

4 Resultados da pesquisa

Esse capítulo tem o objetivo de apresentar as percepções dos consultores entrevistados ao que se refere à implantação da gestão por resultados. Após inúmeras releituras das 18 (dezoito) transcrições das entrevistas realizadas, foi possível identificar que as percepções expressas poderiam ser agrupadas em unidades temáticas, compostas por similaridades de significados, aqui designadas como categorias de análise .

As categorias de análise foram hierarquizadas, a partir de relações de inclusão entre as categorias, construindo o que Marton (1994) denomina de espaços de resultados . Como a entrevista abordou vários tópicos sobre a implantação de métodos de Gestão por Resultados, foram estabelecidos espaço de resultados para cada tópico analisado.

Dessa forma, esse capítulo apresenta 4 (quatro) espaços de resultados formulados, cada um compostos por categorias de análise, sendo eles:

Espaço de Resultados 1. Fatores Impulsionadores

Refere-se a forças, internas e externas às organizações de interesse público, que fomentam a adoção de métodos de Gestão por Resultados. É composto pelas seguintes Categorias de Análise:

- Categoria de Análise 1.1: Fatores externos
 - 1.1.1 – Econômica
 - 1.1.2 – Política
 - 1.1.3 – Social
 - 1.1.4 – Recursos
- Categoria de Análise 1.2: Fatores internos
 - 1.2.1 – Pessoas
 - 1.2.2 – Sistema
 - 1.2.3 – Recursos

Espaço de Resultados 2. Dimensões impactadas

Refere-se a aspectos organizacionais atingidos ou modificados em função da adoção de métodos de Gestão por Resultados. É composto pelas seguintes Categorias de Análise:

- Categoria de Análise 2.1: Estratégia
 - 2.1.1 – Visão e Posicionamento
 - 2.1.2 – Programas e projetos
 - 2.1.3 – Produtos e serviços
- Categoria de Análise 2.2: Organização
 - 2.2.1 – Cultura
 - 2.2.2 – Estrutura
 - 2.2.3 – Sistemas
 - 2.2.4 – Pessoas

Espaço de Resultados 3. Fatores Críticos a Mudanças

Refere-se a características ou ocorrências internas às organizações que podem facilitar ou dificultar o desenvolvimento das mudanças necessárias em função da adoção de métodos de Gestão por Resultados. É composto pelas seguintes Categorias de Análise:

- Categoria de Análise 3.1: Organizacional
 - 3.1.1 – Cultura
 - 3.1.2 – Estrutura
 - 3.1.3 – Sistemas
- Categoria de Análise 3.2: Individual
 - 3.2.1 – Integrantes da Cúpula
 - 3.2.2 – Média Gerência

Espaço de Resultados 4. Gestão da Mudança

Refere-se a fatores identificados como críticos para garantir o sucesso da implantação de métodos de Gestão por Resultados. É composto pelas seguintes Categorias de Análise:

- Categoria de Análise 4.1: Fases Antecedentes à Mudança
- Categoria de Análise 4.2: O processo de Mudança
- Categoria de Análise 4.3: Fases Posteriores à Mudança

Essas categorias foram utilizadas para classificar extratos dos textos coletados. Todas as frases que apresentaram elementos constituintes de alguma categoria de análise foram destacadas do depoimento e respectivamente agrupadas.

É possível notar que mesmo os trechos agrupados numa determinada categoria de análise apresentam algumas variações de significado, revelando o entendimento individual de cada pessoa entrevistada, com nuances e questões próprias de cada uma delas, demonstrando um sentido particular.

Esse capítulo está organizado segundo os espaços de resultados e as categorias de análise apresentados. Concomitantemente à apresentação das percepções, é feito um cruzamento sobre os dados coletados na pesquisa e teoria acadêmica associada, gerando reflexões significativas para a formulação das conclusões desse estudo.

4.1. Fatores impulsionadores

De acordo com Kisil (1998), conhecer as razões da mudança é o primeiro passo para a compreensão do processo de Mudança Organizacional. Em harmonia com esse pensamento, os consultores entrevistados foram convidados a refletir sobre os motivos que levam organizações de interesse público a buscarem ou adotarem métodos de Gestão por Resultados. Os consultores identificaram razões, tanto externas às organizações quanto internas, que vem impulsionando, cada vez mais, a adoção desses métodos.

4.1.1. Fatores impulsionadores externos

As principais razões externas identificadas estão associadas a fatores Econômicos, Políticos e Sociais, com origem histórica de conhecimento disseminado, que afetaram o atual estilo de gestão pública brasileira. A percepção dos entrevistados pode ser assim resumida:

As duas crises econômicas, ocorridas pelo choque do petróleo na década de 70, levaram o Estado a passar a conviver em um ambiente de escassez de recursos, entrando numa grave crise fiscal, com déficits constantes.

A crise econômica acabou por desencadear um questionamento e reflexão sobre o papel do Estado, especialmente com relação a sua intervenção na economia. Esse debate gerou profundas alterações nos objetivos dessas organizações e na sua forma de gestão, onde a busca por resultados se tornou um dos pilares dessa nova gestão pública.

“Tenho uma percepção, constatação de que isso vem de longe. Porque a gente trabalha muito para o Estado, mas isso não é muita novidade para as empresas privadas. Pode ser até que não seja dito dessa forma, mas elas trabalham, naturalmente, para resultados. Mas houve o movimento disso no setor público. E, no fim dos anos 80, por aí, percebe-se que o Estado faliu; em termos financeiros e que ele perdeu papéis. Não estava conseguindo desenvolver dois papéis básicos que se colocavam: nos países menos desenvolvidos, o papel de Estado como fator de desenvolvimento; e nos países mais avançados, o Estado como instrumento de bem estar social. Então, de repente, o Estado não tinha dinheiro, não tinha condições para fazer isso e aí acho que surgiram duas linhas. Vou falar somente da segunda, que é a linha de que tem que tirar do Estado tudo aquilo que ele não precisa fazer – e aí veio a onda da privatização, tirando do Estado as funções comerciais que ele não precisa desenvolver, tipo siderurgia. Isso, inclusive, está na reforma da administração do Bresser Pereira. O segundo momento era fazer concessão privada de funções públicas que você podia fazer porque tinha certo sentido comercial – aconteceu com telecomunicação, eletricidade, transporte. E tudo aquilo que restasse para o Estado, você tinha que dar um choque de gestão. Ou seja, fazer com que o Estado funcionasse tal qual empresa privada. E aí veio todo esse movimento de orientação para resultados. Isso aconteceu. Tanto é que no Governo de Fernando Henrique esse modelo criou uma linha de atuar como as empresas, dar uma característica de empresas – agências executivas, agências reguladoras – e implantar o novo modelo de gestão no setor público – que era a gestão orientada para resultados. Eu acho que esse movimento veio daí.” (Consultor 2).

Além disso, a sociedade, contrária ao aumento de tributação, por não perceber relação direta entre o tributo e a melhoria dos serviços públicos, passou a exigir maior qualidade gerencial na administração do Estado. O cidadão, representados, em muitos casos, por órgãos de controle, ameaça inclusive a sobrevivência dessas instituições de interesse público. Eis alguns depoimentos a esse respeito:

“Outro ponto é a pressão social. A sociedade vem exigindo melhores resultados e melhoria do gasto público. Coisa que não acontecia há dez anos. Essa pressão social se manifesta, principalmente, a partir dos órgãos de controle e dos movimentos social”. Consultor 7

“Há uma pressão da sociedade e dos órgãos de controle, do TCU, para aumentar da eficiência, eficácia e efetividade das organizações de interesse público. Vivenciei o aumento dessa pressão no INMETRO. O INMETRO foi umas das primeiras instituições a ter contrato de gestão. E o contrato de gestão era dividido em três grandes blocos: bloco de eficiência, bloco de efetividade e o bloco de eficácia. Tinha que ter indicadores para cada uma deles. Na medida em que as organizações se comprometem com esses órgãos de controle, tem que executar. Então, os órgãos de controle têm uma atuação importante nisso”. (Consultor 7)

Hoje não se fica mais parado quando acontece um problema na execução dos serviços. É exigido que as empresas tenham ouvidorias. Uma pressão social forte. Estou falando de sociedade de uma maneira geral, mas na sociedade organizada também, como os meios de divulgação e a mídia impressa. (Consultor 8)

A sociedade está pressionando, a central de atendimentos que recebia 1.000 ligações hoje recebe 20.000. Ela utiliza esses canais para pressionar. Acho que isso vai tender a crescer cada vez mais. (Consultor 7)

De fato, esses três fatores aparecem na literatura associada à gestão por resultados, corroborando a percepção dos entrevistados. Abrucio (1997) descreve a seguinte situação:

Todavia, em meados da década de 70, em especial com as duas crises do petróleo, uma grande crise econômica mundial pôs fim à era de prosperidade que se iniciara após a Segunda Guerra Mundial. Era o fim da era dourada, período em que não só os países capitalistas desenvolvidos, mas o bloco socialista e parte do Terceiro Mundo alcançaram altíssimas taxas de crescimento. Nesse momento de escassez, o Estado foi o principal afetado, entrando numa grave crise fiscal, sem condições de financiar os seus déficits. Ao mesmo tempo, os contribuintes mostravam-se em posição contrária ao aumento de tributação, pois não enxergavam uma relação direta entre o acréscimo de recursos governamentais e a melhoria dos serviços públicos: estava em xeque o consenso social que sustentava o Estado de Bem-Estar Social. Além de sobrecarregado de atividades acumuladas ao longo do pós-guerra e com dificuldades em obter os recursos para cumprir os seus compromissos, o Estado ainda enfrentava a posição da sociedade que não queria perder as conquistas que havia obtido. Constituíam-se, então, uma situação de ingovernabilidade: Os governos estavam inaptos para resolver seus problemas.

4.1.2. Fatores impulsionadores internos

Já com relação às principais razões internas às organizações de interesse público para a adoção de métodos de gestão por resultados, as percepções estão associadas especialmente às Pessoas que compõem as Organizações, aos Sistemas Organizacionais e a Recursos Financeiros.

Com relação às pessoas, foram identificadas razões distintas dependendo da relação dessa pessoa com a Organização. A distinção é feita especialmente entre as pessoas que formam a cúpula organizacional – que no sistema público tem característica predominantemente temporária – e as pessoas que compõem a gerência média, com características predominantemente permanentes.

Um dos entrevistados identificou esses grupos como os Cães e os Gatos utilizando a seguinte descrição:

“No serviço público existem dois tipos de funcionários: os cães e os gatos. Os cães são os funcionários fiéis ao dono, ou seja, os funcionários de primeiro escalão levados pelo político eleito ou pelo gestor nomeado. Ficam no cargo até a saída do seu dono. E os gatos são os servidores ou funcionários públicos, fiéis a casa. Vão passar a vida inteira na organização, vendo a entrada e a saída dos mais variados tipos de cães”. (Consultor 8)

Tanto os cães como os gatos possuem, segundo a percepção dos entrevistados, razões que os estimulam à adoção de métodos de gestão por resultados, mas esses fatores são de naturezas radicalmente diferentes entre si.

Para os executivos de cúpula, com características de relacionamento temporário, foram identificadas as três seguintes razões:

1. Necessidade de garantir a entrega de resultados e benefícios prometidos em suas campanhas eleitorais (no caso de políticos) ou em acordos contratuais (no caso de gestores nomeados). Essa busca de resultados normalmente está associada a um desejo de ganhos pessoais, sejam eles de visibilidade política ou de reconhecimento profissional.

