

Aprendizagem orientada pelo resultado: gestão do desempenho e aprendizagem organizacional

*Hsu Jen-Hui**

*Tsai Hsin Fang***

I Prefácio

A partir da década de 1950, altura em que foi posto em prática o sistema de orçamento do desempenho, o sector público começou a envidar esforços na medição e promoção do desempenho. Com o lançamento do Movimento da Nova Gestão Pública na década de 1990, o conceito da gestão do desempenho no governo que sublinha a orientação resultado entrou numa fase de desenvolvimento próspero. A adopção de uma série de regimes - como orçamento baseado no desempenho (Performance-based Budgeting), gestão do desempenho (Performance management) ou gestão por resultados (Managing for Results, MFR) - em vários países, tem por fim elevar a eficiência e a eficácia do governo, com o modo de gestão orientado para o desempenho. No entanto, segundo um relatório do Government Accountability Office dos Estados Unidos da América (EUA) (o antigo General Accounting Office), embora o Government Performance and Results Act já tenha entrado em vigor há 3 anos (de 1997 a 2000), o número de entidades dependentes ao Governo Federal cujos gestores aplicavam as informações do desempenho, encontrava-se a diminuir de modo bem notório. Para preencher os requisitos da gestão por resultados, as informações sobre o desempenho da Administração passaram a ser um outro mecanismo de controlo da gestão, em vez de uma ferramenta para aperfeiçoar o desempenho como se esperava. No processo da implementação dos regimes da gestão do desempenho, todos os países encontram alguns problemas e a mente dos gestores públicos continua a ser limitada pelos valores tradicionais e pela cultura organizacional consubstanciadas em “actuar em conformidade com a lei”. A reso-

* Professor Catedrático do Departamento de Políticas e Gestão Públicas da Universidade Shih Hsin de Taiwan.

**Assistente do Departamento das Finanças da Universidade Shih Hsin de Taiwan.

lução de alguns dos problemas que surgem na execução dos regimes da gestão do desempenho, bem como o seu impulsionamento e bom sucesso, dependem da criação de mecanismos de aprendizagem organizacional.

Em Taiwan, o Regime dos Prémios ao Desempenho que entrou em vigor em 2003 é desde logo qualificado como um processo de “aprendizagem organizacional”, com o qual se pretendem transformar as ideias da gestão do desempenho numa cultura administrativa que atende ao desempenho¹. Com o presente artigo, pretende-se esclarecer a importância da introdução de um mecanismo de aprendizagem organizacional para o sistema de gestão do desempenho, bem como o modo como da instituição da aprendizagem orientada por resultados. Em termos da sequência, apresentam-se em primeiro lugar o significado do sistema de gestão do desempenho, e seus problemas, analisando em seguida as relações entre a gestão do desempenho e a aprendizagem organizacional e abordando em último lugar a instituição do mecanismo de aprendizagem organizacional para a gestão do desempenho.

II. Significado da gestão do desempenho e seus problemas

1. Significado da gestão do desempenho

A gestão do desempenho é um meio de gestão que integra sistematicamente os resultados da organização para atingir os seus objectivos. Este modelo de gestão não só é a tarefa de núcleo dos líderes da organização, mas também é a demonstração das suas responsabilidades. O que difere este modelo dos modelos normais é o especial realce dado para a integração sistemática, salientando o controlo, auditoria e avaliação global de

¹ Do Manual da Aplicação do Projecto dos Prémios ao Desempenho e da Gestão do Desempenho nos Serviços dependentes do Yuan Administrativo e dos Serviços Administrativos Locais, publicado em 2004 pela Direcção dos Serviços da Administração Pessoal do Yuan Administrativo consta: Esta Direcção dos Serviços qualifica a execução do Regime dos Prémios ao Desempenho como um processo de aprendizagem organizacionalSection 1 . O Regime sujeita-se ao aperfeiçoamento gradual de acordo com práticas, ensaios, revisão e correcção mediante feedback. No processo de aprendizagem sucessiva, as ideias inerentes à gestão do desempenho serão interiorizadas, de modo a consubstanciarem-se numa cultura administrativa que atende ao desempenho.

todas as facetas do desempenho da organização. A essência do sistema de gestão do desempenho é o seguinte:

1) Criar mecanismos de incentivos com vista a garantir a aquisição e aplicação das informações do desempenho;

2) Conferir poderes aos funcionários públicos para concluir de modo eficaz as suas tarefas;

