

# Um modelo para a nova gerência pública\*

Lawrence R. Jones e  
Fred Thompson

RSP

Revista do  
Serviço  
Público

Ano 51  
Número 1  
Jan-Mar 2000

## 1. Introdução

O lugar destacado que ocupa a nova gerência pública nos Estados Unidos é resultado fundamentalmente dos esforços de David Osborne, um jornalista, e de Ted Gaebler, ex-prefeito de uma cidade, autores de um livro amplamente lido: *Reinventando o Governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público* (Osborne e Gaebler, 1992). A publicação de *The Gore Report on Reinventing Government: From Red Tape to Results. Creating a Government that Works Better and Costs Less, Report of the National Performance Review* aumentou ainda mais o interesse pela nova gerência pública. O Relatório Gore propôs inventar "...um governo que coloque os usuários em primeiro lugar" mediante a criação de um claro sentido de missão, empunhando o leme mais do que os remos, delegando autoridade, substituindo normas e regulamentações por incentivos, formulando orçamentos baseados em resultados, expondo as operações do governo à concorrência, procurando soluções de mercado mais do que soluções administrativas e, quando isso não for possível, medindo o sucesso das ações de governo em termos de satisfação do usuário" (Gore, 1993:7).

Osborne e Gaebler afirmam abertamente que eles não inventaram os conceitos que expuseram. Reconhecem que sua principal contribuição reside na realização de uma síntese das idéias e das experiências de outros. A reinvenção do governo faz parte de um movimento muito mais amplo que atualmente tem alcance mundial. Os reformadores da nova gerência pública encontram-se na maioria, senão em todos os níveis de governo, em nações tão diversas como o Reino Unido, Suécia, Países Baixos, Canadá,

Lawrence R. Jones, PhD em políticas públicas e orçamentárias pela *University of California*. Fred Thompson, PhD em administração pública e internacional pela *University of Columbia*

Traduzido por Maria Mercedes Mourão

Suíça, Alemanha, Itália, Dinamarca, Finlândia, Estados Unidos, Argentina, Brasil, Cingapura, Hong-Kong, Japão e, talvez, os mais conhecidos, Nova Zelândia e Austrália.

Os cinco “R” fornecem um quadro para a compreensão dos diversos conceitos que compõem a nova gerência pública, isto é, reestruturação, reengenharia, reinvenção, realinhamento e reconceitualização. Temos procurado apresentar esses conceitos centrais de maneira racional, seqüencial, visando à sua utilização como guia para a inovação e a mudança organizacional.

A promessa implícita dos cinco “R” é a de que, obedecendo-se a essa seqüência, o resultado será um governo com maior capacidade de resposta, mais efetivo e eficiente. Entretanto, é necessário que se faça uma advertência: poucos são os ganhos que se prometem a curto prazo, se é que se promete algum. Os cinco “R” não podem ser implementados em menos de cinco anos, sendo o prazo de dez anos uma estimativa mais realista. O quadro 1 oferece um resumo dos principais eventos de cada uma das fases desse quadro de referência.

### Quadro 1: Os cinco “R” da nova gerência pública

<p><b>1. Reestruturação:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificar as competências centrais da organização.</li> <li>• Eliminar da organização tudo aquilo que não agregue valor a seus serviços — especialmente as regras que inibem o desempenho.</li> <li>• Contratar externamente tudo aquilo que não seja uma competência central da organização.</li> </ul> <p>Ferramentas: <i>TQM</i>, análises da cadeia de valor, estimativa de custos baseadas nas atividades (<i>activity-based costing</i> — <i>ABC</i>).</p>
<p><b>2. Reengenharia:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Iniciar novamente, em vez de tentar “ajeitar” os processos existentes.</li> <li>• Colocar a informatização e outras tecnologias da informação no centro das operações.</li> <li>• Construir da base em direção ao topo, em vez de fazê-lo de cima para baixo.</li> <li>• Basear o desenho organizacional mais em processos que em funções e posições no organograma.</li> <li>• Enfocar o esforço na melhoria da qualidade do serviço e na redução do tempo do ciclo produtivo e dos custos.</li> </ul> <p>Ferramentas: modernas bases de dados, sistemas especializados e tecnologias da informação: trabalho de equipe, <i>benchmarking</i> e otimização do tempo e do ciclo produtivo.</p>
<p><b>3. Reinvenção:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Desenvolver um processo de planejamento.</li> <li>• Estabelecer uma estratégia de serviço e de mercado.</li> <li>• Deslocar a organização em direção a novas modalidades de fornecimento de serviços e novos mercados.</li> </ul> <p>Ferramentas: planejamento estratégico, pesquisas de mercado, determinação de custos de metas, redes e alianças.</p>

**4. Realinhamento:**

- Alinhar as estruturas administrativas e de responsabilidade da organização com suas estratégias de mercado e de fornecimento de serviços.
- Alinhar a estrutura de controle/recompensas da organização com suas estruturas administrativas e de responsabilidades.
- Priorizar os centros de missão; as atividades funcionalmente especializadas, tais como a gerência de pessoal e financeira são missões centrais apenas para as organizações que fornecem esses serviços, tais como agências de pessoal temporário ou instituições financeiras; se as unidades não desempenharem missões centrais, devem ser consideradas unidades de apoio.

Ferramentas: organizações baseadas no desempenho, estruturas multidivisionais, produção mínima, orçamento e prestação de contas das responsabilidades, preços de transferência, incentivos de alto poder.

**5. Reconceitualização:**

- Acelerar o ciclo de observação, orientação, decisão e ação — tanto para melhorar o desempenho quanto para aprender mais rapidamente.
- Capacitar os trabalhadores da linha de frente para avaliar o desempenho do serviço e oferecer um *feedback* sobre o fornecimento do serviço e da estratégia.
- Construir uma organização com capacidade para aprender e para se adaptar.

Ferramentas: descentralização, controles flexíveis, capital de trabalho, análise rápida, novos modelos de aprendizagem.

Essas idéias sugerem a conveniência de se realizar mudanças significativas na burocracia tradicional e na cultura burocrática, tal como assinalam as críticas mais avançadas da burocracia (Barzelay, 1992). Elas descrevem alguns dos fundamentos do novo paradigma de gerência pública. Não se trata apenas de termos de um dicionário; na verdade os cinco “R” constituem princípios para a ação.

## 2. O primeiro “R”: Reestruturação

A reestruturação é o primeiro passo no processo de mudança da gerência. Implica eliminar da organização tudo aquilo que não adicione valor ao serviço ou ao produto fornecido aos consumidores, segundo os princípios da missão ou da prestação de contas das responsabilidades, do controle do orçamento e da gestão. Os componentes da organização deveriam classificar-se segundo sua função ou responsabilidade primária; por exemplo, centros de missão, centros de renda, centros de despesas ou de custos, centros de serviço interno, centros de investimento. A participação de cada um deles é avaliada quanto à sua contribuição ao fornecimento de serviços destinados a satisfazer as demandas dos cidadãos. Essa metodologia pode conduzir a uma significativa horizontalização ou achatamento da estrutura organizacional, uma considerável delegação de autoridade, de responsabilidade e de tomada de decisões no que diz respeito às operações do dia-a-dia nos níveis da organização mais próximos do público. Geralmente, significa

deixar tarefas de lado. Por certo, a melhoria de produtividade em grande escala no governo depende da eliminação de centenas de tarefas. Mas a reestruturação também deveria perceber a importância de um futuro crescimento no treinamento dos empregados, especialmente no uso de novas tecnologias e processos de trabalho.

Por que o governo deveria se reestruturar? Uma parte da resposta pode ser encontrada na significação e no desempenho relativo ao setor de serviços dos Estados Unidos. Hoje, os serviços representam 75% do PIB. Isso significa que os Estados Unidos devem aumentar a produtividade dos serviços, para crescer mais saudavelmente, mas no curso das últimas décadas os aumentos têm sido extremamente vagarosos. A produtividade do governo coloca um problema especialmente grave. Menos de 15% do PIB é gerado por 20% da força de trabalho empregada pelo governo norte-americano. Nos serviços privados, o valor agregado por trabalhador é apenas 5% menor que na indústria, mas a produtividade governamental é três vezes menor que a produtividade industrial. Em oposição aos dados acima, em 1958 o valor agregado por trabalhador do governo era 40% maior que no setor de bens.

Outra parte da resposta aponta para a organização do fornecimento de serviços. É válido supor que houve um momento em que as burocracias foram relativamente efetivas. Os arranjos organizacionais burocráticos foram bem-sucedidos no que diz respeito a oferecer segurança, empregos e estabilidade econômica, garantir a justiça e a equidade e fornecer os serviços homogêneos, “de tamanho único”, requeridos ao longo do período de desenvolvimento da infra-estrutura governamental, desde o final do século passado até meados dos anos 60 (Osborne e Gaebler, 1992: 14). Em crises como a Grande Depressão e as duas guerras mundiais, a burocracia resguardou-nos de possíveis danos. Enquanto isso, porém, os arranjos organizacionais hierárquicos, centralizados e baseados em regras criadas durante a época industrial, tornaram-se cada vez mais anacrônicos.

A concorrência econômica global, a mobilidade do capital internacional e os surpreendentes avanços das telecomunicações e da armazenagem, processamento e recuperação da informação estão produzindo uma economia baseada no conhecimento – uma economia em que os trabalhadores exigem autonomia e os cidadãos/consumidores exigem produtos de alta qualidade, serviços superiores e a possibilidade de dispor de uma ampla gama de escolha. As burocracias empresariais modeladas de acordo com critérios antigos não são capazes de satisfazer essas exigências, como também não podem fazê-lo as burocracias governamentais ultrapassadas. A satisfação dessas demandas requer a existência de organizações flexíveis, adaptáveis, inovadoras e centradas no usuário, que ofereçam uma grande quantidade de bens de alta qualidade, ajustados aos anseios e necessidades individuais.

No entanto, poucos servidores ou gerentes públicos têm tido suficiente experiência em matéria de reestruturação. Como consequência, torna-se necessária a utilização de melhores métodos, para eliminar os elementos dispensáveis mencionados acima. Além disso, também se requer a existência de melhores quadros de avaliação, em relação aos quais possam comparar-se as opções e as ações de reestruturação.

Qual tem sido a tendência do setor público para abordar a reestruturação? A seqüência de eventos a seguir parece caracterizar a reestruturação na maioria das organizações públicas.

A primeira resposta à reestruturação costuma ser a negação. Essa é, geralmente, acompanhada de medidas de curto prazo, destinadas a reduzir as despesas, conjuntamente com esforços que visam detectar os culpados. Nesse ponto, as organizações devem escolher entre reduzir os serviços ou eliminar postos de trabalho. Muitos servidores se rebelam frente a essa opção, argumentando que os cortes orçamentários deveriam fazer-se gradativamente, que as organizações encontrariam uma saída melhor confiando no processo de aposentadoria natural dos empregados, na eliminação das vagas e nos cortes de orçamentos de apoio e inclusive no adiamento da manutenção, em vez de fazer cortes radicais, efetuando reduções generalizadas de pessoal ou cortes que comprometam programas ou serviços específicos. Quando não há outra solução, reduzem-se primeiramente os serviços considerados não-essenciais. Assim, fazem-se cortes em elementos que não são visíveis ao público, como por exemplo, as operações de apoio e manutenção, treinamento de pessoal e substituição de ativos. Esses cortes diminuem o capital acumulado de uma organização e freqüentemente desmoralizam seus empregados, pelo menos os que entendem que ignorar a manutenção e o investimento terá como resultado, no futuro, o aumento dos custos. Entretanto, as demissões em massa também são onerosas. Quando se leva em consideração o pagamento dos benefícios que acompanham a demissão, os custos de substituição, a perda de moral e de habilidades valiosas, para não falar no mal-estar experimentado pelos empregados que perdem seus trabalhos, as reduções do *staff* por meio do mecanismo de demissão voluntária, podem, na verdade, representar custos mais elevados, sendo menos efetivas que o desmantelamento — especialmente aqueles pouco seletivos.

A fase seguinte da reestruturação implica, via de regra, cortes mais profundos, que incluem reduções em todos os orçamentos, geralmente acompanhados de congelamento de cargos e salários, maior utilização do tempo parcial e de empregados não-permanentes, bem como de outras iniciativas que visam reduzir o monte dos custos salariais. Entretanto, a estratégia de cortes generalizados tende a enfraquecer as organizações como um todo. É particularmente nociva pelo fato de os programas de

alta demanda, que exigem pessoal altamente qualificado, sofrerem cortes da mesma magnitude que os programas de menor demanda e qualidade (Jones, 1984; Jones & McCaffery, 1989; Jones & Blixer, 1992).