“O gestor ganha um avião que não sabe se está subindo ou descendo, se vai ter combustível pra chegar até o final, não sabe muitas vezes nem quantos passageiros tem dentro. Mas mesmo assim precisa cumprir as suas promessas e entregar o que foi prometido”. (Consultor 12)

“No caso de um governo, mostrar resultados para a sociedade e deixar isso transparente. Deixar que isso salte aos olhos. Ou pode ser outra demanda que é a de preciso produzir; preciso ter projetos, preciso deixar o meu legado; preciso mostrar a minha mudança, na direção que está momentaneamente, porque muitas dessas empresas têm o caráter da alta cúpula cuja permanência é transitória. Então, naquele período de tempo, ela precisa mostrar que fez algo que revolucionou ou que mexeu com as estruturas da empresa para melhor, pensando em uma melhoria de desempenho. Então, muitas das vezes, é o que eu posso mexer aqui que vai fazer dar o salto nessa organização durante um período de tempo? Pensando muito no que pode mostrar de resultados visíveis.” (Consultor 5)

Tenho a percepção que alguns clientes têm o intuito de obter resultados que possam ser carimbados ao lado do nome dos gestores, dos principais gestores. Acho que essa é a principal expectativa de alguns clientes, na maioria dos casos, dos que são públicos ou de interesse público. Menos pelo lado de ter um resultado, pela razão de ser da instituição, e mais para ter um resultado que vai gerar um capital político num segundo momento. Não que o gestor não queira o resultado, mas o foco é a visibilidade política que ele vai ganhar. (Consultor 9)

2. Necessidade obter ferramentas de gestão e apoio gerencial que ajude o principal gestor e a cúpula a gerir a máquina, geralmente excessivamente burocráticas, e algumas vezes desconhecidos aos gestores. Foram mencionadas ferramentas que apóiem, especificamente:

2.1. a formulação estratégica;

“Ele pede alguma coisa relacionada à estratégia. Algum problema relacionado à formulação da estratégia e execução da estratégia. Começa relatando dificuldades do tipo: estou no meu quinto planejamento estratégico e não consigo implementar. Não sei o que eu faço.” (Consultor 5)

2.2. a priorização de ações e projetos;

“Uma motivação também é a priorização. Para determinar os principais fins que serão atacados. No caso da prefeitura foi criada uma estrutura para controlar aquilo que é prioritário executar. Saber priorizar junto com ferramentas para poder atuar nessa prioridade”. (Consultor 18)

“Eu acho que o cliente público, que a maioria do cliente que nos procura, o principal motivo da contratação é o desejo de, dentro de uma estrutura complexa como um governo, uma prefeitura com as particularidades do serviço público, conseguir enxergar o que é prioritário na gestão, e no caso, o modelo de gestão para fazer pelo menos aquilo que é prioritário acontecer”. (Consultor 4)

2.3. a execução de planos e projetos;

“Normalmente essas organizações têm dificuldade de planejar e executar o planejamento estratégico. De executar projetos e chegar ao resultado pretendido, ou porque ela tem problema de gestão ou porque tem um planejamento falho, não sabe onde quer chegar”. (Consultor 8)

“(.) é muito mais uma demanda para os meios do que para o fim. Eu não tenho escritório de projetos, eu não consigo gerenciar por projetos, minha estratégia não funciona, não consigo executar, não tenho uma carteira de projetos, tenho dificuldade na implantação”. (Consultor 7)

3. a obtenção de informações de qualidade que apóie a tomada de decisões ou a identificação do desenvolvimento das ações e do grau de alcance dos resultados.

“Normalmente quando um problema sobe [à cúpula] nesse tipo de organização, que tem dificuldade em orientação para resultado, já sobe num estágio que ele se tornou um problema enorme que não dá mais para corrigir a tempo ou que o gestor principal vai ter muito mais trabalho pra resolver. Vai gastar muito mais esforço, muito mais energia. Geralmente o problema chega com a data de validade vencida porque, mesmo que identificado antes, ele foi negligenciado ou escondido. Por isso pedem sistemas informatizados que dêem velocidade de disseminação de informações gerenciais. A necessidade de se ter informação é o principal motivador da contratação de uma consultoria. Quando vem alguém de fora, abre as entranhas da organização e as informações começam a fluir melhor”. (Consultor 12)

“Eu acredito também que eles não têm muitas métricas de medição. Não consegue acompanhar se ele vai entregar ou não, porque ele não tem indicador”. (Consultor 12)

4. Busca por conquistas semelhantes a resultados alcançados em outras organizações públicas ou privadas. Esse processo pode ser caracterizado, de acordo com DiMaggio e Powell (1983), como Isoformismo Mimético.

“A outra expectativa que ele [o cliente] traz é assim: eu soube que no SEBRAE vocês fizeram isso e deu certo ; eu soube que teve um projeto no Governo de Minas e está funcionando bem ; eu ouvi falar que na APEX tem indicadores”. (Consultor 5)

“O movimento de gestão por projetos é um movimento que também impulsionou essa demanda. O PMI no Brasil foi o que mais cresceu nos últimos três anos no mundo. Hoje o Brasil é o segundo país que tem mais certificações PMI no mundo. Gestão de projetos foi uma onda nos últimos cinco anos. Os clientes chegam também falando que precisam implantar uma metodologia de gestão de projetos”. (Consultor 7)

“No passado, a iniciativa pública andava efetivamente atrás da iniciativa privada. O que eu tenho observado é que está começando a se emparelhar. A iniciativa privada ainda está a frente em termos de métodos, ferramentas e instrumentos, mas a iniciativa pública está correndo atrás. Então, hoje você vê BSC no Ministério de Justiça, BSC nos tribunais de contas, metodologias de planejamento nos governos e em prefeituras”. (Consultor 7)

“Só para dizer que fez. Se alguém perguntar, o Governo tem Planejamento Estratégico, trabalha para resultados. Mas na hora de colocar meta, dizem que é complicado. Projetos estratégicos não batem com o que o Governador fala”. (Consultor 6)

Já no nível dos gerentes médios, normalmente gestores funcionais ou empregados públicos com vínculos empregatícios mais permanentes, a principal razão impulsionadora à busca ou implantação de métodos de gestão por resultados, identificadas pelos entrevistados, foi a entrada de novos profissionais nas organizações de interesse público.

Trazendo uma cultura de mercado privado (onde o resultado é uma questão vital à sobrevivência da empresa) ou com ímpeto e conhecimento executivo, esses profissionais ocasionam um choque de geracional e cultural, no sentido da busca por resultados. Esse conflito, entre a nova e a antiga filosofia de gestão, faz com que os novos profissionais busquem apoio técnico para a implantação de métodos que os ajude a produzirem resultados.

“Atualmente vemos prefeituras contratando gente do mercado; a Secretaria de Finanças do Rio de Janeiro é hoje toda de gente do mercado. Prefeitura de Belo Horizonte a mesma coisa. O prefeito é o executivo. Esse é o terceiro motivador: as pessoas vêm do mercado, vêm da universidade, com uma visão da administração moderna. E a administração moderna prega orientação para resultados naquelas três dimensões de eficiência, eficácia e efetividade”. (Consultor 7)

“Há as jovens lideranças que estão aparecendo nas organizações, indicando uma renovação da gestão pública, uma galera com a cabeça mais para frente. E essa galera que está entrando agora, por exemplo, na Petrobras. Por exemplo, no Governo de Minas, são 80 empreendedores públicos. E qual o principal fator que fez a mudança no Governo de Minas? Na minha percepção, diria 80% dos empreendedores públicos. Uma galera muito preparada, muito qualificada, que veio da iniciativa privada e que está colocando os métodos da iniciativa privada na administração pública”. (Consultor 7)

Na percepção dos consultores, algumas características da própria estrutura das organizações de interesse público também impulsionam a adoção de métodos específicos de gestão por resultados.

O primeiro aspecto organizacional citado é a coexistência dos dois tipos de funcionários (os cães e os gatos), inerente à natureza das organizações de interesse público, o que gera um alto conflito relativo ao senso de urgência pela busca de resultados.

Os gestores de cúpula assumem compromissos e detêm prazos específicos, geralmente curtos, para alcançá-los (um mandato tem geralmente 4 anos). Por outro lado, os gerentes médios são concursados e possui estabilidade empregatícia, o que lhes dá um horizonte de tempo indeterminado nas organizações.

Esse conflito de senso de urgência, associado ao excesso de burocracia notável em organizações de interesse público e a baixa de transparência sobre as atividades, gera a necessidade de adoção de métodos de gestão por resultados.

“No setor público ou numa entidade de interesse público normalmente o gestor, não é da casa. Como o gestor não é da casa ele chega e pega uma máquina, pronta. Até ele aprender a pilotar a máquina, entender em quem pode confiar e em quem não pode. E de como deve atuar para produzir resultados dentro daquela cultura, daquela estrutura, super burocrática, já se passaram os 4 anos”. (Consultor 12)

“Lá havia uma briga de poder das lideranças. Nesse caso os gestores sabiam que era uma metodologia enfraquecida, porque na verdade a Gestão por Resultados exige uma mudança forte. Vai mudar a postura das pessoas. E se o pessoal sabe que de 4 em 4 anos a gestão muda, tudo muda, porque ele vai se esforçar? Ele vai trabalhar como sempre fez porque sabe que vai passar.” (Consultor 13)

“Comparando a instituição pública com uma empresa, para viver ela precisa vender; ela já é orientada para resultados por natureza porque se ela não vender ela morre. No governo, o dinheiro entra pelos impostos. Em uma autarquia, o dinheiro vem pela porta dos fundos e o serviço sai pela porta da frente. Se o serviço sair ruim na porta da frente, o dinheiro continua entrando pela porta dos fundos; talvez até aumentem impostos para fazerem mais serviços. E, às vezes, o problema é produtividade, qualidade. Então, as pessoas, com o tempo, não tem o incentivo natural à eficiência e à qualidade. Esse incentivo tem que ser imposto pela gestão, pela cultura, ou imposto por algum órgão externo, pela demanda, mas não necessariamente pela sobrevivência da organização”. (Consultor 8)

Poucos entrevistados mencionaram o excedente de recursos financeiros que algumas instituições públicas brasileiras obtiveram nos últimos anos, em detrimento da regularização da Lei de Responsabilidade Fiscal, como um fator impulsionador à adoção de métodos de gestão por resultados. Com os recursos em caixa, a atenção dos gestores principais voltou-se ao desafio gerencial, ampliando a demanda por esses métodos e ferramentas de gestão por resultados.

A LRF (Lei Complementar nr. 101, de 04/05/2000) permite um planejamento fiscal, de médio prazo, importante para a orientação do gasto futuro e estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, destacando-se o planejamento, o controle, a transparência e a responsabilização, como premissas básicas.

“Tivemos um cliente que nos procurou porque tinha recebido, do governo anterior, um volume enorme de recursos financeiros e estava receoso de não conseguir gastar. Ele não podia terminar o governo dizendo que não fez algum projeto de campanha e com aquele dinheiro todo no bolso”. (Consultor 8)

Analisando os fatores impulsionadores à luz da teoria das seis forças provocadoras de mudanças apresentadas por Robbins (2002), denominadas como desestabilizadoras, é possível identificar que todas as forças impulsionadoras à adoção do modelo de gestão por resultados em organizações de interesse público, mencionadas pelos entrevistados, estão contempladas na teoria. Apenas uma força indicada pelo autor não foi mencionada durante as entrevistas, provavelmente devido a própria natureza das organizações de interesse público.

