

VI PRÊMIO DEST MONOGRAFIAS – EMPRESAS ESTATAIS

PARA ALÉM DO DESEJO DE PODER: A IMPORTÂNCIA DOS MECANISMOS DE
FORMAÇÃO DO GESTOR PARA O PROCESSO DE MODERNIZAÇÃO DA
GESTÃO NO SETOR PRODUTIVO ESTATAL

Rio de Janeiro

Junho de 2010

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
Capítulo I: ASPECTOS CONTEMPORÂNEOS DA GESTÃO - Reflexões sobre o Contexto	
1.1 Os Paradoxos da Pós-Modernidade	10
1.2 A Impermanência dos Paradigmas Gerenciais	12
1.3 Os Imperativos da Sociedade do Conhecimento	16
CAPÍTULO II	
PERSPECTIVAS DE GESTÃO NAS ESTATAIS BRASILEIRAS: BREVE HISTÓRICO	
2.1 O Universo das Empresas Estatais	20
2.2 O Legado das Reformas Gerenciais de 1ª e 2ª Geração	22
2.3 O Desafio da Modernização no Setor Produtivo Estatal	28
CAPITULO III	
GESTÃO E AÇÃO GERENCIAL NA EMPRESA ESTATAL: Os Contornos da Pesquisa	
3.1 As Dimensões da Análise	32
3.1.1 Nível Institucional – As Variáveis Governantes	34
3.1.2 Nível Organizacional – A Qualidade da Ação	36
3.1.3 Nível Comportamental – Os Motivos para a Ação	39
CAPITULO IV	
A PESQUISA: METODOLOGIA, UNIDADES DE ANÁLISE, DIMENSÕES PESQUISADAS E ANÁLISE DOS RESULTADOS	
4.1 Metodologia	43
4.2 As Unidades de Análise	44
4.3 Questões de Pesquisa	47

4.4	Análise dos Resultados	49
	CONCLUSÃO	62
	CONTRIBUIÇÕES PARA TRABALHOS FUTUROS	68
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	70
	ANEXO 1	75
	ANEXO 2	77

INTRODUÇÃO

O desenvolvimento deste trabalho parte do pressuposto de que as principais barreiras que entravam o processo de modernização das empresas estatais são questões diretamente relacionadas ao exercício da função gerencial. Para além das questões históricas, de ingerência política que resultou num nível considerável de politização dos cargos executivos por meio das formas de livre provimento, a falta de investimento na formação de gestores; a ausência de novos ingressos através de concursos públicos no período de 1995 a 2001; e a carência de incentivos e de políticas de acesso aos cargos gerenciais baseadas num sistema de mérito são pontos críticos com os quais nos deparamos ao pensar sobre o processo de inovação da gestão nas estatais.

Quanto a isso, consideramos que inovar no setor público é estar atento às necessidades cada vez mais dinâmicas dos cidadãos, buscando satisfazê-las de forma contínua e sustentável.

Há muito se fala sobre a relevância da ação do gestor no processo estratégico das organizações. Sobre este aspecto, num olhar mais contemporâneo, destacam-se as teorias de DRUCKER, MINTZBERG, SENGE, entre vários outros, que nos legaram contribuições valiosas, apontando como irrefutável a premissa em questão.

Corroborando com isso, a metodologia de avaliação de ativos intangíveis, desenvolvida pelo CRIE/COPPE¹ em parceria com o BNDES, aponta que os gestores configuram-se como um ativo intangível estratégico a ser avaliado, dado que de suas ações derivam a avaliação de todos os demais capitais (ambiental, estrutural, relacionamento e financeiro). No escopo desta metodologia, os ativos

¹ Cf. DEUTSCHER, José Arnaldo. Capitais Intangíveis - Métricas e Relatório [Rio de Janeiro] 2008 V, 108p. (COPPE / UFRJ, D.Sc., Engenharia de Produção, 2008) Tese – Universidade Federal do Rio de Janeiro, COPPE

intangíveis (relativos às competências dos indivíduos e à capacidade de inovação das empresas) são apontados como a base para a criação de valor nas empresas do século XXI.

Se no conjunto das práticas de gestão da sociedade pós-moderna a ação do gestor ganha destaque, transportar esta análise para o contexto das empresas estatais, proposta deste trabalho, reveste-se de redobrado valor, uma vez que, nos dias atuais, o universo estatal, cujos investimentos previstos na Lei Orçamentária Anual de 2009 são da ordem de R\$ 79 bilhões, é considerado como um segmento decisivo no enfrentamento da crise financeira internacional².

Partindo desses elementos do contexto, os fatores que motivaram a investigação deste trabalho se apóiam em torno de três eixos: o primeiro, relativo ao desejo de promover um diálogo entre as práxis da Gestão Pública com os construtos da Engenharia de Produção; o segundo, relativo ao interesse de investigar e buscar elementos que levem à área de desenvolvimento de pessoas (RH) subsídios para um olhar diferenciado sobre o processo de desenvolvimento gerencial; e o terceiro, relacionado à intenção da pesquisadora de contribuir para ampliar o lastro da pesquisa acadêmica sobre Gestão Pública a partir de observações do contexto e da experiência acumulada durante vinte e cinco anos numa empresa estatal, atuando tanto tecnicamente quanto em posições gerenciais nos diversos segmentos da área de pessoas.

Além dos aspectos apresentados, destaca-se que no campo da Gestão Pública o universo das empresas estatais, por sua conformação diferenciada dos demais segmentos do governo e da iniciativa privada, carece de olhares mais específicos sobre seus problemas de gestão. Dado o papel decisivo que o segmento

² Cf.: Perfil das Empresas Estatais, 2008 / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília: MP/SE/DEST, 2009.

estatal exerceu no processo de industrialização do Brasil após a 2ª Guerra Mundial³; dadas as consequências resultantes dos diversos movimentos de expansão e de retração aplicados a esse segmento e considerando a influência que hoje ele exerce no processo de desenvolvimento do País, os estudos voltados para este contexto, marcado por múltiplas variáveis intervenientes, constitui-se em contribuição irrefutável para os interesses da sociedade.

A Hipótese

As demandas da sociedade contemporânea trouxeram para a agenda de governo o tema da profissionalização da gestão pública. Profissionalização, eficiência, efetividade e transparência são considerados os eixos estratégicos para o processo de renovação das práticas do serviço civil brasileiro (ABRÚCIO, 2007).

No que se refere à profissionalização na gestão pública, um dos pontos mais debatidos diz respeito ao acesso às funções gerenciais que não se regulam pelos critérios de competência tradicionalmente associados à gestão. Por se tratarem de “funções de confiança”, o processo de livre nomeação é a prática dominante para acesso a essas posições.

A crítica mais frequente, formulada por ABRÚCIO (2007) e, mais recentemente, por LAMEIRÃO (2009) e SANTOS (2009), aponta que o sistema de *spoil system* (distribuição política de cargos), embora reconhecidamente necessário como um arranjo de governabilidade do estado, causa profundas distorções no processo de profissionalização da gestão pública, uma vez que o impacto da politização dos cargos interfere diretamente na cultura, ressaltando valores clientelistas e personalistas.

³ Quando foram criadas a Companhia Siderúrgica Nacional – CSN (1941), a Companhia Vale do Rio Doce – CVRD (1942) e a Companhia Hidro Elétrica do São Francisco – CHESF (1945). Cf.: Perfil das Empresas Estatais, 2008 / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília: MP/SE/DEST, 2009.

Conforme comenta SANTOS (2009), do maior ou menor grau de interferência da política de clientela na gestão decorre, em grande medida, a eficiência e a efetividade das organizações públicas, sendo a profissionalização da gestão o pressuposto que deve ser observado para que possam ingressar num patamar diferenciado.

Ainda que a dinâmica de politização dos cargos seja mais observável nas organizações da administração direta, por meio do provimento dos cargos de direção e assessoramento (DAS), e ainda que a regulamentação da matéria tenha passado por várias alterações ao longo dos últimos quarenta anos⁴, nas empresas estatais a nomeação para os postos de direção é prerrogativa do Presidente da República e a falta de normatização para o acesso às demais posições gerenciais reflete essa dinâmica.

Disto decorre que a falta de regramento ou de critérios explícitos para a ascensão à posição de gestor e que a carência de investimentos no desenvolvimento gerencial (DG), aliada ao instituto da 'função de confiança', geram distorções no processo de formação dos gestores e afastam a organização do caminho da profissionalização da gestão. Além disto, tais distorções, uma vez colocadas em prática, cristalizam os valores e as crenças que lhe dão forma, que passam a configurar-se como elementos da cultura organizacional.

A partir desses elementos, algumas hipóteses norteiam a elaboração desta dissertação:

4 Os DAS foram criados em 1967 através do Decreto Lei 200. A partir daí o texto constitucional sofreu diversas alterações (1969/ Decreto-lei 900; 1972/Decreto-lei 71.235; 1976/Decreto-lei 77.336; 1979/ Decreto-lei 83.844; 1993/ Decreto-lei 833; 1995/ Decreto-lei 1.362; 1999/Decreto 2.947; 2000/Decreto 3.362; 2002/Decreto 4.243; 2003/Decreto 4.567; 2005/Decreto 5.497). Fonte: LAMEIRÃO (2009).

- ◆ Hipótese 1 – A falta de políticas estruturadas para acesso à função gerencial gera percepções distorcidas na cultura da organização e improvisado na gestão;
- ◆ Hipótese 2 – A motivação do gestor para o exercício da função gerencial na empresa pública é orientada por fatores motivadores extrínsecos (relacionados às recompensas);
- ◆ Hipótese 3 – O desejo de poder é a variável principal que mobiliza o indivíduo na direção da função gerencial;
- ◆ Hipótese 4 – A formação dos gestores é fator crítico de sucesso para o processo de modernização das estatais;

Com esse cenário, partimos da premissa de que a ocupação das funções gerenciais na empresa pública regula-se pela interferência de múltiplas variáveis do contexto, sendo influenciada pela cultura do poder, baseada no princípio personalista e descasada dos critérios da competência para a gestão.

Em decorrência disso, a pesquisa determinou-se numa investigação diagnóstica nos níveis institucional, organizacional e comportamental⁵, buscando averiguar elementos relacionados aos aspectos político, econômico e intelectual⁶ que se implicam na ação dos gestores. O lócus definido para a pesquisa é o Setor Produtivo Estatal, do qual foram selecionadas quatro empresas como fonte para a investigação: Dataprev, Serpro, Petrobras e Eletrobras.

Como pano de fundo a permear toda a concepção do trabalho, postulamos que a melhoria da gestão pública para o desenvolvimento sustentável e socialmente incluyente do País⁷ exige um processo de formação gerencial fundado em

⁵ Perspectivas para a análise da gestão e da ação gerencial. (REED, 1989).

⁶ Sobre isso verificar BORDIEU, P. Razões Práticas: sobre a teoria da ação. Campinas: Papyrus, 2008.

⁷ Premissa do MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, órgão responsável pelo controle das empresas estatais.

referenciais que valorizem a reflexão e que sejam vinculados às especificidades do contexto estatal.

O OBJETIVO

O objetivo deste trabalho é investigar o processo de formação de gestores nas empresas estatais. Sob o postulado da 'formação' inclui-se desde as formas de acesso às posições gerenciais e os elementos que impulsionam o indivíduo para o exercício da função até o processo de desenvolvimento de competências para a gestão.

No âmbito da gestão pública, sabe-se que, historicamente, os elementos da cultura organizacional são fortemente marcados pelos aspectos disfuncionais da burocracia que contribuem para intensificar o clientelismo, o patrimonialismo e a personificação. Ao se falar em cultura, sabe-se, também, que sua força é capaz de influenciar a forma como uma organização lida com sua tarefa principal.

Conforme nos alerta SCHEIN (2009), a essência de uma cultura está no padrão das suposições básicas prevalecentes e, uma vez que alguém as entenda, é possível entender facilmente os níveis mais superficiais e lidar apropriadamente com eles.

Baseando-se nisso, a questão central deste estudo, apoiada em duas vertentes, objetiva investigar: a) os aspectos de caráter subjetivo, que orientam o exercício da função gerencial (motivação do indivíduo, forma de acesso ao cargo, valores implicados, sentido de propósito do papel de gestor); b) os aspectos estruturais, de caráter pragmático, que fincam as bases para a ação gerencial (políticas de acesso aos cargos, investimentos na formação de gestores etc).

Mais especificamente, partindo dessas duas proposições investigativas, este estudo pretende identificar:

- Os fatores que orientam a intenção e a motivação dos gestores nas empresas estatais para o exercício da função gerencial;
- As formas de acesso à função gerencial e as características predominantes das políticas de acesso;
- As bases do processo de formação/desenvolvimento dos gestores.

JUSTIFICATIVA

O debate sobre o processo de reforma da administração pública no Brasil é antigo, pois data do século XIX a criação das primeiras empresas estatais (Banco do Brasil – 1808 e Caixa Econômica Federal – 1861). Embora o processo de reforma da administração pública no Brasil não seja exatamente uma novidade, e ainda que seja marcado por movimentos que oscilam ao sabor da agenda política nacional, nos últimos vinte anos o tema vem ganhando destaque na agenda de governo, certamente impulsionado pelo processo de transformação social da era da informação. Afinal, a demanda por maior qualidade na prestação do serviço público passa a requerer das organizações diferentes padrões de desempenho na sua operação e gestão.

Segundo OOSTEROM (2009), pelo menos seis fatores ditam, nos dias de hoje, a urgência para a focalização na melhoria dos serviços públicos. São eles: 1. Consciência do usuário (possuem melhor acesso às informações); 2. Restrições orçamentárias; 3. Maior transparência (intensificação do papel da mídia); 4. Competição por investimentos (redução de custos); 5. Agenda da reforma no setor público (ditadas pelas Metas de Desenvolvimento do Milênio/ONU); e 6. Mudanças nas características demográficas (redução das populações economicamente ativas).

Dada a pressão que esses direcionadores de mudança exercem no conjunto da sociedade, o papel do estado como formulador de políticas públicas, regulador e

provedor de serviços ganha destaque e é colocado em cheque. Com isso, as exigências em torno da modernização das condições de gestão são impulsionadas e, para as instituições governamentais, o desafio que está posto é o de se reinventar, de se refazer em termos de práticas, recolocando-se como catalisador da modernização do país e do desenvolvimento nacional (PAULO BERNARDO⁸, 2009).

Quanto ao aspecto da modernização, entretanto, cabe ressaltar que seus imperativos extrapolam os limites das estruturas ou dos recursos tecnológicos, incluindo também em seu arcabouço as práticas de gestão, pois, conforme adverte BARZELAY (2004), *práticas são padrões de ação, cujo desempenho depende dos hábitos, das habilidades e das convicções das pessoas diretamente envolvidas*.

É, portanto, neste contexto que se inscreve o desenvolvimento do tema proposto neste trabalho. A justificativa para o seu desenvolvimento se ampara:

- i. nas demandas de modernização das instituições governamentais;
- ii. na influência que o setor produtivo estatal exerce no cenário nacional – montante de investimentos capazes de impulsionar o desenvolvimento do País (51,8 bilhões⁹ investidos em 2008);
- iii. no fato de que não há gestão sem gestores;
- iv. e na premissa de que a profissionalização do sistema de liderança e, conseqüentemente, o processo de formação dos gestores deve ser a base das transformações para a modernização da gestão pública.

8 Cf.: "Os Desafios para a Administração Pública Federal no Brasil". In: MIRON, J.L.P. (Cord), *Gestão Pública – Melhores Práticas*, cap. 2, São Paulo, Quartier Latin, 2009.

9 Cf.: Perfil das Empresas Estatais, 2008 / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília: MP/SE/DEST, 2009.

ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

A lógica de construção desta dissertação parte de uma análise dos contextos que circunscvem a ação do gestor no universo estatal. Apesar do enfoque diretamente voltado para a gestão pública, considerou-se relevante expandir o ângulo de visão, integrando ao contexto aspectos da sociedade contemporânea implicados nos processos de gestão, quer públicos ou privados.

Desta forma, no Capítulo I buscamos reunir elementos do contexto que dão configuração ao mundo contemporâneo do trabalho, como os valores praticados pela chamada sociedade pós-moderna (que se transformaram em paradigmas que orientam as práticas de gestão) e demandas que estão ditando os padrões de comportamento na sociedade do conhecimento.

No Capítulo II apresentamos uma breve retrospectiva sobre a composição do universo estatal, principais marcos das reformas na administração pública brasileira e seus reflexos no processo de gestão nos dias atuais, além de uma explanação sobre a estrutura do Setor Produtivo Estatal (SPE).

O Capítulo III é dedicado à exposição das dimensões de pesquisa, situação problema associada a cada dimensão e modelo de análise adotado. No Capítulo IV são apresentados a metodologia utilizada na pesquisa, a especificação das unidades de análise e o detalhamento dos resultados encontrados.

Na Conclusão reunimos considerações gerais acerca dos resultados da pesquisa, à luz dos referenciais teóricos utilizados, e recomendações para a continuidade dos estudos.

CAPÍTULO I

ASPECTOS CONTEMPORÂNEOS DA GESTÃO: REFLEXÕES SOBRE O CONTEXTO

1.1 Os Paradoxos na Sociedade Pós-Moderna

A velocidade das transformações sociais que marcam com intensidade a história da humanidade desde meados do século XX impõe ao pesquisador contemporâneo um olhar mais abrangente sobre os fenômenos que estão orientando a construção de sentidos neste início de século XXI.

Para alguns pensadores vivemos um momento de passagem, definido por uma revolução tecnocientífica que se diferencia de todas as revoluções históricas que nos precederam, tanto em termos de intensidade e velocidade quanto na natureza das mutações que estão se configurando em todas as áreas da atividade humana: política, valores, costumes, arte, saúde, trabalho, etc.

De forma abrangente, este momento traz consigo registros inusitados que se percebem, ao mesmo tempo, novos e defasados e que se acomodam sob o conceito de contemporaneidade. A relação anacrônica com o tempo é uma das marcas da contemporaneidade. Ser contemporâneo é viver num momento de confluência de dois mundos: um que não acabou inteiramente e outro que ainda não começou plenamente (NOVAES, 2009).