O planejamento e a definição de prioridades deveriam guiar a reestruturação, cujos lemas deveriam ser a manutenção da qualidade do serviço e a permanência de empregados qualificados. Devido ao fato de isso freqüentemente resultar no desmantelamento de programas, o fortalecimento das prioridades requer um firme apoio político, um planejamento estratégico, uma base de dados razoavelmente sofisticada, para guiar a tomada de decisões, e uma considerável negociação com os *stakeholders*. Requer também uma definição dos níveis críticos de operação dos programas, por exemplo, aqueles abaixo dos quais os programas não podem operar, mantendo assim a capacidade de atingir seus objetivos de maneira satisfatória (Jones, 1985).

As estimativas do valor agregado aos serviços fornecidos aos cidadãos e a participação de empregados e acionistas são fundamentais para se chegar a uma reestruturação efetiva. O gerente competente poderá reconhecer que os cortes não deveriam basear-se no prestígio organizacional, na longevidade do programa e na antigüidade dos empregados, na magnitude do orçamento ou outros critérios que podem ser pertinentes, mas que não agregam valor. Lamentavelmente, a informação requerida sobre o programa para agir de outra maneira, freqüentemente, não existe.

Nessa questão, é fundamental a implementação de um processo de planejamento capaz de gerar uma informação apropriada e confiável, que permita estabelecer comparações internas entre programas. O processo de planejamento e os planos estratégicos também devem adequar-se ao financiamento a longo prazo, à gestão da dívida e ao planejamento de capital. Na tentativa de planejar e implementar experiências bem-sucedidas de reestruturação, é provável que os gerentes se sintam frustrados ao reconhecer até que ponto não tinham investido suficientemente, ou simplesmente tinham gastado mal no passado, com relação a uma adequada prestação de contas, planejamento, avaliação de programas e políticas, tecnologia da informação e outros recursos analíticos.

A questão da participação na tomada de decisões, concernentes à reestruturação, é muito delicada e poderia ser administrada, em grande parte, pelos contratos gerência-trabalho. Os argumentos em prol de uma participação mais ampla dos empregados apresentam-se freqüentemente apoiados num critério de justiça, na contribuição à boa moral dos servidores e na adesão a valores gerenciais democráticos. Um argumento muito mais consistente para a participação é que os empregados e os usuários dos programas têm informações que devem ser avaliadas pelos gerentes dos mesmos no momento de decidir se há necessidade de reestruturação

e como fazê-lo. Muitas das melhores sugestões referentes a como poupar dinheiro e incrementar a eficiência provavelmente sejam oriundas dos gerentes de programa, das suas equipes e dos cidadãos consumidores, quando questionados a esse respeito.

A centralização do planejamento e o estabelecimento de prioridades são características típicas da reestruturação. Em primeiro lugar, a prolongada dependência em relação a um ou a alguns indivíduos, para tomar as decisões de reestruturação, pode ter como resultado a reintrodução de muitas das falhas burocráticas que contribuíram para a crise. O sistema mandarim chinês de gerência, baseado na influência pessoal, é contrário a uma reestruturação efetiva, por causa de seus efeitos sobre a moral dos trabalhadores e sobre a abertura da organização à reestruturação, à reengenharia, à reinvenção, ao redesenho e à reconceitualização. Porém, o grau de centralização da autoridade na reestruturação poderia ser menos importante que outras variáveis, para explicar a resolução bem-sucedida da crise. A mitigação do impacto dos cortes, a continuidade da liderança, a extensão da politização da reestruturação, a capacidade para definir e comunicar a função e as metas organizacionais, na medida em que se estabelecem e se definem as prioridades de serviços, a forma de governo e o grau de cooperação entre o Legislativo e o Executivo podem ser variáveis mais importantes.

O dilema da centralização da autoridade decisória *versus* uma maior participação na reestruturação culmina numa negociação fundamental: ou centralizar e limitar a representatividade e a disposição do governo para responder às demandas, visando a uma maior eficiência nas decisões e na execução, ou permitir que a participação nas decisões seja mais aberta e, conseqüentemente, levar a uma maior fragmentação. O acesso aberto poderia em certas ocasiões limitar a capacidade do governo de estabelecer prioridades e fazer cortes específicos. Em ambos os casos, aspectos valiosos são sacrificados, o que nos faz pensar que a melhor abordagem seria uma combinação das duas opções, com as quais políticos e gerentes pudessem cooperar, mas empregando um mecanismo processual que limite as opções e restrinja o período onde podem ser feitas e revisadas as mesmas. No fechamento de instalações militares nos Estados Unidos, os Poderes Legislativo e Executivo utilizaram esses mecanismos processuais restritivos, para decidir o fechamento de centenas de bases militares, operação cujos detalhes tinham sido debatidos, em alguns casos, durante décadas.

Os desajustes prolongados e agudos entre os aspectos de jurisdição e os compromissos de políticas podem afetar o nível de crédito e a capacidade das organizações públicas em financiar a formação e o empréstimo de capital que enfrentem os déficits de caixa de curto prazo. Talvez não seja reconhecida a necessidade da reestruturação senão no momento

em que a organização já não possa mais obter crédito. Quando já se produziu a perda do crédito, são necessários um planejamento e uma ação financeira de longo prazo para reavaliar os efeitos dos cortes nos programas e serviços, melhorar a gerência do fluxo de caixa e as práticas de investimento que garantam a solvência dos fundos de pensão, limitar os encargos da dívida e harmonizar sua base tributária e sua capacidade de serviço. Esse planejamento e essa ação financeira podem também trazer uma avaliação das opções de arrendamento ou liquidação de propriedades e equipamento, uma possibilidade de se estabelecer custos e cronogramas apropriados da depreciação e substituição dos ativos de capital, um melhor manejo do inventário e, em certas situações, uma previsão de reservas financeiras suficientes para dar suporte ao orçamento na possibilidade das estimativas serem ultrapassadas no futuro.

Os programas de longo alcance e o planejamento financeiro poderiam requerer a assessoria de consultores na área de gestão financeira e poderiam envolver a participação de outras entidades públicas, banqueiros, assessores do mercado de bônus municipais e outros, reconstruindo a confiança na responsabilidade e na solvência da empresa. As organizações públicas poderiam descobrir, como já o fizeram muitas organizações privadas, que a melhoria da produtividade a longo prazo exige que se arrisque capital para investir em novos equipamentos, treinamento de empregados, análises de programas e pesquisas adicionais de mercado. Devido ao fato de a reestruturação requerer uma análise do valor do serviço, são inevitáveis os custos adicionais para a modificação do sistema de contabilidade, coleta de dados, análise e tomada de decisões. Evidentemente, algumas organizações, preocupadas em poupar centavos enquanto desperdiçam dólares, evitam esses custos, fazendo cortes profundos em todos os setores, sem levar em consideração a capacidade de fornecer serviços de qualidade no futuro. Esse enfoque não é um modelo apropriado para uma reestruturação bem-sucedida, apesar das óbvias vantagens que oferece aos servidores escolhidos e nomeados. Certamente, ela só é possível quando os governos praticam uma contabilidade de caixa não-acumulativa, o que significa que as organizações podem oferecer uma falsa impressão de saúde fiscal, manipulando os prazos dos pagamentos. As cortinas de fumaça e as miragens fiscais são freqüentemente suficientes para convencer os meios de comunicação e o público de que uma crise foi superada, aparentemente, sem grandes perdas a longo prazo. Lamentavelmente, os custos do manejo inadequado da reestruturação são elevados, e seus efeitos negativos podem se fazer sentir por muito tempo.

A contribuição mais importante da reestruturação, em matéria de aumento da produtividade, é a substituição de tecnologia obsoleta. Em numerosas organizações públicas, os cortes orçamentários guiados por uma visão limitada, realizados ao longo de um período de vários anos,

geraram atrasos substanciais em matéria de tecnologia e treinamento. Esse problema é abordado com maior profundidade no capítulo do segundo “R” — a reengenharia.

No contexto da reestruturação, algumas das idéias propostas para resolver os problemas da organização e dos cidadãos, poderiam inicialmente ser consideradas como sendo demasiadamente radicais, porém, mais tarde, mostram-se factíveis. Por exemplo, submetida à pressão da necessidade fiscal, a cidade de Oakland, na Califórnia, vendeu a investidores privados o prédio público onde estava sediado seu museu. Entretanto, a cidade continuou oferecendo os serviços do museu, alugando-o dos novos proprietários. Acordos similares de venda condicionada ao aluguel têm sido bem-sucedidos também em outras cidades. Esses acordos possibilitam aos governos locais reduzirem seus custos de manutenção e de operação, ao mesmo tempo em que os incentivos ao investimento privado ajudam a garantir a manutenção e o cuidado apropriados das instalações. Seus usuários podem ser chamados a assumir a responsabilidade de uma maior parcela dos custos, por meio do pagamento de tarifas de utilização. Uma melhor contabilidade dos custos poderia contribuir para a determinação de preços e níveis tarifários apropriados, relacionados com a capacidade de pagamento.

As justificativas para a provisão de serviços por parte do governo deveriam ser exaustivamente avaliadas pelos servidores públicos ao tomarem decisões relativas a tarifas de uso, redução de programas, continuação ou interrupção do serviço oferecido. A tendência à privatização tem sido impulsionada pelo reconhecimento de que muitos dos serviços tradicionalmente prestados pelo governo podem e devem ser oferecidos pelos setores privados ou sem fins lucrativos da economia. A reestruturação e a privatização são compatíveis em muitas instâncias, funcionando como meios capazes de reduzir a escala e o campo de atuação do governo.

### **3. O segundo “R”: Reengenharia**

A reengenharia é o segundo passo a ser dado pelos novos gerentes públicos. Centra-se mais num recomeço do que em tentativas de consertar os problemas existentes mediante soluções parciais ou temporárias, aplicando medidas paliativas. Exige pensar sobre processos e não sobre funções e posições estabelecidas nas hierarquias organizacionais. Seus objetivos referem-se ao aumento da satisfação do consumidor e à melhoria da qualidade do serviço, aliadas a uma maior eficiência, medida primariamente em termos do tempo e do custo do ciclo produtivo. Aproveita as vantagens da nova tecnologia computadorizada e de outras tecnologias de informação, e requer um constante acompanhamento, na prática, das

alternativas propostas para substituir os métodos de trabalho existentes antes da implementação de novos sistemas e processos.

Aqui apenas propomos apresentar uma definição sucinta de reengenharia, uma vez que muito tem sido escrito acerca desse tema, em particular por Hammer e Champy (Hammer & Champy, 1993; Hammer & Stanton, 1995; Hammer, 1996). Ele é um processo *top-down*, em que a organização, tipicamente guiada pela restrição de recursos e pressões competitivas do mercado, procura servir melhor seus clientes, mediante a redução da duração do ciclo do processo de trabalho, o que por sua vez pode reduzir custos, tanto a curto quanto a longo prazo. Essa metodologia não tenta mudar os processos já existentes, mas sim substituí-los com métodos mais eficientes de se fazer as coisas.

A utilização mais ampla de computadores e de outras tecnologias da informação é um elemento fundamental, para que sejam atingidas as metas da reengenharia, uma vez que possibilita que menos empregados façam o trabalho antes desempenhado por um número maior de pessoas. Ela modifica o fluxo do trabalho e as relações dependentes de tarefas seqüenciais ou recíprocas, recortando, em parte, os processos tradicionais, por meio da substituição do trabalho manual dos empregados pela computadorização, na obtenção, análise, decisão e manejo de dados. No entanto, a chave não é tanto substituir pessoas por tecnologia, senão promover um trabalho mais inteligente, eliminando os métodos de trabalho baseados no manuseio de papel, desnecessários e redundantes.

Não surpreende que a reengenharia conduza à horizontalização ou ao achatamento da pirâmide organizacional, na medida em que serão necessários menos empregados da gerência baixa e média, para se fazer um trabalho igual ou melhor, após a implementação desse método. Isso permite o deslocamento de alguns trabalhadores que passaram a prestar um serviço direto ao usuário, dependendo da demanda, capacidade, aptidão e treinamento. O investimento em educação e treinamento do *staff* para operar efetivamente os novos processos é um aspecto essencial da reengenharia. Os exemplos bem-sucedidos são numerosos (Hammer & Champy, 1993: 150-199; Hammer & Stanton, 1995: 204-227; Hammer, 1996: 174-190), e freqüentemente verifica-se redução de 70% a 90% nas etapas dos processos de trabalho, redução no tempo do ciclo entre 60% e 80% e de 20% até 80% nos custos. Em outras palavras, a reengenharia é utilizada com o objetivo de se chegar a uma melhoria substancial e não marginal do desempenho.

Esse processo implica um compromisso por parte dos executivos em oferecer apoio total à iniciativa, à seleção e à priorização dos processos que serão objetos de reengenharia; à atribuição das responsabilidades do projeto a equipes de trabalho; à seleção dos membros das equipes de trabalho,

representantes dos antigos processos e dos envolvidos nos processos de produção; à atribuição das responsabilidades de liderança das equipes e das atividades de informação e interface; à análise dos processos existentes; ao desenvolvimento de alternativas ao *status quo*; às verificações-piloto e avaliação das alternativas testadas; à integração dos ensinamentos provenientes da tentativa e erro na implementação das alternativas; à escolha da melhor alternativa e, finalmente, à implementação do novo processo e interrupção daquele que está sendo substituído.

