

---

# *Desafios para o aperfeiçoamento organizacional de órgãos públicos*

---

**Graziella Maria Comini**  
**Guilherme Rhinow**

Recebido em dezembro/97

O Brasil entrou na década de 90 menos **verde e amarelo** do que os brasileiros desejavam: os anos 80, também denominados de década perdida, foram marcados por esgotamento da capacidade de investimento do governo, déficit público elevado, diminuição das atividades econômicas, altos índices de inflação, aumento da pobreza e da desigualdade social, degradação intensa do meio ambiente; enfim, um quadro de crise social, política e econômica e de, principalmente, muita desesperança. Esse quadro sociopolítico não foi **privilégio** do Brasil. As políticas implementadas em toda a América Latina durante essa década foram caracterizadas por Senn (*apud* Kliksberg, 1997) como “políticas de sangue, suor e lágrimas”.

Na metade da década de 90 já podiam ser observados alguns avanços: inflação mais controlada, maior entrada de capital e alguns sinais de dinamismo econômico. O Estado inicia, então, processos de descentralização administrativa e desregulamentação da economia, são estabelecidas novas relações entre as esferas pública e privada e ocorre o fortalecimento das instituições democráticas.

Dados do Banco Mundial publicados no jornal *Folha de S.Paulo* (3 mar. 1996) indicam que a pobreza no Brasil não é um problema de falta de recursos, mas de má alocação dos mesmos: em 1990, 15,5% dos gastos sociais destinavam-se à população mais pobre e 20,9% à mais rica. Em 1980, os gastos sociais representaram 13,3% do PIB; em 1990 eles chegaram a 19%, nível considerado bastante razoável pelo Banco Mundial, se comparado ao de outros países em desenvolvimento com porte semelhante. No entanto, é importante destacar que os problemas sociais continuam graves: existem no país 3,4 milhões de analfabetos entre 15 e 24 anos; 24 milhões de pessoas encontram-se abaixo da linha de pobreza, equivalendo a 17,4% da população brasileira.

Essa situação deplorável no âmbito social exige a reorientação das políticas sociais, do desempenho das instituições públicas vocacionadas para o desenvolvimento do país e da postura dos gestores públicos, fundamentada pelas competências atuais e requerida pelos novos desafios que se configuram.

---

*Graziella Maria Comini*, Mestre e Doutoranda em Administração de Empresas pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA/USP), atua como técnica e pesquisadora da Fundação Instituto de Administração (FIA/FEA/USP), trabalhando em projetos de mudança organizacional e reforma do Estado.

Fax: (011) 884-9564

E-mail: agbouza@uol.com.br

*Guilherme Rhinow*, Mestrando em Administração de Empresas pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA/USP), atua como técnico e pesquisador da Fundação Instituto de Administração (FIA/FEA/USP), trabalhando em projetos de modelos de gestão de competências e aprendizagem organizacional.

Fax: (011) 884-9564

E-mail: rhinow@dedalus.net

É consenso hoje no Brasil que o estilo de desenvolvimento adotado demonstrou ser socialmente perverso, politicamente injusto e ecologicamente predatório. Essa consciência, porém, ainda não foi suficiente para transformar a atuação dos órgãos de planejamento e execução dos programas de desenvolvimento.

A maioria dos artigos sobre administração pública que abordam os desafios das instituições e as políticas públicas, na virada do século, detém-se a discutir as mudanças no contexto externo que pressionam o repensar do papel do Estado e de sua relação com a sociedade civil. É dada pouca ou nenhuma atenção à discussão de elementos do contexto interno das organizações públicas e de como efetivar esse processo de reconstrução e transformação organizacional.

Procurando preencher essa lacuna existente na literatura, tem-se como objetivo neste artigo promover uma discussão sobre os principais desafios enfrentados atualmente pelos gestores públicos para a viabilização do desenvolvimento sustentável, enfatizando aspectos relacionados ao aperfeiçoamento organizacional e ao desenvolvimento de competências para a elevação dos padrões de gestão dos órgãos públicos de desenvolvimento. Para tanto, inicialmente apresenta-se breve evolução do conceito de desenvolvimento e, em seguida, faz-se alguns comentários sobre os dilemas e as demandas do contexto interno dos órgãos de desenvolvimento, identificando elementos relacionados ao seu papel e competências requeridas aos gestores para a sua viabilização. Por último, são colocadas algumas considerações, procurando sistematizar os questionamentos feitos ao longo do trabalho.

## BREVE EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO

Como colocou Meier (1984:20), em seminário realizado pelo Banco Mundial com teóricos pioneiros\* em estudos sobre desenvolvimento econômico, “o tema desenvolvimento econômico é sem dúvida um dos mais antigos e mais recentes campos de estudo em Economia”.

