1 INTRODUÇÃO

Os processos de formação e transformação das estruturas sociais e da ação humana despertam o interesse de estudiosos de diferentes campos do conhecimento, o que não é diferente no campo da Administração. A forma de estudar esses fenômenos, todavia, é muitas vezes marcada pelo reducionismo e pelo utilitarismo (CHANLAT, 1996).

Na contracorrente de visões particularizantes e dicotômicas sobre os fenômenos nas ciências sociais, Anthony Giddens (1989) propõe a Teoria da Estruturação. O autor ambiciona a superação da dicotomia estrutura-ação e sua conciliação por meio do estudo das práticas sociais ordenadas no espaço e no tempo.

A transposição dessa teoria para os estudos organizacionais, por sua vez, é inaugurada nos anos de 1980 e se consolida na década posterior (JUNQUILHO, 2000), permitindo um olhar mais realista sobre a complexidade dos fenômenos organizacionais.

Dentro dessa perspectiva, é possível encontrar o aporte teórico de Michael[1] Reed (1997), que propõe o estudo da gestão enquanto uma prática social, objetivando conciliar os níveis de análise organizacional, institucional e comportamental da gestão, sem que haja privilégio de nenhum deles enquanto determinante das práticas gerenciais.

Nessa abordagem, denominada por Reed (1997) de perspectiva praxelógica, enfatiza-se o caráter contextual e contraditório das práticas gerenciais, o caráter condicionante das estruturas sociais e o potencial re/produtor[2] da ação gerencial. A gestão deixa de ser vista somente enquanto um conjunto de processos racionais que visam atingir objetivos instrumentais por meio da mobilização de tecnologias

---

[1] Mike - No original em Português de Portugal

[2] Re/produção: o termo re/produção foi proposto por Rouleau (1995) e expressa o que Giddens (1996) define como o caráter dual da ação, ou seja, que toda conduta humana comporta reprodução e produção de estruturas sociais (MELO E JUNQUILHO, 2001).

organizacionais eficientes e passa a ser vista como um conjunto de mecanismos articulados de forma flexível, cujo objetivo é conjugar e controlar a dispersão dos padrões de relações sociais que norteiam o desempenho no trabalho, visando a conciliar os recursos antagônicos que compõem a atividade produtiva (REED, 1997).

Esse entendimento permite que as práticas gerenciais sejam vistas em sua complexidade, o que enriquece as possibilidades de análise sobre o fenômeno da gestão. Assim, sob este aporte teórico, pretende-se nesta dissertação ampliar a compreensão acerca da ação gerencial no setor público brasileiro, o qual passou por uma série de transformações ao longo dos últimos anos (FADUL E SILVA, 2008).

Tomando como ponto de partida o início do século XX, é possível identificar quatro grandes reformas pelas quais passou a administração pública no Brasil. A primeira, desenvolvida durante o Estado Novo, se refere à criação do Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP; a segunda, situada durante o Regime Militar de 1964, se deu com a publicação do Decreto Lei nº 200/67 que procurava delinear um modelo de administração pública gerencial; a terceira, por sua vez, caracteriza-se pela promulgação da Constituição de 1988.

Por fim, a quarta reforma, ocorrida nos anos 1990, iniciou-se no Governo Collor, no entanto consolidou-se de forma extensiva e aprofundada nos dois governos de Fernando Henrique Cardoso, com a construção do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado em 1995 (FADUL E SILVA, 2008) e tem continuidade no período do atual governo, mandatos 2003-2006 e 2007-2010. Inserida nesta quarta reforma paradigmática, a reforma gerencial de 1995 iniciada pelo então ministro Bresser-Pereira, objetivava superar as disfunções da gestão pública burocrática e tornar o Estado eficiente por meio da inserção no universo estatal de valores e práticas da economia privada, como os conceitos de eficácia, criatividade, flexibilidade, foco no cliente e desempenho. (ANDRIOLO, 2006; BRESSER-PEREIRA, 2001).

Entretanto, conforme Fadul e Silva (2008), a possibilidade de instaurar e instalar, no setor público, processos gerencias e instrumentais capazes de dotar a gestão

pública de eficiência, eficácia, racionalidade e produtividade, aproximam-se mais da utopia do que da realidade. Todavia, esta esperança continua sendo um ideal perseguido por várias organizações públicas.

No setor de saneamento básico, realidade que se pretende elucidar na presente dissertação, isso não é diferente. Conforme estudos realizados neste setor, deficiências acumuladas em modelos de gestão defasados ao longo dos anos, geraram nas Companhias deste setor a necessidade de mudanças no sentido de modernização de suas formas de gestão (FILHO, 1998; MELO E SPERLING, 2002; PAIVA E COUTO, 2008).

Como forma de superar essas deficiências, empresas estatais de saneamento vêm vivenciando nos últimos anos uma série de transformações em seus cenários de atuação, baseadas na transposição do modelo de gestão do setor privado para o setor público (FILHO, 1998; MELO E SPERLING, 2002; PAIVA E COUTO, 2008).

No cenário estadual, a CESAN, Companhia Espírito Santense de Saneamento, também vem passando por este movimento. Após vivenciar na década de 1990 grave crise devido à falta de recursos e à interferência de grupos políticos (PALASSI, 1998), a empresa passa atualmente por um movimento de transformações voltadas para a redução de custos e o alcance de resultados, baseados nos valores da nova gestão pública (BRESSER-PEREIRA, 2001).

Fazendo-se uma análise comparativa de resultados alcançados pela CESAN ao longo dos anos, observa-se que o resultado líquido da Companhia em 1998 era de 14,04 milhões negativos, e, em 2002, o valor já alcançava o número de 17,49 milhões negativos. Em 2003 o resultado líquido da empresa sai do vermelho, passando para 13,30 milhões no decorrente ano e chegando a 43,80 milhões no ano de 2008 (CESAN, 2009b).

Entre as mudanças realizadas na Companhia neste período (2003 – 2009), pode-se citar: 1) um esforço de reestruturação interna por meio da readequação da estrutura organizacional e da renovação de equipamentos e da frota de veículos; 2)

implantação de um plano de gestão por resultados, denominado “GER”, que distribui participação nos lucros aos empregados; 3) criação de um código de ética e constituição de um conselho de ética; e 4) implantação de um PCR, Plano de Carreiras e Remunerações e de um sistema de avaliação de desempenho (CESAN, 2006). Bem como a contratação via concurso público de cerca de quinhentos novos empregados, após mais de dez anos sem contratações, e a implantação de novas tecnologias com objetivo de melhorar o desempenho dos sistemas e de reduzir perdas de água (CESAN, 2009c).

Além disso, entre 2003 e 2008 as obras realizadas pela Companhia somaram R$ 468 milhões e até 2010 está garantido o aporte de R$ 563 milhões para novos investimentos. Com isso, em oito anos, a CESAN terá aplicado mais de R$ 1 bilhão em abastecimento de água e esgotamento sanitário, a maior destinação de recursos para o saneamento na história do Espírito Santo (CESAN, 2009c).

Tais mudanças, por sua vez, trazem impactos sobre as práticas de gestão que se desenrolam nesta empresa. Conforme Melo (1999), a nova gestão pública traz impactos diretos sobre as práticas cotidianas de trabalho dos gestores, em forma de novas exigências de desempenho. O próprio modelo da Administração Pública Gerencial proposto por Bresser - Pereira (1996; 1998) objetiva transformar o “administrador público burocrático” em “gerente” (MELO & CKAGNAZAROFF, 1998).

Entretanto, entendendo a gestão enquanto uma prática social, tem-se a clareza de que entre os protótipos do administrador burocrático e do gerente empreendedor existe um ator social concreto, envolto em práticas cotidianas, que se ocupa do trabalho gerencial no setor público (JUNQUILHO, 2000). Assim sendo, entre o que é proposto para a administração pública brasileira e o real, há um espaço, que precisa ser conhecido. Este espaço, por sua vez, é preenchido pelas práticas cotidianas de seus atores, as quais, apesar de serem condicionadas pelo contexto e pelas mudanças que o caracterizam, não são por ele determinadas, sendo marcadas pela imprevisibilidade (REED, 1997).

Assim, dadas as transformações por que passou a CESAN ao longo dos anos, inseridas em um contexto mais amplo de reforma da administração pública brasileira; e entendendo-se que a ação gerencial se configura em contextos sociais e com base neles, coloca-se como foco central desta dissertação a seguinte questão: **Como se caracteriza a ação gerencial na CESAN?**

E, tendo em vista responder este questionamento, de forma a desvendar as ações cotidianas dos gestores desta Companhia, considerando suas inter-relações com o contexto no qual estão inseridas, o objetivo geral deste trabalho é **caracterizar e analisar práticas gerenciais de gestores da CESAN, tendo como pressuposto teórico a gestão como prática social (REED, 1997)**.

Define-se assim como objetivos específicos:

- Resgatar historicamente as transformações pelas quais passou a CESAN desde sua criação até os dias de hoje;
- Descrever práticas gerenciais que caracterizam a ação gerencial na CESAN;
- Analisar as práticas gerenciais descritas sob a perspectiva da gestão enquanto uma prática social.

Com a realização deste estudo almeja-se ampliar a compreensão acerca das práticas de gestão no setor público brasileiro, entendendo-as em sua complexidade; alargar o entendimento da gestão enquanto prática social, não descolada do contexto social em que ocorre; mostrar a importância deste conhecimento para o entendimento da gestão e para a formação de gestores do setor público.

Desse modo, esta dissertação faz-se relevante social e cientificamente por aprofundar conhecimentos relacionados à administração pública no Brasil, mais especificamente sobre a função gerencial e sobre o setor de saneamento, além de embasar-se em uma abordagem que entende a gestão enquanto prática social, valorizando ao mesmo tempo as estruturas sociais e a ação humana para o entendimento das práticas gerenciais.

Por meio desta pesquisa ambiciona-se contribuir para a desmistificação da idéia de que há um perfil ideal de gestor “empreendedor” que irá resolver os problemas do setor publico, bem como valorizar o *savoir faire* dos gestores públicos, em termos de práticas equalizadoras (CAVALCANTI, 2007), contextualizadas e voltadas para resultados.

Conforme Melo (1996), apesar de haver muitos estudos sobre os gerentes, sua figura ainda permanece obscura como sujeito das práticas organizacionais, e, do ponto de vista estratégico, a atuação gerencial exerce função primordial nos processos de gestão das organizações do trabalho (DAVEL E MELO, 2005a; MELO E VON SPERLING, 2002; MEINICKE, 2003; CAVALCANTI, 2007), o que reforça a importância do aprofundamento dos estudos sobre esses atores.

2 A GESTÃO COMO PRÁTICA SOCIAL: DESCONSTRUINDO IMPÉRIOS

A Administração enquanto ciência teve origem em um cenário histórico no qual as organizações do trabalho se configuravam como pólos de estruturação individuais e coletivos, tendo se transformado em objeto de estudo, pesquisa e reflexão (CHANLAT, 1996). Subordinada à racionalidade econômica, cujas finalidades eram o lucro e a produtividade da organização, esta área do conhecimento fundou-se sob uma visão reducionista e utilitarista do ser humano, o que, nas palavras de Chanlat, produziu um duplo efeito,

> [...] no plano disciplinar, conduziu vários pesquisadores pelos caminhos do reducionismo e do imperialismo biológico, psicológico ou sociológico e, no plano organizacional, frequentemente desembocou em ações e práticas sociais que ocultam grande número de dimensões humanas (CHANLAT, 1996, p. 26).

Como forma de romper com estas visões particularizantes e com a reprodução de uma imagem fragmentada do homem e dos fenômenos nas ciências sociais, contribuem teóricos como Morin (2007), com o paradigma da complexidade; Giddens (1989), com sua Teoria da Estruturação; Chanlat (1996), com o apelo ao estudo do fato humano nas organizações.

Estes nomes se inserem em um movimento contemporâneo cujo objetivo é ultrapassar as oposições clássicas: indivíduo-sociedade, ordem-desordem, autonomia-dependência, cooperação-competição, estrutura-história, pares que na realidade não são dicotômicos, mas que se interrelacionam por meio de configurações múltiplas e complexas (CHANLAT, 1996).

Giddens (1989), com a formulação da Teoria da Estruturação, ambiciona pôr um fim tanto ao imperialismo do sujeito proposto pelas sociologias interpretativas, quanto ao imperialismo do objeto social, que marca o funcionalismo e o estruturalismo. Sua teoria visa, dessa forma, desconstruir impérios. Como forma de fazê-lo, o autor afirma que o domínio básico de estudo das ciências sociais não é nem a experiência

do ator individual nem a existência de qualquer forma de totalidade social, mas sim as práticas sociais ordenadas no espaço e no tempo.

Transpondo essa teoria para os estudos organizacionais, é possível encontrar o aporte teórico de Michael Reed (1997), que propõe o estudo da gestão enquanto uma prática social.

2.1 PERSPECTIVAS ANALÍTICAS DA GESTÃO

Michael Reed (1997), em seu livro Sociologia da Gestão, caracteriza três perspectivas de análise da gestão que marcaram a investigação e a análise sociológica deste fenômeno desde o início do século XIX. Quais sejam: a perspectiva técnica, a perspectiva política e a perspectiva crítica.

No sentido de avançar para uma compreensão sociológica sistemática sobre os processos de gestão, Reed (1997) propõe o estudo da gestão entendendo-a enquanto uma prática social, ao que denomina perspectiva praxeológica.

Neste tópico serão descritas as três perspectivas analíticas conforme expostas por Reed (1997), bem como a perspectiva praxeológica enquanto alternativa para o estudo da gestão, considerando-a em sua complexidade.

2.1.1 Perspectivas Técnica, Política e Crítica de Análise da Gestão

Conforme Reed (1997), a perspectiva técnica parte do pressuposto de que as organizações são mecanismos indispensáveis à sociedade, dado que asseguram a institucionalização e a continuidade de valores e objetivos individuais que tomam

forma coletiva em seu meio. Neste quadro, a gestão é caracterizada como a estrutura organizacional que torna possível e ao mesmo tempo resguarda o sentido de imortalidade social, tratando-se de uma tecnologia social neutra, que diz respeito a meios para se atingir objetivos coletivos e irrealizáveis sem ela.

