

Gestores Públicos e os desafios da gestão pública

(Sumário de temas da conferência)

Paulo Roberto Motta

I. O NOVO DESENVOLVIMENTO E A GESTÃO PÚBLICA: as redes sociopolíticas e a cadeia mundial produtiva

A eliminação de fronteiras econômicas acentuou a interdependência entre nações, substituindo os espaços nacionais de concorrência pelos internacionais. A complexidade moderna, aliada à interdependência, envolve as organizações – públicas e privadas – em uma cadeia produtiva mundial com uma maior variedade de interligações internacionais ou interculturais.

A função administrativa adquiriu uma perspectiva planetária, mesmo em pequenas empresas ou unidades menores de governo. Por isso, atualmente o desempenho das organizações públicas ou privadas depende da capacidade gerencial de lidar eficientemente com a complexidade e a interdependência.

A interdependência entre as nações gerou novos desafios do saber e do fazer, por acelerar continuamente as mudanças e provocar transformações expressivas nas últimas décadas.

As necessidades contemporâneas são diversas, e a produção de ideias deve ultrapassar em muito a expectativa de uma mera variação do *status quo*. A consciência mundial dos desequilíbrios e atrasos econômicos e sociais reacende a expectativa sobre a oportunidade e a necessidade de novas ideias.

Novas conquistas sociais e econômicas criaram um otimismo a respeito das possibilidades de um novo desenvolvimento. O novo desenvolvimento se caracteriza pelo progresso das nações emergentes, libertadas dos rígidos laços da dependência econômica, permitindo-lhes serem participantes mais efetivas nas transações internacionais. Adicionalmente, se acentuou a crença em um relevante e distinto papel da administração pública nesse processo.

A dinâmica das relações governamentais no mundo e contemporâneo alterou constantemente as fronteiras jurídicas, sociais e econômicas entre o governo e a sociedade, deixando-as mais ambíguas e variáveis. Os órgãos públicos se veem como parte de uma rede internacional de cooperação e produção com uma maior variedade de interligações entre instituições, nacionais, estrangeiras e empresas privadas, mas a gestão pública ainda desempenha um papel primordial, distribuindo e legitimando valores e recursos à sociedade.

A administração pública está hoje inserida em uma cadeia produtiva mundial, gerenciada diretamente por empresas privadas, interligada a governos de diversas nações.

A inserção na cadeia mundial produtiva acentua as pressões para mais produtividade, valor e qualidade nos seus serviços públicos.

As redes se constituem em uma grande interdependência de valor e qualidade. Acrescer valor é a razão de ser de todos os procedimentos, e aumentar a produtividade significa suprimir quase tudo que não agrega valor, além de suprimir fontes de não desempenho. Consegue-se qualidade pelo melhor conjunto e integração de atividades com o menor número de processos produtivos.

Os desafios da atualidade acentuam as dificuldades e revelam a incapacidade dos governos nacionais de resolverem, por si sós, problemas do desenvolvimento. A complexidade aliada à interdependência faz pequenas ocorrências, mesmo em nações muito distantes, terem grandes impactos na administração de países distintos.

Nesse novo meio complexo, competitivo e de grande poder concedido à iniciativa privada, a

administração pública adquire um novo e fundamental papel de reguladora, incentivadora e colaboradora do desenvolvimento. Ademais, espera-se da gestão pública uma forte atividade de controle para proteger não só a produção de bens e serviços, mas o próprio interesse nacional.

Conquistas e novidades recentes na administração pública a levaram à proclamação de modelos de gestão privado, resultando em maior fragmentação institucional, pluralidade e variedade de unidades e de formas organizacionais. Se, de um lado, essas formas fragmentam a administração, por outro valorizam as redes interativas. Por isso, atualmente, o desempenho eficiente e eficaz das organizações públicas depende da capacidade gerencial de lidar com uma grande rede de funções muito variadas.

Redes político-sociais se referem a contatos sociais em que ocorre a troca de informações e de ações em que se podem identificar os melhores caminhos para combinar seus recursos e conhecimentos.

As redes facilitam transações econômicas e a cooperação na produção e na prestação de serviços, além de reativar ligações entre os macrocontextos e as instituições públicas. Ademais, as redes funcionam como escapismo aos trâmites e custos burocráticos impostos pelas instituições públicas. As redes são mais rápidas na produção de novas ideias gerenciais, e podem ser mais uma fonte promissora para a solução de problemas prementes. Exemplos de proposições sobre as redes e os gestores públicos.

As redes:

- ⤴ Proclamam uma política integradora para a distribuição de recursos mais eficaz do que transparece na articulação e conjugação de interesses.
- ⤴ Fazem a decisão pública não refletir hierarquia organizacional em virtude da pluralidade de interesses dos participantes.
- ⤴ Fazem com que programas de reforma ou inovação institucional, centrados em um entidade específica, tenham menor impacto na formulação de políticas públicas.
- ⤴ Agem além dos limites de organizações específicas. Não há mais correspondência clara e exclusiva entre a formulação de uma política pública e uma organização específica.
- ⤴ Mantêm um mínimo de interesses comuns, suficientes para sustentar a cooperação apesar das contradições e conflitos.
- ⤴ Tornam a formulação de políticas mais pública por meio de um processo sequencial de decisão.
- ⤴ Enfrentam de forma mais eficiente as ambiguidades próprias das etapas iniciais do processo decisório.
- ⤴ Reforçam a visão clássica do público sobre ser a política pública menos um produto de análise racional e mais fruto de acordo entre indivíduos e grupos.