Sob essa perspectiva, a análise sobre o mundo contemporâneo do trabalho, empreendida por BENDASSOLLI (2007), aponta que em nenhum outro momento da história recente da humanidade os apelos à mudança e ao abandono das certezas foram tão abundantemente percebidos como nas mudanças radicais ocorridas nos processos de trabalho, nos hábitos de consumo, nas configurações de poder, nas práticas do Estado e nas formas de organização social que marcam o início do século XXI. Os fundamentos que até então sustentaram as crenças, os vínculos, as

relações e o sistema de valores nas sociedades industrializadas têm sido substituídos pelos registros do pensamento pós-moderno, que ressalta aspectos como flexibilidade, imediatidade, desterritorialização, fluidez, indeterminação, risco etc.

Na concepção de HARVEY (1989), sob o signo da pós-modernidade surge o confronto entre setores de produção inteiramente novos com a rigidez do processo produtivo fordista. Novas maneiras de fornecer serviços, cunhadas pela intensificação das taxas de inovação comercial, tecnológica e organizacional, desafiam as fronteiras da dimensão espaço-temporal, imprimindo velocidade acelerada aos processos de tomada de decisão e difundindo essas decisões, através de recursos tecnológicos avançados, para horizontes cada vez mais amplos e variados.

Sob a égide do pensamento pós-moderno, os aspectos relacionados aos estudos da gestão ganham um contorno ambíguo, paradoxal e contraditório. Se no aspecto teórico a prática social da gestão tem sido evocada como a concepção viável para uma disciplina mergulhada em múltiplas interações e complexidade (REED, 1989; MORIN 2008; MORGAN, 1996), no registro prático o louvor à performance, o culto ao desejo (quer seja de poder, sucesso ou gratificação), a desagregação do coletivo e a individualização das relações de trabalho inundam de ambiguidade as práticas de gestão na sociedade contemporânea.

Nesta perspectiva, o paradoxo é o fenômeno que marca, inexoravelmente, o ato da gestão na sociedade contemporânea. Em essência, o termo “gerenciamento” evoca a idéia de arranjar, instalar, dirigir, conduzir, enfim, providenciar a organização de um modo de produção coletiva que, entretanto, é regulado basicamente pelo repertório de crenças, valores e visão de mundo daquele que gerencia (GAULEJAC, 2007). A conciliação dos diferentes elementos necessários para a empresa viver

envolve, pois, a convivência entre esses dois aspectos: o individual e o coletivo; o público e o privado.

As marcas do contexto social em que estamos inseridos, entretanto, nos fazem lembrar que a conciliação desses aspectos não é tarefa trivial porque embora as possibilidades de conquistas sugeridas pelo avanço tecnológico gerem a ilusão de transcender os limites da dimensão física do homem moderno, elas não dão conta de abarcar todas as dimensões da existência humana.

Sendo assim, observa-se que o campo de atuação do gestor contemporâneo é marcado por um nível de complexidade e por paradoxos que sugerem que as mudanças às quais estamos sendo convocados a participar são, ao mesmo tempo, profundamente pessoais e inerentemente sistêmicas (SENGE *et all*, 2007) e ao assumirmos tais marcas do contexto como válidas, impõem-se reconhecermos a necessidade de buscar uma inter-relação entre sociedade, indivíduo e cultura, tendo sempre em vista que o espaço público caracteriza-se por aquilo que é comum a todos nós, mas que difere do lugar que nos cabe dentro dele (ARENDDT, 1958/2008).

1.2 A Impermanência dos Paradigmas Gerenciais

Na clássica abordagem da Teoria Organizacional a dimensão gerencial é colocada como um dos aspectos estruturais que concorre com a forma como se pensa e se executa o trabalho no ambiente das organizações. É na dimensão gerencial, a partir do exercício de atividades de planejamento, organização, direção e controle, que o modo pelo qual o trabalho é gerido se estrutura (ZANELLI *et all*, 2004).

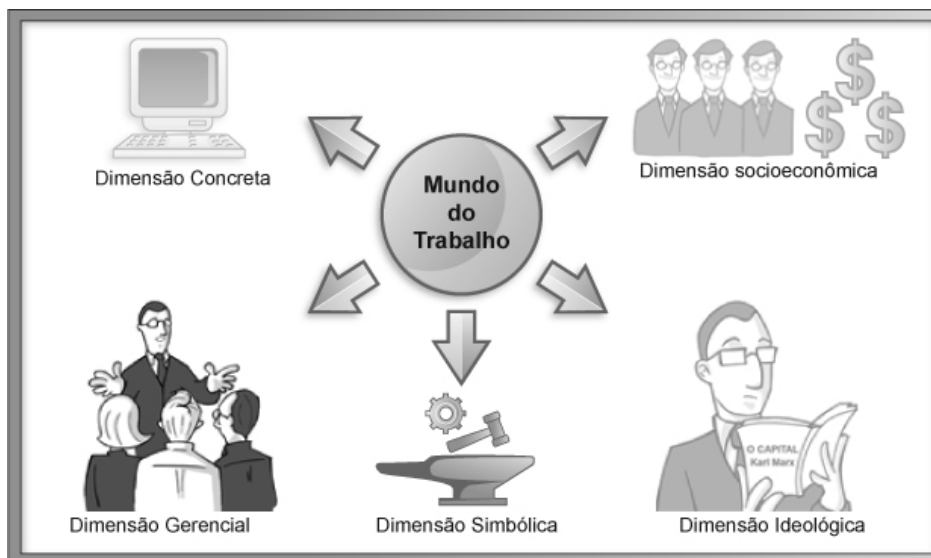


Figura 1 - Dimensões do mundo do trabalho conforme Zanelli *et al* (2004)
 Fonte: Zanelli *et al*, adaptado pela autora.

Ainda que o ambiente dinâmico do contexto social exija das organizações uma capacidade constante de re-configuração da sua base de recursos para garantir e sustentar sua posição no mercado, qualquer que seja o modelo de gestão adotado, se hierárquico ou se em rede, a dimensão gerencial se configura como elemento essencial do processo de formação e de execução de toda e qualquer estratégia empresarial.

Desde SELZNICK (1972) encontramos registros sobre a importância de novas conquistas no campo da “ciência gerencial” e a busca incessante de modelos que auxiliem na melhora da eficiência administrativa:

“Entre os estudantes de ciências políticas, sociologia, economia e administração há uma constante procura por novos enfoques de organização, a busca de novos modelos que permitam um melhor emprego dos recursos humanos e um entendimento mais adequado dos processos que culminam na tomada de decisões” (SELZNICK, 1972, p.2).

Contudo, se no paradigma fordista a visão ordenada do mundo organizacional levava a pensar a realidade administrativa como racional, controlável e passível de

ser uniformizada (MOTTA, 1999), a lógica do processo produtivo pós-industrial demanda rapidez na resolução dos problemas, habilidade para lidar com imprevistos e capacidade expandida para multiprocessamento de informações.

Neste contexto, a constatação cada vez mais frequente nos dias atuais é a de que a organização é, significativamente, uma realidade caótica. Distintamente do ambiente controlado que o modelo mecanicista instaurou, o processo de gestão das empresas contemporâneas é permeado por contingências extremamente variadas que fazem do exercício da gestão uma prática fragmentada, intermitente, ambígua e condicionada a múltiplos fatores intervenientes (pessoais, políticos, institucionais), exigindo muito pouco da lógica racional nas tomadas de decisão (MOTTA, 1999). Embora a realidade caótica das organizações induza o gestor a querer buscar cada vez mais o controle, é no dia-a-dia que esse princípio organizador se revela cada vez mais ineficaz.

Sobre isso MINTZBERG *et all* afirmam que:

“O trabalho gerencial torna-se um equilíbrio delicado, um complicado ato de mediação. Os gerentes que deixam a influência externa entrar livremente (agindo como peneiras) podem deixar seu pessoal maluco [...] Os que agem como esponja, absorvendo todas as influências, podem ficar malucos! E aqueles que bloqueiam todas as influências, podem tirar suas unidades da realidade” (2006).

De fato, a cada dia, e ancoradas por novos parâmetros, surgem variáveis (sociais, políticas, econômicas, tecnológicas, etc) que interferem diretamente no trabalho gerencial, num contexto afetado por uma constante pressão para a inovação e marcado pelas peculiaridades da chamada sociedade do conhecimento.

A conciliação de todos esses aspectos exige que a compreensão a respeito da função gerencial seja construída por meio da exploração de múltiplas perspectivas.

Contudo, este ponto também empresta mais complexidade ao processo, pois a cada dia novas referências e novos modelos nos remetem a um repertório variado e sobre-humano de competências gerenciais, tão vasto quanto difícil de orquestrar, pois aos gestores desta nova sociedade apregoa-se que sejam: educadores, diplomatas, cientistas, artistas, artesãos, terapeutas, estrategistas, mediadores, acrobatas etc. (MINTZBERG *et all*, 2006)

Diante de tal cenário, não se pode olvidar que a força e a influência dos paradigmas gerenciais possui relevância prática na medida em que orientam a maneira com que os gerentes conduzem as empresas e realizam negócios. Entretanto, o que se observa é que, conforme alerta COLADO *et all* (2000, p.124), os paradigmas surgem, alcançam influência e ressonância social, mas, quase imediatamente depois, revelam suas limitações. Tão pronto como aparece um novo paradigma para enfrentar o próximo dilema gerencial, o paradigma anterior é relegado e esquecido.

Paradigma / Característica
“The One best way” A busca da melhor maneira de realizar tarefas. Controle e disciplina no trabalho
Relações Humanas Complementa o paradigma anterior. Introduziu um conjunto de ações que visavam facilitar a tarefa de controle da alma dos “felizes trabalhadores”
Qualidade Total Competição, ampliação dos mercados, melhoria dos produtos elaborados
Cultura Corporativa/Busca da Excelência Reforço na conduta dos indivíduos, as pessoas são responsáveis por seus atos. Sua contribuição está relacionada ao êxito da empresa
Especialização Flexível Inovação tecnológica, flexibilidade, trabalhadores altamente qualificados
Aprendizagem Organizacional Introduziu uma nova filosofia gerencial adaptada à economia do conhecimento

Figura 2 – Síntese dos Paradigmas Gerenciais
 Fonte: COLADO *et all* (2000), adaptado pela autora.

A reflexão sobre a influência dos paradigmas na ação gerencial nos remete por fim à questão sobre o surgimento dos paradigmas. Como e porque surgem os novos paradigmas? De acordo com SELZNICK (1972), o interesse em novas abordagens tem uma origem bastante prática: a preocupação com a eficiência administrativa - como tornar as organizações mais eficientes? Como melhorar a comunicação? Como aprimorar o processo de tomada de decisão? Como operar com mais segurança e menor custo? Contudo, SELZNICK também afirma que, nos níveis mais estratégicos da gestão, essa preocupação perde relevância em função da complexidade e das variáveis que se implicam no processo de tomada de decisão nesse nível gerencial.

Nas instituições públicas esse aspecto ganha um contorno ressaltado dado o relacionamento entre política e administração. E por aplicarem uma lógica que não reflete de maneira adequada a natureza dos problemas vivenciados pelo gestor, na maioria das vezes as teorias gerenciais soam ingênuas, dissonantes e inaplicáveis no dia-a-dia das organizações públicas.

Diante disso, transportando para o contexto da empresa pública a questão apontada por COLADO *et all* (*op. cit*), resta ainda sem resposta o desafio: como promover a destruição criativa das fórmulas, receitas e práticas existentes e como reinventar a empresa pública?

1.3 Os Imperativos da Gestão na Sociedade do Conhecimento

Os discursos sobre o abandono das velhas fórmulas de gestão marcaram o momento de transição do século XX para o século XXI. Numa análise sobre o que chamou de 'a nova sociedade de organizações' DRUCKER (1996) já apontava o caráter desestabilizador da organização 'moderna' e ponderava que era preciso que as empresas estivessem organizadas para o abandono sistemático de tudo aquilo

que é estabelecido, costumeiro, conhecido e confortável, quer sejam os produtos, os serviços, os processos, as relações humanas e sociais ou a própria organização. Vivíamos o final do século XX.

Com a chegada do novo milênio e a entrada na chamada era da informação, a criação e o uso do conhecimento passam a configurar-se como aspectos centrais das decisões e do crescimento econômico numa sociedade não mais pautada pelos fatores de produção baseados em terra, capital e trabalho. A partir deste momento, de acordo com CAVALCANTI *et al* (2001), o imperativo para as organizações é claro: é preciso cada vez mais inovar, criar e gerar conhecimento para garantir um lugar na economia mundial. Produzir conhecimento deve ser a preocupação central dos gestores do século XXI.

Entretanto, encerrando a primeira década deste milênio, MARLIER e PARKER (2009) observam que vivemos um momento bastante significativo do processo de re-significação da função do gestor no cenário organizacional/social. Se até aqui os paradigmas que ditaram as condutas de ação nas organizações modernas estiveram baseados no controle, na senioridade, na experiência e na valorização do conhecimento científico (que tornou-se a fonte do poder), o paradigma emergente nas organizações do século XXI está baseado na famosa premissa de Einstein: *“Não podemos resolver os problemas usando as mesmas formas de pensamento que usamos quando os criamos¹⁰”*. (op. cit., p.6).

Numa retrospectiva histórica, o estudo de MARLIER e PARKER (2009) destaca os padrões de estilo gerencial que marcaram os diferentes estágios da história recente do mundo do trabalho :

¹⁰ *“We can´t solve problems by using the same kind of thinking we used when we created them”*

Estilo	Período	Características
Anos Dourados <i>(Thirty Glorious)</i>	1945 - 1975	<ul style="list-style-type: none"> • Paternalismo, hierarquia rígida • Baseado em experiências • Senioridade, significando superioridade • Mudanças não são bem-vindas • <i>“Faça apenas o trabalho para o qual você é pago para fazer”</i>
MBA Years	1980 - 2000	<ul style="list-style-type: none"> • Liderança baseada em conhecimento • Conhecimento era a fonte do poder • Tarefas de liderança são para pessoas brilhantes • Pouca empatia e distanciamento • <i>“Eles são líderes porque sabem mais do que os outros”</i>
Transition Leadership	2000 - ...	<ul style="list-style-type: none"> • Modelar o contexto em vez de liderar o conteúdo • Menos isolamento • Mais trabalho em equipe (<i>team players</i>) • Erros devem ser vivenciados • <i>“Líderes não podem continuar a agir e liderar com as crenças e estilos dos ‘MBA years’.”</i>

Figura 3: Retrospectiva Histórica dos Estilos Gerenciais

Fonte: MARLIER e PARKER

O estudo desses autores também revela que, na atualidade, num contexto onde o conhecimento muda velozmente, tornou-se impossível para um gestor conduzir ações de gestão pautadas pelo paradigma do conhecimento. E defendem: mais do que dominar o conteúdo a principal função do gestor nesta nova sociedade é dar nova configuração ao contexto:

"Moldar o contexto mais que conduzir o conteúdo é o desafio para os líderes que anteriormente construíram sua credibilidade sendo especialistas em conteúdo. Esta é uma mudança fundamental para muitos líderes, independentemente do nível em que operam, nos negócios, na política e nos esportes " (MARLIER E PARKER, 2009: p.7).

Considerando-se, portanto, os aspectos apontados, a demanda que se impõe ao gestor na sociedade do conhecimento é assumir a posição de agente da mudança, adotando novas formas de ação que sejam capazes de criar clareza e de

gerar novos significados e sentido de valor ao ambiente organizacional pois, conforme pondera CAVALCANTI (2009)¹¹:

*“Já de algum tempo abandonamos a idéia de que podemos fazer a ‘gestão do conhecimento’. Preferimos a idéia de que devemos discutir **como fazer a gestão de uma organização na sociedade do conhecimento** (grifo nosso). Isto não é um preciosismo de linguagem. Na verdade, quando dizemos que podemos fazer a gestão do conhecimento estamos dizendo que é possível gerenciar/controlar o conhecimento, o que, manifestamente, não podemos. O que podemos é criar as melhores condições para que ele emergja, que entre em ação. Mas não podemos ‘controlá-lo”.*

Até aqui, os aspectos apresentados, relacionados à gestão, serviram ao propósito de destacar algumas configurações básicas que contornam a prática gerencial na sociedade contemporânea. Ainda que tais configurações não sejam exclusivamente endereçadas ao campo da gestão pública, dado que são pertinentes à prática da gestão quer em empresas públicas ou privadas, considerou-se relevante aborda-las no escopo desta dissertação, uma vez que é impossível dissociar os aspectos e peculiaridades do mundo contemporâneo do trabalho com as particularidades históricas de gestão no universo estatal.

É, pois, a partir da intenção de reunir elementos figurativos dessas particularidades históricas no campo da gestão pública, que se estrutura o segundo capítulo deste trabalho.

11 CAVALCANTI, M. C. B. In Carta de Lançamento da Revista Inteligência Empresarial (nº 32). Disponível em <http://www.nepo.com.br>.

CAPÍTULO II

A GESTÃO NAS ESTATAIS BRASILEIRAS – PERSPECTIVAS E HISTÓRICO

2.1 O Universo das Empresas Estatais

O início da história das empresas estatais no Brasil começa no século XIX com a criação do Banco do Brasil (1808), em pleno regime da monarquia absoluta. Mais tarde, já no império, dá-se a criação da Caixa Econômica Federal (1861). Apesar desse passado longo, foi somente na década de 40, em virtude dos reflexos da Segunda Guerra Mundial, que as estatais começam a se configurar como instrumento de desenvolvimento do país.

De acordo com o relato do DEST¹² - Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais, vinculado ao MPOG (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão), para fazer face à necessidade de rápida industrialização do Brasil, em razão das dificuldades de importação de bens e matérias-primas causada pela Guerra e para fazer frente à rígida burocracia da administração direta e o incipiente setor privado nacional, as empresas estatais surgiram como uma solução em virtude de três características especialíssimas: agilidade administrativa, autonomia financeira e flexibilidade na gestão de pessoal. Surgem nessa época a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN – 1941), a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD – 1942) e a Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (CHESF – 1945).