O foco desta perspectiva é sobre a natureza estrutural da gestão, sobre os mecanismos estruturais que garantem a ordem e asseguram a coordenação e o controle efetivo da interação social. A perspectiva técnica apóia-se, dessa forma, em uma abordagem sistêmica para o estudo das organizações, vendo-as como unidades sociais que precisam atender a imperativos impostos pelo meio no qual estão inseridas (REED, 1997).

Deste modo, as estruturas de gestão são analisadas em termos de sua contribuição para a sobrevivência do sistema organizacional como um todo e busca-se o aumento da eficácia da configuração estrutural por meio da adequação entre estruturas internas e exigências externas (REED, 1997).

Como teóricos inseridos no quadro da perspectiva técnica, Reed (1997) cita Etizinoi (1964); Woodward (1965) e Thompson (1967). Teóricos esses que criticaram a desatenção da teoria clássica ao impacto de mudanças no contexto na configuração estrutural dos processos de gestão. Entretanto, seus estudos assemelham-se a essa abordagem na medida em que concebem a existência de uma lógica determinista segundo a qual as estruturas se impõem aos atores sociais, de tal forma que o desenvolvimento organizacional independe da vontade ou da ação humana.

Assim, de acordo com Reed (1997), a insatisfação com este viés determinista conduz a formulação de uma abordagem alternativa, por ele intitulada de perspectiva política. Abordagem esta que baseia-se no entendimento da gestão enquanto processo político, marcado por conflitos e incertezas. Assim, a gestão deixa de ser vista como prática neutra, rompe-se com o racionalismo e os gestores passam a ser individualmente considerados, como agentes conhecedores, operando em situações dinâmicas.

Sob esta abordagem, a ênfase passa da estrutura para o processo e atribui-se importância à ação do ator organizacional. Desse modo, as estruturas organizacionais passam a ser entendidas como redes de interação social permanentemente reelaboradas, em função de ações de rotina de todos os funcionários nessas envolvidos (JUNQUILHO, 2000).

Entretanto, como sinaliza Reed (1997), apesar do avanço no entendimento dos processos de negociação que, permanentemente, reelaboram e transformam a ordem organizacional, a importância do caráter hierárquico das relações de poder no interior das organizações e entre si próprias é, apesar de considerada, subvalorizada.

Esta lacuna dá espaço à perspectiva crítica da gestão. Nas palavras de Reed,

> [...] esta falta de atenção à formação institucional das lutas de poder no seio das organizações, e ao seu papel na estruturação dos processos políticos com os quais se mobilizam recursos e transformam configurações estruturais, que acelerou a formulação de uma perspectiva crítica de gestão (REED, 1997, p.15).

A perspectiva crítica salienta, dessa forma, os interesses materiais mais amplos a que as estruturas organizacionais se subordinam. Aqui, os gestores assumem o papel de negociantes da moralidade, como canais da lógica econômica capitalista. E a gestão é vista como um mecanismo de controle que funciona para satisfazer imperativos econômicos impostos por um modelo capitalista de produção e para disseminar as estruturas ideológicas por meio das quais essas realidades estruturais podem ser ocultadas (REED, 1997).

Dessa forma, essa perspectiva abre o entendimento para a consideração de relações assimétricas de poder que se refletem nas práticas de gestão, e para a consideração do contexto macrossocial sobre a ação gerencial. Entretanto, peca devido ao compromisso que mantém com uma visão altamente determinista e racionalista das estratégias de gestão (REED, 1997, p.24), deixando uma lacuna para novos estudos.

2.1.2 Perspectiva Praxeológica de Análise da Gestão

Conforme Reed (1997), em qualquer das perspectivas acima delineadas, os gestores tornam-se simplesmente agentes de imperativos funcionais, produzidos fora das práticas sociais em que se acham cotidianamente envolvidos.

> [...] Enquanto portadores de uma racionalidade instrumental, ou enquanto representantes públicos da arte de fazer política organizacional, ou ainda como joguetes de forças sociais inexoráveis, os gestores perdem qualquer direito de compreensão sobre si próprios e de defesa de sua identidade cultural (REED, 1997, p.22).

Entretanto, apesar deste caráter limitado de cada uma dessas perspectivas, Reed (1997) aponta também seu caráter complementar. Da imagem da gestão trazida pela perspectiva técnica, que a apresenta enquanto um conjunto de processos racionais que visam atingir objetivos instrumentais por meio da mobilização de tecnologias organizacionais eficientes, aproveita-se a idéia de que a gestão é um conjunto de mecanismos, processos e estratégias que objetivam organizar a atividade produtiva, sendo importante acrescentar a ela o conhecimento de que estes processos não obedecem a uma lógica racional e se articulam de maneira imprecisa e contextual.

Nesse sentido, por meio da perspectiva política, compreende-se que as práticas de gestão são geradas a partir da interação de uma série de elementos de natureza moral, política, cultural e tecnológica, tendo como único elemento estável a imprevisibilidade. A gestão é, dessa forma, entendida como “um conjunto de práticas sociais relacionadas de forma flexível, cujo objetivo é conjugar e controlar a dispersão dos padrões de relações sociais que norteiam o desempenho no trabalho” (REED,1997, p.165).

Essa perspectiva rompe assim com o racionalismo da perspectiva técnica, dado que sublinha os processos sociais nos quais as estruturas sociais se assentam, e assume como característicos dos processos de gestão os conflitos e as incertezas. Entretanto, peca pela subvalorização do contexto macrossocial que fundamenta

esses conflitos e que norteiam as práticas de gestão (REED, 1997).

A perspectiva crítica, por sua vez, apesar de seu viés determinista, mostra que as práticas de gestão, no modo de produção capitalista, objetivam mediar o antagonismo entre capital e trabalho. Dessa forma, permite somar ao entendimento da gestão enquanto uma rede complexa de relações, a compreensão de que essa rede é orientada para a conciliação dos recursos antagônicos que compõem a atividade produtiva. Mantém-se, assim, o entendimento trazido pela perspectiva política de que a gestão não é uma atividade neutra, de forma a considerar os aspectos macrossociais, sem, entretanto, considerar os gerentes como sujeitos passivos neste processo (REED, 1997).

Devido a este caráter parcial, porém complementar das perspectivas acima delineadas, Reed (1997) propõe a perspectiva praxeológica para a análise da gestão. Seu objetivo é estabelecer um quadro conceitual integrado, que considere os níveis de análise institucional, organizacional e comportamental, abrangendo o estudo do contexto institucional, da estrutura organizacional e das práticas de gestão, sem tender para nenhum deles enquanto determinante das práticas gerenciais. Para isso, lança mão da consideração da gestão enquanto uma prática social.

O conceito de prática social aparece em diferentes campos do conhecimento, em teóricos como Giddens (1979; 1989), tratando de questões que dizem respeito à natureza da conduta humana e à sua relação com as instituições sociais. Segundo este autor, a prática social tem a ver com procedimentos, métodos e técnicas, executadas e manejadas de forma apropriada por agentes sociais, tomando como base a consciência que eles detêm sobre os procedimentos de uma ação, isto é, o conhecimento mútuo (“mutual knowledge”) que é compartilhado por todos atores sociais cognoscitivos, que os norteia sobre como se comportar ou prosseguir em determinadas situações cotidianas.

Assim, nas palavras de Junquilho (2000, p. 46):

A prática social concilia condutas e atos de agentes humanos cognoscitivos

> sem, por outro lado, desconsiderar as estruturas sociais que são referências para aqueles mesmos agentes em processo de *interação social* (GOFFMAN, 1983), tornando possível a dualidade macro e microssocial, sem privilégio de um nível sobre o outro ou até de sua independência mútua, mas sim como pólos complementares.

Práticas sociais são, dessa forma, práticas contextualizadas, condicionadas, imprevisíveis e re/produtoras. São respostas ao contexto imediato em que se encontra o sujeito, não obedecendo a uma lógica objetiva, mas se baseando nas estruturas sociais e nas informações de que se dispõe a cada momento, podendo reproduzir estruturas sociais em vigor ou transformá-las, podendo atingir os objetivos a que se propõem ou mesmo voltar-se contra eles (REED, 1997). Sob esta perspectiva, compreende-se que:

- O contexto sócio-histórico, espaço-temporal, político, afetivo e simbólico específico no qual as prática sociais ocorrem condicionam a ação social. Nesse cenário, as estruturas sociais funcionam como guias para a ação social, mas não as determinam;

- A ação social se dá com base nas configurações de racionalidade predominantes no sujeito, no momento de sua ação – obedecem a uma racionalidade limitada – sendo imprevisíveis, podendo assim reproduzir ou transformar as estruturas sociais nas quais se baseiam.

De forma a transpor este entendimento para o campo da gestão, Reed (1997) utiliza-se do conceito de prática social de Harris, segundo o qual uma prática social envolve:

> [...] a participação num conjunto de ações, inteligíveis à luz dos pressupostos que as informam, orientadas para fins partilhados por todos os membros da comunidade envolvida em tais ações, e definindo-se pelos meios adotados para a realização desses fins, os quais são determinados pelas condições em que as mesmas se efetuam (HARRIS, 1980 apud REED, 1997).

Com base neste conceito, Reed (1997, p.58) aponta a necessidade de serem especificados cinco fatores distintos, embora inter-relacionados, para a conceituação

da gestão enquanto uma prática social. São eles:

> 1) O tipo de ações desenvolvidas por um conjunto de indivíduos que se sentem membros de uma determinada comunidade e que, nessa qualidade, se envolvem em determinadas práticas;
>
> 2) Os pressupostos que, simbolicamente, permitem identificar objetivos ou problemas comuns e constituem a base para o estabelecimento da interação recíproca;
>
> 3) Os objetivos ou problemas partilhados que orientam as práticas de acordo com a relação de comunicação que os respectivos membros estabelecem por meio do quadro discursivo que organiza os seus pressupostos;
>
> 4) Os meios ou recursos, tanto materiais como simbólicos, por meio dos quais se persegue a realização dos projetos a que atribuem significado;
>
> 5) As condições ou constrangimentos que configuram e orientam a reciprocidade das práticas, os recursos necessários à sua consecução e as relações que permitem estabelecer entre os respectivos membros.

Conforme sinaliza Whittington (1992), gestores e gerenciados operam em diversos sistemas sociais, sendo capazes de lançar mão e de responder a múltiplos recursos e regras, explorando suas identidades sociais plurais e a daqueles que eles precisam influenciar. Sendo assim, são múltiplos os pressupostos, objetivos e meios que podem nortear a ação gerencial.

No que diz respeito aos pressupostos, objetivos e meios que fundamentam a atividade de gestão no modo de produção capitalista, Reed (1997) aponta que as práticas de gestão têm por objetivo organizar a atividade produtiva, o que se dá, no sistema capitalista, por meio do exercício do controle, visando a mediar o antagonismo entre capital e trabalho. Este antagonismo, por sua vez, se dá fundamentalmente a partir de duas fontes de conflito que caracterizam as relações de trabalho, quais sejam, o valor de troca do salário por trabalho e o exercício de autoridade do empresário sobre o empregado.

Nessa relação, as estruturas de gestão procuram controlar a produtividade no trabalho, assegurando os níveis de esforço exigidos dos trabalhadores, já os trabalhadores buscam evitar, resistir e manipular os níveis de esforço que os gestores tentam impor, havendo, assim, uma negociação constante entre os limites do controle e do esforço convenientes ao salário que é pago ao trabalhador. A gestão se configura, então, como uma permanente tentativa por parte do gestor no

sentido de harmonizar estes e outros antagonismos presentes em suas práticas, de maneira a organizar a atividade produtiva (REED,1997).

Fala-se aqui em tentativa em reflexo ao caráter racionalmente limitado das práticas de gestão, que se caracterizam mais por um esforço do gestor, por tentativas em função daquilo que lhe parece a melhor opção em vista das análises que consegue efetuar em relação ao contexto de trabalho e as pessoas nele envolvidas, do que por uma lógica precisa e definitiva de meios de controle. Nas palavras de Raufflet (2005, p.74),

> A estratégia ou a ação de conduzir bem a atividade gerencial não é um feito de um Deus *ex machina* mas de um artesão, que, por meio de suas ações individuais e de suas interações com os outros, cria, no cotidiano, a estratégia mediante uma seqüência de ensaios e erros.

A perspectiva da gestão enquanto prática social reconhece dessa forma o fato evidente de que todas as estratégias de controle são esquemas em desenvolvimento, permeados por contradições incessantes. Assim, elas podem não atingir necessariamente o seu fim, sendo dependentes dos demais atores sociais para serem reproduzidas e, a partir do momento em que passam a existir, podem dar origem a consequências inesperadas, voltando-se até mesmo contra os próprios gestores, na forma de constrangimentos às suas práticas (REED, 1997).

De fato, segundo o conceito de Giddens de “dialética do controle”, os atores que estão em posições subordinadas nunca ficam em situação total de dependência sendo capazes de converter os seus recursos de modo a lograrem exercer controle sobre os mais poderosos nas relações de poder (GIDDENS, 1989). A configuração tomada pelos sistemas de controle dependem, dessa forma, do que gestores e trabalhadores fazem deles, da forma como re/produzem estes recursos.

As folhas de ponto, por exemplo, tem como função regulamentar a freqüência do empregado na empresa, todavia, ao mesmo tempo em que os empregadores podem se valer dela para garantir que os empregados cheguem no horário, os empregados podem utilizá-la para fundamentar o recebimento de hora-extra. Regras explicitas e formais, dessa maneira, ao mesmo tempo em que legitimam as práticas gerenciais,

facilitam o controle de baixo para cima, ou seja, dão poder aos trabalhadores na medida em que estes podem apontar os atos do gestor que não são congruentes com as regras formais.

Da mesma forma acontece com as práticas não-oficiais, ao mesmo tempo em que podem resolver problemas, dada a flexibilidade e adaptabilidade que proporcionam, podem também criar novos conflitos, bem como gerar dificuldades de gerenciamento. Não há regras sobre as quais o não trabalho possa ser punido e mesmo os trabalhadores podem exigir métodos formais de controle, tirando a autoridade e a legitimidade do gestor.

Voltando ao exemplo da folha de ponto, o gestor que trabalha em uma empresa que não paga hora extra, por exemplo, terá que negociar com o empregado que a fizer, em contrapartida, o empregado também pensará em outras formas de ganho pelo trabalho realizado sem remuneração (REED, 1997).

