



MINISTÉRIO DA ECONOMIA, FAZENDA E PLANEJAMENTO  
Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística — IBGE

# RELATÓRIO RIOS TÉCNICOS



ESCOLA  
NACIONAL  
DE CIÊNCIAS  
ESTATÍSTICAS  
ENCE

A ADMINISTRAÇÃO FLEXÍVEL: UMA  
INTRODUÇÃO ÀS NOVAS FILOSOFIAS  
DE GESTÃO

André César Médici — ENCE/IBGE  
Pedro Luiz Barros da Silva — DPE/IBGE

**INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE**  
**ESCOLA NACIONAL DE CIÊNCIAS ESTATÍSTICAS - ENCE**

**RELATÓRIOS TÉCNICOS**

**Nº 09/92**

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

**André César Médici**

**Pedro Luiz Barros da Silva**

**Maio/92**

## RELATÓRIOS TÉCNICOS DA ENCE/IBGE

Os Relatórios Técnicos da ENCE/IBGE são preprints de trabalhos elaborados por professores desta Escola, resultantes, em geral, de projetos desenvolvidos no Laboratório de Estatística ou de consultorias individuais, para atender necessidades de outros órgãos do IBGE, entidades do setor público ou organismos internacionais.

Usualmente, os textos tratam de aplicações da metodologia estatística a questões de interesse econômico, social e demográfico do país. A série, iniciada em 1987, vem a partir de então sendo publicada sistematicamente.

Os números anteriores da coleção podem ser obtidos na Secretaria da Escola Nacional de Ciências Estatísticas, situada à Rua André Cavalcanti 106, 1º andar, CEP 20.231, Bairro de Fátima, Rio de Janeiro (RJ).

A ADMINISTRAÇÃO FLEXÍVEL:  
UMA INTRODUÇÃO AS NOVAS FILOSOFIAS DE GESTÃO (\*)

André Cezar Medici (\*)  
Pedro Luiz Barros Silva (\*\*)

SÃO PAULO  
MAIO DE 1992

---

(\*) - Os autores agradecem os comentários e sugestões de Carlos Eduardo Souza e Silva

(\*\*) - Coordenador da Área de Políticas Sociais do Instituto de Economia do Setor Público (IESP/FUNDAP)

(\*\*\*) - Coordenador da Área de Empresas Estatais do Instituto de Economia do Setor Público

## I. - BREVE HISTÓRICO DAS FILOSOFIAS DE ADMINISTRAÇÃO

As filosofias de administração, controle e gestão da produção, ao longo do século XX, tem passado por grandes transformações. Estas mudanças, associadas a diferentes modos de regulação (1), podem ser classificadas sequencialmente em três momentos, a saber: o taylorismo, o fordismo e a administração flexível.

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

---

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

a) Ganhos de produtividade baseados na racionalização e melhor aproveitamento dos tempos e dos movimentos no processo de trabalho. Em outras palavras, todo o intuito da gestão estava voltado para uma visão de engenharia, onde o importante era reduzir a porosidade da jornada de trabalho e potencializar o uso do tempo e da força de trabalho na empresa. Os primeiros anos do taylorismo criaram técnicas administrativas voltadas para o registro e a constante revisão das rotinas de trabalho;

b) Produtividade não incorporada ao salário. a partir de uma visão onde o conceito econômico de acumulação era determinante no processo de crescimento. As empresas contavam menos com as imensas potencialidades de acumulação derivadas dos efeitos de "escala", "aglomeração" e tecnologia, que se desenvolveram mais fortemente a partir do pós-guerra. A maior parcela do excedente era oriundo do uso intensivo da mão de obra. Com todas essas restrições, o uso do excedente era destinado a acumulação de capital e os salários permaneciam relativamente constantes;

c) Padronização da produção, do uso de tecnologia e do processo de trabalho. O homem deveria se adaptar às formas vigentes de organização da produção e não o contrário. Com isso, o taylorismo caracterizou-se por um grande esforço de padronização dos produtos, processos, e estilos de vida nas economias centrais;

d) Divisão de trabalho não comunicativa. A comunicação dentro da empresa era descendente no sentido hierárquico. A informação produzida e as críticas enunciadas pelo corpo de funcionários eram ignoradas pelos escalões superiores da empresa. Com isso, o potencial criativo dos agentes envolvidos diretamente com o processo de trabalho era totalmente perdido;

e) As relações entre capital e trabalho não eram negociadas e as greves eram vistas como movimentos não previsíveis. Os choques entre trabalhadores e empresas redundavam, em muitos casos, em conflitos caracterizados pela violência, com sérios prejuízos para a produção e, até mesmo, para a imagem das empresas;