3) Estabelecer objectivos mensuráveis (measurable objectives) e indicadores de desempenho (performance indicators) que servem de critério a ter em conta na responsabilização das chefias dos respectivos serviços;

4) Ser orientado por resultado (result) e missão (mission), em vez de ser orientado por input ou processo (process);

Este sistema de gestão do desempenho tem vindo a ser adoptado sucessivamente a partir dos meados da década de 1990 pela Austrália, Nova Zelândia, Reino Unido e EUA. O Vice-Presidente dos EUA Al Gore presidiu especialmente à promoção da Revisão Nacional da Gestão de Desempenho (National Review of Performance Management), que deu ênfase à alta responsabilização e à análise sobre o aperfeiçoamento global dos objectivos. Após a tomada de posse em 2001, o Presidente dos EUA George W. Bush, começou a esforçar-se em promover a Agenda da Gestão do Presidente (President's Management Agenda, PMA)², com vista a aperfeiçoar a qualidade das informações do desempenho sobre os projectos de cada serviço, apelando ao Parlamento e aos serviços administrativos para ponderar as informações do desempenho na tomada de decisões nas matérias da gestão e da alocação de recursos, com vista a elevar o efectivo desempenho das acções governativas na sua totalidade, demonstrando a eficiência e eficácia do funcionamento do governo.

A reinvenção do governo dá importância à orientação pelo cliente, salientando que as acções governativas devem satisfazer as necessidades do povo. Assim, o modo da avaliação do desempenho nas acções governativas passa a salientar a medição do “resultado” (result), em vez de prezar o controlo do “input”, mudança que torna os resultados das acções

² Incluindo cinco temas importantes, a saber: a gestão estratégica do capital humano; a aquisição pública competitiva; a promoção do desempenho financeiro; a expansão do governo electrónico e a integração do orçamento e desempenho.

governativas ou da execução de projectos de cada serviço em objectos de responsabilização, o que contribui para rever as capacidades de resposta de cada governo em relação às necessidades da população. Por outras palavras, o juízo a formular quanto ao desempenho do governo não assenta na sua pretensão, mas sim nos seus resultados.

2. Objectivos da gestão do desempenho

Segundo académicos, os alvos que se pretendem atingir com a gestão do desempenho são os seguintes quatro:

1) Numa sociedade democrática, o povo pede, segundo a cultura de responsabilização e o princípio da soberania popular, que as despesas do sector público constantes do orçamento sejam aprovadas pelo Parlamento, todas as despesas cabimentadas devam ser realizadas em cumprimento do critério do devido processo legal e os recursos devam ser aplicados de forma eficiente. Responsabilidades essas que carecem de indicadores bem definidos para a sua aferição.

2) Na democracia, a satisfação das expectativas dos interessados sobre o desempenho das políticas é igual à satisfação das suas expectativas sobre a elaboração de políticas públicas pelo governo, sendo a melhor forma da sua manifestação a ponderação do seu desempenho.

3) A corrente da gestão pública dá importância à orientação por resultados. Para satisfazer as necessidades do povo, o teor das políticas públicas deixou de ser “orientado por processo”, mas sim salienta a concretização do desempenho das políticas.

4) Dupla exigência do desempenho, individual e organizacional.

Com a intensificação gradual da interacção entre indivíduos e organização, a avaliação do desempenho da organização passou a ser cada vez mais prezada individualmente, em paralelo com o desempenho pessoal. Pretende-se, com o reforço da consciência da colectividade, um resultado ganho-ganho, para a organização e para os indivíduos.

Além disso, vários países aprovaram diplomas - Acto do Desempenho e Resultados do Governo (Government Performance and Results Act, designado simplesmente por GPRA) dos EUA, Lei da Gestão Financeira (Financial Management Initiative) do Reino Unido, Gestão e Orçamento da Austrália (Programme Management and Budgeting) e Acto das Finanças Públicas (Public Finance Act) da Nova Zelândia - com vista

a aperfeiçoar as decisões orçamentais recorrendo a informações do desempenho, para promoverem a eficiência administrativa, a transparência e a responsabilização.