Este tipo de conflito que demanda a tomada de decisões *in loco*, que ocorre a todo o momento, geralmente envolvendo situações que fogem ao prescrito, caracteriza a atividade gerencial. No dia-a-dia da gestão, apesar de haverem normas que fundamentem o trabalho gerencial, suas prescrições muitas das vezes não dão conta dos problemas reais com que se depara o gestor e é justamente neste espaço, na busca por soluções para dilemas reais, que se encontra a prática gerencial (REED, 1997).

Assim, a perspectiva da gestão enquanto prática social destaca o fato de que:

- A ação gerencial consiste basicamente em processos de mediação de conflitos;

- As decisões e ações gerenciais não obedecem a uma lógica objetiva, sendo respostas “possíveis” em função de uma configuração de fatores macro e microssociais que se organizam em função de cada contexto e momento especifico de ação gerencial;

- Essas ações se baseiam em estruturas sociais - mobilizam elementos culturais e simbólicos locais, organizacionais, familiares, regionais e nacionais;

- A ação gerencial pode reproduzir ou transformar estruturas sociais nas quais se baseia;

- As consequências dessas ações são imprevisíveis e dependentes dos demais atores sociais para atingir os fins a que intenciona, dado que servirá também como recurso na configuração de ação desses sujeitos, podendo mesmo servir de maneira a dificultar os processos de gestão.

As práticas gerenciais que se dão em uma organização se estruturaram com base em uma série de fatores sociais. Esses fatores, por sua vez, tomam a forma de normas de ação institucionalizadas, que possuem um grau mínimo de coerência normativa, coesão social e continuidade temporal, configurando-se no limite do prescrito que regulamenta e legitima formalmente a ação nesta organização. Dado que essas práticas de gestão institucionalizadas, muitas vezes perdem sua funcionalidade, precisando ser reconstruídas, reinventadas, há um permanente dilema no cotidiano do gestor e na configuração de suas práticas (REED, 1997). Nas palavras de Reed,

> [...] As práticas de gestão refletem a tensão entre a necessidade de manutenção, a longo prazo, da integridade e da viabilidade dos sistemas de controle institucionalizados em que os gestores se apóiam para conseguir a integração total e os requisitos operacionais necessários à aplicação de dispositivos e conhecimentos específicos que minam a coerência e a estabilidade daquela integridade (REED, 1997, p.30).

Assim, o gestor acaba muitas vezes burlando o sistema para fazê-lo funcionar, dado que, no seu dia-a-dia, se depara com contradições, por exemplo, entre uma lógica burocrática que exige adesão estrita às regras de coordenação absoluta e uma prática operacional que obriga à utilização de dispositivos técnicos e acordos que aquela coordenação não comporta.

Esse caráter contextual e contraditório das práticas gerenciais, bem como o caráter condicionante das estruturas sociais e o potencial re/produtor da ação gerencial estabelecem o ponto central da idéia de gestão enquanto prática social. Sob esta perspectiva, a gestão deixa de ser vista enquanto um conjunto de processos racionais que visam atingir objetivos instrumentais por meio da mobilização de tecnologias organizacionais eficientes, para ser vista como um conjunto de mecanismos, processos e estratégias articulados de forma flexível, cujo objetivo é conjugar e controlar a dispersão dos padrões de relações sociais que norteiam o desempenho no trabalho, visando conciliar os recursos antagônicos que compõem a atividade produtiva (REED, 1997).

2.2 REVISÃO BIBLIOGRAFICA DOS ESTUDOS SOBRE A GESTÃO COMO “PRÁTICA SOCIAL”

Como já explicitado anteriormente, o presente trabalho encontra-se inserido na corrente de estudos que objetiva superar visões dicotômicas sobre os fenômenos sociais (MORIN, 2007; GIDDENS, 1989; CHANLAT, 1996; REED, 1997). E, para fazê-lo, baseia-se no conceito apresentado por REED (1997) da gestão como "prática social". Neste tópico, pretende-se expor trabalhos acadêmicos que contribuem para essa linha de estudos.

Whittington (1992) analisou a influência da teoria de Giddens em estudos sobre a ação gerencial, com destaque para os trabalhos de Ranson et al. (1980), Pettigrew (1985) e Willmott (1987). Conforme seu estudo, estes autores contribuem para o entendimento sobre a ação gerencial na medida em que reforçam a importância da consideração do contexto macrossocial em que se situam as organizações para o entendimento da ação desses atores.

Whittington (1992) aponta, entretanto, que apesar de a influência de Giddens nestes

trabalhos ser substancial, a preocupação do autor com a multidimensionalidade dos sistemas sociais foi negligenciada. Assim, como forma de suprir esta lacuna, o autor enfatiza os avanços das teorias institucionalistas para o entendimento sobre a variedade de influências sociais sobre a ação gerencial. E propõe casar a concepção estruturalista da ação gerencial à perspectiva institucionalista dos sistemas sociais. Aproveitando a concepção da primeira, conforme a qual o mundo possui uma estrutura, mas não é tão determinado que impeça a ação efetiva. E a dos institucionalistas, no que diz respeito à diversidade de sistemas sociais capazes de influenciar a ação gerencial, que não se restringe a fins capitalistas.

No cenário acadêmico brasileiro dos estudos organizacionais, destacam-se como promotores desta abordagem os trabalhos realizados por Junquilho e Melo (1999); Junquilho (2000; 2001; 2002); Ésther e Melo (2004); Marra e Melo (2005); Silva, Junquilho, Carrieri e Melo (2006); Esther e Melo (2007); Paiva, Mageste, Melo, Santos e Pereira (2007); Rolim e Melo (2007) e Silva, Junquilho e Carrieri (2008).

Junquilho, sob o arcabouço teórico da Teoria da Estruturação de Giddens (1989), e entendendo a gestão enquanto uma prática social (REED, 1997), defendeu no ano de 2000 sua tese de doutorado intitulada “Ação Gerencial na administração pública: a re/produção de ‘raízes’ brasileiras”, sob orientação de Marlene Catarina Lopes Melo.

A união entre esses autores, por sua vez, deu impulso a uma série de publicações que se utilizam do aporte teórico da gestão como "prática social" (REED, 1997). Dessa forma, a produção nacional sob esta abordagem conta com trabalhos realizados por esses autores, por pesquisadores que foram por eles orientados em nível de pós-graduação, bem como por produções de demais estudiosos afeitos a abordagens mais abrangentes acerca da gestão.

Centrando suas análises primordialmente no aporte teórico de Michael Reed (1997), destacam-se os trabalhos de Junquilho e Melo (1999); Junquilho (2000; 2001; 2002); Ésther e Melo (2004); Marra e Melo (2005), Rolim e Melo (2007); Silva, Junquilho,

Carrieri e Melo (2006) e Silva, Junquilho e Carrieri (2008).

Os trabalhos de Junquilho (2000; 2001; 2002) e de Junquilho e Melo (1999) são valiosos por três motivos: por introduzir a noção de gestão como “prática social” nos estudos organizacionais no âmbito nacional; por deixar clara a importância de a gestão e a ação gerencial serem entendidas em sua complexidade, chamando a atenção para a impropriedade de se tratar a gestão de uma forma asséptica, independente das realidades cotidianas vividas pelos atores que lhes dão forma (JUNQUILHO, 2001) e por demonstrarem a riqueza do conceito de gestão como prática social de forma a realizar estes estudos, abrangendo contextos macrossociais e suas articulações com os cenários microssociais das organizações.

Em sua tese, na qual foram estudados gestores do setor público do Estado Espírito Santo, Junquilho (2000) elucida o caráter histórico-social da ação gerencial, mostrando como raízes brasileiras se fazem presentes na ação dos gestores, ora restringindo-as, ora facilitando-as. E, do mesmo modo, mostrando como as ações desses atores puderam contribuir para a reprodução e/ou transformação dessas mesmas propriedades estruturais.

A partir dos dados coletados em sua pesquisa, o autor caracteriza um tipo ideal[3] de gestor público brasileiro, o gerente caboclo[4], o qual dá corpo à teoria da prática social na medida em que desmitifica o folclore dos "super heróis" organizacionais. Para o autor, o entendimento da gestão enquanto uma prática social é uma via para incrementar outros aspectos significantes no domínio dos estudos organizacionais que se colocam além do "folclore" e o "fato" (MINTZBERG, 1990).

---

[3] Tipo ideal: instrumento conceitual formulado por Weber para o estudo da ação social. Sua fixação conceitual deve ser feita na forma mais pura possível, entretanto, nenhum tipo ideal costuma ocorrer em estado puro na realidade. Os tipos ideais são modelos teóricos que permitem a interpretação da sociedade, interpretações estas que funcionam como hipóteses e que, como tal, precisam ser testadas. A compreensão, nesse sentido, não dispensa o trabalho de investigação científica (DIAS, 1997).

[4] Tipo ideal caboclo: contemporizador, dividido entre o “coração” e a “razão”, com tendência à centralização, conjugando pessoalidade e impessoalidade, capaz de contornar excessos formais por meio do “jeitinho”, e avesso a controles formais e à planificação. Esta tipologia será melhor explicitada no capítulo três.

Reforçando esta perspectiva, encontram-se os trabalhos realizados por Silva, Junquilho, Melo e Carrieri (2006) e por Silva, Junquilho e Carrieri (2008) em uma regional da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT).

No estudo de Silva, Junquilho, Melo e Carrieri (2006), sobre o papel dos gestores na disseminação da “cultura corporativa”, concluiu-se que o gestor não pode ser considerado apenas elemento consensual, pois ele dissemina a integração e, também, a diferenciação e a fragmentação, permeado por objetivos e questões pessoais, sociais e organizacionais, não se limitando aos interesses da empresa. Reforçando-se, por meio deste estudo, a visão dos gestores enquanto agentes sociais, vivenciando ambiguidades inerentes aos aspectos humanos e materiais das relações organizacionais.

No estudo de Silva, Junquilho e Carrieri (2008), sobre a inserção das políticas de recursos humanos na ótica da integração organizacional, demonstrou-se que as políticas de RH remetem tanto à integração quanto à fragmentação organizacional. Os autores ressaltaram que, às intenções das políticas de RH, no plano objetivo, agregam-se os significados e conhecimentos (re)construídos pelas pessoas no plano subjetivo, dado que, independentemente dos esforços da alta direção, o indivíduo possui certa autonomia, existência anterior e (re)constrói significados. Elucidou-se, dessa forma, a importância de se considerar no âmbito da gestão o espaço do ator organizacional na construção e reconstrução de práticas e significados, advindos de suas interpretações daquelas próprias políticas. Reforçando-se, dessa forma, a idéia da gestão, neste caso específico da gestão de pessoas, como 'prática social'.

Esther e Melo (2004), por sua vez, avançam teoricamente na medida em que identificam os cinco elementos da gestão enquanto uma prática social propostos por Reed (1997) na prática gerencial dos gestores de uma empresa do setor privado, que possui um modelo de gestão baseado na Excelência. Evidencia-se nesse trabalho o modelo de excelência como uma ideologia que objetiva atender a interesses expressamente colocados, cujos meios nem sempre são tão explícitos, mas que funcionam como um mecanismo de conformação poderoso dos indivíduos na organização. Os autores contribuem, dessa forma, na medida em que deixam

claro de que forma a gestão, como uma prática social, cumpre suas finalidades dentro de um contexto mais amplo, por meio de um modelo eficaz aos propósitos a que se propõe.

Também utilizando-se do recurso de descrever os cinco elementos das práticas de gestão de seu objeto de estudo, Rolim e Melo (2007) realizam um estudo descritivo analítico com coordenadores de curso da área de ciências sociais aplicadas dos centros universitários de Belo Horizonte, visando caracterizar a atividade gerencial desses atores como uma prática social. O trabalho dos autores é valioso na medida em que reitera o aporte teórico de Reed (1997) como uma abordagem que proporciona um quadro teórico integrado que torna possível a relação entre os níveis de análise organizacional, institucional e comportamental.

Marra e Melo (2005), por sua vez, utilizam-se do aporte teórico de Reed (1997) para caracterizar e analisar as práticas gerenciais de professores universitários em instituição pública com cargos de chefia intermediária. Analisando-se as práticas de gestão descritas pelas autoras, percebe-se que as mesmas aproximam-se bastante do gerente caboclo descrito por Junquilho (2000). Assim, este estudo contribuiu para o conceito de gestão como prática social, na medida em que reforça a importância da compreensão da cultura e da realidade organizacional para o estudo e o sucesso da ação gerencial.

Marcados também pelo entendimento da gestão como uma prática social, abordam o fenômeno da gestão contribuindo para sua compreensão. Paiva, Mageste, Melo, Santos e Pereira (2007), Paiva e Mageste (2008) e Esther e Melo (2007).

Paiva, Mageste, Melo, Santos e Pereira (2007) refletem sobre a função gerencial em *shopping centers* - SC - enfocando as exigências específicas sobre os profissionais nesse contexto do comércio varejista. A contribuição destes autores está no apontamento de três dimensões para o estudo da função gerencial abordando-a em sua complexidade, quais sejam: ação, devoção e desilusão. A dimensão da “ação” refere-se à atuação diária, as contradições, fragmentações e desafios que o gerente enfrenta. A dimensão da “devoção” trata das relações com outros atores sociais

relevantes, sendo abordadas questões sociais e políticas que a função implica, como a necessidade constante de relacionamento interpessoal, a dependência de terceiros para o alcance de resultados, a liderança, as relações de poder, entre outras.

Conforme os autores, a dimensão da “devoção” aprofunda a perspectiva política conforme delineada por Reed (1997) na medida em que percebe o próprio gestor como um agente político numa arena que é um espaço por ele compartilhado, no qual seus desejos, necessidades e interesses são considerados. Por fim, a dimensão da “desilusão”, aborda as expectativas e frustrações relacionadas ao poder, ao *status* e à realização profissional.

Dando seqüência a este trabalho, Paiva e Mageste (2008) aprofundaram este estudo incorporando as categorias de análise cultura e tempo para a compreensão da realidade desses gestores comerciais de *Shopping Centers*, de modo a ampliar o arcabouço conceitual empregado e a análise dos dados, potencializando a construção teórica.

