

A ADMINISTRAÇÃO FLEXÍVEL: UMA INTRODUÇÃO ÀS NOVAS FILOSOFIAS DE GESTÃO*

André Cezar Medici**
Pedro Luiz Barros Silva***

1. Breve histórico das filosofias de administração;
2. Contextualização da administração flexível; 3. Princípios organizacionais internos da administração flexível;
4. Flexibilidade e gestão estatal.

Filosofias de gestão no século XX. Administração flexível: contextualidade, princípios organizacionais, aplicabilidade na administração pública.

FLEXIBLE ADMINISTRATION: AN INTRODUCTION TO THE MANAGERIAL PHILOSOPHIES

The article intends to present a contribution to the historical and conceptual discussion on managerial paradigms in the XX century and their applicability to forms of management of the public sector. In the first part, a brief historical report on managerial philosophies in the XX century is presented, with emphasis on Taylorism, Fordism and the flexible administration. The second part discusses theoretical concatenation of the flexible administration. In the third part are mentioned some principles governing this most recent managerial philosophy, being finally introduced a few links, for proper applicability of said philosophy to the public sector.

Palavras-chave:

Teoria da administração; gestão; formas de gestão; administração flexível.

1. Breve histórico das filosofias de administração

As filosofias de administração, controle e gestão da produção, ao longo do século XX, têm passado por grandes transformações. Essas mudanças, associadas a dife-

* Artigo recebido em jun. 1992 e aceito em mar. 1993. Os autores agradecem os comentários e as sugestões de Carlos Eduardo Souza e Silva.

** Coordenador da área de Políticas Sociais do Instituto de Economia do Setor Público (Iesp/Fundap). (Endereço: Rua Bandeira Paulista, nº 716/7º andar - 04532-002 - Itaim, São Paulo, SP.)

*** Coordenador da área de Empresas Estatais do Instituto de Economia do Setor Público (Iesp/Fundap).

rentes modos de regulação,¹ podem ser classificadas sequencialmente em três momentos, a saber: o *taylorismo*, o *fordismo* e a *administração flexível*.

O taylorismo tem sido relacionado a uma série de características econômicas e sociais que podem ser resumidas como “a ausência de mecanismos redistributivos dos frutos do crescimento”. Sob o ponto de vista da produção, da organização do trabalho e da gerência, o taylorismo apresentou as seguintes características:

- a) Ganhos de produtividade baseados na racionalização e melhor aproveitamento dos tempos e dos movimentos no processo de trabalho. Em outras palavras, todo o intuito da gestão estava voltado para uma visão de engenharia, onde o importante era reduzir a porosidade da jornada de trabalho e potencializar o uso do tempo e da força de trabalho na empresa. Os primeiros anos do taylorismo criaram técnicas administrativas voltadas para o registro e a constante revisão das rotinas de trabalho;
- b) Produtividade não incorporada ao salário, a partir de uma visão em que o conceito econômico de acumulação era determinante no processo de crescimento. As empresas contavam menos com as imensas potencialidades de acumulação derivadas dos efeitos de “escala”, “aglomeração” e tecnologia, que se desenvolveram mais fortemente a partir do pós-guerra. A maior parcela do excedente era oriunda do uso intensivo da mão-de-obra. Com todas essas restrições, o uso do excedente era destinado à acumulação de capital e os salários permaneciam relativamente constantes;
- c) Padronização da produção, do uso de tecnologia e do processo de trabalho. O homem deveria se adaptar às formas vigentes de organização da produção, e não o contrário. Com isso, o taylorismo caracterizou-se por um grande esforço de padronização dos produtos, processos e estilos de vida nas economias centrais;
- d) Divisão de trabalho não-comunicativa. A comunicação dentro da empresa era descendente no sentido hierárquico. A informação produzida e as críticas enunciadas pelo corpo de funcionários eram ignoradas pelos escalões superiores da empresa. Com isso, o potencial criativo dos agentes envolvidos diretamente com o processo de trabalho era totalmente perdido;
- e) As relações entre capital e trabalho não eram negociadas, e as greves eram vistas como movimentos não-previsíveis. Os choques entre trabalhadores e empresas redundavam, em muitos casos, em conflitos caracterizados pela violência, com sérios prejuízos para a produção e, até mesmo, para a imagem das empresas;