Desde Adam Smith, em *A riqueza das nações*, a maioria dos estudiosos preocupa-se em descobrir as fontes de progresso econômico e analisar as mudanças de longo prazo na economia.

Furtado (1969) ressalta que a extensão do processo de industrialização dos principais países da Europa, na segunda metade do século passado, criou a concepção de que o desenvolvimento era uma tendência natural da evo-

lução das formas de produção e da transformação da vida econômica e social de um país, em um processo histórico determinista.

A crise da década de 30 e, principalmente, a Segunda Guerra Mundial fizeram com que a preocupação com a reconstrução e o desenvolvimento passasse a ser foco no plano de preocupações políticas, motivando o renascimento dos estudos abordando as causas da riqueza.

Segundo Meier (1984), foi nesse período que as teorias de desenvolvimento para o Terceiro Mundo tomaram corpo. O autor cita como estudos pioneiros em desenvolvimento, na década de 40, os de Eugene Staley (*World economic development*, 1944), Kurt Mandelmaum (*Industrialization of backward areas*, 1947) e Paul Rosentein-Rodan (*Problems of industrialization of Eastern and South-Eastern Europe*, 1943).

Nos anos 50 e 60, a maioria dos economistas interpretava o desenvolvimento econômico como sinônimo de crescimento da renda *per capita*, predominando a abordagem quantitativa, por meio da utilização de variáveis macroeconômicas como capital, trabalho e poupança. Os teóricos representativos desse período são Rostow e Harrod-Domar.

As críticas aos modelos de Rostow e Harrod-Domar versavam sobre a impossibilidade de aplicar os modelos de crescimento adequados aos países desenvolvidos em contexto diverso vigente nos países em desenvolvimento. O surgimento do Estruturalismo, na segunda metade dos anos 60, é em boa parte decorrente desse dilema.

A ênfase dada pela teoria Estruturalista está na eliminação da pobreza, da desigualdade e do desemprego. Essa teoria é dividida em dois modelos: o Neocolonialista, cujos maiores expoentes são Paul Baran e Sweezy; e o Falsos Paradigmas, utilizado por órgãos internacionais como Banco Mundial, Organização das Nações Unidas (ONU) e Fundo Monetário Internacional (FMI).

A vertente Neocolonialista da teoria Estruturalista enfatiza, particularmente através dos estudos de Baran e Sweezy, situações de dualismo interno (agricultura *versus* indústria, elite *versus* proletariado, ricos *versus* pobres) e externo (centro *versus* periferia, relações de troca internacionais dos países desenvolvidos *versus* países em desenvolvimento). A vertente Falsos Paradigmas, por sua vez, tem uma abordagem mais política para os problemas dos países do Terceiro Mundo.

Na América Latina, os trabalhos mais importantes no âmbito da teoria Estruturalista foram desenvolvidos pela Comissão de Estudos para a América Latina (CEPAL), principalmente por Raúl Prebisch e Celso Furtado, os quais enfatizavam a existência de gargalos estruturais nos países em desenvolvimento. Em termos de estratégia de desenvolvimento, os autores preconizavam o modelo de substituição de importação, argumentando que as relações de

\* Esse Seminário contou com a participação de Lord Bauer, Colin Clark, Albert Hirschman, Sir Arthur Lewis, Gunnar Myrdal, Raúl Prebisch, Paul Rosentein-Rodan, Walt Whitman Rostow e H.W. Singer.

troca estavam se tornando prejudiciais para os países em desenvolvimento que tinham calcado seu crescimento na diversificação de exportações agrícolas.

Até os anos 70 prevalecia a idéia de que o desenvolvimento seria decorrente do crescimento econômico, cuja decolagem dependia do desempenho do setor industrial, o qual viabilizaria o modelo de substituição de importação. No entanto, essa estratégia utilizada nos países em desenvolvimento não foi capaz de eliminar os problemas de pobreza, desemprego e desigualdade, nem de desacelerar a sua expansão.

Durante a década de 70, a realidade do incremento dos déficits sociais — marginalidade urbana, subemprego, trabalho infantil, carências de habitação, educação e saúde para as classes populares — estabeleceu o consenso de que o desenvolvimento não era sinônimo de crescimento dos indicadores econômicos, mas que envolveria três aspectos principais: eficiência econômica, equidade social e liberdade política.

Segundo Cordani (1995), no início dos anos 80, a Organização das Nações Unidas encarregou uma comissão internacional presidida por Go Brundland, à época Primeira Ministra da Noruega, para efetuar um estudo sobre os problemas globais de ambiente e desenvolvimento. Essa comissão elaborou, em 1987, o relatório *Brundland* (Nosso Futuro Comum) em que, provavelmente pela primeira vez, foi cunhado o conceito de desenvolvimento sustentável.

