lógica, a sua própria racionalidade, que desenvolve suas próprias estratégias no interior da organização, em função de objetivos nem sempre manifestos e muitas vezes divergentes com os da própria organização.

Que as mudanças não são nem boas nem más por si mesmas, senão que dependem de como são percebidas por cada ser humano e quais sentimentos lhe provoquem. Em todo caso, depende do que está sendo associado à mudança e esta estará unida a seu próprio sistema de valores e crenças. Dificilmente alguém, uma organização ou país desenvolve uma estratégia ou habilidade para mudar algo que se pensa ser para os japoneses e não para si — como é o caso de uma determinada inovação tecnológica ou um programa de qualidade total — tão comentado atualmente — porque a idéia é abandonada antes de nascer.

Trataremos algumas idéias-força que devem pautar/orientar o papel do gerente em processos de mudança, de forma a maximizar o fator humano:

Promover uma cultura de vínculo institucional, é dizer, discutir o sistema de valores dominante na organização e dar conhecimento a todos os membros, de forma que se sintam orgulhosos.

Desenvolver uma cultura de compromisso e colaboração, transformando os empregados de espectadores em protagonistas.

Romper com os paradigmas tradicionais envolvidos em processos de mudança, demonstrando que esta não constitui uma ameaça mas, ao contrário, é uma fonte de segurança à medida que seja vivida/experimentada como uma oportunidade.

Incentivar a capacidade criativa e inovadora dos empregados, visto que é o motor que impulsiona o desenvolvimento.

Criar espaços de negociação que permitam resolver o conflito que envolve uma mudança, sendo o conflito entendido como os problemas surgidos entre as pessoas quando estas têm objetivos estabelecidos parcial ou totalmente. Afirmar que os conflitos não são bons nem ruins, mas que podem ser bem ou mal manejados/trabalhados, o que é bastante diferente.

Como o tema principal deste trabalho é a mudança, reiterar que as próprias técnicas de negociação têm mudado. Não se fala mais em termos de uma negociação tradicional, também denominada de posição ou de soma zero (um ganha e o outro perde), fala-se de negociação em benefício mútuo, onde o objetivo não é ganhar ou perder, mas chegar a um acordo em que todas as partes ganhem.

Em resumo, obter uma cultura forte, é dizer, uma boa cultura. Passa por definir políticas e estratégias de recursos humanos, nas quais os princípios culturais orientadores não se encontram divorciados da cultura real.

4. A gerência do setor público no século XXI

Neste contexto de mudanças aceleradas e turbulentas, de organizações culturalmente desatualizadas, em que é demandada a adoção de ações que favoreçam um processo de “reconversão institucional” e a capacidade gerencial desempenha um papel fundamental, convém analisar as características da gerência pública dos próximos anos.

Pesquisas realizadas mostram uma série de coincidências e, neste sentido, sinalizam algumas das principais características desta gerência:

Compreensão do contexto sócio-político

Contempla o estudo detalhado do sistema político do país, sua história econômica e social, sua inserção geopolítica, seu sistema jurídico-administrativo, as características da cultura burocrático-weberiana, etc.

Capacidade para gerenciar a complexidade, a variabilidade, a incerteza e a transitoriedade

Visão sistêmica, capacidade de apreender e desapreender o apreendido, flexibilidade e maleabilidade para enfrentar a incerteza e disposição para o risco controlado serão requisitos cada vez mais exigidos da gerência dos próximos anos.

Capacidade para a autogestão

O autoconhecimento, a capacidade para administrar o tempo, a capacidade para delegar, para tomar decisões, para definir prioridades, para controlar e administrar o estresse, entre outros, são temas de importância crescente na formação gerencial.

Capacidade para a mobilização do potencial humano

As pessoas de uma organização constituem a chave para enfrentar os desafios da nova estrutura econômica e sócio-política. Apoiá-las na adaptação às mudanças, comprometê-las com os objetivos, motivá-las apesar das dificuldades e da freqüente falta de incentivos e desincentivos próprios do setor público tradicional, será uma habilidade necessária numa administração pública que será cada vez mais exigida pela sociedade.

Globalização

O gerente público dos próximos anos deverá se internacionalizar, acompanhando a tendência universal de abertura e integração. Significa que temas como geopolítica, operações e regulamentos internacionais, conhecimento das ações e reações de outros países, de outras culturas, serão requisitos e necessidade emergentes que as novas realidades demandarão.

Capacidade de negociação

Face aos múltiplos interesses e forças muitas vezes contrárias que o administrador deve enfrentar, esta capacidade será cada vez mais importante. Também o será nas crescentes relações internacionais que deverá administrar.

