



ARRANJOS FLEXÍVEIS DE TRABALHO E O SIGNIFICADO ÉTICO DE SER SERVIDOR PÚBLICO

Sandro Trescastro Bergue

Doutor em Administração pelo PPGA/UFRGS e Auditor Público Externo do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul

Resumo: O artigo apresenta uma contribuição da filosofia da moral, ou ética, para o processo de transformação de valores conformadores da postura das lideranças e dos servidores em um contexto de trabalho flexível no serviço público. Em um contexto de transformações no mundo do trabalho, os arranjos laborais flexíveis emergem como alternativa, mas exigem dos servidores públicos e lideranças um repensar sobre os valores relativos à organização e à realização do trabalho. Indica-se um conjunto de capacidades e qualidades que ganham destaque nesse contexto emergente, questionando a efetividade das ações de educação nos formatos convencionais destinadas a constituí-las, bem como o esgotamento do discurso gerencial distante da prática. Propõe uma reflexão sobre o significado de ser servidor público, a partir da interpretação sobre o significado de interesse público e da contribuição da ética como atitude crítico-reflexiva incidente sobre os elementos constitutivos da moral dominante, visando a uma transformação consistente e duradoura da ação. Assinala o potencial da ética para a abordagem dos fenômenos da síndrome comportamentalista e da consolidação do especialista, também a partir dos conceitos de racionalidade referente a valores e referente a fins, de ação e comportamento, e segundo as noções de discricionariedade e vinculação.

Palavras-chave: Trabalho flexível; liderança; valores; ética.

Abstract: The article presents a contribution of the moral philosophy, alias ethics, in order to the process of transforming values that shape the attitude of leaders and public servants in a context of flexible work in the public service. In a changing the world of work scenario, flexible working arrangements emerge as an alternative, but require public servants and leaders to rethink the values related to the work organization. A set of capacities and qualities that are highlighted in this emerging context is indicated, questioning the effectiveness of education actions in the conventional formats aimed at constituting them, as well as the exhaustion of managerial discourse distant from practice. It proposes a reflection on the meaning of being a public servant based on the interpretation of the meaning of public interest and the contribution of ethics as a critical-reflexive attitude on the constitutive elements of dominant morals, aiming at a consistent and lasting transformation of action. It points out the potential of ethics to address the phenomena of "síndrome comportamentalista" and the consolidation of the "specialist", also based on the concepts of rationality regarding values and referring to ends, action and behavior, and according to the notions of discretion and attachment.

Keywords: Flexible work; leadership; values; ethic

INTRODUÇÃO

Este ensaio concentra-se em oferecer uma perspectiva alternativa – no mínimo menos comum – de abordagem da seguinte questão: o que faz um servidor público mudar sua atitude em relação ao trabalho que realiza e a transformar o valor público contido no resultado que entrega à sociedade? A formulação assume como pressuposto a intenção de realizar mudanças no serviço público segundo um recorte de gestão cujos contornos delimitam um arranjo laboral emergente de feições mais flexíveis.

Experimenta-se um momento histórico de transformações mais acentuadas em diferentes dimensões da vida, repercutindo em uma potencial inflexão evidenciada no mundo do trabalho e das relações que a partir dele se tecem. O cenário que emerge está, no entanto, em construção, e, neste contexto, o serviço público também vem vivenciando antecipações forçadas de tendências no período recente, com desdobramentos que dependerão das percepções, reflexões e encaminhamentos que se fazem desde já. Trata-se, pois, de um ambiente em sensível processo de reconfiguração e ressignificação de elementos importantes da dinâmica do trabalho, no qual se destacam a centralidade do ser humano em sua expressão integral, os arranjos e os resultados do trabalho, que conformam uma teia de relações cujos pontos nodais exigem condução equilibrada. Nada de novo em essência, mas são elementos que vêm à tona reclamando respostas contextualizadas e, conforme ora se propõe, à luz de um referencial alternativo, a saber, o contributo da Filosofia.

Há, pois, um desafio de conteúdo ético subjacente ao exame e encaminhamentos relativos a todos esses aspectos, que alcança o significado substantivo de ser servidor público. E esse é o ponto de acréscimo fundamental que este texto propõe como alavanca de reflexão e seguimento do debate. Trata-se, assim, em essência, da proposição de um ingrediente a mais e de um convite ao pensar a partir do referencial filosófico. A gestão, e em particular a gestão de pessoas, tem investigado e buscado respostas envolvendo temas emergentes ou recorrentes no particular espaço do serviço público em escala crescente. Ainda que se reconheça, se refira e

se aceite que não existem “receitas” em se tratando de gestão de pessoas, não se podem desconsiderar as expectativas que envolvem esses debates encerrando perguntas – explícitas ou veladas de fundo mais instrumental – do tipo “Como fazer [...]?”. A presença de indagações desta natureza se acentua em um cenário de novos desafios e incertezas que se impõe aos gestores e servidores de modo geral.