Embora tenha sido mais difundido a partir de 1987, Neder (1994) mostra que o conceito de desenvolvimento sustentável teve sua origem na teoria de ecodesenvolvimento proposta por Ignacy Sachs no início da década de 80. Segundo o autor, os quatro princípios básicos dessa teoria são:

- as prioridades do desenvolvimento devem estar ao alcance de finalidades sociais;
- o princípio básico de ação é valorizar a autonomia;
- os sistemas socioeconômicos devem ser orientados para a busca de relação de simbiose com a natureza;
- a eficiência econômica deve superar os desperdícios e os padrões de consumo opulentos.

A repercussão do relatório *Brundland* foi grande, estimulando a ONU a realizar, em 1992, a Conferência Mundial sobre Meio Ambiente no Rio de Janeiro — ECO-92. Dessa conferência resultou a Agenda 21, na qual foi enfatizada a necessidade de todos os países discutirem estratégias que viabilizem o desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, colocou-se em evidência que o grande desafio para a década de 90 seria incluir as questões ambientais e sociais nas decisões e nos critérios que orientam investimentos econômicos dos diferentes agentes privados, governos e organismos multilaterais.

Feldmann & Bernardo (1994) destacam, em interessante artigo, o caráter inovador do conceito de desenvolvimento sustentável, mas criticam o seu uso excessivo e descomprometido em nome de uma **falsa** modernização. Segundo os autores, o desenvolvimento sustentável não deve ser visto como um estado permanente de harmonia, mas como um processo de mudança em que a exploração dos recursos, a orientação dos investimentos, os rumos do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional estão de acordo com as necessidades atuais e futuras de equidade social e preservação ecológica.

O potencial inovador do conceito de desenvolvimento sustentável é destacado por Feldmann & Bernardo (1994) através dos seguintes pontos:

- retomada de valores universais de solidariedade, contestando as fronteiras e barreiras socioeconômicas e apontando o *continuum* ecológico como elemento socializador de prejuízos e benefícios;
- visão ampliada do desejo de equilíbrio, o qual só pode ser obtido através de uma sociedade que supera a oposição miséria/exacerbação do consumo e concentração de renda;
- a negociação passa a ser a forma privilegiada de exercício do poder: “as atuais estruturas institucionais e políticas teriam de ser mudadas para se transformarem mais em fóruns de negociação do que em *locus* de decisão soberana” (Feldmann & Bernardo, 1994:151);
- a participação popular no processo de tomada de decisão passa a ser imperativa;
- o crescimento material, como base de desenvolvimento, não pode ser paralisado, mas o seu caráter predatório e consumista deve ser eliminado;
- como os instrumentos de avaliação econômica “refletem as expectativas e o jogo de forças que emergiram das duas guerras mundiais” (Feldmann & Bernardo, 1994:152), eles devem ser substituídos de forma a permitir a avaliação da sustentabilidade, da qualidade de vida e do valor dado ao estoque de recursos naturais.

Esses autores, apesar de considerarem o potencial inovador do conceito, são bastante críticos na avaliação das mudanças efetivas e comentam que, hoje, parece haver grande preocupação por parte de diferentes agentes em colocarem-se como os únicos agentes legítimos para viabilizar o desenvolvimento sustentável, não levando em conta a necessidade de ação integrada.

A inexistência de parceria e de ação integrada juntamente com a existência de um número elevado de agentes sociais **disputando** a posse do conceito de desenvolvimento são algumas das razões, apontadas por Feldmann & Bernardo (1994), para explicar a utilização diversificada desse conceito como:

- variante de proteção ambiental;

- parte dos processos econômico, social e cultural;
- sinônimo da modernização de processos tecnológicos e da adoção de metodologias empresariais com ganhos de eficiência e redução de custos;
- alternativa para a mobilização de recursos financeiros e a abertura de novas oportunidades no mercado;
- estratégia mercadológica e de *mass mídia*;
- discurso político de amplo espectro.

Segundo esses autores, para que o processo de desenvolvimento sustentável tenha potencialidade efetiva, há a necessidade de:

- substituição do discurso ambiental preponderantemente denunciatório e preservacionista por discurso desenvolvimentista;
- definição de prioridades de investimento e de alternativas de desenvolvimento para regiões especialmente dotadas de recursos, dos quais devem ser destacados os hídricos e os florestais;
- definição precisa e equilibrada do melhor uso da biodiversidade existente no país;
- redefinição do papel do Estado e da participação social nas decisões do Estado, procurando o fortalecimento institucional, a mudança tecnológica, o incremento da cidadania, o crescimento econômico e a melhoria da distribuição de renda;
- recuperação da capacidade de planejamento do Estado, por meio da multiplicação de fóruns de negociação, mais ágeis e interativos, para tornar compatíveis os interesses e viabilizar a implementação;
- alterar o profundo desconhecimento que o país tem de si mesmo.

