



## **Cadernos da Controladoria**

Nova série Ano V, nº 6 - dezembro de 2005

Políticas de Gestão Pública

### **Apresentação**

Dentro da proposta de realizarmos periodicamente encontros para tratar de diversos assuntos ligados à administração pública e à área de controle trouxemos para encerrar a série de 2005 dos Seminários da Controladoria o professor Bianor Cavalcanti. Ele é graduado em Administração pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (Ebape/FGV), é mestre em Administração Pública pela University of Southern California e é PhD em Política e Administração Pública pelo Virginia Polytechnic Institute, também dos Estados Unidos.

O professor Bianor tem uma grande experiência nas áreas de ensino, pesquisa e consultoria técnica no Brasil e no exterior, ocupou vários cargos diretivos de administração acadêmica, sendo atualmente diretor da Ebape/FGV. É autor de livros e artigos sobre administração pública, comportamento organizacional, gestão integrada de sistemas, modelagem e mudança organizacional e sobre ensino da administração. O tema da palestra de hoje é Políticas de Gestão Pública. Com a palavra o professor Bianor Cavalcanti.

Lino Martins da Silva

Controlador Geral do Município

### **Políticas de Gestão Pública**

#### **Bianor Scelza Cavalcanti**

Rio de Janeiro, 25 de novembro de 2005 É uma satisfação estar aqui. Gostaria primeiramente de agradecer o convite desta Casa, da qual temos muito orgulho. A administração municipal do Rio de Janeiro é um ponto de referência para nós, estudiosos da administração pública, que acompanhamos o desdobramento da máquina administrativa e dos seus funcionários há muitos anos.

Tive o prazer de trabalhar por um ano como consultor da Companhia Municipal de Limpeza Urbana (Comlurb), pela qual desenvolvi um respeito muito grande pelos desafios da sua ação. Desde já parablenizo a Controladoria Geral por essa maravilha que é a RCA - Revista de Controle e Administração. Uma vez levei ao Dr. Luiz Simões Lopes, criador do Departamento de Administração do Setor Público (Dasp) e da FGV, a nossa Revista de Administração Pública (RAP). Ele abriu a gaveta e tirou um número da revista de 1936 do

Departamento de Florestas. Ele dizia que era um amigo das revistas. Tenho um respeito muito grande pelas revistas da Fundação porque os homens e as mulheres passam, mas a reflexão fica gravada para a eternidade nas publicações. Esse é um instrumento de conhecimento e para nós, estudiosos da administração pública, ver a Controladoria Geral do Município com a sua revista abrindo um espaço de reflexão e discussão na área da gestão pública é muito bom.

Vamos ao tema da nossa palestra. Agradeço a presença de todos e o interesse pelas questões da gestão pública. Vou tratar de uma pesquisa que me custou alguns anos e publiquei recentemente, que é o estudo do gerente equalizador, no qual busco fazer uma reflexão sobre estratégias de gestão no setor público. Peço que vocês entendam um pouco a minha situação de professor de administração pública, que é uma atividade complicadíssima porque professor é por natureza um indivíduo que deve ajudar no desenvolvimento das pessoas. Portanto, não só é necessário que ele transmita conhecimento como também catalise conhecimento e experiências que as próprias pessoas têm e trazem, mas também facilite a interação de pessoas que trazem suas experiências, principalmente quando lidamos com ensino de adultos, quer seja em nível de graduação ou de pós-graduação. Nesse processo, uma coisa é certa: o professor tem um compromisso com algum otimismo. Ele tem de passar uma crença na viabilidade das coisas. O que ensina entende-se que sirva, que tenha funcionalidade, relevância. E isso na administração pública é complicado porque talvez um dos grandes esportes compartilhados por todos os países seja falar mal de funcionário público.

Para ser presidente dos Estados Unidos o candidato tem de subir no palanque e dizer que vai para Washington para diminuir a máquina de governo, caso contrário não se ganha a eleição. Mas a realidade é outra, porque acho que não há país que leve formação de funcionários públicos mais a sério do que os Estados Unidos. Eles, como craques do capitalismo, sabem que para funcionar a economia deles é necessário ter uma máquina pública dando suporte, cumprindo o seu papel e com profissionais bem formados, treinados, comprometidos com a sua parcela de contribuição para aquela sociedade. Em outros países avançados, e de certa forma no nosso Brasil, temos coisas que funcionam e que não funcionam. Este trabalho tem um viés de otimismo, de busca daquilo que possamos ter de melhor em termos de gestão. Por outro lado também se fala muito em relação à teoria. No Brasil só importamos teoria de outros países. Desde cedo tive uma preocupação muito grande em desenvolver teorias que sejam pertinentes à nossa realidade, não importadas. Da mesma forma, desenvolver conceitos relevantes para o setor público e não importados das experiências empresariais. De alguma forma, essa pesquisa da qual vou relatar alguns resultados nasce dessas inquietações e do viés negativista, de que nada funciona no setor público.