Podem fazer-se necessária, provisoriamente, a operação simultânea de antigos e novos processos. A seleção e atribuição de tarefas às equipes de trabalho é fundamental para se alcançar os resultados desejados. A continuidade do apoio executivo, para a verificação das iniciativas e a aceitação de uma margem para o fracasso, é essencial. É de se esperar que ocorram alguns ou muitos erros, enquanto se chega à definição de novos processos. O compromisso pleno dos recursos, para implementar a iniciativa de reengenharia, também é essencial. O tempo de experiência do *staff*, o apoio tecnológico e o financiamento devem ser disponibilizados, na medida em que sejam requeridos pelas equipes que participam do processo. Além disso, o apoio ao esforço deve ser virtualmente aberto em termos de cronograma, isto é, as equipes devem ter liberdade para trabalhar diversas alternativas até o sucesso ser obtido. O estabelecimento artificial de datas-limite, nas quais o processo de reengenharia deve estar encerrado, não é produtivo. Pelo contrário, deve-se pedir às equipes que trabalhem até alcançar sua meta.

O balanço final para a avaliação do sucesso dessa metodologia é o incremento da satisfação do usuário, isto é, dos resultados. A redução do tempo do ciclo e dos custos não são fins em si mesmos. Aos invés disso, são o resultado de melhores processos de trabalho. Os critérios de mensuração são fundamentais para se determinar se a reengenharia foi bem-sucedida e, conseqüentemente, se os métodos de avaliação dos resultados e de comparação daqueles com os anteriormente atingidos, mediante os procedimentos utilizados, devem ser elaborados como parte do esforço de reengenharia. Sem os meios para medir quantitativa e qualitativamente a melhoria do serviço, essa metodologia perde virtualmente o seu sentido. Há formas mais simples de se cortar custos, se esse for o único objetivo. Isso significa que devem ser evidenciados os indicadores de resultados e as bases de dados, da mesma forma que os procedimentos de coleta devem ser desenhados e elaborados. Os dados devem ser coletados, analisados e comparados. Os dados de contabilidade devem estar relacionados com a mensuração dos resultados, para possibilitar a análise de custos, bem como as respostas dos consumidores às diversas alternativas de processos de custos diferentes. Tipicamente, diferentes segmentos da base de usuários preferirão diferentes combinações de

qualidade e custo dos serviços. A reengenharia deve tentar harmonizar essas preferências, o que também constitui um dos objetivos da reinvenção.

Os defensores dessa metodologia reconhecem que muitos fluxos de trabalho organizacional, desenhos de tarefas, mecanismos e estruturas de controle são supérfluos ou obsoletos. Os processos de reengenharia, acompanhados da reestruturação e da redução de tamanho, visam melhorar o desempenho administrativo e poupar dinheiro, diminuindo a burocracia organizacional. Tal como explica Michael Hammer:

“trata-se de deixar de insistir em alternativas que demonstraram ser deficientes. Em vez de introduzir processos obsoletos nos sistemas computadorizados, deveríamos interrompê-los e recomeçar. Deveríamos aplicar a reengenharia às nossas organizações, utilizar o poder da moderna tecnologia da informação, para redesenhar radicalmente nossos... procedimentos, visando obter uma melhoria radical do seu desempenho... Não podemos esperar atingir novos níveis de desempenho apenas recortando as sobras e automatizando os procedimentos já existentes. Em vez disso, devemos desafiar as premissas tradicionais e mudar as antigas regras” (Hammer, 1990: 104,107).

Hammer compara a reengenharia com a revolução acontecida no sistema de contas pendentes da *Ford Motor Company*. No início do anos 80, os auditores da Ford estudaram cuidadosamente as atividades de contas pendentes e concluíram que, mediante a consolidação, a racionalização de procedimentos e a instalação de novos sistemas de computação, o *staff* na folha de pagamento poderia ser reduzido em 20% — passando de 500 para 400 empregados. A Ford mostrou-se satisfeita com esse plano para diminuir a relação de contas pendentes, até que observou a organização de contas pendentes da Mazda, na qual havia um total de cinco funcionários. Como consequência, a Ford “não se conformou com a modesta mudança que tinha executado num primeiro momento. Optou por uma mudança profunda — e obteve uma melhoria radical”. Por meio da reengenharia, a Ford cortou o número de operações manuais necessárias à contabilidade de transações e conciliações, associadas ao processamento e ao pagamento dos bens utilizados, numa proporção de nove a três, obtendo assim “uma redução de 75% das despesas permanentes, em vez dos 20% que teria obtido mediante a aplicação de um programa convencional”. Hammer destaca que as mudanças feitas pela Ford, na sua operação de contas pendentes, resultou na melhoria da gerência de materiais e numa informação financeira mais adequada.

Os princípios da reengenharia são extremamente simples. Primeiramente, quando isto é possível, trata-se de desenhar as tarefas em volta de um objetivo ou resultado, ao invés de fazê-lo em torno de uma única função — a especialização funcional e a execução seqüencial são inerentemente opostas ao procedimento expeditivo. Em segundo lugar, quando possível, fazer com que aqueles que utilizam o produto da atividade desenvolvam-na, fazendo com que os indivíduos que produzem a informação a processem, uma vez que são eles os que têm maior necessidade de informação e maior interesse em que essa seja adequada. Sem sacrificar nenhum dos benefícios da descentralização, a utilização de modernas bases de dados, sistemas inteligentes e redes de telecomunicações oferecem muitos, senão todos, os benefícios que no passado tornaram atrativas a centralização administrativa e a especialização de funções administrativas, tais como relatórios, contabilidade, compras ou garantia de qualidade (economia de escala, elevados níveis de coordenação e padronização). Em terceiro lugar, trata-se de captar a informação de uma única vez e em sua fonte. Em quarto lugar, coordenar atividades paralelas durante o seu desenvolvimento e não após sua finalização. Finalmente, atribuir responsabilidades na tomada de decisões às pessoas que fazem o trabalho, e incorporar o controle no desenho das tarefas.

O contraste entre a maneira com que a Ford maneja suas contas pendentes e os procedimentos-padrão operativos nas organizações governamentais não poderia ser mais surpreendente. Na Marinha dos Estados Unidos, por exemplo, são necessárias operações manuais para cumprir com vinte e seis transações e nove conciliações — trinta e cinco passos no total — para que um usuário obtenha provimento autorizado de um fornecedor qualificado (Hemingway, 1993: 8-12). Esse sistema não só é complicado, mas freqüentemente resulta num serviço de má qualidade e numa quantidade excessiva de inventários. Segundo o relatório Gore, esse sistema freqüentemente provoca atrasos na obtenção de peças de reposição. E esses atrasos mantêm uma grande parcela dos automóveis e caminhões da Marinha fora de serviço, obrigando a instituição a comprar 10% a mais de veículos do que realmente necessita (Gore, 1993: 12).

A pesquisa tem demonstrado que a computadorização poderia eliminar mais da metade das etapas nos processos de contas pendentes na Marinha (Hemingway, 1993: 25). Então, por que haveriam de ser 14, ou ainda 35, os trâmites necessários, sendo que a Ford só necessita de três? Uma primeira resposta é que a Marinha falha na captação da informação de uma única vez e na fonte. Ao invés disso, cada um dos passos do processo de fornecimento — requisição, recepção, certificado de fatura, conciliação e revisão — repete-se ao longo da cadeia de comando. Mais ainda, as pessoas que produzem a informação não a processam. O processamento é manejado por especialistas em gerência financeira

em cada um dos níveis, desde o centro de custo até o *Financial Information Processing Center*, do sistemicamente centralizado *Department of Defense Finance and Accounting Service* (DFAS).

Mas a razão mais importante é que a Marinha, como muitas outras organizações públicas, não inclui o controle financeiro nos desenhos de tarefas. Aos oficiais comandantes da Marinha, por exemplo, não lhes é atribuída a responsabilidade de controlar os custos, e eles não dispõem de uma discricionariedade suficiente para combinar ou quantificar os recursos utilizados. Até em tempos de paz, sua efetividade no manejo dos recursos tem pouca incidência na avaliação de seu desempenho. Certamente, seu orçamento é estabelecido em um nível superior. O sistema de ordenamento e processamento dos fornecimentos pretende, primariamente, garantir que nem eles, nem autoridades de nível superior excedam-se nas suas atribuições estatutárias, que estão divididas em 50 prestações de contas separadas, 557 códigos de gerência e 1769 linhas de contabilidade.

Os princípios de reengenharia dos processos pressupõem que os oficiais do comando operacional deveriam, pelo contrário, ser responsabilizados pelas suas compras e assistidos por um sistema padronizado de informação. A partir dessa visão, o DFAS seria responsável apenas pela manutenção de um sistema de informação padronizado e pelo monitoramento das compras feitas pelos oficiais comandantes. A *Defense Logistics Agency* está atualmente se dedicando à criação de uma base de dados sobre fornecedores, utilizada para negociar contratos com vendedores, em benefício da organização como um todo, e que planeja compartilhar com os oficiais comandantes. Em vez de regras para evitar que eles se excedam nas suas obrigações, os oficiais comandantes deveriam ser avaliados em tempos de paz, ao menos parcialmente, utilizando-se o critério do seu sucesso no manejo dos custos. A adoção desse critério permitiria reduzir o número de entradas no manual de contabilidade para se fazer uma compra, de 35 para 3: ordem, recepção e pagamento.

Na *Hewlett-Packard*, a adoção desse enfoque resultou numa substancial poupança nas despesas e em mais de 100% de melhoria do serviço (Hammer, 1990: 110). Esse e outros sucessos de reengenharia dos tipos que foram descritos acima poderiam ser alcançados em organizações públicas? A resposta parece ser afirmativa, caso os funcionários públicos entendam e efetivamente apoiem os esforços de reengenharia durante um tempo suficiente, para que possam ser verificadas por completo todas as alternativas, para que sejam satisfeitas as necessidades de treinamento e para que os resultados sejam cuidadosamente avaliados e integrados de tal maneira que a organização aprenda tanto com seus sucessos quanto com seus fracassos.

#### 4. O terceiro “R”: Reinvenção

A reinvenção é o terceiro passo a ser dado por uma gerência pública efetiva. Requer pensamento estratégico e planejamento, para se deslocar em direção ao desenvolvimento de novos mercados e métodos de prestação de serviços. A estratégia de *marketing* deve ser aplicada, para poder ser comparada à estratégia global da organização e ao planejamento a longo prazo. Em essência, avalia e produz mudanças abrangentes nos serviços oferecidos ao cliente e na estratégia do mercado de produtos, particularmente no que diz respeito à concorrência ou à ameaça de concorrência. Essa transição é essencial para a sobrevivência da organização, num mundo permanentemente em mudança e cada vez mais competitivo.

Quando se opera com uma orientação de planejamento estratégico de longo alcance, em condições de austeridade fiscal, as organizações públicas necessitam dar mais atenção não só à programação da análise de resultados e à comparação de custos e benefícios totais (benefícios sociais líquidos), como também ao *marketing* do serviço endereçado ao público. Um melhor *marketing* do setor público, como componente de um melhor planejamento estratégico de largo alcance, é um dos elementos-chave para o sucesso da reinvenção. Inicialmente os gerentes públicos necessitam compreender a definição de *marketing* como sendo alguma coisa que está além da simples publicidade e das vendas. A importância da pesquisa de mercado, para definir as atitudes e comportamentos do cliente, é reconhecida como vital para o planejamento. A atenção prestada aos diversos componentes daquilo que no setor privado se denomina *marketing mix* resultará numa melhor compreensão das relações existentes entre pesquisa de mercado, desenvolvimento de programas, distribuição dos preços, propaganda, promoção, vendas e avaliação dos serviços públicos e do comportamento do cliente. A importância da pesquisa, na determinação da capacidade de pagamento e das variáveis de segmentação do mercado, tem que ser reconhecida. Ao lado desse reconhecimento, está a tomada de consciência das diferenças entre o mercado do setor público e do setor privado, em termos de orientação em direção ao produto ou em direção ao serviço, e as óbvias conseqüências do fato de que no setor público, freqüentemente, não existe um pagamento direto feito pelo consumidor em troca dos serviços recebidos.

Uma orientação dirigida ao planejamento de mercado nas organizações públicas também reconhece que, em função de grande parte do suporte financeiro ser oriundo do governo e não diretamente dos clientes, é necessário prestar mais atenção naquilo que se pode denominar *marketing* político interno, em oposição à focalização no *marketing* externo ao consumidor, próprio das organizações do setor privado. O

*marketing* político, apesar de frequentemente mal-entendido, é um componente essencial do processo orçamentário público. A maior parte dos setores públicos exercem consideravelmente essa atividade, ainda que às vezes o façam de maneira pouco organizada e mal-executada, com falhas na coordenação com outras unidades do governo. O desejo dos responsáveis pela tomada de decisões, por ter uma informação mais precisa sobre as preferências dos eleitores, incentivará os governos a desenvolverem novos procedimentos, visando determinar as atitudes do cidadão em relação a tipos específicos de serviços públicos. A definição da segmentação do mercado de serviços públicos, por meio de uma pesquisa de opinião, é um primeiro passo para a melhoria da capacidade de resposta do governo no que se refere à qualidade do serviço, preço, distribuição e outras preferências do público. Os governos podem estar mais predispostos a investir em procedimentos inovadores de comunicação, que vão desde a votação por correio até a votação informatizada, a televisão interativa, a votação por telefone e os sistemas de amostra de opinião.