3. Problemas no seio da gestão do desempenho

Relativamente aos problemas nos sistemas da gestão do desempenho, não faltam estudos de académicos estrangeiros e de Taiwan. Melkers e Willoughby fizeram um estudo sobre os pontos de vista dos agentes responsáveis pelo orçamento relativos à execução da gestão do desempenho e orçamento do desempenho em vários Estados Federados, descobrindo onze problemas na execução do orçamento do desempenho³. Dos quais, o mais sério relaciona-se com o estabelecimento e definição dos indicadores do desempenho, para além do maior ou menor interesse dos serviços legislativos em informações sobre o desempenho e os recursos materiais e humanos das unidades administrativas aplicados na execução da gestão do desempenho. Por outro lado, nos sistemas da gestão do desempenho nos governos, existem geralmente os seguintes problemas comuns: 1.º Não uniformidade na definição de alvos, em virtude da pluralidade da representatividade; 2.º Indicadores pouco quantificáveis do desempenho da prestação serviços públicos; 3.º Incompletude de informações sobre o desempenho e existência de diferentes fontes; 4.º Problemas ligados a feedback relativo ao resultado de avaliação no processo prático de execução (Hsu Jen-Hui, 2004).

4. A implementação da gestão do desempenho em Taiwan e seus problemas

Em Taiwan, para elevar a eficácia e eficiência administrativa do governo, o Yuan Administrativo põe em execução, a partir de 2000, um acto intitulado “Essências para a Avaliação do Desempenho das Acções

³ 1.º Dificuldades na definição dos indicadores adequados do desempenho; 2.º Dificuldades na definição do sentido do desempenho; 3.º Dificuldades em combinar o desempenho com a dotação de verbas; 4.º Órgãos legislativas não estão interessados nas informações do desempenho; 5.º Falta de capacidades de liderança em fazer legislação uniforme; 6.º Não há tempo suficiente; 7.º Problemas ligados ao processamento dos dados sobre o desempenho pelo sistema informático; 8.º falta de comprometimento da organização; 9.º Falta de recursos humanos; 10.º Falta de capacidade de liderança administrativa uniforme; 11.º Falta de recursos financeiros.

dos Órgãos subordinados ao Yuan Administrativo”, que impõe aos mesmos organismos o estabelecimento de objectivos estratégicos do desempenho, programa de acções anual e relatório anual do desempenho. Em 2003, o Regime dos Prémios ao Desempenho nos Serviços Administrativos foi posto plenamente em vigor e foi introduzido o regime da gestão do desempenho. Ao nível organizacional, foi adoptada a gestão estratégica. Assim, é necessário, antes de mais, estabelecer os objectivos e resultados previstos, desenhar com antecedência estratégias e projectos de acção para alcançar os objectivos, e em seguida, estabelecer indicadores para aferir o desempenho e proceder à avaliação. No que diz respeito à gestão de recursos humanos, adopta-se o sistema remuneratório do desempenho que conjuga a avaliação do desempenho com o vencimento, instituindo um mecanismo de incentivos que induz os trabalhadores a prosseguir melhor desempenho (Shi Neng-jie, 1999).

O Yuan Administrativo procedeu à revisão do regime da avaliação do desempenho das acções no princípio de 2004, apresentando sete aspectos a melhorar que incluem problemas associados ao regime da avaliação do desempenho⁴ (Lin Chia-Cheng, 2004). Quando os serviços públicos tiveram que ser prestado segundo a orientação pelos seus clientes, com flexibilidade e eficiência, a adopção da gestão do desempenho e do sistema do orçamento baseado no desempenho é necessária. Face às necessidades da sobrevivência e desenvolvimento do País, o sistema da gestão do desempenho das acções deve ser aperfeiçoado em sintonia com os tempos, tomando como referências as experiências recolhidas na sua implementação, as práticas na implementação da gestão do desempenho em empresas e a evolução das teorias da gestão do desempenho, no sentido de instituir um regime de avaliação do desempenho mais perfeito.

Os problemas que o governo enfrenta não são ultrapassáveis na sua totalidade, em virtude da pluralidade dos objectivos do sector público e

⁴ 1.º Necessidade de reforçar a associação dos objectivos estratégicos do desempenho aos indicadores para aferição; 2.º Poucos desafios dos objectivos estratégicos do desempenho e indicadores para aferição; 3.º Má associação do programa de acções à cabimentação orçamental; 4.º Imperfeição de informações para a gestão das acções e para a avaliação; 5.º Necessidade de elevação da capacidade profissional da unidade responsável pela avaliação e dos seus avaliadores; 6.º Necessidade de definir os indicadores de recursos humanos e das despesas de forma a promover o desempenho da organização; 7.º Necessidade de reforçar a associação do desempenho do organismo ao regime de motivação.

da natureza dos serviços públicos. Tendo em conta o regime de avaliação de Taiwan, para além da conjugação da visão e objectivos com o programa de acção governativa, ligação da competitividade com os indicadores do desempenho, mecanismos de relacionamento do planeamento com o feedback da avaliação e prémio do desempenho, bem como o reforço da organização e do profissionalismo dos organismos responsáveis pela avaliação do desempenho, o que é imprescindível, em nossa opinião, para promover o desempenho nas acções governativa e a competitividade do nosso Território, é a motivação dos próprios funcionários em geral para tomarem iniciativas e se dedicarem a inovar as suas actividades, com vista a prosseguir um melhor desempenho.