A pesquisa e a prática no campo da gestão têm trilhado alguns caminhos cujos resultados não têm se mostrado plenamente satisfatórios, ou vêm chegando a pontos de esgotamento a partir dos quais as proposições e respostas passam a soar como convencionais, repetidas, exaurindo-se e, por vezes, deslegitimando-se, notadamente entre os praticantes da Administração Pública.

Outro elemento a moldar este cenário de complexidade é a penetração que os temas de gestão têm encontrado em relação a outros campos do conhecimento, sugerindo o reconhecimento da necessidade de um olhar mais amplo sobre os fenômenos organizacionais e de examiná-los à luz da complexidade, superando os limites impostos pelas fronteiras disciplinares e cercamentos de corporação.

Sustenta-se que se ainda não se alcançou, tende-se ao limite da efetividade das abordagens envolvendo aspectos sobre a dinâmica do comportamento das pessoas no serviço público levadas a efeito segundo uma perspectiva convencional de orientação mais instrumental e de caráter prescritivo. Advoga-se, em face disto, a ativação de uma abordagem alternativa de análise e percurso de intervenção que alcance o conteúdo substantivo e, mais precisamente, o significado ético de ser servidor público, para que a partir desse referencial se possa pensar a ação do servidor público no contexto do trabalho. Faz-se isso também colhendo a oportunidade que as peculiaridades do momento trazem. Contribuindo, portanto, para o debate em torno da valorização do serviço e do servidor público na contemporaneidade, propõe-se uma trilha de reflexão que vise ao tratamento de uma das principais angústias dos gestores e servidores públicos, tal como formulada na questão que inicia esta seção introdutória. Na seção seguinte abordam-se os principais desafios que se impõem ao exercício da liderança em um contexto emergente de rearranjos de trabalho

orientados por parâmetros mais flexíveis. Segue-se a proposição de uma linha de investigação do fenômeno assentada na reflexão sobre o significado de ser servidor público à luz de uma problematização sobre o que seja o interesse público, e de contribuições trazidas pela Filosofia, em especial amparada no ramo da Ética, também denominada Filosofia da Moral. Considerações finais encerram o ensaio sem a pretensão de esgotar a abordagem e sinalizando trajetórias de ampliação e aprofundamento do escopo do tema.¹

PROPOSIÇÕES RECORRENTES

O objeto da gestão de pessoas é o sujeito em seu contexto, o que implica assumir a dinâmica e o espaço organizacional como uma construção intersubjetiva e, também por isso, um fenômeno complexo, fluido e multifacetado em seus valores e interpretações a ser percebido ainda em sua dimensão política. Cumpre assinalar, neste particular, os limites que o pensamento conduzido segundo lentes de contornos mecanicistas, de inspiração taylorista e fordista, impõe à gestão de pessoas, notadamente no setor público.²

A oportunidade de novo olhar sobre a gestão de pessoas está dada, com especial ênfase em relação às feições de como se pensa o trabalho no serviço público. Isso desde o seu planejamento, que pouca atenção recebeu por ocasião

ARRANJOS FLEXÍVEIS DE TRABALHO

dos sucessivos movimentos tendentes à adoção da gestão de desempenho (BERGUE, 2020), até a construção de um significado de desempenho compatível com uma realidade de arranjos laborais flexíveis, passando-se, evidentemente, por temas transversais como: as capacidades e valores emergentes a delinearem as competências comportamentais, gerenciais e políticas requeridas das lideranças; os espaços para a criatividade e a inovação no trabalho; o redesenho de processos e estruturas de trabalho decorrentes de formatos mais flexíveis e adaptativos; a valorização do aprendizado continuado, entre outros aspectos.

Esses elementos assentam-se, no entanto, em um substrato que se revela tão desafiador quanto relevante e de imperativa atenção, a saber, a autonomia e sua consectária mais evidente – a responsabilidade. Mas este constitui ponto de encerramento deste ensaio, que, por sua vez, propõe-se a iniciar um debate que busca na Filosofia subsídio para inspirar uma inflexão na trajetória de tratamento do tema. Antes, contudo, se aborda os elementos mais recorrentes no discurso gerencial, ainda assim relevantes e dignos de atenção para o constante repensar da gestão de pessoas no serviço público.