Para começar quero chamar a atenção de vocês para duas noções muito importantes, teóricas. Muita gente detesta a palavra teoria, principalmente quando de fala em ontologia, que é a visão de mundo, como vemos as coisas. Isso é importante porque dependendo dos pressupostos que assumimos com relação às coisas, vamos agir sobre elas daquela maneira. E quando tratamos da administração, que é uma ciência social, há quem queira tratar da mesma forma que o pessoal das ciências exatas trata o conhecimento que gera sobre o mundo. O conhecimento, o objeto de estudo, está externo ao indivíduo.

Vamos pensar em uma estrutura administrativa: a Controladoria, por exemplo. Ela é uma estrutura burocrática centralizada ou é mais descentralizada? É possível eu chegar aqui como consultor e oferecer os meus serviços dizendo: "vou fazer um diagnóstico para estudarmos essa estrutura organizacional"? É possível tratar isso como se os atributos dessa estrutura fossem exteriores ao meu entendimento, à minha interpretação? Ou pior ainda, à interpretação de vocês? O que é a estrutura da Controladoria, senão algo que tem uma existência mix? Existem as normas formais, que buscam dar uma certa concretude àquele objeto e existe subjetivamente a idéia na cabeça de cada um dos funcionários, que estão de alguma maneira no cotidiano interpretando e reinterpretando essa realidade administrativa nos seus aspectos estruturais, funcionais. Portanto, vocês estão construindo e reconstruindo diariamente essas estruturas e esses processos a partir não só do subjetivo, da interpretação de cada um, mas do intersubjetivo, de como os funcionários se relacionam com os seus chefes e entre si ou com os seus subordinados. Há todo um processo de interpretação e reinterpretação que dá vida a essas coisas e não as tornam estáticas como se fossem sólidas.

Essa é a questão fundamental quando procuramos gerar conhecimento sobre administração e fazer funcionar a máquina para gerar resultados. O grande desafio do administrador é sempre este: o que

fazemos aqui deste lado para gerar resultado do lado de lá? Como organizamos? Como estruturamos? Como montamos os processos? Como controlamos? Como interagimos? Vemos essas questões básicas em que se coloca a visão mais objetivista da coisa que está fora e da coisa do ponto de vista mais subjetivo. Pela visão mais subjetiva vê-se que a ênfase está na experiência dos indivíduos e na criação do mundo social; na compreensão da maneira pela qual os indivíduos criam, modificam e interpretam o mundo em que estão inseridos; na compreensão do que é único e particular aos indivíduos versus o que é geral e universal, que é a pretensão da outra visão mais objetivista, de que podemos fazer princípios mais gerais, mais universais, para aplicar em tudo e desconhecermos a nossa realidade do dia-a-dia. Dessa forma, vemos que a evolução das pesquisas, na área de administração pública inclusive, acontece dentro de uma linha mais interpretativa, mais subjetiva.

Qual foi o ponto de partida que mais me incomodou ao lidar com processos de modelagem e remodelagem de estruturas e processos na área pública? Um técnico deve se basear em conceitos. Qual a diferença entre o fotógrafo amador e o fotógrafo profissional? O amador se afasta do objeto a ser fotografado, incluindo o maior número de elementos na fotografia, enquanto que o profissional se aproxima do objeto a ser fotografado. Ele se aproxima de qualquer jeito? Não, ele tem uns quadros conceituais na cabeça que orientam essa aproximação, como critérios de luminosidade. Para o meu estudo, peguei um modelo que representa a maioria da consideração daquelas dimensões que são importantes. Tal órgão público ou empresa estatal está bem ou mal modelado? Devemos fazer uma reforma administrativa nele ou não?

Em geral, a lógica de qualquer organização é esta: ao longo do tempo tem-se a natureza da atividade, estrutura envolvendo padrões de divisão do trabalho, departamentalização, configuração (se é mais ou menos centralizada), distribuição do poder dentro daquela organização, grupos profissionais. Processos de informação e decisão compreendem: como se decide dentro dessa organização, quais são os bancos de dados que alimentam o processo decisório, como se recruta e promove profissionais, como se recompensa. Tudo isso ligado à tarefa, à atividade da organização, com seu domínio e seus objetivos. Sobre isso a teoria diz que uma organização, para produzir bons resultados, necessita de coerência no desenho dessas variáveis e de tudo isso em relação à natureza da atividade. Quando as normas são feitas, é preciso fazer o teste da coerência para ver se há convergência entre elas.