Os esforços que visam melhorar a avaliação das preferências do mercado envolverão novos problemas, incluindo a sobrecarga de informação e a forma de captar dinheiro para financiar a experimentação com novas tecnologias de comunicação. Assim mesmo, o controle da participação do público e dos empregados poderia ser mais difícil neste contexto. O manejo de uma melhor informação poderia dificultar a defesa das decisões orçamentárias adotadas a partir de critérios e considerações de equidade, em oposição às preferências e à capacidade de pagamento da maioria, tendo em vista que a maioria não apóia objetivos de equidade. A objeção à idéia de que é obrigação do governo fornecer serviços sociais, e a ignorância das justificativas baseadas no bem público para certos serviços governamentais, parece estar implícita em alguns esforços realizados pelos cidadãos para limitar a renda e as despesas do governo.

Na próxima década, ou num período aproximado, é possível que as organizações públicas reduzam a gama de serviços que oferecem, entregando muitos dos serviços que hoje em dia prestam a grupos de cidadãos, às organizações sem fins lucrativos e ao setor privado. Alguns serviços podem simplesmente não serem mais oferecidos. No contexto da reinvenção, caberia esperar o permanente desenvolvimento de tarifas de uso e contribuições para gerar rendas que paguem o fornecimento do serviço. Um incremento na já predominante parceria com o setor privado, intensificando-se a contratação de acordos conjuntos de compra e arrendamento, de créditos intergovernamentais e bônus de assistência e de acordos compartilhados de serviços, é compatível com a reinvenção. Concomitantemente a essas mudanças, surge uma reorientação da maneira como recursos para o financiamento público são alocados às organizações. Enfoques como o sistema de *vouchers* públicos, que fornece aos cidadãos-

usuários o dinheiro ou o crédito para ser utilizado em serviços prestados diretamente, poderiam melhorar a forma como se define a demanda pública e a estratégia governamental de mercado, incluindo a fixação de preços e outras políticas de distribuição de serviços e procedimentos.

O desenvolvimento de um enfoque de *marketing* estratégico, em condições de concorrência, é básico para o sucesso de uma reinvenção. Para ilustrar essa questão, é preciso retroceder na história para considerar o exemplo de uma empresa privada, a *Hudson's Bay Company* (Milgron & Roberts, 1992: 6-9). Em 1670, o rei da Inglaterra concedeu uma carta real a uma firma chamada *Governor & Company of Adventurers of England Trading into Hudson's Bay*, outorgando-lhe o direito exclusivo de comercialização na maior parte do que é hoje o Canadá. Conhecida hoje como a *Hudson's Bay Company*, essa firma é a mais antiga entidade comercial do mundo. Mas quase não sobreviveu. No início de 1800, estava completamente derrotada pela sua rival, a *North West Company*. A *North West Company* era bem-sucedida, apesar de uma enorme desvantagem: estava infringindo a lei. Para ocultar a violação da decisão real, via-se forçada a operar via Montreal, em vez de fazê-lo pela rota mais curta, através da Baía de Hudson, para chegar a Londres. Isso aumentava tanto os custos de transporte da *North West Company* quanto os requerimentos de capital de trabalho. A *Hudson's Bay Company* podia vender suas peles num período de seis meses, desde o momento em que as comprava até aquele em que as comercializava; a *North West Company* enfrentava um atraso que variava de 18 a 24 meses. Como resultado, seus custos logísticos eram praticamente o dobro dos custos da *Hudson's Bay Company*.

O primeiro elemento do sucesso da *North West Company* era sua organização. Não apenas colocou seus postos comerciais mais perto de seus clientes, como também adotou uma estrutura que motivava seus membros a servirem aos interesses da firma. Trabalhava em parceria com duas categorias de sócios, que dividiam os benefícios da organização. Os sócios superiores, residentes em Montreal, eram responsáveis pelo financiamento, a aquisição dos bens comerciais e a venda de peles no mercado de Londres. Os sócios estacionais manejavam os negócios no campo. Os dois grupos encontravam-se anualmente para trocar informações e definir as políticas, mas as decisões operacionais estavam nas mãos dos sócios estacionais individuais, que trabalhavam *in situ* e eram motivados pelos seus associados, para responder sempre, e em qualquer circunstância, com esforço e imaginação. Os outros empregados eram escolhidos em função da sua capacidade de adaptação à cultura organizacional e empresarial da *North West Company*. Também a eles eram dadas responsabilidades reais, e eram remunerados segundo seu

desempenho. A preocupação pelo desempenho levou a uma sociedade plena e com divisão dos benefícios da empresa. A *Hudson's Bay Company*, pelo contrário, era dirigida com uma burocracia rígida.

“As regras e os controles emanados da longínqua Londres regiam cada ação e decisão dos empregados no campo, deixando uma pequena margem de responsabilidade para responder às condições emergentes. A inovação era desestimulada e inclusive penalizada, e o desempenho era recompensado somente com a possibilidade de algum dia obter uma promoção para o escalão seguinte da hierarquia burocrática. Os empregados eram escolhidos em função da sua capacidade para suportar o tédio do serviço na gélida baía e do seu desejo de trabalhar em troca de baixas remunerações, obedecendo a ordens. Eram disciplinados em função da ameaça de castigos no caso de infração às inúmeras regras da companhia” (Milgrom & Roberts, 1992: 8).

Em 1809, um novo grupo de proprietários comprou a *Hudson's Bay Company*. Eles responderam ao desafio da *North West Company*, imitando sua rival. Deslocaram os postos de comércio da *Hudson's* em direção ao interior para concorrer diretamente com a *North West*, descentralizaram a autoridade na organização, instituíram um plano para dividir lucros baseado no desempenho e recrutaram uma nova classe de empregados capazes de trabalhar na organização agressiva e empresarial que estavam tentando construir. Dez anos depois, a *North West Company* estava derrotada. Em 1820, as duas companhias se associaram, num acordo que dava o controle à *Hudson's Bay Company*.

Essa história ilustra uma série de aspectos: a importância do *staffing*, da mensuração do desempenho e a retribuição relativa ao mesmo, a importância de uma localização próxima do mercado e o valor de alinhar a estrutura organizacional com a estratégia do próprio produto/mercado. O mais importante é como o tempo é fundamental na concorrência organizacional (Dixit & Nalebuff, 1991: ix,3). Como a concorrência internacional ocorre em tempo real, freqüentemente o sucesso depende da capacidade de se cumprir uma série de passos, por exemplo, a reinvenção do ciclo, mais rapidamente do que a concorrência. Os sócios estacionais da *North West Company* podiam responder rapidamente às novas condições e situações. Até 1809, a *Hudson's* tomava suas decisões operacionais em Londres, e a comunicação entre a Baía de Hudson e Londres era extremamente lenta. O tempo transcorrido entre uma comunicação, informando a situação no campo, e a recepção de uma resposta era freqüentemente de até 15 meses. Não causa surpresa que as decisões da *Hudson's* fossem freqüentemente inadequadas, motivo pelo qual era constantemente derrotada pela sua rival.

A noção de que a competição organizacional está baseada no tempo é uma questão extremamente importante, cada vez mais amplamente reconhecida na literatura sobre gerência (Blackburn, 1991; Meyer, 1993; Nonaka, 1990; Stalk & Hout, 1990; Thomas, 1990; Vesey, 1991). Peter Senge, por exemplo, argumenta que a capacidade de aprender mais rápido que o rival é a chave da competição bem-sucedida (1990: 4). Christopher Meyer observa que o ciclo produto-desenvolvimento é essencialmente de reinvenção ou circuito de aprendizagem, e conclui que as equipes e as organizações mais rápidas superam seus concorrentes porque têm mais oportunidades para aprender (1993: 31). Porém, aqueles que escrevem acerca da competição baseada no tempo freqüentemente abordam a melhoria dos processos internos como sendo uma questão central na redução do tempo de desenvolvimento do produto (Stalk & Houton, 1990), na redução do tempo de produção (Meyer, 1993) e da perda de tempo (Hammer, 1990), ou na melhoria das comunicações internas. Isso parecia significar que a concorrência organizacional é, primeiramente, um jogo contra a natureza<sup>1</sup>, isto é, prevalecem os fatores materiais.

No entanto, a história da *Hudson's Bay Company* lembra-nos de que a competição organizacional não é apenas um jogo contra a natureza. A concorrência de mercado, além de uma luta entre rivais pelo domínio e a sobrevivência, é também um jogo no qual a derrota está, via de regra, “profundamente enraizada na estratégia do perdedor” (Bower, 1990: 49). Nos jogos estratégicos em tempo real, o circuito, ou ciclo de aprendizagem de cada um dos jogadores, tem uma importância fundamental. Esse ciclo consiste em quatro passos. O primeiro é a observação. Os rivais começam observando suas posições, o entorno e as condições da concorrência. Então, a partir da observação, cada um deles orienta-se na situação e conseqüentemente decide seu curso de ação. Finalmente, cada um implementa sua decisão, isto é, age. A seguir, a organização verifica se seu comportamento mudou a situação do mercado. Nossa descrição daquilo que denominamos o ciclo de reinvenção de observação-orientação-decisão-ação e de suas origens está baseado nas descrições de Fallowus (1981: 26-34) e Smith (1985).

Se um dos rivais no mercado é capaz de avançar de maneira consideravelmente mais rápida que o outro, por meio desse ciclo de reinvenção, obtém uma enorme vantagem. Quando o mais lento dos participantes entra em ação, o mais rápido já está fazendo alguma coisa diferente daquilo que havia sido observado ou antecipado, e, embora o primeiro deles possa beneficiar-se de uma previsão afortunada ou inspirada, via de regra suas ações são cada vez menos adequadas. Ainda que o mais lento dos participantes faça esforços visando à eficiência, cada uma de suas ações será menos eficaz que as precedentes, encontrando-se cada vez

mais ultrapassado. No momento final, freqüentemente entra em pânico e, muitas vezes, subitamente pede falência.

Isso é exatamente o que aconteceu na história da *Hudson's Bay Company*. Inicialmente, o desenho organizacional da *North West Company* dava-lhe uma enorme vantagem no tempo do ciclo de reinvenção. Não surpreende que suas respostas fossem muito mais apropriadas à situação que as respostas de sua rival. No final, os proprietários da *Hudson's* entraram em pânico, desfazendo-se dela pelo preço de 20 centavos por dólar. Depois que novos proprietários-gerentes mais agressivos e seus aliados depuraram a *Hudson's Bay Company* de seu *handicap* organizacional, a empresa rapidamente ultrapassou sua rival. Sua arma logística foi a capacidade de ir mais rápido que a *North West Company*, por meio do ciclo de reinvenção. Os dez anos seguintes testemunharam a cruel e sangrenta concorrência entre as duas rivais, mas a vantagem pendeu na direção da *Hudson's*, apesar de o resultado final da luta nunca ter estado em questão.

A importância da observação e a orientação dirigida ao desenvolvimento de uma sólida estratégia organizacional foram sublinhadas em *The Economist* (Fev. 27, 1993: 14-15), que afirma:

“...a mudança não é originária da indústria de informática. Mas seu ritmo e o fato de que está acontecendo em tantas áreas ao mesmo tempo poderiam sê-lo. De maneira tal que, para alcançar o sucesso e para sobreviver, as empresas de computação agora têm de fazer um esforço incalculável para... vigiar outras empresas... e monitorar tecnologia. As empresas devem manter uma posição vigilante com relação às ações das outras empresas, inclusive daquelas com as quais mantêm alianças não-formais ou com as quais não concorrem. A maioria das firmas dependem delas em outros setores da indústria para serem bem-sucedidas. Se uma empresa enfrenta uma dificuldade num setor, isso poderia significar um sopro mortal para empresas em outros setores”.

A capacidade para atravessar o ciclo de reinvenção mais rapidamente, e de forma mais apropriada que os concorrentes, é o elemento crucial do sucesso na competição organizacional. Cabe perguntar se o fato de realizar estrategicamente esse ciclo mais rapidamente e de maneira mais apropriada que os concorrentes, num “jogo” de mercado, tem uma importância fundamental para a sobrevivência e vitalidade organizacional.