Mais tarde, num período marcado por uma política fortemente desenvolvimentista, surge no Governo Vargas o BNDES (1952) e a Petrobras (1953) e, no Governo JK, a RFFSA e Furnas (1957) e a CEPAL (1959). Durante o regime militar, ao longo do período marcado na história do país como do “milagre brasileiro”,

¹² Perfil das Empresas Estatais 2009 – ano base 2008. Edição comemorativa aos 30 anos do DEST. Disponível em www.planejamento.gov.br.

a criação das estatais se dá em ritmo acelerado, datando desta época a criação das empresas: Embraer e Correios (69), SERPRO (70), Telebrás, Embrapa e Infraero (72), Codevasf e Dataprev (74), Radiobrás, Imbel, Nuclep e Eletronuclear (75), entre outras.

Reguladas pelo regime jurídico de direito privado e regidas pela Lei nº 6.404, de 15.12.1976¹³, as empresas estatais estão organizadas, em sua maioria, sob a forma de sociedades de capital por ações e de empresas públicas. Hoje o universo das estatais é composto por 114 empresas que, em função da peculiaridade das atividades que desenvolvem, são segregadas pelo DEST em dois setores principais:



Figura 5: Distribuição das Estatais por Setor
Fonte: DEST – Perfil das Empresas Estatais 2009 – Ano base 2008

- a) *Setor Produtivo Estatal (SPE)* – que congrega as empresas regidas pela Lei nº 6.404/76, atuando em setores como os de insumos básicos, como a produção de petróleo e derivados, geração e transmissão de energia elétrica, de serviços, de abastecimento, de pesquisas e desenvolvimento, transportes etc.
- b) *Instituições Financeiras Federais* – onde estão reunidas as instituições que atuam no Sistema Financeiro Nacional, regidas pela Lei nº 4.595/64, sujeitas às normas e controle do Banco Central do Brasil.

¹³ Com exceção das instituições financeiras federais que são regidas pela Lei nº 4.595, de 31.12.1964.

Conforme se observa neste breve histórico sobre o processo de formação das estatais, a finalidade de sua criação, sempre atrelada às características do contexto histórico do país, foi a de servir ao desenvolvimento da sociedade, fortalecendo o papel do Estado. Entretanto, se na origem as estatais se diferenciavam dos demais segmentos da sociedade por seu caráter flexível e ágil, os diversos movimentos de reforma e de contra-reforma do Estado (cf.: Anexo 1) deixaram como legado o engessamento, o insulamento, a rigidez e a exacerbação do controle, características ruins do modelo burocrático weberiano.

2.2 O Legado das Reformas Gerenciais de 1ª e 2ª Geração

No curso de tentar se conformar à dinâmica de transformação social, o Estado Brasileiro foi levado a rever, em vários momentos ao longo do século passado, sua forma de intervenção na sociedade. Nesta toada, o processo de reforma da administração pública no Brasil foi marcado por vários momentos.

Vários são os estudos acerca da história das reformas administrativas brasileiras que apontam uma trajetória cíclica de idas e vindas, de centralização, descentralização e re-centralização, de reformas e contra-reformas (DINIZ, 2001; JUCÁ, 2003; MARINI, 2004; COSTA, 2008). Ao longo deste processo, os marcos históricos mais significativos são localizados a partir do movimento de transição do governo militar para a democracia (Nova República), em meados do século XX (cf. Anexo.1).

Após esse período, de acordo com estudos citados, o movimento conhecido como *New Public Management (NMP)*, surgido no início dos anos 80, adotado inicialmente na Grã-Bretanha e depois em diversos outros países, surge como um marco histórico importante na história das reformas recentes do Estado. Emergindo como uma estratégia de enfrentamento dos governos à crise gerada pelo

esgotamento do modelo burocrático de administração, o *NMP* chega ao Brasil (assim como em toda a América Latina) na segunda metade dos anos 90, com o agravamento da crise financeira mundial¹⁴.

Fundado em uma lógica de mercado que visava melhorar a eficiência da ação estatal, e certamente impulsionado pelas demandas de transformação social da era do conhecimento, o *NMP* surge num contexto marcado por uma profunda alteração no sistema econômico mundial (globalização) e acelerado pelo rápido desenvolvimento tecnológico, impondo, conforme comenta JUCÁ, uma dupla pressão sobre o Estado:

“Por um lado cresceu o desafio estatal em proteger os seus cidadãos, dado que a lógica do mercado, privilegiado pela economia neoliberal, é favorável aos mais fortes e capazes e induz ao aumento da concentração de renda; mas de outro, exigiu do Estado maior eficiência na realização das tarefas públicas, de modo a aliviar as pressões sobre as empresas nacionais e facilitar sua concorrência frente ao mercado internacional”(2003).

É neste contexto que surgem, em 1995, as chamadas reformas de primeira geração, que tentaram promover a adoção de um novo padrão gerencial no âmbito da gestão pública a partir de um abrangente processo de Reforma do Estado, com a criação do MARE (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado) e publicação do Plano Diretor de Reforma do Estado.

Em plena sintonia com o momento histórico, as mudanças propostas pela Reforma Gerencial (ou Administração Pública Gerencial), batizadas de *primeira*

14 Cf.: MARINI, C. Aspectos Contemporâneos do debate sobre reforma da administração pública no Brasil: A agenda herdada e as novas perspectivas. Revista Eletrônica sobre Reforma do Estado. Salvador, Nº 1, mar-abr/2005.

geração (MARINI e MARTINS, 2004), se caracterizaram pelas tendências do movimento de globalização que pulsava na época, trazendo um enfoque essencialmente econômico e fiscal e visando o processo de ‘mercadificação’ e minimização do aparelho estatal.

De acordo com MARINI e MARTINS (idem) a concepção inicial desta nova gestão pública estava muito impregnada das visões liberais, segundo as quais o estado e a burocracia governamental são estruturalmente ineficientes e inconfiáveis. Esta visão moldou o paradigma que fundamentou as reformas de *primeira geração*, orientadas basicamente para resultados fiscais que se restringiam à implementação de uma agenda negativa, cujas palavras-chave eram desmonte, desburocratização, descentralização e desestatização.

Na visão de MARINI (2005) a reforma de 95 pecou em dois pontos fundamentais: sua formulação foi tipicamente auto-orientada, partindo de uma visão endógena do próprio MARE (*“o Plano Diretor de 95 foi concebido a partir de um conjunto de soluções sem maior aprofundamento sobre a natureza dos problemas”*) e sua implementação desprezou a busca por legitimação de seu conteúdo (*“A reforma de 95 teve que lidar com a dicotomia: concordância por parte da sociedade e resistência por parte de importantes segmentos do serviço público”*).

Nas Empresas Estatais, o legado das reformas de *primeira geração* implicou num atraso substancial no processo de desenvolvimento profissional e tecnológico. Enquanto as correntes da inovação trazidas pela ‘economia do conhecimento’ rumavam em direção a uma verdadeira transformação das bases produtivas em países como EUA e Japão, no Brasil as empresas de governo amargaram, num círculo descendente, um período de obsolescência e estagnação, caracterizada pela política do ‘estado mínimo’.

Esse reflexo pode ser observado pelo declínio nos dados do quantitativo de pessoal da Petrobras que, no período de 1995 a 2001, apresenta os mais baixos índices da história recente da estatal.

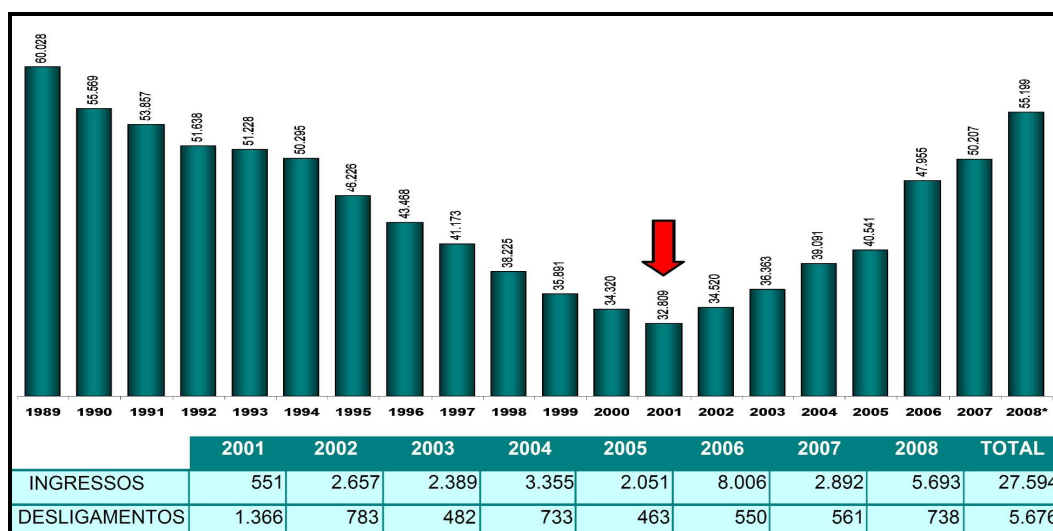


Figura 6: Série Histórica do Quantitativo de Pessoal da Petrobras
Fonte: Petrobras

Em 2003, no primeiro mandato do Governo Lula, surgem as chamadas reformas de *segunda geração*, que, embora herdando alguns elementos da reforma passada (*primeira geração*), como a crise que continuava abrangendo as dimensões financeira e administrativa e os princípios básicos de eficiência e eficácia (relacionados ao modelo de administração gerencial), trazem para o centro da estratégia de implementação o papel do Estado como provedor, orquestrador e regulador das principais demandas da sociedade.

Conforme descreve MARINI (2005), partindo do esgotamento da reforma anterior (associada ao neoliberalismo), o Plano de Gestão Pública (PGP) surge como um instrumento de consolidação do Estado e não mais de reforma, como na experiência passada. Marcado pela preocupação com a estabilidade econômica (não somente com a mera redução de despesas), mas com foco no desenvolvimento e no alinhamento das funções do Estado às demandas da

sociedade contemporânea, a estratégia de efetivação do projeto trouxe para o centro do debate a questão da legitimação do Estado junto aos órgãos de governo e junto à sociedade.

Dentre as transformações propostas pelo PGP MARINI (2005) destaca:

- i. redução do déficit institucional (relativo à ausência do Estado e à sua capacidade de assegurar direitos civis e sociais);
- ii. fortalecimento da governança (significando promover a capacidade de formular e implementar políticas públicas);
- iii. aumento da eficiência (fazer mais e melhor com menos);
- iv. e transparência e participação (envolvendo a sociedade).

Nos dias atuais, um esforço de transformação marca o processo de gestão nas empresas estatais. Dentre as empresas que integram o campo de pesquisa deste trabalho, esse movimento foi claramente observado na Dataprev, na Eletrobras e na Petrobras.

EMPRESA	VETORES DA MUDANÇA
Dataprev	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Modernização Tecnológica: migração da plataforma proprietária (Unysis) para plataforma aberta; migração dos sistemas legados; maior disponibilidade de serviços previdenciários pela internet. ▶ Modernização da infra-estrutura: investimentos na modernização dos ambientes de trabalho e do parque tecnológico da empresa.
Eletrobras	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Reformulação Institucional da Eletrobras – recriação do objeto social da Eletrobras (lei nº 11.651) ▶ Aperfeiçoamento da Governança Corporativa ▶ Reorientação dos Negócios de Distribuição ▶ Reorganização do Modelo de Gestão Empresarial
Petrobras	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Crescimento anual de 8,8% na produção total de óleo e gás até 2013. ▶ Desafios da Produção de Petróleo no Pré-sal

Tabela 1: Principais Vetores do Processo de Transformação nas Estatais
 Fonte: Empresas pesquisadas, adaptado pela autora.

Contudo, é importante destacar que apesar dos esforços observados, geralmente impulsionados por avanços tecnológicos, a modernização do aparelho estatal encontra nos aspectos relacionados à gestão seus maiores entraves. Neste ponto, comenta ABRUCIO (2007), a profissionalização, juntamente com a eficiência, eficácia e transparência são os quatro eixos estratégicos que concorrem para o processo de modernização do Estado brasileiro.

No balanço da gestão do governo atual, a relevância da *profissionalização*, sobretudo de dirigentes e gestores, tem sido apontada como o fator crítico de sucesso para o ingresso das organizações públicas num patamar diferenciado. Na esteira das críticas levantadas sobre o quesito *profissionalização*, a livre nomeação e exoneração para o exercício das funções gerenciais (*de confiança*) é o aspecto central ou, conforme as palavras de SANTOS (2009), a disfunção que deve ser corrigida.

Apesar das tentativas de reforma administrativa dos dois últimos governos (FHC e Lula), ambas inspiradas pelo modelo gerencial do *New Public Management*, pouco se avançou na direção da profissionalização da gestão. Embora se reconheça que as causas que emperram esses avanços estão ancoradas nos primórdios da organização da burocracia no Brasil, as forças que mantêm até os dias de hoje a distorção causada pela cultura do livre provimento, baseada no critério da ‘confiança’, encontram na variável política seu principal esteio. A respeito disso SANTOS (2009) comenta:

“Apesar de tentativas cosméticas de ‘enxugamento’, os cargos foram sempre numerosos e se tornaram moeda de troca na busca de apoio político por parte do governo, quando não se constituíam em mera apropriação clientelista, fisiológica ou nepotista [...].

Num momento em que os esforços para a modernização da gestão ganham a dimensão de agenda de governo, a relevância de tais aspectos ganha contorno reforçado e, embora não se trate de advogar pela simples supressão da dimensão política, é necessário assumir que a profissionalização da gestão requer novos direcionadores e práticas mais aderentes com as demandas do que se impõem ao setor produtivo estatal.

2.3 O Desafio da Modernização no Setor Produtivo Estatal

O Setor Produtivo Estatal (SPE) é composto por 76 empresas (81% do total das empresas estatais) que atuam na produção de bens ou serviços em importantes setores, como os de petróleo e derivados, energia elétrica, transportes etc. Embora agrupadas num mesmo segmento, as empresas pertencentes ao SPE são elencadas em três sub-grupos que se definem em função do porte, com base nos seus registros contábeis.

Dessa forma, de acordo com a classificação do DEST, as estatais que integram o SPE são classificadas da seguinte forma:

As maiores do SPE	Petrobras <i>holding</i> (25 empresas)
	Eletrobras <i>holding</i> (16 empresas)
Empresas Independentes do SPE	Serpro, Dataprev, ECT, Infraero, Emgepron, Imbel, CMB, CODESP, CDRJ, Ceagesp, BB Turismo, Cobra, etc.
Empresas Dependentes do Tesouro Nacional	Embrapa, HCPA, CBTU, EBC, Codevasf, CPRM, INB, Nuclep etc.

Tabela 2 – Classificação das Estatais no SPE
 Fonte: DEST/Perfil das Empresas Estatais 2009 – Ano base 2008

Apesar das diferenças em termos de porte e capital entre as empresas que integram o SPE, o montante de investimentos do setor em 2008 foi da ordem de

51,8 bilhões efetivamente realizados, representando um desempenho de 80,1% dos valores previstos no Orçamento de Investimentos das Estatais para o exercício. Evidentemente, as empresas que integram o Grupo Petrobras e o Grupo Eletrobras respondem por 95,15% dos investimentos realizados, enquanto que as demais empresas do SPE por 1,7% (DEST/2009).

Mesmo com um desempenho de investimentos considerado bom, o processo de modernização das empresas estatais entrou na agenda de governança do DEST/MPOG, que, ciente dos desafios do crescimento sustentável da nação, compreende que não só a excelência de desempenho ou eficiência técnica das empresas é suficiente para garantir a competitividade dos produtos e serviços públicos. Fomentar a capacidade de desenvolver processos sistemáticos de busca por novas oportunidades e superação de obstáculos técnicos e organizacionais via geração e aplicação do conhecimento é a ação estratégica que se impõe às estatais.¹⁵

A inovação e a modernização da gestão, em qualquer empresa, necessitam de articulação, de mobilização e de entendimento do contexto interno e externo à organização (visão sistêmica), competências inquestionavelmente requeridas do gestor. A perspectiva de MACULAN (2008)¹⁶ confirma essa premissa quando afirma que inovação é, em essência, uma orientação para resolução de problemas através da combinação de diversos fatores como: conhecimentos públicos e privados; princípios científicos; procedimentos rotineiros; experiências, competências, habilidades e práticas. Novamente, as competências associadas ao gestor entram em cena.

15 Cf.: Fórum EE – Justificativa para Instauração do Fórum. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?cat=120&sub=336&sec=4>. Consulta em 24 Nov 2009.

16 MACULAN, Ane Marie Delaunay. Notas de Aula. PEP/COPPE/UFRJ. Abril/2008.

Nas empresas públicas, contudo, as exigências para o gestor vão além, pois, para modernizar e para inovar em uma cultura fortemente marcada pelo paradoxo tradicionalismo x descontinuidade (gerada pela alternância política), é preciso também comprometimento e consciência para dar curso às mudanças necessárias.

“O emprego isolado de modelos inovadores não garante a eficiência ou a eficácia da prestação de serviços públicos. Como a excelência em serviços depende das pessoas, a gestão da mudança é um componente vital da transformação do setor público e crítico para o êxito de qualquer modelo” (OOSTEROM, 2009).

Neste sentido, CAVALCANTI (2003) argumenta que a simples informatização dos órgãos de governo, se não se fizer acompanhar por uma completa reestruturação de processos, de uma nova cultura organizacional e do entendimento da coisa pública como pertencente a todos os cidadãos, trará muito poucos benefícios à sociedade. Na mesma direção, a análise de OOSTERON (2009) enfatiza que a otimização tecnológica é tipicamente identificada como o principal responsável pelo processo de modernização do setor público. Esta constatação, porém, deixa de levar em conta o principal desafio: como alinhar instituições e servidores públicos para fornecer serviços orientados ao cidadão?