III. Relações entre a gestão do desempenho e a aprendizagem organizacional⁵

Argyris e Schön (1996) descrevem dois tipos de aprendizagem organizacional: aprendizagem de circuito simples (single-loop learning) e aprendizagem de circuito duplo (double-loop learning). O primeiro tipo procura, de acordo com as missões, alvos e estratégias predeterminados, modos de implementação mais eficazes através do feedback das informações; o último tipo procura avaliar de novo os alvos, estratégias e políticas, para além de procurar desempenho mais eficaz. No contexto da governação, a aprendizagem de circuito simples é mais adequada a organizações governamentais com alvos bem definidos e amplamente aceites, uma vez que nas suas acções predominam tarefas e rotinas repetidas, o que importa é o valor da eficiência de curto prazo. Por sua vez, a aprendizagem de circuito duplo aplica-se frequentemente quando os servidores públicos pretendem aferir ou alterar os alvos, as estratégias e as políticas fundamentais do organismo, cuidando mais as temáticas complicadas a cuja resolução o organismo se destina, em vez de questões de eficiência pouco duradouras. Esta aprendizagem de circuito duplo implica o levan-

⁵ Segundo Argyris (1999), as teorias de aprendizagem devem ser abordadas em duas componentes: organização da aprendizagem (learning organization) e aprendizagem organizacional (organizational learning). A teoria da aprendizagem organizacional aproxima-se mais da investigação académica e teórica, sendo o seu foco colocado nos impedimentos e dificuldades na aprendizagem. Como a aprendizagem é uma operação em cada um dos elementos organização, ela está influenciada por condições e insuficiências da cognição de cada um e pela possibilidade de cooperação entre um e outros.

tamento de dúvidas e questões sobre o mérito dos alvos dos projectos e dos próprios projectos no sector público (Moynihan 2005).

1. Meios da gestão do desempenho e da aprendizagem organizacional

Uma gestão de qualidade deve ter como alvo a maximização da motivação intrínseca dos indivíduos e a minimização do controlo extrínseco, uma vez que o regime de gestão e controlo formais (também conhecida por gestão e controlo extrínsecos) só é eficaz quando é exigida a adopção de determinado comportamento por parte dos funcionários. Na realidade, o regime de gestão formal pode, ao invés, diminuir a motivação intrínseca do pessoal. Assim, o gestor deve ficar esclarecido de que o controlo só tem pouca influência sobre o comportamento dos indivíduos. Nestes termos, para melhorar o desempenho dos serviços públicos e reforçar o sentido da orientação por resultados, o governo tem a responsabilidade e dever de motivar os funcionários para atingir os alvos e de proceder à aferição dos resultados. Ao definir os alvos do desempenho, é necessário procurar associar o mecanismo de motivação aos alvos. Quer isto dizer quer, na definição dos alvos, deve ser tida em conta a motivação intrínseca dos trabalhadores, de forma a facilitar a formação do espírito de equipa na aprendizagem orientada por alvos, através do modo de liderança e participação.

Nos serviços públicos, se bem que possam regulamentar as exigências do desempenho na prestação de serviços com medidas oficiais ou decretos e regulamentos, esses critérios que obrigam os funcionários a actuar nos termos da lei não são susceptíveis de mudar a sua atitude para cuidar da eficiência. Como a maioria dos problemas relativos à gestão do desempenho tem a ver com a sua execução (Hughes 2003), torna-se necessário, assim, motivar os burocratas tradicionais a procurar melhor desempenho através da forma de aprendizagem organizacional. O espírito de equipa na aprendizagem consubstancia um acto cognitivo impregnado de experiências, normas e entendimento comuns aos membros de uma organização (Senge 1990). Esta forma de aprendizagem organizacional decorrente das ideias da escola tradicional das relações interpessoais é conhecida por aprendizagem organizacional de abordagem cultural (Moynihan 2005).