¹ O conceito de “modo de regulação” deriva da abordagem regulacionista da economia. Nas palavras de Robert Boyer, “modo de regulação é todo o conjunto de procedimentos, individuais ou coletivos, que tem a tripla propriedade de: a) reproduzir as relações sociais fundamentais, através da conjunção de normas institucionais historicamente determinadas; b) sustentar e guiar os regimes de acumulação em vigor; c) assegurar a compatibilidade dinâmica de um conjunto de decisões descentralizadas, sem que seja necessária a interiorização pelos atores econômicos dos princípios de ajustamento do conjunto do sistema”. Os autores que compartilham do enfoque regulacionista costumam associar o século XX à vigência de dois modos de regulação: o concorrencial (do final do século XIX até a II Guerra Mundial) e o monopolista (do pós-guerra até meados dos anos 70). Para muitos, a partir de então as nações que lideram a economia mundial encontram-se em transição para um modo de regulação caracterizado pela “flexibilidade”. Sobre o conceito de “regulação” e “modo de regulação” consultar Boyer, R., *La théorie de la régulation: une analyse critique*. Paris, Agalma, La Découverte, 1986.

f) O controle de qualidade, quando existia, era externo à produção, sendo feito por amostragem em lotes de produtos já elaborados. Tal sistemática trazia desvantagens, como o impedimento da correção de eventuais falhas no próprio processo de produção, bem como a perda efetiva e potencial de segmentos de mercado pelo desconhecimento das necessidades do cliente.²

A alteração no padrão de vida que caracteriza o imediato pós-guerra, bem como a consolidação das democracias participativas, nas quais a cidadania passou a ser o principal objeto de elaboração de políticas, fizeram com que o taylorismo passasse a ser questionado enquanto estilo de produção e de gerência.

Pode-se dizer que o fordismo³ generalizou-se como forma de organização e gestão da produção a partir do pós-guerra, introduzindo uma série de novos elementos nesse campo, onde cabe destacar:

- a) A incorporação da produtividade aos salários, propiciando uma discussão ampla sobre as medidas de produtividade em todos os níveis (empresas, ramos de atividade, sindicatos, etc.). Além dos fatores decorrentes da ampliação da ordem democrática e da concepção de cidadania, pode-se dizer que a incorporação da produtividade aos salários foi facilitada por formas de organização da produção mais intensivas em capital, com alta densidade no uso de equipamentos e com alta velocidade de inovação tecnológica. O barateamento da produção e o aumento da massa de lucros foram, também, fatores determinantes desse movimento;
- b) A preocupação com o bem-estar físico e mental do trabalhador e a concessão de auxílios e benefícios em áreas como saúde, educação (treinamento), assistência à família do trabalhador, moradia, cultura, lazer, etc. Os *fringe benefits* passam, dessa forma, a ser importantes formas de salário indireto no interior da empresa;
- c) A livre-negociação de salários e condições de trabalho, com garantia do governo e sob o poder dos sindicatos e corporações, possibilitando inverter o sentido da rigidez distributiva da fase taylorista. Há um forte movimento de crescimento dos salários reais ao longo do período, e os sindicatos passam a adotar uma postura rígida em relação ao sentido do crescimento real dos salários;
- d) A introdução da discussão sobre incentivos motivacionais na gestão do trabalho, através da aceitação de críticas e sugestões por parte da empresa, programas de treinamento, planos de ascensão e carreira funcional, hierarquias menos rígidas, etc.

² Nessa fase, pode-se dizer que os empresários agiam conforme determinava a famosa "Lei de Say", acreditando que "toda oferta cria sua própria demanda". As estratégias de propaganda e *marketing* que caracterizam a passagem do final do século XIX para as primeiras décadas do século XX são testemunhos dessa crença, dado seu caráter direto, impositivo e pouco reflexivo sobre o produto que procuravam vender. Somente após a fase taylorista é que começaram a ser incorporadas as pesquisas de mercado e a psicologia do consumidor nas estratégias de *marketing*.

