

**ENAP** *Casoteca de Gestão Pública*

## **Pintura de Guerra I – Tomada de decisão individual e organizacional<sup>1</sup>**

*Elaborado por Andrea Bello\**  
(2013)

*Contém Nota Pedagógica*

### **Introdução**

São 6h e 30min.

Maria Cecília desenvolvera, há muito tempo, o hábito de se maquiar antes de ir para o trabalho. Não era mais um gesto de vaidade. No começo talvez fosse. Agora era mesmo um ritual, um ritual de preparação. De frente para o espelho, executava movimento por movimento, lentamente, pensando em como seria aquele dia. O que deveria fazer? A maquiagem agora servia como uma de “pintura de guerra”, pois era assim que ela se sentia, como alguém que se preparava para enfrentar inimigos.

– Mas como foi que tudo isso começou, mesmo? - ela se pergunta.

O tempo passa. Falta o rímel e o batom. Faltam 20 minutos para as 7h.

### **O “antes”**

Maria Cecília trabalhava há seis anos na Diretoria de Extensão (DEX), setor da Secretaria Estadual de Educação (SEE) responsável por cursos de formação e qualificação profissionais, ofertados a docentes e discentes da rede pública de ensino.

O Diretor da DEX era Carlos Alberto, antigo coordenador de campanha de Anna Borges, a Secretária de Educação e ex-senadora da República. Carlos Alberto e a professora Anna Borges eram muito próximos.

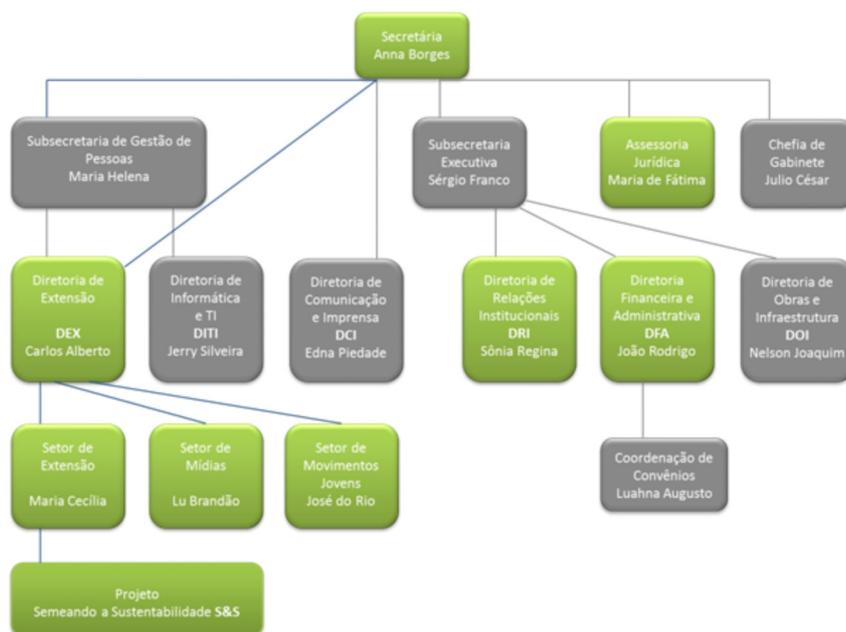
---

<sup>1</sup> O estudo de caso foi originalmente elaborado para a disciplina Estudo de Caso Aprofundado, Mestrado Profissional em Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV), ministrada pela professora e Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental Elisabete Ferrarezi.

\* Andrea Bello é formada em História pela Universidade Severino Sombra (RJ), especialista e mestre em Administração Pública pela Ebape/FGV RJ. Servidora pública há 20 anos, atualmente, trabalha como coordenadora de projetos na Secretaria de Estado do Ambiente do Rio de Janeiro.

Ao assumir a SEE, a Secretária decidiu nomear Carlos Alberto para a Diretoria da DEX, já que esta era um setor estratégico dentro da estrutura do órgão, com orçamento perto dos 5 milhões/ano.

