

O DESAFIO DE MINIMIZAR OS CUSTOS ESCONDIDOS DAS REFORMAS NO SECTOR PÚBLICO

Tiago Pinto Pais

Introdução

Os apelos à reforma do sector público enraizaram-se nas sociedades e tornaram-se parte da vida quotidiana. Reformar continuamente é um fenómeno que invadiu a vida moderna e surge conotado com mudança; não apenas mudança, mas “mudança *benéfica*, uma evolução deliberada de um estado menos desejável (passado) para um estado mais desejável (futuro)” (Pollitt & Bouckaert, 2004, pp. 15-16). A gestão pública reflecte este desenvolvimento, “ao ter-se tornado definível pelo menos tanto pelos esforços para a reformar como pelo seu exercício” (Polidano & Hulme, 1999, p. 122).

Atendendo à extensão de reformas, torna-se crucial avaliar as suas repercursões, ainda mais quando as avaliações das reformas, tendem muitas vezes a espelhar uma fé na sua contribuição benéfica para a melhoria do funcionamento da administração pública: parece não haver um ‘lado negro’ das reformas. O autor deste artigo reconhece os méritos de reformar o sector público, mas vale a pena considerar os efeitos disruptivos referidos, por exemplo, pelos ecologistas organizacionais (Hannan & Freeman, 1977, 1984, 1989). Dada a aparente falta de atenção para estes custos, independentemente do quão intuitivos possam ser, este artigo refere-se a eles como custos ‘escondidos’ das reformas e discute-os à luz da disciplina de mudança organizacional. Partindo do contexto de reformas no sector público português, este artigo desenvolve e testa um modelo exploratório da relação entre reformas no sector público, os custos de reformar e os seus reflexos, através de um caso de estudo numa universidade portuguesa.

Custos das reformas: enquadramento

Uma reforma é um método particular de instigar a mudança (Melchor, 2008), que se tornou uma resposta proeminente aos desafios enfrentados pelo sector público nas últimas décadas (ver, por exemplo, D. F. Kettl, 2000). Consequentemente, gerir a mudança revela-se uma preocupação e tarefa essencial da gestão pública, o que sugere que teria merecido mais atenção na literatura de gestão pública. Não é o caso, em contraste com a situação na literatura de gestão e alguns estudos no sector da educação (Addison & Brundett, 2008; Evans, 2000; Scott, Cox, & Dinham, 1999), saúde (Baulcumb, 2003; Eyk, Baum, & Houghton, 2001; McDonald & Harrison, 2004), e gestão de museus (Hushion, 1999). Esta situação constitui uma surpresa, considerando que todos estes sectores enfrentam as mesmas pressões para mudar e a especial complexidade da mudança no sector público.

A capacidade das organizações para mudar é um tópico controverso na literatura. Alguns investigadores argumentam que as organizações são relativamente maleáveis à mudança e aos respectivos impactos internos (ver, por exemplo, DiMaggio & Powell, 1983; Feldman, 2000; Feldman & Pentland, 2003; March, 1981; Nadler & Tushman, 1989; Thompson, 2003). Outros, em particular os ecologistas organizacionais (Hannan & Freeman, 1977, 1984, 1989), mas não só (por exemplo, Kotter, 1996), argumentam que as organizações são inerentemente resistentes à

mudança e, portanto, a mudança causa efeitos disruptivos que são caros. Ilustrativamente, é comumente argumentado que os efeitos disruptivos da mudança são consequência do facto dos decisores serem excessivamente optimistas e, portanto, estimarem por baixo os custos e esforços associados à mudança (Dahl, 2011; Kahneman & Lovallo, 1993; Pollitt & Bouckaert, 2004; Sterman, Repenning, & Kofman, 1997). Por exemplo, a implementação de uma mudança inicial pode levar a que se perceba que mais mudanças são necessárias para “restabelecer a capacidade plena de funcionamento de uma organização” (Dahl, 2011, p. 242; Hannan, Pólos, & Carroll, 2003). Adicionalmente, a mudança pode prejudicar a *reliability* e *accountability* da organização, gerando perturbação. Seguem-se períodos de destabilização, exigindo que as operações sejam reestruturadas e a organização realinhada (Dahl, 2011; Péli, Pólos, & Hannan, 2000).

A permanente reforma do sector público também levanta a questão se se poderá ter tornado excessiva. O conceito de mudança excessiva é novo na literatura mas tem demonstrado “imensa validade” (Abrahamson, 2004; Falkenberg, Stensaker, Meyer, & Haueng, 2005, p. 32). Este conceito emergiu inicialmente num estudo empírico conduzido por Stensaker, Falkenberg, Meyer, and Haueng (2002), que o definiram em consonância com dois fenómenos observados: “(1) a organização persegue bastantes mudanças, aparentemente não relacionadas e algumas vezes conflitantes, em simultâneo; (2) a organização introduz novas mudanças antes do processo de mudança anterior estar concluído e ter sido avaliado, sem deixar tempo para um período de *‘business as usual’* ou para colher os benefícios da mudança anterior” (Falkenberg, et al., 2005, p. 37). Ambas as definições de mudança excessiva parecem aderir ao contexto português recente.

Nas suas investigações, Falkenberg, Stensaker, Meyer and Haueng (2005; 2002) descobriram que a mudança excessiva tem impactos ao nível individual e organizacional. Reacções individuais passaram, por exemplo, pela frustração, raiva, *stress*, problemas físicos e psicológicos, insatisfação com o trabalho, falta de motivação e sentimentos de incerteza quanto ao trabalho e competência para o desempenhar. Estas reacções geraram diferentes respostas à mudança excessiva (lealdade, indiferença, cinismo, sabotagem, saída e parilisia), que tiveram consequências organizacionais: rodagem de responsabilidades (os gestores foram mudados de lugar), não funcionamento da gestão intermédia (falta de liderança, comunicação ineficiente) e instabilidades estruturais (falta de supervisão geral e falta de continuidade no processo de mudança). Tanto as respostas individuais como as consequências organizacionais tiveram impacto negativo ao nível do desempenho (fracasso na implementação das mudanças, perda de eficácia organizacional). Contudo, a extensão exacta entre as reacções e respostas subsequentes não foi explorada. Consequentemente, este artigo desenvolve possíveis relações entre reformas no sector público (RSP) e alguns dos seus efeitos disruptivos.

