

Nota pedagógica

Dilemas do gestor público: o caso da greve dos professores estaduais do Rio de Janeiro

*Elaborado por Charlye Correa dos Reis
(2015)*

Problema:

O caso trata das dificuldades encontradas pelo gestor público nos processos decisórios da administração pública, dada a complexidade das demandas e a escassez de recursos. Diante das reivindicações dos professores estaduais, num contexto de desgaste da imagem pessoal do chefe do Executivo fluminense e de intensas manifestações populares, o governador do Estado do Rio de Janeiro, em pleno período pré-eleitoral, encontrava-se em situação difícil tanto para atender quanto para refutar as reivindicações do movimento, considerando que suas possíveis soluções ensejariam em críticas e aumento de pressão popular.

Há que se considerar que a administração pública, de forma ampla, é, por natureza, multipessoal e muitas vezes indivisível, ao passo que a cobrança e as responsabilidades são, em regra, unipessoais. Assim, numa determinada matéria, as demandas podem ser inúmeras e até aparentemente absurdas, ao passo que as soluções provavelmente serão restritas, principalmente sob o aspecto financeiro. Os recursos públicos são limitados, a Lei de Responsabilidade Fiscal baliza a atuação do gestor, derivando na necessidade crescente por uma boa gestão.

Questões teóricas:

1. Aspectos orçamentários X Governabilidade
2. Habilidade técnica/política X Pressões externas

Unidade de análise

O cotidiano do gestor público no contexto dos processos decisórios não triviais.

Questão central

- Dilemas e conflitos dos gestores públicos no contexto de alta complexidade de demandas e recursos limitados.

Questões subjacentes

- Habilidade para construção de soluções;
- Processos de negociação;
- O valor da equipe que apoia o gestor público;
- Perfil do gestor

Objetivos de aprendizagem

- Mostrar para alunos, professores e pesquisadores as dificuldades que os gestores públicos enfrentam em processos decisórios não triviais.
- Levantar a discussão acerca das manifestações ocorridas entre junho e outubro de 2013 no contexto da gestão pública.
- Analisar a relevância do preparo técnico do gestor público.
- Discutir sobre a visão estereotipada da sociedade em relação à administração pública brasileira.

Objetivo do caso:

Utilizar um caso real, de repercussão pública e com variado repertório de opiniões populares acerca das possíveis soluções, para permitir que alunos de cursos de graduação, pós-graduação e mestrado em Administração Pública discutam e compreendam a complexidade do Estado no que tange à tomada de decisões por parte dos gestores públicos, considerando aspectos políticos, orçamentários e legais.

Análise teórica

Para a realização do presente trabalho, foram coletados dados na mídia eletrônica, pesquisados sites do Governo do Estado do Rio de Janeiro, Sindicato dos Profissionais de Ensino do Rio de Janeiro (Sepe) e Supremo Tribunal Federal, pesquisa bibliográfica e conversas com gestores públicos dos governos Federal, estaduais e do Distrito Federal. Durante a elaboração do trabalho foram realizadas entrevistas informais com nove pessoas, sendo quatro gestores públicos envolvidos no caso real e cinco pessoas não atuantes na administração pública. Nas entrevistas foram apresentadas apenas duas perguntas, com respostas livres: se você fosse o gestor, como resolveria a questão, considerando

as variáveis do caso? Acredita que o gestor público brasileiro possui ferramentas para a solução de casos não triviais?

As perguntas da pesquisa buscavam conhecer como indivíduos atuantes ou não na administração pública enxergavam a questão das dificuldades que os gestores públicos enfrentam no contexto de orçamentos impositivos e da Lei de Responsabilidade Fiscal e da multiplicidade de demandas. As entrevistas totalizaram cerca de sete horas e revelaram que mesmo aqueles indivíduos que não integram a administração pública reconhecem dificuldades na tomada de decisão em processos não triviais, assim como os próprios gestores identificaram - através da segunda pergunta - a falta de preparo técnico de seus pares como entrave nos processos decisórios, a despeito do movimento gerencialista que permeia a administração pública contemporânea.