A DEX estava dividida em três setores: Extensão, Mídias e Movimentos Jovens, cada um com seu coordenador setorial. O primeiro, Extensão, era voltado para a qualificação de docentes e discentes das escolas públicas. O segundo, Mídias, para projetos de inclusão digital em escolas e comunidades. E o terceiro, Movimentos Jovens, para a organização de grêmios estudantis, fóruns e eventos focados nos alunos do ensino médio e EJA.



Desde o início da gestão de Carlos Alberto, havia, na DEX, um projeto-chave para cada setor, que se renovava ano após ano como um planejamento incremental.

Na qualidade de coordenadora de projetos, Maria Cecília, única servidora concursada, respondia pelo setor de Extensão.

Havia diversos obstáculos na estrutura da SEE para que os projetos fossem executados com a rapidez necessária. A melhor maneira encontrada – pois uniria o atendimento das questões pedagógicas com o das administrativas – foi a de descentralizar parte do orçamento para que a Universidade Pública do Estado (Upe) pudesse executar cada projeto, aproveitando seu capital intelectual, fomentando linhas de pesquisa, equipando os departamentos desta com recursos da SEE (como contrapartida) e agilizando a formação dos professores da educação básica.

Os três projetos da DEX passaram a ser executados em parceria com a Upe, cujo corpo docente e administrativo gerenciava pedagógica e financeiramente o recurso descentralizado para a instituição, com base em um projeto aprovado pela SEE.

O primeiro projeto pensado pela DEX estava vinculado ao setor de Extensão e seu objetivo era capacitar professores para implementarem hortas orgânicas nas escolas públicas do Estado. Esta era uma pauta defendida pela Secretária desde o tempo em que ela era vereadora, no interior do Estado.

Foi encomendado, então, a um grupo de professores do departamento de Agronomia da Upe, um projeto piloto que combinasse as demandas ideológicas e políticas da SEE e os conceitos da academia sobre o tema. Da soma das demandas da SEE com os conceitos da Upe, nasceu o projeto Semeando a Sustentabilidade (S&S).

O prof. José Orlando, químico e um dos titulares do departamento de Agronomia, foi quem apresentou o piloto do S&S. O Diretor Carlos Alberto gostou tanto que convidou o professor para ser o coordenador pedagógico do projeto, dentro da Universidade.

Além da coordenação pedagógica, o projeto piloto contaria com uma equipe de monitores, apoio administrativo e palestrantes, cuja escolha caberia ao prof. José Orlando – tudo autorizado pessoalmente por Carlos Alberto. Por outro lado, a DEX doaria, como contrapartida, equipamentos e insumos à Universidade.

O piloto do S&S foi lançado em grande estilo, em março de 2010, pegando carona no que vinha sendo trabalhado pela mídia, ou seja, em temas como “vamos pensar um mundo melhor”, “o que queremos para o próximo milênio”, “qual o legado que deixaremos para as próximas gerações”, “efeito estufa”, “uso indiscriminado de agrotóxicos” etc. Questões consideradas relevantes e que, rotineiramente, acabam desembocando nas escolas, principalmente as públicas.

O projeto conseguiu logo de início um orçamento considerado generoso para os padrões da SEE, na época, 500 mil reais, além de destaque na pauta da Secretária. Para o primeiro semestre de 2010, seriam oferecidas 200 vagas para professores cursistas de 50 escolas de 10 Municípios da região metropolitana.

Do ponto de vista operacional, haveria uma equipe pequena, de apoio, em uma sala cedida pelo departamento de Agronomia, na Upe, e uma equipe de campo (monitores), que daria suporte às escolas na implementação dos projetos de suas hortas orgânicas. Tudo pensado pelo prof. José Orlando.

### **O “durante”**

Passaram-se oito meses no ir e vir dos trâmites administrativos e, somente em outubro de 2010, teve início a implantação do projeto.