Os serviços ou produtos reconhecidos apresentam várias vantagens competitivas. Em primeiro lugar, são familiares aos usuários. Os que se incorporam posteriormente devem superar a reputação e o conhecimento que deles têm os usuários, se desejam captar uma participação no mercado. Na ausência de um serviço ou produto superior ou de vantagens de custo

significativas, será difícil fazê-lo. Aqueles que ingressaram no mercado primeiro têm também a experiência da produção. Como consequência, organizacionalmente eles têm maiores probabilidades de avanço na curva da aprendizagem, antes que seus concorrentes possam ter começado a atuar. Como seus custos permanentes já foram distribuídos em numerosas unidades de produção, seus custos unitários são mais baixos que aqueles que poderão obter a empresa que ingresse posteriormente no mesmo mercado. Além disso, chegar primeiro ao mercado frequentemente significa que, ao chegar, será capaz de fazer arranjos mutuamente vantajosos com fornecedores, o que lhe dará um acesso preferencial a peças de reposição e matérias-primas. É possível chegar a arranjos semelhantes com os fornecedores de serviços que interagem diretamente com o público. Esses arranjos poderão funcionar como barreiras eficazes, para impedir o ingresso de concorrentes potenciais (Carlton & Perloff, 1990: 181).

O conhecimento das vantagens competitivas por aquele que ingressa mais cedo no mercado costuma ser suficiente para dissuadir potenciais concorrentes. Como Michael Porter (1980: 98) explica:

“uma boa defesa consiste em criar uma situação na qual os concorrentes, após considerar os fatores descritos acima ou tentar concretizar um movimento, cheguem à conclusão de que esse movimento é inadequado. Tal como os movimentos ofensivos, a defesa pode ser feita forçando os concorrentes a se retirarem após a batalha. Porém, a defesa mais efetiva é evitar por completo a batalha”.

O próprio fato de o primeiro ao chegar ao mercado conseguir fazer o primeiro movimento outorga-lhe uma vantagem substancial. Já adotou uma determinada posição, realizou investimentos e adquiriu ativos específicos para a produção — isto é, os custos subterrâneos —, o que faz com que seja pouco provável que abandone a indústria, sem antes lutar. Esse compromisso oferece às empresas reconhecidas um incentivo para gastar mais dinheiro, a fim de defender sua posição, da qual os concorrentes potenciais estão dispostos a expulsá-las.

Isso não significa que atacar uma empresa reconhecida seja impossível. A competição organizacional onde uma entidade de mobilidade rápida, com agilidade de pensamento, age e submete um adversário a situações de desafio, demonstra este fato. Por exemplo, quando a concorrência está dominada pelos avanços tecnológicos, uma organização com agilidade de pensamento e de mobilidade, antecipando os processos futuros, poderia envolver o produto ou serviço em uma barreira impenetrável e fazer com que perca força e morra. Obviamente, o segredo do sucesso num ataque desse tipo reside na capacidade de movimentar-se muito mais

rapidamente que o oponente, o que requer a existência de um adversário excepcionalmente complacente, um engano que impeça o observador de compreender os movimentos do atacante ou uma vantagem significativa do lado do atacante (Porter, 1980: 95-98, Fudenburg e Tirole, 1986)<sup>2</sup>.

Uma organização reconhecida poderia contra-atacar, empregando uma série de manobras que abrangem o preço, o produto, a promoção e a praça. Devido ao ajuste de custos, em igualdade com outros fatores, quanto mais rapidamente se pretende ingressar no mercado, mais altos são os custos (Alchian, 1959). Isso significa que a organização reconhecida tem a opção de seguir uma política passiva de preços, tratando seu monopólio, conquistado com esforço, como se fosse uma mina de ouro a ser explorada. Nesse caso, começará transferindo um alto preço ao seu produto. Em última instância, os que ingressam depois desgastam a participação no mercado da empresa reconhecida, forçando-a a reduzir seus custos até chegar a um nível competitivo. A velocidade desse processo dependerá do nível inicial, das dificuldades representadas pelas barreiras antepostas aos potenciais dos novos participantes e dos processos iniciais. Em função do interesse de dissuadir os novos potenciais concorrentes no mercado, a organização reconhecida poderia fixar um preço menor que o que seria fixado, se não levasse em consideração o futuro. Mas, já que a renda atual é mais valiosa que a renda futura, os gerentes poderiam optar por conseguir o dinheiro a curto prazo. Alternativamente, por meio da criação de vantagens que não podem ser facilmente copiadas, uma empresa, que desde cedo exerce a liderança, poderia tentar dissuadir os concorrentes potenciais.

A literatura sobre estratégia institucional é rica em recomendações relativas ao que é necessário observar (Porter, 1980: 1-87, 126-190, 361-382) sobre a orientação dada à organização e seus serviços ou produtos, tanto no que diz respeito ao mercado quanto à concorrência, visando explorar plenamente seus pontos fortes e esconder suas fraquezas (Ibidem, 88-125, 191-298), bem como sobre a escolha do melhor curso de ação (Ibidem, 299-357). Grande parte do restante da literatura sobre gerência está relacionada à implementação efetiva dessas ações. Certamente, essa é a base fundamental do controle gerencial. Lamentavelmente, essa literatura quase não tem nada a dizer sobre a importância da duração do ciclo de reinvenção. O segredo para se mover mais rapidamente que o oponente reside na redução dos atritos, mediante a adoção de estruturas administrativas simples e confiáveis, e na utilização de ferramentas flexíveis, capazes de adaptarem-se rapidamente em resposta às táticas em permanente processo de mudança.

Muitas inovações gerenciais justificam-se em função da sua contribuição no que diz respeito à confiabilidade e adaptabilidade organizacional, incluindo a descentralização, a delegação de poder aos empregados, a liderança centrada em princípios, a flexibilidade do processo de produção, a otimização do tempo do ciclo e a contabilidade dos custos de transação. A maior parte dos estudantes de administração pensa que a efetividade de grandes e complexas organizações melhora quando a autoridade é delegada aos níveis inferiores da organização, junto com as responsabilidades. As decisões são adotadas pelos funcionários que detêm as informações mais pertinentes para enfrentar uma situação específica, e cujo grau de compromisso, no que diz respeito aos resultados, é maior. A novidade reside na justificação da adoção de inovações, como a descentralização em termos de sua contribuição para reduzir o ciclo de reinvenção e, conseqüentemente, sua contribuição direta com a estratégia organizacional.

Utilizando o exemplo da *Hudson's*, dissemos que a centralização é incompatível com a implantação de um ciclo de reinvenção, e que a descentralização é um elemento-chave para uma adaptação bem-sucedida. Em condições de centralização, os subordinados devem fazer aquilo que estão encarregados de fazer. Se eles observam que a situação sofreu qualquer tipo de mudança, devem informar a ocorrência da mudança em direção ascendente, por meio da cadeia de comando, e esperar novas instruções. Frequentemente, quando as instruções chegam, a situação muda novamente, e as instruções recebidas resultam inúteis. A descentralização e a delegação de poder permitem que os empregados com melhor possibilidade de observação de novas situações atuem com mais agilidade.

As organizações centralizadas tratam as pessoas como se fossem máquinas. Mas, como já vimos, as máquinas raramente representam uma fonte de vantagens competitivas, uma vez que os insumos materiais utilizados pelas organizações, o equipamento e a tecnologia, as capacidades funcionais e os desenhos organizacionais que estão disponíveis para um dos concorrentes também o estão para todos. As pessoas são uma fonte de vantagem competitiva somente quando contribuem com a organização, utilizando sua inteligência e sua iniciativa, isto é, quando os indivíduos são tratados como pessoas.

Há evidências que sugerem que a descentralização no desenvolvimento de serviços, projetos ou programas, ao invés de fazê-lo seguindo as linhas funcionais, poderia fazê-lo incrementando a velocidade e a flexibilidade organizacional, especialmente no processo de desenvolvimento de novos produtos. Segundo Takeuchi e Nonaka (1989: 85-86),

“...a ênfase na velocidade e na flexibilidade requer um enfoque diferente da gerência de desenvolvimento de um novo produto. No contexto do antigo enfoque, o processo de desenvolvimento de um produto ocorria como se fosse uma corrida de revezamento, na qual um grupo de especialistas funcionais passava o bastão ao grupo seguinte. O projeto transcorria de maneira seqüencial, fase após fase: desenvolvimento conceitual, controle de viabilidade, desenho do produto, desenvolvimento do processo, produção piloto e, finalmente, a produção”.

No contexto do novo enfoque, o processo de desenvolvimento emerge da interação constante de uma equipe multidisciplinar selecionada, cujos membros trabalham juntos do início ao fim. Em vez de se deslocar por meio de estágios rigidamente estruturados, o processo nasce da interação dos membros da equipe. O deslocamento de uma visão linear, em direção a um enfoque integrado, promove o processo de tentativa e erro, questiona o *status quo* e proporciona novas formas de aprendizado e de pensamento no seio da organização, em diferentes níveis e funções.

Os avanços e as modificações introduzidas no desenvolvimento flexível de um produto ou serviço justificam-se normalmente em termos de melhoria da produtividade e da qualidade do produto, mas também poderiam contribuir com a aceleração do ciclo de reinvenção. A principal vantagem do desenvolvimento flexível é a redução tanto do tempo necessário para que um serviço ou produto evolua do conceito até o mercado, quanto dos prejuízos em matéria de custo associados com a antecipação da data da primeira entrega. Como consequência, aumentam-se as probabilidades de sucesso em relação a um ataque ou contra-ataque. Esse desenvolvimento também tende a reduzir, ou a eliminar, as vantagens competitivas associadas à escala organizacional, uma das principais vantagens das organizações reconhecidas.

A responsabilidade pelas atividades também é essencial para a reinvenção rápida. A construção de instalações flexíveis, de acordo com o estado da arte e nas quais as economias de alcance substituem as economias de escala, reduz o papel direto do trabalho no processo de desenvolvimento do serviço ou produto. Isso significa que o controle das despesas fixas, incluindo os custos de fornecimento, de desenvolvimento do produto, da implementação e do aperfeiçoamento é agora mais importante que nunca para a sobrevivência e o sucesso organizacional.<sup>3</sup> Como consequência, numerosas organizações modificaram seus custos gerenciais e seus sistemas de contabilidade, para focalizar a atenção dos gerentes nos centros de responsabilidade, nas equipes de *marketing* e no desenvolvimento de serviços, especialmente de desenhistas e engenheiros. Dois conceitos têm sido fundamentais em relação a esses esforços: a

otimização do tempo do ciclo e o reconhecimento dos custos de transação. A adoção de ambos os conceitos também incrementa a capacidade de implementar o ciclo de reinvenção, mediante o aumento da flexibilidade e da redução da complexidade do serviço ou produto, e, em certos casos, reduzindo diretamente o tempo de processamento previsto para um determinado serviço ou produto. Conseqüentemente, os sistemas que se propõem a incidir na estratégia interna da organização também podem desempenhar um papel fundamental na estratégia externa de mercado. Os sistemas de custo, baseados nas atividades, foram desenhados para impulsionar a aceleração da velocidade e aumentar a flexibilidade nos processos de desenvolvimento de um serviço ou produto. O objetivo do sistema é reduzir o número de componentes exclusivos dos mesmos.

A coleta e o processamento da informação também constituem aspectos fundamentais para acelerar a reinvenção do ciclo. David Teece (1993) destaca a existência de um considerável suporte empírico que fundamenta a noção de que as principais determinantes das vantagens competitivas são as rotinas da organização, no que diz respeito a coletar e processar a informação, vincular as preferências dos clientes com as opções de desenho e coordenar as atividades (Garvin, 1998; Clark e Fujimoto, 1991). Ao mesmo tempo, reconhece que as empresas geralmente não têm capacidade organizacional para desenvolver rapidamente esses ativos tácitos, específicos da empresa. O planejamento e a aquisição dos ativos a longo prazo são necessários para dar à organização a capacidade de empregar efetivamente a gerência da informação, visando obter uma vantagem estratégica.

O ponto central da discussão precedente é que as fases do ciclo de reinvenção — observação, orientação, decisão e ação — são, em si mesmas, procedimentos contidos na visão estratégica global de mercado e na organizacional. Esses passos são compatíveis com as regras-padrão de aperfeiçoamento da reengenharia de processos: desenhar o trabalho em função dos resultados, em vez de fazê-lo em função de tarefas individuais; ter a possibilidade de que os produtores da informação sejam os encarregados de processar e fazer com que as pessoas da organização, que necessitam dos resultados de um processo, sejam, também, encarregadas de desenvolvê-lo; captar a informação de uma única vez nas suas fontes; coordenar atividades paralelas durante o seu desempenho, e não após a sua finalização; incorporar o controle dentro do desenho do trabalho (Hammer, 1990: 108-112). Então, depois de a estrutura estar montada, praticar, praticar e praticar.