Gestores públicos:

- ⤴ Possuem explicitamente a capacidade individual de trabalhar na formulação de objetivos e na execução de meios para alcançá-las.
- ⤴ Exercem uma função que extrapola os limites tradicionais de poder impostos pelos objetivos organizacionais.
- ⤴ Possuem quase um mandato para manter a lealdade a grupos do poder.
- ⤴ Decidem e agem em um cotidiano de dificuldades, incongruências e paradoxos impostos pelas divergências entre objetivos políticos.
- ⤴ Sobrevivem menos em termos de resultados específicos e mais pela lealdade a amplos objetivos agregadores de apoio político.

II. SOCIEDADE INDIVIDUALISTA E A CARREIRA

A sociedade mais individualista ou da prevalência do individual pelo coletivo transformou as concepções sobre a relação entre o indivíduo e a organização do trabalho, inclusive as concepções sobre carreira.

Na verdade, houve perda das dimensões coletivas do trabalho, e as pessoas se veem cada vez mais sozinhas ao negociarem com suas organizações de trabalho. Se, de um lado, as transações individualmente customizadas permitem ao sujeito expor suas expectativas, de outro lhe retiram a maior parte de seus recursos de poder inseridos nas negociações e planos coletivos de trabalho e de carreira.

Assim, avançou-se na valorização das funções individuais e na construção de carreiras mais transversais sobrepondo-se a profissões tradicionais. Por outro lado, incentivou-se as pessoas a construir seus espaços de ação e de progresso profissional, independentemente de suas organizações de trabalho.

Assim, sugere-se às pessoas o desenvolvimento constante de suas habilidades e competências e a perseguir e a conquistar seus ideais de carreira conforme seu potencial e as próprias vontades.

Se a exacerbação do individualismo contemporâneo impõe novas expectativas e aspirações, sua construção fora do trabalho pode indicar, em princípio, que a identidade individual sofra danos por influência da organização.

A vida fora do trabalho é significativamente mais livre em escolhas do que dentro dela. No entanto, a centralidade do trabalho na vida humana reduz o impacto das possibilidades externas e o novo sentido de adesão à organização. Na verdade, o caminho das conquistas é a luta entre um mundo interior de grandes possibilidades e sonhos e um mundo exterior de imposições e obrigações. No trabalho, os gestores parecem bem adaptados menos pela expressão do individual de suas escolhas e mais pelo valor da ação e da conquista. Nesse nível, é possível presumir que a satisfação pessoal não seja um fator motivacional para a conquista de resultados, mas exatamente o inverso. Isto é, o alcance de resultados leva à satisfação pessoal.

A sociedade incentivadora do progresso individual cria mais expectativas e exigências sobre as pessoas. Há lembretes constantes, vindos de todos os lados, para que se dediquem, se aperfeiçoem e progridam.

Nesse contexto se enquadram as organizações do trabalho, públicas ou privadas. Elas são, no final das contas, os principais alvos e receptores desse tipo de mensagem.

As pessoas são levadas a buscar lá o seu sucesso e seu crescimento profissional, além de sua própria sobrevivência. A maioria das pessoas se adapta de alguma forma a essas pressões modernas. No entanto, essa adaptação não se faz sem frustrações, conflitos e decepções.

Pelo individualismo contemporâneo se nota, de forma cada vez mais acentuada, a tentativa das pessoas de se libertarem de todos os mandos e comandos que caracterizam a conformidade rotineira do trabalho.

O individualismo leva as pessoas a desenvolver um jeito próprio de pensar, formar e defender as próprias convicções e assim se diferenciar dos outros. Quando ocupam posições e têm deveres a cumprir em uma organização, as pessoas sentem-se relativamente livres para interpretar as regras comuns e para julgar a propriedade de seus deveres; por isso, tornam-se menos enfáticas as ideias de contribuir para o progresso da empresa e da nação e de sentir-se

socialmente mais responsáveis e úteis com o aumento das responsabilidades administrativas.

III. DIMENSÃO SOCIAL NAS RELAÇÕES DE TRABALHO

A prática acentuada do individualismo nas últimas décadas tem provocado algumas reações de natureza mais coletiva. A dimensão social nas relações de trabalho se reflete nas demandas de maior participação nas decisões e nos resultados do trabalho.

Pelo seu potencial de interferência nas decisões estratégicas e distributivas, a participação por representação pode desempenhar um papel mais fundamental na interface entre os interesses dos funcionários como um dos *stakeholders* das organizações de trabalho.

As formas participativas se justificam na crença de que existem interesses comuns. Quando se reforçam esses interesses, não só se aumenta o grau de cooperação como também se criam meios mais eficazes de resolver conflitos organizacionais.