Quadro 10: Forças para a Mudança

Força	Exemplos	Percepção dos Entrevistados
Natureza da força de trabalho	<ul style="list-style-type: none"> • Maior diversidade cultural • Envelhecimento da população • Recém-contratados com habilidades inadequadas 	<p><i>“Está entrando uma galera muito preparada, muito qualificada, que veio da iniciativa privada e que está colocando os métodos da iniciativa privada na administração pública”. (Consultor 7)</i></p>
Tecnologia	<ul style="list-style-type: none"> • Computadores mais rápidos, mais baratos e portáteis • Compartilhamento de música on-line • Pesquisas na área de genética humana 	<p><i>“Geralmente o problema chega com a data de validade vencida porque, mesmo que identificado antes, ele foi negligenciado ou ele é escondido. Por isso pedem sistemas informatizados que dêem velocidade de disseminação de informações gerenciais”. (Consultor 12)</i></p>
Choques econômicos	<ul style="list-style-type: none"> • Ascensão e queda das empresas “ponto-com” • Colapso no mercado de ações em 2000-2002 • Taxas de juros historicamente baixas 	<p><i>“E, no fim dos anos 80, por aí, percebe-se que o Estado faliu; em termos financeiros e que ele perdeu papéis. Não estava conseguindo desenvolver dois papéis básicos que se colocavam: nos países menos desenvolvidos, o papel de Estado como fator de desenvolvimento; e nos países mais avançados, o Estado como instrumento de bem estar social. Então, de repente, o Estado não tinha dinheiro, não tinha condições para fazer isso” (Consultor 2)</i></p>
Competição	<ul style="list-style-type: none"> • Concorrência globalizada • Fusões e consolidações • Crescimento do comércio eletrônico 	<p>Nenhum aspecto relacionado à competição foi identificada pelos entrevistados. Possivelmente pela natureza monopolista dessas organizações.</p>
Tendências sociais	<ul style="list-style-type: none"> • Salas de bate-papo na internet • Aposentadoria da geração dos baby boomers • Expansão das redes varejistas 	<p><i>“A sociedade vem exigindo melhores resultados e melhoria do gasto público”. (Consultor 7)</i></p>
Política Internacional	<ul style="list-style-type: none"> • Invasão do Iraque • Abertura dos mercados na China • Guerra ao terrorismo após a tragédia de 11 de setembro 	<p><i>“E, no fim dos anos 80, por aí, percebe-se que o Estado faliu; em termos financeiros e que ele perdeu papéis. Não estava conseguindo desenvolver dois papéis básicos que se colocavam: nos países menos desenvolvidos, o papel de Estado como fator de desenvolvimento; e nos países mais avançados, o Estado como instrumento de bem estar social. Então, de repente, o Estado não tinha dinheiro, não tinha condições para fazer isso” (Consultor 2).</i></p>

Fonte: adaptado de Robbins (2005)

Por fim, vale destacar que os entrevistados indicaram que os demandantes por métodos de gestão por resultados não apresentam essa solicitação de forma tão explícita e consciente. Os entrevistados notam que os clientes, na grande maioria dos casos, desconhecem a metodologia e, portanto, descrevem os seus principais problemas, que, posteriormente trabalhados, são diagnosticados como necessidade de implantação de métodos de gestão por resultados.

“Muitas vezes, os clientes chegam dizendo: eu não consigo implementar minha estratégia; ou eu vejo todo mundo trabalhando, se matando, mas meu resultado financeiro não está bom ; ou a execução dos meus projetos, da minha estratégia ou das minhas ações – porque, muitas vezes, ele não tem noção do que é projeto, estratégia, ação; ele mistura tudo -; ou não chega lá no final, a coisa emperra no meio do caminho ; ou eu tenho alguns projetos que atrasam, tenho muito retrabalho, ineficiência . Ou seja, ele tem uma noção de que a coisa não está caminhando bem. Porque não dá resultado final, porque não gera muito dinheiro, ou porque as pessoas estão se batendo – trabalhando, trabalhando, mas sem ter uma direção comum. Ou, porque não consegue implementar as estratégias. Esse é muito claro. Não consigo implementar um plano maravilhoso! Na hora do vamos ver , na hora de implementar aquilo tudo que a gente planejou direitinho no papel, não sai . Essa frase é muito repetida. Ele tem um desconforto. É muito difícil o cliente chegar dizendo o que quer definido”. (Consultor 5).

4.2. Dimensões impactadas

O espaço resultados Dimensões Impactadas trata dos aspectos organizacionais atingidos ou modificados em função da adoção de métodos de Gestão por Resultados. Analisando as percepções dos entrevistados, foi possível identificar que os aspectos impactados são de duas naturezas distintas: a Estratégia e a Organização.

Com relação à estratégia, de acordo com os consultores, há uma profunda mudança no posicionamento estratégico da organização. O enfoque é o deslocamento da visão de meios – oferta de produtos e serviços – para os fins – geração de benefícios significativos para a sociedade.

“A primeira mudança foi uma mudança de conceito. Passaram então a fazer planos em torno das entregas. Uma organização que não tem um sentido natural de se voltar para resultados começou a pensar em resultados e entregas, e não apenas em seguir regras. Essa é a mudança número um”. (Consultor 8)

Conseqüentemente, em linha com o modelo cubo de mudança , de Mintzberg (2000), os programas, projetos, produtos e serviços dessas organizações também são modificados. Caso contrário, de acordo com o autor, seria apenas um gesto vazio. A percepção dos consultores é aderente a esse pensamento, conforme pode ser verificado abaixo:

“(...) A mudança número 2 acontece em função da primeira, no sentido de orientar as pessoas para que os projetos aconteçam e os produtos sejam entregues. É uma mudança no patamar organizacional. E o terceiro nível de mudança é quando cria uma estrutura específica para dar conta dessa forma de se organizar, orientada para resultados. (Consultor 8)

“Normalmente quando você está num projeto que implica em planejamento, em olhar pro todo e escolher o que precisa ser feito e garantir o resultado, que não é só uma visão tão operacional, também é tático e estratégico, isso traz mudanças na forma como a organização se organiza, na estrutura da organização, que pode trazer mudança nas pessoas, no perfil das pessoas que você tem na organização. Traz mudanças inclusive no que a organização faz: deixar de fazer algumas coisas e fazer algumas coisas”. (Consultor 4)

Com base na literatura de gestão pública, trata-se de fato de uma mudança profunda, considerando especialmente os princípios norteadores do modelo burocrático que fundaram muitas das organizações de interesse público, dos quais há fortes características presentes até os dias atuais, como a forte hierarquia funcional e a rigidez no controle dos processos, descrito por Abrúcio (97). Esses pilares bloqueiam a visão da organização para resultados. O funcionário volta-se para dentro da instituição, fecha-se ao cidadão, que é seu próprio objetivo.

Já com relação à Organização, na percepção dos entrevistados, a principal mudança está relacionada à Cultura. As mudanças culturais podem ser observadas especialmente em 4 campos:

1. O comportamento do corpo gerencial passa de burocrático a empreendedor.

Do ponto de vista da cabeça das pessoas, dessa cultura gerencial e técnica, acho que mudou muito. Não foi fácil. Ainda hoje tem muita gente que tem a cabeça anterior. Mas, tanto de dirigentes, quanto de técnicos, há já um processo muito avançado de mudança. As cabeças das pessoas mudaram. E acho que esse foi um grande benefício, além da questão estrutural, das coisas formais. (Consultor 6)

2. A cultura, essencialmente voltada para si, passa a ter um olhar para fora . Considerando que as demandas sociais são cada vez mais complexas e que para atendê-las é necessário captar recursos externos e executar tarefas com parceiros, essa abordagem exige a abertura organizacional.

“Eu acho que a GEOR entra em um órgão público com um olhar de compromisso. O cara [gerente de projetos] vai ter que ter o compromisso de fazer tal coisa, em tal tempo e também de trabalhar em equipe. De construir uma rede de parceiros. Isso tudo eu acho que é uma mudança muito grande que tem que acontecer dentro da organização. É mudar a cultura, as pessoas vão ter que trabalhar em equipe, sua e dos parceiros.” (Consultor 10)

3. A comunicação torna-se mais intensa e mais acessível a todos os níveis hierárquicos, especialmente em função da aquisição de sistemas informatizados e dos novos canais de comunicação, o que reduz a distância entre níveis organizacionais, promovendo um processo de achatamento da hierarquia.

“A gente conseguiu implementar as reuniões semanais entre os coordenados e a cúpula, numa reunião de diretoria, com o Secretário e os 5 diretores. Isso valorizou muito a imagem dos coordenadores de projetos. Você vê que a cabeça das pessoas é totalmente diferente. No setor público, os caras nem pensavam em falar com o Secretário, em ter uma reunião com o Secretário, e quando isso ocorreu eles estavam nervosíssimos, mas a agente dava um apoio legal, do que eles vão falar, qual que era a preparação para a reunião. Quando terminava o discurso deles, viam que não deveriam estar tão preocupados assim. O cara [o diretor] só queria resolver mesmo!”. (Consultor 16)

4. O sistema de poder vigente é impactado. Especialmente pelo ingresso de gerentes de projetos nessas organizações que introduz um processo de matricialização da estrutura organizacional. Essa interferência reduz o poder dos líderes funcionais e destaca os gerentes de projetos no plano principal da instituição.

“A gente mexe com poder, mexeu com poder, é igual mexer com dinheiro, a gente mexe com dinheiro também, porque poder está associado a dinheiro. De uma hora pra outra ele [gerente funcional] deixa de ser o queridinho e vem um gerente de projeto prioritário. Quem gosta?” (Consultor 12)

O modelo cubo de mudança, de Mintzberg (2000), preconiza que se há mudanças na cultura, todos os demais elementos abaixo – ou seja, estrutura, sistemas e pessoas – deverão ser modificados.

De fato, todos esses elementos sofrem mudanças durante o processo de orientação para resultados, de acordo com a observação dos entrevistados. Porém os consultores destacam que o movimento da mudança é diferente daquele defendido pelo autor: primeiro são alterados os sistemas e estruturas, e, só então, a cultura é modificada, por conseqüência.

“Particularmente acho que mudanças organizacionais não ocorrem de maneira tão deliberada assim. Ou seja, deliberando que agora eu vou trabalhar a cultura. Eu acredito muito pouco nisso. Eu acredito que na medida em que os sistemas de trabalho vão mudando, na medida em que as prioridades vão mudando, na medida em que a liderança sinaliza para outra forma de trabalho, as pessoas vêem. Algumas vêem como novas oportunidades, outras não vêem e perdem posições e assim vai. Eu acredito que na medida em que há uma liderança forte, que sabe o que quer e que os sistemas e processos de trabalho vão se transformando, as pessoas vão se adequando. Ou não”. (Consultor 6)

Seja por uma relação de causa ou conseqüência da mudança cultural, o fato é que na percepção dos consultores a introdução da gestão por resultados impacta a estrutura organizacional. As principais mudanças identificadas foram: i) a introdução, ou aprofundamento de uma estrutura matricial; II) a implantação de núcleo gestor de projetos estratégicos e iii) eventualmente, a criação ou destruição de outras unidades funcionais.

“Teve uma mudança importante na forma de trabalho. Essas organizações públicas eram organizadas por funções e a organização por projetos entra de forma matricial e organizando isso [o trabalho] em torno de resultados”. (Consultor 8)

“Houve a questão mais “hard”. A estrutura organizacional foi sendo adequada, algumas funções foram sendo criadas, algumas atribuições de funções existentes foram sendo ajustadas para dar conta desta nova abordagem de gestão orientada para resultados. Estruturalmente falando, coisas novas foram surgindo e outras funções foram sendo adaptadas. Os coordenadores de carteira, por exemplo, que antes tinham algumas atribuições, passaram a ter outras. Algumas novas funções foram surgindo, como os gestores de redes. Mas essa é questão mais visível, dos processos de planejamento sendo adequados. Mas acho que teve uma mudança que foi na cabeça das pessoas.” (Consultor 6)

Dos quatro elementos que compõem a face Organização, o mais mencionado pelos entrevistados trata-se dos sistemas organizacionais. Possivelmente por esse ser o principal objeto de trabalho dos consultores. Visivelmente, a introdução da gestão por resultados impacta, em maior ou menor grau, os cinco seguintes sistemas:

1. O enfoque do planejamento estratégico move-se de meios (o que fazer?) para os fins (o que transformar?), fundamentado em metas e indicadores de desempenho.