Essa coerência é encontrada no setor público? Quantas vezes vemos sinalizações normais do sistema de recompensa estarem recompensando a incompetência e punindo a competência? Posso dar como exemplo a minha própria organização. Dizia-se: "a nossa escola produz conhecimento e transmite conhecimento já consolidado". Isso estava nos planos. Quando íamos para o sistema de recompensa, constatava-se que o professor ganhava mais, enquanto o pesquisador não tinha recompensa nenhuma. Isso funciona como um sistema de sinalizações. Se as sinalizações são boas e estão coerentes entre si (uma reforçando a outra em vez de uma inutilizando a outra), os funcionários vão adotar os comportamentos mais funcionais. Se existem estruturas emitindo sinalizações contraditórias entre si, o funcionário adota o comportamento de sobrevivência. Há muitos comentários negativos com relação ao funcionário público, mas a realidade é que as estruturas muitas vezes emitem sinalizações contraditórias entre si e o indivíduo adota o comportamento mais racional, de sobrevivência. Podemos comparar isso ao pouso do avião por instrumentos. O Instruments Landing System (ILS) emite sinais eletrônicos em determinada frequência. O piloto pode não estar vendo nada, mas na tela na sua frente há um caminho pelo qual ele se orienta. Se o piloto receber uma sinalização errada, ele vai desestabilizar o avião e cair.

As empresas privadas têm uma facilidade maior para essa modelagem, para a busca da coerência. As organizações públicas têm uma dificuldade muito maior porque a natureza de suas atividades é muito variada. Tomando-se como exemplo um sistema público federal encontramos desde coisas relacionadas à política nuclear, passando por saúde, educação etc. No município e no estado ocorre a mesma coisa: o sistema é uma grande organização composta por diferentes organizações. Às vezes uma secretaria de administração modela a variável "sistema de políticas de pessoas" para outros órgãos da administração e há sempre uma tendência muito grande no setor público de esse modelo assumir o caráter de um modelo mais burocrático, clássico - o que é natural, ao contrário do que pensam outras pessoas. O modelo burocrático pode perder em eficiência mas promove outros valores de racionalidade que são importantes no setor público. Um órgão público tende a perder um pouco de eficiência se funcionar em uma lógica privada, mas isso garante outros valores .

A Controladoria, por exemplo, pretende exercer o controle da forma mais efetiva possível. No setor público, o dinheiro não é dele, é nosso. A lógica é diferente, pois não se está querendo atender apenas o valor da eficiência, há outros valores a serem atendidos. Diferentes órgãos estão de alguma maneira modelando variáveis para outros. Temos às vezes dentro de uma mesma organização lógicas diferentes porque um conceito importante na natureza da atividade é o de incerteza. Nas atividades em que há um nível de certeza maior o modelo burocrático mais tradicional funciona bem. Para atividades que possuem um nível de incerteza muito alto precisamos introduzir flexibilidades estruturais na administração e na gestão.

Dentro de uma mesma organização é possível termos diferenças grandes. Peguemos o exemplo da Fiocruz, que possui uma indústria de vacinas que é a segunda ou a terceira maior do mundo. Ela deve ser gerenciada com uma determinada lógica. Na outra ponta temos um centro de pesquisas biomédicas, geração de conhecimento de ponta, de nível internacional. Estamos lidando com cientistas os mais sofisticados possíveis. A tendência no setor público é termos a mesma regra para todos. Se um funcionário bate ponto, o outro também deve bater, não importa se ele é cientista. A tendência é padronizar e evidentemente isso tem implicações, nessa coerência que eu comentava, quando há atividades mais incertas que requerem elementos estruturais diferenciados ou quando há nível de certeza e pode-se ser mais tradicional na forma de administrar.

Alguém viajaria de avião se soubesse que o departamento de manutenção de turbina não fosse clássico na sua forma de gestão, que fosse mais participativo? Não. Nessa área deve ser seguido um manual que indicará quanto tempo aquela peça poderá voar. Pode ser que futuramente seja mudada uma página do manual e seja alterado o tempo de voo. Mas introduzir modelagens de flexibilizações nessa área é um perigo pela natureza da atividade. Da mesma forma que é um absurdo introduzir um modelo burocrático fechado mais mecanicista, no qual o nível de incerteza é maior e precisa-se de flexibilidade maior. Quando estudamos as reformas administrativas no Brasil observamos que ao longo do tempo há avanços e recuos no sentido da diferenciação. O Brasil se industrializou e se urbanizou graças a uma administração montada com suas características e idiossincrasias. Desde que foi montada já se previa dispositivos de flexibilização com a própria criação das autarquias, que tinham uma autonomia maior. Mas no decorrer do tempo elas perdem autonomia com o aumento do controle.