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

---

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

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

Pode-se dizer que o fordismo (3) generalizou-se como forma de organização e gestão da produção, a partir do pós-guerra, introduzindo uma série de novos elementos nesse campo, onde cabe destacar:

a) a incorporação da produtividade aos salários, precipitando uma discussão ampla sobre as medidas de produtividade em todos os níveis (empresas, ramos de atividade, sindicatos, etc.). Além dos fatores decorrentes da ampliação da ordem democrática e da concepção de cidadania, pode-se dizer que a incorporação da produtividade aos salários foi facilitada por formas de organização da produção mais intensivas em capital, com alta densidade no uso de equipamentos e com alta velocidade de inovação tecnológica. O barateamento da produção e o aumento da

---

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

massa de lucros foram, também, fatores determinantes desse movimento;

b) A preocupação com o bem estar físico e mental do trabalhador, e a concessão de auxílios e benefícios em áreas como saúde, educação (treinamento), assistência a família do trabalhador, moradia, cultura, lazer, etc. Os "fringe benefits" passam, dessa forma, a serem importantes formas de salário indireto no interior da empresa;

c) A livre-negociação dos salários e condições de trabalho, com garantia do Governo e sob o poder dos sindicatos e corporações, possibilitando inverter o sentido da rigidez distributiva da fase taylorista. Há um forte movimento de crescimento dos salários reais ao longo do período e os sindicatos passam a adotar uma postura rígida em relação ao sentido do crescimento real dos salários;

d) A introdução da discussão sobre incentivos motivacionais na gestão do trabalho, através da aceitação de críticas e sugestões por parte da empresa, programas de treinamento, planos de ascensão e carreira funcional, hierarquias menos rígidas, etc.

Permaneceram, no entanto, algumas características herdadas da rigidez do processo de trabalho taylorista, tais como a manutenção da filosofia de gestão calcada no conceito de "tempos e movimentos", a necessidade de adaptação do homem à

tecnologia, divisão de trabalho não comunicativa e formas de controle da qualidade externas a produção. Em suma, permaneceram determinadas características derivadas da rigidez dos processos administrativos e do uso de fatores como recursos humanos e tecnologia.

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

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

Compreende-se por administração flexível o processo de gestão que leva a empresa a adquirir sensibilidade e capacidade de resposta, no curto prazo, para as alterações no ambiente externo, tais como as demandas dos clientes, as inovações tecnológicas cada vez mais constantes e imprevisíveis e as novas formas de concorrência. A administração flexível, embora seja decorrente de mudanças lentas que vem ocorrendo na filosofia

e nos estilos de gestão, tem seu impacto associado ao período mais recente, especialmente os anos setenta e oitenta (4). As principais características da administração flexível são:

a) O trabalhador deve ser visto como um ente criativo e inteligente no cotidiano do trabalho, participando das discussões em grupo, tendo um papel determinante no estilo de organização do trabalho e trazendo resultados positivos na produtividade e na melhoria da qualidade do produto;

b) A capacitação e o aperfeiçoamento de pessoal passa a ser um processo contínuo e permanente e não uma etapa isolada do dia a dia do trabalho. Isto significa a substituição da filosofia de treinamento dirigido pelo treinamento no processo ou posto de trabalho (training on the job);

c) Salários e condições de trabalho passam a ser negociados de forma flexível, em função da condição real específica e do momento de cada empresa. Esta por sua vez apresenta total visibilidade no que tange as informações econômicas, financeiras e contábeis, colocando-as sempre que necessário na mesa de negociação com os sindicatos. Tanto a rigidez empresarial típica do taylorismo (salários contantes) quanto a rigidez sindical típica do ferdismo (salários sempre em alta) são substituídas pela flexibilidade dos atores no processo de negociação;