“(...) Junto com isso a gente trabalha métricas de medições, indicadores, um conjunto de instrumentos que permite ele acompanhar se está alcançando o resultado que quer. Acho isso de grande valor agregado”. (Consultor 12)

2. A formulação orçamentária passa de orientadora do planejamento a instrumento auxiliar e subordinado aos planos.

“Surgiu primeiro a gestão por resultados, no âmbito da estruturação da carteira de projetos, e isso foi implementado. Depois, foi feito o planejamento estratégico já trazendo toda a experiência da GEOR para o planejamento, ligando o planejamento ao orçamento – porque a GEOR está muito vinculada à questão orçamentária da execução dos projetos – Anteriormente a todo esse processo, orçamento e planejamento estratégico não andavam tão casados.” (Consultor 5)

3. Por ser o mais eficiente instrumento de mobilização de recursos e capaz de transformar idéias em ação, o sistema de gestão de projetos ganha destaque no modelo de gestão por resultados. Há novos métodos de estruturação, gerenciamento, monitoramento e avaliação.

“Quem contratou já estava cuidando de uma carteira de projetos. O sistema era extremamente confuso e extremamente trabalhoso. Você não tinha informação, era uma confusão, era uma pessoa cuidando de 20 projetos. Então aí que eu quero chegar. Acho que o mais importante é como a gente faz a gestão de projetos. Todo o modelo de gerenciamento, a priorização, os relatórios de monitoramento”. (Consultor 14)

4. São desenvolvidos e implantados novos processos, mais enxutos e diretamente vinculados à alta gerência (uma espécie de via rápida) para acelerar os trâmites internos e assegurar a execução de projetos considerados estratégicos, reduzindo assim, parcialmente a burocracia organizacional.

A criação de um carimbo. Qualquer folha ou qualquer documento que saísse do projeto tinha um carimbo especial. O projeto estruturador que era obrigado a passar rápido, ele ia pra qualquer pilha, pra cima de qualquer pilha. Você via que as pessoas: “Ótimo isso aqui tá sendo legal, agora a coisa tá andando, agora eu estou conseguindo mandar o que eu preciso mandar.” (Consultor 18)

5. Em alguns casos, geralmente os mais desenvolvidos, há alterações nos sistemas de conseqüências (recompensas e punição), vinculando-o ao desempenho pessoal. Algumas organizações burocráticas mantêm sistemas de promoções automáticas por tempo de trabalho ou outros sistemas – geralmente baseados em pilares de isonomia – desassociados ao mérito individual. Pode-se considerar que essa é a incorporação, ainda que incipiente, de um sistema meritocrático em instituições de interesse público.

“Uma vez eu estava numa reunião da secretaria de transporte, e na reunião foi falado: todo mundo aqui é igual, eu sou um bom gerente, trabalho pra caramba e ganho X. Aquele que tá ali na frente, na sala ao lado, sentado, lendo o jornal o dia inteiro, ganha a mesma coisa que eu. Sabe o que eu vou ganhar se eu for um bom gerente? Nada! E ele vai continuar lendo jornal!. Então se não tiver uma política de bonificação, de reconhecimento, não vale a pena. Porque ele vai fazer o projeto, ser sujeitado a cumprir metas, para chegar no final do mês e ganhar a mesma coisa?” (Consultor 10)

Por fim, o último elemento que compõem a dimensão organizacional, Pessoas, foi bastante mencionado pelos entrevistados, e em muitos casos referido como o principal pilar para assegurar a perenidade das transformações geradas pela introdução de métodos de gestão por resultados.

A principal modificação notificada trata das alterações realizadas no papel dos gestores médios, especialmente pela incorporação ou ampliação do papel dos gerentes de projetos. Essa mudança impacta significativamente a estrutura de poder vigente, sendo uma das principais fontes de resistência, conforme detalhado no próximo espaço de resultados .

Além disso, os entrevistados também mencionaram a profissionalização do corpo gerencial como uma das mudanças provocada, e necessária, para garantir o sucesso da implantação de métodos de gestão por resultados.

“Independente do método, do instrumento que você vai implantar. O que é a GEOR? É um conjunto de fundamentos. Se vai colocar BO, Project ou um escritório de projetos, isso é conjuntural. O que tem que mudar é a cabeça das pessoas”. (Consultor 7)

“Existia um pouco do medo da gente mudar, desenvolver uma nova área, e abalar as estruturas de poder, o equilíbrio de poderes que existia ali dentro, e existia uma resistência por lado dos gestores que já estavam ali numa situação confortável, que eram os dois superintendentes”. (Consultor 17)

Quadro 11: Resumo das Dimensões Impactadas

Dimensões Impactadas		Principais Mudanças
Estratégia	Visão e Posicionamento	<ul style="list-style-type: none"> • Reposicionamento estratégico. Deslocamento da visão de meios – oferta de produtos e serviços – para os fins– transformação da realidade social
	Programas, projetos, produtos e serviços	<ul style="list-style-type: none"> • Produtos e serviços compreendidos como meio e não como fim • Diferenciação da gestão de projetos, considerados estratégicos (estruturação, gerenciamento, monitoramento e avaliação)
Organização	Cultura	<ul style="list-style-type: none"> • Comportamento do corpo técnico, de burocrático para empreendedor • Forma de trabalho, antes realizado com recursos predominantemente internos passa a ser realizado em rede e em parceria • Desestabilização do sistema de poder vigente • Achatamento, pela comunicação, da hierarquia organizacional
	Estrutura	<ul style="list-style-type: none"> • Introdução de estruturas matriciais • Implantação de escritórios de projetos • Criação ou destruição de unidades funcionais
	Sistemas	<ul style="list-style-type: none"> • Introdução de planejamento estratégico fundamentado em metas e indicadores de desempenho • Diferenciação de sistemas de gestão para projetos estratégicos • Alocação orçamentária vinculada e dependente ao Planejamento • Redução da burocracia para projetos estratégicos • Introdução incipiente de sistema de conseqüências meritocráticos
	Pessoas	<ul style="list-style-type: none"> • Alteração do papel de gestores funcionais e gerentes de projetos • Profissionalização do corpo gerencial

Fonte: própria

É possível realizar análises das mudanças ocasionadas pela introdução da gestão por resultados de diferentes formas. No intuito de estruturar uma possível abordagem analítica, utilizou-se as classificações dos diversos autores apresentadas no Referencial Teórico, organizadas segundo a estrutura de critérios proposta por Silva (2001). Nesse sentido, as mudanças identificadas pelos consultores, podem ser entendidas como:

Quadro 12: Resumo das Dimensões Impactadas

Critérios	Classificações
Intencionalidade	<ul style="list-style-type: none"> • Intencional (Ford e Ford 1995), é estabelecida de maneira deliberada e consciente. É uma mudança contratada.
Controle sobre o processo	<ul style="list-style-type: none"> • Programada (Mintzberg, Ahlstrand e Lampel 1999), o processo segue uma seqüência de eventos programados. A mudança é projetizada pela empresa de consultoria.
Amplitude das dimensões organizacionais afetadas	<ul style="list-style-type: none"> • Macro (Mintzberg, Ahlstrand e Lampel 1999), envolve uma grande variedade de dimensões internas e externas da organização.
Freqüência de ocorrência	<ul style="list-style-type: none"> • Episódica (Weick e Quinn 1999), pois é marcada por um início, meio e fim, em um curto espaço de tempo. • Nos casos mais desenvolvidos, pode ser considerada como Evolutiva, onde alterações acontecem de modo seqüencial, a longo prazo.
Tipo de impacto causado à organização e à sua estratégia atual	<ul style="list-style-type: none"> • Sobressalto (Giroux 1990), pois afeta as práticas da organização, mas é marcado geralmente por mudanças transitórias. • Em alguns casos, pode ser considerado de Ruptura, pois altera totalmente a organização de forma rápida e deliberada
Tipo de conteúdo afetado	<ul style="list-style-type: none"> • De natureza predominantemente humana/social (Silva, 2001), pois afeta, em última instância, as relações humanas das organizações mais do que as dimensões estruturais, processuais, tecnológicas e econômicas

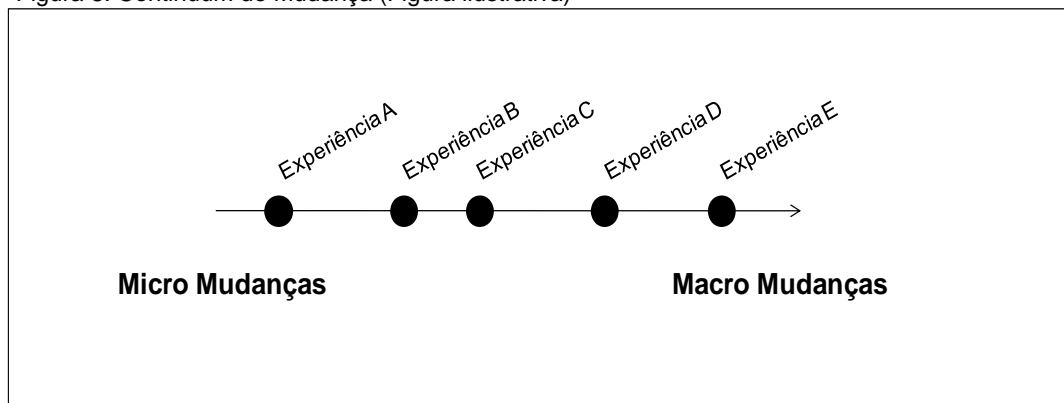
Fonte: Silva (2001)

Como é possível observar nessa análise que a adoção do modelo de gestão por resultados pode implicar em mudança de diferentes graus de profundidade. Em linha com os consultores entrevistados, pode-se afirmar que a profundidade da mudança depende principalmente do tipo de decisão e condução dos líderes organizacionais e da maturidade da organização.

“Então o primeiro ponto não tem uma mudança organizacional típica, eu não acho que seja um padrão que aconteça em todos os casos. Não existe, no processo de implantação da gestão orientada pra resultado, um que não traz nenhuma mudança, mas ela pode ser maior ou menor dependendo do que o cliente quer, de como a organização está e do que gente descobrir no processo do que deve ser feito.” (Consultor 4)

Cada caso vivenciado pelos consultores poderia ser classificado num ponto diferente de uma escala contínua de mudanças (continuum), que poderia ser ilustrado conforme a figura a seguir:

Figura 8. Continuum de Mudança (Figura ilustrativa)



Fonte: própria

Em linhas gerais, é possível dizer que em um extremo estão os casos das organizações lideradas por gestores que buscam acelerar o alcance de um conjunto restrito de objetivos simples, já conhecidos, durante um curtíssimo intervalo de tempo.

Nesses casos é possível atender a essa necessidade com algumas implantações de processos internos pontuais. Normalmente a implantação de um sistema especial entorno de projetos, que compreende um sistema específico de priorização e monitoramento daqueles considerados como estratégicos. O impacto dessa mudança é limitado, as resistências são menores e, portanto há uma menor exigência de métodos para a gestão dessa mudança.

Em outro extremo estão os casos de líderes que buscam transformar a instituição numa organização orientada para resultados , tornando a busca por resultados num dos pilares estratégicos e culturais da organização. Trata-se, portanto de uma mudança que vai do reposicionamento estratégico ao comportamento de cada profissional. Nesses casos, há alto impacto organizacional, o que exige alta capacidade de gestão de mudanças.