Juscelino Kubitschek, quando foi presidente, alegou que não faria reforma administrativa porque o governo iria terminar sem que ela fosse finalizada e ele queria 50 anos em cinco (Plano de Metas). Ele criou, então, uma administração paralela com as flexibilidades da diferenciação daquele modelo burocrático. Com a ascensão dos militares, novamente foram criadas flexibilizações, aumentou-se tremendamente o número de fundações da administração indireta, criaram-se artifícios para ter pessoal de nível maior com salários maiores trabalhando na administração central. Logo depois foi criada a Secretaria Especial de Controle de Estatais (Sest), um órgão de controle. No governo Fernando Henrique Cardoso houve a proposta da organização das agências, das organizações sociais e das organizações executivas como distintas do aparelho central estratégico de governo. Enfim, buscaram flexibilizações. No governo Lula constatamos a má vontade com as agências reguladoras e novamente busca-se de alguma maneira enquadrar a máquina. Conclusão: a máquina está sempre sujeita a mudanças.

Acredito que essa teoria é bem construída. Quando analisamos a questão de nível de incerteza relacionando com atributos das estruturas faz sentido. Isso explica os nossos fracassos na administração pública. Muitos acreditam que é difícil chegar à coerência estrutural, então é por isso que a nossa administração pública não funciona bem. Mas a nossa administração pública tem casos de grande sucesso em todos os níveis (federal, estadual e municipal) no decorrer da história. Atualmente estamos orgulhosos e viajamos nos aviões da Embraer para os Estados Unidos. É um produto de alta tecnologia. A Embraer foi privatizada há pouco tempo. Todo o projeto dela foi construído dentro do setor público. Funcionário público construindo avião?! Já imaginou entrar em um avião e gritar: "Gente, descobri que este avião foi construído por funcionários públicos!". Certamente causaria pânico a bordo.

O que isso explica? O mínimo que um estudioso da administração pública pode fazer é perguntar as estratégias de gestão que eles adotam, como eles vêem a realidade, como interagem com essas estruturas - não só estruturas administrativas propriamente ditas, como as estruturas sociais que se reproduzem. Estou me referindo ao clientelismo, ao corporativismo, a todos os "ismos" presentes em nossa sociedade, que tendemos a achar que é residual, que vai acabando por si só conforme a sociedade vai se

modernizando. Isso não é residual. Essa teoria não é suficiente para explicar os sucessos, ela explica os fracassos. Mas se ela está certa, o que explica o sucesso? Sendo assim, é necessário sair de uma posição de observador isento do tratamento dessas estruturas como se elas fossem externas aos gerentes públicos e aos funcionários e tentar buscar uma visão de acesso ao conhecimento mais subjetivo.

Estruturas mais burocráticas, mecanicistas, são adequadas a situações de estabilidade, previsibilidade e certeza. As situações de incerteza, instabilidade e imprevisibilidade estão associadas a modelos mais orgânicos, estruturas matriciais em rede, enfim, esses conceitos já conhecidos, distintos das características do modelo burocrático tradicional.

A constatação que faço depois do estudo das reformas administrativas e da teoria do modelo é que em nenhum momento um dirigente público brasileiro e suas equipes contam com o apoio de uma modelagem organizacional das estruturas e de mecanismos de gestão formais que atendam ao requisito da congruência, da compatibilidade, da coerência - quer seja no município, no estado ou no governo federal. Essa constatação justifica microanálises (enfoques mais subjetivistas) guiadas por uma visão interpretativa da ação humana. É relevante entender melhor a ação das pessoas e, entre elas, dos administradores, em contextos nos quais estruturas e processos formais mais burocratizados "competem" com a dinâmica dos acontecimentos e com a fluência dos processos reconstrutivos da dinâmica social nas organizações.