Além da “abordagem cultural”, Lipshitz, Popper e Oz (1996) apresentaram uma outra “abordagem estrutural”, que consiste em aplicar

estruturas institucionais e arranjos processuais para tornar a organização capaz de recolher, analisar, guardar, transmitir e aplicar informações favoráveis a elevar a eficiência organizacional. Introduzem-se pressões extrínsecas com concepções institucionais, tais como sistemas de contabilidade e auditoria, para intensificar o exame do desempenho orçamental dos projectos; procede-se a conferir as influências das políticas com instrumentos de modelo racional-compreensivo. É evidente que a abordagem estrutural da aprendizagem organizacional é mais aceite por reformistas, uma vez que a estrutura e processo se baseiam no organismo mas não no ponto de vista individual, assim, uma reforma programada com normas formalmente elaboradas é mais eficiente e célere. A reforma segundo a abordagem cultural leva mais tempo, enquanto os seus resultados não foram fáceis de aferir. Neste sentido, a aprendizagem organizacional na gestão do desempenho no âmbito do governo aproxima-se do modo de aprendizagem estrutural.

2. Associação da gestão do desempenho à aprendizagem organizacional

A gestão do desempenho em si é um processo de aprendizagem. Em termos de gestão estratégica da organização, os decisores podem proceder à avaliação estratégica, fazendo a opção com as informações do desempenho a que têm acesso, aprendendo a definir os alvos estratégicos e os programas para o futuro, com vista a aperfeiçoar o desempenho. Para um indivíduo, o sistema remuneratório do desempenho é um mecanismo de motivação que impulsiona a aprendizagem do trabalhador, pois, o valor dos incentivos a atribuir está indexado ao seu desempenho. Na óptica da gestão do desempenho, é natural que a aprendizagem colectiva seja mais importante do que a aprendizagem individual, porque o desempenho da organização de longo prazo está dependente da aprendizagem colectiva permanente. Procedemos a seguir a uma abordagem sobre o relacionamento entre as teorias de aprendizagem organizacional e as noções da gestão do desempenho:

1.º Aprendizagem de circuito simples

Conforme definição dada por Argyris e Schön (1996), a aprendizagem de circuito simples é a aprendizagem instrumental (instrumental learning) que contribui para a alteração das estratégias das acções organizacionais ou suas suposições, sem alterar as suas teorias e valores. Para

a gestão do desempenho, caso os alvos sejam definidos e quantificáveis, é susceptível de saber procurar melhores instrumentos ou meios para prosseguir os alvos, bem como de confrontar e formular juízo sobre os resultados de implementação, através das informações do desempenho recolhidas. Este modo de aprendizagem é favorável à conversa entre os elementos da organização, de forma a analisarem o processo de execução e os problemas que enfrentam, no sentido de promover o desempenho da organização. Em suma, a aprendizagem de circuito simples vai manter a forma de trabalho preexistente da organização, o que pretende é apenas a introdução de melhorias.

Experiências recolhidas em muitos países cujo sector público adopta a gestão do desempenho demonstram que a aprendizagem de circuito simples é o único modo de aprendizagem (Liner et al. 2001), uma vez que só é permitido aos burocratas administrativos procurar formas mais eficientes para atingir os objectivos da organização, mas não podem desafiar os valores e objectivos da organização. Assim, as suas funções de definir políticas podem ser ignoradas, uma vez que os burocratas só procuram aperfeiçoamento em função dos objectivos e não revêem os objectivos e políticas predefinidos, ficando a avaliação e a redefinição dos objectivos e políticas a cargo dos oficiais e deputados eleitos pelo povo, o que se nos afigura sucessão da tradição da divisão política/administrativa.

2.º Aprendizagem de circuito duplo

As diferenças entre a aprendizagem de circuito duplo e a de circuito simples consistem em que a primeira pode alterar os valores, estratégias e suposições da teoria aplicada, com os resultados da avaliação das informações do desempenho no passado. As alterações das estratégias e suposições podem ter lugar em simultâneo com as mudanças dos valores, mas também podem ser consequência das mudanças dos valores. A aprendizagem de circuito duplo ocorre quando os elementos da organização verificam, no exame das suposições fundamentais das suas missões e políticas, temáticas complexas e não programadas que são relevantes para a exploração sustentável da organização, o que prosseguem não é a mera eficiência de curto prazo. Assim, a aprendizagem de circuito duplo implica colocar dúvidas sobre objectivos programados e questionar o mérito da prossecução dos programas. Em termos de gestão do desempenho, a aprendizagem de circuito duplo implica a revisão das missões, objectivos e estratégias essenciais da organização.