Percebeu-se que um dos dramas enfrentados pelos gerentes parece ser justamente o alinhamento da sua concepção de tempo com o tempo dos atores sociais com os quais eles convivem diariamente, incluindo-se aqui a organização, com seu tempo cronológico definido e traduzido em metas e objetivos. Assim sendo, Paiva e Mageste (2008) reforçaram o entendimento de que a ação gerencial não se encontra descolada de uma realidade peculiarmente construída no tempo a partir dos modos de socialização dos sujeitos e das relações que ele desenvolve no seu cotidiano.

Dessa forma, potencializou-se a proposta de análise alinhada às ações, devoções e desilusões gerenciais considerando-se aspectos relacionados à cultura e tempo como substanciais para o desnudamento da ação gerencial. Finalmente, os autores sinalizaram a possibilidade de incorporar outros aspectos - como identidade, gênero, subjetividade e competências profissionais e gerenciais, tanto nas relações que se travam no micro, como no meso e macro ambientes empresariais – para uma

agenda de pesquisa no campo dos Estudos Organizacionais.

Por fim, Esther e Melo (2007) realizaram pesquisa com reitores, vice-reitores e pró-reitores de oito universidades federais localizadas no estado de Minas Gerais, objetivando captar a Construção da Identidade Gerencial desses Gestores. O estudo dos autores é relevante por demonstrar que o movimento por mudanças dentro da organização faz parte de uma dinâmica macrossocial mais ampla e por demonstrar que, frente a este contexto, os gestores vêm construindo uma identidade múltipla e, por vezes, contraditória. Características inerentes à ação gerencial sob o aporte da gestão enquanto prática social.

3 AÇÃO E TRABALHO GERENCIAL

3.1 O OFÍCIO GERENCIAL E SUAS TRANSFORMAÇÕES

O presente tópico propõe-se a trazer contribuições de estudos sobre a ação e o trabalho gerencial, abordando o caráter subjetivo das funções gerenciais e as transformações por que vem passando este ofício.

3.1.1 O caráter subjetivo do ofício gerencial

O caráter subjetivo do ofício gerencial se refere ao fato de a ação dos gestores envolver uma rede de relações interpessoais, políticas, afetivas, de poder e simbólicas, as quais, por sua vez, são condicionadas, porém não determinadas pelos diferentes contextos em que tem lugar e pelos diferentes atores sociais nelas envolvidos. Autores como Davel e Melo (2005a; 2005b) avançam neste entendimento na medida em que se aprofundam nas dimensões afetivas, políticas e simbólicas que marcam a atuação gerencial e destacam seu caráter imprevisível, condicionado e contextual.

No sentido de dar espaço a estas dimensões, esses autores propõem a consideração de mais quatro processos, além da atuação gerencial, para o entendimento do conteúdo do trabalho do gestor. São eles: a interação; a simbolização; a dominação e a assimilação (quadro 01).

Quadro 01 – Conteúdo do trabalho gerencial

Processos de interação Criação e manutenção de redes de relações intra e extra-organização; Construção de alianças com a equipe e os pares, buscando resguardar seu espaço na organização; Relação multivariada com a equipe; Dificuldade de conciliar vida profissional com vida familiar.
Processos de Simbolização Delimitação, tradução, negociação e transmissão da realidade organizacional por intermédio da linguagem, de símbolos, de imagens etc., disponíveis a partir da história sociocultural da organização e do local em que se insere; O contexto sociocultural do Brasil fornece um repertório de recursos (conhecimento pessoal, proximidade pessoal, criatividade, improvisação, jogo de cintura etc.) e regras (pessoalidade, cordialidade, autoritarismo, formalismo, imediatismo etc.) aos gestores; O contexto político (relações de poder) sustenta um campo mal definido de espaço de ação, favorecendo o desenvolvimento de ritos e símbolos que mascaram essa realidade; O contexto pós-moderno fornece imagens e símbolos do gerente como personagem flexível (por exemplo, homem-camaleão), que passa por processos identificadores cada vez mais efêmeros para se adaptar velozmente (como o gerente minuto) aos modismos gerenciais.
Processos de dominação Validação dos interesses pessoais na arena dos jogos de poder organizacionais; Capacidade de desenvolver processos de mediação e de regulação de interesses divergentes; Defesa de um regime econômico que é dissimulado por meio de instrumentos ideológicos, embora o trabalho gerencial não se reduza a função de capital.
Processos de assimilação Mobilização de outros valores, agendas e preocupações para propagar, resistir ou circundar pressões projetadas para que suas ações sejam mais previsíveis e lucrativas; Sentimento de traição e de mal-estar; Aprendizagem e criação de novos conhecimentos, por intermédio, por exemplo, de processos de resolução de problemas; Experimentação e repasse do estresse oriundo do tipo de tarefa, da tensão entre a carreira e a vida privada, das relações com os outros, do modo de gestão e do contexto sociocultural.

Fonte: Adaptado de Davel e Melo (2005a).

Os processos de interação, simbolização, dominação e assimilação evidenciam tanto o contexto no qual o gestor está inserido quanto a relação que ele estabelece com os processos sociais, culturais, afetivos, políticos e ideológicos que têm lugar na organização como norteadores da ação gerencial.

O gestor, antes de assumir este cargo, é um “ser humano”, com desejos, aspirações e formas de ser e de se relacionar (MELO E DAVEL, 2005a). Seus valores e sua forma de pensar, por sua vez, passam pelo crivo das circunstâncias em que se dão suas ações, que condicionam a utilização ou não de seus preceitos de conduta no momento da ação (WATSON, 1996). Esse condicionamento, por sua vez, não tira do indivíduo sua autonomia, que lhe permite escolher e se adaptar às circunstâncias em que se encontra (CROZIER, 1970).

Assim, sob esta perspectiva, fica clara a existência de uma rede multivariada de fatores que influencia a ação dos gestores, o poder condicionante do contexto e o poder de escolha do sujeito, que juntos conferem à ação gerencial seu caráter ambíguo, imprevisível e contraditório.

Neste quadro, ao mesmo tempo que cabe ao gestor o papel de mediador político e social de conflitos no sentido de promover os objetivos organizacionais, sobre ele também se fazem valer estratégias de controle, no sentido de dele extrair a mais-valia (REED, 1997). Assim, esses atores não devem ser vistos como agentes imparciais e defensores dos interesses organizacionais.

Muitas vezes, não há alinhamento entre os interesses pessoais do gestor e o que é desejado pela organização. Entretanto, sobre a postura que é tomada diante dessas divergências, esta depende não só do que pensa e sente o gestor, mas também do que o gestor é capaz de fazer em um contexto específico. Visto isso, não raras vezes, mesmo discordando dos propósitos organizacionais, os gestores precisam convencer a si mesmos e aos outros acerca da legitimidade e validade de decisões com as quais não concordam (REED, 1997; ESTHER e MELO, 2004; DAVEL e MELO, 2005a).

Assim, está o gestor sempre diante de situações conflitantes sobre as quais precisa se posicionar. Nesse sentido, ao mesmo tempo em que deve atender as demandas organizacionais, o gestor vê-se pressionado por seus subordinados. Assim como quer tornar sua organização mais eficiente e eficaz, pode se ver em situação de se tornar desnecessário ou obsoleto. Ou ainda, ao mesmo tempo em que quer fazer algo diferente, também quer ser reconhecido socialmente e pelos superiores. E do mesmo modo em que sente seus desejos e pulsões, vê-se obrigado a comportar-se de forma racional. Além disso, o gestor deve ser criativo e produtivo, mas é limitado pela hierarquia e pela cultura organizacional (ESTHER E MELO, 2004).

Ilustrando essas ambiguidades, em pesquisa realizada com gestores, Esther e Melo (2004) apontam a necessidade de conciliar lucratividade e produtividade com políticas mais “humanas”; a necessidade de promover ao mesmo tempo cooperação

e competição; a dificuldade de equilibrar trabalho e vida pessoal; o fato de terem os gestores nas funções gerenciais a única forma de crescerem na carreira, ocupando-a muitas vezes sem preparo ou vontade; ter que lidar com a vida e a carreira de outras pessoas; e, por fim, a necessidade de adotar certas estratégias políticas, nem sempre compatíveis com sua posição pessoal quanto à decisão.

Com isso, acentua-se o caráter altamente contingente e diversificado do trabalho de gestão; a flexibilidade e negociabilidade das práticas de gestão e o fato de que essas práticas respondem a demandas concorrentes e contraditórias em contextos de grande pressão e conflito (REED, 1997). Visto isso, nas palavras de Davel e Melo (2005a, p. 30), os gestores precisam ser como “camaleões”, assumindo identidades diversas de acordo com o que deles é demandado, de forma a enfrentar a dinamicidade, ambivalência, instabilidade e contradição que caracterizam o seu ofício.

Da mesma forma, Paiva e Mageste (2008) ilustram a realidade dos gestores com a figura do “malabarista”, que remete, conforme os autores, à conjugação de esforços de naturezas diversas por parte dos gerentes - psicológicos, sociais, técnicos, políticos – no sentido de equilibrar-se diante de seus sucessos e fracassos, gerenciando seu mal-estar.

Assim, faz-se presente sobre esses atores uma forte sobrecarga emocional. (DAVEL e MELO, 2005b; ESTHER e MELO, 2004). Como afirmam Davel e Melo (2005b, p. 328):

> Ao se tornarem líderes, os profissionais deveriam ser capazes de gerenciar suas emoções, pois o cargo exige maturidade, profissionalismo e uma impressão de serenidade, não havendo espaço para se somatizar os imprevistos da gestão.

Percebe-se, dessa forma, um cenário de ambiguidades dominado por expectativas exacerbadas sob o gestor. Como consequência, diferentes estudos sobre a função gerencial (PAIVA, ESTHER, MELO e PIRES, 2005; PAIVA e MAGESTE, 2008) apontam para os desafios, a sobrecarga e a pressão a que estão sujeitos esses atores.

Nesse quadro, as competências pessoais e interpessoais ganham destaque quando se compreende a subjetividade do ofício gerencial e passam a ser concebidas de maneira mais profunda, vinculada à reflexão e à mediação de processos afetivos e simbólicos (DAVEL E MELO, 2005a). E passa-se a evidenciar também a relevância do conhecimento sobre o contexto em que a organização atua, sua missão, objetivos estratégicos e cultura para o ofício gerencial.

Assim, entender o caráter subjetivo do ofício gerencial significa compreender que o gestor lida o tempo todo com a complexidade, gerenciando não só pessoas e processos, mas também uma rede invisível de afetos e símbolos, precisando estar sensível ao contexto e às relações políticas, afetivas, culturais e ideológicas que nele tem espaço.

3.1.2 As transformações no trabalho gerencial

Incorporando as atribuições acima delineadas e sendo exigidos no sentido de terem desenvolvidas aquelas competências, o gestor contemporâneo se vê diante de um cenário que agrega em seu ofício novos papéis, cria novas demandas de competências e intensifica as exigências já existentes.

Contextualizando esse cenário, tem-se que a década de noventa presenciou um movimento contínuo de reestruturações. Conforme Rouleau (2000 p.50 apud DAVEL e MELO, 2005a), as reestruturações se inscrevem num duplo movimento de racionalização e flexibilização das práticas de gestão e de organização do trabalho em níveis variados, como pode ser visto no quadro abaixo:

Quadro 02 – Movimentos dos processos de reestruturação das empresas

Movimentos dos Processos de Reestruturação das Empresas

RACIONALIZAÇÃO	FLEXIBILIZAÇÃO
Dimensão financeira Financiamento da dívida Fusões e aquisições	Dimensão estratégica Alianças estratégicas Modulação de custos e de investimentos
Dimensão técnica Inovações tecnológicas Programa de qualidade	Dimensão de produção Novas formas de organização do trabalho
Dimensão funcional Orientação "cliente" Melhoria das relações com os fornecedores	Dimensão da organização Terceirização
Dimensão humana Redução de efetivos e de empregos funcionais	Dimensão Social Trabalho em tempo parcial Trabalho temporário e contratual

Fonte: Adaptado de Davel e Melo (2005a).

Como consequência deste duplo movimento, o staff e os níveis gerenciais são reduzidos, o que, conjugado com mudanças culturais, torna seu trabalho cada vez mais generalista, estratégico e voltado para pessoas. Com isso, o foco dos conhecimentos passou de interno para as relações internas e externas da organização e passou-se a exigir uma qualificação administrativa mais generalizada, distanciada de campos especializados. Além disso, dado que a racionalização os obriga a aumentar o controle sobre as atividades desenvolvidas e a flexibilização exige práticas mais democráticas, que favoreçam a autonomia dos sujeitos, estes se encontram em uma situação por demais contraditória e conflituosa, que leva os gerentes a sentirem-se inseguros e a questionarem-se sobre a eficácia de suas práticas (DAVEL E MELO, 2005a).

Conforme Bartlett e Ghoshal (1997, apud DAVEL E MELO, 2005a), com essas mudanças, os gestores da alta gerência precisam passar de alocadores de recursos

para líderes institucionais, tendo que criar propósitos e ambições coorporativas. Tengblad (2006), em estudo comparativo sobre a ação de altos executivos usando como parâmetro o estudo de Mintzberg (1973), realizado na década de 1970, verificou algumas mudanças de comportamento nesse sentido. Foi verificado um maior gasto de tempo em reuniões com subordinados, em conferências e em cerimônias. E percebeu-se um foco maior na transmissão de propósitos, expectativas e significados do que em “tarefas administrativas” e na tomada de decisão, devido à descentralização e à delegação de responsabilidades que antes ficavam a cargo da alta gerência à gerência intermediaria.

Constatou-se também, que a fragmentação do tempo e a imprevisibilidade do trabalho gerencial de trinta anos atrás deram lugar à reuniões longas, preparadas e programadas. Ao mesmo tempo, algumas ações descritas por Mintzberg (1973) foram reiteradas, como a preferência pelo contato pessoal e verbal ao escrito, por exemplo.

Quanto aos gestores de nível intermediário, de acordo com Bartlett e Ghoshal (1997, apud DAVEL E MELO, 2005a), estes passam de controladores administrativos para treinadores de apoio, tendo que apoiar e desenvolver pessoas, sendo demandados conhecimentos e experiências em relação às pessoas, a formas de influenciá-las e à dinâmica interpessoal entre os grupos. Entretanto, conforme Livian e Burgoyne (1997) o papel do gestor enquanto ator-chave durante a introdução de novas configurações nas organizações e os novos papéis gerenciais, de *coach*, facilitador e professor aparecem mais em pesquisas que baseiam-se em retórica e invenção do que em dados concretos. Corroborando com este argumento, pesquisas realizadas por Melo (1994) apontam que estas características não estão presentes na maior parte dos gestores brasileiros, o que, conforme a autora, poderia se dar em função da cultura autoritária e paternalista do país.