Nessa fase, Maria Cecília foi muito demandada, pois era ela quem conhecia a lógica da administração pública com seus ritos, possibilidades

e limitações. Nem mesmo Carlos Alberto sabia como materializar o projeto, já que sua experiência, embora vasta, se restringia ao legislativo, como assessor.

Porém, do ponto de vista pedagógico, as decisões eram centralizadas em Carlos Alberto e no prof. José Orlando. Também eram eles que decidiam os valores das remunerações a serem pagas, quais equipamentos comprar e para quem doar dentro da Universidade.

Maria Cecília não se importava com essa divisão entre estratégia e operacionalidade. Na verdade, ela achava cômoda a situação. O nível de estresse era zero para ela. Como ninguém sabia o que fazer do ponto de vista administrativo, ela era pouco cobrada e tudo que realizava era visto como sucesso.

Ela considerava o prof. José Orlando um *workaholic*, sem vida social e alguém que via o projeto não como uma política pública, mas como algo pessoal, nascido de sua mente. Cecília também o achava amador no que estava se propondo a fazer e pensava: “Como docente, ele de fato é bom, mas como gestor... viu o sol nascer, mas não sabe onde está o leste”.

Contudo, com filhos pequenos, morando longe da SEE, Maria Cecília sentia-se tranquila com a postura do prof. José Orlando, que lhe permitia focar no seu escopo de responsabilidades. Valorizava mais o fato de poder sair cedo do trabalho, sem levar tarefas para casa, do que o fato de ser preterida em reuniões ou tomada de decisões, ou ainda, se os recursos estavam sendo otimizados dentro do projeto. Na opinião dela, era feito tão pouco nesse campo que qualquer ação positiva seria um ganho para a sociedade.

Após três meses de curso, 40 escolas haviam implementado suas hortas orgânicas e 100 professores concluíram a formação.

O resultado foi considerado satisfatório por Carlos Alberto e pelo prof. José Orlando, tendo em vista o caráter experimental do projeto e o fato de que aquela gestão da SEE estava começando. Entretanto, nenhuma avaliação formal ou externa foi feita. Os próprios gestores deliberaram que o piloto havia sido bem sucedido com base nos números globais de concluintes.

Em dezembro, a Secretária de Educação autorizou, para o primeiro semestre do ano seguinte, 2011, um orçamento de 1 milhão de reais, com o objetivo de ampliar a oferta de vagas a todos os 68 Municípios do Estado.

O prof. José Orlando centralizou toda a reformulação da proposta e o projeto ampliado só ficou pronto em março de 2011. Ele também selecionou sozinho e apenas entre seus ex-alunos os monitores para acompanhar o trabalho de campo nas escolas.

Foi necessário, ainda, ampliar a contratação de apoio administrativo, pois o departamento financeiro (DAF) da Universidade se queixou de

sobrecarga de trabalho e com a ampliação do projeto exigiu que fosse contratado pessoal extra para atuar diretamente na gestão do projeto.

Além disso, a direção do Departamento de Agronomia pleiteou instrumentos de topografia, como contrapartida pela cessão do espaço físico, e também sugeriu alguns nomes para compor a equipe do projeto.

O prof. José Orlando, porém, continuou muito cauteloso com o uso dos recursos da SEE. Não quis investir em comunicação ou na aquisição de materiais de apoio e divulgação, não aumentou os salários de nenhum contratado, muito menos os valores para o pagamento de diárias.

Para o primeiro semestre de 2011, foram ofertadas 1000 vagas para 250 escolas e o curso se iniciou em abril daquele ano. Inscreveram-se, por demanda espontânea, 400 professores de 100 escolas. Em agosto, no encerramento da formação, havia 280 concluintes de 85 escolas, com um custo total de 670 mil reais, deixando a DEX de executar 330 mil.