3. Criação da cultura de aprendizagem organizacional

A teoria da aprendizagem organizacional salienta a importância da cultura da organização em relação à aprendizagem (Schein, 1992), sendo meios de aprendizagem a maximização da delegação de poderes, a participação e o poder discricionário dos trabalhadores. A formação da cultura de aprendizagem na organização é o elemento central da organização de aprendizagem apresentada por Peter Senge (1990). Segundo ele, organizações de aprendizagem são aquelas nas quais as pessoas expandem continuamente a sua capacidade de criar os resultados que realmente desejam. Este tipo de organização não satisfaz a sua sobrevivência, embora esta aprendizagem de sobrevivência (*survival learning*), também conhecida por aprendizagem de adaptação (*adaptive learning*), seja muito importante para o desenvolvimento da organização. Porém, para uma organização de aprendizagem, a aprendizagem generativa é indispensável, pois a aprendizagem contribui muito mais para reforçar a capacidade inovadora da organização. Neste sentido, um organismo público que procura melhor o desempenho deve criar a sua cultura de aprendizagem organizacional, tornando-se numa organização de aprendizagem.

Segundo o académico que fez estudos e observações relativos aos regimes de gestão do desempenho em vigor nos governos de Estados Federados dos EUA, esses regimes estão mais próximos da aprendizagem estrutural e não da aprendizagem cultural. Por outro lado, verificam-se, nos casos de vários governos de Estados Federados, tentativas de promoção do desempenho através de meios normativos e procedimentais, ignorando o papel da cultura organizacional. A reforma cultural é vagarosa, difícil e pouco notável. Na maioria das hierarquias dos serviços, é necessário um espaço temporal bastante longo para a sua formação gradual (Moynihan 2005). Assim, a gestão do desempenho e a aprendizagem organizacional não só dependem de normas estruturantes, como a implantação da aprendizagem cultural contribui mais para analisar e interpretar as informações com vista a aperfeiçoar as decisões e o desempenho. Um estudioso de Taiwan também sublinha que o significado mais importante da implementação da gestão do desempenho é alterar a cultura administrativa, de modo a fazer com que os funcionários públicos encarem com atitude positiva os valores da gestão do desempenho. Embora existam discussões e problemas a superar relativos à medição do desempenho, os objectivos e orientação de aplicar recursos de modo mais responsável e mais eficiente não são susceptíveis de serem alterados (Shi Neng-jie, 1999).

4. Estruturação dos mecanismos de aprendizagem organizacional

Do ponto de vista inerente à aprendizagem organizacional, na gestão do desempenho no governo predomina a produção e transmissão de informações do desempenho, ignorando a criação de mecanismos de aprendizagem organizacional para avaliar e aproveitar estas informações. Na implementação da gestão do desempenho, a maioria dos governos desenvolve planeamento estratégico e medição do desempenho produzindo, a partir destes meios grande quantidade de informações do desempenho. Só que, não sabem como poder aproveitar-se estes dados.

1.º Criação e concretização de fóruns de aprendizagem (learning forums)

A organização obtém muitos dados ao longo da implementação da gestão do desempenho, porém, não sabe aproveitá-los, porque não existe um processo de examinar e interpretar esses dados. Este processo pode ser apelidado como fórum de aprendizagem (Moynihan, 2005; Mintzberg, 1994), em que os participantes são estimulados a examinar detalhadamente as informações, ponderando os seus impactos e tomando decisões sobre as futuras acções. Este processo que permite a participação dos elementos da organização em examinar, interpretar e avaliar as informações é um processo de aprendizagem colectiva. A maioria dos gestores gasta bastante tempo na recolha de dados através de interacções com os elementos, mas não raciocina sobre o significado subjacente a estes dados quantificados. Assim, as informações do desempenho jamais podem funcionar no sentido de promover o desempenho da organização. O sistema de gestão do desempenho não é completo, se não se cria a instituição como fórum de aprendizagem no seio da organização.