Isso significa que todas as organizações têm a mesma capacidade de minimizar o tempo do ciclo de reinvenção? Se assim fosse, deveríamos concluir que, além dos lucros inesperados oriundos da boa sorte e que trazem de um lado as dificuldades auto-impostas pelos próprios

concorrentes, o tempo de reinvenção não poderia ser uma fonte consistente de vantagem competitiva ou de sucesso da organização. Há uma certa parcela de verdade nessa inferência, mas essa verdade resulta paradoxal. A melhoria dos processos implica, via de regra, rotina — padronização das respostas e do repertório comportamental. Mas o estabelecimento de rotinas é, em última instância, incompatível com as táticas de mercado, porque o estabelecimento delas é um comportamento previsível. As fórmulas rígidas e as receitas podem ser identificadas, antecipadas e derrotadas. Se não for possível surpreender seus adversários, não será possível apresentar-lhes situações difíceis antes de que estejam em condições de lidar com elas. Richard T. Pascale (1984: 48) assinala, como exemplo, o sucesso dos japoneses em matéria de derrotar estratégias rotineiras:

“Embora eles não rejeitem abertamente idéias como a curva de experiência e a estratégia de carteira, consideram-nas um estímulo à percepção. Frequentemente, eles têm questionado a “fórmula” dos seus concorrentes americanos, que se consideram conceitualmente orientados, e têm explorado sua inflexibilidade... Yamaha saiu na frente e destruiu o domínio de Balwin (nos pianos)... O sucesso de YKK com relação a Talon (uma subsidiária de Textron) e a maneira com que a Honda superou a Harley-Davidson (antiga subsidiária de AMF) no setor de motos exemplifica a questão. Nesses três casos, os conglomerados norte-americanos envolvidos tinham adotado rigidamente o conceito de carteira, tinham classificado os pianos, os zíperes e as motos, como negócios já maduros, cujos frutos deviam ser colhidos, e não alimentados e defendidos”.

Carl von Clausewitz, o mais eminente filósofo da guerra e um dos mais importantes escritores sobre estratégias e táticas, manifestava um desprezo especial em relação aos pensadores que reduzem a ação recíproca de agentes conflitantes à clareza e precisão de um exercício geométrico, bem como em relação aos líderes desorientados que seguiram esse conselho, resultando em desastres sangrentos. Segundo von Clausewitz, não existe ação — estratégia, nem tática — que não possa ser desfeita mediante uma rápida ação em contrário. O problema reside em ver através da “fumaça da guerra” e em superar seus atritos. Em função da incerteza inerente ao choque de desejos humanos, uma decisão demasiadamente audaciosa sobre uma execução agressiva, executada a tempo, é geralmente melhor que outra mais elegante, porém processada tarde demais.

Os líderes das organizações deveriam ser igualmente perspicazes em relação aos teóricos que reduzem as estratégias e táticas do mercado

de serviços a um conjunto de fórmulas, pregando a adoção de regras capazes de garantir o sucesso. Esse não é o nosso objetivo no que diz respeito a essa questão. A aceleração do ciclo de reinvenção não será garantia de sucesso. Nas condições mais favoráveis, a observação poderia ser inadequada, a orientação, falsa, as decisões, defeituosas, e as ações resultantes poderiam ser imprecisas ou inadequadas. O aumento da eficiência dos processos de observação, orientação, decisão e ação não derrotará um impulso inspirado, mas tem condições de captar e apresentar de uma única vez a verdade essencial da situação. De todos os modos, é um conselho muito bom — que os administradores ignoram. Inclusive a adoção de uma idéia, antes de que ela se dissemine, pode contribuir com o sucesso durante um certo tempo, que é tudo que a maioria dos gerentes pode esperar. A redução do tempo de resposta para traduzir uma nova informação sobre os mercados, a demanda e as preferências do cliente, capazes de acelerar o serviço e o desenvolvimento de um produto, são elementos fundamentais da reinvenção.

## 5. O quarto “R”: Realinhamento

O realinhamento é o quarto passo que deve ser considerado pelo gerente do futuro, mudando a organização para se adaptar à estratégia de mercado desenvolvida no contexto da reinvenção. O conceito é simples: comparar a estrutura da organização com a nova estratégia, visando alcançar os objetivos desejados, e motivar gerentes e empregados. Requer o diagnóstico de desacoplamento de estrutura e estratégia, quando ela existe na organização, e a adaptação, para criar diferentes estruturas e alternativas que poderiam ser adotadas em condições diversas. O realinhamento deveria produzir, como resultado, uma estrutura de contingência institucional coerente com as oportunidades de mercado emergentes e com a estratégia desenvolvida no contexto da reinvenção. Ele tem sérias implicações para a prestação de contas e o orçamento da organização; por exemplo, diferentes tipos de contabilidade e orçamento deveriam ser empregados para alcançar diferentes objetivos. Procura criar uma organização de *fast cycle time* para responder rapidamente às mudanças no entorno do mercado, do público e dos acionistas. Nesse sentido, é uma extensão direta da reinvenção e, essencialmente, a implementação de sua estratégia. Porém, enquanto a reinvenção está relacionada com mudanças na forma de operar da organização no mercado externo, o realinhamento centra-se na mudança dentro da organização.

O primeiro passo nessa metodologia é o estabelecimento de uma estrutura de responsabilidades no seio da organização. Para ilustrar sua importância, usamos o exemplo do Departamento de Defesa dos Estados

Unidos. Nos anos 60, o *Project Prime* foi o mais promissor dos esforços de desenho e desenvolvimento organizacional, iniciados durante a gestão do Secretário de Defesa Robert McNamara. Esse projeto foi desenvolvido por Robert N. Anthony (Juola, 1993: 43-33), sucessor de Charles Hitch no Tribunal de Contas da Defesa, em setembro de 1965. Anthony reconheceu a importância da diferenciação entre a elaboração das políticas e sua execução, entre o planejamento e a operação. Essa diferenciação refletiu-se no sistema global de gerência dos recursos que ele propôs ao Departamento de Defesa, com um componente orçamentário operacional independente e orientado em direção a resultados. Anthony percebeu a necessidade de um esclarecimento prévio dos objetivos, dos limites e das relações organizacionais, e de uma estrutura de responsabilidades capaz de contribuir com a manutenção da unidade da organização. A estrutura de responsabilidades proposta estava firmemente sustentada nos princípios de responsabilidade orçamentária e de prestação de contas. Anthony (1962) propôs que o Departamento de Defesa deveria:

- classificar todas as unidades administrativas como centros de missão ou centros de apoio;
- transferir todos os custos creditados pelos centros de apoio, incluindo os encargos por uso de ativos de capital e liquidação de inventário, aos centros de missão, aos quais eles servem;
- financiar centros de missão para cobrir as despesas previstas, incluindo os encargos dos centros de apoio;
- estabelecer um fundo de capital de trabalho para fornecer financiamento de curto prazo às unidades de apoio;
- estabelecer um fundo de ativos de capital para fornecer financiamento de ativos de capital de longo prazo e promover uma gestão eficiente, no que diz respeito à aquisição, uso e disponibilização.

As propostas de Anthony poderiam ter expandido o alcance desse mecanismo e melhorado sua efetividade, estabelecendo regras para a fixação de preços de transferência prospectivamente, em vez de fazê-lo retrospectivamente, e responsabilizando os centros de apoio no que se refere aos objetivos financeiros explícitos. Os fundos de rotação incentivavam uma escolha eficiente por parte dos centros de apoio, bem como das unidades que utilizam seus serviços, somente se os preços são estabelecidos nos prazos adequados, e os centros de apoio assumem nominalmente todas suas despesas, utilizando a renda obtida pelo fornecimento de serviços. Os centros de apoio devem ser tratados como centros de responsabilidades, seus gerentes devem estar plenamente autorizados para incorrer em despesas, visando ao fornecimento de serviços, e assumir a responsabilidade de alcançar os objetivos financeiros estabelecidos para seus centros (Bailey, 1967: 343).

O estabelecimento de uma estrutura de responsabilidade é acompanhado do esclarecimento e da definição do papel do orçamento na organização. Numerosas organizações públicas não empregam orçamentos de capital, operativo e de caixa, nem a contabilidade de incremento, de maneira tal que possam adequar-se à estrutura de responsabilidade da organização. Porém, no contexto do realinhamento, a contabilidade e o orçamento devem estar a serviço dessa estrutura, para permitir que o sistema de responsabilidades seja plenamente coerente com a mesma e que lhe prestem contas. O estabelecimento desse vínculo possibilita a análise das relações entre as metas da organização e seus insumos, produtos e resultados. A vinculação do orçamento e da prestação de contas com a estrutura de responsabilidades define os mecanismos que permitem que a organização controle a si mesma, como por exemplo, o sistema de controle gerencial.

As características do orçamento de capital e dos sistemas de controle gerencial utilizados por organizações bem dirigidas no setor privado são, em certa medida, similares aos utilizados no setor público, mas as diferenças são marcantes em alguns aspectos decisivos. Em primeiro lugar, a maior parte das empresas bem manejadas utilizam vários orçamentos: de capital, operacionais e de caixa. Nesse contexto, o orçamento de capital está relacionado com todas as decisões políticas, isto é, com todas as decisões que têm conseqüências a longo prazo para a organização, incluindo as que orientam as operações e não apenas aquelas que implicam a aquisição de instalações ou equipamento. O horizonte temporal do orçamento de capital é o da vida da decisão: seu foco é o valor atual descontado da alternativa em questão. O orçamento operacional refere-se ao comportamento dos gerentes dos centros de responsabilidades. Procura garantir que eles implementem as políticas da organização da maneira mais eficiente e eficaz possível. Como conseqüência, abrange tanto o orçamento de despesas quanto o orçamento de responsabilidades (para uma breve discussão do orçamento de responsabilidades, ver Thompson e Jones, 1994, capítulo 6). Seu horizonte temporal é o ciclo operacional do centro de responsabilidades em questão; talvez um mês ou inclusive uma semana, no caso de centros de custos e rendas, geralmente mais prolongado quando se trata de centros de investimento e benefícios. Seu foco está colocado no desempenho do centro de responsabilidades, nos produtos gerados e nos recursos consumidos que, na medida do possível, são mensurados em moeda corrente. O orçamento de caixa está relacionado com a provisão de liquidez, a um custo mínimo, quando se faz necessária. Seu horizonte temporal é o ciclo do fluxo de caixa e o padrão temporal de rendas e despesas experimentado pela entidade.

Contrariamente ao exposto acima, numerosos governos têm um orçamento único. No governo dos Estados Unidos, o único problema, que tem uma solução bem definida no orçamento federal e no sistema de

controle financeiro, é o problema da liquidez, tendo em vista que o ciclo de fluxo de caixa do governo norte-americano abrange o período de um ano, e suas prestações de conta são mantidas em caixa como uma obrigação para dar base às compras. Paradoxalmente, a liquidez não é um problema sério para o governo dos Estados Unidos.

Por outra parte, o orçamento de capital do setor privado é seletivo, concernindo geralmente apenas às novas iniciativas e, conseqüentemente, às mudanças previstas nas políticas que visam obter benefícios por um período superior a um ano. Na linguagem da administração pública, poderia dizer-se que o orçamento de capital do setor privado é radicalmente incremental (Wildavsky, 1966: 96-98). As exigências do governo dos Estados Unidos junto à autoridade orçamentária, pelo contrário, são muito abrangentes. Elas refletem todas as aquisições planejadas, incluindo os ativos correntes — que são adquiridos e consumidos durante o ano fiscal, para apoiar as políticas em andamento — bem como os ativos a longo prazo, que serão consumidos ao longo de um período mais prolongado, incluindo os que substituirão os ativos que tenham se perdido ou se tornado obsoletos (Wildavsky, 1964, 1966; 1988; Wildavsky e Hammond, 1965).

Em segundo lugar, o orçamento de capital do setor privado tende a ser um processo sem interrupções. A maior parte das empresas bem manejadas dispõe de um conjunto de propostas de políticas em desenvolvimento. A decisão de levar adiante uma proposta é adotada, geralmente, em uma única oportunidade, quando ela está madura, e somente é reconsiderada no caso em que o investimento tenha se tornado inconveniente. Na maioria dos casos, o divulgador da proposta, na organização, tem a autoridade e a responsabilidade de sua implementação (Bower, 1970). Contrariamente, o orçamento no governo dos Estados Unidos tende a ser repetitivo; todos os programas são reconsiderados anualmente, dentro de um rígido cronograma. As novas iniciativas devem basear-se em justificativas analíticas elaboradas, revisadas e aprovadas por centenas de pessoas ao longo de toda a cadeia, desde os escalões mais baixos até os mais altos. O objetivo dessa repetida revisão é possibilitar que as decisões incorretas sejam derrotadas por desgaste. A realidade é que esse processo conduz a uma paralisia por análise ou a uma interminável discussão entre as partes interessadas em todos os níveis. O principal incentivador de uma nova iniciativa raramente recebe a incumbência de sua implementação, apesar de que, segundo Vincent Davis (1973), essa é justamente a maneira pela qual a maior parte das inovações efetivas podem concretizar-se. Em vez disso, a responsabilidade geralmente é atribuída a outras pessoas que, freqüentemente, pertencem a uma unidade administrativa completamente diferente daquela que está promovendo a adoção da proposta.