A combinação de poucas inscrições com muita evasão começou a preocupar. Carlos Alberto começou a ser pressionado pela Secretária Ana Borges, que não entendia como um projeto com tantos recursos não gerava nenhuma inserção positiva na mídia para a SEE. Além disso, ela considerava que os resultados eram baixos em função do aporte financeiro.

Carlos Alberto, por outro lado, acreditava que seu problema estava no fato de a Assessoria de Comunicação da SEE dar pouco destaque a DEX, e convocou um seminário. O objetivo era fazer uma avaliação geral do trabalho, com as equipes da DEX e da Upe, e mapear os gargalos que estavam comprometendo os resultados não apenas do S&S, mas de toda a DEX.

Os relatórios dos monitores eram muito extensos, mas não continham informações precisas ou indicadores que pudessem ser utilizados na avaliação. Tudo era muito intuitivo. Havia apenas o depoimento dos monitores e as observações do prof. José Orlando.

O seminário transformou-se ora em uma grande confraternização, ora em uma catarse.

Porém, alguns encaminhamentos foram feitos, tais como a necessidade de se elaborar um modelo de avaliação do curso para os cursistas e a ampliação do número de visitas dos monitores aos Municípios.

Ficou claro que o suporte pedagógico dado pelos monitores não foi suficiente para as escolas implantarem as hortas orgânicas, pois a maioria ficou no meio do caminho. Os monitores, por outro lado, disseram que mais visitas significavam mais recursos para diárias.

Maria Cecília estava alheia a tudo isso. Percebia diversos equívocos, mas preferia não se manifestar. A parte que lhe cabia, a prestação de contas, estava toda correta. Ela verificava minuciosamente nota por nota

e fazia um relatório atestando o uso do recurso. Sentia que era apenas por isso que era respeitada pelo prof. José Orlando.

No mesmo mês de agosto, Carlos Alberto conseguiu aprovar mais 1,5 milhão de reais, mas ele decidiu não iniciar um novo curso no segundo semestre de 2011. Em vez disso, por sugestão do prof. José Orlando, decidiu fazer um *ex post* do projeto, utilizando os 330 mil não executados no primeiro semestre, remunerando toda equipe do S&S por mais quatro meses para que esta assessorasse as escolas que não conseguiram concluir a implantação de suas hortas orgânicas e para fazer um seminário de planejamento, em janeiro de 2012.

### **Os prós e os contras de se qualificar**

Em 2011, Maria Cecília, desestimulada com o seu trabalho e sua posição inócua dentro da DEX, decidiu iniciar um MBA em gestão de projetos. Sem apoio da instituição, ela decidiu por conta própria custear seus estudos, na certeza de que se qualificando melhoraria seu desempenho e teria mais voz naquele ambiente que valorizava tanto a qualificação acadêmica. Escolheu uma instituição respeitada na área de projetos e passou a acumular mais essa responsabilidade.

A partir daí, o leve incômodo que ela sentia com os baixos resultados do projeto, o personalismo da gestão tanto de Carlos Alberto quanto do prof. José Orlando, o fato de o projeto ter se transformado em um fim em si mesmo e perdido o foco nos resultados, foi se tornando um desconforto tamanho que Maria Cecília se sentiu obrigada a sair de sua zona de conforto e tentar contribuir de alguma forma para que tudo aquilo que ela considerava um misto de amadorismo e boa vontade se profissionalizasse.

Agora, ela se sentia qualificada para propor objetivamente rotinas e processos que poderiam ajudar a mapear os gargalos, tornar a gestão mais eficiente e melhorar os resultados obtidos.

Entretanto, em vez de ser mais valorizada pela chefia, pelos colegas da DEX e pela equipe do projeto, sentiu que passou a incomodar a todos e todas, ainda mais.

Solicitou uma reunião com Carlos Alberto e lhe perguntou se ele estava contente com seu desempenho e em que ela deveria melhorar. O diretor disse que gostaria de vê-la mais atuante no S&S, propondo e pensando maneiras de aperfeiçoar recursos e resultados, além de assessorá-lo na construção de um plano de comunicação para a DEX.