RSP e adaptação

A implementação de uma reforma envolve um esforço significativo de adaptação, visto que envolve o abandono de formas antigas de trabalho e a aprendizagem de novas (Pollitt & Bouckaert, 2004). Isto implica que, em primeiro lugar, se dedique tempo de trabalho a todas as actividades subjacentes à implementação como planeamento, formação e aprendizagem de novos procedimentos operacionais, e a apoiar ao processo (por exemplo, explicar as mudanças, seguir a implementação de perto e ultrapassar eventuais resistências) (Barnett & Carroll, 1995; D. Kettl, 1997; Laframboise, 1971; Pollitt & Bouckaert, 2004). Consequentemente, há um custo de

oportunidade entre manter as actividades usuais e as mudanças que um gestor possa ele próprio querer introduzir (Laframboise, 1971).

Em segundo lugar, o processo de adaptação consome a energia que qualquer processo de mudança requer, nomeadamente o lidar com incerteza, atrito, inércia e quebra nas estruturas de comunicação e redes de influência que possam ocorrer (Dahl, 2011; Laframboise, 1971; Pollitt & Bouckaert, 2004). Estes efeitos são exacerbados pela intensidade das mudanças, que criam “sinais crescentes de angústia, que indicam que os gestores estão a desesperar” (Laframboise, 1971, p. 304).

Como consequência, se os gestores e trabalhadores forem leais aos esforços de mudança organizacional, terão que fazer horas extraordinárias consideráveis, de forma a que o trabalho associado com a mudança possa ser conduzido em adição ao trabalho normal (Falkenberg, et al., 2005).

Hipótese 1 (H1): A implementação de RSP envolve processos de adaptação que consomem tempo e energia.

RSP e quebras na motivação

“A motivação está no centro do problema de recursos humanos criado pelas reformas governamentais” (D. Kettl, 1997, p. 454) e determina a vontade para investir esforço e expressar desejo no cumprimento de uma função, o que impacta o desempenho e entrega à organização (Addison & Brundett, 2008; Molander & Winterton, 1994). Falkenberg et al. (2005) identificaram a falta de motivação como um dos resultados de mudança excessiva. A única explicação avançada prende-se com o facto da mudança excessiva causar sobrecarga de trabalho e isso gerar quebras de motivação. A ideia é corroborada numa investigação empírica a professores ingleses, que conclui que a carga de trabalho associada com mudanças constantes (por exemplo, reuniões e planeamento) desmotiva (Addison & Brundett, 2008). Considerando que a sobrecarga de trabalho resulta de factores de adaptação, desviando atenção do trabalho principal, o que poderia ter um efeito moderador na carga de trabalho associada à mudança, é expectável que a adaptação gere quebras na motivação:

Hipótese 2 (H2): A implementação de RSP envolve processos de adaptação que contribuem para a quebra de motivação de funcionários públicos.

Uma outra perspectiva é a do impacto directo das RSP na quebra de motivação. Esta relação pode ser derivada da violação do contrato psicológico implícito. Este artigo adopta a definição de contrato psicológico utilizada por Guest e Conway (2000, p. 1): “as percepções de ambas as partes na relação de emprego, organização e indivíduo, sobre as promessas recíprocas e obrigações implícitas nessa relação”. Consequentemente, é baseado em percepções subjectivas que podem ser cruciais na definição de atitudes e comportamento de trabalho.

No centro da teoria do contrato psicológico está o conceito de violação (Conway & Briner, 2002). A violação refere-se às ocasiões em que um funcionário percebe que a organização falhou em cumprir as suas promessas (Robinson & Rousseau, 1994). Como tal, as mudanças introduzidas pelas RSP podem ser associadas a uma violação do contrato psicológico, visto que os funcionários tiveram que reajustar as suas percepções sobre o que esperar do seu empregador. Logo, os funcionários vêem a mudança, em última instância, como reflexo de promessas não cumpridas

(Dahl, 2011). Isto gera consequências de atitude e comportamento, nomeadamente quebra de motivação (Guest & Conway, 2000).

Os muitos anos de mudança, ao longo dos quais os governos tentaram gerir o sector público mais eficazmente, poderão ter desafiado aspectos do *ethos* do sector público (Emmott, 2000). A natureza das RSP portuguesas (por exemplo, introduzindo progressões na carreira mais lentas e ligadas aos resultados da avaliação do desempenho) sugere que poderão ter ocorrido violações do contrato psicológico e, daí, a motivação poderá ter sido afectada. Adicionalmente, também se assume que o contexto das RSP pode ser interpretado pelos funcionários públicos como um ataque que lhes é dirigido: poderão sentir que a sociedade, através do governo, apenas identifica privilégios e ineficácias, ignorando o esforço que põem no seu trabalho. É razoável esperar que estas impressões causem quebras de motivação.

Tomando tudo isto em consideração,

Hipótese 3 (H3): As RSP representam uma violação do contrato psicológico implícito e podem ser percebidas como reflectindo uma perspectiva desfavorável da sociedade sobre o sector público, o que leva a uma quebra na motivação.

RSP e saídas voluntárias

De acordo com Nutt e Backoff (1993), os efeitos da mudança impactam provavelmente as saídas de funcionários. Este artigo assume que as saídas voluntárias podem ser um resultado directo das RSP ou um efeito indirecto da adaptação e da quebra de motivação que elas geram.

Os efeitos associados à adaptação, nomeadamente os novos desafios de aprendizagem, a alteração de estatuto e bases de poder e a potencial quebra nos fluxos de informação, geram receio sobre a direcção futura da organização, o que leva alguns trabalhadores a sair (Dahl, 2011). Como tal,

Hipótese 4 (H4): Os processos de adaptação resultantes de RSP podem contribuir para um aumento de saídas voluntárias.