Em um contexto de trabalho flexível – que contém o conceito de trabalho remoto e suas variantes terminológicas³ – há competências para as lideranças e demais membros das equipes de trabalho que se reconfiguram em importância, além de capacidades ou condições outras que

1 As considerações aqui trazidas para reflexão e discussão derivam de informações e percepções colhidas na qualidade de expositor a partir de um recorte de 16 (dezesseis) seminários virtuais envolvendo a temática realizados junto a órgãos e entidades da Administração Pública das três esferas federativas, no período compreendido entre maio e novembro de 2020. A coleta se processou tanto por ocasião das reuniões prévias e preparatórias com os organizadores, quanto nas interações havidas no transcurso dos eventos.

2 Tais influências podem ser reconhecidas a partir de conceitos como a linearidade causal, a fragmentação e especialização do trabalho, a racionalidade instrumental estrita, a expectativa ingênua de objetividade, a formalidade excessiva, a hierarquia coercitiva, a rigidez, a perspectiva descontextualizada de meritocracia, a postura obtusa à criatividade e à inovação, entre outros atributos que conformam essa moldura conceitual tradicional, restringindo a capacidade de compreender a realidade em sua dinâmica e complexidade e, por conseguinte, de agir coerentemente com o interesse público.

3 O trabalho remoto é tomado aqui como uma das expressões – ou componentes – de um arranjo laboral flexível, reconhecendo-se que a execução de trabalho em regime remoto não constitui modalidade aplicável a todas as pessoas, tampouco a todas as atividades e nem o tempo todo. Assenta-se, também, que não se trata de uma panaceia, tampouco de um modismo, uma vez que as experiências havidas tenderão a imprimir sensíveis transformações no mundo do trabalho no setor público.

concorrem para um ambiente de trabalho flexível qualificado.⁴ Este cenário emergente sinaliza a atenção para uma pauta de temas, todos inter-relacionados, que alcança, entre outros, a liderança, a centralidade dos sujeitos-servidores, a tecnologia, a inovação e a criatividade, a educação permanente, o valor das entregas em termos de serviço público.

O primeiro e central aspecto a abordar são os componentes que conformam o perfil, o papel e a postura da liderança, impondo-se, de início, o repensar sobre os significados de liderar, de trabalho e de produção de valor que se sustentem em um modelo de trabalho flexível. Superado mesmo em arquiteturas presenciais de trabalho, elementos tais como a desconfiança, a rigidez, a hierarquia, a distância de segurança, a postura coercitiva, o medo de perder espaço e poder, o controle sob a forma de tutela direta e o excessivo apego a expressões simbólicas de poder perdem plenamente o significado em arranjos laborais flexíveis, notadamente naqueles em que o trabalho remoto esteja inserido. Passa-se, em contrapartida, a valorizar mais qualidades relacionadas à humanização das relações e à capacidade de estabelecer enlaces saudáveis de integração e colaboração entre pessoas, equipes e organizações.

Assumem relevo, também, as capacidades de planejamento do trabalho e negociação de condições de consecução das atividades e do alcance de resultados, de estabelecimento de conversações, e de articulação e integração das competências técnicas e políticas, borrando as fronteiras entre a burocracia e a política, reduzindo a ênfase no discurso tecnicista estreito – que mais distancia e isola.⁵ Ainda como qualidades emergentes das lideranças, mas que, a exemplo das já referenciadas, se estendem

aos demais membros das equipes, tem-se a comunicação e a confiança, estas sensivelmente impactantes sobre o senso de autonomia que constitui um dos esteios dos arranjos flexíveis de trabalho.

O espaço e o estímulo para a constituição de um ambiente fértil à inovação e à criatividade constituem também aspectos transversais aos formatos flexíveis de trabalho e que envolvem diretamente a liderança ao exigir tolerância, aceitação e suporte. Isso representado pela resignificação e reposicionamento em relação ao tratamento atribuído ao erro, ao fomento à formulação e exposição de ideias, tanto quanto criar condições para que sejam submetidas à aplicação, ainda que inacabadas, consoante o senso de iteração no contexto dos processos de inovação. No curso deste processo criativo, cabe à liderança confiar e valorizar os acertos. Nos processos de conversação, ser capaz de escutar as vozes dissonantes, de enfatizar as convergências e os pontos de contato entre ideias, proposições e pessoas, reconhecendo e fazendo reconhecer que os debates de ideias são salutares, exercitando a capacidade de posicionar os fenômenos em perspectiva e valorizar contribuições, tendo em mente que as pessoas tendem a resistir mais às ideias e não necessariamente às mudanças. (HERNANDEZ; CALDAS, 2001, CHU, 2005).

Entre os eixos tributários deste cenário está a educação profissional, notadamente aquela desenvolvida pelas escolas de governo. O senso de capacitação contida no conceito de trabalho – e não lateral a ele – é um ponto fundamental. Capacitar servidores sistematicamente é uma exigência do serviço público contemporâneo a intensificar-se doravante segundo metodologias ativas, baseada em fundamentos de didá-



tica para adultos e profissionais e orientada por processos autônomos de aprendizagem. Isso repercute diretamente na sociedade.