Com a proximidade do seminário de planejamento para o ano de 2012, Maria Cecília pensou que esta seria uma ótima oportunidade para colocar seu aprendizado recente em prática e melhorar sua atuação dentro da DEX. Elaborou uma pauta para o seminário e sugeriu que fosse feita uma matriz SWOT com a participação de toda equipe do S&S e, a partir daí, um planejamento estratégico para o ano de 2012.

Carlos Alberto gostou da proposta e autorizou Maria Cecília a conduzir os trabalhos referentes ao planejamento do setor de Extensão.

Em janeiro de 2012, em um fim de semana, lá estavam todos – tanto a equipe da DEX quanto da Upe – hospedados em um hotel, sem internet, sinal de celular e com horários definidos a cada café da manhã.

Maria Cecília logo percebeu que não seria simples executar sua proposta de planejamento. Embora tenha pensado as atividades, não teve acesso ao estabelecimento das rotinas. Todos se reportavam ao prof. José Orlando, claramente um líder perante os monitores.

A equipe da Upe resistiu à condução da matriz SWOT e à construção do planejamento estratégico, principalmente o prof. José Orlando. Junto com alguns monitores e a coordenadora pedagógica pela Upe do projeto do setor de Mídias, criticou e boicotou a condução de Maria Cecília.

No fim do dia, Maria Cecília estava exausta e ainda mais desestimulada. Solicitou um momento em particular com Carlos Alberto e falou francamente suas impressões sobre o S&S, sobre a atuação do prof. José Orlando e sua equipe, da Upe como instituição que deveria, mas não agia, como parceira, e frisou o fato de que um conflito de gestão se anunciou naquele dia, pois se ela decidisse implementar novas práticas de gestão a fim de melhorar os resultados do S&S, a primeira oposição viria do prof. José Orlando.

Carlos Alberto ouviu e minimizou os problemas relatados. Disse para ela dar prosseguimento ao que considerava relevante para melhorar os resultados do S&S. Ao retornar para a rotina da SEE, Maria Cecília percebeu que o apoio de Carlos Alberto não era exatamente o que ela esperava.

Ainda que ele tivesse manifestado seu ‘de acordo’ com as ideias dela, na prática percebia que havia laços de amizade e interesses mútuos que tornavam Carlos Alberto e o prof. José Orlando muito próximos e que guardavam o primeiro de contrariar o segundo.

Novamente, a sensação de perda de tempo, de gasto de energia sem propósito, tomava conta dela, que não se sentia motivada a continuar como coordenadora de um projeto no qual ela não mais acreditava.

Se antes ela não se envolvia por comodismo, mas cumpria seu mínimo de obrigações com a certeza de que aquele projeto faria diferença na vida das pessoas, mesmo que poucas, agora ela já não tinha mais tanta certeza disso.

### **O “depois”**

Estava evidente para Maria Cecília que aquele projeto precisava mudar, se profissionalizar, ter metas e indicadores de resultados. Para ela, os custos precisavam ser revistos e os recursos, melhor distribuídos.

O projeto deveria apresentar resultados concretos e deixar de ser um fim em si mesmo.

Acreditava que era preciso diminuir o número de palestrantes e melhorar as condições de deslocamento dos monitores. Estes também precisavam receber um tratamento condizente com suas responsabilidades e não serem tratados como se ainda fossem estagiários, pupilos em uma relação personalista.

Aquele era o momento para se repensar a execução do projeto, já que em março daquele ano uma nova edição deste se iniciaria. Convidaria o prof. José Orlando para um bate papo. “Ele é um homem inteligente”, pensou ela, “ainda que um pouco resistente, conseguirá compreender minha proposta”.

Ligou para o prof. José Orlando e agendou com ele às 16h, pois antes precisava ir à SEE.