Clark e Estes (2009) sugerem que as saídas são uma função da motivação, defendendo que a motivação determina se um indivíduo trabalha, ou não, para um objectivo, o que determina a sua persistência e esforço mental para atingir o objectivo. Logo, um indivíduo menos motivado não irá provavelmente investir muito no seu trabalho. Com recurso ao modelo de compromisso e esforço necessário Clark (1998, 1999), que determina que o compromisso com os objectivos (persistência, esforço) é função de traços pessoais (auto-eficácia e apoio), emoção e valência das tarefas (importância, interesse e utilidade), Condly e DiPietro (2005) observaram que, no sector da hospitalidade, menores níveis de motivação levaram a saídas. Apesar do sector da hospitalidade ser o extremo oposto do sector público, as causas subjacentes podem ser transpostas para o contexto das RSP. É razoável esperar que a mudança prejudique a avaliação que os funcionários públicos fazem da sua eficácia (como lidam com as situações à medida que elas surgem (Bandura, 1997)), visto que podem sentir-se ameaçados pela sua implementação. Podem também sentir falta de apoio durante o processo de mudança. Além disso, é possível que a mudança gere emoções negativas e o interesse e utilidade do trabalho sejam postos em causa, já que a sua natureza poderá mudar ou o processo de mudança poderá impedir que um funcionário se dedique ao seu trabalho. Subjacente a este diagnóstico está também o 'ataque' aos funcionários

públicos discutido na sub-secção anterior: se os funcionários públicos sentirem que o seu trabalho não é valorizado, a instrumentalidade do mesmo é posta em dúvida. Ademais, pode gerar sentimentos negativos, nomeadamente respeitantes a um sentimento de isolamento: 'são todos os outros contra nós'. Como tal,

Hipótese 5 (H5): Quebras de motivação resultantes de RSP geram um aumento nas saídas voluntárias.

Uma consequência comportamental da violação do contrato psicológico, além do impacto na motivação, respeita às intenções de sair (Guest & Conway, 2000). Este artigo assume que esta é uma reacção emocional extrema à mudança. Os indivíduos podem ficar demasiado irritados com as mudanças implementadas e decidir que não estão dispostos a lidar com elas. Este mecanismo de lidar com a mudança também foi observado como resposta à mudança excessiva, sendo mais elevado entre os melhores trabalhadores, já que são os mais atractivos para outras organizações (Falkenberg, et al., 2005). Apesar do sector público ser geralmente considerado um mercado menos dinâmico, é razoável esperar que funcionários públicos com elevadas qualificações possam encontrar oportunidades no sector privado. Nos casos em que as reformas sejam específicas a um sector ou organização, os funcionários públicos poderão sentir-se tentados a mudar para outra organização onde as mudanças não estejam a ocorrer com a mesma intensidade. Adicionalmente, deve considerar-se que algumas reformas, como, a revisão do regime de segurança social, podem ter efeito directo nas saídas voluntárias. Portanto,

Hipótese 6 (H6): As RSP contribuem para um aumento das saídas voluntárias de funcionários públicos.

Adaptação, quebras de motivação e saídas voluntárias: impacto na produtividade e eficácia organizacional

As sub-secções anteriores discutiram como as RSP podem ter associados custos relacionados com adaptação, quebra de motivação e saídas voluntárias. Esta sub-secção defende que estas três variáveis podem resultar em dois outros custos de reforma: perdas de produtividade e de eficácia organizacional. Estes últimos são duas variáveis de resultados, escolhidas de entre um leque vasto de variáveis que podem ser utilizadas na avaliação de mudanças organizacionais (Barnett & Carroll, 1995). A produtividade é assumida como o nível de produção para um dado nível de factores produtivos (neste caso, trabalho). As melhorias de produtividade resultam ora do uso de mais factores produtivos, ora do aumento de eficiência na transformação de factores produtivos em produtos finais (Mahoney, 1988). Como o desempenho organizacional depende da produtividade dos trabalhadores, os efeitos disruptivos da mudança têm que ser considerados (Dahl, 2011). A eficácia organizacional é "um sentimento de persistência, um sentimento de 'ser capaz de fazer', que permeia o local de trabalho". Consequentemente, é definido como "a capacidade generativa dentro da organização para lidar com as exigências, desafios, factores de *stress* e oportunidades que encontra no mundo de negócios. Existe como o juízo agregado da avaliação que os membros individuais de uma organização fazem de: (a) capacidades colectivas, (b) missão ou propósito, e (c) sentimento de resiliência" (Bohn, 2010, p. 233). Apesar desta definição vir da literatura de gestão tradicional, a sua aplicabilidade ao sector público é razoável, visto que se confronta com pressões similares do ambiente.

No que respeita à adaptação, foi argumentado que se os gestores e funcionários valorizarem os processos de mudança, terão que fazer horas extraordinárias, com vista a não prejudicar o trabalho normal (Falkenberg, et al., 2005). Ao fazê-lo, estão a aumentar os factores produtivos e, por isso, a produtividade desce face aos níveis anteriores. Ademais, gestores e funcionários podem não dedicar tanta atenção à sua função principal de servir o público e, daí, a organização pode perder eficácia (Falkenberg, et al., 2005; Laframboise, 1971).

Em relação à motivação, tem que se considerar que é crucial tanto para o desempenho individual e organizacional: mesmo um funcionário formado e capaz não terá um desempenho eficaz se não estiver motivado para o fazer (Warr & Wall, 1975). Portanto, parece razoável esperar um impacto da quebra de motivação na produtividade e na eficácia organizacional. Por um lado, os funcionários públicos estarão menos disponíveis para fazer um esforço para manter os seus níveis de produtividade. Por outro lado, poderão sentir que a sua missão e propósito, bem como a sua resiliência, foram afectados.

Finalmente, no que respeita a saídas voluntárias, representa um decréscimo de factores produtivos. Consequentemente, ou o desempenho diminui ou os funcionários que permanecem terão que fazer mais horas extraordinárias.¹ Adicionalmente, a saída de funcionários pode representar, em alguma medida, uma perda de conhecimento e história institucional, que podem prejudicar a eficácia organizacional no curto prazo.

Hipótese 7a,b,c (H7a,b,c): Os processos de adaptação (a), a quebra de motivação (b) e as saídas voluntárias (c) associados às RSP têm um impacto negativo na produtividade e eficácia organizacional.