As ações de educação – pensadas segundo uma perspectiva de qualificação do serviço público, orientada pelo interesse público (como valor e não objeto) e para a sociedade – exigem em trajetória ascendente abordagens de formato colaborativo centradas na problematização e na promoção de desacomodações que inspirem e provoquem a reflexão sobre conteúdos pertinentes, contemplando a possibilidade de aplicação das ideias resultantes dos processos de aprendizagem.

Mas nada disso é essencialmente novo nos campos da pesquisa e, tampouco, do discurso gerencial, conformando uma expressão do *public management* (COELHO; MENON, 2018), fenômeno multifacetado em ascensão caracterizado por um arranjo de proposições sofisticadas e envolventes no plano discursivo, mas, de modo geral, pouco efetivas em promover transformações de ação substantivas e, por conseguinte, duradouras. Mas como então se podem

promover mudanças consistentes de atitude em relação ao trabalho?

O CONTEÚDO SUBSTANTIVO DE SER SERVIDOR PÚBLICO

Assume-se um momento de inflexão – nem de continuidade, nem de ruptura – na trajetória de desenvolvimento da gestão de pessoas no setor público. E é este, tanto quanto os momentos de crise, que evocam a presença da Filosofia fazendo-a emergir com mais vigor. E que contribuições a Filosofia oferece para a Administração Pública no contexto contemporâneo?

Os ingredientes trazidos na seção anterior, como se disse, são importantes para pensar as transformações em curso e as que se avizinhm. São todos, em tese, válidos e pertinentes em sua essência. Nenhum deles, no entanto, prospera e alcança sua plena efetividade sem que se toquem as raízes mais profundas do que influencia a ação e o comportamento humano – os valores. Os valores são tomados aqui como

4 O senso de trabalho flexível é tomado aqui como um arranjo de relações laborais que relativiza principalmente o local e a forma de realizar o trabalho, reconfigurando, por conseguinte, as relações e, particularmente, os instrumentos de gestão – planejamento, execução e controle – do trabalho, com impacto na qualificação das entregas em termos de valor público atribuído. É necessário, entretanto, que o formato do trabalho – continuado, intermitente ou por projetos – seja resultado de um conteúdo substantivo definido por conceitos dotados de significado e valores fundantes que se traduzam efetivamente nas práticas dos agentes.

5 No particular do planejamento e negociação de resultados, ganha relevo a atenção ao valor das entregas, com especial cuidado para o tratamento da produtividade do trabalho, a fim de que se evite a incidência em um novo-taylorismo, no qual a ênfase recai em parâmetros quantitativos de medição de entregas cujos equívocos de dimensionamento podem repercutir em diferentes manifestações, incluindo desde expressões de formalismo até adoecimento das pessoas.

pressupostos, e por vezes conceitos, sobre os quais são tomadas as decisões que moldam as ações; ou “objetos de escolha moral” (ABBAGNANO, 2012). E dentre estes tantos, destaca-se para os fins desta abordagem tão somente um: o interesse público. O desafio está, assim, no processo de aprendizagem capaz de promover a incorporação daquelas capacidades e qualidades em sua substância, o que requer um esforço crítico-reflexivo de assimilação. Nessa perspectiva, tendem a se revelar pouco efetivos, portanto, processos de transformação assentados em metodologias de natureza reprodutivista, focadas em discursos, ainda que mediadas pela melhor tecnologia. Trata-se, pois, de um processo de transformação ativado e produzido internamente, ainda que motivado por evento exterior ao sujeito. Aqui a Filosofia é posicionada como inspiração para pensar o processo de transformação.⁶

Propõe-se aqui, pois, uma reflexão que busca avançar em relação aos percursos teóricos e metodológicos que têm como principais tributários a administração, a psicologia, a sociologia, a ciência política, entre outras tantas de elevada relevância; para fazê-lo a partir de um esforço de aprofundamento do debate sobre a ação e o comportamento humano no contexto do trabalho em organizações públicas à luz da Filosofia, mais precisamente a partir de um de seus ramos mais antigos, superando 23 séculos do pensamento ocidental – a Ética ou Filosofia da Moral.

Tomando-se a imagem do iceberg, tem-se naquela massa uma dimensão aparente e outra oculta sob a linha d’água. É sobre o que se associa ao volume submerso que aqui se trata. O percurso de argumentação parte do que se sugere esteja no ponto mais profundo – o significado substantivo de ser servidor público – cujo tratamento requer uma reflexão sobre o significado de interesse público, e a contribuição da ética, não somente para a construção deste sig-

nificado, mas, sobretudo, a informar a ação do agente público.