Predominantemente, percebe-se que o modelo burocrático brasileiro vigente é engessado, lento, ineficiente, mecanicista e ultrapassado, considerando que vivemos a era do conhecimento, das redes, em que a tecnologia e a vulnerabilidade dos mercados predominam; as necessidades são quase que customizadas e a redução de desigualdades é urgente. Grupos minoritários, que não tinham voz ou eram sufocados pela “maioria”, emergiram cobrando espaço na agenda. Os atores se multiplicaram, as demandas tornaram-se mais dinâmicas e a agenda – que já era cheia - ficou enorme, num contexto de administração pública em processo de mudança (do paradigma patrimonialista para o modelo burocrático, com vistas ao Novo Gerencialismo Público). A missão aumentou de tamanho e a gestão pública não avançou em igual medida.

Da forma como está desenhado, o modelo burocrático vigente, aliado à alta complexidade do momento brasileiro e da multiplicidade de demandas e atores, resulta em baixo índice de efetividade estatal e na percepção de que o Estado é moroso, responde demoradamente a demandas urgentes, não executa orçamentos, não realoca recursos de forma eficiente, não premia o bom gestor e não pune o ineficiente.

Motta (2007) ressalta que, apesar dos progressos, a administração pública ainda é refém de um sistema político com características tradicionais. O Estado é, segundo ele, fragilmente alicerçado na sociedade, impõe à administração dimensões pré-modernas como o loteamento político, o elitismo e o patrimonialismo. Grande parte das dificuldades gerenciais origina-se na fragilidade dessas relações do Estado com a sociedade.

Tenório (1998) explica que os tipos de dificuldades para a tomada de decisões na administração pública apontadas na pesquisa do presente trabalho derivam de situações dicotômicas que o gestor público regularmente enfrenta ao deparar-se com lógicas conflitantes: por um

lado, a lógica de eficácias econômico-financeiras e a utilização da racionalidade instrumental, e, por outro, suas ações, que, em princípio, são guiadas por critérios substantivos e ligadas ao bem comum, caracterizadas pelo uso da racionalidade substantiva.

Já Gaetani (1998a; 1998b; notas de aula 2013) elenca oito fatores como importantes nos processos decisórios e que afetam de forma decisiva as escolhas do gestor: *Timing*, arena, janelas de oportunidade, congestionamento e contágio, preparação prévia, idiossincrasias, pressões e urgências.

Assim, considerando que a administração pública contemporânea contempla uma infinidade de demandas e que os processos decisórios apresentam níveis cada vez mais altos de complexidade, num contexto de orçamentos impositivos e limitados, percebe-se que o trabalho de um gestor comprometido com a gênese da finalidade pública é tarefa árdua e que requer preparo.

Em grande medida, os *trade off* e conflitos vividos pelo gestor público podem ser compreendidos quando são consideradas a complexidade, a diversidade e as ambiguidades presentes na gestão das organizações públicas, e quando se admite como grave disfunção o baixo índice de profissionalização do segmento, as diferentes noções de razão e ética subjacentes à lógica destas organizações e a dissonância cognitiva (tensão) provocada pelo conflito entre os valores organizacionais (Melo e Valadão Júnior, 2002).

Também não é demais ressaltar que a sociedade, de forma ampla, tende a responsabilizar a administração pública - na figura de seus gestores - por todos os males econômicos e sociais, por sua incapacidade de cumprir promessas e pelos exemplos de descaso com dinheiro público, através de instituições ineficientes e ineficazes (Motta, 2007).

Complementando o raciocínio de Tenório (1998), e Motta (2007), Peter Drucker propôs o julgamento do desempenho de um administrador através dos critérios gêmeos de eficácia – capacidade de fazer as coisas ‘certas’ – e eficiência – a capacidade de fazer as coisas ‘certo’. Desses dois critérios, pelo que sugere Drucker, a eficácia é o mais importante, já que nenhum nível de eficiência, por maior que seja, irá compensar a escolha dos objetivos errados (Stoner e Freeman, 1995. p. 136).