---

(4) - Um bom exemplo de como uma empresa pode passar a reagir a essas mudanças é o caso da American Telephone and Telegraph Company (AT&T), relatado por Alvin Tofler. Ver TOFLER, A., "A Empresa Flexível", Ed. Record, 3a. Edição, Rio de Janeiro, 1990.

d) As chefias deixam de ser entidades distantes e passam a participar do cotidiano do trabalhador, tendo em vista discutir e aperfeiçoar permanentemente o processo de trabalho e o produto final. Com isso, há uma redução dos níveis de hierarquia dentro da empresa e a substituição de organogramas funcionais por formas matriciais (por função e por projeto, em simultâneo) de organização da gestão;

e) A empresa é mais sensível às exigências do mercado, buscando captar "em sintonia fina" as tendências e corrigir os rumos de sua produção frente a elas. Isso leva a maior diversificação da produção e a consecução de esforços voltados para a despadronização;

f) O controle de qualidade deixa de ser realizado em lotes, quando o produto final está elaborado, e passa a ser feito em cada etapa do processo de trabalho. Isto permite conhecer mais detalhadamente as falhas da produção e minimizar as quantidades de perdas;

g) A divisão do trabalho é comunicativa. A comunicação passa a ser essencial em todos os sentidos da hierarquia da empresa. Os locus de discussão dos problemas existentes no cotidiano da produção passam a ser os "círculos de controle de qualidade" (CCQ's). Estes, por sua vez, eliminam os conflitos e são responsáveis pela criação de um consenso, a cada momento, sob as formas de organização do trabalho e da produção;

h) O estímulo à produtividade deixa de estar

calcado num jogo de "metas" e "slogans" e passa a ser uma filosofia de comportamento, baseada na quantificação detalhada de cada etapa do processo de trabalho. Desta forma, a estatística passa a ser uma linguagem comum dentro da empresa, a partir do uso de técnicas simplificadas de registro e quantificação da produção. Nos CCQ's, todos os trabalhadores fazem seus apontamentos e cotejam gráficos de produção, como forma de identificar e resolver eventuais entraves ao aumento da produtividade;

i) Essas mudanças passam a exigir uma relação flexível entre homem e tecnologia. A diversificação e a capacidade de mudança no curto prazo, tendo em vista se adaptar as exigências cada vez mais oscilantes do mercado, passam a ser requisitos essenciais para a sobrevivência das organizações;

j) Isto leva a mudanças nas próprias estruturas administrativas, que passam a ser mais leves, permitindo o advento de sistemas automatizados e programáveis, bem como rápidas mudanças nos perfis de custos e investimentos das empresas. As deseconomias de escala passam a exigir firmas de menor porte como meio de aumentar a competitividade e tornar mais ágeis as eventuais reorientações exigidas pelo mercado;

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

(já nos anos setenta e oitenta), na Europa e nos Estados Unidos.

A metodologia desenvolvida por Deming, Juran e mais recentemente por Ishikawa, tem tido aplicação generalizada, não apenas no setor privado, mas também no setor público. Não é por outro motivo que a ENA (Ecole National de Administration) francesa vem promovendo treinamento sistemático de grande parcela do corpo de funcionários do Governo nos moldes das técnicas de CQT.

## 2 - CONTEXTUALIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO FLEXÍVEL

### 2.1 - Ambiente Internacional

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

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

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

---

(5) - Ver, sobre este ponto SERIEXY, Hervé, "O Desafio das Empresas em Face da Modernização do Estado", Texto traduzido e adaptado por Giselda Barroso Sauver para o Projeto "Contrato de Gestão", FUNDAP, março de 1992.

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

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

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

Com isso, a administração pública tem que se despir de sua rigidez de outrora, bem como das estratégias de isonomia e padronização de condições de trabalho. As novas exigências internacionais fazem com que cada parcela do aparelho do Estado tenha que se adaptar a requisitos específicos que obrigam as organizações a se estruturarem de forma diferenciada.