Metodologia

A investigação baseou-se na análise de um caso de estudo. O horizonte temporal coberto é o compreendido entre 2005 e início de 2011. O caso de estudo é uma universidade portuguesa, escolha sustentada na maior autonomia do sector do ensino superior face a outros sectores da administração pública. Como tal, as universidades foram não só sujeitas a reformas destinadas a toda a administração (com excepções, como foi o caso do PRACE), como foram confrontadas com reformas específicas ao sector (como o POC – Educação e o regime jurídico das instituições do ensino superior) e adoptaram reformas por iniciativa própria (por exemplo, centros de serviços partilhados). Consequentemente, estiveram em reforma permanente, o que intensifica a experiência com processos de mudança e foi considerado elemento de interesse para testar as hipóteses deste estudo.

As entrevistas procuraram explorar as reformas no sector público na perspectiva de dirigentes públicos e perceber o racional para os seus pontos de vista. A selecção dos interlocutores partiu da identificação de um interlocutor inicial e a identificação dos restantes seguiu uma estratégia de bola de neve. A recolha de informação consistiu de entrevistas semi-estruturadas. As entrevistas foram gravadas digitalmente e transcritas na totalidade, o que permitiu a análise do conteúdo e codificação da informação de acordo com as hipóteses. A análise das mesmas centralizou-se na

¹ Em alternativa, ganhos de eficiência podem compensar estes efeitos. Contudo, este artigo foca-se nas consequências de curto prazo da implementação de mudanças no sector público.

interpretação, e a codificação foi feita sob a forma de categorização dos resultados, de forma a condensar a informação em categorias simples. Foram conduzidas oito entrevistas a dirigentes numa universidade portuguesa, com diferentes experiências e cobrindo idades e áreas funcionais diversas.

Resultados

Os resultados das entrevistas conduzidos estão sumarizados na seguinte tabela:

Entrevista/	Contributo para a conclusão ³								
Hipóteses ²	H1	H2	H3	H4	H5	H6	H7a	H7b	H7c
A1	++	0	+	0	+	0	++	0	0
A2	++	+	++	++	++	++	++	+	+
A3	++	++	+	0	++	+	+	+	0
A4	--	--	-- / ++	-- / ++	-- / ++	-- / ++	--	0	0
A5	+	0	+	+	+	+	+	+	0
A6	++	++	++	++	++	++	++	++	+
A7	+	+/-	+/-	++	++	++	+	0	+
A8	--	--	--	--	--	-- / ++	--	--	0

Tabela I: Resultados

Reformas no sector público (RSP) e adaptação: impacto na produtividade e eficácia organizacional (H1, H7)

Conforme esperado, as RSP requereram um investimento de tempo para aprender os novos sistemas de trabalho. Um dos aspectos apontados é que as RSP têm associado um conjunto de normas que têm que ser cuidadosamente estudadas para garantir o seu cumprimento. Mas mais do que as normas em si, o problema é o ritmo a a são introduzidas. O interlocutor A5 acrescentou que não é só o ritmo, mas particularmente o seu alcance, que “muda tudo”.

A necessidade de acompanhar tudo o que é novo, percebê-lo e aplicá-lo consome um percentagem significativa do tempo de trabalho. Ademais, as normas são frequentemente publicadas com base em princípios que não se adequam à realidade de todas as organizações e são recorrentemente ambíguas, visto serem concebidas como orientações para o caso geral, ignorando as especificidades do caso particular, comprometendo uma implementação eficaz. Portanto, há depois a necessidade de publicar mais normas que adaptam o caso geral às circunstâncias que não foram inicialmente cobertas. Esta situação aumenta o tempo investido em

² A1-A8 codifica os interlocutores; H1-H7 respeita às hipóteses.

³ ‘++’ sinaliza observação expressiva da hipótese, ‘+’ observação perceptível, ‘0’ hipótese não discutida, ‘-’ observação reduzida e ‘--’ inobservância

aprender novas regras e impossibilita que os gestores estejam seguros de qual é o sistema a dado ponto, visto estar em constante mudança.

É também comum que as reformas não considerem a criação de instrumentos e mecanismos para uma implementação eficiente, exigindo, conseqüentemente, mais tempo para adaptação ao novo sistema. A título ilustrativo, este foi o caso do POC-Educação, dado que os indicadores a reportar não foram previamente definidos e que nenhum sistema de informação foi disponibilizado para facilitar a implementação. Logo, demorou mais tempo a perceber como implementar a reforma e “fazê-la acontecer” (A7).

Conseqüentemente, o papel de dirigente está a transformar-se, passando de gestor a administrador, o que se reflecte no facto de não ser possível encontrar tempo para avaliar criticamente a organização, desenvolver planeamento estratégico e preocupar-se com os *stakeholders*. O dirigente já não gere, apenas executa o que é necessário para cumprir com os requisitos diários. A única preocupação nestes dias é que as normas sejam implementadas (A6)

Complementarmente, o interlocutor A1 enfatizou o facto das reformas implementadas representarem uma mudança cultural significativa, já que os funcionários públicos não estavam habituados a trabalhar para objectivos precisos, trabalhar numa base de projecto, nem a um processo de avaliação com conseqüências. Só agora a nova cultura está a ser interiorizada, mas o processo requereu “tempo, energia e chateação”.

Adicionalmente, a perda de controlo interno também foi identificada como uma conseqüência da adaptação. Os processos continuam a ser executados mas com menos controlo, dado que as atenções são desviadas para outros assuntos: atendendo à prioritização da implementação de reformas com impacto directo no trabalho dos funcionários públicos, a única forma de garantir que o trabalho normal continua a ser executado é relaxar o controlo interno (A2).

O impacto da adaptação nas redes sociais foi outro facto adaptativo referido: as reformas envolveram reestruturações, a nomeação de novos gestores e mudança de atribuições de outros. Os interlocutores A2 e A3 referiram a existência de clientelas na organização e, portanto, as mudanças conduziram ao reposicionamento dos indivíduos nas novas redes de poder e influência.