³ O termo "fordismo" deriva da filosofia de gestão utilizada por Henry Ford na administração de suas indústrias. Embora tenha vivido a maior parte de sua gestão na fase que denominamos taylorista, Ford introduziu inovações administrativas, como a adoção de *fringe benefits* aos seus empregados, o pagamento de salários mais altos, relativa estabilidade do emprego e gestão mais participativa nas suas empresas. Embora Ford tenha sido pioneiro, seu estilo de administração generalizou-se a partir do pós-guerra. Os conceitos de taylorismo e fordismo são utilizados pelos adeptos do enfoque regulacionista sob o nome de "relações salariais".

Permaneceram, no entanto, algumas características herdadas da rigidez do processo de trabalho taylorista, tais como a manutenção da filosofia de gestão calcada no conceito de “tempos e movimentos”, a necessidade de adaptação do homem à tecnologia, divisão de trabalho não-comunicativa e formas de controle da qualidade externas à produção. Em suma, permaneceram determinadas características derivadas da rigidez dos processos administrativos e do uso de fatores como recursos humanos e tecnologia.

As relações salariais e formas de gestão “fordistas” no interior do processo de trabalho caracterizaram os anos dourados da economia mundial, que se estendem do final dos anos 40 até a primeira metade dos anos 70. A crise econômica que se inaugura na segunda metade dos anos 70 gera a necessidade, nos países centrais, do surgimento de novos estilos e práticas de gestão.

Isso porque, após uma longa fase de crescimento, a economia mundial começa a enfrentar problemas derivados do esgotamento do regime anterior de acumulação. O abalo das possibilidades de acumulação sob o fordismo trouxe instabilidade no plano operacional das empresas, obrigando-as a enfrentar, de forma criativa, novas formas de concorrência.

Compreende-se por administração flexível o processo de gestão que leva a empresa a adquirir sensibilidade e capacidade de resposta, no curto prazo, para as alterações no ambiente externo, tais como as demandas dos clientes, as inovações tecnológicas cada vez mais constantes e imprevisíveis e as novas formas de concorrência. A administração flexível, embora seja decorrente de mudanças lentas que vêm ocorrendo na filosofia e nos estilos de gestão, tem seu impacto associado ao período mais recente, especialmente os anos 70 e 80.⁴ As principais características da administração flexível são:

- a) O trabalhador deve ser visto como um ente criativo e inteligente no cotidiano do trabalho, participando das discussões em grupo, tendo um papel determinante no estilo de organização do trabalho e trazendo resultados positivos para a produtividade e a melhoria da qualidade do produto;
- b) A capacitação e o aperfeiçoamento de pessoal passa a ser um processo contínuo e permanente, e não uma etapa isolada do dia-a-dia do trabalho. Isso significa a substituição da filosofia de treinamento dirigido pelo treinamento no processo ou posto de trabalho (*training on the job*);
- c) Salários e condições de trabalho passam a ser negociados de forma flexível, em função da condição real específica e do momento de cada empresa. Esta, por sua vez, apresenta total visibilidade no que tange às informações econômicas, financeiras e contábeis, colocando-as, sempre que necessário, na mesa de negociação com os sindicatos. Tanto a rigidez empresarial, típica do taylorismo (salários constantes), quanto a rigidez sindical típica do fordismo (salários sempre em alta), são substituídas pela flexibilidade dos atores no processo de negociação;

⁴ Um bom exemplo de como uma empresa pode passar a reagir a essas mudanças é o caso da American Telephone and Telegraph Company (AT&T), relatado por Alvin Toffler. Ver Toffler, A. *A empresa flexível*. 3. ed., Rio de Janeiro, Record, 1990.

