

**Fundamentos e Diretrizes da Ocupação no Setor Público no Brasil:
a questão da *cooperação* – ao invés da *competição* – como método de trabalho e
fonte de inovação, produtividade e efetividade das ações governamentais**

José Celso Cardoso Jr.¹

Roberto R. Pires²

Neste quarto artigo da série sobre fundamentos e diretrizes da ocupação no setor público, vamos tratar da *cooperação* – ao invés da *competição* – como método primordial de trabalho e fonte de inovação, produtividade e efetividade das ações governamentais.

A *cooperação* interpessoal e intra/inter organizações emerge como corolário dos atributos e fundamentos anteriores (isto é: as questões aqui já tratadas da *estabilidade*, *remunerações* e *capacitação* dos servidores públicos), colocando-se como critério substancial de atuação da administração pública e método primordial de gestão do trabalho no setor público. No setor privado, a *competição*, disfarçada de *cooperação*, é incentivada por meio de penalidades e estímulos individuais pecuniários (mas não só) no ambiente de trabalho, em função da facilidade relativa com a qual se pode individualizar o cálculo privado da produtividade e os custos e ganhos monetários por trabalhador.

Leia também:

[Fundamentos e Diretrizes da Ocupação no Setor Público no Brasil - parte 1](#)

[Fundamentos e Diretrizes da Ocupação no Setor Público no Brasil: a questão da Estabilidade Funcional dos Servidores nos Cargos Públicos](#)

[Fundamentos e Diretrizes da Ocupação no Setor Público no Brasil: a questão da remuneração adequada e previsível ao longo do ciclo laboral](#)

[Fundamentos e Diretrizes da Ocupação no Setor Público no Brasil: as questões da qualificação elevada, da capacitação permanente e da meritocracia no âmbito das funções, cargos e organizações estatais](#)

No setor público, ao contrário, a operação de individualização das entregas (bens e serviços) voltadas direta e indiretamente para a coletividade é tarefa metodologicamente difícil, ao mesmo tempo que política e socialmente indesejável, simplesmente pelo fato de que a função-objetivo do setor público não é produzir valor econômico na forma de lucro, mas sim gerar valor social, cidadania e bem-estar de forma equânime e sustentável

¹ Doutor em Desenvolvimento pelo IE-Unicamp, desde 1997 é Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA e professor dos Mestrados Profissionais em Políticas Públicas e Desenvolvimento (IPEA) e Governança e Desenvolvimento (ENAP). Atualmente, exerce a função de Presidente da Afipea-Sindical e nessa condição escreve esse texto.

² Doutor em Políticas Públicas pelo Massachusetts Institute of Technology – MIT, Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA e professor dos Mestrados Profissionais em Políticas Públicas e Desenvolvimento (IPEA) e Governança e Desenvolvimento (ENAP).

ao conjunto da população por todo o território nacional. Por esta e outras razões, portanto, a *cooperação* é que deveria ser incentivada e valorizada no setor público, local e ator por excelência da expressão coletiva a serviço do universal concreto.

Para tanto, práticas colaborativas no âmbito estatal devem estar conectadas à própria dimensão e objetivos do desempenho individual e institucional no âmbito governamental. Quando o desempenho é concebido como atenção tanto à qualidade das ações como à qualidade dos resultados, temos a perspectiva do “*desempenho como sustentabilidade*” (ou dos “*resultados sustentáveis*”), isto é, aquela que procura iluminar em uma organização a sua *capacidade reflexiva para desempenhar e sua habilidade em converter tal capacidade em resultados (produtos e impactos) sustentáveis ao longo do tempo*, chamando atenção para possíveis resultados disfuncionais.

É essa noção de cooperação e desempenho, sintetizada pela ideia de “*resultados sustentáveis*”, a que aqui nos interessa, pois nos permite romper com a limitação das perspectivas liberais-gerencialistas. Cada vez mais, organizações tem se defrontado com a necessidade de pensar o seu desempenho não apenas como capacidade – isto é, a mobilização dos *inputs* necessários e a construção e desenho de processos de trabalho – e não apenas como produtividade e eficiência – entendidas como relações fixas entre os *inputs* disponíveis e produtos produzidos de forma padronizada. Organizações nos mais diversos setores têm sido forçadas a refletir sobre o seu desempenho em moldes mais amplos, os quais priorizam a produção de soluções (produtos) adequadas para produzir impactos (mudanças no ambiente social e produtivo) em contextos diferenciados e que tenham também a capacidade de perdurar ao longo do tempo (sustentabilidade).