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

## 2.2 - A Questão dos Mercados

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

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

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

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

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

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

No setor serviços a lógica é a mesma. A qualidade de uma terapia médica depende de um adequado diagnóstico. Este por sua vez, depende da qualidade e da presteza dos exames, os quais tem, como pré-requisito, o bom estado de funcionamento e manutenção dos equipamentos usados no exame. Qualquer falha neste encadeamento de elos de produção resulta em perdas associadas a

todas as etapas envolvidas no processo de trabalho e resultam em prejuízos ao cliente.

A administração por qualidade total necessita que todas as partes envolvidas no processo de trabalho atuem como clientes e fornecedores exigentes. Só assim, os produtos finais são produzidos em condições adequadas. Esse é o princípio de "defeito zero" utilizado pelas organizações públicas e privadas japonesas, que tem se demonstrado muito mais eficiente do que o controle de qualidade "ex-post" baseado em margens "aceitáveis" de erro (6).

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

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

---

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

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

### 3 - PRINCÍPIOS ORGANIZACIONAIS INTERNOS DA ADMINISTRAÇÃO FLEXÍVEL

Por todos os motivos anteriormente mencionados, conclui-se que a administração flexível é resultante, não apenas das mudanças na ordem econômica e social, mas também no ambiente cultural e tecnológico das organizações. A flexibilidade não é simplesmente um modismo, mas sim uma exigência dos novos tempos. Nos anos dourados, caracterizados pelas décadas de cinquenta e sessenta, os executivos não tinham muito estímulo para mudar. O crescimento ininterrupto das economias centrais fornecia espaço para todos e, nas palavras de Alvin Toffler, bastava fazer mais da mesma coisa para que a situação progredisse.

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

Sendo assim, a necessidade de adaptação rápida às mudanças passa a ser uma forte exigência dos novos tempos. O executivo de hoje é muitas vezes obrigado a "demolir" as empresas, reduzindo níveis de hierarquia, aumentando a capacidade decisória de seus subordinados e se voltando mais para os resultados, tendo em vista maximizar a flexibilidade no processo de gestão. Esse tipo de ação exige audácia e autonomia.

---

(7) - TOFFLER, Alvin, "A Empresa Flexível", Ed. Record, 3a. ed., 1990.

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

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

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

A consecução desses princípios exige, por outro

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

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

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

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

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

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

A necessidade de rapidez de resposta é outra característica da administração flexível, na medida em que é requisito direto da busca pela competitividade. Tempos de espera ou grande porosidade são prejudiciais não apenas no processo de produção, mas também ao de tomada de decisões. Lemas como "a pressa é inimiga da perfeição" tem alcance limitado no processo de administração flexível, na medida em que a exigência da

---

(8) - O tradicional sistema de "Caixas de Sugestão", na maioria das empresas, não era demandado por mais do que 5% dos funcionários dentro da empresa, ao longo de um ano.

competitividade e a preocupação com a qualidade não são incompatíveis com a rapidez de resposta. Técnicas de organização da produção como o "just in time" são exemplos de gestão baseados na necessidade, rapidez de resposta.

#### IV - FLEXIBILIDADE E GESTÃO ESTATAL

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

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

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

---

(9) - Ver, sobre este ponto, CROIZIER, M., "Estado Moderno, Estado Modesto", Ed. ENAP, Brasília, 1989.

Conceituar a sociedade como cliente significa, antes de tudo, determinar as necessidades e preferências dessa mesma sociedade. Isto nem sempre é possível de ser percebido adequadamente pelo poder executivo, pelos partidos políticos ou pelo Congresso. É necessário que as instituições públicas se envolvam diretamente com a população alvo de suas respectivas missões institucionais, buscando mapear seus interesses e que sejam criados mecanismos que permitam a avaliação e o controle social de forma atuante.

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

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

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

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

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

A resistência a mudanças, o desestímulo, a estabilidade, o isonomismo salarial e a falta de preocupação com os resultados são algumas das características que permeiam a

maior parte das instituições públicas. A filosofia da qualidade total e da "responsabilização", que surge como resposta a necessidade de uma administração flexível é incompatível com estas características. É necessário, nesse caso, não apenas uma reforma do Estado, mas uma ação que garanta autonomia para modificar a natureza das instituições públicas e sua relação com a comunidade.