- d) As chefias deixam de ser entidades distantes e passam a participar do cotidiano do trabalhador, tendo em vista discutir e aperfeiçoar permanentemente o processo de trabalho e o produto final. Com isso, há uma redução dos níveis de hierarquia dentro da empresa e a substituição de organogramas funcionais por formas matriciais (por função e por projeto, em simultâneo) de organização da gestão;
- e) A empresa é mais sensível às exigências do mercado, buscando captar "em sintonia fina" as tendências e corrigir os rumos de sua produção frente a elas. Isso leva à maior diversificação da produção e à consecução de esforços voltados para a despadronização;
- f) O controle de qualidade deixa de ser realizado em lotes, quando o produto final está elaborado, e passa a ser feito em cada etapa do processo de trabalho, o que permite conhecer mais detalhadamente as falhas da produção e minimizar as quantidades de perdas;
- g) A divisão do trabalho é comunicativa. A comunicação passa a ser essencial em todos os sentidos da hierarquia da empresa. Os locais de discussão dos problemas existentes no cotidiano da produção passam a ser os círculos de controle de qualidade (CCQ). Estes, por sua vez, eliminam os conflitos e são responsáveis pela criação de um consenso, a cada momento, sob as formas de organização do trabalho e da produção;
- h) O estímulo à produtividade deixa de estar calcado num jogo de "metas" e *slogans* e passa a ser uma filosofia de comportamento, baseada na quantificação detalhada de cada etapa do processo de trabalho. Desta forma, a estatística passa a ser uma linguagem comum dentro da empresa, a partir do uso de técnicas simplificadas de registro e quantificação da produção. Nos CCQ todos os trabalhadores fazem seus apontamentos e cotejam gráficos de produção, como forma de identificar e resolver eventuais entraves ao aumento da produtividade;
- i) Essas mudanças passam a exigir uma relação flexível entre homem e tecnologia. A diversificação e a capacidade de mudança no curto prazo, tendo em vista se adaptar às exigências cada vez mais oscilantes do mercado, passam a ser requisitos essenciais para a sobrevivência das organizações;
- j) Isso leva a mudanças nas próprias estruturas administrativas, que passam a ser mais leves, permitindo o advento de sistemas automatizados e programáveis, bem como rápidas mudanças nos perfis de custos e investimentos das empresas. As deseconomias de escala passam a exigir firmas de menor porte como meio de aumentar a competitividade e tornar mais ágeis as eventuais reorientações exigidas pelo mercado.

O controle de qualidade total (CQT), que consolida e norteia as características da "administração flexível", é, antes de tudo, uma filosofia de gestão que se desenvolve desde meados dos anos 50, primeiramente no Japão, com o auxílio de estatísticos como William Deming e J. M. Juran e, posteriormente, já nos anos 70 e 80, na Europa e nos EUA.

A metodologia desenvolvida por Deming, Juran e, mais recentemente, por Ishikawa, tem tido aplicação generalizada não apenas no setor privado, mas também no setor público. Não é por outro motivo que a ENA (École National de Administration)

francesa vem promovendo treinamento sistemático de grande parcela do corpo de funcionários do governo nos moldes das técnicas de CQT.

2. Contextualização da administração flexível

2.1 Ambiente internacional

A administração flexível, portanto, surge como requisito básico de modernização das organizações públicas e privadas em função de mudanças que ocorrem no contexto mais global da economia mundial.

A crise econômica dos anos 70, além de afetar as economias nacionais no campo fiscal e financeiro, exigiu um realinhamento da produção em escala mundial. Os Estados nacionais passaram a ter virtual importância na reorganização dos blocos econômicos. A mudança nos estilos de gestão do setor público, nas economias centrais, passou a ser importante condição de competitividade para a nação.⁵

Não só as empresas mas também o Estado passa a ter que enfrentar novas estratégias internacionais de competitividade, baseadas nas vantagens comparativas, na redução de custo e na melhoria da qualidade. A abertura das economias nacionais torna os consumidores mais exigentes. A qualidade passa a incorporar requisitos não-convencionais (como segurança dos veículos ou capacidade de preservação ambiental dos produtos, ao serem produzidos ou consumidos, por exemplo), que exigem esforços cada vez maiores do aparelho produtivo e do Estado.