Ética pública e compromisso social

É cada vez maior a preocupação com estes temas. A ética pública, o compromisso social e o respeito pelos direitos dos usuários e clientes, são valores que serão enfatizados entre as qualidades dos bons administradores públicos.

5. Conclusões

Está sendo produzida uma nova ordem social. A queda do socialismo tradicional e a consolidação do modelo de economia de mercado, com seus diversos matizes, a abertura das economias, a globalização dos mercados e negócios, o surgimento de novos

centros de poder mundial baseados na capacidade competitiva, a formação de blocos ou mercados comuns, o impacto da tecnologia avançada, a competência como principal regra de mercado são, entre outros, fatores que surgem e modificam os paradigmas tradicionais.

Uma nova mentalidade e uma nova cultura empresarial e gerencial são necessárias para enfrentar com êxito estas realidades.

Gerentes públicos cada vez mais profissionalizados, mais valorizados e melhor remunerados, constituem a tendência internacional, que não pode ser evitada.

A capacidade para gerenciar a complexidade, a variabilidade, a incerteza, a transitoriedade, para mobilizar o potencial humano, a internacionalização do conhecimento, a capacidade de negociação, a ética pública e a compreensão do contexto sócio-político e cultural da administração pública, são alguns dos traços do administrador público dos próximos anos.

Notas

RSP

- ¹ Este artigo foi apresentado no *I Congresso Interamericano del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo - CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, no Rio de Janeiro, de 7 a 9 de novembro de 1996.

O papel do gerente público em processos de mudança

Miguel Penengo

O artigo discute o processo de reforma da administração pública nos países da América Latina, expondo fatores que têm impulsionado uma maior valorização social pela eficiência, pela eficácia e pela boa administração. São observadas algumas dificuldades para se implantar um novo modelo gerencial, destacando o elemento cultural como o mais importante, sendo identificados tipos de culturas relacionadas às mudanças estratégicas. Indica o papel do gerente nos processos de mudanças culturais, imputando-lhe a missão de facilitador e sensibilizador, de forma a se permitir chegar ao estado desejado com a menor quantidade possível de interferências no curso do processo, sendo enfatizadas as relações com o comportamento humano. Enfatiza a necessidade de adoção de ações que favorecerão um processo de “reconversão institucional”, definindo a capacidade gerencial como de fundamental importância, expondo à análise das características da gerência pública para os próximos anos. Destaca os gerentes públicos cada vez mais profissionalizados, mais prestigiados e melhor remunerados, como sendo a tendência internacional que não se pode escapar.

El papel del gerente público en procesos de cambio

Miguel Penengo

El artículo discute el proceso de reforma de la administración pública en los países de América Latina, exponiendo factores que han dado impulso a una mayor valoración social por la eficiencia, por la eficacia y por la buena administración. Se observan algunas dificultades para implantar un nuevo modelo gerencial, destacando el elemento cultural como el más importante, identificándose dos tipos de culturas relacionadas a los cambios estratégicos. Indica el papel del gerente en los procesos de cambios culturales, imputándole la misión de facilitador y sensibilizador, de tal forma que se permita llegar al estado deseado con la menor cantidad posible de interferencias en el curso del proceso, siendo enfatizadas las relaciones con el comportamiento humano. Enfatiza la necesidad de la adopción de acciones que favorecerán un proceso de “reconversión institucional”, definiendo la capacidad gerencial como teniendo una importancia fundamental, exponiendo el análisis de las características de la gerencia pública para los próximos años. Destaca los gerentes públicos, cada vez más profesionalizados, más prestigiados y mejor remunerados, como siendo la tendencia internacional de la que no se puede escapar.

Miguel
Penengo é
diretor da
Propuesta
Consultores em
Montevideu —
Uruguai

The public manager's role during changing processes*Miguel Penengo*

The article addresses the public administration reform process underway in Latin-American countries, specifying factors that have raised social concern about efficiency, effectiveness and good administration. There have been observed some difficulties in the launch of a new managerial model, where the cultural element is perceived as the main one. Also, some cultural patterns related to the strategic changes were identified. It also points out the manager's role during the process of cultural changes, assigning him or her a facilitator and mobilizing mission, that will promote the achievement of the aimed status with the least interference in the process, with a focus on the relations with human behavior. The text also emphasizes the need for actions that will boost an 'institutional reconversion' process, stressing the importance of building managerial capacity and exposing an analysis of the public management attributes for the next few years. Finally, it refers to more skilled, acknowledged and well - paid public managers as an international trend of which there is no escape.