“(...) é a necessidade de fazer acontecer determinadas iniciativas num espaço de tempo muito curto. Então há uma questão aí de horizonte temporal, as organizações funcionam com um horizonte temporal infinito. Só que o dirigente tem um horizonte de tempo do mandato dele, ou da gestão dele. No setor público, é muito curto. Ele trabalha pensando num horizonte de seis meses, ele não sabe se no sétimo mês ele vai estar lá”. (Consultor 3)

Interessante mencionar que, segundo Robbins (2005), quando o foco da mudança é limitado a um subsistema (como é o caso do primeiro exemplo), as mudanças realizadas tendem a ser anulada (ou retrocederem) em detrimento da força estabelecida pelo sistema mais amplo.

Por fim, vale destacar a percepção dos consultores sobre o conhecimento que os gestores contratantes detêm a respeito das mudanças que estão por vir em consequência da contratação de um projeto que se propõem a implantar métodos de gestão por resultados.

A percepção de grande parte dos entrevistados é categórica na afirmação que os clientes não conseguem conceber, a princípio, a profundidade das mudanças e dos seus respectivos impactos.

Segundo a interpretação dos consultores, o cliente, ao iniciar um trabalho de implantação da gestão por resultados percebe a mudança como um processo localizado, que se resume a revisão de processos pontuais. Quando, em grande parte dos casos, para alcançar o objetivo almejado, pelos próprios gestores, será necessário promover profundas mudanças e significativas para a história da organização.

“Têm vários tipos, o pessoal em geral não tem a menor idéia da profundidade dessas mudanças. Para ele uma gestão por resultado, é ter um indicador, um sistema que diz se ele está indo bem ou não. É pra isso que ele quer informação. Mas que isso muda as pessoas, que isso pode acarretar em demissões, que precisa colocar um cara no comando, que isso muda a cultura, que isso muda orçamentos, eles não tem a noção que essa abordagem tem essa profundidade”. (Consultor 12)

4.3. Fatores críticos a mudança

O espaço resultados Fatores Críticos trata das características ou eventos internos às organizações que podem facilitar ou dificultar a ocorrência de mudanças necessárias à adoção de métodos de gestão por resultados.

Analisando as percepções dos entrevistados, foi possível identificar que os fatores críticos possuem duas dimensões: organizacional e individual. A dimensão Organizacional abrange a cultura, a estrutura e os sistemas das instituições. Já a dimensão Individual envolve os integrantes da cúpula (os Cães) e a média gerência (os Gatos).

Como os fatores críticos apresentados tratam de características organizacionais, cada organização analisada pelos entrevistados poderia apresentar estágios diferentes de desenvolvimento relativo a cada uma das dimensões.

Alguns entrevistados consideram que a distância entre a situação atual e a situação desejada (ou necessária para garantir resultados) estabelece a profundidade da mudança e, por conseqüência, é um dos fatores indicativos do grau de resistência a ser encontrado.

“Não existe, no processo de implantação da gestão orientada para resultados, um que não traz nenhuma mudança, mas ela pode ser maior ou menor dependendo do que o cliente quer, de como a organização está e do que gente descobrir no processo do que deve ser feito.” (Consultor 4)

Vale destacar que nenhum dos fatores críticos apresentados mostrou-se, pela percepção dos entrevistados, isoladamente, determinantemente restritivo à implantação dos métodos de gestão por resultados ou garantidor de seu sucesso. Porém na percepção de cada entrevistado, cada fator crítico possui diferentes níveis de impacto e grau de importância.

4.3.1. Fatores críticos organizacionais

Na dimensão organizacional, a cultura das organizações contratantes é um dos principais fatores analisados. Com base no discurso dos consultores, foram identificadas 6 fatores culturais que podem, dependendo do seu grau de existência, facilitar ou prejudicar a implantação de métodos de gestão por resultados, sendo eles: o empreendedorismo, o relacionamento com outras organizações, o sistema de poder vigente, a comunicação entre os agentes, o grau de burocracia e a ideologia que permeia a organização.

O primeiro traço cultural necessário para uma organização gerar resultados é o empreendedorismo, com base na atitude pró-ativa dos indivíduos que a compõem. Na percepção dos entrevistados, quanto mais empreendedora for a organização contratante mais fácil é a orientação para resultados. No entanto, os entrevistados revelaram que na maior parte de suas experiências, o cenário encontrado é o excesso de orientação ao cumprimento de normas, a grande falta de iniciativa e a aversão ao risco, características impulsionadas especialmente pela estrutura burocrática das organizações de interesse público.

“Eu acho que passa por um processo de profissionalização do setor público, que vem de uma onda tecnocrata, ou seja, você a partir dali, do final do governo Sarney, eu vejo muito uma relação de profissionalização do setor público como um evento que ocorre, a partir do momento em que você sai da ditadura, onde você ficava muito restrito ao ambiente burocrático típico, que é meio primórdio dessa mudança da burocracia para uma gestão mais tecnocrata. Eu acho que a liberdade de fazer vem com a liberdade democrata, no final do governo Sarney começa a ter um grau de liberdade maior, o governo Collor rompe uma série de barreiras, cria programa da qualidade, ou seja, começa a trazer pro setor público uma preocupação maior no profissionalismo, isso dá um grau de liberdade enorme pra você querer fazer acontecer dentro do setor público. Então eu acho que passa por um perfil do tecnocrata, que é um perfil empreendedor, dentro do setor público.” (Consultor 3)

O segundo ponto de destaque é o grau de abertura das organizações para trabalharem com parceiros. Com a geração de soluções para demandas complexas exige a articulação com empresas e instituições que detém conhecimentos distintos, quanto mais experiência a organização contratante detém em trabalhar em conjunto com outras organizações, mais fácil será a construção de projetos e soluções adequadas às necessidades da sociedade.

“O cara vai ter que ter o compromisso agora de fazer tal coisa, em tal tempo e também de trabalhar em equipe. De construir uma rede de parceiros. Isso tudo eu acho que é uma mudança muito grande que tem que acontecer dentro da organização. Eles não estão habituados a fazer isso.” (consultor 10)

O sistema de poder foi um dos aspectos, dentro da dimensão cultural, mais citados pelos entrevistados. O principal ponto foi o excesso de disputa de poder que há nessas organizações, em três vertentes:

1. a rotatividade da cúpula, intrínseca da própria estrutura das instituições de interesse público. A síndrome da descontinuidade administrativa gera as instáveis relações de poder presentes no tecido social dessas organizações, o que por sua vez causa instabilidades diretivas o que desorienta o corpo gerencial sobre qual resultado deve ser perseguido. Os entrevistados afirmam que quanto mais pautadas em metas e planos, mais estabilidades diretivas essas organizações detêm (uma espécie de proteção contra a instabilidade da liderança) e mais fácil é a conquista de resultados, principalmente os de longo prazo.

“Por que tem muito gerente que: ah, isso aqui é mais uma coisa que eu tenho que fazer, mais um sistema que eu tenho que preencher, mais um trabalho que eu tenho que fazer. O cara muda tudo e daqui a 4 anos vem outro e muda tudo de novo.” (Consultor 10)

2. a dispersão do comando central. Quando há grupos divergentes que assumem a cúpula (caso mais comum na administração direta, quando um partido assume o cargo principal e os outros assumem a liderança de Secretarias) os conflitos entre as lideranças geram direcionamentos distintos e até mesmo conflitantes e, de forma similar ao caso anterior, dificulta a busca por resultados. Quanto mais coesa é a cúpula, na perspectiva do entrevistado, mais fácil é a adoção dos métodos de gestão por resultados.

“Existia uma disputa no governo, como se o governador tivesse cinco vice-governadores. Você tinha cinco pessoas disputando uma posição de segundo nome. E aí a disputa passava por apagar um pouco o resultado do outro. Não que quisessem fazer com que o outro não gerasse resultado, mas tentar apagar a visibilidade que aquilo daria. E o Secretário que era o dono do projeto não tinha força suficiente para colocar em evidência de que realmente aquela mudança era pra valer, no conceito de resultado com a utilização da nossa abordagem. Então acho que foi o ponto crucial, assim quem poderia ter tomado o nome de patrocinador pra si e feito toda a diferença, também não fez. Então ele conseguiu grandes conquistas perto do que existia, mas ficou aquém do que era necessário então isso dificultou um pouco a implantação da nossa lógica.” (Consultor 9)

3. o foco na sobrevivência corporativa. Como as instituições de interesse público não dependem do desempenho organizacional para sobreviver, o desempenho individual é, muitas vezes, também pouco valorizado. Assim os agentes dessas organizações orientam seus esforços pela natural busca de poder sem necessariamente vinculá-los ao esforço de fazer mais e melhor. Na percepção dos entrevistados, organizações que valorizam o desempenho organizacional e conseqüentemente o individual incorporam mais facilmente os métodos de gestão por resultados.

“As pessoas não estão acostumadas a ser cobrada, isso tudo falando de um órgão público. “Eu estou aqui trabalhando há 10, 20 anos, faço a minha coisinha aqui, quando dá 5 horas eu vou embora, o meu salário continua o mesmo e tal. Amanhã me dão um projeto que eu tenho prazo pra executar, eu tenho uma meta, se não alcançar eu vou ser cobrado. Não vou ser despedido, não vou perder a estabilidade, mas eu vou começar a ser cobrado, ter que cumprir metas. Eu vou ter responsabilidades, vou ter que ser gerente, vou executar um orçamento aqui, ainda tenho que ficar enchendo o saco dos outros pra fazer as coisas, arrumar briga. Tá entendendo? Não quero. O que eu vou ganhar com isso?” (Consultor 10)

“O cara [gerente] faz um esforço de almoçar anos com o chefe, de ser amiguinho dele, e depois a gente chega lá dizendo que agora tem que dar resultado?” (Consultor 12)

“Alguns gerentes diziam: não, é melhor não mexer nisso porque o cara é forte. Ai você acaba não conseguindo executar o projeto.” (Consultor 10)

A intensa hierarquização das organizações burocráticas, características de muitas instituições de interesse público, concentra a comunicação na linha vertical e desestimula a comunicação horizontal. Esse sistema gera afastamento entre as unidades funcionais e excesso de formalismo entre os níveis hierárquicos, o que ocasiona baixo alinhamento organizacional. Na percepção dos entrevistados, quanto menor fluxo comunicação e, conseqüente, maior desalinhamento organizacional, mais difícil é a articulação institucional interna necessária a busca de resultados.

“E fizemos uma tentativa de montar uma espécie de rede para que as áreas se falassem. Tinham pessoas há 30 anos trabalhando no mesmo lugar e que não conheciam as outras que também estavam lá há 30 anos, só porque estava num andar diferente do prédio, porque estavam numa área diferente da mesma secretaria ou de outra secretaria, então o que a gente fez num primeiro momento foi tentar identificar um potencial multiplicador do processo. Fizemos um esforço grande de capacitação, de treinamento sob Gestão Orientada para Resultados, em vários times do cliente, e isso foi favorecido de certa forma por uma mudança de cultura no topo.” (Consultor 9)

O grau de burocracia em que as organizações de interesse público estão submetidas também foi identificado como um fator crítico. Quanto mais burocrático é ambiente em que estão envolvidas ou quanto mais burocrática é a própria organização, mais limitada é a operação de métodos de gestão por resultados.

“Eu acho que tem a questão da dificuldade burocrática. A burocracia sempre emperra muito. A gente monta uma carteira, faz todo aquele esforço de estruturação, aí o projeto do cara esbarra em impacto ambiental. Como é que a gente faz pra reduzir o impacto dessas coisas que estão por fora, pra não atrapalhar o andamento do projeto?” (Consultor 15)

Alinhado com a visão de Bresser-Pereira (1998), algumas vezes nota-se uma confusão entre a lógica do neoliberalismo e os requisitos necessários à implantação da gestão por resultados. Essa associação, em organizações hostis a esse pensamento, gera um risco dos métodos serem mal vistos, o que dificulta a obtenção de cooperação dos agentes dessas organizações à implantação dos métodos.