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

## RELATÓRIOS TÉCNICOS

### NÚMEROS PUBLICADOS

- 01/88 - CRÍTICA DE RAZÕES NO CENSO ECONÔMICO  
RENATO MARTINS ASSUNÇÃO  
ROSANA DE FREITAS CASTRO  
JOSÉ CARLOS DA ROCHA C. PINHEIRO
- 02/88 - USO DE AMOSTRAGEM EM SIMULAÇÃO DE LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA  
JOSÉ CARLOS DA ROCHA C. PINHEIRO  
MANUEL MARTINS FILHO
- 03/88 - FORECASTING THE NUMBER OF AIDS CASES IN BRAZIL  
DANI GANEMAN  
HÉLIO DOS SANTOS MIGNON
- 04/88 - AVALIAÇÃO DOS EFEITOS DE REDUÇÃO DA FRACÇÃO DE AMOSTRAGEM  
NO CENSO DEMOGRÁFICO  
JOSÉ CARLOS DA ROCHA C. PINHEIRO  
JOSÉ MATIAS DE LIMA
- 01/89 - MIGRAÇÕES ANUAIS RURAL - URBANO-RURAL  
PERÍODO 70/80  
KAIZO IWAKAMI BELTRÃO  
HÉLIO DOS SANTOS MIGNON
- 02/89 - CURVA DE LORENZ & ÍNDICE DE GINI PARA DISTRIBUIÇÕES  
DE RENDA  
JOSÉ PAULO O. CARNEIRO  
JÓRGE LUIZ RANGEL COSTA
- 03/89 - METODOLOGIA DA CRÍTICA DE EQUAÇÕES DE FECHAMENTO NOS  
CENSOS ECONÔMICOS DE 1986  
JOSÉ CARLOS DA ROCHA C. PINHEIRO  
RENATO M. ASSUNÇÃO
- 04/89 - UMA PROPOSTA DE DIMENSIONAMENTO DA AMOSTRA DO CENSO  
DEMOGRÁFICO DE 1990  
JOSÉ CARLOS DA ROCHA C. PINHEIRO  
JOSÉ MATIAS DE LIMA
- 05/89 - UMA REVISÃO DO BATS - BAYESIAN ANALYSIS OF TIMES SERIES  
HÉLIO DOS SANTOS MIGNON  
E. SUYAMA
- 01/90 - PERFIL DE VISITANTES DE MUSEUS  
KAIZO IWAKAMI BELTRÃO  
ANGELA CARUSO PEREIRA  
CRISTINE GUIMARÃES THOMAZ PEREIRA  
MÁRIA JUSTINA NUNES CAROLLO  
ANDRÉ NUÑEZ VIEGAS  
ELIANE PSZCZOL  
MARCIA SARAIVA LEON  
ROSANE MARIA DA ROCHA
- 02/90 - O SETOR PRIVADO PRESTADOR DE SERVIÇOS DE SAÚDE NO BRASIL:  
DIMENSÃO, ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO  
ANDRÉ CEZAR MEDICI