Para que seja possível refletir sobre o papel e a atuação dos órgãos de desenvolvimento diante da questão do desenvolvimento sustentável, é imprescindível sistematizar as várias dimensões que o conceito abrange, permitindo, assim, estabelecer parâmetros para a avaliação dos resultados obtidos. A Secretaria do Planejamento do Ministério da Fazenda elaborou, em 1994, um documento denominado Projeto Áridas, no qual procura definir estratégias de desenvolvimento sustentável para o Nordeste. Embora voltado para aspectos específicos dessa região do país, o trabalho apresenta um referencial que explicita as dimensões do conceito de desenvolvimento sustentável, as quais fornecem elementos para a análise aqui realizada. São elas:

- **Dimensão geo-ambiental** — tem por objetivo a conservação da natureza, a proteção ao meio ambiente e o ordenamento do espaço regional.
- **Dimensão econômico-social** — visa ao crescimento com competitividade, socialmente inclusivo e equitativamente distributivo, por meio da transformação produtiva e da capacitação dos recursos humanos.

- **Dimensão científico-tecnológica** — tem por finalidade o domínio e a permanente atualização do conhecimento.
- **Dimensão político-institucional** — tem por objetivo consolidar o sistema político-representativo, dando consistência e permanência ao processo de desenvolvimento. Para tanto, deve-se promover mecanismos institucionais que ampliem a participação da sociedade nesse processo.

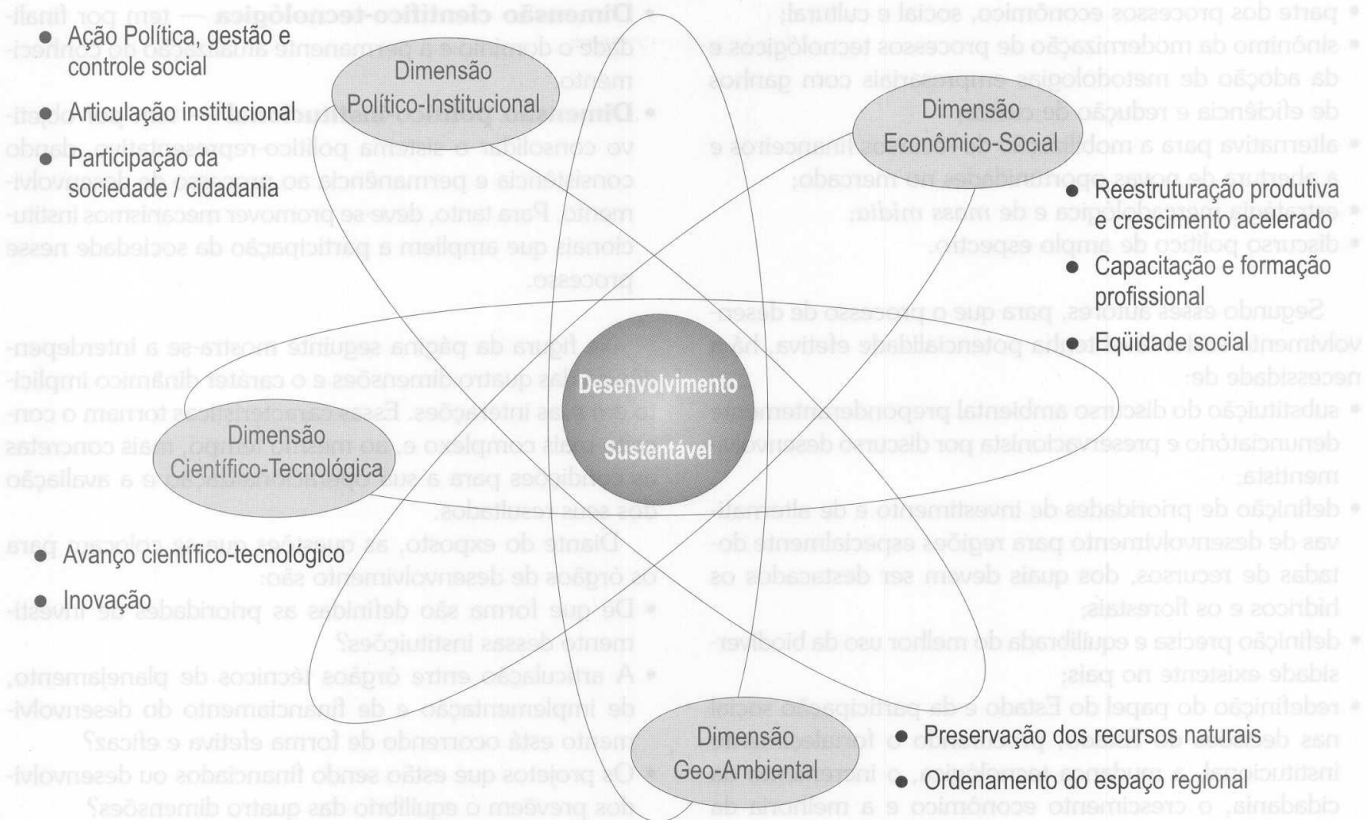
Na figura da página seguinte mostra-se a interdependência das quatro dimensões e o caráter dinâmico implícito em suas interações. Essas características tornam o conceito mais complexo e, ao mesmo tempo, mais concretas as condições para a sua operacionalização e a avaliação dos seus resultados.