Os interlocutores A4 e A8 refutaram as hipóteses. Um gestor referiu que está mais familiarizado com sistemas de informação que funcionários públicos de mais idade, sendo que ele identifica os sistemas de informação como a componente principal das RSP. O outro interlocutor reconheceu a necessidade de adaptação, mas considerou que o impacto é marginal, opinião sustentada no facto da adaptação ser parte do processo de trabalho e poder ser integrada no normal trabalho sem causar perturbação. Ademais, referiu que os funcionários da universidade participaram na implementação das reformas, tornando-os mais receptivos aos novos processos. A implementação também foi progressiva, permitindo para uma adaptação mais fácil

RSP e quebras na motivação: adaptação e impacto na produtividade e eficácia organizacional (H2, H3, H7)

No que respeita ao impacto da adaptação na motivação, foram apresentadas duas explicações. Primeiro, o tempo necessário para a implementação é usualmente mais que o planeado, dados os constrangimentos que podem surgir na operacionalização dos novos sistemas. A deprivação do tempo para gerir revela-se muito frustrante, considerando a necessidade de focar na administração

da reforma, contribuindo para uma quebra na motivação. Em segundo lugar, as constantes modificações aos sistemas cria instabilidade, o que piora a frustração e impede os gestores de serem proactivos: no dia seguinte as regras já foram alteradas, podendo conflitar com o racional das medidas que os gestores quisessem implementar. No final de contas, não há direcção o que, por sua vez, gera quebra na motivação. Apenas o interlocutor A8 refutou a hipótese, afirmando que é tudo uma questão de atitude perante a mudança.

A mudança de paradigma na administração pública introduzida pela reforma de agendas a partir de 2005 é uma das variáveis explicatórias para o efeito directo das RSP na motivação. As reformas mudaram a cultura prevalente da administração pública até então, segundo a qual, por exemplo, as promoções dependiam mais dos anos de trabalho do que da avaliação de desempenho. Tal teve um impacto directo nos funcionários públicos e respectivas expectativas, representando uma clara dissonância com o contrato psicológico até então em vigor. Consequentemente, os funcionários públicos perderam motivação. Adicionalmente, o pacote de reformas levou a um sentimento de desencorajamento e desânimo, visto que os funcionários públicos se sentiram sob ataque da sociedade sobre a administração pública, ainda mais difícil no contexto de ‘sacrifício’ que estavam a atravessar. Estes sentimentos aumentam receios sobre as reformas e seus impactos, o que prejudica ainda mais a motivação e assume proporções significativas (A5).

Complementarmente, o número de reformas e todas as revisões de normas que definiram a respectiva implementação, levam a uma quebra de motivação, reflectida num sentimento de descrença no sistema. Como resposta, os funcionários públicos começam a preocupar-se apenas em “gerir o dia-a-dia” (A6), o que foi descrito como o pior impacto das reformas na motivação, atendendo a que também significa que não serão mais proactivos.

A quebra de motivação também reforça a resistência passiva à mudança, gerando cinismo: à partida, os funcionários públicos expressam a sua concordância com as mudanças mas, ao mesmo tempo, estão imediatamente a pensar em como bloquear essas mudanças, impedindo a sua implementação.

Uma outra explicação para a quebra de motivação no contexto de RSP é a existência de mensagens contraditórias por parte do poder político. Por um lado, expressa a necessidade de continuar a reformar, porque a administração pública ainda não está a funcionar como deve: não está a servir eficiente e eficazmente. Por outro lado, promove os sucessos das reformas implementadas, como quando, por exemplo, anuncia a atribuição dum prémio ou o desempenho em *rankings* internacionais. Esta situação gera um sentimento de desorientação entre os funcionários públicos, que já não percebem quais são as expectativas sobre si e, consequentemente, se sentem menos motivados.

Por fim, os interlocutores A2, A5 e A6, reconheceram explicitamente que a quebra de motivação não era apenas uma consequência das RSP, mas também do contexto económico-financeiro negativo que o país atravessa e, em particular, pela redução das remunerações ocorrida. Os interlocutores A4 e A8 discordaram das hipóteses. Ambos argumentaram que o argumento para a inobservância da relação se prendia com o facto dos seus departamentos terem tarefas desafiantes e das suas equipas serem relativamente pequenas. A visibilidade e natureza gratificante das suas missões também foi apontada como minimizando qualquer possível efeito negativo no seu trabalho.

RSP e saídas voluntárias: adaptação, quebra de motivação e impacto na produtividade e eficácia organizacional (H4, H5, H6, H7)

Os funcionários públicos têm ficado saturados com as RSP que, do seu ponto de vista, representam o como o seu trabalho deixou de ser reconhecido. Portanto, mesmo incorrendo em penalizações, deixam o sector público em vez de ter que lidar com todos os custos que as reformas lhes impõem. Em circunstâncias normais considerariam ficar, mas os custos são demasiado elevados, nomeadamente a perda de motivação que resulta do facto de não disporem dos meios para exercer as suas responsabilidades; mesmo aqueles que decidem ficar tornam-se apáticos (A6).

Este fenómeno é transversal às diferentes gerações. Não são apenas as gerações mais velhas, mais próximas da idade da reforma, que optam por sair, o que poderia ser eventualmente associado a uma maior dificuldade em lidar com a mudança. Dirigentes de meio da carreira e técnicos jovens estão também entre os que saem. Estes funcionários jovens, que estavam há apenas poucos anos no sector público e que detêm qualificações elevadas que são atractivas no mercado de trabalho, “pensam na vida” e concluem que não vale a pena ficar (A5).

Os interlocutores A1 e A7 referiram o facto de nem todas as saídas deverem ser consideradas negativas. A situação é preocupante, mas entre os que saem há alguns cuja saída é benéfica para a organização, porque não eram eficazes nem eficientes. Portanto, a preocupação está nos outros que saem por causa de quebras na motivação e que eram importantes para a organização. Nomeadamente, há dirigentes preocupados com aqueles que eram elementos chave para a organização em termos de história e cultura institucional, bem como em termos de conhecimento técnico. Na sua opinião, isto gera equipas disfuncionais, que podiam ser mais eficazes se pudessem tirar partido das competências de diferentes gerações: aqueles com um passado institucional podem passar o seu conhecimento e testemunho, enquanto os funcionários públicos mais jovens podiam introduzir novas ideias e catapultar as suas qualificações elevadas. A situação torna-se ainda pior considerando as restrições à contratação vigentes nos últimos anos.