“Tem vezes que as pessoas já ficam assustadas com o consultor. Acha que a gente é capitalista. Como se isso fosse uma coisa ruim! Falamos que eles são uma empresa [no caso de empresas públicas] e parece que estamos falando um palavrão. É uma cabeça muito diferente.” (Consultor 12)

Algumas características da própria estrutura organizacional das instituições de interesse público puderam ser percebidas, na visão dos consultores, como fatores facilitadores ou restritivos à implantação de métodos de gestão por resultados.

A principal característica identificada foi o grau de matricialização dessas organizações. As organizações burocráticas são, geralmente, excessivamente funcionais, o que de acordo com Robbins (2005) produzem uma inércia estrutural, ou seja, uma estabilidade produzida pelas regras vigentes. Porém os consultores afirmam que algumas organizações já começam a trabalhar por projetos. Quanto mais experiente é a organização com relação a métodos de gerenciamento de projetos, mais fácil é a adoção da gestão por resultados, que tem o projeto como o principal instrumento de atuação.

“Na verdade a grande a questão é que eu nunca trabalhei numa instituição que eu achava que estava preparada. Eu acho que se há um nível de amadurecimento em metodologias, que os gerentes já estão acostumados com o ambiente de resultados, já tinham trabalhado alguns conceitos de projeto, o método que a gente falava não era completamente novo. Já estavam acostumados a trabalhar com resultados, independentes se é era GEOR ou não, os projetos já estão bem definidos”. (Consultor 13)

Outra característica mencionada sobre a estrutura é o grau de modernização da infraestrutura dessas organizações. Na percepção dos entrevistados, organizações modernas, no sentido da adequação de equipamentos e instalações, oferecem um ambiente favorável à busca por resultados.

“São coisas da estrutura básica. Problemas que você só vai ver na hora, que não te permite trabalhar. Naquele cliente não tinha nem tomada pra ligar o notebook, isso não tem como discutir, não tinha o básico”. (Consultor 13)

“Não tinha estrutura física, nem se quer um computador por técnico. Não tinha impressora suficiente para as áreas, internet sem funcionar direito em todos os lugares. Tinha-se uma estrutura realmente destruída por dentro, não tinha a menor condição de entregar qualquer resultado para a população”. (Consultor 9)

As características que configuram os sistemas organizacionais, terceiro e último fator da dimensão organizacional, também foram citadas como potenciais aspectos restritivos ou facilitadores da implantação da gestão por resultados. Os consultores mencionaram, notadamente, 3 sistemas: o planejamento, a alocação de recursos e o sistema de conseqüências.

Como a ênfase da estrutura burocrática está nas tarefas rotineiras e altamente especializadas, segundo Mintzberg (1995), o planejamento em algumas instituições de interesse público tendem a assumir um papel secundário. Em certos casos, podem até mesmo ser visto apenas como um instrumento burocrático necessário para liberação de recursos. Os consultores afirmam que organizações que se afastam dessa visão e trabalham com base em planos e projetos, pautados em metas e indicadores de desempenho, possuem mais chances de se adaptar aos métodos de gestão por resultados.

“Eles não tem meta, não sabe se está chegando no resultado porque não tem indicador, ele não tem não. Fazem um plano só porque tem que fazer”. (Consultor 12)

“Você tem 3 semanas pra estruturar um projeto, daqui a um mês e meio você já vai monitorar um projeto, e é uma coisa dinâmica que tem que chamar o pessoal de orçamento, eles estavam muito acostumados a meio que só fazer extrapolação do orçamento, quanto que foi o ano passado? então coloca mais 10%, bota menos 10% dependendo do cenário. Então eles não tem uma cultura de planejar aquilo que eles tem que fazer”. (Consultor 10)

A estrutura burocrática traz limitações quanto à liberdade de alocação de recursos, pois tem foco efetivo no controle dos imagináveis abusos de apropriação indevida de recursos públicos. Porém, atualmente, há algumas instrumentos que flexibilizam e desburocratizam os processos de alocações de recursos, como por exemplo os contratos de gestão. Os consultores afirmam que quanto mais flexível é a instituição, mais propícia é para a adoção da gestão por resultados.

“O fator de sucesso principal é você saber que eles vão mexer com o dinheiro, que eles vão liberar e cortar dinheiro através daquilo [resultado]. Na prefeitura eles sabiam que não ia ter corte de recursos porque todo mundo sabia da burocracia que era, mas no governo os caras sabiam que se não executasse, o recurso ia para outro projeto então o cara queria executar rápido para ter dinheiro”. (Consultor 13)

O sistema de consequência foi citado como um dos principais gargalos enfrentados. Como a remuneração e a promoção dos funcionários das instituições de interesse público não estão profundamente vinculados ao desempenho, mas predominantemente vinculados a critérios como o tempo de trabalho e à isonomia, na grande maioria dos casos, não há premiação financeira pelo alcance de resultados e, tão pouco, penalizações pelo não alcance.

Certamente, o estímulo financeiro não é o único fator motivador, como será visto na parte fatores críticos individuais, porém é um instrumento a menos de incentivo. Na perspectiva dos entrevistados, organizações que reconhecem e premiam os talentos, bonificando os altos desempenhos, possuem um ambiente mais propício a geração de resultados.

“Os sistemas de avaliação são excelentes instrumentos de mudança cultural. É fundamental a mudança cultural, mas ela vem na medida em que os sistemas de trabalho mudam, em especial as rotinas do dia a dia e os sistemas de consequência”. (Consultor 6)

‘No setor publico a gente não pode ser assim, porque você não pode demitir, você não tem como demitir, não é que você não pode fazer nada, você pode, você pode eliminar gente do setor publico obrigando o cara a conviver com um incomodo. Tem formas de correção, tem sim, desde você ser chato, insuportável, você ficar lá falando 30 dias falando a mesma coisa, a você tentar tirar o poder de uma pessoa’. (Consultor 12)

4.3.2. Fatores críticos individuais

A dimensão fatores críticos individuais está organizada em dois grupos: a cúpula e a média gerência. Na percepção dos consultores há fatores distintos relacionados a cada um desses grupos que podem facilitar ou dificultar a adoção de métodos de gestão por resultados.

Com relação aos integrantes da cúpula foram mencionados aspectos relacionados ao engajamento e à reputação dos líderes. Durante as entrevistas, foi quase unânime a afirmação que o engajamento do líder ou o suporte efetivo de uma forte coalizão de integrantes da cúpula é o principal fator crítico para a implantação da gestão por resultados. Quanto maior engajamento, maiores são as chances de sucesso.

Estão em linha com essa afirmação muitos dos autores que tratam o tema gestão de mudanças, como Kotter (1997) que afirma ser vital a formação de um grupo com autoridade suficiente para liderar a mudança.

“Tem que ter o envolvimento do gestor principal. O cara tem que se envolver, tem que patrocinar, tanto nos discursos quanto nas ações efetivas. Então ele tem que participar das reuniões de monitoramento, mandar o comunicado pra todo gerente de projeto, ele mesmo falar com o dirigente de projeto. O envolvimento dele tem que ser direto, não adianta passar para o subsecretário, tem que ser ele. Ele tem que ser o cara. Se ele não tiver preparado não vai dar certo”. (Consultor 14)

Como esse foi um dos aspectos mais mencionados, vale destacar a percepção dos entrevistados sobre os possíveis fatores geradores do baixo engajamento de alguns líderes. Os mais citados foram:

1. Os fatores impulsionadores que levaram os líderes ao desejo da adoção de métodos de gestão por resultados. Quando a demanda é motivada prioritariamente para a conquista de visibilidade política, geralmente pelo desejo de associar sua a imagem a adoção de métodos modernos de gestão, o engajamento é menor. O baixo comprometimento pode ser percebido pela ação de protelar, ignorar ou descartar decisões necessárias à mudança. Esse processo, classificado segundo Robbins (2005) de resistência implícita, quando manifestado pelos próprios contratantes é um dos mais críticos para o sucesso da implantação da gestão por resultados.

“Visibilidade política. Acho que essa é a expectativa do cliente principal, na maioria dos casos, dos que são públicos ou de interesse público. Menos pelo lado de ter um resultado pela razão de ser da instituição e mais por ter um resultado que vai gerar um capital político num segundo momento. (...) Acaba que discurso vai para um lado e as ações para o outro. Todo mundo percebe que não é pra valer.” (Consultor 9)

2. A forte agenda política, dificultado o desenvolvimento dos trabalhos de análise, planejamento e tomadas de decisões necessárias ao processo de implantação do método.

“Outro ponto é a agenda superlotada que eles [líderes] não sabem como organizar e não tem na cabeça as prioridades de fato”. (Consultor 14)

“A primeira é o envolvimento do dirigente principal, ele tem uma agenda política e uma agenda dentro dos projetos. E ele não consegue dar atenção na maioria das vezes pra aquela agenda de projeto, e muitas vezes nem bota alguém dele pra fazer aquilo com tanto poder”. (Consultor 15)

Independentemente do grau de engajamento da liderança, a reputação dos líderes, perante seus liderados e parceiros, também foi muito comentada como um fator essencial. De pouco adianta líderes engajados quando seus liderados não acreditam na competência dos integrantes da cúpula, tanto técnica quanto gerencial, ou na veracidade de suas motivações. A baixa reputação promove o baixo engajamento da organização em qualquer ação por ela proposta, incluindo a implantação da gestão por resultados.

“Tem outra coisa, se ele [média gerência] acha legítimo o chefe. O meu chefe tá contratando isso, então o filho da puta está fazendo alguma merda. Tem alguma coisa por trás disso.” (Consultor 12)

Já com relação à média gerência (os Gatos) foram mencionados aspectos relacionados às características desses profissionais, que são considerados fatores condicionantes, e ao grau de receptividade a mudanças.

As principais características dos profissionais da média gerência que podem interferir na implantação dos métodos, de forma positiva ou negativa são: i) o comprometimento, seja com a instituição, com o bem público, com o exercício da função pública ou com a profissão exercida; ii) a capacidade técnica e gerencial; e iii) o perfil temporal do quadro de funcionários.

“Mas, além disso, é o amadurecimento das equipes que agente pegava. Em alguns clientes, não tinha pessoal com habilidade, tanto de técnica como de competência gerencial. Não tinham competência pra fazer o que estávamos propondo e também não tinham ferramental.” (Consultor 13)

“(...) e a outra é questão do gerente. A gente entra nas organizações e o nível das pessoas é muito baixo, muito, muito baixo. Principalmente nas prefeituras. É raro quando a gente entra e tem uma equipe de gerentes bons, esforçados. Você acha que encontrar um bom gerente é impossível. E acho que essa é a grande dificuldade: a qualidade das pessoas que estão lá ao seu dispor.” (Consultor 15)

“Depende de várias razões e depende do perfil da pessoa, no geral. Se o cara for um cara comprometido, interessado, e profissional, ele vai fazer a organização gerar resultado.” (Consultor 12)

“Existiam pessoas com boas formações, mas que não tinham aprimoramento nas suas capacidades técnicas há 20 anos. E há mais de 20 anos não havia concurso público, ou seja, não tinha renovação, não tinha um novo fôlego no quadro de funcionários.” (Consultor 9)

“Você precisa ter certa estrutura, você precisa ter um nível de capacitação das pessoas que vão estar no processo um pouco melhor, que eles têm um pouco uma visão mais gerencial, que eles consigam ver o processo como um todo, isso facilita muito, no caso de delegar isso a alguém, as vezes é muito bom. Mas se você coloca uma enfermeira como coordenadora de um projeto (não tem nada a ver), se ela tem um conhecimento técnico de enfermagem e não entende nada sobre gestão, e um mínimo de questão gerencial, aí fica difícil também.” (Consultor 16)

Nota-se que os fatores que motivam os líderes organizacionais são diferente dos fatores motivacionais da média gerência. Isso significa que eles estabelecem diferentes compromissos com a organização. Enquanto os líderes tem o compromisso com o resultado (público externo ou um patrocinador), a média gerência tem o compromisso com a organização. Para estabelecer uma relação de parceria entre essas duas instâncias da organização é necessária a construção de uma relação de confiança entre as partes e o cumprimento dos contratos implícitos estabelecidos, conforme Rousseau (1989).