Diante do exposto, as questões que se colocam para os órgãos de desenvolvimento são:

- De que forma são definidas as prioridades de investimento dessas instituições?
- A articulação entre órgãos técnicos de planejamento, de implementação e de financiamento do desenvolvimento está ocorrendo de forma efetiva e eficaz?
- Os projetos que estão sendo financiados ou desenvolvidos prevêm o equilíbrio das quatro dimensões?
- Dada a importância crescente do papel das organizações não-governamentais (ONGs) na efetivação de experiências de desenvolvimento sustentável, existe algum tipo de preocupação das instituições públicas em desenvolver parcerias com essas entidades, possibilitando, de um lado, levantar de forma mais precisa necessidades de investimento e, de outro, ajudar no financiamento de projetos que, por exemplo, visem gerar renda e minimizem o problema da questão da inclusão?

### ÓRGÃOS PÚBLICOS DE DESENVOLVIMENTO: A NECESSIDADE DE REPENSAR SEU PAPEL E SUA ATUAÇÃO

As mudanças profundas do próprio conceito de desenvolvimento afetam radicalmente o funcionamento dos órgãos públicos de desenvolvimento, forçando o repensar de seu papel e de sua relação com a sociedade. Os parâmetros técnicos usados para definir objetivos estratégicos e avaliar o desempenho organizacional mostram-se inadequados para o que, no novo conceito, se considera como resultados de desenvolvimento sustentável. A relação distante e autoritária com os agentes produtivos e com os demais atores sociais, que caracterizou os órgãos públicos no seu precário relacionamento com a sociedade civil, deixou de ser aceita pelos cidadãos participativos e por movimentos sociais e entidades voltadas para as ações de desenvolvimento.



Nota: Figura elaborada a partir do relatório da Secretaria do Planejamento (1994).

### Dimensões do Conceito de Desenvolvimento Sustentável

No documento da Secretaria do Planejamento do Ministério da Fazenda (1994:179) é expressa essa mudança no quadro das relações institucionais: “a nova institucionalidade necessita de órgãos e entidades públicas fortalecidos e competentes para a complexa tarefa de articular o processo de desenvolvimento sustentável. Este fortalecimento passa pela reformulação de seus papéis, de suas estruturas organizacionais, bem como por sua modernização”.

Na seqüência, são relacionadas nesse documento algumas mudanças necessárias para viabilizar a modernização das instituições públicas:

- racionalização dos processos de tomada de decisão e acompanhamento da implementação de projetos;
- redefinição dos papéis e do perfil dos órgãos e entidades públicas de modo a evitar conflitos, duplicidade de competência e de atuação;
- reforma administrativa dos órgãos e entidades públicas de forma a constituir instituições “flexíveis e com capacidade de reciclagem e adaptação às transformações da realidade regional e dos contextos nacional e internacional” (Secretaria do Planejamento, 1994:180);
- redefinição da natureza jurídica de alguns organismos públicos, transformando-os em órgãos autônomos ou

entidades que oferecem serviços sob contratos de gestão, procurando estar em parceria com empresas privadas e organizações não-governamentais.

Para que sejam efetivadas, essas transformações organizacionais dependem, em primeiro lugar, da explicitação da vontade política das autoridades. Para tanto, faz-se necessário o resgate dos princípios e valores que norteiam as relações entre Estado e sociedade, já que o desenvolvimento social e econômico no País vem acarretando desequilíbrios regionais e demográficos.

Fica evidente nos contextos regionais que os órgãos de desenvolvimento necessitam focar concomitantemente dois elementos, os recursos humanos e os naturais, enquanto buscam consolidar uma infra-estrutura econômica e social adequada ao desenvolvimento dos setores produtivos e dos agentes sociais, assim como apoiar a reestruturação da base produtiva para viabilizar as mudanças impostas pelos parâmetros de competitividade do mercado mundial.