Outra diferença é que o objetivo do orçamento de capital no setor privado é a identificação de todas as opções de políticas com valores presentes líquidos positivos, já que, na ausência de limites reais sobre a disponibilidade de caixa ou de atenção gerencial, a segurança dos associados de uma empresa estará maximizada pela implementação de projetos que ofereçam esses valores. O planejamento estratégico no Governo Federal dos Estados Unidos, conforme está sendo implementado dentro do quadro legal da *Government Performance and Results Act* (GPRA), imita o orçamento de capital do setor privado, enquanto apresenta as futuras implicações das decisões correntes em termos de valores presentes. Se assim não fosse, o Congresso não dilataria, rotineiramente, os programas de aquisição de sistemas de armamentos, medida que frequentemente provoca o aumento dos custos do programa em até 60%, para evitar o déficit e os empréstimos obtidos a taxas de juros de 10% ou menos. No seu conteúdo, as exigências orçamentárias transmitidas pelo Presidente ao Congresso se parecem mais com os orçamentos de caixa do tipo pró-forma que com alguma outra coisa que se possa encontrar no setor privado. A maior diferença, porém, entre a autoridade outorgada aos departamentos e agências federais e os orçamentos de capital, aprovados pelos mais altos escalões da administração no setor privado, reside nas suas relações com as estruturas departamentais de controle gerencial.

Supõe-se que o controle gerencial é um processo adequado para motivar e inspirar as pessoas, especialmente os gerentes subordinados, a ajustar-se eficientemente às políticas e aos objetivos das organizações às quais pertencem. Apenas secundariamente é um processo para detectar e corrigir os erros involuntários de desempenho e as irregularidades intencionais, como o desvio ou a má utilização dos recursos. Na maioria das empresas bem manejadas, o instrumento primário de controle gerencial é o orçamento operacional, que abrange tanto a formulação dos orçamentos operacionais quanto a sua execução. Na formulação do orçamento operacional, as políticas de uma organização e os resultados de todas as decisões tomadas no orçamento de capital são traduzidos em termos da correspondência entre domínios das unidades administrativas e seus gerentes (Anthony e Young, 1988: 19). Na execução do orçamento, as operações são objeto de acompanhamento, e os gerentes subordinados são avaliados e recompensados.

O sistema de orçamento do governo certamente faz isso. Mas existem diferenças fundamentais entre a tomada de decisões, relativas aos programas e ao orçamento dos departamentos, e as práticas-padrão das empresas bem-dirigidas. O processo de apropriações federais produz um minucioso plano de despesas ou de aquisição de recursos, que deve ser escrupulosamente executado, conforme foi aprovado. De forma

contrária, os orçamentos operativos no setor privado encontram-se notavelmente desprovidos de detalhes, consistindo, freqüentemente, em não mais que um punhado de padrões quantitativos de desempenho. Essa diferença reflete os esforços realizados pelas empresas, visando à descentralização da autoridade e das responsabilidades, que são distribuídas em direção à base das organizações. Descentralizar significa atribuir aos gerentes departamentais o máximo grau de autoridade possível – ou então, submetê-los a menos restrições. Como consequência, a descentralização requer que os orçamentos operacionais sejam reduzidos ao mínimo, para motivar e inspirar os subordinados a aumentarem sua contribuição ao conjunto da organização. A maior parte das grandes empresas descentralizadas produz relatórios operacionais abrangentes, que descrevem muitos aspectos relevantes do desempenho de seus departamentos e de seus gerentes, mas apenas alguns desses são utilizados para avaliar as operações e para motivar os subordinados. Idealmente, o orçamento operacional de uma organização descentralizada deveria apresentar uma única meta ou objetivo de desempenho (por exemplo, uma parcela de venda, um padrão de custo único ou um objetivo de lucro ou de recuperação do investimento) para cada uma das unidades administrativas.

Em síntese, a descentralização efetiva possível é no setor privado, em parte porque o orçamento de capital e o orçamento operacional são tratados como processos relacionados, mesmo que diferentes. Um orçamento de responsabilidade da organização deveria refletir seus compromissos. Conseqüentemente, uma decisão relativa ao investimento de recursos numa nova iniciativa deveria refletir-se nos orçamentos operativos de todos os centros de responsabilidades envolvidos. O Tribunal de Contas deveria rever os orçamentos operacionais, visando refletir um aumento do desempenho organizacional, que possa justificar a decisão de ir adiante com a iniciativa. Deveria especificar os aumentos de desempenho esperados para cada uma das unidades administrativas ou centro de responsabilidade, revisar os padrões de avaliação, para levar em consideração as melhorias previstas, e atribuir responsabilidades no que diz respeito à sua realização. No entanto, supõe-se que os objetivos e os conteúdos dos orçamentos de capital e operacionais — decidir e fazer — devem manter-se separados. Finalmente, para que a estrutura e o orçamento de responsabilidades e os sistemas de prestação de contas satisfaçam as necessidades da organização, esses devem estar inseridos no sistema de controle gerencial. É essencial que a organização selecione o sistema de controle apropriado, no que diz respeito às suas exigências internas, às demandas colocadas pelos seus patrocinadores (o Congresso, no caso do Governo Federal dos Estados Unidos) e à natureza do mercado no qual pretende concorrer (para uma discussão detalhada das estruturas

alternativas de controle e dos critérios que deveriam ser utilizados para decidir entre elas, ver Johnson e Jones, 1994, capítulo 6).

Uma das mais prementes necessidades dos governos do mundo inteiro refere-se aos modernos sistemas de fixação de custos, baseados nas atividades. Obviamente, para uma adequada tomada de decisão relativa a fazer ou comprar alguma coisa, faz-se necessário melhorar a informação de custos, mas essa não é a utilidade mais importante do sistema. Na verdade, requer uma adequada contabilidade de custos para implementar um sólido sistema de orçamento de responsabilidades. A ausência de um sistema desse tipo é, sem dúvida nenhuma, a maior discordância entre o desenho de sistema de controle e as circunstâncias que têm sido observadas no governo dos Estados Unidos. Cabe pensar, ainda, que é provável que esse sistema possa demonstrar que muitas das atividades desempenhadas pelo governo, especialmente as atividades do *staff* permanente, de suporte e de controle administrativo, são essencialmente improdutivas e poderiam ser eliminadas. Nesse caso, é insustentável que o Governo Federal dos Estados Unidos e numerosas organizações públicas utilizem excessivamente o controle *ex-ante* — norma e regulamentações — quando, na verdade, outros mecanismos do governo seriam mais apropriados.

Concluindo, é preciso enfatizar que o objetivo do realinhamento é a instalação de estruturas apropriadas de responsabilidades e de controle nas organizações públicas, considerando-se seus entornos operacionais e suas estratégias de serviço ao cliente. Os custos e benefícios de estruturas alternativas de controle e de responsabilidade devem ser cuidadosamente avaliados, para que seja possível fazer a melhor escolha nessa matéria. Quando as estruturas administrativas e de controle da organização não estão alinhadas com suas estratégias, o desempenho ver-se-á comprometido.

## 6. O quinto “R”: Reconceitualização

A reconceitualização enfatiza a importância de acelerar o tempo de observação e orientação para reduzir o tempo do ciclo de aprendizagem organizacional. O passo crucial em todo processo do quinto “R” é pensar criativamente sobre os mercados, os clientes, os produtos e a organização do trabalho nas organizações públicas. Reconceitualizar exige passar a fazer uma análise rápida, para dar base à tomada de decisões organizacionais, bem como aprender a pensar criativamente sobre os problemas difíceis, utilizando o *conceptual blockbusting* e outras técnicas para acelerar a análise e a retroalimentação. Os gerentes necessitam aprender a identificar os problemas reais, por meio de seus sintomas, e a articular com as pessoas, para resolvê-los mais rapidamente. A gerência da equipe e a motivação do grupo, por meio da diferenciação entre

problemas verdadeiros e falsos, é essencial. A chave dessa metodologia é aprender como introduzir uma nova maneira de pensar na gerência pública, para criar maior aprendizado e uma organização que tenha capacidade de adaptação e seja geradora de conhecimento. Requer uma melhor e mais veloz avaliação do desempenho do serviço, utilizando a pesquisa, mediante questionários e outras técnicas, bem como uma estimativa mais rápida de como melhorar a estratégia de mercado e de serviço.

A construção de uma visão compartilhada sobre o futuro (Sange, 1990; Sergiovanni, 1992) também poderia incrementar a rapidez e a flexibilidade organizacional. Ao facilitar que os empregados, em todos os níveis, adotem as metas e propósitos externos da organização como sendo seus valores e metas pessoais — uma visão compartilhada — faz com que os empregados dirijam-se a novas situações e decidam sobre quais seriam os melhores rumos de ação que poderiam servir aos interesses da organização. Como funciona esse processo? Em muitas empresas japonesas, as metas e objetivos são difundidos em todas as atividades realizadas pela organização — desde iniciar o trabalho do dia cantando o hino da companhia, passando pelo uso de uniformes, a divisão de tarefas onerosas entre os trabalhadores e a gerência, até a concessão de recompensas e incentivos. Baseadas no trabalho cotidiano, as empresas japonesas tentam fazer com que seus empregados avaliem cada coisa que eles fazem, referenciando-as com as metas e objetivos gerais da organização. Seus empregados continuam desempenhando tarefas individuais, mas espera-se que utilizem sua inteligência e iniciativa, para trabalhar nessas tarefas e, além delas, para servir aos interesses da organização.

Peters & Waterman (1982: 38-39) demonstram os benefícios de uma visão compartilhada. Segundo seu relato, um banco norte-americano foi adquirido por um banco japonês. O banco japonês enviou uma nova equipe gerencial que explicou os valores fundamentais da companhia aos seus novos empregados. No início, os norte-americanos sentiram-se confusos. Eles esperavam instruções específicas, em vez de palestras estimulantes. O moral decaiu e a produtividade diminuiu vertiginosamente. Mas os japoneses foram pacientes. Permaneceram firmes, explicando as metas e valores da companhia, e continuaram tentando que os empregados entendessem que se esperava que eles, e não a gerência, explicassem como atingir essas metas. Finalmente, alguns dos empregados mais audaciosos tomaram a iniciativa de agir em benefício dos interesses da empresa. Suas iniciativas foram reconhecidas e aplaudidas, ainda que nem sempre bem-sucedidas. Posteriormente, cada funcionário percebeu a idéia da equipe gerencial, e o desempenho do banco recuperou-se.

O que essa história omite é que os empregados do banco eram profissionais altamente capacitados. Na maioria dos casos, é necessário

mais que simplesmente explicar os valores e metas da empresa a seus empregados. Também se requer um alto grau de capacitação, para ensinar aos empregados o que fazer e como fazê-lo. É importante, ainda, mencionar que a estabilidade do pessoal ajuda as organizações a reagirem e anteciparem a mudança. O treinamento não é eficiente para a organização, se os empregados, uma vez treinados, vão embora (ou pior, se a gerência desloca-os arbitrariamente por toda a organização). Além do que, estranhos não trabalham bem juntos, e às vezes simplesmente não trabalham mais. Se as pessoas não se conhecem, não confiarão umas nas outras. Não contarão com o colega para receber ajuda e talvez nem sequer estejam preocupados com a opinião dos outros empregados em relação a eles. Assim sendo, é pouco provável que contribuam com sua inteligência e sua iniciativa para o crescimento da organização.

Como já foi mencionado, ao se abordar a questão da reinvenção, a evolução, partindo de uma disposição linear em direção a uma estruturação integrada do trabalho, incentiva os desafios por tentativa e erro aos procedimentos operacionais-padrão. Novos tipos de aprendizagem e de pensamento são estimulados nos diversos níveis e funções da organização. Numerosos teóricos do *fast cycle time* argumentam que todas as tarefas deveriam definir-se em torno de objetivos ou resultados, e não em torno de funções únicas. A especialização funcional e a execução seqüencial são inerentemente contrárias ao aprender e ao fazer mais rapidamente (Hammer, 1990). Meyer (1993: 49; ver também Stalk e Hout, 1990) vai ainda mais longe. Esse autor argumenta que as organizações não só deveriam estar formadas por grupos de trabalho ou equipes de projetos interdisciplinares, senão também que os membros das equipes deveriam estar fisicamente próximos uns dos outros. A execução seqüencial é geralmente inimiga da ação rápida, especialmente quando o desempenho da tarefa implica a realização de atividades paralelas — por exemplo, atividades múltiplas, interdependentes, que devem ser realizadas simultaneamente. No entanto, existe mais de uma maneira de se coordenar atividades paralelas. Na área militar, *Joint Tactial Information Distribution System*, por exemplo, vinculam-se unidades militares especializadas e elementos de manobra dentro de um sistema de informação em tempo real, estruturando-o espacialmente, o que permite que as atividades sejam coordenadas, na medida em que vão sendo executadas (Coakley, 1992).