Adicionalmente, entre os primeiros a sair estão os funcionários públicos mais qualificados, que têm competências que lhes permitem mais facilmente transitar para o sector privado. Os interlocutores A1, A5, A6 e A7 consideram este um custo perverso das RSP.

O receio sobre o que a próxima reforma vai ver também intensifica as saídas voluntárias: os funcionários públicos têm medo que as reformas futuras os venham a prejudicar ainda mais e decidem sair “antes que seja tarde de mais” (A5).

O movimento de saída já é observável, mas alguns dirigentes chamam a atenção para o facto que poderá ganhar maior dimensão no futuro próximo. Tal poderá ser resultado parcial da perda de atractividade do serviço público: a carga de trabalho e as responsabilidades estão a aumentar enquanto as promoções e prémios estão suspensos e os salários e orçamentos congelados ou reduzidos. Hoje em dia, o sector privado é visto como oferecendo uma carreira mais segura e atractiva que o sector público (A5).

A discussão sobre a saída voluntária de funcionários público mostrou como esta também é resultado de mudanças contínuas sem uma direcção subjacente, especialmente no caso dos dirigentes. Ser-se dirigente já não é atractivo: não ganham mais, ou o pouco que ganham a mais

não cobre o acréscimo de responsabilidades, além de ser impossível gerir sob todas as mudanças em curso e quando um orçamento nem sequer é estável durante um ano (A2 e A6).

Todo o contexto de reformas sem fim levou a saídas voluntárias, que não resultam apenas de alterações ao regime da segurança social. Na verdade, acontece que algumas pessoas não saíram porque as penalizações são muito elevadas. Contudo, se lhes coubesse decidir com base na sua motivação, teriam saído (A2).

Adicionalmente, como muitos funcionários públicos saíram, a carga de trabalho aumentou para os que ficaram, particularmente porque não se podiam fazer novas contratações: “podemos observar uma sangria contínua e não há admissões” (A7). Frequentemente, as tarefas duplicaram e isso levou a uma perda de qualidade do trabalho.

O interlocutor A8 mostrou-se céptico quanto a saídas voluntárias devido a excesso de reformas. Contudo, reconheceu um aumento modesto de saída de funcionários públicos devido às alterações no regime de segurança social.

Discussão: minimizar os custos das reformas

As reformas implementadas foram maioritariamente reconhecidas como necessárias, tendo o problema residido na forma como foram concebidas e introduzidas. Apesar de fazerem sentido (A2), a sua estruturação e a forma como foram comunicadas e incompletude, prejudicaram que se alcançassem as mudanças pretendidas e aumentaram o impacto negativo dos custos de reforma estudados. Assim sendo, é importante discutir práticas de gestão que minimizem os problemas identificados.

Gerir com vista a minimizar os custos de reformar é desafiante. Por um lado, os dirigentes são afectados directamente pelas reformas, o que poderá diminuir o seu entusiasmo em dedicar-se a motivar as suas equipas. Por outro lado, não dispõem muitas vezes dos meios para intervir, ao que acrescem as pressões adicionais que o actual contexto económico-financeiro lhes está a impor ao criar, continuamente, várias mudanças à questão quotidiana e intensificando os custos de mudança para eles e para os seus subordinados. Logo, com o propósito de inverter o impacto negativo das reformas, terão de ser capazes de fazer um esforço adicional para promover acções que possam contrabalançar os impactos negativos.

Em primeiro lugar, a comunicação tem um papel determinante. Os dirigentes devem investir mais tempo em envolver as suas equipas, explicando-lhes o que está a acontecer. Ao fazê-lo, estarão a partilhar uma visão e um objectivo cujo cumprimento possa ser motivador. Isto também permite clarificar o impacto da reforma, reduzir receios sobre a mesma e o futuro e, desta forma, criar confiança da parte dos subordinados. Além do mais, permite também pôr a reforma em contexto, ao explicar-se o que poderá melhorar através da sua implementação, o que poderá melhorar a. Adicionalmente, o contexto actual de austeridade, em que várias medidas de poupança estão a ser implementadas, os dirigentes têm que encontrar força para mostrar solidariedade aos seus subordinados e dar-lhes uma palavra amiga que possa ajudá-los a lidar melhor com a situação. Tal palavra poderá referir-se à situação económico-financeira do país e/ou a relevância do contributo de cada um para a organização e para a sociedade.

Segundamente, tentar promover um sentimento de orgulho pode reduzir os custos de reformar. O papel do orgulho foi identificado nas entrevistas como uma característica distinta dos portugueses (A2 e A3) e, portanto, pode contrabalançar efeitos negativos das reformas. O orgulho pode derivar

do atingir objectivos e do sentimento de importância no que se faz: por exemplo, a implementação de uma nova tecnologia ou de uma política importante pode criar um sentimento de identificação das pessoas com o projecto e fazê-las actuar em concordância. Esta dinâmica do orgulho pode mesmo ser considerada independente de medidas conjecturais como a redução da remuneração, ao serem compensadas por outras fontes de motivação. Os dirigentes poderão também enfatizar a relevância do que as suas equipas fazem, por exemplo em termos sociais, e divulgar e mostrar a relevância dos resultados que vão sendo alcançados. Ademais, a nível de *feedback* individual, os dirigentes podem destacar a contribuição individual de um funcionário público para o desempenho organizacional. Adicionalmente, poderão também promover o reconhecimento externo da organização, apresentando os seus resultados a outras entidades (por exemplo, em congressos) ou participando em competições que distinguem iniciativas no sector público.