Por ser um meio de adaptação da organização a um ambiente conflitivo, a participação sempre preenche uma função positiva, não se sustentando, normalmente, os argumentos de que a participação causaria ineficiência ou retração econômica.

Os conceitos de integração e de mutualidade objetivam tanto reduzir as tensões quanto aumentar a produção e a produtividade. Atualmente, prega-se a virtude tanto do individualismo quanto do coletivismo.

O coletivismo moderno procura recuperar dimensões passadas, esquecidas pelo individualismo, trazidas pelas novas perspectivas da governança pública, como a participação na gestão, a base em equipes e a organização do trabalho como comunidade de pessoas.

IV. A SOCIEDADE DOS INDIVÍDUOS e a COMUNIDADE DE PESSOAS

Pelo realce ao indivíduo, o comunitário foi minimizado: o foco excessivo na pessoa – como cidadão e cliente – torna meritórias as tentativas de recuperar e inserir alguns valores de base comunitária nas atuais práticas administrativas.

Na sociedade dos indivíduos, a postura individualista aumenta o ônus para a pessoa: cria-se a expectativa da conquista do próprio futuro como produto da vontade e da opção unilateral por meio da dedicação e do autoesforço.

A vida organizacional do trabalho torna-se uma luta de sobrevivência e de preocupações dramáticas. Nada tem de ensaio ou de experimento. Há um incentivo à individualidade, ao mesmo tempo em que se impõe a conformidade. Institui-se uma insatisfação contínua, um conflito interno permanente, compreendido, por alguns, como uma recompensa de concretização seja por um benefício comunitário, um bônus financeiro ou um sentimento interno de competência por ter realizado e ter sido reconhecido. O êxito pessoal significa diferenciar-se de outros tanto por conquistas administrativas como pelos bens materiais.

Estabelece-se uma relação complexa: apesar do discurso da flexibilidade, as pessoas continuam a lutar por um sistema estável e a ter expectativas sobre a regularidade da renda e do emprego.

Na perspectiva da comunidade de pessoa, a carreira bem-sucedida, em parte, significa a construção de um espaço próprio de realizações que beneficiem tanto a organização quanto a comunidade, trazendo um sentido de satisfação, de liberdade e de responsabilidade individual pela conquista.

Na comunidade de pessoas, a premissa da produtividade individual é menos em função da competitividade e mais na cooperação entre todos os membros das equipes. Presume-se serem todas as pessoas – membros do grupo – necessárias e indispensáveis. Assim, procurar sempre conhecer melhor suas habilidades e competências e ver como cada uma delas pode fazer a diferença é prioridade. A coletividade progride não por acirrar diferenças, mas por promover maior consideração pelas habilidades e competências das pessoas.

Para a comunidade de pessoas procura-se a organização suficientemente incentivadora do empreendedorismo e das conquistas individuais e suficientemente integrada para proteger os valores e interesses coletivos.

A construção conjunta de uma consciência coletiva facilita a todos a visualização de benefícios, tanto no sentido econômico como no social. Defender os espaços coletivos e os interesses comunitários é a forma mais apropriada de preservar interesses individuais. O êxito individual passa a ser medido mais pela contribuição ao bem-estar comum e menos por distinção ou diferenciação social do grupo

Na prática, a perspectiva da comunidade de pessoas significa inserir novos valores comunitários em organizações constituídas de valores, intenções e práticas individualistas. Para construir tais organizações como uma comunidade de pessoas, é necessário ver a natureza humana como mais socialmente enraizada e recuperar o valor das pessoas, pela sua própria existência. No sistema produtivo, o trabalho é uma maneira de conquistar a sobrevivência digna, e não a única forma de mostrar o valor da pessoa.

V. PROBLEMAS ADMINISTRATIVOS NA ESCASSEZ DE RECURSOS

A dificuldade de recursos financeiros é cada dia mais clara na área pública, não em função das dificuldades históricas, mas sim por causa da maior demanda de serviços, sobretudo na área social. Praticamente em todos os países, inclusive os mais ricos, produz-se atualmente uma maior demanda sobre os orçamentos públicos. Na área social, há atividades mais caras, de resposta mais difícil, envolvendo dimensões coletivas mais extensas e ações preventivas constantes.

A percepção de escassez aguda de recursos tende a afetar o processo de gestão de qualquer instituição, principalmente quando não se visualiza a possibilidade de solução rápida.

A administração pública não atua normalmente em um ambiente de abundância e eficácia, e sim em meio à escassez e à ineficiência. Problemas se avolumam, sobretudo pelas dificuldades em atender às demandas de áreas sociais, como a da saúde e da educação.

O dilema de administração de escassez é a pressão para que se faça mais, aliada à pressão para que se gaste muito menos. Entre os principais problemas administrativos provocados pela escassez aguda, pode-se indicar:

- (1) Aumento da burocracia ou dos obstáculos administrativos
- (2) Imagem de ineficiência e de incapacidade administrativa
- (3) Frustrações e pessimismos individuais
- (4) Restrições à visão estratégica