No que se refere aos gerentes de nível operacional, estes passaram de implementadores para empreendedores agressivos, tendo que criar e buscar novas oportunidades de crescimento para o negócio, atrair e desenvolver recursos e competências e gerir a melhoria do desempenho dentro de suas unidades de

atuação, sendo demandados em relação a competitividade, à técnica e às operações do negócio, às características dos clientes e aos recursos internos e externos (BARTLETT E GHOSHAL,1997 apud DAVEL E MELO, 2005a). Da mesma forma como para os gestores de alta e média gerencial, os resultados de pesquisa sobre esta classe gerencial no Brasil não apontam para essas características (MELO, 1994).

Nesse sentido, pesquisa realizada por Teodósio, Gaspar e Rodrigues (1997) acerca de gerentes de linha em processo de reestruturação organizacional mostram que as inovações organizacionais adotadas pela empresa trouxeram grandes transformações para a função de Gerência de Linha. E, apesar da incorporação de uma variada gama de novas tarefas, é visível a dificuldade vivida pelos gerentes de linha em assimilar conceitos que permitam respostas rápidas e adequadas ao projeto organizacional. Além disso, apontou-se que esses atores não dispõem da totalidade de recursos e da autonomia necessários para alcançar a performance desejada. Assim, permanece a Gerência de Linha um grupo sem expressão e força no jogo das relações de poder na empresa e sujeita, como os outros níveis hierárquicos, à sobrecarga de trabalho gerada pelas Novas Tecnologias Organizacionias.

Em relação ao contrato psicológico, ou seja, à relação não formalizada entre sujeito e organização, conforme Dopson e Neumann (1998), com os processos atuais de mudança organizacionais a expectativa de equilíbrio entre a vida no trabalho e no lar é suplantada pela expectativa de longas horas de trabalho em prol do empregador e, neste contexto, os gerentes trocam comprometimento total e imersão emocional por desligamento e instrumentalismo em relação ao trabalho e à empresa.

Deste modo, no que diz respeito à saúde mental desses trabalhadores, conforme Davel e Melo (2005a), há um mal-estar experimentado pelos gerentes devido ao aumento da ambiguidade, ao aumento do controle e da demanda por flexibilidade, à presença de novas regras quando regras antigas ainda são aplicadas e à imprecisão na definição das tarefas e responsabilidades. E devido também à redução do número de gerentes empregados pelas empresas, ao aumento da jornada de

trabalho, ao trabalho menos especifico e ampliação das responsabilidades gerenciais, à intensificação do trabalho, à dificuldade de conciliação do trabalho com a vida privada e ao aumento da pressão no tocante a metas de desempenho.

Além disso, também geram mal estar gerencial a mudança no contrato psicológico de trabalho e da carreira profissional, a falta de perspectivas de futuro, ao medo, a insegurança e a incerteza com relação ao emprego. Do mesmo modo, são apontados também a destruição das redes sociais, os processos ambíguos de comunicação, as mensagens duplas, a falta de consideração e reconhecimento por parte dos dirigentes da organização e a deteriorização do clima social na empresa, entre outros (DAVEL E MELO, 2005a).

Esse mal-estar gerencial é reforçado por Livian e Burgoyne (1997) que, em estudo das pesquisas sobre as transformações do trabalho gerencial, assinalaram que o aumento da tensão e do estresse aparecem mais em pesquisas baseadas em evidências e descobertas do que em pesquisas baseadas em retórica. Os dados empíricos das pesquisas de Melo (1994; 1999), entre outros, também apontam para este efeito não esperado dos processos atuais de mudança organizacional.

Fazendo-se, então, uma análise sobre as transformações na ação gerencial nos últimos anos, percebe-se que há uma pressão maior sobre os gestores atualmente, que resulta em insegurança e mal estar. Ao mesmo tempo, no que diz respeito a novas práticas de gestão, nota-se que estes papéis não são tão “novos” assim, dado que, como pondera Tengblad (2006), o papel de líder e de símbolo, exaltados atualmente, já haviam sido descritos por Mintzberg (1973) há 30 anos atrás. Além disso, a preferência pelo contato verbal continua caracterizando a ação gerencial nos dias de hoje. E percebe-se também, que o exercício desses novos papéis, como apontado por Livian e Burgoyne (1997), aparecem mais em pesquisas que baseiam-se em retórica e invenção do que em dados concretos.

Assim, apesar das demandas sobre os gestores estarem maiores, a esse novo discurso outras variáveis devem ser adicionadas, como a cultura nacional e sua proximidade desta nova forma de trabalho, o tamanho e as diretrizes estratégicas da

empresa, a natureza do negócio, a atribuição de cada gestor, a sua formação, o estilo de gerenciar de cada executivo, entre diversos outros fatores.

Deste modo, conclui-se que as transformações no oficio gerencial aproximam-se mais de processos gradativos de mudanças do que de modificações radicais. Muitas das novas demandas sobre os gestores não substituem velhas exigências. Além disso, muitas delas já faziam parte das atribuições gerenciais, havendo mais alterações de foco e de intensidade das práticas dos gestores do que das ações gerenciais propriamente ditas.

3.2 AÇÃO GERENCIAL NO SETOR PÚBLICO

Como foi visto, a ação gerencial possui peculiaridades e vem passando por transformações decorrentes de mudanças no mundo do trabalho. Este tópico se propõe assim a aprofundar essa caracterização da ação gerencial enfocando o setor público, objeto de estudo do presente trabalho, por meio dos sub-tópicos “Ação gerencial frente a processos de transformação organizacional” e “Modelo híbrido de gestão”.

3.2.1 Ação gerencial frente a processos de transformação organizacional

Conforme Fadul e Silva (2008), tomando como ponto de partida o início do século XX, é possível identificar quatro grandes reformas paradigmáticas na administração pública brasileira. A primeira, desenvolvida durante o Estado Novo, se refere à criação do Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP. Esta reforma é

marcante por ter objetivado estabelecer uma burocracia pública profissionalizada e institucionalizar uma gestão profissional e impessoal nos padrões weberianos.

A segunda pode ser situada durante o Regime Militar de 1964, com a publicação do Decreto Lei nº 200/67, que procurava delinear um modelo de administração pública gerencial. A terceira reforma vai ocorrer com a promulgação da Constituição de 1988, com esta reforma a administração pública brasileira passa por transformações que vão ter repercussões não apenas na dimensão da sua estrutura administrativa, com o processo de descentralização, como também, na sua dimensão política, pelas propostas de envolvimento da sociedade na formulação de políticas públicas e na gestão governamental (FADUL E SILVA, 2008).

A quarta reforma foi a dos anos de 1990, iniciada no Governo Collor e consolidada de forma extensiva e aprofundada nos dois governos de Fernando Henrique Cardoso com a construção do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado em 1995 (FADUL E SILVA, 2008). Com relação ao período do atual governo (mandatos 2003-2006 e 2007-2010), considera-se que as ações empreendidas no modelo de gestão pública constituem-se em desdobramentos e dão continuidade ao que foi preconizado pela reforma de 1995 (FADUL e SOUZA, 2005).

Inserida nesta quarta reforma paradigmática, a reforma gerencial de 1995, iniciada pelo então ministro Bresser-Pereira, objetivou conduzir a reforma da administração pública no país a partir de uma perspectiva ampla de reforma do Estado burocrático-industrial, que passava por uma forte crise (BRESSER-PEREIRA, 2001). Assim, o novo modelo de administração proposto tem por objetivo superar as disfunções da gestão pública burocrática e tornar o Estado eficiente por meio da inserção no universo estatal de valores e práticas da economia privada, como os conceitos de eficácia, criatividade, flexibilidade, foco no cliente e desempenho. (ANDRIOLO, 2006; BRESSER-PEREIRA, 2001).

Melo e Sperling (2002), em estudo realizado com gerentes de duas organizações da Administração Pública Indireta, entre elas uma Companhia estadual de saneamento básico, corroboram com esta argumentação. Os resultados dessa pesquisa

mostraram que essas organizações estavam buscando se adaptar a uma administração gerencial por meio de adoção de medidas típicas do setor privado, em contraposição à administração burocrática do Estado. Entre as reestruturações e modernizações indicadas nesse sentido apontou-se: preocupação crescente em alcançar maior excelência e eficiência; aperfeiçoamento de processos internos na busca por maior eficiência, melhores resultados, qualidade e redução de custos; redefinição de objetivos; orientação para o cliente; descentralização de processos; redução de níveis hierárquicos e do quadro de pessoal; e mudanças tecnológicas.

Essas mudanças, por sua vez, trazem impactos diretos sobre as práticas dos gestores públicos, na forma de novas exigências de desempenho. Isso porque, como afirmam Melo, Ckagnazaroff e Teodósio (2000), havendo mudanças nas lógicas do sistema produtivo, ou mais especificamente nas correlações de forças e de interesses, alteram-se os padrões de gerenciamento e, portanto, os atributos desejáveis para os atores organizacionais. E, face a uma economia cada vez mais competitiva, globalizada e instável, além da exigência de renovação tecnológica mais acelerada, as organizações tentam montar um novo quadro profissional/funcional mais enxuto e ágil, capaz de responder mais rapidamente às mudanças. Buscam-se profissionais orientados para resultados, preocupados com trabalho em equipe, sendo capazes de uma ação flexível, de negociar com metodologias avançadas e de tomar iniciativa.

Sobre novas demandas para a função gerencial por conta da implantação de novas tecnologias de gestão, Melo (1999), em pesquisa realizada com empresas tanto do setor público quanto do setor privado, aponta: capacidade de pactuar metas com recurso; gerenciamento com ênfase no trabalho em equipe; gerenciamento por diretrizes/ metas; gerência participativa; pró-atividade e empreendedorismo, entre outras habilidades.

Da mesma forma, na pesquisa de Melo e Sperling (2002) os gestores apontam como impactos das reestruturações e modernizações a necessidade de estarem mais capacitados, qualificados e atualizados; as maiores exigências, cobranças e pressões, a demanda pelo trabalho em equipe e a necessidade de adaptação a

novas atividades, demandas e/ou desafios. Aponta-se ainda a exigência de: maior profissionalismo; melhor administração do tempo; aperfeiçoamento em informática; trabalho menos operacional; visão global da empresa; sincronismo entre objetivos da empresa e as mudanças do mundo; maior abertura à participação; e maior relacionamento com as pessoas.

O processo de tentativa por adequar-se a este novo modelo de gestão, entretanto, não acontece de maneira fácil ou sem traumas. De fato, como teorizou Reed (1997), práticas sociais geram resultados imprevisíveis, conforme as relações que se estabelecem a partir delas nos contextos nos quais os atores sociais estão envolvidos. Dessa forma, para além de eficiência e eficácia, vê-se que o modelo da nova gestão pública gera como resultados expectativas pessoais apreensivas relativas à perda do emprego e do cargo, sentimentos de defasagem quanto à qualificação, falta de perspectiva de fazer carreira, dificuldade de recolocação no mercado, mudança na relação que se estabelece entre empregado e empresa, dentre outros, como sinalizam dados de pesquisa realizada por Melo e Sperling (2002) e por Melo (1994; 1999).

Ao mesmo tempo, ainda na pesquisa de Melo e Sperling (2002), ressalta-se que apesar de essas mudanças trazerem expectativas pessimistas para os gestores e de alguns gestores terem revelado que se sentem doutrinados pelas crenças da atualidade de que o mundo está mudando e que é preciso aceitar as mudanças, pequeno é o posicionamento crítico com relação às reestruturações e modernizações que ocorrem nas Companhias por elas pesquisadas.

Como motivo para isso, supõe-se o fato de serem os gestores responsáveis pela disseminação dos novos modelos de gestão, não podendo, em tese, posicionar-se contrariamente a esses modelos. Sobre isso, conforme Melo (1994), cabe ao gestor o papel de construção dos modelos organizacionais e de mobilização da força de trabalho, sendo os gestores agentes de mão dupla: atores do modelo e administradores de atores. Dessa forma, frente a um cenário de mudanças, cabe ao gestor viabilizar transformações que se adequem às novas demandas sobre a empresa e por a mão-de-obra “a trabalhar”, mobilizando-a rumo aos resultados dela

esperados. O gestor deve, dessa forma, não apenas mudar sua postura, mas preocupar-se também em mobilizar novos comportamentos em seus subordinados.

Sobre este papel, conforme o estudo realizado pela autora no ano de 1999, os gestores constituem-se em elementos estruturantes na mudança de uma cultura organizacional ou de um processo de modernização, materializado pelo modelo de gestão que eles colocam em prática do seu dia-a-dia. Segundo Melo (1999), os gerentes são os grandes reprodutores dos valores, das crenças e da ideologia imbuída nas novas técnicas ou nos processos tecnológicos ou de gestão.

Entretanto, em suas práticas cotidianas, nem sempre este papel é exercido em sua plenitude por esses atores. Ilustrando esse processo e reforçando a visão dos gestores enquanto agentes sociais que vivenciam ambiguidades, tem-se os trabalhos de Silva, Junquilho, Melo e Carrieri (2006) e de Silva e Fadul (2008).

Silva, Junquilho, Melo e Carrieri (2006), em estudo realizado sobre o papel dos gestores na disseminação da “cultura corporativa” em uma empresa do setor público, concluíram que o gestor não pode ser considerado apenas elemento consensual, pois ele dissemina tanto a integração quanto a diferenciação e a fragmentação, permeado por objetivos e questões pessoais, sociais e organizacionais, não se limitando aos interesses da empresa.

Silva e Fadul (2008), por sua vez, em trabalho que analisa a percepção dos gestores públicos estaduais no seu papel de condutor da implementação de novos padrões de ação em busca da eficiência na prestação de serviços públicos, verificaram que, apesar de haver uma clara percepção dos gestores sobre o seu papel enquanto condutor das mudanças pretendidas pelo novo modelo de gestão, parte dos gestores não acredita que este modelo seja diferente de modelos anteriormente implementados.