Boa parte das estratégias de investimento nacionais passa a contar com a capacidade de atração de capitais internacionais. No entanto, essa capacidade depende de máquinas estatais leves e desburocratizadas, bem como de legislações compatíveis com os requisitos mínimos de lucratividade e desempenho.

As novas tecnologias, os avanços no campo da comunicação e as possibilidades de integração competitiva fazem com que os capitais internacionais sejam facilmente mobilizados e desmobilizados. Dessa forma, não existem grandes barreiras para a transferência de capitais internacionais. O esforço competitivo de cada nação e o papel do Estado em promover uma adequada regulamentação passam a ser vitais para essa atratividade.

A mundialização da economia tem sido acompanhada por fortes alterações nos hábitos, costumes e filosofias de vida e consumo. A preservação do meio ambiente, associada à fiscalização dos consumidores, exige novos perfis nas estruturas produtivas e no desenho dos produtos.

Com isso, a administração pública tem que se despir de sua rigidez de outrora, bem como das estratégias de isonomia e padronização de condições de trabalho. As novas exigências internacionais fazem com que cada parcela do aparelho do Estado

⁵ Ver, sobre esse ponto, Seriexy, Hervé. *O desafio das empresas em face da modernização do Estado*. Texto traduzido e adaptado por Giselda Barroso Sauver para o Projeto "Contrato de Gestão", Fundap, mar. 1992.

tenha que se adaptar a requisitos específicos que obrigam as organizações a se estruturarem de forma diferenciada.

Isso exige, por sua vez, uma despadronização das estratégias de gestão, a qual só pode ser obtida através de um processo simultâneo de aumento de autonomia e responsabilização de cada instituição pública.

2.2 A questão dos mercados

A administração flexível e a gestão de qualidade total descobriram que o cliente é a chave para a reestruturação de qualquer instituição pública ou privada. Na administração taylorista — e até mesmo na fordista — a produção era realizada com base na *Lei de Say*, na medida em que os empresários ofertavam seus produtos sem o conhecimento das reais necessidades do consumidor, na crença de que *toda oferta cria sua própria demanda*. O caráter menos competitivo da indústria e a escassez de alternativas, por parte dos consumidores, faziam com que esta estratégia até pudesse dar certo.

Hoje, no entanto, os mercados são muito mais seletivos e exigentes, e a organização da produção exige um conhecimento prévio e detalhado do mercado.

As pesquisas de mercado constituem importantes ferramentas para os administradores e gerentes. A qualidade do produto é, antes de tudo, percebida pelo cliente. É necessário fazer com que não seja ele o agente final que irá testar a qualidade do produto. Quando este chega ao mercado, já deve estar testado e aprovado.

Ao mesmo tempo, o alargamento do conceito de cidadania faz com que o próprio Estado passe a ser um provedor de demandas “indispensáveis” à sociedade. A qualidade dos serviços públicos depende, também, das necessidades do “cliente”, que, no caso, é a sociedade em seus distintos segmentos.

Sendo assim, são as necessidades do cliente o ponto de partida da organização de uma empresa ou serviço privado ou estatal. Mas não apenas o “cliente final” deve ser visto como relevante na estratégia da administração flexível. A boa qualidade do produto depende da relação entre clientes e fornecedores “intermediários” no seio da empresa.

Todas as relações que se desenvolvem no interior de uma empresa nada mais são do que elos formados por clientes e fornecedores. Sendo assim, num setor de tecelagem de uma indústria têxtil, pode-se dizer que o setor de fiação é cliente da tecelagem e fornecedor do setor de tingimento. A boa qualidade do fio é condição básica para a boa qualidade do tecido. A qualidade do tecido pode determinar a própria qualidade do processo de tingimento.

No setor serviços a lógica é a mesma. A qualidade de uma terapia médica depende de um adequado diagnóstico. Este, por sua vez, depende da qualidade e da presteza dos exames, os quais têm, como pré-requisito, o bom estado de funcionamento e manutenção dos equipamentos usados no exame. Qualquer falha nesse encadeamento de elos de produção resulta em perdas associadas a todas as etapas envolvidas no processo de trabalho e traz prejuízos ao cliente.