O fórum de aprendizagem é um processo para formular críticas, enquanto o comportamento da organização pode ser ajustado por meio da aprendizagem colectiva. No decurso da aprendizagem, o juízo de valor e a interpretação das informações não dispensam influências decorrentes de preconceitos culturais. Segundo um documento recentemente publicado pelo Government Accountability Office dos EUA (GAO, 2003), um dos factores de que depende o sucesso da gestão do desempenho é a existência na organização de uma cultura de avaliação que reconhece auto-exame e aprendizagem. No âmbito do governo, é necessário orientar a apren-

dizagem organizacional de modo mais flexível e através da delegação de poderes. Nos fóruns de aprendizagem, é de salientar que a aprendizagem é uma tarefa frequente e rotineira e o diálogo precede a aprendizagem. Segundo Senge (1990), diálogar significa permitir a expressão de opiniões individuais dos participantes e formular consciência; um diálogo de sucesso pressupõe a suspensão de suposições, estabelecimento de regras essenciais para dialogar, fomento da participação activa dos elementos, tratamento de forma igual os participantes, bem como a disposição dos elementos no sentido de sugerir abordar temáticas prementes para a organização. Se bem que as informações do desempenho possam demonstrar se os alvos dos projectos dos organismos estão alcançados, as razões de sucesso ou fracasso só podem ser averiguadas através de diálogo. Para Mintzberg (1994), os participantes dos fóruns de aprendizagem devem ser aqueles que decidem, recorrendo às informações do desempenho, mas não aqueles que desenharam o sistema. Kaplan e Norton (1996) sublinham que o diálogo deve ser efectuado em grupo, a aprendizagem se prossegue a partir das informações do desempenho e as estratégias devem ser adoptadas face às realidades e temáticas que surgem. Elas são favoráveis à aprendizagem em equipa, uma vez que o diálogo incide em estratégias e não em assuntos meramente operacionais. Em cumprimento do espírito do fórum de aprendizagem, a Direcção dos Serviços de Administração Pessoal do Yuan Administrativo de Taiwan começou a organizar programas de formação de formadores para o Regime dos Prémios e Incentivos ao Desempenho e a realizar cursos relativos à gestão do desempenho, com vista a dotar as chefias e funcionários em geral de conhecimentos profundos sobre a gestão do desempenho e do Regime dos Prémios ao Desempenho, possibilitando o início e a continuação do diálogo. Com isto pretendem recolher opiniões sobre a opção por indicadores do desempenho e informações, de modo a criar um sistema e maneira de trabalho mais perfeitos.

2.º Indução da cultura de aprendizagem na organização burocrática

Não é fácil transformar a cultura de burocracia tradicional que consiste em actuar nos termos da lei, numa cultura de aprendizagem orientada por alvos ou desempenho, através da aprendizagem com base nas informações sobre a gestão do desempenho. Delegar poderes suficientes, estimular a comunicação, abolir os condicionamentos pessoais e contabilísticos e salientar o trabalho em equipa orientado por missão, são modos de reforçar a motivação intrínseca dos trabalhadores no sentido

de procurar melhor o desempenho e a sua identidade. A implantação da cultura de aprendizagem de auto-avaliação e auto-revisão no seio dos trabalhadores, bem como a adopção de mecanismos de aprendizagem de circuito simples e aprendizagem de circuito duplo, possibilitam maximizar a rentabilidade da gestão do desempenho.

No contexto da cultura organizacional centrada no desempenho, os alvos e indicadores do desempenho podem associar-se mais estreitamente: motivados pela prossecução de bom desempenho, os serviços definem com prudência os seus alvos estratégicos e os indicadores adequados que se servem de base para ponderar o desempenho, tendo em conta as suas próprias condições intrínsecas e circunstâncias extrínsecas. Ao mesmo tempo, como os chefes dos serviços públicos lutam por dotações orçamentais para realizar o desempenho dos serviços, eles assumem as informações do desempenho como fundamento para a produção do orçamento, executando a sério o orçamento baseado no desempenho.

3.º Aprendizagem colectiva centrada no organismo

Na execução do sistema de gestão do desempenho no âmbito do governo, criam-se normalmente regras gerais e modelos de relatórios aplicáveis a todos os serviços. Em virtude de os serviços públicos prestarem serviços de natureza e conteúdo diferentes, os funcionários limitam-se a adaptar-se às mesmas regras, cumprindo as normas legais, não tendo assim oportunidades de aprender, até sentindo-se frustrados. Por outro lado, os serviços públicos propõem naturalmente indicadores e relatórios do desempenho facilmente quantificáveis e concretizáveis, sempre que possível, uma vez que têm como objectivo lutar por mais dotações orçamentais, em vez de promover o desempenho (McNab & Melese, 2003). Neste sentido, caso as normas reguladoras do sistemas de gestão do desempenho e da avaliação do desempenho possam diferenciar-se em função das especificidades de cada serviço, a aprendizagem organizacional que centrada no próprio serviço tornar-se-á possível. E, é natural que os serviços públicos considerem a execução da gestão do desempenho uma oportunidade para reformar os próprios serviços, estimulando os seus elementos a aprender e a dialogar de forma activa, revendo as temáticas relevantes que a organização está a enfrentar e os objectivos predefinidos, redefinindo os objectivos, estratégias e projectos com as informações do desempenho, bem como instituir um regime de incentivos e feedback do próprio serviço com as mesmas informações.