O grau de receptividade ou de resistência a mudanças da média gerência foi amplamente tratado durante as entrevistas. Foi identificado um conjunto significativo de fatores associados à percepção desses profissionais sobre a mudança proposta e o relacionamento da gerência média com processos de mudanças.

Com relação à percepção sobre a mudança os consultores afirmaram que dependo da percepção da média gerência sobre alguns temas, o seu grau de engajamento pode ser maior ou menor. Os três temas identificados foram:

1. A necessidade de mudança.

“Ele tem aquele problema e não consegue resolver; e aquilo está angustiando ele; ele não consegue gerar resultado visível, tangível, e ele quer modificar essa situação. Quando alguém vem com a promessa de que tem uma metodologia que ajudaria - e se essa pessoa for com essa promessa e disser “olha, no Sebrae funcionou, ou na prefeitura funcionou, e mostra para ele que funcionou – ele compra de imediato.” (Consultor 5)

2. A viabilidade da mudança.

“Eu diria que a turma do meio é uma turma que quer fazer, mas que precisa ser convencida de que aquilo ali vai ser melhor. Então não é um cara que vai aderir logo, é um cara que vai esperar um pouco pra ver como que vai desenvolver, se a mudança é pra valer e como que vai acontecer, pra poder passar pro outro lado.” (Consultor 4)

3. A possibilidade de permanência dos métodos implantados.

“Por que tem muito gerente que: ah, isso aqui é mais uma coisa que eu tenho que fazer, mais um sistema que eu tenho que preencher, mais um trabalho que eu tenho que fazer. O cara muda tudo e daqui a 4 anos muda tudo de novo” (Consultor 10)

A relação da gerência média com a mudança trata de como esses profissionais vêem a proposta de mudança e, a partir daí, se posicionam, contra ou a favor, dependendo da percepção individual de ganhos ou perdas com a nova ordem que é estabelecida com a implantação da gestão por resultados.

Como uma das técnicas utilizadas na gestão por resultados é a seleção e priorização de projetos, criado sistemas especiais entorno daqueles considerados como estratégicos, os funcionários selecionados para assumir a frente desses projetos podem desejar ou rejeitar a alta exposição que essa nova função terá na organização.

Na percepção dos entrevistados, o desejo normalmente é revelado por profissionais que vêem na metodologia uma oportunidade de mostrar o seu trabalho, de obter reconhecimento e recompensas ou por profissionais que desejam o alcance de resultados, seja pelo bem público ou pela necessidade obter um novo sentido profissional.

“Quando você implementa a GEOR e começa a dar visibilidade, as vezes um projeto da visibilidade. Às vezes o projeto vai para a mídia e aí começa a ter resultado e começa as briguinhas entre parceiros e gerente porque todo mundo começa a querer ser o pai da criança . Aí todo mundo queria virar gerente de projeto, porque o projeto ia dar visibilidade pra alguém, alguém poderia se favorecer daquilo.” (Consultor 13)

“A comunicação às vezes ela substitui, por exemplo, uma política de recompensa, um prêmio, um aumento de salário. Essas coisas que se faz por recompensa. A comunicação ela mexe muito com a vaidade das pessoas. É coisa de um parabéns, um elogio público.” (Consultor 15)

“Porque eles [gerentes] viram que pela primeira vez na vida tinha alguma coisa de gestão realmente na prefeitura. Assim eles viam a esperança no fim do túnel. E se sentiam reconhecidos. No dia da capacitação, os gerentes foram nomeados. O prefeito entregou um decreto nomeando cada um, foi a única vez que ele participou de alguma coisa. Nesse mesmo dia uma mulher, que não queria ser gerente de jeito nenhum, disse: Não, não quero essa responsabilidade, tenho muita coisa pra fazer. , brigou com a gente, meteu o dedo na cara do Léo, dizendo que queria ser a gerente, que tinha que ser ela, que ela que era responsável. Só porque tinha o decreto, porque tinha poder, porque tinha reconhecimento.” (Consultor 15)

“Eu vi casos bizarros, como de uma mulher que começou a gritar no meio da sala: estou esquecida aqui há dois meses e ninguém me pede para fazer nada . Uma pessoa esquecida numa sala porque simplesmente parou de passar um processo por lá. Ficou numa sala por dois meses, sem fazer nada! A ponto de pirar. Pirou porque ficou sem trabalho, pela ociosidade. Mas como uma ociosidade dessas acontece em uma organização?” (Consultor 8)

“Aderir é ver a possibilidade concreta de apoiá-lo e conseguir concretizar o seu trabalho. De fazer acontecer seu próprio trabalho. A minha sensação é essa, o cara tá lá e ele tem o desejo de fazer acontecer o seu trabalho da melhor forma possível, dando o maior passo possível, ele olha os limites que a organização, as dificuldades que a instituição pública tem, e quando ele enxerga nesse modelo a forma de superar várias dessas barreiras e conseguir chegar a mais resultados do que tem conseguido chegar, aquilo é um modelo bom pra ele. Eu acho que essa turma é uma turma que se preocupa com o resultado, do que vai ser feito, do que com a sua função dentro da organização. Tem o cara que tem o perfil mais realizador, o cara que tem o desejo de ver acontecer, de fazer acontecer, ele sabe a sua função ali de cargo público, o papel da sociedade, tem que definir aquilo pra sociedade, ele bota isso um pouco nas suas prioridades”. (Consultor 4)

“As pessoas vêem com uma oportunidade de ser reconhecida pelo trabalho, porque muita gente busca reconhecimento, então um muito obrigado, é um benefício bom. Porque o cara é taxado de vagabundo por todo mundo no setor público, que trabalha pouco e aí chega uma oportunidade de ser reconhecido pelo que trabalha.” (consultor 12)

A rejeição é manifestada geralmente pelos profissionais que tem temor da alta exposição ou dúvida sobre sua capacidade de exercer a nova tarefa. Segundo Robbins (2005), essa manifestação pode ser classificada como o medo do desconhecido , quando o trabalho conhecido é trocado pelo trabalho incerto, gerando risco de queda de produção e conseqüente perda de prestígio.

“Em outros casos, o cara tem medo de ser punido ou de ficar taxado de incompetente ou o cara que não conseguiu . Ah todo mundo vai saber que fiz merda.” (Consultor 12)

Como pôde ser observado no espaço resultados dimensões impactadas, o sistema de poder vigente é alterado especialmente em função das mudanças na estrutura da organização, com destaque para a introdução da estrutura matricial. Mas também pode ser impactada por novos enfoques às áreas consideradas estratégicas, à luz do direcionamento estabelecido cúpula, com o procedente remanejamento de recursos, classificada por Robbins (2005) como ameaças às alocações de recursos estabelecidas.

Mais uma vez, a aderência ou rejeição à implantação da gestão por resultados se dará de acordo com a percepção individual de ganhos ou perdas que essa nova ordem poderá trazer.

Vale destacar que os gerentes médios funcionais são potencialmente o grupo que poderá ter a maior perda de poder, tanto pelo destaque dado aos gerentes de projetos (por perceberem que nem todos seus recursos estarão exclusivamente sob seu comando), seja pela aproximação da base organizacional com a cúpula, pelos novos métodos de comunicação.

“A gente mexe com poder, mexeu com poder, é igual mexer com dinheiro, a gente mexe com dinheiro também, porque poder está associado a dinheiro. De uma hora pra outra ele [gerente funcional] deixa de ser o queridinho e vem um gerente de projeto prioritário. Quem gosta?” (Consultor 12)

Por fim, os entrevistados discursaram sobre algumas resistências associadas à rejeição a consultorias. A principal argumentação foi sobre possíveis traumas advindos de pretéritos processos de mudanças mal sucedidos, especialmente em função das últimas modas gerenciais, como a reengenharias e os processos de fusões e aquisições.

Alinhado a essa percepção está a afirmação de Kotter (1997) de que pessoas que passaram por esforços de mudanças difíceis e dolorosos acabam por desenvolver resistências a novos processos de mudanças, questionando a sua necessidade e viabilidade.

“As pessoas que já viveram um processo de mudança, pode ser uma pessoa do setor público ou privado, e não estou falando da gestão por resultado necessariamente, estou falando de qualquer processo de mudança, normalmente que mexem com a avaliação, com o processo de planejamento e muitos deles resultaram em demissões. Então é uma pergunta que eu sempre faço: vocês já viveram algum processo de mudança? porque aí dá pra entender as dificuldades que a gente vai enfrentar depois e a gente trabalha com muito mais cautela, muito mais cuidado.” (consultor 12)

“Ao mesmo tempo, de um lado, você vai ter uma pessoa que só pensa que o negócio vai dar errado, qualquer que seja a proposta. Um vai olhar e dizer: vamos lá, vai dar certo dessa vez; e o outro vai falar: não, nunca deu certo até hoje, é mais um processo de mudança. Aí a resistência é forte. Tem sempre um grupo de pessoas que vai olhar e dizer que vai funcionar; e outro que vai dizer que não vai funcionar como os trezentos outros que passaram e não funcionaram.” (Consultor 5)

Um aspecto interessante do fator individual, identificado por alguns entrevistados, é a dinâmica de aderência ou rejeição, que pode ser verificado na implantação da gestão por resultados ou identificados em outros processos de mudança.

Em linhas gerais, os consultores apuraram basicamente três grupos de comportamentos distintos perante a mudança. O primeiro grupo, normalmente pequeno, são os que aderem de imediato, que enxergam oportunidades ganhos.

O segundo grupo, normalmente a maior parte, são os que não aderem e não rejeitam a princípio: matem os hábitos e tendem a responder de acordo com o costume, enquanto observam a evolução da implantação dos métodos e, dependendo de suas percepções, podem aderir ou não à nova proposta.

O terceiro grupo são as pessoas contra a nova abordagem, normalmente resistentes declarados e algumas vezes agressivos. Não aderem, nem mesmo após os métodos implantados, disseminados e institucionalizados. Alguns desses resistentes acabam por ser desvinculados das organizações.

“De forma geral o que a gente vê nas organizações é o seguinte: tem um grupo pequeno, de uns 15% a 20% por cento que, eu diria, são os que aderem de primeira hora. Do outro lado você tem um grupo de 15% a 20% por cento também, a mesma quantidade, que não adere. Que dificilmente vai aderir e vão criar barreiras; e você tem o resto que fica olhando para ver o que vai acontecer. É um grupo maior de 50% que fica assim, vamos ver se esse negócio vai evoluir, se evoluir bem eu vou para o lado de cá se evoluir mal eu vou pro lado de lá. Então na verdade, você tem nesse processo de implementação um grupo inicial de gente que vai aderir, que tem muito a ver com essa questão de como é explicado, como que é feito e a posição do líder. De um jeito ou de outro você terá um grupo que não vai aderir. Pode ser por vários motivos, pode ser porque o cara está perto de se aposentar, seja por que o cara tem experiência em outros serviços, seja porque ele tá na área de conforto. E a entre esses dois grupos, tem pra ver quem vai conquistar mais adeptos pro grupo do meio, esse é o processo que vai gerar para organizações”. (Consultor 4)

4.4. Gestão da mudança

O quarto espaço de resultado tem o objetivo de apresentar os fatores relacionados à gestão do processo de mudança, considerados pelos entrevistados como críticos e necessários para garantir o sucesso da implantação de métodos de gestão por resultados.