Assim, se não parece razoável assumir que as pessoas mudem sua forma de agir sem antes transformar seu modo de pensar, também se impõe um repensar sobre as crenças e expectativas em relação a como realizar transformações consistentes. Isso requer, repise-se, um profundo questionamento tanto sobre a efetividade das ações de educação cujas metodologias não envolvam uma abordagem crítico-reflexiva que se estenda às raízes das estruturas organizativas do pensamento, quanto em relação à própria ação do agente público. A questão posta de início refere-se ao que faz um servidor público mudar a sua atitude em relação ao trabalho que realiza e ao valor público contido no resultado que entrega à sociedade?

Pensar o senso de valor público inserto nos resultados entregues à sociedade sugere, de início, atenção ao significado de interesse público. Acerca deste conceito, cabe uma reflexão: o interesse público é finalidade da Administração Pública, ou é balizador das ações e decisões dos agentes públicos? Em outros termos: é o que se busca? (Formulação, esta que pressupõe existir um interesse público monolítico ou ideal); ou constitui um parâmetro de referência a sinalizar a conduta – decisão e ação – dos agentes políticos e servidores públicos? Em suma, as ações governamentais devem ser orientadas para o interesse público (objeto), ou pelo interesse público (valor)?

Assume-se, coerentemente com uma perspectiva orientada para a ação, que o interesse público é balizador da decisão e, por conseguinte, da ação. Assim, a ética assume centralidade no exame e na fundamentação das deliberações públicas.

Os conceitos de ética e moral oferecem importantes recursos analíticos para pensar a ação e o comportamento dos agentes públicos, especialmente ao incidir sobre as obrigações e prio-

ridades ditadas pelo interesse público (ética) e positivadas em lei (moral).⁷ A ética oferece também importante contribuição para o debate envolvendo os conceitos de ação e comportamento, de racionalidade substantiva e racionalidade instrumental (RAMOS, 1989), e de racionalidade referente a valores e racionalidade referente a fins (WEBER, 2000), tanto quanto podem ser associadas às noções de discricionariedade e de vinculação como categorias de atos administrativos. Mas o que é ética e o que é moral? Como se diferenciam? E que contribuição prática é capaz de dar à gestão?

A Ética – ou Filosofia Moral – é um dos ramos da Filosofia, ocupando-se, predominantemente, de questões que envolvem os valores, a liberdade, a vida, a ação, o homem e seus fundamentos (GILES, 1984). Daí depreende-se que as deliberações públicas e atos da administração ocupam especial lugar no domínio de incidência da ética.

Definições envolvendo a ética e a moral não são incontroversas, conforme afirma Rachels (2013, p. 9), que, citando Sócrates, aproxima a delimitação de uma área do conhecimento que tem como objeto o estudo de “como nós devemos viver” – e por quê”.

A moral é o “objeto da ética” (ABBAGNANO, 2012, p. 795). Pode ser entendida como um sistema de normas sociais, expressa em padrões de hábitos, costumes e leis em sentido amplo que conformam determinada coletividade em um dado tempo. A ética, por sua vez, é um processo de reflexão crítica sobre esses postulados morais (ARANHA; MARTINS, 2005). Ética e moral são, portanto, conceitos distintos, mas que se influenciam mutuamente.

Pode-se dizer, também, que a ética molda a moral, pois sobre esta age transformando-a; por isso são conceitos integrados. A ética, portanto,

ARRANJOS FLEXÍVEIS DE TRABALHO

reconhecida a redução, é processo, e a moral é produto do intelecto e da ação.

O exame da ação humana neste ramo da filosofia admite pelo menos três perspectivas, a saber: a ética aristotélica, fundada nas virtudes; a ética utilitarista, ou consequencialista, que coteja os meios e os fins com vistas à obtenção do máximo resultado da ação em termos de prazer (ou minimização da dor), e a ética deontológica, de formulação kantiana, que se assenta no imperativo do dever.

Uma contribuição interessante para o tratamento do tema pode ser também encontrada em uma perspectiva indicada por Dror (1999, p. 176) que assinala a dimensão ética da ação estatal, sugerindo a substituição da *raison d’État* – razão de estado – pela racionalidade de orientação consequencialista que denomina *raison d’humanité* – razão de humanidade.⁸

A principal e mais importante mudança exigida na governância é torná-la mais moral, acima de tudo para atender constantemente a concepções mais elevadas da *raison d’humanité*. Essa é uma parte integrante da necessária evolução da humanidade. A menos que todos os níveis de governância adotem cada vez mais a *raison d’humanité* como critério de decisão e meta principal, haverá dissonância crescente entre as exigências humanas de prosperar, enquanto os perigos aumentam e as oportunidades são perdidas. (DROR, 1999, p. 176).