Complementando esta visão, BARZELAY (2005) assevera que no campo da gestão pública, mais que mudar estruturas, é preciso mudar as práticas, e práticas são padrões de ação cujo desempenho depende dos hábitos, das habilidades e das convicções das pessoas diretamente envolvidas. De acordo com BARZELAY, esforços formais, estruturados, de reforma obedecem a uma lógica política e organizacional, mas não necessariamente à lógica dos atores.

Os aspectos apresentados até aqui nos dão elementos suficientes para supor que o ponto crítico da modernização do Setor Produtivo Estatal está relacionado ao

fator humano. Partindo deste princípio, o papel do gestor assume vital importância, pois, de acordo com BAUER (1999), cabe aos gestores fomentar a necessária instabilidade para que possam surgir as condições propícias ao aprendizado e às interações de toda espécie (não apenas técnicas) e para que os mecanismos de gestão nas estatais possam ser atualizados, recebendo configuração mais própria e mais próxima das demandas da sociedade nos dias atuais.

Capítulo III

GESTÃO E AÇÃO GERENCIAL NA EMPRESA ESTATAL: AS DIMENSÕES DA PESQUISA

3.1 As dimensões da Análise

Atribuir ao gestor o papel principal num processo de mudança organizacional não se constitui exatamente em uma novidade no contexto dos estudos organizacionais. Muito já se falou sobre isso (WOOD, 2004), mas o tema continua atual e ocupando lugar de destaque na agenda da gestão. Afinal, o avanço da tecnologia, a ampliação dos mercados, as oscilações da economia e as demandas da competição, somados ao aumento da complexidade nos modelos de negócio, nos mecanismos de gestão e nas relações de trabalho desafiam, a cada dia, a capacidade de ação dos gestores.

Em estudo empreendido sobre melhores práticas na gestão pública, OOSTERON (2009) afirma que a mudança de cultura será essencial para que a direção e a especialização do setor público possam ser otimizadas. No campo dos estudos sobre cultura organizacional, SCHÖN (2009) assevera que cultura e liderança são dois lados da mesma moeda. Líderes criam culturas quando criam grupos e organizações, e precisam estar conscientes das culturas em que estão inseridos para não serem gerenciados por elas.

De fato, padrões culturais arraigados e deficiências históricas de gestão¹⁷ referendam a necessidade de uma tomada de consciência por parte do gestor para as dimensões do papel que exerce, pois, no ambiente estatal, inúmeras são as variáveis governantes que exercem forte influência e interferem no processo de

¹⁷ Como a falta de oxigenação dos quadros, a senioridade dos técnicos e dos gestores, a baixa atratividade e capacidade de retenção de pessoas e, sobretudo, a falta de investimento no processo de formação gerencial.

‘fazer acontecer’ da gestão. Como vetores principais dessas variáveis, consideramos:

- os marcos legais que regulam os processos e impõem restrições, morosidade e controle excessivo às ações;
- as restrições financeiras e orçamentárias que limitam os investimentos;
- os interesses políticos que determinam as prioridades e interferem nas estratégias;
- e as relações de poder, que dão o tom e definem as configurações da gestão.

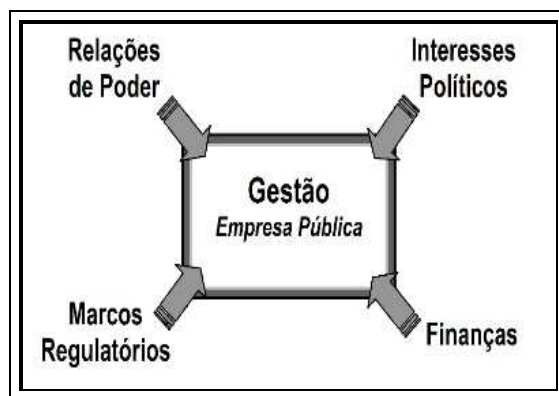


Figura 9 – Variáveis governantes na gestão da EP
Fonte: A autora.

Considerando esses aspectos, análises fundamentadas em modelos que não incorporem as várias dimensões implicadas no processo de gestão resultam incompletas ou descoladas das realidades específicas do contexto. Baseando-se nisso, a perspectiva de análise adotada neste trabalho é a apontada por REED (1989), que estabelece três dimensões básicas para a análise da gestão e da ação gerencial: a Institucional, a Organizacional e a Comportamental.

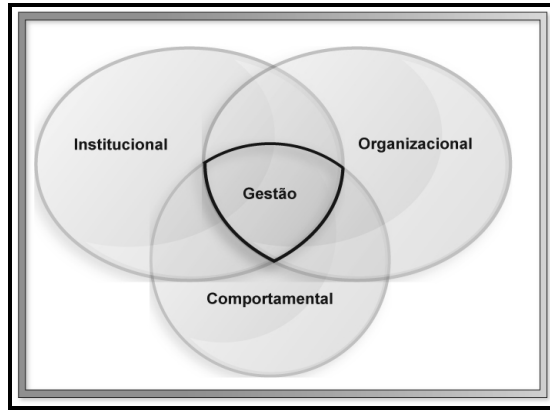


Figura 10 - Dimensões de Análise
Fonte: REED (1989)

Conforme comenta JUNQUILHO (2001),

“A proposta, segundo REED (1989), passa por pensar uma abordagem que possa incorporar, ao mesmo tempo, à análise da gestão, os níveis institucional, organizacional e comportamental, permitindo as interseções entre a ação gerencial, a dinâmica da organização e o contexto macroestrutural”.

Estruturada, portanto, a partir do modelo de análise proposto por REED, a pesquisa empreendida para esta dissertação endereçou aos níveis Institucional, Organizacional e Comportamental as questões retratadas nos itens a seguir.

3.1.1 Nível Institucional – O Poder como Variável Governante

No escopo deste trabalho, as questões endereçadas ao nível institucional visaram observar a influência dos arranjos institucionais nas práticas de gestão das empresas públicas. De acordo com SCHVARSTEIN (1995), instituições são corpos normativos de natureza jurídica e cultural que integram idéias, valores, crenças e leis que determinam as formas de intercâmbio social. Embora sendo uma abstração, as instituições constituem-se como um nível de realidade social, e aquilo que é instituído tem, em geral, uma força conservadora.

No universo estatal, a matriz institucional é fortemente marcada pela influência do aspecto político na configuração das interações sociais e, embora esta variável já seja bastante conhecida, o fenômeno permanece pouco explorado, mesmo reconhecendo-se sua interferência na gestão.

Do ponto de vista simbólico, FARIA (2003) destaca que ocupar um lugar, uma posição na estrutura da organização pode exprimir com clareza a importância e a continuidade do poder. Entretanto, há que se reconhecer que mesmo legitimando e conferindo autoridade, os símbolos de poder geram comportamentos como na equação: símbolo (causa) → comportamento (efeito).

Embora FOUCAULT (1970) tenha argumentado que o poder não se dá, não se troca, nem se retoma, apenas se exerce, só existe em ação, FARIA (2003) observa que o poder não é atributo do indivíduo, ainda que este ocupe um lugar na estrutura, e sim uma capacidade ou condição da organização, sendo a ação de poder do indivíduo decorrente de seu papel na mesma. Se a perspectiva apontada por FOUCAULT ressalta o aspecto da alteridade na ação do indivíduo que exerce o poder, o argumento de FARIA restringe a condição dessa alteridade, vinculando-a ao lugar que o indivíduo ocupa na estrutura social.

Tomando como válido os argumentos de FARIA (2003), a existência de mecanismos para suportar e dar legitimidade ao exercício do poder deveria, nas instituições públicas, constituir-se em ação estruturante, sobretudo num regime democrático. Mas o que se observa no aparelho estatal é que a ausência de mecanismos de regulação para o acesso às funções gerenciais (símbolo do poder) gera distorções e comportamentos disfuncionais na medida em que a ascensão do indivíduo é, na maioria das vezes, fruto de demandas outras (técnicas, políticas, sociais) que não necessariamente as competências requeridas para gestão. Neste sentido, conforme adverte SCHÖN (2009), os meios escolhidos para atingir as metas

refletem suposições sobre verdade, tempo, espaço e relacionamentos humanos, e o que é definido como tal gera aprendizado cultural.

Contudo, cumpre admitir que a necessidade de poder é, de acordo com a concepção de MCCLELLAND *et all* (1997), uma característica essencial de um gerente bem-sucedido, na medida em que a capacidade de influenciar pessoas decorre dela. Entretanto, afirmam os autores, no processo de composição do perfil de um bom gerente a necessidade de poder deve estar voltada para os interesses da organização e orientada pelo desejo de influenciar o coletivo:

“A necessidade de poder precisa ser disciplinada e controlada para que seja direcionada em benefício da instituição como um todo, e não do engrandecimento pessoal do gerente” (McCLELLAND *et all*, 1997).

No contexto da pesquisa, os aspectos contemplados na dimensão institucional privilegiaram a investigação sobre os mecanismos que regulam o acesso à função gerencial postulando a existência de interseção entre estes elementos estruturais e a ação do gestor.

3.1.2 Nível Organizacional – A Qualidade da Ação

De acordo com SELZNICK (1972), as organizações são ferramentas racionalmente concebidas para direcionar as energias humanas na direção de um objetivo fixo. Neste sentido, as organizações são instâncias mediadoras entre as instituições e os indivíduos e se configuram como o lugar onde as instituições se materializam e exercem seus efeitos sobre os indivíduos (SCHVARSTEIN, 1995).

No contexto deste trabalho, para o nível organizacional direcionamos a investigação sobre as questões relativas às bases de recursos que modelam as condutas organizacionais.

Em sua análise sobre o futuro da prestação de serviços públicos, OOSTERON (2009) enumera alguns aspectos-chave¹⁸ nos quais as instituições públicas deverão colocar foco se quiserem alinhar-se com a estratégia de serviços orientados ao cidadão. Entre os aspectos apontados, destacamos a garantia do compromisso da liderança e o desenvolvimento de pessoas e cultura. De acordo com essa perspectiva, as pessoas necessitam de novas competências, diferentes daquelas tradicionalmente apresentadas pelos empregados do setor público, e a formação dessas novas competências constitui-se num importante elemento da estratégia de mudança de cultura, requerendo um significativo enfoque nos programas de treinamento e desenvolvimento.

A concepção de MARINI (1999) também aponta que o desenvolvimento das pessoas é o fator chave de sucesso para a implementação de um processo de transformação organizacional, pois, obviamente, não se mudam as organizações; mudam-se as pessoas que promovem processos de mudança organizacional.

Como já abordado anteriormente (Cf.: item 2.2), estudos contemporâneos sobre gestão pública apontam a profissionalização da gestão como um eixo estratégico a ser atacado. Na empresa pública, a profissionalização envolve vários aspectos que vão desde as formas de acesso às funções gerenciais até o desenvolvimento de competências para a gestão. Quanto ao primeiro aspecto, o estudo de MARINI¹⁹ sobre melhores práticas em gestão de pessoas em países da América Latina aponta que, além da ingerência política e da falta de formação, a

18 Outros aspectos-chave na visão de OOSTERON (2009): Desenvolvimento de uma estratégia de mudança claramente definida; criação de instituições fortalecidas; desenho organizacional e de processos; uso inteligente de tecnologia.

19 MARINI, C. Estudo sobre experiências de gestão de pessoal: Melhores Prática nas Políticas de Recrutamento, Seleção e Promoção Baseadas no Mérito. Secretaria do Diálogo Regional de Política do Banco Interamericano de Desenvolvimento. Washington: 30 set 2004.

carência de políticas de acesso aos cargos e de profissionalização no sistema de liderança são pontos críticos que precisam ser atacados.

Em relação ao desenvolvimento de competências para a gestão, um passo na direção da profissionalização foi dado a partir do Decreto 5.707, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal. As diretrizes expressas em seu Artigo 3º, que estabelece a necessidade de promover a capacitação gerencial do servidor e sua qualificação para o exercício de atividades de direção e assessoramento, dão conta da relevância do tema.

Mas pouca importância terá o decreto se os conteúdos voltados para a capacitação gerencial não estiverem adequados à realidade do contexto público brasileiro na sociedade da informação. Quanto a isso, a crítica de DORNELLES (2006) aponta para o descompasso das áreas de “RH” com as necessidades contemporâneas da gestão. Na defesa de um processo de desenvolvimento de competências para a gestão fundamentado na autonomia, no diálogo e na reflexão, a autora considera que o trabalho do RH não foi além do trivial e a função ficou sem condições de filtrar todo o folclore que as organizações passaram a consumir.

“É hora de se revisar os conteúdos teóricos e de se avaliar os métodos e técnicas que pautaram até aqui o processo de formação de competências gerenciais, pois a assimilação compulsiva, por parte das organizações, das ‘novas modalidades gerenciais’ sem uma análise devida, contribuíram para o processo de alienação das competências dos gestores” (DORNELLES, 2006:149).

Para a mesma direção convergem as críticas de VALLE (2007), quando aponta que o ‘RH’ preservou uma visão estritamente funcionalista da empresa e que as grandes inovações em gestão organizacional padecem de males provocados por descuidos com a qualidade da ação dos empregados.

No campo da gestão pública, a capacidade de resposta dos gestores aos novos desafios impostos pela tecnologia e pela sociedade tem sido objeto de discussão em vários países. Conforme assinalam FIGUEIREDO e TAVARES (2006), apesar dos avanços notáveis nas TICs (tecnologia da informação e comunicação) o progresso tecnológico obtido não tem se traduzido em melhores níveis de eficiência e de eficácia da gestão pública. Em função disto, os autores advogam a necessidade de definição de um processo de formação interdisciplinar, fundado em paradigmas que possibilitem potencializar a qualidade da ação dos gestores.

Assim, no nível organizacional buscou-se levantar subsídios que contribuam para o entendimento da vinculação existente entre a dinâmica organizacional e a ação gerencial.

3.1.3 Nível Comportamental – Os motivos da Ação

As questões relacionadas ao nível comportamental constituem-se, fundamentalmente, na essência da pesquisa. Nele foram concentrados os esforços do trabalho de campo, e a natureza das questões abordadas tiveram a motivação do gestor como foco principal da investigação, dado que, como enfatiza BERGAMINI (2009), a motivação humana está constantemente no centro dos problemas comportamentais dentro das mais diferentes organizações e cobre uma grande variedade de formas comportamentais.

No bojo das discussões sobre a profissionalização da gestão pública, além dos aspectos relacionados ao acesso à função gerencial e à formação de competências, questões associadas ao sistema de mérito e recompensa são comumente apontadas como fatores que implicam no comportamento motivacional e interferem nos níveis de produtividade e de eficácia nos ambientes organizacionais.

De fato, segundo BERGAMINI (2009), para se garantir a melhoria da produtividade, é necessário, antes de qualquer coisa, garantir que os padrões de desempenho sejam factíveis, que as pessoas tenham as habilidades necessárias e estejam desejosas de exibir o comportamento que as leve a esse desempenho. Contudo, conforme atesta a autora, até o momento, um vasto número de estudos permite afirmar que aquilo que está fora das pessoas praticamente nada tem a ver com a elevação ou a queda dos níveis de satisfação motivacional.

Em outras palavras, apesar da tentação ingênua de se criar satisfação no trabalho através do comportamento condicionado (estímulo ⇒ resposta), o fato é que a motivação representa uma fonte autônoma de energia e não responde a qualquer tipo de controle do mundo exterior. A motivação nasce somente das necessidades e não das coisas que satisfazem essas necessidades (BERGAMINI, 2009).

Essa reflexão nos remete ao postulado de MCCLELLAND e BURNHAM (1997), quando afirmam que o poder é o grande motivador e que, muito mais que a necessidade de realização, a necessidade de poder é a característica essencial de um bom gestor. Aprofundando sua concepção do assunto, os autores apontam que o perfil gerencial mais bem-sucedido na criação de um ambiente de trabalho eficaz é o do chamado “gerente institucional”, cuja motivação de poder é orientada para a criação e para os resultados que a organização pode obter.

Tais concepções refutam, portanto, a hipótese de que os aspectos relacionados a recompensas extrínsecas contribuiriam para a melhoria do nível de profissionalização da gestão pública. Sob esse enfoque, e concordando com BERGAMINI (*op. cit.*), consideramos indispensável ir ao encontro do sentido que o gestor atribui ao exercício da gestão. Quanto a isso, SENGE (2007) também aponta:

“As dimensões mais profundas da mudança representam um território quase inexplorado tanto na pesquisa contemporânea sobre gestão, quanto em nossa compreensão sobre liderança em geral. E este ponto cego, afirmam os autores, não diz respeito ao que e ao como – ao que os gestores fazem e como fazem – mas ao quem, quem somos e o lugar ou fonte interna a partir da qual operamos individual e coletivamente” (p.27).

Assim sendo, tendo como eixo central a investigação sobre os fatores que impulsionam a ação do gestor (*motivação*) nas empresas públicas, a formulação das questões de pesquisa na dimensão comportamental foram voltadas para a investigação dos aspectos relacionados ao processo motivacional dos gestores. Por processo motivacional entende-se a correlação entre os principais aspectos envolvidos no conceito de motivação, conforme definição de SALANOVA *et all* (1996):

“Motivação pode ser definida como uma ação dirigida a objetivos, sendo auto-regulada, biológica ou cognitivamente, persistente no tempo e ativada por um conjunto de necessidades, emoções, valores, metas e expectativas”.

Tomando como base o conceito apresentado, no nível comportamental a pesquisa buscou investigar o fenômeno a partir dos principais aspectos envolvidos no processo psicológico da motivação, segundo os pressupostos de GONDIM e SILVA (2004) sobre a teoria da motivação:

Ênfase	Foco	Pergunta	Natureza da Resposta
Ativação	O que é capaz de desencadear a ativação	<i>O que te motiva a ser gestor?</i>	Intrínseco ou Extrínseco
Direção	Como se deu a escolha do alvo	<i>Como chegou a função?</i>	Consciente ou Inconsciente
Intensidade	Onde está a força da ação	<i>Porque quis ser gestor?</i>	Necessidade/ Desejo/ Afeto/ Meta
Persistência	O que mantém a ação	<i>O que te mantém na função?</i>	Pessoa ou Ambiente

Figura 11 – Síntese da Análise segundo as Teorias da Motivação
 Fonte: GONDIM e SILVA (2004), adaptado pela autora.