A administração por qualidade total exige que todas as partes envolvidas no processo de trabalho atuem como clientes e fornecedores exigentes. Só assim os

produtos finais são produzidos em condições adequadas. Esse é o princípio de “defeito zero” utilizado pelas organizações públicas e privadas japonesas, que tem-se demonstrado muito mais eficiente do que o controle de qualidade *ex-post*, baseado em margens “aceitáveis” de erro.⁶

A filosofia de qualidade total prevê, portanto, uma integração entre a qualidade do produto e a qualidade no processo de trabalho. A fusão dessas duas formas de controlar a qualidade traz modificações radicais nas formas de gestão.

A centralidade no cliente faz com que as organizações modernas sejam muito mais sensíveis ao ambiente externo da empresa, eliminando a “esquizofrenia organizacional” das instituições públicas e privadas, que vivem em constante processo de auto-referência.

No caso das instituições públicas, esse processo de auto-referência é dado pelo progressivo desligamento dos objetivos e da ação das organizações das necessidades e demandas da sociedade. Quando estas começam a fechar seu “ciclo de produto ou serviço” somente entre os clientes internos, é chegada a hora de discutir a relevância da própria organização e de seus objetivos.

3. *Princípios organizacionais internos da administração flexível*

Por todos os motivos anteriormente mencionados, conclui-se que a administração flexível é resultante não apenas das mudanças na ordem econômica e social, mas também do ambiente cultural e tecnológico das organizações. A flexibilidade não é simplesmente um modismo, mas sim uma exigência dos novos tempos. Nos anos dourados, caracterizados pelas décadas de 50 e 60, os executivos não tinham muito estímulo para mudar. O crescimento ininterrupto das economias centrais fornecia espaço para todos e, nas palavras de Alvin Toffler, bastava fazer mais da mesma coisa para que a situação progredisse.

“Desde então, essa estratégia definida tornou-se o caminho para o desastre empresarial. O motivo é simples: ao invés de rotineiro e previsível, o ambiente empresarial tornou-se cada vez mais instável, acelerado e revolucionário. Em tais condições, todas as organizações se tornam extremamente vulneráveis à força de pressões externas. E os executivos devem aprender a enfrentar as forças não-lineares — ou seja, situações em que pequenas mudanças podem desencadear vastos resultados e vice-versa.”⁷

Sendo assim, a necessidade de adaptação rápida às mudanças passa a ser uma forte exigência dos novos tempos. O executivo de hoje é muitas vezes obrigado a “demolir” as empresas, reduzindo níveis de hierarquia, aumentando a capacidade decisória de

⁶ Uma anedota japonesa típica diz que uma indústria americana pediu um lote de x peças a um fornecedor japonês. No pedido constava que ela aceitaria somente 5% de peças defeituosas. No dia seguinte, o fornecedor enviou à indústria americana dois pacotes (um grande e um pequeno) e um *fax* dizendo: “Seguem as x peças conforme o pedido. Anexamos outro pacote com 5% de peças defeituosas que, embora sem saber o motivo, produzimos especialmente para atender suas exigências.”

⁷ Toffler, Alvin. *A empresa flexível*. op. cit.

seus subordinados e se voltando mais para os resultados, tendo em vista maximizar a flexibilidade no processo de gestão. Esse tipo de ação exige audácia e autonomia.

As tecnologias modernas, baseadas na microinformática, nas telecomunicações e em outros meios de reorganização do trabalho, permitem montar e desmontar estruturas produtivas com grande facilidade. Com isso, a despadronização torna-se não apenas possível, mas rotineira. A despadronização, por sua vez, exige recursos humanos mais criativos e integrados. O "apertador de parafusos" dos tempos modernos de Charles Chaplin não seria útil na empresa moderna.