Subjacentes aos sentidos de razão de estado e de razão de humanidade expressos no excerto podem ser identificados os conceitos de moralidade e de ética, respectivamente.⁹ A articulação dada aos conceitos remete a uma

6 A Filosofia, além da sua dimensão histórica, constitui-se, fundamental e essencialmente, como o pensar a partir de problemas filosóficos, estes sempre abertos e diferenciando-se como tais pela sua intencionalidade. O pensar filosófico assenta-se em uma atitude crítica e reflexiva orientada a alcançar as raízes dos fenômenos investigados.

7 Eis aqui um ponto de relacionamento entre um ramo da Filosofia – a Filosofia da Moral – e os conceitos de comportamento e ação para refletir sobre o significado intrínseco de ser servidor público na sociedade contemporânea. O interesse público é o lugar onde o comportamento moral é trespassado pela ação ética.

8 Dror (1999) refere, a propósito, nove atributos essenciais para uma governança no contexto contemporâneo, a saber, “[...] ser moral, voltar-se para o futuro, basear-se no consenso, ser dinâmica mas seletiva, ter pensamento profundo, ser holística, ser capaz de aprender mas criativa, ser pluralista e resoluto.” (DROR, 1999, p. 170).

9 Vale a reflexão acerca do que legitima efetivamente a ação do estado na sociedade contemporânea. Que elementos mais fortemente contribuem para a legitimação da Administração Pública no contexto contemporâneo? O que significa “cumprir a lei” na contemporaneidade? Uma observância irrefletida?

reflexão acerca do que legitima a ação estatal na contemporaneidade. Ou seja, o cumprimento irrefletido da lei em sentido estrito alinha-se ao significado de ética e pode ser considerado coerente com o interesse público? Em que sentido de interesse público?

A apropriação da filosofia da moral no contexto do serviço público alcança também os conceitos de racionalidade instrumental e substantiva (RAMOS, 1989) e os de racionalidade referente a fins e a valores (WEBER, 2000). E com isso remete ao tratamento dos fenômenos do comportamento e da ação (RAMOS, 1989). Especificamente no que concerne ao conceito de comportamento, merecem especial destaque algumas de suas expressões desvirtuadas – a síndrome comportamentalista e a figura do especialista – estas antagônicas ao conteúdo ético de ser servidor público.

O comportamento e a ação são conceitos que diferem nos seguintes termos:

O comportamento é uma forma de conduta que se baseia na racionalidade funcional ou na estimativa utilitária das consequências, (...). Sua categoria mais importante é a conveniência. Em consequência, o comportamento é desprovido de conteúdo ético de validade geral. É um tipo de conduta mecanomórfica, ditada por imperativos exteriores. [...]

Em contraposição, a ação é própria de um agente que delibera sobre coisas porque está consciente de suas finalidades intrínsecas. Pelo reconhecimento dessas finalidades, a ação constitui uma forma ética de conduta. (RAMOS, 1989, p. 50-51).

O comportamento está baseado no conceito de racionalidade referente a fins proposto por We-

ber (2000). Referindo-se aos limites que esta atitude mecânica e destituída de reflexão crítica representa, Ramos (1989, p. 51) afirma que o indivíduo, na sociedade de organizações, tornou-se “um ser que se comporta.” O senso de comportamento está, então, relacionado também ao de conformidade. A ação, de outro lado, orienta-se pelo interesse público, exigindo uma postura ética, assentada no que Weber (2000) assinala como uma racionalidade referente a valores. É essa racionalidade substantiva (RAMOS, 1989) – ou referente a valores (WEBER, 2000), fundada na ética, que pode superar a síndrome comportamentalista denunciada por Ramos (1989) e resgatar o senso de orientação pelo interesse público.¹⁰

Assim, ao corresponder à possibilidade de vantagem de natureza pessoal associada a segurança, status ou poder, o comportamento enquanto conformidade, associado ao conceito de legalidade tomado em seu significado mais estreito, irrefletido e refratário às tensões transformadoras do contexto, também favorece a emergência e a consolidação da figura do especialista tal como referida por Motta e Bresser Pereira (2004). Os autores associam ao especialista o significado negativo de um profissional que mantém determinada posição de poder por dominar o emaranhado de normas que envolvem não somente a sua atividade, mas estendendo-se a outros segmentos da Administração Pública, com repercussões variadas.¹¹