Várias organizações tentaram implementar um enfoque similar na coordenação de atividades paralelas. Da mesma maneira que na área militar, elas utilizam poderosos programas computadorizados para desenhar o fluxograma detalhado de uma organização, registrar os progressos alcançados em cada uma das etapas de todas as transações internas e incentivar os participantes tardios para que se envolvam no trabalho, estimulando os

empregados a tomar a iniciativa e a coordenar suas atividades entre eles. Na procura de um termo melhor, esse enfoque poderia ser descrito como sendo de proximidade virtual. Segundo *The Economist* (Dezembro 11, 1993:80) a proximidade virtual “ajudou a IBM a reduzir seu pessoal na planta de Austin, de 1.100 para 423; a incrementar sua gama de produtos, passando de 19 para 85; a reduzir o tempo utilizado no desenvolvimento de novos produtos, caindo de um período superior a dois anos para oito meses; e a abreviar o ciclo-meio de produção de sete dias e meio para um dia e meio”.

Reschenthaler & Thompson (1997) apresentam uma análise de como as organizações aprendem a criar, transmitir e difundir conhecimento. Sua concepção da organização geradora de conhecimento é altamente compatível com a noção de reconceitualização no contexto dos cinco “R” da nova gerência pública.

A reconceitualização deverá ver-se beneficiada pela reavaliação criativa de tudo o que diz respeito à organização, a seus clientes e patrocinadores, a seu plano estratégico e a sua implementação, à maneira com que serviços e produtos são produzidos e fornecidos, a como se avalia a satisfação do cliente e como se examinam os resultados para mudar o que a organização está fazendo, visando servir melhor. O pensamento criativo requer um conhecimento abrangente, tanto da maneira em que a organização funciona no *status quo* quanto da forma em que estão mudando as preferências e comportamentos dos mercados e dos clientes. O pensamento criativo deverá estar baseado na cultura da organização, do vértice até a base. A experimentação com novas idéias e métodos deve ser estimulada. O apoio e a orientação oferecidos às equipes de pensadores, ao se definirem novas formas de se desempenhar tarefas, são aspectos cruciais. A liderança organizacional não só deve oferecer apoio permanente; deve dirigir. Não é bom que os empregados façam experiências de reengenharia, por exemplo, se os resultados de seus esforços são ignorados pelos executivos. Os executivos devem ser percebidos como pessoas abertas às novas idéias e à experimentação, para verificar, em caráter de experiência-piloto, essas novas idéias. Os empregados devem ser recompensados pela sua criatividade, e essa atitude deve ser difundida por toda a organização, de maneira que, por meio do exemplo, outros empregados sejam incentivados a pensar criativamente naquilo que fazem, por que o fazem e como aquilo que fazem pode e deve ser melhorado.

## Notas

\* Artigo publicado na Revista del CLAD nº 15 — Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

<sup>1</sup> Os jogos não-cooperativos são jogos estratégicos. Dentre eles, os mais importantes são os jogos do dilema do prisioneiro. As alianças feitas por concorrentes potenciais, para dividir os mercados, ilustram muitas das características desse jogo e de sua solução. Desta forma também opera o problema denominado principal agente, que sintetiza o aspecto central da maior parte dos contratos complexos.

<sup>2</sup> Também é um fato que as organizações podem incorrer em erros fundamentais de observação.

<sup>3</sup> Nesse caso, a organização é um conceito *stock*, uma realidade precisamente dimensionada, em um momento identificável no tempo. Os responsáveis pela prestações de contas definem os custos como fluxos: os custos refletem mudanças nos *stocks* num horizonte temporal determinado.

## Referências bibliográficas

ALCHIAN, A.. (1959), “Costs and Outputs”, in ABRAMOVITZ, Moses e outros, *The Allocation of Economic Resources*. Stanford: Stanford University Press, pp. 23-40.

ANTHONY, R. N.. (1962), “New Frontiers in Defense Financial Management”. *The Federal Accountant*. v. XI (Junho), pp. 13-32.

\_\_\_\_\_. (1965), *Planning and Control Systems: A Framework for Analysis*. Boston: Graduate School of Business Administration, Harvard University.

\_\_\_\_\_. e YOUNG, D.. (1988), *Management Control in Nonprofit Organizations*. 4ª edição. Homewood, IL.: Irwin.

BAILEY, M. J.. (1967), “Defense Decentralization through Internal Prices”, in *Defense Management*, Enke, S. (ed.). Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, pp. 337-352.

BARZELAY, M. e ARMAJANI, B. J.. (1992), *Breaking through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*. Berkeley: University of California Press.

BLACKBURN, J. D.. (1991) (ed.), *Time-Based Competition*. Homewood, IL: Irwin.

BOWER, J.. (1970), *The Resource Allocation Process*. Boston: Harvard Business School Division of Research.

\_\_\_\_\_. (1990), “Business and Battles: Lessons from Defeat”. *Harvard Business Review*, (julho-agosto), pp. 48-53.

CARLTON, D. W. e PERLOFF, J. M.. (1990), *Modern Industrial Organization*. Glenview, IL.: Scott, Foresman-Little, Brown Higher Education.

CLARK, Kim B. e FUJIMOTO, T.. (1991), *Product Development Performance: Strategy, Organization and Management in the World Auto Industries*. Cambridge, MA: Harvard Business School Press.

COAKLEY, T. P.. (1992), *Command and Control got War and Peace*. Washington: National Defense University Press.

- DAVIS, V.. (1973), "The Politics of Innovation: Patterns in Navy Cases", in *American Defense Policy* (3ª ed.), HEAD, R. G. e ROKKE, E. J. (eds.). Baltimore: The Johns Hopkins University Press, pp. 393-401.
- DIXIT, Avinash K. e NALEBUFF, B. J.. (1991), *Thinking Strategically: The Competitive Edge in Business, Politics and Everyday Life*. Nova York: Norton.
- The Economist. (1993), Fev. 27, pp. 14-15.
- \_\_\_\_\_. (1993), Dez. 11, pp. 80.
- FALLOWS, J. C.. (1981), *National Defense*. Nova York: Random House.
- FUDENBURG, Drew e TIROLE, J.. (1986), "A 'Signal-Jamming' Theory of Predation". *Rand Journal of Economics*. v. 17, pp. 366-376.
- GARVIN, David A.. (1988), *Managing Quality*. New York: The Free Press.
- GORE, A.. (1993), "The Gore Report on Reinventing Government: From Red Tape to Results. Creating a Government that Works Better and Costs Less". *National Performance Review*. Nova York: Times Books.
- HAMMER, M.. (1990), "Reengineering Work: Don't Automate, Obliterate". *Harvard Business Review*. (Julho-Agosto), pp. 104-112.
- \_\_\_\_\_. (1996), *Beyond Reengineering: How the Process-Centered Organization is Changing Our Work and Our Lives*. Nova York: Harper Business.
- \_\_\_\_\_. e CHAMPY, J.. (1993), *Reengineering the Corporation: A Manifesto for Business Revolution*. Nova York: Harper Business.
- \_\_\_\_\_. e STANTON, Steven A.. (1995), *The Reengineering Revolution: A Handbook*. Nova York: Harper Business.
- HEMINGWAY, A. W. (1993), "Cost Center Financial Management: Training OPTAR Managers". *Navy Comptroller*, v. 3/3 (Abril), pp. 2-26.
- JONES, L. R.. (1984), "Phases of Recognition and Management of Financial Crisis in Public Organizations". *Canadian Public Administration*, v. 27, n. 1 (Spring).
- \_\_\_\_\_. (1985), *University Budgeting for Critical Mass and Competition*. Nova York, NY: Praeger.
- \_\_\_\_\_. e McCAFFERY, J.. (1989), *Government Response to Financial Constraints*. Westport CT.: Greenwood Press.
- \_\_\_\_\_. e BIXLER, G.. (1992), *Mission Financing to Realign National Defense*. Greenwich, CT.: JAI Press.
- JUOLA, P.. (1993), "Unit Cost Resourcing: A Conceptual Framework for Financial Management". *Navy Comptroller*, v. 3/3 (Abril), pp. 42-48.
- MEYER, C.. (1993), *Fast Cycle Time: How to Align Purpose, Strategy, an Structure for Speed*. Nova York: The Free Press.
- MILGROM, P. e ROBERTS, J.. (1992), *Economics, Organization and Management*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- NONAKA, I.. (1990), "Redundant, Overlapping Organization: A Japanese Approach to Managing the Innovation Process". *California Management Review*, v. 32, n. 2, pp. 26-41.
- OSBORNE, D. e GAEBLER, T.. (1992), "Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector from Schoolhouse to Statehouse, City Hall to the Pentagon". Reading, MA: Assison Wesley.
- PASCALE, Richard T.. (1984), "Perspectives on Strategy". *California Management Review*, v. 26, n. 3, pp. 46-64.
- PETERS, Thomas J. e Waterman JR., R. H.. (1982), *In Search of Excellence*. Nova York: Harper & Row.
- PORTER, Michael E.. (1980), *Competitive Strategy: Techniques for Analyzing Industries and Competitors*. Nova York: The Free Press.

- RESCHENTHALER, G. B. e THOMPSON, F.. (1997), "The Learning Organization Framework and The New Public Management", in JONES, L. R. e SCHEDLER, Kuno (eds.). *International Perspectives on the New Public Management*, Greenwich, CT: JAI Press.
- SENGE, P.. (1990), *The Fifth Discipline: The Art & Practice of the Learning Organization*. Nova York: Doubleday/Currency.
- SERGIOVANNI, Thomas J.. (1992), *Moral Leadership*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- SMITH, D.. (1985), "The Roots and Future of Modern-Day Military Reform". *Air University Review*, v. 16, pp. 33-40.
- STALK, G. e HOUT, T. M.. (1990), *Competing Against Time: How Time-based Competition Is Reshaping Global Markets*. Nova York: The Free Press.
- TAKEUCHI, H. e Nonaka, I. I.. (1989), "The New New Product Development Game", in *Harvard Business Review*, (ed.) *Managing Projects and Programs*. Boston: Harvard Business School Press.
- TEECE, D. J.. (1993), "The Dynamics of Industrial Capitalism". *Journal of Economic Literature*, v. 31, n. 1 (Março), pp. 199-225.
- THOMAS, P. R.. (1990), *Competitiveness through Total Cycle Time*. Nova York: McGraw-Hill.
- THOMPSON, F. e JONES, L. R.. (1994), *Reinventing the Pentagon: How the New Public Management Can Promote Institutional Renewal*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- VESEY, J. T.. (1991), "The New Competitors: They Think in Terms of 'Speed-to-Market'". *Academy of Management Executive*, v. 5, n. 2, pp. 22-31.
- WILDAVSKY, A.. (1964), *The Politics of the Budgetary Process*. Boston: Little-Brown.
- \_\_\_\_\_. (1966), "Toward a Radical Incrementalism", in DE GRAZIA, A. (ed.). *Congress: The First Branch of Government*. Washington: American Enterprise Institute.
- \_\_\_\_\_. (1988), *The New Politics of the Budgetary Process*. Glenview IL.: Scott, Foresman.
- \_\_\_\_\_. e HAMMOND, A.. (1965), "Comprehensive vs. Incremental Budgeting in the Department of Agriculture". *Administrative Sciences Quarterly*, v. 10, pp. 321-346.

**Resumo**  
**Resumen**  
**Abstract**

RSP

Revista do  
Serviço  
Público

Ano 51  
Número 1  
Jan-Mar 2000

**Um modelo para a nova gerência pública**

*Lawrence R. Jones e Fred Thompson*

Este artigo apresenta um novo modelo para a gerência pública, denominado de os cinco “R”. Eles fornecem um quadro para a compreensão dos diversos conceitos que compõem a nova gerência pública, isto é, a reestruturação, reengenharia, reinvenção, realinhamento e reconceitualização. A promessa implícita dos cinco “R” é a de que, obedecendo-se a essa seqüência, o resultado será um governo com maior capacidade de resposta, mais efetivo e eficiente.

**Un modelo para la nueva gerencia pública**

*Lawrence R. Jones y Fred Thompson*

Este artículo presenta un nuevo modelo para la gerencia pública, denominado de los cinco “R”. Ellos providencian un cuadro para la comprensión de los diversos conceptos que componen la nueva gerencia pública, esto es, la reestructuración, reingeniería, reinvencción, realineamiento y la reconceptualización. La promesa implícita de los cinco “R” es la de que, obedeciéndose a esa secuencia, el resultado será un gobierno con mayor capacidad de respuesta, más efectivo y eficiente.

**A model for the new management**

*Lawrence R. Jones and Fred Thompson*

This article introduces a new model for the public management, called the five “R”. These provide a picture for the understanding of the several concepts that make up the new public management, namely, the reframing, reengineering, reinvention, realignment and rethinking. The promise implicit in the five “R” is that, following this sequence, the result will be a government with increased ability to respond, more effective and efficient.

Lawrence  
R. Jones, PhD  
em políticas  
públicas e orça-  
mentárias pela  
*University of  
California.*  
Fred Thompson,  
PhD em adminis-  
tração pública e  
internacional pela  
*University of  
Columbia*