O ritmo e a velocidade com que essas transformações devem ocorrer no contexto externo pressionam as mudanças organizacionais exigidas das instituições inseridas nos **sistemas** de desenvolvimento regional. Se permanecerem com os objetivos estratégicos, os modelos de ges-

tão organizacional e a postura dos gestores característicos do seu nascedouro, nos anos 50 e 60, inevitavelmente não cumprirão o seu papel e dificilmente sobreviverão.

A discussão sobre os objetivos, o modelo de gestão e a postura gerencial dessas instituições remete ao conceito de competências, o qual vem sendo estudado e desenvolvido para subsidiar a concepção de diretrizes estratégicas, modelos organizacionais e perfis requeridos dos profissionais nas organizações.

## UTILIZAÇÃO DAS COMPETÊNCIAS COMO ELEMENTO PARA REFLEXÃO

O conceito de competências vem sendo estudado por vários autores, levando à configuração de abordagens diversas, desde a capacidade que os indivíduos devem possuir para fornecer as respostas requeridas às suas posições até os elementos concretos para a reflexão estratégica e o delineamento de diferenciais de competitividade das organizações.

McLagan (1997) analisa em profundidade a questão da capacitação dos indivíduos e percebe diferentes formas de apropriação do conceito pelas empresas. Essa autora identificou, a partir de suas pesquisas, a utilização do conceito de competências em referenciais e instrumentos de gestão, como:

- atribuições e procedimentos característicos das posições da organização, conferindo elementos de responsabilidade e definindo o que precisa ser feito pelos profissionais para a viabilização das diretrizes estratégicas definidas;
- produtos ou *outputs* das ações dos profissionais, caracterizando a aplicação do conhecimento disponível em produtos e serviços, voltados para o atendimento de necessidades de clientes específicos;
- benefícios adicionais obtidos pelos profissionais no seu trabalho como, por exemplo, ganhos quantitativos de produtividade, redução de custos e inovações agregadas aos produtos e processos produtivos;
- conhecimentos, habilidades e atitudes requeridos aos profissionais para desempenhar as atribuições e responsabilidades características do seu espaço na organização;
- elementos do comportamento dos indivíduos que estabelecem patamares diferenciados de desempenho.

O conceito adquire outra dimensão, mais abrangente no contexto organizacional, com a proposição do termo “competências essenciais” por Prahalad & Hamel (1990), correspondente aos recursos internos que as organizações dispõem para a obtenção de vantagens competitivas em relação aos seus concorrentes ou para a viabilização do seu papel ante as entidades do seu contexto externo.

Parry (1996) analisa diversos trabalhos e estudos sobre o tema e sistematiza suas observações em duas formulações distintas, ou seja, a definição das competências como *outputs e inputs* da ação profissional, caracterizando dois modelos típicos com possibilidades de aplicação específicas nas empresas. O modelo de *inputs* relaciona-se à capacitação dos indivíduos, demonstrando os insumos necessários para a sua atuação e o seu desempenho coerentes com os objetivos organizacionais. De maneira complementar, as competências como *outputs* estão relacionadas à missão e ao papel organizacional, estabelecendo parâmetros de suas reflexões para o delineamento de diretrizes estratégicas e a adoção de modelos organizacionais compatíveis.

No caso das instituições voltadas para o desenvolvimento, a reflexão sobre as competências como *outputs* estimula a reflexão sobre o seu papel e a sua atuação, configurando novos desafios caracterizados por:

- obter auto-sustentação econômica e equilíbrio financeiro — o que implica ter competência para captar recursos, não dependendo exclusivamente do **dinheiro custo zero** dos fundos constitucionais e subsídios fiscais, nem das habilidades de engenharia financeira próprias dos cenários de alta inflação;
- desenvolver competência gerencial para gestão de qualidade e produtividade, capaz de otimizar o uso de todos os recursos organizacionais;
- desenvolver competências para que a organização estabeleça parcerias voltadas para resultados efetivos, tanto nas articulações política e institucional despojadas de interesses mesquinhos como na capacidade de manter diálogo e transparência junto à sociedade civil;
- estabelecer um modelo de gestão que promova a descentralização administrativa, assegurando maior proximidade com os mercados e os clientes, de forma a obter maior eficácia nas ações e decisões e estimular a participação responsável e consciente dos funcionários na geração dos resultados organizacionais;
- estimular o contínuo desenvolvimento organizacional, sintonizado com as tendências e necessidades de desenvolvimento da região e com as expectativas dos clientes e agentes sociais envolvidos;
- internalizar valores e princípios na cultura organizacional, os quais orientem o desempenho dos funcionários e da organização para a efetividade dos resultados em desenvolvimento e para a transparência dos critérios e avaliações.

A definição desses desafios fornece base sólida e consistente para o delineamento do perfil requerido aos profissionais, caracterizando a abordagem das competências definidas como *inputs* da ação dos gestores públicos.