Por fim, a análise dos depoimentos colhidos nas entrevistas observou as perspectivas psicológicas associadas a cada aspecto, conforme comentadas por GONDIM e SILVA (2004) em seu estudo sobre teorias da motivação²⁰:

Ênfase	Natureza das Respostas
♦ Ativação:	O fator pode estar localizado intrinsecamente ou extrinsecamente à pessoa
♦ Direção:	O alvo é dirigido e controlado pela pessoa ou está fora do controle consciente
♦ Intensidade:	A intensidade da força da ação varia de acordo com o estado do indivíduo (carência ou objetivo a ser alcançado)
♦ Persistência:	Articula os fatores anteriores atribuindo a sua manutenção fatores pessoais (necessidades, desejos, traços de personalidade, impulsos, etc) ou fatores do ambiente (tipo de tarefa, equipe de trabalho, salário, recompensas externas, clima organizacional etc)

Figura 12 – Perspectivas Psicológicas dos Aspectos do Processo de Motivação
 Fonte: GONDIM e SILVA (2004)

²⁰ Cf.: GONDIM, S.M.G.; SILVA, N. Motivação no Trabalho. In ZANELLI *et al.* Psicologia, Organizações e Trabalho no Brasil. Porto Alegre: Artmed, 2004, p. 145-175.

CAPITULO IV

A PESQUISA - METODOLOGIA, UNIDADES DE ANÁLISE, DIMENSÕES PESQUISADAS E RESULTADOS

4.1 Metodologia

“Uma pesquisa é sempre, de alguma forma, um relato de longa viagem empreendida por um sujeito cujo olhar vasculha lugares muitas vezes já visitados. Nada de absolutamente original, portanto, mas um modo diferente de olhar e pensar determinada realidade a partir de uma experiência e de uma apropriação do conhecimento que são, aí sim, bastante pessoais”(DUARTE, 2002)²¹.

A intenção principal da pesquisa sobre a situação problematizada no escopo deste trabalho foi identificar as práticas/políticas de desenvolvimento da carreira de gestor nas empresas do setor produtivo estatal e buscar conhecer os elementos estruturantes do processo de tornar-se gestor numa empresa pública por meio da investigação de aspectos como motivação para o exercício da função gerencial, formas de acesso à posição e formação para o exercício da atividade de gestão.

A natureza das questões levantadas no curso deste trabalho apontou para o método qualitativo como a opção metodológica mais adequada à análise do problema de pesquisa, uma vez que, conforme orienta FLICK (2004), o método qualitativo possibilita a compreensão de um fenômeno ou evento em estudo a partir do seu interior, e por essa razão serve aos objetivos de construção das estruturas profundas que geram a ação e o significado.

Segundo STRAUSS e CORBIN (2008), a análise do funcionamento organizacional, bem como das experiências vividas pelas pessoas, inscrevem-se no

21 DUARTE, R. Pesquisa Qualitativa: Reflexões sobre o trabalho de campo. RJ: Departamento de Educação da Pontifícia Universidade Católica (PUC). Cadernos de Pesquisa, n.115, p. 139-154, mar/2002.

campo de aplicação da pesquisa qualitativa e, segundo esses autores, há várias formas de se fazer pesquisa qualitativa. A teoria fundamentada, por exemplo, é uma delas. Neste método, a pesquisa não parte de uma teoria pré-fixada, e sim de uma área de estudo delimitada de onde se extraem dados, mais próximos possíveis da realidade, e a partir dos quais se constrói uma teoria.

“Teorias fundamentadas, por serem baseadas em dados, tendem a oferecer mais discernimento, melhorar o entendimento e fornecer um guia importante para a ação” (STRAUSS e CORBIN, 2008).

Tendo, então, como orientação o método da teoria fundamentada, a pesquisa circunscreveu-se ao campo do Setor Produtivo Estatal, considerando-se a importância que o segmento exerce no cenário econômico nacional e também a relevância e abrangência social dos serviços prestados pelas empresas inseridas neste segmento.

4.2 Unidades de Análise

De acordo com as teorias da ciência da informação, considera-se como ente da cadeia informacional as seguintes unidades de análise:

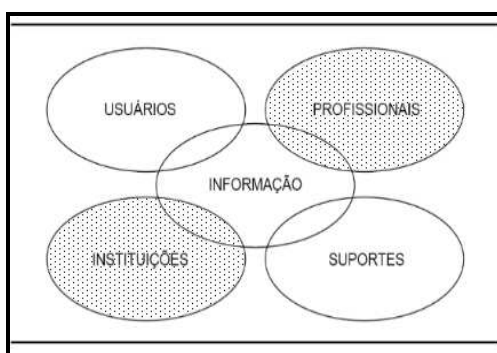


Figura 13 – Unidades de análise em ciência da informação
Fonte: FROTA (1998)

Partindo-se deste entendimento, e considerando-se os objetivos desta dissertação, foram definidas como unidades de análise as seguintes empresas e

respectivos gestores: Dataprev (UA1), Serpro (UA2), Petrobras (UA3) e Eletrobras (UA4). A definição dessas unidades de análise obedeceu ao critério de escolha da pesquisadora que privilegiou os seguintes aspectos:

- i. possibilidade de estabelecer comparação entre as práticas de gestão em empresas congêneres (Dataprev e Serpro - mesmo segmento de negócio);
- ii. estabelecer comparação entre as práticas dessas empresas com empresas estatais de maior porte (Petrobras e Eletrobras);
- iii. facilidade de acesso aos campos.

As principais características de cada uma das unidades de análise são apresentadas a seguir:

UA1: DATAPREV

PERFIL DATAPREV	
Segmento de Atuação	Tecnologia da Informação e Comunicação
Identidade Empresarial	Empresa pública vinculada ao Ministério da Previdência Social, com personalidade jurídica de direito privado, patrimônio próprio e autonomia administrativa e financeira
Serviço de Relevância Social	Processamento mensal de 26 milhões de Benefícios (aposentadorias, pensões, auxílios, entre outros); Valor Líquido de créditos emitidos: aproximadamente R\$ 17.112 bilhões/mês
Mercado de Atuação	Ministério da Previdência, Instituto Nacional do Seguro Social, Ministério do Trabalho, Ministério do Desenvolvimento Social, Secretaria da Receita Federal
Quantidade Empregados	3.351
Quantidade Gestores	579
Média Qtd empregados / Qtd gestores	6 empregados por gestor

Tabela 3 – Perfil Dataprev

Fonte: Dataprev – dez/09

UA2: SERPRO

PERFIL SERPRO	
Segmento de Atuação	Tecnologia da Informação e Comunicação
Identidade Empresarial	Empresa pública vinculada ao Ministério da Fazenda, com personalidade jurídica de direito privado, patrimônio próprio e autonomia administrativa e financeira
Serviço de Relevância Social	Programas e serviços voltados para o controle e transparência da receita e dos gastos públicos e da relação dos cidadãos com o governo. Destacam-se: a declaração do Imposto de Renda via Internet (ReceitaNet) e sistemas voltados ao controle do comércio exterior brasileiro.
Mercado de Atuação	Ministério da Fazenda com suas secretarias e demais órgãos (correspondendo a 85,2% do volume de negócios da Empresa) e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.
Quantidade Empregados	10.492
Quantidade de Gestores	1094
Média Qtd empregados / Qtd gestores	10 empregados por gestor

Tabela 4 – Perfil SERPRO

Fonte: SERPRO e DEST – Nov/09

UA3: PETROBRAS

PERFIL PETROBRAS	
Segmento de Atuação	Energia
Identidade Empresarial	Sociedade anônima de capital aberto
Serviço de Relevância Social	Exploração e produção, refino, comercialização e distribuição de derivados, gás natural, biocombustíveis e energia elétrica.
Mercado de Atuação	27 países além do Brasil.
Quantidade de Empregados	55.199
Quantidade de Gestores	4.950
Média Qtd empregados / Qtd gestores	11 empregados por gestor

Tabela 5 – Perfil PETROBRAS

Fonte: Petrobras - Nov/09

UA4: ELETROBRAS

PERFIL ELETROBRAS	
Segmento de Atuação	Energia Elétrica
Identidade Empresarial	Empresa de economia mista e de capital aberto, sob controle acionário do Governo Federal (53,9 % das ações).
Serviço de Relevância Social	Geração, transmissão e distribuição de energia elétrica. Programas estratégicos do governo: Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (Proinfa), Programa Luz Para Todos e o Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica (Procel).
Mercado de Atuação	Brasil e Continente americano (particularmente com os países que fazem fronteira com o território brasileiro, e a América do Norte e Central).
Quantidade de Empregados	1.002
Quantidade de Gestores	236
Média Qtd empregados /Qtd gestores	4 empregados por gestor

Tabela 6 – Perfil ELETROBRAS

Fonte: Eletrobras e DEST - Nov/09

4.3 As Questões de Pesquisa

Tendo como referencial a proposição teórica de REED (1989), que postula que a gestão, bem como a ação gerencial, não pode ser analisada sem a incorporação dos níveis institucional, organizacional e comportamental, a pesquisa buscou identificar questões relativas a cada uma dessas dimensões, tendo como público respondente as áreas responsáveis pela gestão de pessoas e gestores ocupantes de função de nível estratégico e/ou tático de cada uma das empresas consultadas. As questões abordadas seguiram o seguinte roteiro:

Dimensão:	Respondente:	Questão de Pesquisa	Informações Levantadas:
Institucional	Área de RH	Como ocorre a ocupação das estruturas hierárquicas de poder ?	<ul style="list-style-type: none">• Qual a forma de acesso à função gerencial• Existe regulamentação?• Se existir, quais as principais diretrizes do regulamento?• Se não existir, há perspectiva de regulamentação da matéria?• Há processo seletivo para gestor? Se houver, quais são as etapas?

Dimensão: Organizacional	Respondente: Área de RH	Questão de Pesquisa Quais as bases de que assenta o processo de formação gerencial ?	Informações Levantadas: <ul style="list-style-type: none"> • Quantidade de gestores. • Valor investido em 2008 em Desenvolvimento Gerencial (DG) • Há programa de DG estruturado? • Se existir, quais são as bases do Programa?
Dimensão: Comportamental	Respondente: Gestores	Questão de Pesquisa Qual a motivação para o exercício da função gerencial ?	Informações Levantadas: <ul style="list-style-type: none"> • O que significa ser gestor público? • O que te motiva a ser um gestor público? • Como chegou à função? • Porque quis ser gestor? • O que te mantém na posição? • Que importância atribui ao DG?

Tabela 7 – Questões de Pesquisa

Fonte: A Autora.

Os instrumentos de coleta de dados utilizados foram a entrevista semi-estruturada aplicada aos gestores e questionários aplicados ao segmento pessoas (RH). Considerando-se o número elevado de gestores existentes no campo, optamos pela utilização do critério da amostragem teórica²², uma vez que alguns conceitos foram repetidamente encontrados, denotando pouca variação nos dados coletados.

Desta forma, foram realizadas quarenta e uma (41) entrevistas nas quatro empresas pesquisadas, no Rio de Janeiro e em Brasília, conforme a seguinte distribuição: Dataprev: 08; Serpro: 08; Petrobras: 08; Eletrobras: 15.

O quantitativo da amostra definiu-se em função da disponibilidade de agenda dos gestores. Na Petrobras, uma dificuldade constante relativa à disponibilidade dos gestores no período de setembro à dezembro de 2009 limitou a realização das entrevistas. Na Dataprev e no Serpro, o movimento grevista que se estendeu pelo

²² De acordo com STRAUSS e CORBIN (2008, p.196) na amostragem teórica a amostragem em vez de ser predeterminada antes de começar a pesquisa, se desenvolve durante o processo. A utilização deste método é importante ao explorar áreas novas ou desconhecidas porque permite ao pesquisador escolher os caminhos de amostragem que geram maior retorno teórico.

segundo semestre de 2009 (relativo à Campanha Salarial 2009) acarretou em dificuldades na conciliação das agendas dos gestores.

4.4 Análise dos Resultados

Tendo como modelo de análise a proposição de REED (1989) para análise da gestão (que integra numa mesma perspectiva elementos do contexto institucional, da estrutura organizacional e do comportamento gerencial), os resultados da pesquisa foram segmentados de acordo com as questões abordadas em cada uma das dimensões.

Dimensão Institucional

A dimensão institucional se caracteriza como instância responsável pelo estabelecimento dos limites que possibilitam aos indivíduos a estruturação de sua interação num dado contexto social. Insere-se nesta perspectiva as restrições formais (regras, leis, normas), as restrições informais (padrões de conduta, convenções, códigos de comportamento) e suas respectivas aplicações (ZANELLI *et al*, 2004).

De acordo com isso, nesta dimensão foram averiguados os aspectos que concorrem para a definição da ocupação das estruturas hierárquicas de poder e constatou-se, nas empresas consultadas, a inexistência de regramentos para o acesso à função gerencial.

Em consonância com os padrões primevos da cultura da “função de confiança”, prevalece o critério da indicação para a designação dos gestores. Na Petrobras as indicações observam alguns requisitos como o conhecimento técnico e/ou potencial demonstrado para a atuação gerencial. Embora esses mesmos critérios tenham sido identificados no depoimento de alguns gestores das quatro empresas consultadas, observa-se que na Dataprev, no Serpro e na Eletrobras um certo grau de

subjetividade permeia o processo, na medida em que as áreas responsáveis por gestão de pessoas não formularam resposta ao quesito apresentado.

Apesar disto, na Dataprev constata-se a perspectiva de regulamentação desta matéria a partir de determinação do DEST que, no escopo do novo Plano de Cargos e Salários da Empresa, determinou a elaboração de um Plano Executivo que vise definir políticas, critérios e competências para o acesso à carreira gerencial.

Também na Eletrobras, no escopo de aprovação do PCR (Plano de Remuneração e Carreira) de todo o sistema elétrico, também há a perspectiva de elaboração de um Plano de Função, com orientações sobre requisitos para o acesso às funções, mas com possibilidade de serem flexibilizadas.

Essa perspectiva não foi relatada nas demais empresas (Serpro e Petrobras).

DIMENSÃO INSTITUCIONAL	
Questão 1: Qual a forma de acesso à função gerencial na empresa?	
Dataprev, Serpro, Eletrobras, Petrobras ²³	Indicação
Questão 2: Existe regulamentação?	
Dataprev, Serpro, Eletrobras e Petrobras	Não
Questão 3: Há perspectiva de regulamentação?	
Dataprev	Sim. Há uma determinação do DEST para elaboração de um Plano Executivo contendo diretrizes para acesso às funções gerenciais
Eletrobras	Sim. No escopo do PCR (Plano de Remuneração e Carreira) há a do Plano de Função, com requisitos para preenchimento da carreira de forma orientativa e com possibilidade de ser flexibilizado.
Serpro e Petrobras	Não
Questão 4: Há processo seletivo para gestor?	
Dataprev, Serpro, Eletrobras e Petrobras	Não

Figura 14 – Síntese dos Resultados na Dimensão Institucional
 Fonte: Área de Gestão de Pessoas das Empresas Pesquisadas

Dimensão Organizacional

²³ A Diretoria Executiva da Companhia é eleita pelo Conselho de Administração e os principais executivos são designados pela Diretoria Executiva de forma colegiada. As designações respeitam requisitos e/ou conhecimentos técnicos. Para uma designação em uma função gerencial são observados aspectos como o desempenho nas suas atribuições e características que demonstrem o potencial para a atuação gerencial.

Na dimensão organizacional inserem-se as questões relativas às ações que estruturam, ordenam, constituem e formam um organismo. Aqui as questões de pesquisa foram direcionadas para a investigação das bases sobre as quais está assentado o processo de formação gerencial.

Na Dataprev e na Eletrobras constatou-se que as ações destinadas à formação dos gestores ocorrem de forma pontual e desestruturada. Os valores investidos em DG no ano de 2008 nas duas empresas demonstram o baixo investimento no processo de capacitação dos gestores, políticas, critérios e competências para o acesso à carreira gerencial. Essa perspectiva não foi relatada pelas demais empresas. Já no Serpro e na Petrobras²⁴ constatou-se a existência de programas estruturados de desenvolvimento gerencial com oferta de ações de capacitação e desenvolvimento nas modalidades presencial e a distância. Nas duas empresas, o DG está estruturado a partir de um modelo de competências que alinha os conteúdos ministrados às diretrizes estratégicas de cada organização.

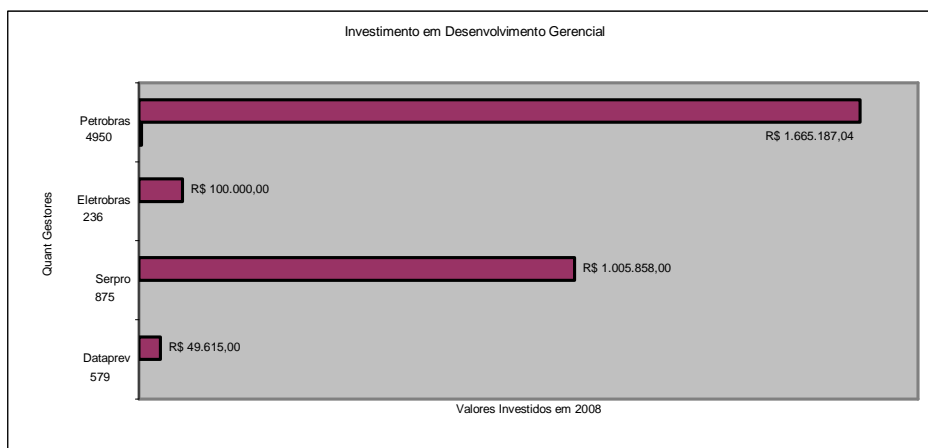


Figura 15 – Demonstrativo de Investimentos em DG (2008)

Fonte: Área de Gestão de Pessoas das Empresas Pesquisadas

24 Os valores de investimento apresentados pela Petrobras são relativos às ações de Desenvolvimento Gerencial computadas na verba do RH Corporativo. Não estão computados neste montante os valores investidos em DG no exterior; os valores investidos na especialização dos gestores iniciada em 2008 e as ações de capacitação empreendidas por cada diretoria, que possuem autonomia para executar ações específicas de DG de acordo com as necessidades dos gestores e das áreas. Também não estão computados nesse montante as ações de DG empreendidas internamente pela Universidade Corporativa da Petrobras.