Em terceiro lugar, estruturar a implementação de reformas e as outras actividades regulares numa base de projecto pode ter resultados positivos. Ao optar por esta estrutura, o esforço de reforma poderá ser mais digerível: o tempo e esforço que a implementação das reformas requer é desde logo reconhecido, alertando para a necessidade de definir responsabilidades claras entre as diferentes equipas. Ademais, poderá ser uma ocasião para definir objectivos claros, o que poderá ser motivador para os membros das equipas: pelo menos, o esforço adicional que lhes poderá ser exigido traduzir-se-á no alcançar de um objectivo. Ademais, trabalhar na base de equipas pode permitir que os seus elementos partilhem as suas preocupações e experiência com a reforma entre si, o que poderá ser reconfortante. Certamente que esta recomendação depende da capacidade em encontrar bons gestores de projecto ou desenvolvê-la junto dos dirigentes públicos que não as tenham. A administração pública poderá estar habituada a trabalhar numa base menos colaborativa, com uma separação clara de funções e tarefas entre funcionários públicos. Consequentemente, organizar o trabalho em projectos poderá ser desafiante de início. Contudo, tendo isto presente, os dirigentes podem explorar o potencial de introduzir o trabalho em equipa.

Uma outra opção que pode valer a pena tomar em consideração será programas de formação mais individualizados e flexíveis, como sugerido pelos interlocutores A2 e A6. Uma possibilidade será introduzir rotação funcional, o que pode aumentar as competências dos funcionários públicos: terão a oportunidade de aprender uma nova tarefa que poderá expandir as suas capacidades e o processo poderá gerar algum entusiasmo, resultante da oportunidade que a organização lhe está a dar e o desafio de lidar com coisas diferentes. Como resultado, os dirigentes poderão contar com mais opções na organização futura das suas equipas e os funcionários públicos tornar-se-ão mais qualificados, tanto em termos de mercado de trabalho como de capacidade para lidar com exigências futuras. Uma outra possibilidade será optar por disponibilizar acções de formação mais específicas diferentes funcionários públicos, o que poderá ser mais interessante para eles, e depois tentar capitalizar o investimento ao incumbir aquele(s) que frequentam a formação a formar os colegas no local de trabalho. Esta opção deverá ser mais motivadora e poderá ser mesmo mais eficaz que inscrever funcionários públicos em acções de formação mais generalizadas, em que muitas vezes os grupos são grandes impedindo uma melhor aprendizagem.

Adicionalmente às medidas que os dirigentes possam adoptar, será importante que o governo e decisores de política invistam mais na formulação de políticas. Como já discutido, as reformas falham recorrentemente no detalhe, conduzindo a um processo sem fim de cobrir o que faltava com a legislação inicial, e não incluem os meios necessários a uma implementação eficiente e eficaz. Ademais, terão de dispendir mais tempo em explicar o processo de reforma, de forma a criar uma visão que possa facilitar a adesão dos funcionários públicos, em vez de continuar a introduzir um sem-número de reformas e partes de reformas que parecem fortuitas. Além disso, terão também

que considerar o enquadramento das reformas no contexto cultural para que a implementação encontre menos resistências. Por exemplo, poderia ter sido uma melhor opção introduzir o SIADAP a um menor ritmo, já que em culturas latinas costuma haver maior resistência à avaliação (A6). É também relevante que o governo e decisores de políticas mantenham uma mensagem consistente a não andar para a frente e para a atrás na sua mensagem. Ilustrativamente, a decisão de suspender os prémios de mérito na avaliação do desempenho, enquanto se mantêm os mecanismos de penalização, parece inconsistente com a mensagem inicial de introduzir o mérito na avaliação de desempenho dos funcionários públicos. Em suma, “decisores políticos e políticos terão que prestar especial atenção a assuntos como a liderança, visão partilhada, sequenciação, recursos para a mudança e valores culturais no processo de definição e implementação de uma iniciativa de reforma” (Melchor, 2008).

Conclusão

Este trabalho pretendeu perceber melhor algumas das consequências disruptivas das reformas no sector público enquanto processos de mudança. Para o efeito, foi desenvolvido um modelo com relações entre as RSP, possíveis custos delas resultantes (adaptação, quebra da motivação, saída voluntária de funcionários públicos) e outros custos subsequentes (produtividade e eficácia organizacional).

Os resultados a que se chegou demonstram a validade do modelo e acrescentaram ao entendimento das relações nele representadas. Atendendo a que o actual contexto económico-financeiro determina mais uma nova agenda intensa de RSP, fruto dos acordos firmados com a comunidade internacional e das linhas programáticas do governo recentemente eleito, os actores políticos e dirigentes públicos deverão ter preocupação acrescida em gerir os custos de reformar. Este artigo propõe que as reformas sejam melhor formuladas e que os dirigentes procurem fazer esforços no sentido de adoptar acções que se traduzam numa melhoria da comunicação e criem orgulho junto dos funcionários públicos sobre aquilo que fazem. Ademais, sugere a estruturação das actividades sob a forma de projecto, a criação de planos de transmissão de conhecimento e a reestruturação da formação como medidas adicionais para minimizar os custos associados às RSP.

Referências bibliográficas

- Abrahamson, Eric (2004), "Managing Change in a World of Excessive Change: Counterbalancing Creative Destruction and Creative Recombination", Ivey Business Journal, January/February, 1-9
- Addison, Rosemary & Brundett, Mark, (2008), "Motivation and Demotivation of Teachers in Primary Schools: The Challenge of Change. Education", 36, 1, 79-94
- Bandura, Albert (1997), Self-Efficacy: The Exercise of Control, Nova Iorque, Worth Publishers
- Barnett, William & Carroll, Glen (1995), "Modeling Internal Organizational Change", Annual Review of Sociology, 21, 217-236
- Baulcumb, Jean (2003), "Management of Change Through Force Field Analysis", Journal of Nursing Management, 11, 275-280