Portanto, pensar cooperação e desempenho nesses moldes requer, por sua vez, reflexões mais criativas sobre as relações entre processos de trabalho (recursos, procedimentos e formas de atuação) e produtos. Isto é, não se trata nem apenas de controlar processos e nem apenas de controlar resultados, mas sim de explorar como variações em processos, em função de adaptações às circunstâncias de atuação das burocracias e seus agentes, se articulam com a realização de produtos e soluções mais adequadas para cada situação. Para além do estabelecimento de métricas baseadas em relações fixas entre insumos e produtos – as quais nos permitem classificar organizações em termos de sua eficiência e produtividade – o que a perspectiva de desempenho que enfatiza resultados sustentáveis sugere é que a produção de impacto, e a sustentabilidade dos produtos que os geram, requer maior flexibilidade e adaptabilidade por parte dos processos. Trata-se, fundamentalmente, de um *processo contínuo, coletivo e cumulativo de aprendizado e inovação*, no qual as relações entre diferentes processos de trabalho e seus respectivos resultados, em cada contexto específico, estão sempre em foco.

Esse é, por sua vez, um dos desafios centrais e perenes para a gestão de burocracias: *equacionar o dilema entre o controle da atuação de seus funcionários e a flexibilidade, criatividade e expansão de suas capacidades (reflexivas) necessárias para a resolução de problemas nos momentos de provisão de serviços, implementação de políticas públicas e regulação de atividades econômicas*. Se, por um lado, ampla flexibilidade, adaptabilidade e criatividade na ponta geram inconsistências na atuação da organização e minam as possibilidades de produção de objetivos e políticas institucionais; por outro lado, mecanismos de controle, padronização e indução de motivação frequentemente minam a construção e a mobilização de capacidades e criatividade necessárias para o desenvolvimento de soluções que produzam impacto e mudança de práticas e comportamentos em cada contexto específico.

Além disso, a *abordagem reflexiva* aqui defendida rejeita os pressupostos simplificadores do comportamento humano nos quais se baseiam sistemas de incentivo para o desempenho, tal como proposto pela abordagem gerencialista – i.e. percepção de que indivíduos (ou grupos e organizações) são motivados, fundamentalmente, pelo desejo de obter recompensas (como dinheiro ou status) e evitar sanções. Assim, em nossa abordagem, a tarefa de gestão do desempenho envolve o estabelecimento de rotinas que possibilitem aos agentes envolvidos a reflexão e revisão contínua das atividades e ações burocráticas, de modo que tanto o princípio da cooperação no ambiente de trabalho, como o monitoramento do desempenho sejam, em si, parte de um processo – contínuo, coletivo e cumulativo – mais amplo de *aprendizagem e inovação institucional*.

Mecanismos de revisão qualitativa do desempenho, em contraposição a sistemas de aferição de resultados quantitativos, criam relacionamentos diferentes entre funcionários na linha de frente e os supervisores ou centros administrativos. Ao invés de serem objeto da aferição de metas numéricas pré-determinadas, os profissionais passam a ser participantes ativos na reconstrução de metas, procedimentos e estratégias de fiscalização, com base nos resultados advindos de suas operações.

Tudo somado, este é o escopo necessário para uma discussão qualificada acerca da cooperação como método de trabalho e fundamento da ocupação no setor público. Em outras palavras, *o aumento de produtividade e a melhoria de desempenho institucional agregado do setor público será resultado desse trabalho custoso, mas necessário, de profissionalização da burocracia pública ao longo do tempo, para a qual importam, sobremaneira, a estabilidade funcional dos servidores nos respectivos cargos públicos, remunerações adequadas e previsíveis, qualificação elevada e capacitação permanente, e a própria cooperação amparada em modelos reflexivos de gestão de pessoas e do desempenho institucional nos moldes em que foi aqui tratado.*

Não há, portanto, choque de gestão, reforma fiscal, ou reforma administrativa contrária ao interesse público, que supere ou substitua o acima indicado.