Os entrevistados identificaram fatores que podem ser organizados em três partes, com base no modelo de Kurt Lewin (1951): o descongelamento do status quo, o movimento para uma nova condição e o recongelamento da mudança para torná-la permanente.

Para cada uma das etapas de Lewin serão considerados, na análise dos dados coletados, as recomendações de gestão de mudanças descritas no modelo de 8 etapas de John Kotter (1997).

4.4.1. Fases anteriores à mudança (descongelamento)

Foram identificados pelos entrevistados cinco fatores considerados como essenciais na fase preparatória à implantação da gestão por resultados. Os quatro principais aspectos mencionados foram: a criação de uma forte coalizão administrativa; o senso de urgência e a formulação e comunicação de uma nova visão.

O primeiro fator foi a criação de uma forte coalizão administrativa. Os entrevistados foram categóricos na necessidade de apoio da liderança principal e dos gestores de cúpula e, especialmente, do engajamento integral do agente de mudança, um ator que deve ser dedicado a causa, com competência, reputação e poder deliberativo na instituição.

Ressaltaram que para garantir esse engajamento é preciso, entre outros elementos, assegurar que os integrantes da coalizão tenham total compreensão sobre todo o processo da mudança e suas conseqüências e, especialmente, estejam cientes e dispostos a assumir suas exigências.

Essas percepções estão alinhadas à segunda etapa proposta por Jonh Kotter (1997), que descreve sobre as necessidades de formação de um grupo com autoridade suficiente para liderar a mudança.

“Não existe mudança sem líder. Porque quem vai ganhar com a mudança é uma hipótese, mas todo mundo sabe quem vai perder. Então todos ou estão contra ou estão mornamente a favor.” (Consultor 1)

“Tem que existir uma liderança executiva, liderança próxima do processo de transformação - porque em muitas organizações nas quais a gente trabalha, organizações de interesse público, há duas camadas de liderança: liderança executiva, que está no dia a dia, que puxa, que tem poder; e a liderança política, que é mais transitória e tem outras preocupações.” (Consultor 6)

“Então tinha esse problema da falta da mensagem clara de um patrocínio, que ia levar aquilo as últimas conseqüências. Não teve a mensagem e não levaria as últimas conseqüências de fato. Tem todo um ambiente político que interfere nessa relação, e isso é muito comum em todos os outros entes políticos nos quais a gente atua e tenta implantar essa lógica da GEOR. É difícil interferir em algumas áreas, zonas de conforto de quem deve ser o patrocinador principal”. (Consultor 9)

“Primeiro eu acho que é mostrar para o pessoal executivo porque que é, quais são as mudanças que vão ocorrer. Você mostrar pra ele, olha, isso aqui não é juntar um bando de gente e botar um projeto no sistema que ele vai andar. Vai mostrar o que isso implica, o que é a mudança, que implantar uma gestão estratégica por resultado implica dentro da organização. E ter eles juntos, o principal executivo ou alguém que ele delegue que seja reconhecido pelo outros como alguém que vai ser mão forte ali pra executar o projeto, fazer com que os projetos sejam executados. E ai quais são as ferramentas que a gente utiliza”. (Consultor 10)

O segundo fator trata da necessidade de estabelecer um senso de urgência. Os entrevistados mencionaram que nem sempre que um líder decide implantar os métodos de gestão por resultados, todos os demais integrantes da cúpula e, especialmente, a gerência média (a principal impactada), estão convencidos sobre a necessidade de mudar. Mencionaram inclusive que, em casos extremos, esses atores têm sequer ciência sobre as mudanças que estão por vir.

Considerando que esses fatos são potenciais fontes de resistência, os entrevistados ressaltaram a necessidade de estabelecer a comunicação e promover o senso de urgência. Indicaram que quando há uma crise latente (como, por exemplo, a ameaça dos órgãos de controles à sobrevivência institucional), o senso de urgência é mais facilmente e naturalmente estabelecido. Caso contrário, é necessário trabalhar a comunicação para explicitar a crise, além das potenciais ameaças e oportunidades dela advindas.

Essas percepções estão alinhadas à primeira etapa proposta por Jonh Kotter (1997), que descreve a necessidade de estabelecer senso de urgência para a mobilização dos agentes no sentido da mudança desejada.

“E tem a necessidade – que é o outro ponto – que não é pessoal, é da organização, de fazer a mudança. Se a organização estiver em um momento de crise, é melhor. A mudança é mais latente e a pessoa está mais ávida à mudança. Por exemplo, se eu estou em uma situação de crise ou com determinado problema, e aquilo está muito agudo, a minha chance de fazer várias tentativas para aquilo se resolver, ou seja, a minha propensão a fazer várias tentativas é muito maior do que se eu estiver em uma situação estável, em que eu não estou ganhando muito dinheiro, mas também não estou perdendo, estou em uma situação mais confortável. A minha propensão a mudar o status quo é muito menor. Mas não necessariamente essa crise ou esse desconforto acontece em toda a organização. Às vezes, acontece em uma área ou é muito mais forte em uma área; e em outras áreas, em outros negócios, aquilo está mais estável. Então, dentro da organização você pode ter também áreas em que essa crise e essa propensão à mudança são maiores em função daquele momento ou daquele negócio específico estar mais necessitado de alguma mudança; e há outras áreas mais estáveis em que isso não é necessário. Na hora em que se faz um projeto corporativo, você vai atingir ambas as áreas. Esses tendem um pouco mais a resistir: estou bem aqui, não preciso disso não; na sua área tudo bem, mas na minha não precisa.” (Consultor 5).

O terceiro fator, mencionado pelos entrevistados, trata sobre a necessidade de formulação e a comunicação de uma nova visão estratégica. Essa afirmação vai ao encontro das etapas três e quatro de Jonh Kotter (1997), nas quais o autor disserta sobre a importância da criação e a comunicação de uma visão que ajude a direcionar o esforço da mudança.

Os entrevistados disseram que esse fator reduz a resistência dos funcionários envolvidos e impactados pelas mudanças, pois oferece clareza sobre aonde a mudança irá levá-los e assim amplia a sensação de segurança, o que promove a aderência dos atores.

“O Papel do líder é construir uma visão de futuro! Ele tem que mostrar não só a ponte, mas aonde a ponte vai dar. Ele precisa atuar de acordo com a nova visão, já se comportar do novo jeito, tem que ser o primeiro a fazer a travessia. Ele tem que ser verdadeiro. Completamente verdadeiro. Pode até mostrar dúvida ou insegurança algumas horas, mas tem que estar por inteiro. Se perceberem que ele está fazendo cena perde todo mundo.” (Consultor 1)

4.4.2. Processo de mudança (movimento)

Durante o processo de implantação da gestão por resultados, os entrevistados observaram a importância do constante envolvimento, por meio da comunicação, de todos os atores envolvidos. Ressaltaram que a abordagem deve ser personalizada a cada um dos grupos, observando suas necessidades específicas.

Em linhas gerais, deve ser oferecido à cúpula e ao agente da mudança suporte às tomadas de decisões, por meio do fornecimento de informações tempestivas e de qualidade, e direcionamento quanto às novas posturas que deverão ser assumidas.

Aos gerentes de projetos estratégicos deve ser oferecidas capacitações sobre os métodos de gestão de projetos, assessoramento individual durante o período de aprendizado, além de orientações sobre as novas atitudes a serem adotadas, especialmente frente à liderança e aos parceiros.

À gerência média deve ser garantido o acesso a informações sobre o processo de mudança com o principal objetivo de assegurar o alinhamento estratégico da organização durante todo o processo.

“Um fator importante que a gente faz, isso em qualquer organização em qualquer mudança, eu acho que, você tem que saber como as pessoas vão se mobilizar. Você consegue estabelecer uma comunicação, eu acho isso um fator importante, como as informações chegam, tem que ter transparência senão não tem credibilidade”. (Consultor 12)

“Tem que ter capacitação e operação assistida aos gerentes, com ferramentas, dar boas ferramentas. Tem que ajudar os gerentes o tempo todo. Precisa também conversar muito com o líder”. (Consultor 18)

Os entrevistados também notificaram sobre a importância de sinalizar que a mudança está em curso. Para tal é fundamental planejar, executar e comunicar realizações de conquistas parciais, em curto espaço de tempo. Essa técnica é útil para garantir a manutenção do foco e do sentido da mudança além da motivação e engajamento do grupo. Essas conquistas podem ser classificadas, segundo Kotter (1997), como vitórias de curto prazo.

Os consultores mencionaram algumas técnicas utilizadas para apresentar essas provas parciais que sinalizam que a mudança está sendo concretizada, sendo a mais citada os projetos pilotos. Destacaram, especialmente, que os pilotos são imprescindíveis em casos de grande complexidade, que exigem muito tempo de execução.

“Claro que só vai funcionar se os resultados vierem. E aí você tem que demonstrar os resultados, seja lá o que for, fazer uma comunicação boa desses resultados que estão sendo atingidos. Para as outras pessoas irem aderindo também. Tem um poder de arrasto, um poder exponencial. Então eu acho que o fator crítico para o sucesso da metodologia é o próprio resultado”. (Consultor 16)

“Você ter as pessoas motivadas para aquilo. No setor público, se ficar no processo normal, as pessoas vão desacelerar, vão falar não é culpa minha, é culpa do outro cara. Manter as pessoas motivadas para aquilo que você quer, isso é fundamental, principalmente no setor público, eu acho que falta muito a motivação da galera, esse negócio vai funcionar, vou entregar alguma coisa importante pra sociedade”. (Consultor 16)

4.4.3. Fases posteriores à mudança (recongelamento)

Para garantir a perenidade dos métodos implantados é fundamental, na opinião dos entrevistados, institucionalizar as novas estruturas e sistemas. Esse processo é corriqueiramente mencionado na literatura sobre gestão, sendo também mencionado por Kotter (1997), nas etapas sete e oito.

Entretanto o assunto ganha um caráter especial quando se trata do setor público. Com a constante alternância de enfoque diretivo, em função da síndrome da descontinuidade administrativa e pelas instáveis relações de poder presentes no tecido social dessas organizações, a consolidação dos ganhos e principalmente o estabelecimento de novos parâmetros organizacionais são fatores decisivos à perenidade do modelo e à conquista de resultados futuros, frutos do esforço dedicado à fase de implantação.

“Quando começamos, a gestão da carteira era apenas um apêndice. A ameaça surge logo no início assim Oh, mas esse assunto é meu! Por que vai discutir? Mas como começamos com uma estrutura que no início não é pra sempre, é uma estrutura que assusta pouco, porque o cara pensa assim vai lá, o cara foi nomeado, mas é apenas um temporário. Não cria uma grande ameaça. Na medida em que gera efeito, que tem o benefício de fazer acontecer numa velocidade maior, aí vem todo mundo participando e tal, e esse apêndice vira aceitável. E aí é a hora de colocar uma caixinha no organograma”. (Consultor 3)

“Precisa formalizar as mudanças em sistemas e processos de trabalho. Isso é fundamental. A idéia das estruturas artificiais, essas coisas Ad hoc demais, elas [instituições públicas] não conseguem lidar. Acho que toda a lógica de redes precisa de certa forma ser formalizada. Tem também a questão, não só dos sistemas e processos de trabalho, da estrutura organizacional. A estrutura tem relação com os sistemas e processos de trabalho, mas não se esgota aí. Estrutura organizacional tem relação com poder. Quem tem poder formal para fazer o quê? E não como as coisas são feitas, retratados em sistemas e processos. A estrutura formal precisa ser adequada à lógica de resultados”. (Consultor 6)