Fischer (1994), a partir de uma pesquisa com organizações, caracteriza a necessidade de mudança de perfil

identificando dois tipos de posturas exigidas dos profissionais: a obediência e a disciplina contrapostas à autonomia empreendedora. O gestor público, sempre estimulado a atuar seguindo regras determinadas e resolvendo problemas claramente especificados e pontuais, passa a encontrar desafios mais complexos e diversos, como a captação de recursos, a formulação de estratégias, a gestão da qualidade e da produtividade e o estabelecimento de articulações com entidades externas.

Essa mudança de postura e o aumento da complexidade dos desafios encontrados demandam a ampliação da capacitação dos gestores, por meio da aquisição de novos conhecimentos e novas habilidades compatíveis com a natureza de suas responsabilidades.

Kliksberg (1997) enriquece essa discussão identificando as competências requeridas aos gestores públicos para que possam responder, com eficácia, aos desafios que lhes são impostos, como estabilizar a democracia, impulsionar o desenvolvimento e a competitividade, promover a integração econômica e garantir a participação comunitária. O autor promove essa reflexão utilizando como base as dificuldades para a transformação dos órgãos públicos e a obtenção de uma gestão social eficiente, como a inércia burocrática, os interesses corporativistas, a rigidez orçamentária e de normas jurídicas e os recursos humanos pouco capacitados para atuarem como agentes de mudança.

Além disso, diferentemente de muitos autores que preconizam a simples transposição de práticas da organização privada para a esfera pública, Kliksberg (1997:87-88) discute as peculiaridades e especificidades das instituições públicas: “gerenciar organizações públicas, nos tempos atuais, é bem diferente de gerenciar organizações privadas, seja quanto aos dilemas que a gerência pública tem de enfrentar, seja quanto às suas opções, aos problemas de compatibilização de objetivos, aos problemas de restrições e de proibições, seja quanto à eleição dos meios (...) o executivo de negócios pode usualmente redefinir as metas da organização, mudar seu pessoal. Os gestores públicos, por outro lado, devem ter habilidades que lhes permitam operar dentro de metas fixadas por lei, de estruturas organizacionais controladas pelo sistema jurídico, como funcionários protegidos pelo sistema e sob constante pressão política”.

Kliksberg (1997) aponta que o gestor público convive permanentemente com a seguinte situação: ambigüidade de objetivos muitas vezes genéricos e de difícil operacionalização, complexidade política para a implementação de programas sociais, dificuldade de coordenação de projetos e desarticulação do aparelho estatal.

As competências necessárias no perfil do gestor, propostas por esse autor, podem ser sintetizadas em quatro **Fs**:

- **focus** — identificar problemas realmente críticos;
- **fast** — ser capaz de tomar decisões rápidas;
- **flexibility** — ter flexibilidade para aceitar novas propostas;
- **friendly** — deve saber negociar de forma amigável.

Desenvolvendo essas competências, o gestor público será capaz de lidar com a complexidade do ambiente, construir redes interorganizacionais, negociar programas e estabelecer parcerias, assumindo assim o papel de verdadeiro agente de mudança.

Complementando as idéias de Kliksberg, deve ser ressaltada a necessidade de o gestor público de órgãos de desenvolvimento estar próximo aos seus clientes, não apenas **auscultando** suas expectativas e demandas, mas também atuando como consultor, por meio da proposição de soluções práticas, consistentes e passíveis de implementação, para os seus problemas. O gestor deve, ao mesmo tempo, estar permanentemente orientado para os resultados e comprometido com as metas fixadas. Para tanto, as instituições públicas de desenvolvimento devem aprimorar os sistemas de avaliação dos programas e projetos sociais e elaborar não só indicadores de acompanhamento para os projetos financiados, mas também indicadores de desempenho de seus funcionários.

O incentivo à participação comunitária é outro requisito no perfil do gestor que está focado no desenvolvimento sustentável. É de vital importância a criação, nas instituições públicas, de cultura favorável à participação da sociedade civil. Deve-se acabar com a postura do Estado como um **onipotente** tomador de decisões.

A busca de cooperação inter-regional é outro item de fundamental importância no perfil do gestor público. Essa cooperação, entretanto, não deve limitar-se à troca de experiências, mas estender-se à produção de informação, à busca de fontes de financiamento, à formação de recursos humanos especializados e ao estabelecimento de padrões de qualidade para a avaliação de programas sociais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As reflexões sobre as condições de modernização das instituições voltadas para o desenvolvimento demonstram que os elementos restritivos desse processo não estão apenas relacionados à conscientização dos atores sociais, políticos e organizacionais quanto à necessidade de transformação dessas organizações.