Por que há gerentes que passam pelo setor público deixando um rastro de realizações, enquanto outros se sentem restringidos pelas estruturas e controles inflexíveis, justificando assim, resultados organizacionais medíocres? Às vezes um profissional competente na administração de empresas quando vai para o setor público não consegue repetir o sucesso, acomoda-se. Outras vezes vejo nos quadros técnicos pessoas dizendo que o setor público é muito político. Mas a administração pública é política por natureza. Do ponto de vista da administração pública, a política é uma variável técnica. Se o administrador não levar em consideração a variável política, não é um bom técnico. A natureza da atividade requer não só a coerência das estruturas como da estrutura mental. A administração pública requer uma estrutura mental coerente com a natureza da atividade. Quando um funcionário tem um trabalho técnico engavetado e fica desiludido vai passar uma vida no setor público sem fazer coisa alguma. Não se pode passar 20, 30, 40 anos desiludido: as estruturas têm culpa, mas as pessoas também têm seus campos de opção. Entro nesse processo da mudança ou não entro? Vou a Tróia ou não? O sentido do herói grego era este: ir a Tróia. Uns foram por amor, outros por poder, outros para ter o nome escrito na eternidade, na história. Não importa: foram a Tróia e são heróis na concepção grega. A filósofa Hannah Arendt dizia que o nosso grande ato de liberdade é a capacidade de dizermos que entramos no processo, na ação. Temos medo por uma série de razões: primeiramente não sabemos se irão reconhecer a nossa grande contribuição, porque nunca temos o controle do processo, não sabemos qual será o resultado final porque são processos complexos.

Que estratégias adotam os que fogem do processo e os que se engajam? Como lidam com as pessoas, estruturas e processos formais existentes? De acordo com Weick, o modelar substitui a modelagem - o processo de modelagem é entendido como mais fragmentado e compartilhado, um processo onde a interação social constrói e reconstrói o significado de estruturas sempre precárias. Essa visão às vezes muito racionalista no qual se desenha a estrutura, o processo, e acha que ele está concretizado não é bem assim. As estruturas, os processos e as normas têm uma existência precária porque dependem no dia-a-dia da interação das pessoas, das interpretações e da intersubjetividade, que constrói a objetividade.

Como essas pessoas "sancionam" novos ambientes, estruturas e processos? Como ampliam e modificam mapas cognitivos gerando novas interpretações da realidade com seus colaboradores? Como negociam interpretações concorrentes da realidade? É centralizado ou não? Qual a realidade objetiva? As pessoas que vivem dentro da estrutura podem ter uma interpretação negociada e dali vai surgir uma realidade do que é, não necessariamente aquilo que está escrito formalmente no papel. Como "improvisam" na construção e reconstrução de realidades? Que conhecimentos, nessa linha, são transmissíveis em programas de formação e capacitação de administradores? A partir daí, fui para campo e fiz entrevistas abertas e profundas - dentro da metodologia de história oral temática do Centro de Pesquisa e Documentação da História Contemporânea do Brasil (CPDOC), órgão da FGV - com administradores que tinham uma associação em boa medida com experiências de sucesso. Não eram super-homens. Como exemplo temos: Ozires Silva, fundador da Embraer; Irapoan Cavalcanti, que passou pela Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN), pela Legião Brasileira de Assistência (LBA), uma máquina difícil de ser administrada por ser

muito política; Sérgio Rudge, que administrou o Hospital de Traumatologia-Ortopedia, referência na área, o primeiro a fazer transplantes ósseos; Paulo Vieira Belotti, que na era Geisel foi fundamental na área de infra-estrutura. Pessoas que trabalharam durante o regime autoritário, o período democrático, em nível federal, estadual, municipal, área fim, área meio.

No Museu do Ouro, na Colômbia, onde dei várias aulas, achei um material sobre a mitologia pré-colombiana que dizia: "colocava a máscara, transformava-se em jaguar e assim conseguia perceber as coisas de outro modo, do modo como vê o jaguar". Ou seja, colocava a máscara do jaguar e procurava ver o mundo na ótica dele. Coloquei a máscara do jaguar, dos executivos públicos associados a sucesso, para ver o mundo como eles viam. Cataloguei 32 estratégias e as analisei, mas seria impossível resumir todas elas aqui. Essas 32 estão classificadas nestas oito: compartilhando quadros de referência; explorando os limites formais; fazendo o jogo da burocracia; induzindo a inclusão dos outros; promovendo a coesão interna; criando escudos contra transgressão; superando restrições internas; deixando as estruturas "florescerem".

O Ozires Silva conta que desde menino era vidrado em aviação. À medida que foi crescendo ele passou a questionar: "Santos Dumont inventou o avião, embora os americanos achem que foram os irmãos Wright. Mas há uma pequena diferença: Santos Dumont voou em Paris para o mundo inteiro ver, enquanto que os irmãos Wright voaram em uma fazenda no interior. Se o Santos Dumont inventou o avião e o Brasil já está industrializado em determinadas áreas, por que não temos uma indústria aeronáutica?"