Quanto à existência de Programa voltado à formação de sucessores, somente na Petrobras tal ação, em estágio piloto, foi encontrada. Nesse aspecto, destaca-se que dos 4.950 (quatro mil novecentos e cinquenta) gestores existentes na empresa, cerca de 10% do contingente possui até 04 (quatro) anos de companhia.

DIMENSÃO ORGANIZACIONAL			
Tópico de Pesquisa 1: Quantidade de gestores (dez/2009)			
Dataprev 579	Serpro 875	Eletrobras 236	Petrobras 4.950
Tópico de Pesquisa 2: Investimento em DG (base 2008)			
Dataprev R\$ 49.615,00 R\$ 86,00 p/ gestor	Serpro R\$ 1.005.858,00 R\$ 919,00 p/ gestor	Eletrobras R\$ 100.000,00 R\$ 424,00 p/ gestor	Petrobras ²⁵ R\$ 1.665.187,04 R\$ 336,00 p/ gestor
Tópico de Pesquisa 3: Há programa de desenvolvimento gerencial estruturado?			
Dataprev Não	Serpro Sim	Eletrobras Não	Petrobras Sim
Tópico de Pesquisa 4: Se existir, quais as bases do programa?			
Serpro:	O Programa de Desenvolvimento Gerencial (PDG) é fundamentado em educação contínua, com ações ofertadas anualmente. Compreende um conjunto de atividades educacionais nas modalidades presencial e a distância (cursos, oficinas, palestras e outras). É sustentado por 3 eixos temáticos: (1) Cognitivo-Atitudinal; (2) Gestão Pública e Empresarial e (3) Complementar e Transversal.		
Petrobrás	O Programa Corporativo de Desenvolvimento Gerencial é um conjunto integrado de ações educacionais que visam contribuir para a formação, aperfeiçoamento e especialização do corpo gerencial da Companhia. O Programa é constituído por ações estruturadas, nas quais são disseminados e compartilhados conceitos, teorias e trocas de experiências para uma adequada atuação gerencial.		
Tópico de Pesquisa 4: Há programa de formação de sucessores?			
Dataprev Não	Serpro Não	Eletrobras Não	Petrobras Programa piloto aplicado em algumas áreas da Companhia.

Figura 18 – Síntese dos Resultados na Dimensão Organizacional

²⁵ Os valores apresentados foram informados pela área de RH Corporativo e não correspondem à totalidade de investimentos na capacitação dos gestores da Petrobras. As capacitações específicas que ficam a cargo de cada diretoria da empresa não estão computadas nesse valor. Da mesma forma, as atividades promovidas pela Universidade Petrobras (capacitação interna) também não estão computadas neste valor.

Dimensão Comportamental

Nesta dimensão as questões de pesquisa foram voltadas para os aspectos implicados no processo motivacional dos gestores. A escolha dessa abordagem está fundamentada na premissa de que todo comportamento é motivado e que subjacente a ele há um motivo ou conjunto de motivos de cuja influência o sujeito que se comporta pode ou não ter consciência (GODOI, 2002).

No total foram realizadas 39 (trinta e nove) entrevistas com gestores de segmentos variados das empresas pesquisadas. Conforme apresentado na tabela abaixo, os gestores integrantes da amostra possuem, em média, cerca de 22 (vinte e dois) anos de atuação em empresa pública e cerca de 11 (onze) anos no exercício da atividade de gestão.

PERFIL DA AMOSTRA DE GESTORES							
Empresa	Quantidade Entrevistas	Gênero		Média de Idade	Escolaridade	Tempo Empresa (média)	Tempo Gestão (média)
		M	F				
Dataprev	8	7	1	46 anos	Superior: 5 Pós: 3	19 anos	11 anos
Serpro	8	6	2	51 anos	Superior: 6 Mestrado: 3	29 anos	11 anos
Petrobras	8	3	5	37 anos	Superior: 2 Pós: 5 Mestrado: 1	18 anos	10 anos
Eletrobras	15	14	1	54 anos	Médio: 1 Superior: 2 Pós: 7 Mestrado: 4 Doutorado: 1	25 anos	13 anos
Média Geral Amostra		30	9	47 anos	Superior: 15 Pós: 15 Mestrado: 7 Doutorado: 1	22 anos	11 anos

Tabela 8 - Perfil da amostra de gestores
Fonte: Empresas consultadas.

Quanto às questões de pesquisa relacionadas com a dimensão comportamental, a análise dos resultados aqui encontrados foi fundamentada pelos construtos das teorias da motivação, conforme estudo de GONDIM e SILVA (2004) referenciado no item 3.1.3, que definem a motivação como um conjunto de

processos implicados na **ativação, direção, intensidade e persistência** da conduta. Visando um detalhamento mais adequado da análise, os resultados foram classificados de acordo com esses quatro estágios do processo motivacional.

→ **Ativação:** Na análise dos fatores que ativam a motivação dos gestores, entendendo-se por fator motivador como o motivo que leva à ação, adotamos como referencial da análise a concepção psicológica²⁶, que define o motivo extrínseco como um objeto intermediário para se atingir uma recompensa ou alcançar objetivos e valores pessoais, e como motivo intrínseco a relação direta do sujeito com o objeto, de caráter essencialmente relacional, que se distingue pela valorização e gosto pela tarefa. Os depoimentos dos gestores nesse quesito revelaram que os motivos extrínsecos como reconhecimento, remuneração, ambiente, desafio e momento atual da empresa são fatores ativadores da ação mais presentes do que os motivos intrínsecos como, por exemplo, desejo de atuar como gestor, desejo de poder influenciar as pessoas, gostar de fazer construções coletivas, etc.

Na tabela e no gráfico a seguir estão representados os resultados encontrados:

Tabela 9 – Resultados da Ativação da Conduta

“O que te motiva a ser gestor ?”

	Fatores Extrínsecos	Fatores Intrínsecos
Dataprev	5	3
Serpro	5	3
Petrobras	7	1
Eletróbrás	12	3
Total	29	10

Fonte: A Autora

Figura 20 – Resultados dos Fatores de Ativação



Fonte: A Autora

²⁶ Cf.: GODOI, C.K. Retomando o Tema da Motivação nas organizações: contribuições da teoria psicanalítica e do cognitivismo. EnANPAD 2002. Disponível em: http://www.anpad.org.br/evento.php?acao=trabalho&cod_edicao_subsecao=49&cod_evento_edicao=6&cod_edicao_trabalho=2362#self

→ **Direção:** No quesito direção, os gestores foram indagados sobre a forma como chegaram à posição de gestor. Com este quesito buscou-se identificar o nível de consciência dos entrevistados na escolha do alvo da gestão. Pelas respostas encontradas, foi possível mapear, além do processo de direcionamento consciente ou não da escolha, as formas de acesso à função gerencial no universo das estatais.

Predominantemente, na amostra pesquisada, o processo de direcionamento da escolha se dá de forma inconsciente. Os relatos encontrados dão conta do aspecto circunstancial e da forte cultura técnica, presente nas quatro empresas, como fatores ordenadores desse processo. Exemplos: *“Era o melhor técnico da área, o gestor faleceu e eu assumi”*; *“Acho que estava no lugar certo e na hora certa”*; *“Conhecia as pessoas certas e a sorte ajudou muito”*; *“na empresa pública ninguém traça essa meta”*; *“Recebi um convite... nunca pensei em ser gestor”*; *“Sempre falei demais e acabava levando de ‘brinde’ o trabalho”*.

Os relatos dando conta de um processo de escolha consciente na direção de tornar-se gestor revelam uma certa direção no alvo escolhido, embora, pela falta de políticas de acesso à carreira, a escolha consciente não se constitua numa garantia de concretização. Como exemplos de depoimentos de escolha consciente, citamos:

“Sempre quis ser gestora. Coloquei-me como uma boa técnica, já que a cultura da empresa funciona assim”; *“Fui dirigente sindical. É natural que no Governo Lula eu viesse a assumir uma posição”*; *“Quando entrou o governo do PT eu pude fazer escolhas”*; *“Eu queria crescer e sabia que só conseguiria se eu estivesse junto do processo decisório”*; *“Acho que o mercado carece demais de gestores e vi que havia na empresa uma avenida aberta de possibilidades...”*

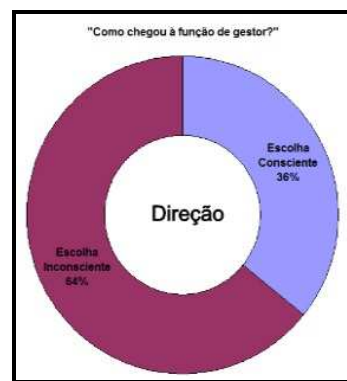
Tabela 10 – Resultados da Direção da Conduta

“Como chegou à função gerencial?”

	Escolha Csc	Escolha não Csc
Dataprev	2	6
Serpro	4	4
Petrobras	3	5
Eletrobrás	5	10
Total	14	25

Fonte: A Autora

Figura 21 – Resultados dos Fatores de Direção



Fonte: A Autora

→ **Intensidade:** Quanto aos resultados da ênfase no quesito intensidade, relacionada aos fatores implicados na intensidade da conduta, os resultados foram analisados sob a perspectiva de um estado anterior de carência que mobiliza o indivíduo (classificado como necessidade ou afeto) ou sob a perspectiva de um estado posterior a ser alcançado (classificado como desejo ou objetivo/meta).

Pelas respostas analisadas nesse item, o aspecto necessidade/afeto apresentou a maior frequência, seguido pelos aspectos desejo e objetivo/meta. Ressalta-se, contudo, que no aspecto necessidade as respostas revelam variáveis distintas na intensidade da conduta, como a influência dos aspectos financeiros, necessidade de reconhecimento, necessidade de realização, necessidade de afiliação ou afeto²⁷.

No aspecto desejo as respostas foram diretas, não deixando dúvidas quanto a origem da força da conduta:

“Desejo de liderar as pessoas”, “Desejo de querer fazer do meu jeito”; “Eu queria ser melhor que os caras que estavam na gestão para mudar a mediocridade”;

²⁷ Inclui-se aqui as demandas provenientes das relações afetivas, de amizade e fidelidade. Exemplo de depoimentos: “Não tinha como negar. Não podia dizer pro meu chefe que eu não iria trabalhar com ele”. “Não é que eu quis, eu fui convidada. O chefe do departamento era meu amigo. Não foi uma decisão muito fácil...”.

“Eu queria participar desse processo”; “Cheguei na Companhia como soldado raso e sonhava em ser general”.

Por fim, no aspecto objetivo/meta foram observados depoimentos como: “Essa posição facilita o crescimento. Acabei investindo nisso”; “A posição gerencial era uma meta pra mim”; “Eu botei meta pra mim. Coloquei o foco na gestão porque não havia outra perspectiva”.

A síntese dos resultados encontrados está representada na tabela e gráfico a seguir:

Tabela 11 – Resultados da Intensidade da Conduta

“Porque você quis ser gestor?”

	Necessidade	Desejo	Meta
Dataprev	5	2	1
Serpro	3	5	-
Petrobras	3	3	2
Eletrobrás	7	2	6
Total	18	12	9

Fonte: A Autora

Figura 22 – Resultados dos Fatores de Intensidade



Fonte: A Autora

→ **Persistência:** A persistência da conduta, último dos aspectos do processo motivacional observados na pesquisa, promove, de certa forma, uma articulação dos aspectos anteriores (ativação, direção e intensidade), atribuindo a manutenção da ação (ou conduta) a fatores pessoais (como necessidades, desejos, traços de personalidade, impulsos, etc) ou ambientais (salário, recompensas externas, condições físicas, clima organizacional, equipe, tarefa, etc).

Os resultados encontrados na amostra selecionada revelam que os fatores que mantêm os gestores na posição gerencial estão mais relacionados aos aspectos pessoais que aos ambientais. Destacam-se nos aspectos pessoais fatores como: “A confiança da direção”; “O conhecimento técnico”; “A segurança que as pessoas têm

no meu trabalho”; “Os projetos da família precisam de apoio financeiro e dependem de mim”; “O que me mantém?... Acho que é o amor que tenho pela empresa”; “Gosto muito de ouvir e de ajudar as pessoas”; “O poder me seduz pela possibilidade de realizar coisas”.

Já nos aspectos ambientais, os depoimentos revelaram: *“A questão financeira é óbvia”; “Como gerente de departamento tenho muito conforto: vaga de garagem, sala com banheiro privativo e suporte para fazer inovações”; “Tenho muito medo de perder isso tudo aqui, afinal são 35 anos...”; “Me agarrei a tudo isso, sou muito ligado ao diretor”; “O que me mantém é ver o impacto do meu trabalho pro meu grupo”.*

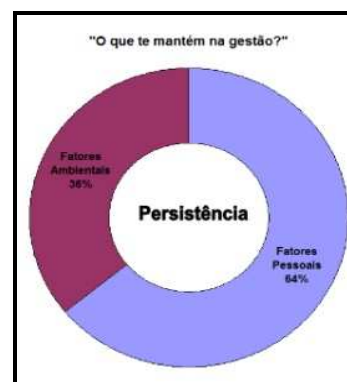
Tabela 12 – Resultados da Persistência da Conduta

“O que te mantém na posição de gestor?”

	Fatores Pessoais	Fatores Ambientais
Dataprev	6	2
Serpro	4	4
Petrobras	4	4
Eletrobrás	11	4
Total	25	14

Fonte: A Autora

Figura 23 – Resultados dos Fatores de Persistência



Fonte: A Autora

Na dimensão comportamental, além dos aspectos relacionados à motivação dos gestores, também foram inseridas questões sobre a percepção do significado do papel do gestor público e sobre a importância do Desenvolvimento Gerencial na concepção de cada um dos entrevistados.

Nos depoimentos colhidos acerca do significado do papel do gestor público, observou-se uma diversidade de percepções e dificuldades na elaboração de resposta à questão. Além disso, certas diferenças estruturais entre as estatais foram marcadas, fazendo com que fossem classificados em dois blocos distintos: o bloco

das empresas essencialmente **.gov** (Dataprev e Serpro) e o bloco das empresas **.com** (Petrobras e Eletrobras). Embora todas as empresas estejam inseridas no contexto do Setor Produtivo Estatal e submetidas ao monitoramento do DEST e dos órgãos de controle (TCU, CGU, AGU), as diferenças de regimento e de capital acionário emprestam peculiaridades que se fazem perceber no discurso e na conduta dos gestores, conforme extrato de alguns depoimentos reproduzidos no quadro abaixo:

“O que é ser um gestor público?”			
Dataprev	Serpro	Petrobras	Eletrobras
<i>“Eu nunca parei pra pensar nisso... no que é ser um gestor público. Muito poucos gerentes estão ligados nessa coisa de gerir a coisa pública. “</i>	<i>“Responsabilidade enorme até pela falta de estruturação preliminar para o acesso à função gerencial”.</i>	<i>“Não sei se a gente pode diferenciar o gestor público do gestor privado. Sou muito novo de companhia e o que eu leio sobre gestão de pessoas é a gente não pode diferenciar o gestor público do gestor privado”.</i>	<i>“Como gestores públicos nós temos um trilho, e nós temos que andar exatamente dentro do trilho, que é a legislação. O grande desafio é atender aos requisitos legais e fazer o máximo possível para contemplar os desafios estratégicos da Organização.</i>

Figura 24 – Depoimentos sobre ser gestor público

A análise dos depoimentos citados revela uma diversidade de entendimentos sobre o significado do exercício do papel de gestor público que, manifestamente, vai desde a dificuldade de elaborar e de manifestar uma resposta para esta questão até considerações que não atribuem ao papel do gestor público qualquer característica singular. Nos discursos destacados, a percepção do papel aparece, muitas vezes associada aos regramentos, aos impedimentos e aos aspectos éticos relacionados à função social da empresa.

No discurso dos gestores da Petrobras e da Eletrobrás, observou-se que a associação do papel do gestor com o alcance de resultados é constante e essa marca aparece nos discursos associada às transformações de natureza jurídica pelas quais passaram as empresas em que atuam, o que empresta, na visão destes

gestores, características muito diferenciadas à prática da gerencial. De forma geral, a diversidade de percepções dos gestores entrevistados sobre esta questão aponta para um “sistema apreciativo”²⁸ variado que certamente implica em distorções quando se pensa em termos da performance coletiva.

Quanto a isso, fechando as questões de pesquisa na dimensão comportamental, também foram levantadas as impressões dos gestores sobre o processo de desenvolvimento gerencial. Nesse item os gestores foram indagados sobre a participação em programas de formação gerencial e a importância que atribuem ao tema. As respostas dadas referendam a diversidade no sistema apreciativo dos gestores e a reflexão sobre o próprio processo de formação profissional, a partir das experiências vividas, deságuam nos seguintes aspectos (principais): os treinamentos gerenciais foram considerados insuficientes, inadequados, desnecessários ou essenciais, conforme demonstram os depoimentos relacionados a seguir.