Além disso, esses gestores sentem-se limitados em sua capacidade de efetuar mudanças no comportamento dos indivíduos em relação à adesão ao processo de

mudança, em função do clima organizacional e da cultura organizacional de resistência a mudanças que caracteriza o cenário de gestão em que atuam, o que se reflete em descrença em relação ao processo e desmotivação (SILVA E FADUL, 2008).

Outro fator que colabora para o desinvestimento neste papel de disseminador refere-se à percepção por parte dos gestores de que a lógica da instrumentalização do trabalhador também recai sobre eles, que também se encontram em situação vulnerável. Com isso, conforme Reed (1997), os gestores acabam por rejeitar os pressupostos e os valores que deveriam adotar e disseminar, minando a ideologia e o compromisso que subsidiam o exercício da gestão.

Além disso, Melo (1999) aponta que, apesar da necessidade de os processos de mudanças serem reconhecidos, assumidos e determinados pela alta direção, a qual deve colocar e aceitar que não se faz mudanças a curto prazo, este fato é mal aceito e compreendido por este grupo gerencial, tanto no setor público como no privado, que acredita que processo de mudança possa ser realizado e mantido por meio de programas de ações no curto prazo.

Assim, ao mesmo tempo em que se aponta a relevância de aspectos subjetivos para o sucesso dos processos de gestão, sendo claro o seu poder na construção das mudanças organizacionais, não aparecem nos estudos empíricos sobre o setor público exemplos de medidas tomadas no sentido de considerar e trabalhar estes aspectos, sendo recorrente o apontamento de falhas nos processos de mudanças devido justamente a esta desconsideração.

Em pesquisa realizada por Melo (1999), os gestores, na sua maioria, afirmaram que implementariam as mesmas tecnologias em curso nas suas respectivas organizações, no entanto, quase a metade não recomendaria o mesmo processo de implantação. Entre as falhas do processo destacam a precipitação da diretoria para obtenção de resultados, o centralismo na implantação de novas tecnologias, abordagem do processo de gestão incompleto ao não considerar o fator humano como parte da estratégia da organização, a descontinuidade administrativa

característica comum do setor público, além da dificuldade de se contratar e demitir também neste setor.

Destaca-se entre os gerentes de linha e intermediários a recomendação de se ter mais cuidado, atenção e respeito com os empregados operacionais das organizações, maior ênfase no treinamento e criação de grupos de coordenação, além de sugerirem e reivindicarem mais autonomia (MELO, 1999).

Em pesquisa realizada por Marques, Albergaria e Lacerda (2008), sobre a percepção dos servidores públicos sobre as mudanças implementadas pelo Governo de Minas Gerais por intermédio do projeto Choque de Gestão[5], particularmente em relação a implantação da Avaliação de Desempenho Individual – ADI, a situação não é diferente. Sobre a compreensão acerca do processo de ADI para que possa decidir se aceita ou não a sua implantação, 77% dos servidores ainda não têm uma visão clara dos impactos e potencialidades do novo plano de ADI. E sobre o grau de consistência percebida sobre a metodologia e a forma como o programa de ADI foi implantado verifica-se que 79% dos pesquisados não acreditam que o programa possa, de fato, contribuir para melhoria do desempenho individual e organizacional da instituição pesquisada.

Dessa forma, percebe-se no setor público brasileiro uma falta de cuidado no que diz respeito à gestão de aspectos culturais, políticos e sociais nos processos de mudanças, o que compromete o envolvimento dos atores organizacionais e favorece resultados contrários ao esperado.

---

[5] Choque de Gestão: Frente a um cenário de déficit financeiro, limitada capacidade de investimento público, baixa capacidade institucional e necessidade de mudança no modelo de gestão administrativa, o governo mineiro implementou o chamado “Choque de Gestão”, a partir de 2003. Adotou-se com isso um conjunto de medidas que visavam o ajuste fiscal e o desenvolvimento econômico, político e social do Estado em bases sustentáveis no longo prazo, tendo como alicerce os princípios do modelo gerencial. Este modelo vem conduzindo toda a Administração Pública Estadual a um processo de grandes mudanças que abrange a estrutura organizacional, a gestão de pessoas e as bases tecnológicas (MARQUES, ALBERGARIA, LACERDA, 2008).

Além disso, os processos de mudança acabam por deixar de lado também o contexto no qual estão inseridos. Corroborando com esta argumentação, na pesquisa realizada por Melo e Sperling (2002), apontou-se uma reformulação na cultura das organizações estudadas, antes baseada no zelo pelo social e na estabilidade, sendo então substituída pela cultura do lucro, da qualificação e do alcance de resultados. Ora, se é função das empresas estatais prestadoras de serviços públicos prestarem serviços para a população, a cultura do lucro não lhe é adequada.

Sobre isso, Melo & Ckagnazaroff (1998) apontam que o modelo da Administração Pública Gerencial proposto por Bresser-Pereira (1996; 1998) objetiva justamente transformar o “administrador público burocrático” em “gerente”. Assim, percebem-se mudanças acontecendo no setor público sem levar em conta sua própria realidade, por meio da transposição sem reflexão de práticas e discursos do setor privado.

Tendo isso em conta, Tohá e Solari (1997) ponderam que o setor público possui algumas especificidades, que devem ser observadas para que haja uma melhor distinção quando confrontado com o setor privado. Os autores sublinham que instituições públicas têm objetivos, normativas e produtos distintos aos das privadas, se relacionam de outro modo com seus usuários e têm recursos de origem e natureza especial; que as motivações e a vocação de um gerente público são outras que as de um privado; e que existem diferenças entre o que é exigido nestes dois setores. Com base nessas peculiaridades, fica evidente que o desenvolvimento da gerência pública não pode adotar, ou somente adaptar, os avanços da gerência privada.

Tendo isso em conta, como recomendação para o desenvolvimento gerencial no setor público, Melo (1999) indica que a formação gerencial deve passar por uma total revisão, deixando de lado as práticas tradicionais e concentrando-se na ampliação da visão do gestor acerca da realidade em que está inserido e da real situação da função gerencial face ao novo contexto, sensibilizando-o para a revisão de suas práticas de gestão e habilitando-o para enxergar o “negócio” da organização de maneira ampla; atuar em parcerias, além de envolver seus empregados no planejamento e gestão da sua área.

Melo, Ckagnazaroff e Teodósio (2000), nesse sentido, apontam princípios que devem apoiar essa formação, entre eles: a busca por modelo gerencial endógeno, com resgate das práticas de gestão brasileira e a construção de um “saber gerencial tupiniquim” e a ênfase no desenvolvimento de habilidades de diagnóstico e leitura da realidade organizacional e cultural.

Em síntese, verificou-se que teorias e estudos realizados no setor público apontam para mudanças no mesmo, em termos de reestruturações no universo organizacional e de novas exigências sobre o gestor. Essas mudanças, por sua vez, são marcadas pela desconsideração de aspectos subjetivos e contextuais que perpassam os processos de gestão. Ao mesmo tempo, fica claro que teorias sobre a gestão no setor público avançam no entendimento de que uma concepção simplista acerca dos processos de gestão não os torna mais simples, pelo contrário, limita o desenvolvimento de formas adequadas para se lidar com estes processos, complexos por natureza.

3.2.2 Modelo híbrido de gestão

A reforma do Estado e da nova administração instituída no setor público brasileiro, de acordo com Fadul e Silva (2008), tentou transformar as organizações públicas por meio da implantação de programas de qualidade, mudanças culturais e melhorias na capacitação do servidor público. Pretendia-se que a incorporação de um novo modelo gerencial fosse capaz de suplantar as heranças do patrimonialismo e, de certa forma, romper com os vícios desenvolvidos no modelo burocrático.

Entretanto, conforme análise dos referidos autores, o conjunto de medidas propostas pela nova gestão pública objetivava resolver muito mais problemas econômicos do que, necessariamente, melhorar a administração pública, enquanto instrumento do Estado para a formulação de políticas públicas. Assim, em decorrência disso, apesar de a reforma ter conseguido alguns êxitos no campo instrumental, objetivo, no

campo substantivo, social, além do seu impacto ser limitado, não conseguiu dar conta de muitas questões.

Fadul e Silva (2008) chamam atenção também para a profundidade e complexidade inerente a esse tipo de reforma, que implica na transformação de marcos políticos e de jogos institucionais, o que não se sucedeu. A nova administração pública, do modo como se instalou no Brasil, não conseguiu superar as heranças provindas tanto do patrimonialismo, como do modelo burocrático de gestão, esbarrando em barreiras políticas, ideológicas e corporativistas existentes no âmbito do funcionalismo público e nos atuais desenhos organizacionais e institucionais do setor público brasileiro.

Em consonância com esta argumentação, Gault (2002) pondera que a nova gestão pública é uma corrente inovadora em muitos sentidos, mas é necessário colocá-la na sua dimensão real para apreciar seus aportes e seus limites, indo além da retórica própria de reformadores e apologistas. Para o autor, a nova gestão pública não se impôs pela capacidade ou racionalidade de suas idéias, e, da mesma forma, não é uma série ordenada de idéias inteiramente novas. Além disso, a “velha administração pública” não deixou de funcionar ou de dar respostas a problemas práticos.

Corroborando com essa argumentação, trabalhos acadêmicos realizados tendo como lócus de estudo empresas do setor público apontam para a existência desse modelo híbrido de gestão, como seguem as pesquisas realizadas por Melo e Sperling (2002), Marra e Melo (2005), Esther e Melo (2007), Fadul e Souza (2007) e Helal, Fernandes e Neves (2008).

Melo e Sperling (2002) pesquisaram duas sociedades de economia mista estaduais do Estado de Minas Gerais. O trabalho das autoras aponta que, apesar das reestruturações e modernizações que marcam as organizações estudadas, o modelo burocrático ainda aparece nas dificuldades para a implementação de

mudanças, sendo apontados: resistência a mudanças, descontinuidade administrativa e problemas do próprio modelo de administração do setor público.

Nesse sentido, as autoras apontaram que a mentalidade retrograda entrava as mudanças, o fato dos cargos gerenciais serem comissionados dificulta a liberdade de expressão, algumas decisões são tomadas pela alta direção e simplesmente repassadas para serem implementadas. E, embora o discurso do governo ressalte a importância do modelo gerencial para uma atuação mais efetiva na melhoria da máquina administrativa, a realidade indica a existência de sérios obstáculos, como a falta de autonomia gerencial, por exemplo. Assim, percebeu-se que nessas organizações o modelo “orgânico” ainda convive com o modelo “burocrático” de gestão.

Marra e Melo (2005), por sua vez, utilizando-se do aporte teórico de Reed (1997) caracterizam e analisam as práticas gerenciais de professores universitários em instituição pública de Minas Gerais com cargos de chefia intermediária. As autoras constatam que a universidade pesquisada vive um período de ambiguidade cultural (dilema entre a tradição e a renovação), entretanto, a herança patrimonialista e burocrática predomina nessa instituição.

Há uma concorrência entre seus departamentos por recursos e poder de influência, a presença de verdadeiros feudos por área de conhecimento, uma burocracia profissional associada ao personalismo, uma descontinuidade estratégica, um favorecimento político de alguns grupos e indivíduos e o predomínio da individualidade sobre a coletividade. As alianças entre grupos e pessoas na universidade são formadas privilegiando-se o aspecto político e o das amizades e afinidades pessoais, o que remete à questão do familismo e do personalismo. As atividades do gerente são executadas sem planejamento, imperando o imediatismo, a sensação de apagar incêndios e o improviso. E impera também a postura de transigência e a de evitar conflitos (MARRA E MELO, 2005).

Esther e Melo (2007), também tendo como local de estudo as universidades públicas do Estado de Minas Gerais, realizaram pesquisa com a alta gerência de oito

universidades federais localizadas neste Estado, objetivando captar a Construção da Identidade Gerencial desses atores. Verificou-se que, atualmente, está em curso uma tentativa de se inculcarem novos valores, atitudes e prioridades entre os gestores universitários, no sentido de projetar uma identidade gerencial empreendedora revestida dos ideais empresariais de *performance* e resultado.

Este movimento, por sua vez, não se limita a uma imposição governamental, mas faz parte de uma dinâmica macrossocial mais ampla. Assim, os gestores vêm construindo suas identidades neste contexto, deparando-se com as ambiguidades e ambivalências que lhes são colocadas por aquele embate, resultando numa identidade múltipla (políticos, gestores e professores), frágil e, por vezes, contraditória (na medida em que deve articular e negociar interesses diversos). Dessa forma, assim como no estudo de Marra e Melo (2005), percebe-se nessa pesquisa que apesar de haver um movimento pelo gerencialismo, este convive com a história dos sujeitos e dos ambientes organizacionais nos quais estão inseridos, dando origem a práticas que reproduzem diferentes influências (ESTHER e MELO, 2007).

Ainda reforçando esta realidade, Fadul e Souza (2007), em análise sobre as duas primeiras agências reguladoras criadas no país, a ANEEL e a ANATEL, verificaram a existência de práticas de gestão com características patrimonialistas e burocráticas convivendo com práticas gerencialistas. Os autores argumentam, dessa forma, haver nessas empresas um modelo híbrido de gestão, no qual o patrimonialismo é manifesto na centralização de decisões e na importância do processo hierárquico; a burocratização se revela na existência de procedimentos e processos excessivos, e o gerencialismo na presença de práticas gerenciais.

Por fim, Helal, Fernandes e Neves (2008) afirmam que, *n*o setor público brasileiro, convivem traços patrimonialistas, oriundos de nossa formação sóciohistórica, com elementos meritocráticos, característicos do próprio setor, reforçados pela Carta Magna de 1988. Como resultado, a promessa meritocrática do setor público é falaciosa, dado que mesmo em um setor de caráter mais burocrático que o geral, o efeito da origem do indivíduo persiste. E mesmo o mecanismo do concurso público

não altera tal dinâmica, sendo a reprodução social identificada mais forte ainda no acesso ao setor público em cargos gerenciais e profissionais.

De acordo com Helal, Fernandes e Neves (2008), a permanência desses efeitos não-meritocráticos é atribuída justamente ao próprio caráter híbrido da formação social nacional, que permite e favorece a convivência de elementos meritocráticos e não-meritocráticos na estrutura social.