A caminho de sua baia, encontrou com Sônia Regina, sua ex-chefe, Diretora de Relacionamento Intersectorial (DRI), assoberbada com uma pilha de papéis, cujo significado não lhe parecia muito claro.

Perguntou a ela o porquê de tanta preocupação e ouviu desta a longa história de um grande projeto para fomento de ascensão profissional de mulheres no serviço público que aterrissara em sua diretoria, a ser financiado com recursos federais, ouviu também que ela não fazia ideia de como daria conta dele, já que não tinha equipe e o prazo para finalizar a proposta se encerraria dali a duas semanas.

Maria Cecília admirava sua antiga chefe e, mesmo não conhecendo o assunto, se ofereceu para ajudá-la nas suas horas de folga a fim de que ela conseguisse atender ao prazo imposto pela Secretaria Nacional de Mulheres.

Cumpridas suas obrigações na SEE, pegou um táxi e foi para a Upe se encontrar com prof. José Orlando. Ela não gostava muito de ir lá. Sentia-se pouco à vontade com comentários e perguntas frequentes sobre sua aparência e vida pessoal. “Essas pessoas têm muito tempo ocioso, não é possível!” – pensava indignada.

Ela não entendia o sentido desse comportamento recorrente por parte da secretária do projeto e do próprio prof. José Orlando, mas, ainda assim, ela deveria ir com mais frequência à sala do Upe, acompanhar de perto a execução do projeto – concluía.

### **O “começo do fim”**

Maria Cecília simplesmente não sabia o que dizer. Na visão dela, aquele professor dócil e solícito se transformou em um homem arrogante, grosseiro e tacanho, ignorando todos os argumentos apresentados e comprovados por números e fatos.

Ela decidiu se impor, pela primeira vez, como coordenadora setorial, dizendo que ou ele se adequava à realidade ou ela recomendaria a Carlos

Alberto o desligamento dele do projeto. O prof. José Orlando ficou calado e Maria Cecília foi embora com a sensação de que a partir daquele momento nada seria como antes.

Telefonou para Carlos Alberto e relatou o acontecido. Ele lhe disse para ficar calma, que tudo iria se ajustar. Ao chegar em casa, abriu seus e-mails e viu, repetido mais de dez vezes, o pedido de demissão do prof. José Orlando!

Logo, alguns monitores e membros da equipe do projeto S&S e também dos outros projetos da DEX, executados pela Upe, passaram a publicar comentários ofensivos nas redes sociais, que Maria Cecília entendeu como sendo direcionados a ela. Alguns bloquearam acesso dela aos seus perfis! Imediatamente, telefonou para Carlos Alberto, que lhe pediu detalhes da reunião. Em seguida, lhe disse para não se preocupar, pois o prof. José Orlando estava mesmo precisando de umas férias e que, depois de ele descansar um pouco, tudo se resolveria.

Maria Cecília discordou. Ela não encarava aquela situação como uma consequência da conjuntura, mas sim da estrutura e tinha certeza de que o prof. José Orlando não aceitaria a remodelagem do projeto, tão pouco deixaria barato tudo que ouvira dela, já que considerava o S&S como sendo de sua autoria e propriedade.

No fim de semana, como os gêmeos foram ficar com o pai, Maria Cecília trabalhou no projeto da Secretaria Nacional de Mulheres. Na segunda, Sônia Regina lhe perguntou se estava tudo bem. Inconformada com a situação e não concordando com a postura de Carlos Alberto, Maria Cecília desabafou com Sônia Regina e recebeu desta um convite para coordenar o projeto inovador que ela estava ajudando a construir.

Maria Cecília disse que não poderia deixar a DEX às vésperas do início de um novo projeto, mas que poderia cuidar dos dois, mesmo sem aumento de salário.

As duas foram conversar com Carlos Alberto, que não gostou nada do que ouviu. Maria Cecília achou que ele ficou enciumado e se sentiu traído. Carlos Alberto, então, sentenciou: “Você tem um mês para escolher entre um ou outro projeto, nem um dia a mais”.