“Sobre a importância do desenvolvimento gerencial”	
Essencial	
Dataprev	<i>“A Dataprev precisa investir muito nos seus gestores. Eu vejo a mesma dificuldade em outras empresas a mesma natureza de problema: GESTÃO. Contato com gente, planejamento. Acho que a carreira de gestor tinha que ser uma carreira própria e o que acontece é que um bom técnico normalmente é reconhecido e vira um gerente. E isso acontece na DTPV e acontece em qualquer lugar”.</i>
Desnecessário	
Dataprev	<i>“Não sinto falta de desenvolvimento gerencial. Eu sinto mais falta, ou melhor, tenho mais demanda de poder estar tecnicamente atualizado para discutir com a minha equipe as soluções do que propriamente as matérias de gestão...”</i>
Serpro	<i>“Sempre fui muito autodidata. Tive um mentoring dos gestores mais antigos. Pegava uma dica daqui outra dali. Pegava uns livros certos”.</i>
Petrobras	<i>“Não houve preparo para o exercício da função. Acho que não se prepara gestor. Se você não tiver perfil, a empresa pode colocar um rio de dinheiro que não vai rolar”.</i>

²⁸ Sistema Apreciativo: conjunto de valores, preferências e normas em termos dos quais os profissionais compreendem situações práticas, formulam objetivos e diretrizes para a ação e determinam o que constitui uma conduta profissional aceitável. (SCHÖN, 2000:37).

Eletrobras	<i>"Meu aprendizado em gestão foi a minha experiência profissional que eu tive antes de chegar na Eletrobras. Hoje se gasta muito tempo na formação teórica. Acho fundamental que você faça um curso, mas é a vida, o teu dia-a-dia que vai te preparar pra isso".</i>
Insuficiente	
Dataprev	<i>"Eu não tive nenhum treinamento gerencial em 20 anos de empresa. Então eu acho que coisas que eu passei, se tivesse tido treinamento, eu não teria passado".</i>
Serpro	<i>"Just a little bit". Iniciativas isoladas ou coisas que absolutamente não te interessam. Além disso, os gestores acima de mim achavam que eu não precisava". "Nunca passei por desenvolvimento gerencial. Isso é uma falha da gestão. Falha de todo o governo. Toda a estrutura governamental sofre disso".</i>
Petrobras	<i>"Não fui treinado previamente para ser Gestor. Passei pelo programa de integração de novos gerentes (como avaliar, como treinar, etc.). A competência de lidar com pessoas diferentes é a mais difícil e a mais necessária".</i>
Eletrobras	<i>"Não investiram em mim pra gestão. Quando eu queria fazer alguma coisa eu fazia, talvez por conta da posição. Mas não houve um investimento direcionado. A gente está tentando fazer isso agora na Eletrobras".</i>
Inadequado	
Dataprev	<i>"Eu nunca consegui associar o Amana-Key diretamente com o meu trabalho. Você pode formar o general no quartel ou no campo de batalha. Aprendi muito com a prática mas é guerra. Não se identifica perfis na empresa. O cara acaba assumindo porque é o mais dedicado".</i>
Eletrobras	<i>"Aprendi tudo na prática... Tive uma palestra com o Motomura no ano passado. Teve uma imersão, mas eu não quis ir. Falta muito o aspecto da sutileza nesses cursos. Nunca vi um curso de ordem prática, objetiva". "Me tornei gestor por um processo intuitivo. Treinamento gerencial: perda de tempo! Coisa pasteurizada, sem consistência nenhuma, você e seus pares sentadinhos numa turma, aquele treinamento contratado para agregar zero!"</i>

Figura 25 – Depoimentos sobre a importância do Desenvolvimento Gerencial

As questões manifestadas pelos gestores neste tópico dão conta da influência que a racionalidade técnica imprimiu em sua prática profissional. Dado que, conforme apontam os dados da pesquisa, a competência técnica é um elemento determinante no acesso à função gerencial, o desenvolvimento das demais competências implicadas no ato da gestão revela-se pouco valorizado, tanto pelos gestores, quanto pelas empresas em que atuam, na medida em que as ações voltadas para o desenvolvimento gerencial, mesmo quando citadas, não apresentam elementos que agreguem valor à prática dos gestores.

CONCLUSÃO

A agenda de modernização da gestão pública no Brasil está ancorada em quatro princípios norteadores das reformas que precisam ser empreendidas: eficiência, eficácia, profissionalização e transparência. Tais princípios, por se constituírem como parâmetros essenciais de gestão e por retratarem, inequivocamente, as demandas da sociedade contemporânea, são aplicáveis a toda e qualquer organização voltada para a prestação de serviços ao cidadão.

Afinado com a premissa da necessidade de modernização da gestão no setor público estatal, o objetivo deste trabalho foi o de investigar os mecanismos de formação dos gestores no intuito de apontar contribuições para o processo de profissionalização da gestão nas empresas do setor produtivo estatal. O sentido atribuído à formação dos gestores na formulação do tema abrange desde os mecanismos de ascensão à função até o processo de desenvolvimento gerencial, incluindo-se nesta dinâmica a própria ação do gestor e suas motivações para o exercício da atividade gerencial.

A inclusão da perspectiva comportamental na investigação empreendida foi motivada pela percepção de que a ciranda de nomeações para funções gerenciais, influenciada basicamente por critérios de confiança e de conveniência dos detentores do poder político, tem gerado confusões históricas entre público e privado no conjunto da sociedade brasileira e cujo reflexo se observa nas práticas de gestão no aparelho estatal.

Evidentemente as questões de pesquisa deste trabalho não se circunscrevem apenas à esfera pública dado que, na prática, as questões relacionadas ao exercício do poder enredam-se nas malhas do cotidiano do trabalho e delas são inseparáveis, não importando a conformação da organização, se pública ou privada. Contudo, partindo do princípio de que o poder, como bem assinalou Foucault, não é algo que

alguém possa possuir, mas apenas exerce-lo ou pratica-lo e dado, aí sim, as peculiaridades que marcam o processo de gestão no setor estatal, investigar os interesses que governam as escolhas daqueles que optam pelo exercício gerencial no setor público configura-se como contribuição relevante nas reflexões sobre a profissionalização da gestão neste campo.

Considerando esses direcionadores, o trabalho se ocupou, inicialmente, de uma revisão bibliográfica sobre os principais aspectos da gestão na sociedade contemporânea e sobre os principais marcos históricos da agenda de reformas da gestão pública. O propósito desta revisão foi levantar elementos do contexto, tanto do ponto de vista dos paradigmas gerenciais quanto do histórico da administração pública brasileira, aportando subsídios que nos possibilitassem uma análise mais próxima possível da realidade, uma vez que para se conhecer a natureza do trabalho desempenhado por gestores (líderes) devemos conhecer algo sobre as situações sociais com as quais são chamados para lidar (SELZNICK, 1972).

O modelo de análise adotado na pesquisa de campo contemplou as dimensões institucional, organizacional e comportamental o que possibilitou uma análise sistêmica do problema proposto, confirmando que, de fato, aspectos das três dimensões concorrem no processo de profissionalização da gestão.

A partir disto, evidências que emergiram através da pesquisa e dos dados levantados nas três dimensões nos levaram às seguintes constatações:

a) A forma de acesso à função gerencial nas empresas estatais ainda segue sendo, no início de 2010, por meio do critério de Indicação. Apesar de uma iniciativa piloto para formação de sucessores ter sido identificada na Petrobras, não há processo seletivo instituído para gestor em nenhuma das empresas do SPE;

b) Embora tendo encontrado na Dataprev e na Eletrobras uma perspectiva futura de regulamentação para o acesso à carreira gerencial²⁹, a atual inexistência de regulamentos ou normas instituindo procedimentos ou parâmetros para o acesso às funções gerenciais gera distorções e ambiguidades que se manifestam no processo motivacional dos gestores. Em função disto, e em consonância com os princípios do modelo de administração burocrática weberiano, onde a autoridade técnica, que busca assegurar os meios mais eficientes para se alcançar os fins estabelecidos, é o que conta, o padrão que fortemente vigora nas estatais pesquisadas é o critério da competência técnica para o acesso a função gerencial.

c) Em decorrência disto, a cultura técnica é elemento marcante nos processos e nas concepções de gestão no SPE. Mas, em paralelo com a cultura técnica, concorre a 'cultura da função de confiança', que dita outra natureza de critérios, como o político ou o da afiliação, para acesso à função gerencial;

d) Como reflexo de tais práticas, a motivação dos gestores para o exercício da função gerencial se orienta, predominantemente, de acordo com a amostra pesquisada, por fatores extrínsecos ao sujeito, ou seja, por uma diversidade de interesses que são acionados por estímulos externos (remuneração, reconhecimento, ambiente etc) e que, segundo os estudos da Psicologia Social³⁰, são relacionados ao condicionamento, e não ao comportamento consciente. No âmbito da pesquisa, esse fato também se comprovou pela alta concentração de respostas que apontaram a escolha inconsciente como fator direcionador da ação dos gestores para o exercício da atividade gerencial. Sobre esse aspecto, concluímos que as variáveis do ambiente no SPE geram ambiguidade e

²⁹ No âmbito da renovação dos Planos de Cargos das duas empresas, encontramos a perspectiva de construção de um Plano Executivo na Dataprev e de um Plano de Função na Eletrobras.

³⁰ Cf.: BERGAMINI, C.W. Motivação nas Organizações. São Paulo: Editora Atlas, 2008.

desestimulam o processo de motivação consciente, pois, como afirma BERGAMINI (2008), quando a ação é consciente, as pessoas sabem o que buscam e como devem agir para poder chegar até onde pretendem. De acordo com os relatos colhidos nas entrevistas, observa-se um padrão comum, que é o do indivíduo que admite ter chegado à gestão por sua competência técnica, embora não tenha objetivado ou não quisesse ser gestor;

e) Como a resolução dos problemas técnicos é o elemento marcante da cultura técnica, e dado que a escolha dos gestores se dá, predominantemente, com base nesse critério, o desenvolvimento de competências para gestão não é uma diretriz presente no conjunto das empresas consultadas. Embora se identifique iniciativas na direção da formação de novos gestores (sucessores) na Petrobras e a existência de PDG estruturado a partir da adoção de um modelo de gestão por competências no Serpro e na Petrobras, o que se observa pelo discurso dos gestores é que o desenvolvimento de competências para gestão ainda não é uma prática consolidada nestas empresas;

f) De acordo com esse fato, observa-se que a força da mobilização dos gestores na direção do exercício da função gerencial reside, primeiramente, nas necessidades pessoais que, conforme apontam as teorias da motivação, denotam um estado de carência que levam o indivíduo à ação. Conforme os resultados encontrados, são os fatores de ordem pessoal os principais mantenedores do gestor no exercício da função gerencial. Aqui, outra ambiguidade transparece. Enquanto os fatores que ativam a motivação do indivíduo para a gestão residem nos aspectos extrínsecos, é nos aspectos de ordem pessoal (como aspectos relacionados à personalidade, por exemplo) que reside a força da manutenção do gestor no exercício da função. Quanto a isto, os desafios enfrentados pelo gestor foi o argumento mais apresentado neste ponto da pesquisa.

De fato, os desafios são de toda ordem. Na Petrobras observa-se um nível de complexidade crescente nos processos da companhia, dado o crescimento expressivo que alcançou nos últimos anos. Na Eletrobras os desafios do plano de transformação do setor elétrico (Cf.: anexo III) impõem uma nova dinâmica aos processos da organização, já que o fortalecimento da *holding* é um dos vetores do plano de transformação. Na Dataprev a modernização tecnológica e o processo de desmobilização das plataformas proprietárias (*mainframes*) que sustentaram até aqui os serviços e os sistemas legados da Previdência exigem agilidade, eficiência e eficácia nas ações dos gestores. E no Serpro a busca contínua de eficiência nos sistemas de gestão do governo federal requer a superação de obstáculos que possibilitem a inovação nos processos de gestão.

Para fazer frente a esse cenário, os investimentos no desenvolvimento dos gestores precisa ser efetivo, pois, quando se fala de inovação, de eficiência e de eficácia na gestão não se trata apenas de usar modelos inovadores. A excelência depende basicamente das pessoas. Contudo, em linhas gerais, o que se observa é a desvalorização que o próprio gestor atribui ao processo de desenvolvimento gerencial.

A inexpressividade dos investimentos em DG (na Dataprev e na Eletrobras, Cf.: Gráfico 4.4.1) contribui para o reforço dessa percepção e alarga a dimensão dos desafios que precisam ser enfrentados, dando conta de um atraso gerado pela política do 'estado mínimo' que vigorou nas organizações estatais brasileiras por mais de uma década e que deixou como legado o sucateamento não só das máquinas, como também das mentes.

E é na direção do resgate dessa defasagem no processo de cognição dos gestores que certamente reside o passo fundamental do processo de profissionalização da gestão para que efetivamente se alcance a modernização do

SPE. E não se trata aqui de descartar as ações necessárias no plano institucional, mas de reconhecer que nada adiantará regramentos para o acesso à função se não houver investimento na renovação das visões e dos paradigmas de gestão.

Por fim, à guisa de conclusão para as questões apontadas neste trabalho, consideramos que:

- i. A falta de políticas e de regramentos para o acesso às funções gerenciais deve ser combatida e substituída por critérios que sejam compatíveis com as práticas contemporâneas de gestão de pessoas e que valorizem a formação profissional e a motivação intrínseca para o exercício da função gerencial;
- ii. O investimento no desenvolvimento de competências para a gestão deve ser regra e não exceção. A racionalidade técnica deve abrir espaço para a utilização de metodologias e de práticas que valorizem o desenvolvimento de uma visão *construcionista* (coletiva) da realidade, adequada aos diferentes grupos, saberes e know-how profissional. Além do investimento na formação dos atuais gestores, a renovação e a preparação de novos gestores é um aspecto relevante e mais um desafio que precisa ser enfrentado em nome do processo de modernização e de transformação da gestão no setor produtivo estatal. A elevação no nível da faixa etária dos atuais gestores (Cf.: Anexo II) e o tempo médio de empresa dos atuais gestores (22 anos – Cf.: Item 4.4.1) são elementos que reforçam a necessidade de investir na formação de sucessores;
- iii. O processo de motivação do gestor para o exercício da função gerencial deve ser objeto de atenção por parte das áreas responsáveis pelo desenvolvimento de pessoas. Para além do desejo de poder, a necessidade de poder tem a ver com influenciar pessoas para que

possam desempenhar bem suas tarefas sozinhas, e nada tem a ver com a necessidade de realização, que é o desejo de fazer alguma coisa melhor e mais eficiente do que já foi feita³¹. O perfil do gestor eficaz se configura, portanto, por uma maior necessidade de poder, ou seja, de influenciar pessoas, co-criando clareza e novos significados e não pela necessidade de realização pessoal.

CONTRIBUIÇÕES PARA TRABALHOS FUTUROS

O desenvolvimento de uma teoria fundamentada se inicia, de acordo com STRAUSS e CORBIN (2008), com a delimitação de uma área de estudo e é a partir dos dados encontrados pelo pesquisador no campo, que uma teoria começa a surgir. Os resultados da pesquisa apontados neste trabalho não pretenderam esgotar o material de análise, e nem poderiam, dadas as múltiplas interações que a natureza do problema de pesquisa suscita.

Por essa razão, à guisa de apontar contribuições para o desdobramento de novas pesquisas acadêmicas ou no campo das organizações sobre a formação de gestores, consideramos relevante a exploração do aporte teórico de MARLIER e PARKER (2009) sobre os novos paradigmas que estão influenciando a formação de competências dos gestores na sociedade do conhecimento ou, segundo denominação usada pelos autores, *era do código aberto*. O ponto interessante no trabalho de MARLIER e PARKER é a proposição de uma agenda para o desenvolvimento de lideranças fundamentada na clássica teoria dos três modos de persuasão de Aristóteles - *logos, ethos e pathos* - que os autores associam ao desenvolvimento de aspectos nas dimensões intelectual, comportamental e

³¹ Sobre isso recomenda-se a leitura: McCLELLAND, D. C. *et al.* *O poder é o grande motivador*. In: *Gestão de pessoas, não de pessoal: os melhores métodos de motivação e avaliação de desempenho*. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

emocional. A exploração dessa teoria e a sua articulação com estudos na área de desenvolvimento de competências pode fornecer subsídios interessantes para a construção de PDG's mais alinhados com o contexto da sociedade da informação e do conhecimento, em constante mudança.

Outra referência que deve ser explorada e que pode fornecer importantes contribuições para o processo de formação dos gestores é a perspectiva de SCHÖN (2000) sobre um novo *design* para o ensino e a aprendizagem profissional. Baseada essencialmente no estímulo à educação para a prática reflexiva como contraponto à dominação da racionalidade técnica, a teoria do conhecer-na-ação e da reflexão-na-ação pode fornecer contribuições relevantes para a revisão das práticas no campo da educação profissional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRÚCIO, F.L. *O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: Um breve estudo sobre a experiência internacional recente*. Cadernos ENAP, Brasília: ENAP, nº 10, p.6-44, 1997.
- ABRÚCIO, F.L. *Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas*. Revista Brasileira de Administração Pública, Rio de Janeiro: FGV, Edição Especial Comemorativa 1967-2007, p.67-86, 2007.
- ARENDT, H. *A condição humana*. 10ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008.
- BARZELAY, M. *Improvising the practices of project-centred strategic planning and delivery: the case of "Brazil in Action"*. In *Anais Generation Reform in Brazil and Other Nations*. EBAPE/FGV, Rio de Janeiro, nov 2004.
- BASTOS, A. V. B. *et all. Conceito e Perspectivas de Estudo das Organizações*. In *Psicologia, Organizações e Trabalho no Brasil*. Porto Alegre: Artmed, 2004.
- BAUER, R. *Gestão da Mudança: caos e complexidade nas organizações*. São Paulo: Editora Atlas, 1999.
- BENDASSOLLI, P. F. *Trabalho e Identidade em tempos sombrios – insegurança ontológica na experiência atual com o trabalho*. São Paulo: Editora Idéias e Letras, 2007.
- BENETT, A., BENETT, D. *Knowledge Mobilization In The Social Sciences And Humanities: Moving from research to action*. Washington: MQI Press, 2007.
- BERGAMINI, C. W. *Motivação nas Organizações*. São Paulo: Editora Atlas, 2008.
- BORDIEU, P. *Razões Práticas: sobre a teoria da ação*. São Paulo: Editora Papirus, 9ª edição, 2008.
- CAVALCANTI, M. (Org). *Brasil Eficiente, Brasil Cidadão – A tecnologia a serviço da justiça*. Rio de Janeiro: E-Papers, 2003.