Ele começou a estudar e descobriu que já havia creio que aproximadamente 60 protótipos construídos, sendo que poucas unidades de cada (o maior lote foram dez unidades produzidas). E começou a se dar conta que o problema não era uma questão de engenharia aeronáutica, mas capacidade de colocar um sistema produtivo sustentado e que requeria definição de nichos de mercado, de marketing. Ozires Silva começa também a querer entender a lógica da indústria aeronáutica americana. Havia uma revista na qual ele fazia quase que um trabalho de análise hermenêutica, a Aviaton Week, para entender o orçamento. Quem entende orçamento entende tudo: o maior esforço de inteligência de compreensão de informação dos inimigos em termos de países é conseguir dado financeiro. (Podemos ver isso com o crescimento da corrupção, para onde foi o dinheiro). Ozires identifica que se deveria pegar aquele pessoal de uma cultura de engenharia aeronáutica, trazê-los para um quadro de referência diferente e começar a trabalhar esse quadro de referência. Assim pôde viabilizar uma empresa como a Embraer.

Outro exemplo nessa linha é o político, com os profissionais do escalão intermediário entre a política e a máquina burocrática. Quantas vezes vemos incapacidade de diálogo entre essas partes? O sujeito designado politicamente olha para o burocrata de carreira com preconceito e vice-versa. Os gerentes que conseguem produzir muito são aqueles que vão compartilhar quadros, buscar ver o mundo com a ótica do outro, entender o sonho do político para poder convertê-lo em ação na máquina e do diretivo político mais sensível entender as limitações da máquina ou as restrições que a máquina impõe pela sua natureza. Há toda uma troca de mapas cognitivos. Atualmente em administração e gestão essa perspectiva cognitivista vai ganhando muita força. O comportamento das pessoas de entrar ou não no processo, de contribuir ou não, vai sendo gerado em função da visão que o indivíduo tem. Se ela é muito limitada, impede o desdobramento desse universo de intersubjetividade que vai construir realidades, que vai fazer a diferença no setor público.

Há exemplos de como eles lidam com corrupção e conseguem lidar com isso de maneira adequada, com o clientelismo nos pedidos de emprego, com os funcionários sindicalizados etc. Existe uma lógica subjacente a todas essas 32 estratégias aqui categorizadas? Para responder a essa pergunta recorri a uma metáfora da equalização. Quando temos um aparelho eletrônico em casa com sinais distorcidos, o equalizador trata esses sinais a fim de equilibrá-los, de compensar as distorções existentes. Assim são as estruturas, que emitem sinais informando como deve ser a comunicação, o trabalho a ser feito, os mecanismos de coordenação, enfim, os elementos da gestão. Se as sinalizações são distorcidas, tudo indica que as estratégias adotadas pelos gerentes são de equalização. Não significa que a teoria da coerência esteja errada, mas como não se alcança a coerência formalmente - é muito difícil no setor público isso - o gerente público de sucesso é aquele que tem um olho na estrutura e outro na improvisação. Na realidade não se trata de improvisação pura e simples como o Karl Weick defende, uma visão excessivamente subjetivista.

O Tribunal de Contas e a Controladoria estão cumprindo o seu papel. O setor de recursos humanos está colocando elementos estruturais. Compensam-se distorções no sentido de gerar uma situação de coerência maior que possa promover os resultados. Isso é o resultado daquilo que Anthony Giddens denomina consciência prática dos indivíduos. Os dirigentes públicos têm uma consciência prática muito grande, foram desenvolvendo essas estratégias que não são ensinadas na faculdade. A experiência do cotidiano, por falta de tempo ou por falta de uma série de fatores, às vezes não nos é passada e os acadêmicos não têm a sensibilidade de extrair. Mas às vezes eles não têm isso em sua consciência discursiva. Dentro da visão tradicional, o teórico analisa, pega a realidade e a destrincha. O dirigente público não é analista, ele é integrador. Ele deve ter uma visão integrada do problema e de sua solução e, nesse sentido, têm influência a intuição e a experiência pregressa: ele entende da prática. É claro que quando se trabalha dessa maneira traz-se possivelmente para a consciência discursiva o conceito da equalização.