Esse é um primeiro passo, um despertar, provocado mais pela dolorosa percepção do risco à sobrevivência do que pela busca contínua do aperfeiçoamento. Após o despertar, porém, surge o desafio, para o qual não existem fórmulas mágicas, de estruturar um processo de mudança que incorpore as especificidades desse tipo de institui-

ção, atendendo aos requisitos advindos da necessidade de acionar um desenvolvimento regional direcionado para sua sustentabilidade.

É no como mudar, portanto, que reside o mais complexo e potente conjunto de desafios: os relacionados aos valores da sustentação democrática, os que dizem respeito

aos princípios que devem reger a atuação dos órgãos públicos e os referentes às competências a serem desenvolvidas pelos órgãos e pelos gestores públicos. Esses elementos devem ser internalizados no **tecido** organizacional e emergir sob a forma de práticas que concretizem o desejo dessa transformação. ◆

## RESUMO

Neste artigo são apresentados e discutidos alguns dos principais desafios enfrentados pelos gestores públicos, atualmente, para viabilizar um desenvolvimento sustentável por meio de políticas e práticas consistentes. Complementando o foco da literatura sobre administração pública, que enfatiza predominantemente os elementos do contexto externo relacionados ao repensar do papel do Estado e dos órgãos de desenvolvimento, são abordadas questões voltadas para o aperfeiçoamento organizacional e o desenvolvimento de competências visando à elevação dos padrões de gestão desses órgãos. Para tanto, inicialmente é apresentada uma breve evolução do conceito de desenvolvimento e, em seguida, são analisados os dilemas e as demandas do contexto interno dos órgãos de desenvolvimento para alcançar a excelência em gestão. A utilização do referencial conceitual de competências estabelece as bases para a análise do papel dos órgãos de desenvolvimento e, de maneira complementar, fornece insumos para o delineamento da capacitação requerida aos gestores públicos no desempenho desse papel.

**Palavras-chave:** desenvolvimento sustentável, políticas sociais, administração pública, aperfeiçoamento organizacional, desenvolvimento de competências.

## ABSTRACT

The aim of this article is to present and discuss some of the main challenges that public managers face nowadays to make socioeconomic sustainable development viable, by resorting to consistent practices and policies. Complementing the focus of the articles on public management, that emphasize mainly the elements of the external context related to the rethinking on the state's and development agencies' roles, this text addresses the questions concerning organizational improvements and the development of competencies to stimulate higher management standards in focusing on the organizational improvements and the development of competencies to stimulate higher management standards in these agencies. Therefore it begins with a brief description of the evolution of the concept of development, and then, analyses some dilemmas and demands of development agencies, in search for management excellence. The use of a conceptual frame related to competencies sets the basis for the analysis of the role of such development agencies and, in a complementary way, provides inputs to define the required capacitation of the public managers in the performance of this role.

**Uniterms:** sustainable development, social policies, public management, organizational improvement, competencies development.

REFERÊNCIAS  
BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Planejamento. *Projeto Áridas — Nordeste: uma estratégia de desenvolvimento sustentável*. Brasília, dez. 1994. [Versão Preliminar]
- CORDANI, U. As ciências da terra e a mundialização das sociedades. *Revista de Estudos Avançados*, v.9, n.25, p.13-28, set./dez. 1995.
- FELDMANN, F. & BERNARDO, M. Desenvolvimento sustentável no Brasil (as pedras no caminho do possível). *Planejamento e Políticas Públicas*, IPEA, Brasília, n.11, p.143-165, jun./dez. 1994.
- FISCHER, R.M. *Desafio à competência gerencial*. Texto utilizado para o módulo Recursos Humanos do MBA Executivo FIA-FEA/USP, São Paulo, 1994. [Mimeo.]
- FURTADO, C. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. São Paulo, Editora Nacional, 1969.
- GASTOS sociais favorecem mais os ricos. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 03 mar. 1996. p.19-22
- KLIKSBERG, B. *O desafio da exclusão: para uma gestão social eficiente*. São Paulo, Fundap, 1997.
- McLAGAN, P. Competencies: the next generation. *Training and Development*, p.40-47, May 1997.
- MEIER, G. The formative period. In: MEIER, G. & SEERS, D. (org.). *Pioneers in development*. Washington, Oxford University Press, 1984. p.5-25
- NEDER, R. Problemas de regulação pública e planejamento governamental envolvidos no debate sobre sustentabilidade. *Planejamento e Políticas Públicas*, IPEA, Brasília, n.11, p.123-140, jun./dez. 1994.
- PARRY, S. The quest for competencies. *Training*, July 1996.
- PRAHALAD, C.K. & HAMEL, G. The core competence of the corporation. *Harvard Business Review*, p.79-91, May-June 1990.