Inseridos nesta corrente de estudos que ilustram o caráter híbrido e contextualizado das práticas de gestão no setor público, destacam-se por estarem contextualizados no cenário atual da gestão pública nacional e por apresentarem tipologias que facilitam a caracterização da ação gerencial no setor público os trabalhos de Junquilho (2000; 2002) e de Cavalcanti (2007).

Os estudos de Junquilho (2000; 2002) realizados com gestores do Estado do Espírito Santo, apontam um conjunto de práticas sociais baseadas em traços típicos da sociedade e da gestão pública brasileiras que caracterizam a ação dos gestores do setor público. Caracterizadas pelo hibridismo entre formalidade e pessoalidade são apontadas a “boa vizinhança’; o “sincretismo casa/rua”; o “controle cordial”; e o “faz de conta”.

Conforme o autor, a “boa vizinhança” se refere à necessidade de os gestores desenvolverem relações pessoais e amizades como forma de facilitar o convívio profissional em um cenário marcado pela dificuldade de cooperação e troca de informações; o “sincretismo casa/rua” se refere à mistura no ambiente de trabalho de valores e comportamentos da “casa” - ligados às relações familiares, à hierarquia patriarcal e à pessoalidade -, a valores e comportamentos da “rua”, caracterizados pela impessoalidade, pelos decretos e pelos regulamentos.

O “controle cordial” diz respeito ao uso de relações afetuosas para o controle de subordinados, de forma a evitar ao máximo situações de conflito direto, dada a dificuldade para a aplicação de regras impessoais para a punição de insubordinados, atos esses que passam a ser tomados como de cunho pessoal; e o

faz-de-conta se refere ao fato de que apesar de haverem avaliações formais de desempenhos individuais ou coletivos, estas dificilmente medem metas e alcance de resultados, valendo mesmo a informalidade, a conversa informal (JUNQUILHO, 2002).

Vinculados à herança de autoritarismo do setor público, Junquilho (2002) aponta o “plantador de coco” e o “manda-chuva”. O “plantador de coco” se refere ao foco nos bons frutos a curto prazo, à dificuldade de atuar com planejamento e ao constante “apagar incêndio”, de forma a atender prioridades que mudam ao gosto dos governantes; já o “manda-chuva” diz respeito a um conjunto de relações entre superiores e subordinados em que “manda quem pode, obedece quem tem juízo” é o lema básico, caracterizando-se universos organizacionais marcados pelo autoritarismo e centralização do poder nos pontos mais altos da hierarquia.

Por fim, o autor descreve também a “contemporização” e o “dar a volta por cima”. A “contemporização” diz respeito à condescendência e ao não enfrentamento de conflitos diretos, refere-se ao deixar as coisas como estão, originando o “jogo de cintura” como um recurso fundamental nas situações embaraçosas e o “dar a volta por cima” versa sobre situação em que torna-se comum o uso do "jeitinho" como recurso indispensável para a convivência com os excessos de normas e decretos formais, caracterizando situações nas quais as relações pessoais, as amizades facilitam o contorno de dificuldades para a obtenção de resultados pelos caminhos formais.

A partir da identificação dessas práticas sociais, Junquilho (2002) caracteriza um tipo ideal de gestor público brasileiro, o gerente caboclo. Diferente do administrador burocrático, tipo ideal da “Gestão Pública Burocrática” e do gerente “orgânico”, tipo ideal da “Nova Gestão Pública”, no cotidiano das práticas gerenciais do setor público se faz presente o gerente caboclo: contemporizador, dividido entre o “coração” e a “razão”, com tendência à centralização, conjugando pessoalidade e impessoalidade, capaz de contornar excessos formais por meio do “jeitinho” e avesso a controles formais e à planificação (Quadro 03).

Quadro 03 - Tipologia de perfis gerenciais e suas principais características

PERFIS GERENCIAIS		
"Administrador Burocrático" Fonte: a partir do Tipo Ideal Weberiano	**"Gerente Caboclo"** Fonte: dados empíricos coletados pelo autor deste ensaio	**"Gerente Orgânico"** Fonte: a partir de concepções da "Nova Gestão Pública"
Cumpridor de deveres Apego às regras formais Planejador/metódico Adepto à autoridade formal Zelo pela hierarquia Inflexível à informalidade	Contemporizador Dividido entre o "coração" e a "razão" Tendência à centralização Conjuga: pessoalidade e impessoalidade Capaz de contornar excessos formais via "jeitinho" Avesso a controles formais e planificação	Empreendedor Atento à competição e o mercado Criativo/Adaptado a mudanças Apto à liderança de pessoas Gosto por resultados/metas Autônomo/flexível

Fonte: Junquilho (2002, p. 08).

Cavalcanti (2007), a partir das histórias contadas por quatro dirigentes cujos nomes são associados a resultados importantes na administração pública, elabora a metáfora[6] do "Gerente Equalizador" e identifica oito estratégias equalizadoras principais: "compartilhar quadros de referência"; "explorar os limites da formalidade"; "fazer o jogo da burocracia"; "induzir o envolvimento dos outros"; "promover a coesão interna"; "criar escudos contra as transgressões"; "superar restrições internas"; e "permitir o florescimento das estruturas". Nestas estratégias, o gestor se vale da formalidade, típica do modelo burocrático de gestão e usa do "jeitinho", característico da cultura brasileira, no sentido de maximizar resultados, objetivo do modelo gerencialista de gestão.

Entre as estratégias apontadas pelo autor destacam-se por mesclar formalidade à "boa vizinhança" e ao "jeitinho" as práticas: "superar restrições internas", "explorar os limites da formalidade", "fazer o jogo da burocracia" e "criar escudos contra as transgressões". Sobre a estratégia "superar restrições internas", Cavalcanti (2007) pontua que no setor público a existência de um orçamento autorizado não significa a liberação automática de verbas e que a alternância acelerada de dirigentes pode frustrar até mesmo projetos de curto prazo e de menor complexidade. Dessa forma, construir a base de apoio suprapartidário, além de relatar resultados, são práticas

[6] Metáfora: a metáfora é aqui entendida como "uma fonte de inspiração para dar força de expressão comunicativa, emprestar significados e, mais importante, ajudar a revelar e titular fenômenos complexos". (CAVALCANTI, 2007, p.203).

apontadas no sentido de superar essas restrições internas, que passam pela pessoalidade que marca a gestão no setor público.

O autor argumenta também que, muitas das vezes, regras formais se baseiam em pressupostos equivocados, que engessam a assertividade na tomada de atitudes, acabando por tragar o particular em nome da padronização e da generalização. Assim, “explorar os limites da formalidade” refere-se à criatividade e ousadia na aplicação das regras formais, buscando explorar ao máximo os graus de liberdade de que se possa dispor.

Sobre a prática do “fazer o jogo da burocracia”, esta se refere justamente ao uso de entraves formais que caracterizam o setor público, convertendo-os em oportunidades, via “boa vizinhança” e “jeitinho”. Como práticas nesse sentido, são apontadas: a busca por projetos grandiosos, dada a percepção de que o esforço para aprovar um projeto com orçamento irrisório e com orçamento significativo é o mesmo; o uso de práticas inovadoras como elemento-surpresa, dada a percepção de que o embate respaldado no discurso e na prática da inovação dribla os tentáculos da padronização, aumentando a possibilidade de aprovação e o acesso direto às pessoas que detém o poder, atropelando a burocracia para agilizar os processos. Por fim, o criar escudos contra as transgressões refere-se tanto à criação de barreiras contra a corrupção, o favoritismo e o nepotismo, quanto ao ousar transgredir para realizar em prol do bem público (CAVALCANTI, 2007).

Quanto às demais estratégias, em seu hibridismo, estas parecem aproximar-se mais do gerente “orgânico” do que do gestor “burocrático” e trazer também a boa vizinhança e o jeitinho em sua composição. Nesse sentido, conforme Cavalcanti (2007), o compartilhamento de quadros de referência diz respeito à abertura para interação e a influência com outras pessoas, setores e informações, de forma a ampliar as fontes de informação e as formas de interpretação sobre os fenômenos organizacionais. A estratégia “induzir o envolvimento dos outros” se refere à ação no sentido de conseguir compartilhar o processo decisório. Sobre a estratégia da “promoção da coesão interna”, esta diz respeito a criar formas de unir o grupo em prol de um objetivo comum. E, por fim, a estratégia “deixar as estruturas

’florescerem’ “ se refere à capacidade de o gestor, ao assumir uma organização com um modelo e padrões pré-existentes, deixar que essas estruturas se desenvolvam, deixando as estruturas “florescerem”, evitando a descontinuidade típica do setor público.

Ao passo que a tipologia do Gerente Caboclo versa sobre práticas de gestão típicas do setor público brasileiro, a metáfora do Gerente Equalizador tem como especificidade versar sobre práticas típicas do setor público brasileiro, associadas a bons resultados na administração pública. Conforme Cavalcanti (2007), as restrições estruturais internas da administração pública podem ou ser uma desculpa para a omissão ou representar desafios a serem superados, constituindo-se em fatores indutores de soluções inovadoras, verdadeiras catapultas que lançam a organização para novas lógicas de funcionamento. Assim, as estratégias apontadas pelos dirigentes entrevistados pelo autor sinalizam a capacidade desses atores de ler a realidade na qual estavam inseridos e de agir de maneira congruente a ela, visando ao alcance de resultados.

Assim, fica claro que as práticas de gestão podem ou não levar a bons resultados na administração pública. Viu-se que a “boa vizinhança”, o “jogo de cintura” e o “jeitinho” caboclo, por exemplo, estão sempre presentes em estratégias “equalizadoras”. Ao mesmo tempo, certas práticas caboclas, como o “plantador de coco” e o “manda-chuva”, assim como a tendência, a centralização e ao imediatismo, se opõem a estratégias “equalizadoras” como o “compartilhar quadros de referência”, “induzir o envolvimento dos outros”; “promover a coesão interna” e “deixar as estruturas ‘florescerem’ “.

Sob esta perspectiva, compreende-se que a ação gerencial é eminentemente social, resultante de uma interação profunda, circunstanciada, no tempo e no espaço, entre indivíduos e estruturas, estas latentes ou manifestas, informais ou formais (CAVALCANTI, 2007). Assim, perante um cenário organizacional público marcado pelo patrimonialismo, pela burocracia e pela introdução do gerencialismo, diversas são as práticas de gestão que podem se dar, tendo como traço em comum o fato de serem condicionadas, porém não determinadas por este contexto em que se inserem.

3.3 SÍNTESE

Com esta dissertação almeja-se ampliar a compreensão acerca das práticas de gestão no setor público brasileiro, entendendo-as em sua complexidade. Assim, são dois os pilares centrais norteadores deste trabalho: o entendimento da gestão enquanto uma prática social e o estudo da ação gerencial no setor público. Tendo isto em conta, a fundamentação teórica deste estudo ocupou-se destes dois pilares, trabalhando-os respectivamente dentro dos capítulos, dois: ***A Gestão como Prática Social: Desconstruindo Impérios*** e três: ***Ação e Trabalho Gerencial.***

Com o capítulo dois: ***A Gestão como Prática Social: Desconstruindo Impérios***, objetivou-se destacar a perspectiva praxeológica do estudo da gestão como alternativa a correntes de estudo que "constroem impérios", na medida em que dicotomizam sujeito e sociedade dando ênfase a um destes dois pólos.

Em seu primeiro tópico, intitulado ***Perspectivas Analíticas da Gestão***, foram descritas três perspectivas de análise da gestão que marcaram a investigação e a análise sociológica da gestão desde o início do século XIX. Quais sejam: a perspectiva técnica, a perspectiva política e a perspectiva crítica. E apresentou-se a perspectiva praxeológica no sentido de avançar para uma compreensão sociológica sistemática sobre a gestão. Esta perspectiva, conforme teorizada por Michael Reed (1997), propõe o estudo da gestão enquanto uma prática social, conciliando os níveis de análise institucional, organizacional e comportamental da gestão, e dando ênfase ao caráter contextual e contraditório das práticas gerenciais, bem como ao caráter condicionante das estruturas sociais e ao potencial re/produtor da ação gerencial.

No tópico que se seguiu, denominado ***Revisão Bibliografica dos Estudos Sobre a Gestão como Prática Social***, foram expostos trabalhos acadêmicos que contribuem para essa linha de estudos, objetivando deixar clara a importância de a gestão e a ação gerencial serem entendidas em suas complexidades, além de demonstrar a

riqueza do conceito de gestão como prática social como forma de realizar este estudo.

No que diz respeito ao capítulo três, intitulado: ***Ação e Trabalho Gerencial***, objetivou-se com ele ampliar o entendimento sobre o ofício gerencial e suas transformações, com foco no setor público. Para isso, o primeiro tópico, denominado ***O Ofício Gerencial e suas Transformações****,* propôs-se a trazer contribuições de estudos sobre a ação e o trabalho gerencial, abordando sua dimensão subjetiva e as transformações por que vem passando este ofício.

Nesse sentido, enfatizou-se o caráter subjetivo do ofício gerencial, elucidando-se a existência de uma rede multivariada de fatores que influenciam a ação dos gestores, o poder condicionante do contexto e o poder de escolha do sujeito, que juntos conferem à ação gerencial seu caráter ambíguo, imprevisível e contraditório. E destacou-se o novo cenário vivenciado pelo gestor contemporâneo, apontando-se que as transformações no oficio gerencial aproximam-se mais de processos gradativos de mudanças do que de modificações radicais.

Quanto ao tópico ***Ação Gerencial no Setor Público****,* este se propôs a aprofundar a caracterização da ação gerencial enfocando o setor público. Por meio da articulação de pesquisas empíricas e teóricas, verificou-se que as mudanças neste setor são marcadas pela desconsideração de aspectos subjetivos e contextuais que perpassam os processos de gestão. Ao mesmo tempo, ficou claro que as teorias sobre a gestão no setor público avançam na consideração desses fatores, contribuindo para o seu entendimento.

Apontou-se também que se encontra atualmente nas organizações deste setor um modelo de gestão híbrido. E, de forma a elucidar este modelo, foram descritas duas tipologias sobre a ação gerencial no setor público brasileiro, quais sejam: o gerente caboclo (JUNQUILHO, 2000; 2002) e o gerente equalizador (CAVALCANTI, 2007). Com isso, deixou-se claro que a ação gerencial é eminentemente social e que as práticas de gestão podem ou não levar a bons resultados na administração pública.