- Bohn, James (2010), "Development and Exploratory Validation of an Organizational Efficacy Scale", *Human Resource Development Quarterly*, 21, 3, 227-251
- Boston, Jonathan & Eichbaum, Chris (2005), "State Sector Reform and Renewal in New Zealand: Lessons for Governance", Paper presented at the Repositioning of Public Governance - Global Experiences and Challenges, Taipei
- Clark, Richard (1998), "Motivating Performance: Part 1 - Diagnosing and Solving Motivation Problems", *Performance Improvement*, 37, 8, 39-47
- Clark, Richard (1999), "The CANE Model of Motivation to Learn and to Work: A Two-Stage Process of Goal Commitment and Effort". In J. Lowyck (Ed.), *Trends in Corporate Training*, Leuven, Leuven University Press
- Clark, Richard & Estes, Fred (2009), *Turning Research Into Results - A Guide to Selecting the Right Performance Solutions*, Charlotte, Information Age Publishing
- Condly, Steven, & DiPietro, Robin (2005), "Motivation and Turnover", Paper presented at the ASTD 2005 Research-to-Practice Conference, Florida
- Conway, Neil, & Briner, Robin (2002), "A Daily Diary Study of Affective Responses to Psychological Contract Breach and Exceeded Promises", *Journal of Organizational Behavior*, 23, 3, 287-302
- Dahl, Michael (2011), "Organizational Change and Employee Stress. *Management Science*", 57, 2, 240-256
- DiMaggio, Pauk, & Powell, Walter (1983), "The Iron Cage Revisited", *American Sociological Review*, 48, 2, 147-160
- Emmott, Mike (2000), Foreword, In D. Guest (Ed.), *The Psychological Contract in the Public Sector*, London, Chartered Institute of Personnel and Development
- Evans, Linda (2000), "The Effects of Educational Change on Morale, Job Satisfaction and Motivation", *Journal of Educational Change*, 1, 2, 173-192
- Eyk, Helen, Baum, Fran, & Houghton, Graeme (2001), "Coping with Health Care Reform", *Australian Health Review*, 24, 2, 202-206
- Falkenberg, Joyce, Stensaker, Inger, Meyer, Christine, & Haueng, Anne (2005), When Change Becomes Excessive, In Richard Woodman, William Pasmore & Abraham Shani (Eds.), *Research in Organizational Change and Development*, Volume 15 (pp. 31-62), Oxford, Emerald Group Publishing
- Feldman, Martha (2000), "Organizational Routines As a Source of Continuous Change. *Organization Science*", 11, 6, 611-629
- Feldman, Martha & Pentland, Brian (2003), "Reconceptualizing Organizational Routines As Source of Flexibility and Change", *Administrative Science Quarterly*, 48, 1, 94-118
- Guest, David & Conway, Neil (2000), *The Psychological Contract in the Public Sector*, Londres, Chartered Institute of Personnel and Development

- Hannan, Michael & Freeman, John (1977), "The Population Ecology of Organizations. American Journal of Sociology", 82, 5, 929-964
- Hannan, Michael & Freeman, John (1984), "Structural Inertia and Organizational Change. American Sociological Review," 49, 2, 149-164
- Hannan, Michael, & Freeman, John (1989), Organizational Ecology, Cambridge, Harvard University Press
- Hannan, Michael, Pólos, László, & Carroll, Glenn (2003), "The Fog of Change: Opacity and Asperity in Organization", Administrative Science Quarterly, 48, 3, 399-432
- Hushion, Nancy (1999), "Managing Change or Navigating Through Turbulent Times", Museum International, 51, 2, 44-49
- Kahneman, Daniel, & Lovallo, Dan (1993), "Timid Choices and Bold Forecasts: A Cognitive Perspective on Risk Taking", Management Science, 39, 1, 17-31
- Kettl, Donald (1997), "The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links", Journal of Policy Analysis and Management, 16, 3, 446-462
- Kettl, Donald (2000), The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance, Washington. D.C: Brookings Institution Press
- Kotter, John (1996), Leading Change, Cambridge, Harvard Business School Press
- Laframboise, H (1971), "Administrative Reform in the Federal Public Service: Signs of a Saturation Psychosis", Canadian Public Administration, 14, 3, 303-325
- Mahoney, T (1988), Productivity Defined, In John Campbell & Reginald Campbell (Eds.), Productivity in Organizations, New Perspectives from Industrial and Organizational Psychology (pp. 13-39), São Francisco, Jossey-Bass Publishers
- March, James (1981), "Footnotes to Organizational Change", Administrative Science Quarterly, 26, 4, 563-577
- McDonald, Ruth & Harrison, Stephen (2004), "Autonomy and Modernisation: The Management of Change in an English Primary Care Trust", Health and Social Care in the Community, 12, 3, 194-201
- Melchor, Huerta (2008), "Managing Change in OECD Governments: An Introductory Framework", OECD Working Papers on Public Governance, 12
- Molander, Christopher, & Winterton, Jonathan (1994), Managing Human Resources. Londres, Routledge
- Nadler, David & Tushman, Michael (1989), "Organizational Frame Bending: Principles for Managing Reorientation", The Academy of Management Executive, 3, 3, 194-204
- Nutt, Paul & Backoff, Robert (1993), "Transforming Public Organizations with Strategic Management and Strategic Leadership", Journal of Management, 19, 2, 299-347

Péli, Gábor, Pólos, László & Hannan, Michael (2000), "Back to Inertia: Theoretical Implications of Alternative Styles of Logical Formalization", *Sociological Theory*, 18, 2, 195-215

Polidano, Charles & Hulme, David (1999), "Public Management Reform in Developing Countries", *Public Management*, 1, 1, 121-132

Pollitt, Christopher, & Bouckaert, Geert (2004), *Public Sector Reform - A Comparative Analysis* (2ª ed.), Oxford, Oxford University Press

Robinson, Sandra & Rousseau, Denise (1994), "Violating the Psychological Contract: Not the Exception but the Norm", *Journal of Organizational Behavior*, 15, 3, 245-259

Scott, Catherine, Cox, Sue, & Dinham, Steve (1999), "The Occupational Motivation, Satisfaction and Health of English School Teachers", *Educational Psychology*, 19, 3, 287-308

Stensaker, Inger, Falkenberg, Joyce, Meyer, Christine & Haueng, Anne (2002), "Excessive Change: Coping Mechanisms and Consequences", *Organizational Dynamics*, 31, 3, 296-312

Sterman, John, Repenning, Nelson & Kofman, Fred (1997), "Unanticipated Side Effects of Successful Quality Programs: Exploring a Paradox of Organizational Improvement", *Management Science*, 43, 4, 503-521

Thompson, James (2003), *Organizations in Action - Social Science Bases of Administrative Theory*, Piscataway, Transaction Publishers

Warr, Peter & Wall, Toby (1975), *Work & Wellbeing*, Harmondsworth, Penguin