Outro princípio de grande relevância na administração flexível é a consistência e a continuidade de propósitos. As práticas administrativas, ainda na fase fordista, eram baseadas em metas, *slogans* e lemas. Hoje tem-se a consciência de que a busca pela qualidade/produtividade deve ser um objetivo permanente, e não temporário.

Melhorar a qualidade e atender satisfatoriamente ao cliente deve ser o propósito contínuo da empresa moderna. O esforço de se superar a cada momento deve ser a regra básica de comportamento empresarial, num mundo onde a maior parte das variáveis que influenciam e determinam a produtividade é mutável e pouco controlável no tempo. Dessa forma, a pesquisa contínua da solução dos problemas deve ser um esforço permanentemente integrado a todas as atividades que se desenvolvem no seio de uma organização.

A concentração desses princípios exige, por outro lado, que qualquer informação gerada no processo de trabalho e na relação da organização com o mundo exterior seja registrada, sistematizada e arquivada para eventuais usos no processo de melhoria da qualidade e na eficiência da gestão. Deve-se aumentar os canais de comunicação, tendo em vista utilizar a estatística como linguagem dentro da empresa.

Como decorrência dessa necessidade, é de fundamental importância a instituição de métodos modernos de treinamento de todos os funcionários que utilizem a estatística como meio para o registro e a sistematização das informações. A comunicação deve, dessa forma, ser encorajada em todos os sentidos da hierarquia da empresa, forçando a supervisão a auxiliar qualquer funcionário a fazer melhor o seu serviço.

Ao mesmo tempo, é necessária uma nova cultura empresarial, onde os gerentes em cada nível não precisem constantemente da autorização superior para o tratamento decisório acerca de suas rotinas. A necessidade de aumentar a velocidade das respostas leva à descentralização e à autonomia.

A substituição de uma filosofia de punição por outra, baseada no estímulo e no enriquecimento profissional, é condição *sine qua non* para a transformação criativa e flexível do processo de trabalho. Um trabalho que não permita mais "rotinas", mas sim processos adaptados às velhas e adaptáveis às novas circunstâncias determinadas pelo mercado e pela interação de todos os níveis no interior da empresa.

Assim, quando um processo de melhoria de qualidade é instalado, as pessoas devem ser estimuladas a não assumir posições defensivas nem ver a necessidade de melhoria como uma crítica. A visão de que todos passam a se envolver e a se beneficiar da inovação e da melhoria que ela provoca deve prevalecer como estratégia de comunicação interna e hipótese predominante na organização.

O estímulo do processo de qualidade total se baseia, ainda, na aplicação das sugestões que emergem de cada setor da produção e dos círculos de controle de qualidade (CCQ). Em geral, a não-aplicação das sugestões que emanam daqueles que estão envolvidos diretamente com o processo de trabalho pode gerar grandes perdas potenciais no aumento da qualidade, além de desestimular a inovação, por parte dos funcionários.⁸

A necessidade de rapidez na resposta é outra característica da administração flexível, na medida em que é requisito direto da busca pela competitividade. Tempos de espera ou grande porosidade são prejudiciais não apenas no processo de produção, mas também no de tomada de decisões. Lemas como “a pressa é inimiga da perfeição” têm alcance limitado no processo de administração flexível, na medida em que a exigência da competitividade e a preocupação com a qualidade não são incompatíveis com a rapidez de resposta. Técnicas de organização da produção, como o *just in time*, são exemplos de gestão baseados na necessidade de rapidez de resposta.

4. Flexibilidade e gestão estatal

Nas origens da administração do Estado (era absolutista), os funcionários públicos nada mais eram do que funcionários do Rei, ou seja, apaniguados do poder que recebiam um salário e administravam o Estado segundo seus próprios lemas e determinações. A vontade do povo não tinha influência na organização do Estado.