O conhecimento dessas normas torna-se, então, algo muito importante, e, daí, para se transformar tais normas, de meios que são, em objetivos, há apenas um passo. [...]. Estas, que se constituíram em instrumentos para a consecução dos objetivos da organização, adquirem subitamente um caráter absoluto. A obediência a elas

não é mais relacionada com as vantagens que daí advirão, mas é simplesmente afirmada como obrigatória porque as normas existem. O formalismo se transforma em ritualismo. O funcionário é o sacerdote que aplica a norma ritual sem discutir. Não importa que as condições circundantes tenham mudado. Não importa que uma série enorme de fatores indique que a norma não é mais válida, ou que se deve abrir uma exceção. O funcionário, com suas viseiras constituídas de regulamentos, permanece inflexível. Ele esquece que uma organização é, antes de mais nada, um organismo vivo, dinâmico, que participa de um ambiente físico e social em constante mutação. Ele esquece que a qualidade primeira de qualquer organismo vivo é sua capacidade de se adaptar, de se ajustar a um mundo em que nada permanece imutável. Esquecendo, ou não levando em consideração tal fato, o funcionário burocrático dota de rigidez, de inflexibilidade a organização, resultando daí ineficiência. (MOTTA; BRESSER PEREIRA, 2004, p. 44-45).

As expressões desvirtuadas de comportamento aqui referenciadas conflitam visivelmente com o interesse público e concorrem para justificar a inação, contribuindo para ocultar inércias funcionais que desviam dos sentidos de transparência, de eficiência e de efetividade da ação do Estado. A atitude ética, em contrapartida, dá ânimo e move o serviço público por meio da assunção de uma atitude resolutiva, criativa e inovadora com vistas a qualificar continuamente as entregas para a sociedade. O que parece ser esperado do serviço público alinhado com o interesse público é, portanto, mais ação e menos comportamento.

É, portanto, na lacuna do que também se poderia relacionar à ação discricionária que a criatividade e a inovação encontrariam lugar para prosperar. A relação entre ética e discricionarie-

dade é, a propósito, assinalada por Dobel (2005, p.160) ao referir que “A ação ética na gestão pública funciona discricionariamente. O julgamento discricionário envolve uma dimensão cognitiva de enquadrar uma situação e identificar seu significado.” É nesse contexto que se destaca o atributo da autonomia, cujo manejo encerra a correspondente responsabilidade.

Nesse sentido, parece residir na inflexão da legalidade estrita para a ação com maior componente discricionário, assentada no exercício da ética e balizada pelo interesse público, o movimento capaz de conferir substância ao significado de ser servidor público em construção na sociedade contemporânea.

Assumir essa capacidade de autogestão implica reconhecer que, de regra, não seria necessário dizer ao servidor o que deve fazer, ou mesmo como. É preciso, para tanto, conferir-lhe autonomia e responsabilidade. Trata-se de um investimento.

Aos gestores compete criar as condições para que os servidores atuem e que se deposite neles mais confiança. Não tratar o servidor dessa forma – reconhecendo suas capacidades e o comprometimento com o interesse público – implica contribuir para o embotamento do serviço público em um cenário de servidores públicos altamente qualificados e comprometidos com o serviço público.

Assim, a ética enquanto exercício de reflexão radical – alcançando as raízes estruturantes do pensamento – em relação aos fundamentos dos parâmetros morais vigentes na sociedade, e projetadas no serviço público, é uma das condições inarredáveis à transformação da sociedade por intermédio da ação do Estado.¹²

Em síntese, o argumento que se procurou desenvolver para contribuir com o debate pressupõe a assunção de uma postura mais ativa do servidor público, o que requer uma transformação na forma de perceber o serviço público e de se reconhecer enquanto servidor. Consignou-se, também, o potencial que a reflexão filosófica tem para promover essa transformação de forma significativa, e, portanto, consistente.

10 Nesses termos, comportar-se é seguir acriticamente os parâmetros estabelecidos e conformar-se aos parâmetros dados, limitando-se à interpretação estreita do conceito de legalidade. Uma expressão desviada do comportamento é restringir-se rigidamente às atividades prescritas na descrição formal do cargo de investidura. Essa postura pode ser ilustrada pela recorrente fala: “Não faço essa atividade porque não está prevista na descrição de atribuições do meu cargo”. Ou pior: “Não estava prevista no ‘meu concurso’”. Não se advoga, por óbvio, desvios de função, mas o resgate de um conceito mais consistente de cargo público e da natureza estatutária da relação, bem como da competência da Administração Pública para promover também a transformação de cargos (art. 51, inciso IV, da Constituição da República Federativa do Brasil).

11 Neste particular os autores referem o conceito de “nível mínimo de desempenho aceitável” (MOTTA; BRESSER-PEREIRA, 2004, p. 54).