As semanas que se seguiram foram as piores na vida profissional de Maria Cecília. Percebia a equipe fragilizada e dividida e não contava com o apoio que imaginara do seu Diretor. Além disso, passou a ser vigiada pela secretária do projeto, filha da empregada do prof. José Orlando, que transmitia, via sms, tudo que era falado nas reuniões do projeto para ele, fato esse relatado a ela apenas depois de algumas semanas por outros profissionais da equipe, visivelmente apreensivos em apoiá-la.

Criava-se ali, uma disputa de poder e todos passaram a temer pelos seus empregos.

Apesar disso, com o pedido de demissão do prof. José Orlando, ela teve que trabalhar na Upe, pois o projeto de 2012 se iniciaria dali a um mês.

Os monitores começaram uma campanha na internet para que o prof. José Orlando voltasse para S&S. Continuaram postando comentários nas redes sociais que Maria Cecília considerou agressivos e maldosos. Ela cobrou de Carlos Alberto uma posição oficial da DEX em relação àqueles que eram contratados temporariamente e estavam difamando um coordenador da instituição. Em vez disso, Carlos Alberto aceitou se reunir, em particular, com os monitores, ignorando os apelos e argumentos de Maria Cecília.

Maria Cecília ficou indignada.

Depois de se reunir com os monitores, Carlos Alberto disse que, para a equipe da Upe, o problema do projeto era ela. Todas as queixas recaíam somente sobre ela. Sendo assim, ela deveria – caso optasse por continuar na DEX – aceitar subordinar-se ao prof. José Orlando, pois ele “não iria comprometer sua relação com a Academia, com a Upe, com tantos projetos sendo executados por lá, por causa dela” – sentenciou.

Mais uma vez decepcionada, Maria Cecília não dormia e não parava de pensar em como e quando aquela vida pacata, quase monótona, havia se transformado em um drama “novelesco”.

### **O “fim”**

São 7h. Hoje é o último dia para ela dar a resposta se continua na DEX ou vai para o outro projeto. Ela tem dúvidas...

O projeto da Secretaria Nacional de Mulheres deverá ser executado por e com pessoas cujos perfis, competências e pretensões Maria Cecília desconhece. Ela tem certeza de que os cenários, riscos e procedimentos administrativos são mais complexos e que precisará de toda sua experiência profissional e muita inteligência emocional para vencer obstáculos, para “tirá-lo do papel”.

A DRI não tem cargos e ela certamente não poderá levar o que tem ao deixar a DEX. Isso significará uma redução de 60% de seus vencimentos, já que ela recebe mais pelo seu DAS do que pelo seu salário. Seria uma delicada negociação, envolvendo a própria Secretária, em pleno exercício fiscal, para que haja um remanejamento de cargos a fim de que ela não tenha perdas financeiras.

Toda sua rotina pessoal, já estabelecida com o trabalho na DEX, irá deixar de existir: seus horários, seus hábitos, sua zona de conforto...

Mais ainda, ela teme o que e como chegará ao conhecimento da Secretária, já que Carlos Alberto demonstrou que não aceitará com tranquilidade sua saída da DEX.

Maria Cecília se olha no espelho, só falta o batom. O que ela deve escolher? Ficar como está? Usar vermelho?

## **Glossário**

DCI – Diretoria Comunicação e Imprensa

DITI – Diretoria de Informática e Tecnologia da Informação

DFA – Diretoria de Administração e Finanças

DEX – Diretoria de Extensão

DOI – Diretoria de Obras e Infraestrutura

DRI – Diretoria de Relações Internacionais

IAPP – Instituto de Análise de Políticas Públicas

SEE – Secretaria de Estado de Educação

SNM – Secretaria Nacional de Mulheres

S&S – Semeando a Sustentabilidade

Upe – Universidade Pública do Estadual