O advento das democracias participativas e a eleição dos líderes do executivo e do parlamento trouxeram várias mudanças no escopo e na representatividade da administração pública. No entanto, o corpo de funcionários governamentais continuava, com raras exceções, a separar o planejamento e a ação da determinação da vontade social. A fase taylorista sancionou tal comportamento, e o fordismo, a despeito de proporcionar espaço para mudanças, não transformou substancialmente tal prática, que tornou-se arraigada no âmbito das administrações públicas dos países centrais.⁹

Uma primeira mudança de comportamento, produzida pela introdução da administração flexível, ocasionou uma transformação na visão de mundo da administração pública: a sociedade não é composta de súditos ou concorrentes, mas sim de clientes e cidadãos.

Conceituar a sociedade como cliente significa, antes de tudo, determinar as necessidades e preferências dessa mesma sociedade. Isso nem sempre é percebido adequadamente pelo Poder Executivo, pelos partidos políticos ou pelo Congresso. É necessário que as instalações públicas se envolvam diretamente com a população-alvo de suas respectivas missões institucionais, buscando mapear seus interesses e criando mecanismos que permitam a avaliação e o controle social de forma atuante.

⁸ O tradicional sistema de “caixas de sugestão”, na maioria das empresas, não era usado por mais de 5% dos funcionários, ao longo de um ano.

⁹ Ver, sobre esse ponto, Croizier, M., *Estado moderno, Estado modesto*. Brasília, Enap, 1989.

Uma vez conceituada a clientela das instituições e a missão institucional de cada organização pública, torna-se decisivo responder a outra consideração: quanto a sociedade está disposta a pagar para que as instituições públicas atendam aos interesses e às necessidades dos segmentos de cidadãos que constituem sua clientela? Esta questão envolve aspectos macro e microestruturais. Os aspectos macroestruturais dependem, basicamente, da relação entre o sistema tributário e a elaboração do orçamento público.

Os aspectos microestruturais podem envolver desde a participação das instituições públicas no orçamento até a cobrança de taxas de serviço para aqueles que podem pagar e, eventualmente, demandar serviços diferenciados. Muitas vezes, a solução criativa para os problemas das instituições públicas envolve a busca de fontes não-orçamentárias e a liberdade de ação frente à camisa de força que representam as normas institucionais.

A prática tradicional da administração pública, calcada numa mistura tosca do taylorismo e do fordismo, num contexto de flexibilização da economia e da sociedade mundial, tem acarretado grandes perdas. De um lado, um número crescente de funcionários, em geral aqueles detentores de melhor formação e competência, tem abandonado as instituições públicas em função do desestímulo trazido pela inibição da iniciativa e da criatividade nas instituições governamentais, sem contar a ausência, em muitos casos, de níveis salariais adequados.

De outro lado, o sindicalismo e o corporativismo, que têm perdido espaço com as estratégias de flexibilização do setor privado, têm ganho corpo nas instituições estatais, nas quais a estabilidade no emprego e o "isonomismo" tornam difícil a adoção de políticas de recursos humanos voltadas para a administração e o pagamento segundo a produtividade e os resultados.

Isso não significa que a lógica da gerência privada deverá sobredeterminar a lógica da gerência estatal. A administração pública deve preservar suas especificidades, ou seja, os princípios de universalização e equidade no atendimento e no tratamento dos problemas da população devem tornar-se o fio condutor da ação estatal e do comportamento de sua burocracia.

A resistência a mudanças, o desestímulo, a estabilidade, o "isonomismo" salarial e a falta de preocupação com os resultados são algumas das características que permeiam a maior parte das instituições públicas. A filosofia da qualidade total e da "responsabilização", que surge como resposta à necessidade de uma administração flexível, é incompatível com essas características. É necessário, nesse caso, não apenas uma reforma do Estado, mas uma ação que garanta autonomia para modificar a natureza das instituições públicas e sua relação com a comunidade.

Reformas do aparelho do Estado têm sido tentadas em várias partes do mundo, nesse contexto de "flexibilização", muitas delas sem sucesso. De qualquer forma, questões como "descentralização", focalização no cliente ou usuário dos serviços, autonomia gerencial e controle e avaliação do processo de gestão, a partir dos resultados, têm sido colocadas como eixos orientadores das reformas desejadas. É no rastro dessa discussão que questões como contrato de gestão ganham forma e sentido.