- 03/90 - THE PLANAR CLOSING LEMMA FOR CHAIN RECURRENCE  
MARIA LUCIA ALVARENGA PEIXOTO.  
CHARLES CHAPMAN PUGH.
- 04/90 - MEDIDAS DE MORTALIDADE: UM ESTUDO SOBRE OS EFEITOS DAS  
MUDANÇAS DE ESCOLARIDADE DA MÃE E DA ESTRUTURA DE  
FECUNDIDADE EM QUATRO ÁREAS BRASILEIRAS  
KAIZO IWAKAMI BELTRÃO  
DIANA OYA SAWYER
- 05/90 - A MEDICINA DE GRUPO NO BRASIL  
ANDRÉ CEZAR MEDICI
- 06/90 - COMPARAÇÃO DE ALGUNS MÉTODOS PARA ESTIMAÇÃO DE NASCIDOS  
VIVOS  
KAIZO IWAKAMI BELTRÃO.  
MILENA PIRACCINI DUCHIADE  
PAULO PIMENTEL WULHYNER
- 07/90 - DINÂMICA DEMOGRÁFICA: PASSADO, PRESENTE E FUTURO.  
ANA AMÉLIA CAMARANO  
KAIZO IWAKAMI BELTRÃO
- 08/90 - DINÂMICA DEMOGRÁFICA POR NÍVEL DE RENDA.  
ANA AMÉLIA CAMARANO  
KAIZO IWAKAMI BELTRÃO
- 09/90 - PROGRAMA PARA ANÁLISE DE EXPERIMENTOS PLANEJADOS  
SEGUNDO O ENFOQUE DE HELDER  
DENISE CUNHA OTTERO
- 10/90 - SISTEMA ESTATÍSTICO, PLANEJAMENTO E SOCIEDADE NO BRASIL  
(NOTAS PARA UMA DISCUSSÃO)  
ANDRÉ CEZAR MEDICI
- 11/90 - PREVIDÊNCIA SOCIAL - VELHOS PROBLEMAS, NOVOS DESAFIOS  
PEDRO LUIZ BARROS SILVA  
ANDRÉ CEZAR MEDICI
- 01/91 - A POLÍTICA DE MEDICAMENTOS NO BRASIL  
ANDRÉ CEZAR MEDICI  
FRANCISCO DE OLIVEIRA  
KAIZO IWAKAMI BELTRÃO
- 02/91 - INCENTIVOS GOVERNAMENTAIS AO SETOR PRIVADO  
EM SAÚDE NO BRASIL  
ANDRÉ CEZAR MEDICI
- 03/91 - CÁLCULO DAS TAXAS LÍQUIDAS DE MIGRAÇÃO RURAL-URBANA  
KAIZO IWAKAMI BELTRÃO

- 04/91 - PERSPECTIVAS DO FINANCIAMENTO A SAUDE NO GOVERNO  
COLLOR DE HELLO  
André Cezar Médici
- 05/91 - DESCENTRALIZAÇÃO E INFORMAÇÃO EM SAUDE  
André Cezar Médici
- 06/91 - SEM RÉGUA E COMPASSO  
POPULAÇÃO, EMPREGO E POBREZA NO BRASIL DOS ANOS OITENTA  
André Cezar Médici
- 01/92 - CUSTOS DA ATENÇÃO MÉDICA A AIDS NO BRASIL  
ALGUNS DADOS PRELIMINARES  
André Cezar Médici  
Kaizô Iwakami Beltrão
- 02/92 - OS SERVIÇOS DE ASSISTÊNCIA MÉDICA DAS EMPRESAS:  
EVOLUÇÃO E TENDÊNCIAS RECENTES  
André Cezar Médici
- 03/92 - FONTES DE FINANCIAMENTO DO GASTO SOCIAL FEDERAL NO BRASIL:  
UMA RETROSPECTIVA DOS ANOS OITENTA  
André Cezar Médici
- 04/92 - DIMENSÃO DO SETOR SAUDE NO BRASIL  
André Cezar Médici  
Francisco E.B. de Oliveira
- 05/92 - AN OPTIMAL C(a) TEST OF AVERAGE PRECIPITATION  
IN RANDOMIZED CLOUD-SEEDING EXPERIMENTS  
BY  
Barry R. James - UNIV. OF MINNESOTA, DULUTH  
Kang Ling James - UNIV. OF MINNESOTA, DULUTH  
Djalma G.C. Pessoa - ENCE/IBGE
- 06/92 - O SISTEMA DE SAUDE CHILENO,  
MITOS E REALIDADES  
André Cezar Médici  
Francisco E.B. de Oliveira  
Kaizô Iwakami Beltrão
- 07/92 - ASYMPTOTICS FOR THE LOW-FREQUENCY ORDINATES OF THE  
PERIODOGRAM OF A LONG MEMORY TIME SERIES  
Clifford M. Hurvich  
Kaizô Iwakami Beltrão
- 08/92 - Brasil: Padrões de Mortalidade e Utilização  
dos Serviços da Saúde.  
(Uma análise da PNAD 1986)  
André Cezar Médici  
Mônica Rodrigues Campos