Roteiro para discussão

O trabalho oferece algumas formas de abordagens para discussão do assunto, de maneira que os alunos, pesquisadores e professores tenham a oportunidade de aprofundar as questões centrais e subjacentes e, de acordo com a orientação dos docentes, buscar internalizar ideias ou conceitos. Sugerem-se três:

Proposta 1

Em uma aula, um grupo de alunos deve representar o governo e defender, sob aspectos legais, políticos e gerenciais, os atos do gestor, buscando a construção de soluções para o conflito, sempre observando o contexto real e não fictício do assunto. Outro grupo de igual número deve representar o Sindicato dos professores e buscar atendimentos de suas demandas.

Proposta 2

Em aula, sugere-se o docente solicite que alunos, de forma individual ou em grupo, respondam as questões contidas no presente trabalho e discutam com a turma.

Proposta 3

Sugere-se que seja aplicado trabalho à turma, no qual o docente apresente uma proposta orçamentária fictícia contendo estimativa de receita anual e sejam relacionadas algumas despesas governamentais, para que os alunos realizem em grupos de quatro integrantes a alocação de acordo com suas convicções, discutindo com a turma os motivos de suas escolhas. Decerto as escolhas dos grupos serão contestadas entre os colegas e o debate pode ser salutar para demonstrar que as decisões do gestor público nem sempre são triviais e inteiramente racionais.

Bibliografia

CHIAVENATO, I. **Recursos humanos**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

CASTRO, R. **Eficácia, Eficiência e Efetividade na Administração Pública**. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/enanpad/2006/dwn/enanpad2006-apsa-1840.pdf>>.

GAETANI, F. **Capacitação de recursos humanos no serviço público: problemas e impasses**. Brasília: Enap, 1998. (Texto para discussão, n. 27).

GAETANI, F. **The reform of Brazilian State apparatus: an ex-ante analysis**. 1998. Dissertação de Mestrado apresentada no Department of Government da London School of Economics and Political Science. Londres.

KATZ, D.; KAHN, R.L. **Psicologia social das organizações**. São Paulo: Atlas, 1978.

MAÑAS, V. A. **A gestão no Terceiro Setor:** garantia de sucesso nas mudanças da sociedade. In: CONGRESSO LATINOAMERICANO DE ESCOLAS DE ADMINISTRAÇÃO, 37. Porto Alegre, 1, 2002. Porto Alegre: Anais...: CLADEA, 2002. 1 CD-ROM.

MELLO, A; VALADÃO JÚNIOR, V.M. **Conflitos e Dilemas dos Gestores de Organizações do Terceiro Setor:** um estudo de multicasos. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg_2008/2008_ENAPG140.pdf> .

MINTZBERG, H. **Managing Government – Governing Management.** Harvard Business Review, may-june, 1996. Disponível em: <<https://hbr.org/1996/05/managing-government-governing-management>> .

MOTTA, P. R.; SCHMITT, V. G. H. Administração para o desenvolvimento: a ideia e a renovação. **Cadernos EBAPE.BR, Rio de Janeiro (FGV)**, v. XI, n.2, junho, 2013. p.197-206. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cadernosebape/issue/view/915>> .

MOTTA, P. R. **Dificuldades e possibilidades da administração pública nos últimos 70 anos.** Revista do Serviço Público, Brasília:Enap, 2007. Edição Especial, Revista do Serviço Público de 1937 a 2007,,v. il, p. 19-27, 2007. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/downloads/RSP_70Anos_2FINAL1.pdf>

MOTTA, P. R. O gestor e a expressão de si mesmo:a identidade individual na empresa. **Revista Portuguesa e Brasileira de Gestão (Lisboa)**, v. 3, p. 32-43, 2004.

TENÓRIO, F. C. Um espectro ronda o terceiro setor: o espectro do mercado. **Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro**, v.33, n.5, p.85-102, set./out., 1999.

YIN, R.K. **Estudo de caso:** planejamento e métodos. 2. ed., Porto Alegre: Bookman, 2001.