CAVALCANTI, M. C. B. In *Carta de Lançamento da Revista Inteligência Empresarial* nº32. Disponível em <http://www.nepo.com.br>.

CAVALCANTI, M. *et all*, A. *Gestão de Empresas na Sociedade do Conhecimento*. 9ª edição. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2001.

CLEGG, S. *et all*. *Power and Organizations*. London: SAGE Publications, 2007.

COLADO, I. *et all*. *Estudios Organizacionales y paradigmas gerenciales: elementos esenciales de una nueva retórica*. In DENARIUS, nº 1, Departamento de Economía, UAM - Iztapalapa. 2000: págs. 121-158

COSTA, F. L. D. *Historia das reformas administrativas no Brasil: narrativas, teorizações e representações*. In *Revista do Serviço Público*, Brasília: vol.59, nº 3, 271-288, jul/set 2008.

DEUTSCHER, J. A. *Capitais Intangíveis - Métricas e Relatório*. Rio de Janeiro: COPPE / UFRJ, D.Sc. Engenharia de Produção, 2008.

DINIZ, E. *Globalização, Reforma do Estado e Teoria Democrática Contemporânea*. In *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, Fundação Seade, vol.15, nº 4, out/dez 2001.

DORNELLES, G. S. *Metagestão: A arte do diálogo nas organizações*. São Paulo: Saraiva, 2006.

DRUCKER, P. F. *Administrando em tempos de grandes mudanças*. 3ª edição. São Paulo: Pioneira, 1996.

DUARTE, R. *Pesquisa Qualitativa: Reflexões sobre o trabalho de campo*. RJ: Departamento de Educação da Pontifícia Universidade Católica (PUC). *Cadernos de Pesquisa*, n.115, p. 139-154, mar/2002.

FARIA, J. H. *Poder e relações de poder nas organizações*. In: *Organizações, Instituições e Poder no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

FIGUEIREDO, J.; TAVARES, L.V. *Por uma carta latino-ibero-americana de competências comuns para dirigentes públicos: a proposta de Portugal*. Brasília: Revista do Serviço Público, 57 (1): 51-62, jan/mar, 2006.

FLICK, U. *Uma Introdução à Pesquisa Qualitativa*. Porto Alegre. Bookman. 2004.

FOUCAULT, M. *A Microfísica do Poder*. 23ª ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.

FROTA, M.G.C. *A delimitação das unidades de análise em ciência da informação*. IBICT: Revista Ciência da Informação, Vol. 27, n.3 (1998).

GAULEJAC, V. D. *A gestão como doença social*. São Paulo: Editora Idéias e Letras, 2007.

GODOI, C. K. *Retomando o tema da motivação nas organizações: contribuições da teoria psicanalítica e do cognitivismo*. In: Anais ENANPAD, n.26, pp. Salvador, 2002.

GONDIM, S.M.G.; SILVA, N. *Motivação no Trabalho*. In ZANELLI *et all (org)*. *Psicologia, Organizações e Trabalho no Brasil*. Porto Alegre: Artmed, 2004, p. 145-175

HARVEY, D. *Condição Pós-Moderna*. 17ª edição. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

JUCÁ, M. C. M. *Crise e reforma do Estado: as bases estruturantes do novo modelo*. Jus Navigandi, Teresina, ano 7, n. 61, jan. 2003. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3598>. Acesso em 12 nov. 2007.

JUNQUILHO, G.S. *Gestão e Ação Gerencial nas Organizações Contemporâneas: Para além do “Folclore” e o “Fato”*. Revista Gestão e Produção. Departamento de Engenharia de Produção, Universidade Federal de São Carlos. V.8, n.3, p.304-318, dez. 2001.

LAMEIRÃO, C. “Sobre Dirigentes Públicos no Governo Lula”. In Anais *II Congresso CONSAD de Gestão Pública*, Painel 60, Brasília, Maio 2009.

MACULAN, A. M. D. *Notas de Aula*. Rio de Janeiro, PEP/COPPE/UFRJ, Abril/2008.

MARINI, C.M. *Aspectos Contemporâneos do Debate sobre Reforma da Administração Pública no Brasil: A Agenda Herdada e as Novas Perspectivas*. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado. Salvador, Nº 1, mar-maio/2005.

MARINI, C.M. *Estudo sobre experiências de gestão de pessoal: Melhores Prática nas Políticas de Recrutamento, Seleção e Promoção Baseadas no Mérito*. Secretaria do Diálogo Regional de Política do Banco Interamericano de Desenvolvimento. Washington: 30 set 2004.

MARINI, C.M. *Gestão Pública no Brasil: Temas Preservados e Temas Emergentes na Formação da Agenda*. In *Anais VII Congresso da Associação de Estudos Brasileiros*. 1-25. Brasília, Jun 2004.

MARLIER, D., PARKER, C. *Engaging Leadership – Three agendas for sustaining achievement*. London: Palgrave Macmillan, 2009.

McCLELLAND, D. C., BURNHAN, D. H. *O poder é o grande motivador*. In: *Gestão de pessoas, não de pessoal: os melhores métodos de motivação e avaliação de desempenho*. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO – Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília, 1995.

MINTZBERG, H. *et all. O Processo da Estratégia_ conceitos, contextos e casos selecionados*. 4ª ed. Porto Alegre: Bookamn, 2006.

MORGAN, G. *Imagens da Organização*. São Paulo: Editora Atlas, 1996.

MORIN, E. *Ciência com Consciência*. 12ª edição. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

MOTTA, P. R. *Gestão Contemporânea: A Função Gerencial no Mundo Contemporâneo - A ciência e a Arte de ser Dirigente - 10ª ed - Rio de Janeiro: Record, 1999; Cap:1; pág: 19-25*.

NOVAES, ADAUTO. “A herança das mutações”. *Jornal O Globo*, Caderno Prosa e Verso, 22/8/2009, pp. 2.

OOSTEROM, W. “O Futuro da Prestação de Serviços Públicos: Atendendo às Expectativas do Cidadão.” In MIRON, J.L.P. (Coord), *Gestão Pública – Melhores Práticas*, cap. 3, São Paulo, Quartier Latin, 2009.

PERFIL DAS EMPRESAS ESTATAIS, 2008. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – Brasília: MP/SE/DEST, 2009.

REED, M. *The sociology of management*. London: Harvester Wheatsheaf, 1989.

SALANOVA, M. et al. Motivation laboral. In: PEIRÓ, J.M; PRIETO, F. *Tratado de psicología del trabajo*. Madrid: Síntesis, v.1, p.215-49.

SCHEIN, E.H. *Cultura Organizacional e Liderança*. São Paulo: Editora Atlas, 2009.

SCHÖN, D.A. *Educando o Profissional Reflexivo: um novo design para o ensino e a aprendizagem*. Porto Alegre: Artmed, 2000.

SCHVARSTEIN, L. *Psicología social de las organizaciones: nuevos aportes*. Buenos Aires: Paidós, 1995.

SELZNICK, P. A liderança na administração: uma interpretação sociológica. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1972.

SENGE, P. et al. *Presença: propósito humano e o campo do futuro*. São Paulo: Cultrix, 2007.

SILVA, PAULO BERNARDO. “Os desafios para a administração pública federal no Brasil”. In MIRON, J.L.P. (Coord), *Gestão Pública – Melhores Práticas*, cap. 2, São Paulo, Quartier Latin, 2009

STRAUSS, A., CORBIN, J. *Pesquisa Qualitativa - Técnicas e Procedimentos para o desenvolvimento de teoria fundamentada*. Porto Alegre: Artmed, 2008.

VALLE, R.B.A. *RH: crise e redenção*. Revista Inteligência Empresarial. CRIE / COPPE / UFRJ, p.3-7, nº29, 2007

WOOD, T. J. (Coordenador). *Mudança Organizacional*. 4ª Edição. São Paulo: Atlas,

ZANELLI, J. C. et al (Orgs). *Psicologia, Organizações e Trabalho no Brasil*. Porto Alegre: Artmed, 2004.

ANEXO I

Figura 26 - Principais Marcos Históricos da Administração Pública no Brasil

Ano	Marco histórico	Principais Características
ADMINISTRAÇÃO PATRIMONIALISTA		
1808	<p>Início da organização governamental no Brasil.</p> <p>Constituição dos primeiros ministérios/secretarias (Negócios do Brasil e da Fazenda)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de distinção entre interesses públicos e privados • Aparelho de Estado como extensão do poder soberano • Cargos são considerados como prebendas (coisas que devem ser dadas; ocupação rendosa e de pouco trabalho – Fonte: Dicionário Aurélio)
1891	Proclamação da República - Criação do “Ministério da Fazenda”	<ul style="list-style-type: none"> • Modelo de gestão fortemente centralizado e ausência de métodos científicos de gestão
ADMINISTRAÇÃO BUROCRÁTICA		
1934	Promulgação da Constituição	<ul style="list-style-type: none"> • Direito de livre acesso de todos os brasileiros aos cargos públicos (Art. 168)
1936	Criação do DASP: Departamento de Administração do Serviço Público (Supervisionar a Administração Pública, formar Administradores Públicos de primeiro escalão e fixar orçamento)	<ul style="list-style-type: none"> • “Super-instituição” ⇒ afirmação dos princípios de centralização e hierarquia • Definir critérios profissionais para ingresso no serviço público. • Desenvolvimento de Carreiras • Estabelecimento de critérios de meritocracia
1939 – 1964	Surgem os Planos de Governo (1939, 1943, 1948, 1956, 1962, 1964 - Planos de Metas)	<ul style="list-style-type: none"> • Institui o Planejamento Governamental • Implementação comprometida dada a ausência de estrutura capaz de suportar os desafios contidos nos Planos de Governo
1967	Decreto-Lei 200 – “Dispõe sobre a organização da Administração Pública Federal e estabelece diretrizes para a reforma administrativa e dá outras providências”.	<ul style="list-style-type: none"> • Aspirações descentralizadas • Fortalecimento da Administração Indireta (Autarquias, Fundações e Empresas Estatais) como forma de agilizar a atuação do Estado • Permissão de contratação de pessoal sem concurso (CLT) • Institui o sistema de atividades auxiliares ⇒ definição das atividades organizacionais (orçamento, RH, Serviços Gerais, Auditoria, etc)

		<ul style="list-style-type: none"> • Uso indevido das flexibilidades e autonomias
1979	Programa Nacional de Desburocratização	<ul style="list-style-type: none"> • Afirmação da cidadania (identificação dos principais obstáculos que entravam a vida do cidadão comum)
1988	Promulgação da Constituição	<ul style="list-style-type: none"> • Engessamento do aparelho estatal • Retira a flexibilidade operacional da administração indireta (rigidez e burocracia). • Atribui à administração indireta as mesmas normas de funcionamento que regem a administração direta

Administração Gerencial

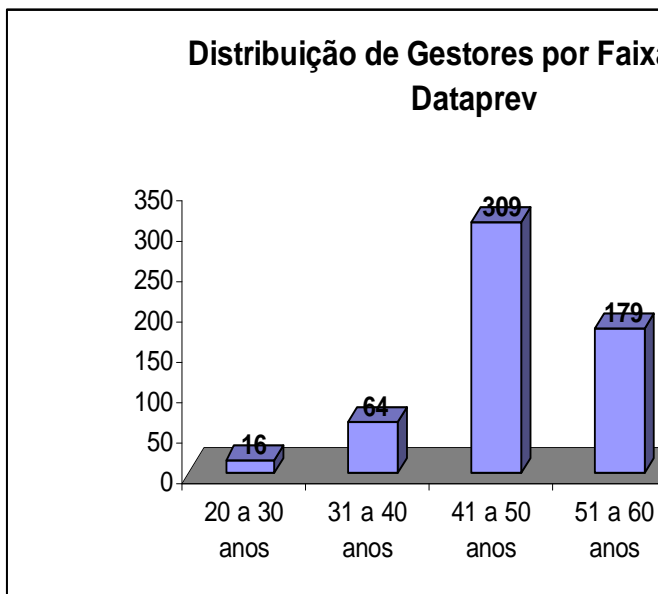
1995 1ª geração	Criação do MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Elaboração do Plano Diretor de Reforma do Estado	<ul style="list-style-type: none"> • Promover mudanças em três dimensões: • Institucional-legal (remover obstáculos de natureza constitucional), Cultural (substituir a cultura burocrática dominante pela cultura gerencial) e Gestão (adoção de novos arranjos, competências e instrumentos gerenciais mais adequados) • Minimização do aparelho estatal
1999	Extinção do MARE ⇒ Criação do MPOG (funções incorporadas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão)	<ul style="list-style-type: none"> • Lançamento do PPA (Plano Plurianual 2000/2003) • Intensificação do uso da TI para melhoria do relacionamento com o cidadão, setor privado e modernização da gestão interna
2003 2ª geração	Construção do Plano de Gestão Pública – Elaboração de novo PPA 2004-2007 (Plano Brasil de Todos)	<ul style="list-style-type: none"> • Adoção de um Programa de Otimização • Desenvolvimento e fortalecimento institucional • Promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia. Crescimento com geração de trabalho, emprego e renda.

Fonte: MARINI (2004) – Adaptado pela autora.

ANEXO II

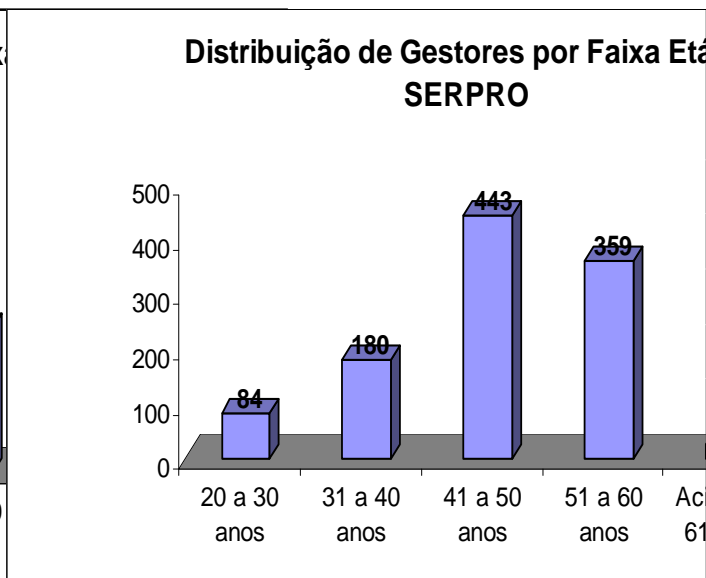
DEMONSTRATIVO FAIXA ETÁRIA DOS GESTORES

Figura 29 – Distribuição de Gestores por Faixa Etária na Dataprev



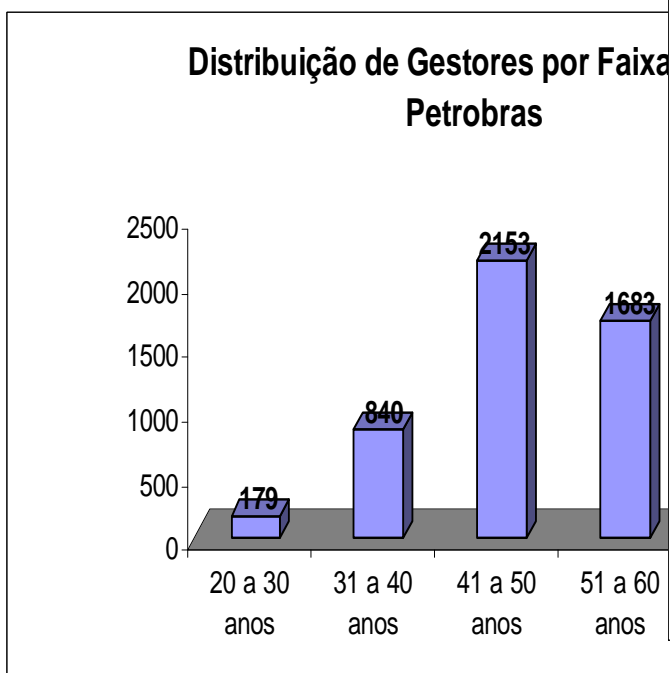
Fonte: Dataprev (Dez/2009)

Figura 30 – Distribuição de Gestores por Faixa Etária no Serpro



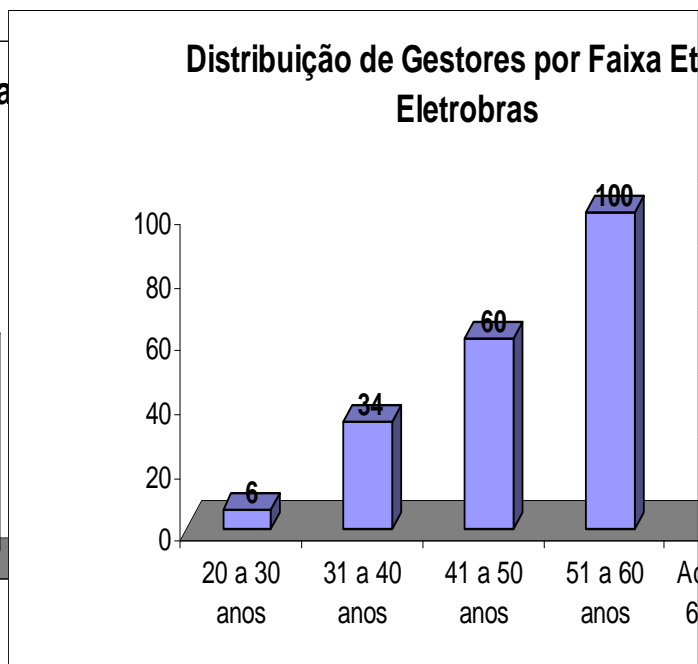
Fonte: Serpro (Nov/2009)

Figura 31 – Distribuição de Gestores por Faixa Etária na Petrobras



Fonte: Petrobras (Nov/2009)

Figura 32 – Distribuição de Gestores por Faixa Etária na Eletrobras



Fonte: Eletrobras (Nov/2009)