12 Sociedade e serviço público, apesar de serem conceitos distintos, expressam contextos particulares, mas essencialmente integrados e interdependentes. O serviço público é, assim, um produto da sociedade em seus valores e práticas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Se não há receitas, ou pouco há de essencialmente novo em termos de operacionalização dos conceitos de gestão referenciados, pode-se dizer que existe um caminho de menor sofrimento pavimentado por experiências e aprendizados anteriores que requerem soluções colaborativas para fins de modelagem de arranjos de trabalho flexíveis. Condiciona este movimento transformador, todavia, uma mudança de mentalidade.

Relativamente à aventada contribuição da reflexão filosófica sobre os preceitos do arranjo moral dominante no serviço público, especial destaque se dá ao papel das lideranças como agentes ativadores do pensar crítico e reflexivo sobre as crenças e valores que moldam os ritos e práticas da Administração Pública contemporânea.

A transformação significativa, capaz de mudar atitudes, e que se opere de modo não coercitivo, é necessariamente um processo interno ao sujeito, exigindo tomada de consciência e vontade autônoma de mudar. Trata-se aqui de posturas e atitudes decorrentes de elementos inconscientes. Estas não se transformam pacificamente pelo discurso, senão pela reflexão crítica e radical sobre os valores e pressupostos subjacentes à ação.

Tanto quanto defendida por Platão a figura do rei-filósofo a governar a polis, no plano organizacional o gestor-filósofo, especialmente diante do desafio de transformar, deve convidar seu interlocutor à Filosofia. Assim produz-se aprendizagem e a subsequente transformação significativa.

Por fim, entende-se que a formulação do problema que inaugura este ensaio tem maior relevância que o tratamento aqui dispensado. Isso porque, coerente com o significado de problema filosófico, não se tem a pretensão de produzir uma resposta fechada, senão iniciar um veio alternativo de discussões (CERLETTI, 2009). Ainda, investigações que explorem em maior profundidade as correntes da ética e suas implicações, tanto quanto diferentes perspectivas de definição acerca do que possa ser entendido como interesse público, entre outros pontos que entrelacem a Administração Pública e a Filosofia, podem se revelar bastante promissores.

REFERÊNCIAS

ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de Filosofia**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.

ARANHA, Maria Lúcia de Arruda; MARTINS, Maria Helena Pires. **Temas de filosofia**. São Paulo: Moderna, 2005.

BERGUE, Sandro Trescastro. **Gestão estratégica de pessoas no setor público**. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

CERLETTI, Alejandro. **O ensino de Filosofia como problema filosófico**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

CHU, Receca. A. Resistir é preciso. In: WOOD JUNIOR, Thomaz (coord.). **Gestão empresarial: comportamento organizacional**. São Paulo: Atlas, 2005.

COELHO, Fernando de Souza; MENON, Isabela de Oliveira. A quantas anda a gestão de recursos humanos no setor público brasileiro? Um ensaio a partir das (dis)funções do processo de recrutamento e seleção – os concursos públicos. **Revista do Serviço Público**. Brasília, v. 69, edição especial Repensando o Estado Brasileiro, p. 151-180, 2018.

ARRANJOS FLEXÍVEIS DE TRABALHO

DOBEL, Patrick J. Public management as ethics. In: FERLIE, Ewan; LYNN Jr., Laurence E.; POLLITT, Christopher. **The Oxford Handbook of Public Management**. Oxford University Press: New York, 2005.

DROR, Yehezkel. **A capacidade para governar: informe ao Clube de Roma**. São Paulo: Fundap, 1999.

GILES, Thomas Ransom. **O que é filosofia?** São Paulo: EPU, 1984.

HERNANDEZ, José. M. da C.; CALDAS, Miguel. **Resistência à mudança: uma revisão crítica**. Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 41, n. 2, abr./jun. 2001.

MOTTA, Fernando C. Prestes; BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Introdução à organização burocrática**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004.

RACHELS, James. **Os elementos da filosofia moral**. Porto Alegre: AMGH, 2013.

RAMOS, Alberto Guerreiro. **A nova ciência das organizações: uma reconceituação da riqueza das nações**. Rio de Janeiro: FGV, 1989.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: Ed. Da UnB, 2000. v. 1.



SUBMISSÃO DE ARTIGOS PARA A REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

O Conselho Editorial da Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, no uso de suas atribuições, convoca, semestralmente, membros da comunidade acadêmica e pesquisadores para participação da seleção e publicação de artigos.

Os artigos deverão ser inéditos e devem ser enviados para pesquisas_ecg@tcerj.tc.br.

Para tanto, os autores devem verificar a conformidade da submissão em relação a todas as normas de publicação divulgadas no portal da Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ, em <https://www.tcerj.tc.br/web/ecg/revista-do-tce-rj/normas-para-publicacao>.