O mundo conceitual é mais prático do que as pessoas pensam. É como eu dizia sobre o fotógrafo: o artista também precisa de noções conceituais para se aproximar. A diferença do artista para o técnico é que o segundo às vezes se escraviza ao modelo conceitual e o artista é o talento, sendo que este transcende modelos e esquemas, não se amolda aos vasos que o contém. Não temos pretensões de sermos artistas da administração pública. É necessário pelo menos que sejamos mais profissionais e busquemos trazer para a nossa consciência discursiva alguns conceitos que nos ajudem a aproximar, entender e transformar essas realidades cooperando com dirigentes ativos. Essa é a nossa esperança.

Acredito que devemos ter um conhecimento muito grande sobre a natureza íntima da nossa atividade. Existem conceitos que são importantes que os conheçamos. Conforme Guerreiro Ramos defendia sobre a Redução Sociológica, devemos saber da pertinência daquilo à sua realidade. Nessas questões da gestão há muitos conceitos importados - quer seja de outros países, quer seja da área privada - que não encontram boa adesão e que precisam ser pensados e repensados dentro de determinados termos.

É como a questão da reengenharia, que na minha opinião possui conceitos de valor. Atualmente os livros mais vendidos são os de auto-ajuda, esotéricos e de administração, não necessariamente nessa ordem. E tampouco eles estão separados; vemos o esoterismo sendo mesclado com a administração e vice-versa, com abordagens às vezes muito superficiais. É preciso fazer a leitura ou a releitura adequada desses materiais. Às vezes pega-se um livro de reengenharia e vai-se seguindo os passos determinados por ele. O resultado não será satisfatório. E assim foi com a administração por objetivos. São conceitos bons em nível de reflexão, mas não devemos segui-los como se fosse uma cartilha.

Antigamente fazíamos o fluxograma e queimávamos etapas do fluxo. Atualmente a tecnologia permite uma reconceitualização mais radical: não se trata simplesmente de diminuirmos passos de uma rotina, mas deixar a mesma lógica. Quer dizer, o mesmo trabalho, o mesmo fim atingido por uma outra lógica que a tecnologia permite. Algumas vezes isso é possível, outras vezes não. No setor público temos uma tradução que foi feita pelos americanos do termo burocracia weberiano inadequada porque traduziram praticamente burocracia como se Max Weber tivesse dito que a burocracia é a forma mais eficiente. Weber não era administrador, era cientista político, filósofo, sociólogo, mas estava preocupado com a questão do poder. Ao analisar a burocracia e ao formular o modelo nos seus atributos básicos, ele o classifica como modelo racional. Os americanos traduziram como se Weber tivesse dito que a burocracia é o modelo mais eficiente, mas é uma redução porque outros valores importantes da burocracia não se restringem à eficiência.

Como eu dizia, às vezes no setor público é necessário perdermos um pouco de eficiência para ganhar em equidade, eficácia, efetividade. Pode-se ter uma polícia eficiente, que prende e bate para conseguir uma confissão. Mas se estamos em uma democracia e temos a polícia atendendo a outros valores, inclusive direitos humanos, não podemos prender e bater para conseguir confissão. É eficiente dentro de um critério de eficiência, mas não deve ser feito dessa forma. É necessário que se tenha mais informação no sistema, mais polícia técnica, porque dessa forma estão sendo atendidos valores de direitos humanos.

No setor público não se reduz a produtividade, a eficiência, a lucratividade, há outros valores a serem atendidos e esses valores concorrem entre si. Os americanos usam o termo trade-off, que corresponde às compensações: ganha-se de um lado e perde-se de outro. É uma decisão política o quanto de eficiência quero e o quanto de direitos humanos tenho que atender no mínimo, o quanto de equidade. São definições políticas tomadas com base nos valores da sociedade, das leis, o que impõe muitas vezes a impossibilidade

de se lidar com determinadas estruturas. Isso pode fazer sentido em determinadas organizações e não em outras. Não significa dizer que porque uma determinada estrutura foi a mais recente devemos pensar o setor público com estruturas holográficas ou matriciais: é sempre necessário critério, reflexão, discussão, compartilhar o entendimento e a interpretação daquela realidade, porque não há nada pior do que uma lição mal compreendida.

Às vezes assimilamos o conteúdo de um livro sem o necessário cuidado e queremos aplicar aquele ensinamento porque de alguma maneira a palavra impressa tem poder. Mas é da discussão que saem o conhecimento e a busca das soluções viáveis, por isso é necessário muito cuidado na aplicação dos conceitos aprendidos. A noção de aplicação de conhecimento na área de gestão pública e na área social em geral é complicada: o bom desse processo é que não ficamos decepcionados. Quando ganhamos gosto pelo processo, a política que o envolve, os elementos técnicos, os desafios, engajamo-nos no jogo e isso enriquece o cotidiano do funcionário, a sua auto-estima, a sua contribuição para a cidade do Rio de Janeiro.