A aprendizagem colectiva centrada nos próprios serviços possibilita a definição, através de diálogos sucessivos, de indicadores de desempenho para medir o output programado ou o resultado, o que não é só favorável às operações de aferição do desempenho, superando os problemas da incompletude das informações para avaliação e a necessidade de actualizar os indicadores de desempenho, mas pode associar-se de modo mais estreito à elaboração do orçamento, implementando as ideias do orçamento baseado no desempenho, em virtude da existência de indicadores de desempenho mais concretos.

4.º Introdução da aprendizagem orientada pela acção (action-oriented)

Na implementação prática do sistema de gestão do desempenho, há uma brecha entre saber e fazer (the knowing-doing gap) (Pfeffer & Sutton, 2000), problema que existe nas organizações quer públicas, quer particulares. O desafio que as organizações enfrentam é o modo como podem transformar os respectivos conhecimentos em acções que alinham esses conceitos, no sentido de promover o desempenho das organizações. Como a maioria dos conhecimentos aptos a ser postos em execução aprende-se com acções práticas e não com da leitura, audição ou pensamento; os conhecimentos são adquiridos através da prática de acções.

A aprendizagem deve ser orientada pela acção (action-oriented). Para Guns (1995), a orientação pela acção é também orientação pela aplicação. Sem se criar um circuito de feedback (feedback loop) que possibilite comparar o desempenho efectivo com o previsto, não há uma verdadeira aprendizagem. Se assim for, como introduzir a aprendizagem orientada pela acção nas noções de gestão do desempenho no sector público? O Governo do Estado Illinois dos EUA introduziu a aprendizagem orientada pela acção no Planning-for-Excellence Program, destacando duas noções relevantes: 1.ª É sublinhada a aprendizagem colectiva (collective learning), também conhecida por aprendizagem em equipa e organizacional (team and organizational learning): é alargado o circuito de participação dando, a quem está disposto a participar oportunidades, de aprender a partir das experiências de outrem, aumentando a possibilidade de aprender a partir do sistema; 2.ª Assegurar que as operações de aprendizagem avancem no rumo de promover sucessivamente a gestão do desempenho e responsabilização: na aprendizagem pela acção, deve ter-se em conta a programação estratégica e o desempenho, o regime de orçamento baseado

em resultado, a medição do desempenho e os respectivos relatórios; por outro lado, é necessário dominar os meios destinados a promover a gestão do desempenho e a responsabilização, tais como, as técnicas de tomada de decisão, pensamento crítico e resolução das problemas.

V. Conclusão

Os problemas inerentes ao sistema de gestão do desempenho no âmbito do governo não são fáceis de ultrapassar ser totalmente, em virtude da pluralidade dos objectivos do organismo público e da natureza dos serviços prestados pelos mesmos. No entanto, alguns problemas são susceptíveis, de resolução com a criação da cultura organizacional orientada pelo desempenho e com a instituição de mecanismos de aprendizagem organizacional efectiva. A mera atenção dada à medição e ao relatório do desempenho não é suficiente para manter o sistema de gestão do desempenho, quando o mecanismo da aprendizagem organizacional for ignorado.

Na implementação do sistema de gestão do desempenho, devem criar-se fóruns de aprendizagem organizacional que dotem os funcionários de conhecimentos sobre a interpretação e a aplicação de informações do desempenho, através de diálogos sinceros. Por outro lado, é de sublinhar a aprendizagem cultural promovendo, no âmbito dos trabalhadores, o espírito de equipa na prossecução do melhor desempenho através da delegação de poderes e da participação, da aprendizagem orientada pela acção, de modo a transformar a organização numa de aprendizagem. E em paralelo, proceder-se a análise e interpretação, de forma efectiva, das informações do desempenho para aperfeiçoar as decisões e promover o desempenho do governo, com vista a efectivar a responsabilização.