Depois do acontecimento é que trazemos a racionalidade, uma leitura, uma interpretação compartilhada. Quando temos possibilidades estruturais múltiplas e não as determinamos racionalmente, elas vão aparecer também nesse contexto interativo em que diferentes módulos podem surgir, desenvolver e se combinar de formas diferentes. É um mundo vivo o das relações sociais, não é um mundo pré-concebido. Às vezes a nossa mentalidade está muito na área social: parte um pouco da herança dos americanos, o que não quer dizer que eles não tenham essa visão positivista. Eles se estabeleceram, foram criando e vivendo um universo social construído. Já o nosso universo social chegou com as primeiras caravelas, com as determinações do reino dizendo como os degredados deveriam se comportar, interagir com os índios. A estrutura social já estava normatizada, chegou pronta, não foi resultado da interação em que se vai descobrindo e construindo a partir das interpretações dos atores.

Na minha perspectiva existe a busca de uma flexibilização maior. Sou daqueles que acreditam que a carreira é importante e acho que não se trata de defender o funcionário, mas de defender o Estado. Penso também que o setor público deve ser rigoroso e identificar com maior precisão o que representa carreira de Estado e aquilo que não representa para tratar de forma diferenciada. Um médico formado e treinado para trabalhar em saúde pública no meu entender é uma coisa, no que diz respeito a garantias de carreira profissional no setor público é outra. Às vezes há médicos que trabalham para uma organização pública, mas depois podem ir para a iniciativa privada. O investimento dele não é em saúde pública, na área de política pública. Acredito que esses tratamentos devem ser diferentes, mas às vezes temos aquela perspectiva de juntar tudo. Por exemplo: na área de ciência e tecnologia o agente administrativo, por trabalhar para o CNPq, está no segmento de ciência e tecnologia. Não são criadas as diferenciações necessárias exigidas para a modelagem que a natureza da atividade requer. Às vezes há conflitos com a esquerda e com a direita. Para a direita, o bem organizado é o padronizado, uniforme. A esquerda acredita que não é justo, indaga porque uns batem ponto e outros não, porque uns têm o privilégio da estabilidade e outros não. Mas não é uma questão de justiça ou injustiça: quem dita as regras é a natureza da atividade. Deve-se modelar o sistema de acordo com a natureza da atividade.

Na FGV uma vez sofri com isso, apesar de a Fundação ser considerada um templo da sabedoria administrativa: queriam determinar que os professores batessem ponto. Fui contra essa idéia: na escola que dirijo os professores não vão bater ponto, não controlo professor dessa forma. Professor deve ser controlado pela cabeça, pela produção, pelo número de aulas dadas, pela avaliação que os alunos fazem dele. Há "N" formas de controlar a contribuição do docente. O funcionário do departamento administrativo, com trabalho regular, estável, previsível, pode ser controlado pelo ponto. É uma injustiça? Não. São naturezas de atividades diferentes, que requerem modelagens e tratamentos diferentes. Às vezes para escrever tenho que ficar em casa, não posso ir para a FGV porque, caso contrário, não consigo produzir o artigo. Tenho que me esconder, trabalhar em casa, desligar o telefone. O que manda é a natureza da atividade.

Vou aproveitar para falar um pouco sobre o meu livro. Para aqueles que tiverem interesse, o livro *O gerente equalizador: estratégias de gestão no setor público* já está à venda. Quero ser lido, principalmente por aqueles que são da área, que vivem a realidade e possuem a possibilidade de dizer o que ajuda e não ajuda. Há também o site do livro em [www.ebape.fgv.br/equalizador](http://www.ebape.fgv.br/equalizador), com espaço para comentários, casos e



contribuições. Foi um prazer dar essa palestra para a Controladoria Geral. Muito obrigado.

## [Expediente](#)

Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro

**Prefeito:** Cesar Maia

**Vice-Prefeito:** Otavio Leite

Controladoria Geral do Município

**Controlador Geral:** Lino Martins da Silva

**Sub-controlador:** Vinícius Viana

Assessoria de Comunicação

**Assessora:** Sonia Virgínia Moreira

Cadernos da Controladoria

**Organização de Eventos:** Graça Louzada

**Administração de Eventos:** Vanda Pastro

**Edição de Texto:** Sonia Virginia Moreira

**Capa:** Georgeana Dummar

**Editoração:** Gisele Paz Vieira

**Transcrição de Áudio:** Janaína Soares

**Apoio Técnico:** Diego de Souza Nunes

**Versão Online:** Diego de Souza Nunes