Os conhecimentos trazidos por esse arcabouço teórico objetivam facilitar a descrição das práticas gerenciais que caracterizam a ação gerencial na CESAN e, do mesmo modo, permitir sua análise sob a perspectiva da gestão enquanto uma prática social (REED, 1997).

4 METODOLOGIA

4.1 *DESIGN* DO ESTUDO

De modo a responder a questão central deste estudo, sendo ela: Como se caracteriza a ação gerencial na CESAN? Estabeleceu-se o seguinte *design* para esta pesquisa:

Quadro 04: *Design* de pesquisa

PROBLEMÁTICA — **Como se Caracteriza a Ação Gerencial na CESAN?**

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

PERSPECTIVAS ANALÍTICAS DA GESTÃO

Técnica | Política | Crítica

PRAXEOLÓGICA
Gestão como Prática Social

Ação Gerencial no Setor Público

DELIMITAÇÃO DA PESQUISA

Estudo de Caso de Natureza qualitativa

CESAN e seus Processos de Gestão

Práticas Sociais de Gestão dos Gestores da CESAN

Contexto Histórico-Social

Objetivos Específicos do Estudo	Coleta e Análise de Dados	Capítulos
01) Resgate histórico de transformações pelas quais passou a CESAN;	**Fonte de evidências:** Pesquisa bibliográfica e documental; Entrevistas com agentes críticos. **Unidades de análise:** Momentos específicos na história da CESAN; Impactos sob a ação gerencial.	**CESAN e seus Processos de Gestão**
02) Descrição de práticas gerenciais que caracterizam a ação gerencial na CESAN	**Fonte de evidências:** Entrevistas com Gestores. **Unidades de análise:** Formas de atuação; Práticas de Gestão.	**Práticas Sociais de Gestão dos Gestores da CESAN**
03) Análise das práticas sob a perspectiva da gestão enquanto uma prática social.	**Fonte de evidências:** Dados e Teorias; entrevistas com agentes críticos, após compilação das práticas. **Unidades de análise:** Caráter contextual e re/produtor das práticas; Caráter condicionante do contexto.	**Práticas Sociais de Gestão dos Gestores da CESAN** **e** **Reflexões sobre a Ação Gerencial na CESAN**

Fonte: Elaborado pela autora, 2009.

4.2 ABORDAGEM METODOLÓGICA

Conforme Kuhn (2006), a escolha por uma abordagem metodológica específica implica determinada concepção de mundo por parte dos pesquisadores, baseada em paradigmas específicos que refletem crenças, técnicas, valores, enfim, todo um universo simbólico partilhado por seus membros. Reforçando este pensamento, Carrieri e Luz (1998) apontam que diferentes ontologias, epistemologias e concepções de natureza humana conduzem a diferentes metodologias para se estudar os fenômenos sociais.

A ontologia, conforme os autores, diz respeito a suposições sobre a essência dos fenômenos sob investigação, sendo o realismo e o nominalismo as principais correntes do debate ontológico. A primeira trata os fenômenos como reais, tangíveis, como estruturas relativamente imutáveis, externas ao investigador; já a segunda pressupõe que o mundo social não existe independentemente dos indivíduos, assim, os conceitos são usados para descrever e dar sentido aos fenômenos tais como estes são compreendidos. Nesse sentido, no que se refere à ontologia, o presente trabalho é nominalista.

Quanto à epistemologia, Carrieri e Luz (1998) apontam que esta se refere à base do conhecimento, sobre como ele pode ser obtido e o que pode ser considerado verdadeiro ou falso. Ao passo que o positivismo se caracteriza por procurar explicações, mediante a busca de regularidades e de relações causais entre os fenômenos, o anti-positivismo considera que o mundo é essencialmente relativista e só pode ser compreendido do ponto de vista dos atores sociais, sendo impossível à ciência gerar qualquer tipo de conhecimento objetivo. Dessa forma, em relação à epistemologia adota-se aqui o anti-positivismo.

Quanto à natureza humana, que se refere à natureza das relações entre o homem e a sociedade, a concepção determinista considera que o homem e sua ação são completamente determinados pelas situações sociais e pelo ambiente, ao passo que a concepção voluntarista acredita na autonomia e na livre vontade do ser humano.

Carrieri e Luz (1998) argumentam que é possível adotar um ponto de vista intermediário no que se refere à relação entre sujeitos e sociedade, nesse sentido, adota-se aqui este posicionamento, acreditando-se na relação recursiva entre sujeito e sociedade.

Como foi visto nos capítulos anteriores, entende-se aqui que a ação gerencial no setor público brasileiro se baseia em estruturas sociais que lhes são próprias e que essa fundamentação, entretanto, não determina a ação dos gestores, mas funciona como recurso para a lógica não objetiva que determina a ação gerencial no momento espaço temporal em que ela ocorre. Da mesma forma, entende-se que as estruturas sociais se produzem por meio da ação de atores sociais, não sendo, todavia, determinadas por elas. Deste modo, acredita-se que as ações gerenciais funcionam como recurso para outras ações sociais que, interrelacionadas, determinam configurações sociais específicas em cada espaço e tempo nas organizações públicas.

Nestas relações de construção recíproca, marcadas pela não previsibilidade, vê-se a impossibilidade de uma relação linear no que diz respeito ao efeito que a estrutura terá sobre ações gerenciais, bem como sobre os impactos da ação gerencial sobre as estruturas sociais. Assim, a metodologia escolhida para o estudo deste fenômeno, sob este ponto de vista, deve respeitar o caráter contextual, não determinístico e configuracional tanto da ação humana sobre a estruturação da sociedade quanto da estrutura social sobre as práticas sociais, enfatizando o caráter estruturado da ação e o caráter socialmente construído das instituições sociais. Tendo isso em conta, dado o interesse em elucidar essas relações de construção recíprocas, optou-se por realizar este estudo com base em procedimentos metodológicos de natureza qualitativa.

4.3 DELIMITAÇÃO DA PESQUISA

4.3.1 Tipo de Pesquisa

O estudo de caso foi o delineamento escolhido para a presente pesquisa por ser indicado para estudos que objetivam responder a questões do tipo “como e porquê”, quando o pesquisador possui pouco controle sobre os acontecimentos, e quando se pretende lidar com questões contextuais (YIN, 2005). E, nesta pesquisa, questiona-se como se caracteriza a ação gerencial, entendendo-se que a ação gerencial se configura em contextos sociais e com base neles. Percebe-se, dessa forma, que o como é o norteador desta pesquisa; que a mesma gira em torno da ação humana, intrinsecamente dinâmica e imprevisível; e que atenção especial se dedica à relação entre esta ação e o contexto no qual ela se insere, o que sinaliza sua aderência ao desenho de estudo de caso.

Nas palavras de Yin (2005, p.32), “Um estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos”, ou seja, quando há uma relação recursiva entre o fenômeno e o contexto no qual este está inserido. Dessa forma, este delineamento de pesquisa pareceu o mais adequado para se tratar da ação gerencial na CESAN, analisando-se as interelações entre as transformações por que vem passando a CESAN de sua criação até os dias de hoje e a ação gerencial nesta Companhia.

4.3.2 Lócus de Estudo

Neste trabalho, optou-se por realizar um estudo de caso único na Companhia Espírito Santense de Saneamento (CESAN). Após vivenciar na década de 1990 grave crise devido à tentativa de privatização e à falta de recursos, a empresa passa

atualmente por um movimento de transformações voltadas para a redução de custos e o alcance de resultados, baseados nos valores da nova gestão pública.

Estes movimentos, que acompanham transformações por que vem passando o setor público brasileiro e, de uma maneira específica, o setor de saneamento ambiental no Brasil, despertaram o interesse da pesquisadora em estudar esta empresa, aprofundando-se no entendimento dos processos de mudança por que passou a CESAN de sua criação até os dias de hoje, de maneira a caracterizar a atuação gerencial nesta Companhia, em seu caráter complexo e contextualizado.

Conforme Yin (2005) são casos relevantes de serem escolhidos para estudos de caso-único: um caso raro, um caso decisivo, um caso representativo, ou um caso revelador. Como visto, a CESAN é um caso representativo das transformações por que vem passando o setor público brasileiro e no setor de saneamento ambiental neste país. E a riqueza deste tipo de estudo de caso está na possibilidade de capturar as circunstâncias e condições de uma situação lugar-comum, permitindo ampliar o entendimento acerca do fenômeno estudado. Assim, pretende-se por meio deste estudo ampliar a compreensão acerca da ação gerencial no setor público, entendendo-se que a ação gerencial se configura em contextos sociais e com base neles.

Cabe por fim ressaltar, que um “erro fatal que se comete ao realizar estudos de caso é conceber a generalização estatística como método de generalizar os resultados do estudo” (YIN, 2005, p. 53). Dessa forma, o caso selecionado não deve ser entendido como uma unidade de amostragem, tendo sido escolhido por sua significância para elucidar este fenômeno.

4.3.3 Sujeitos de Pesquisa

Em pesquisas qualitativas, os sujeitos a serem entrevistados não são definidos de maneira probabilística e com base em métodos estatísticos, mas com base em análises subjetivas, acerca da relevância dos sujeitos no sentido de somar com informações ao estudo em questão.

Tendo em vista este pensamento, a população-alvo deste estudo constitui-se de gestores com ampla vivência histórica na empresa e no exercício do cargo de gestão nesta Companhia, além de sujeitos capazes de enriquecer este estudo com dados e percepções acerca da CESAN, de seus processos de gestão e das práticas cotidianas de seus gestores.

No que diz respeito aos gestores, utilizou-se como critérios para a escolha dos entrevistados o tempo de empresa e o tempo de exercício do cargo de gestão com base em registros de arquivos da CESAN, consultados em outubro de 2008.

Nesse sentido, foram selecionados como público-alvo deste estudo, gestores que ocupam este cargo a mais de cinco anos na CESAN e que já trabalham na Companhia a mais de quinze anos, o que denota que vivenciaram ao menos o modelo de gestão anterior aos processos de mudança desencadeados a partir de 2003, bem como que estão vivenciando atualmente estes processos.

Os gestores selecionados foram então classificados em três níveis: gerência superior (alta gerência), gerência intermediária e gerência de linha (MELO, 1994), conforme correspondência do cargo por eles ocupado com cada um desses níveis de gerência. Assim, os ocupantes dos cargos de diretor, assessor, auditor e gerente foram classificados como Alta Gerência. Os ocupantes do cargo de chefe de divisão foram classificados como Gerência Intermediária. E os ocupantes dos cargos de chefe de pólo, chefe de escritório e chefe de *call center* foram considerados como Gerência de Linha.

Esta classificação objetivou enriquecer e ampliar as possibilidades de análise dos dados. Entretanto, sem almejar aprofundar análises sobre as peculiaridades das práticas gerenciais em cada um desses níveis de gestão. Assim, foram entrevistados

sujeitos nos três níveis de gestão acima referidos, todavia, as entrevistas foram realizadas até o limite da recorrência dos dados acerca das práticas gerenciais, de uma maneira global. No total, foram realizadas dez entrevistas com o público alvo de gestores: três com a alta gerência; cinco com a gerência intermediária e duas com a gerência de linha (Quadro 05).

Quadro 05: Número de gestores na CESAN por nível gerencial

NÍVEL DE GERÊNCIA	NÚMERO TOTAL DE GESTORES NA CESAN	PÚBLICO-ALVO	NÚMERO DE GESTORES ENTREVISTADOS
Alta Gerência	33	9	03
Gerência Intermediária	48	16	05
Gerência de Linha	29	20	02
Total	**110**	**46**	**10**

Fonte: Elaborado pela autora, 2009.

Entre os sujeitos do público-alvo, foram priorizados para as entrevistas aqueles com maior tempo de empresa. Com isso, foram entrevistados três gestores com mais de trinta anos de CESAN, o que enriqueceu os dados da pesquisa.

Além desses gestores, foram entrevistados também o atual diretor-presidente da Companhia, incluído na classificação de Alta Gerência; bem como outros sete sujeitos, denominados aqui de “Agentes Críticos”, indicados pelos primeiros entrevistados e/ou escolhidos com base em observações da pesquisadora por poderem contribuir com informações e percepções relevantes. Aproveitou-se aqui de uma sugestão de Yin (2005), para quem as entrevistas podem ser utilizadas para a indicação de novos atores chaves a serem pesquisados.

Compondo este grupo estão incluídos: um ex-diretor presidente da CESAN, o atual presidente do sindicato dos trabalhadores da CESAN, um ex-ocupante de cargos de direção em gestões anteriores, um gestor intermediário e três empregados da CESAN escolhidos por poderem contribuir com informações relevantes para esta pesquisa. Cabe salientar que as entrevistas com os cinco últimos sujeitos aqui referidos não estavam previstas a priori neste trabalho, tendo sido realizadas após a compilação parcial dos dados deste estudo, dado que sentiu-se necessidade de

validar as práticas de gestão descritas pelos gestores entrevistados, tirar dúvidas e colher novas informações (QUADRO 06).

Quadro 06: Agentes Críticos entrevistados

Agentes Críticos	
Entrevistas já previstas	Entrevistas realizadas após a compilação dos dados
Ex-diretor presidente da CESAN; Atual presidente do sindicato dos trabalhadores da CESAN	Ex-ocupante de cargos de direção em gestões anteriores; 01 gestor intermediário; 03 empregados da CESAN escolhidos por poderem contribuir com informações relevantes para esta pesquisa.

Fonte: Elaborado pela autora, 2009.

Deste modo, foram entrevistados ao todo dezoito sujeitos, que estão referenciadas ao longo deste trabalho conforme a nomenclatura trazida no quadro que se segue:

Quadro 07: Nomenclatura dos sujeitos pesquisados

NOMECLATURA	**SUJEITOS PESQUISADOS**
Alta Gerencia	Diretor Presidente da CESAN + 03 Gestores de Alta Gerência
Gerencia Intermediária	05 Gestores de Gerencia Intermediária
Gerência de Linha	02 Gestores de Linha
Agentes Críticos	Ex-diretor presidente da CESAN; Atual presidente do sindicato dos trabalhadores da CESAN; ex-ocupante de cargos de direção em gestões anteriores; 01 Gestor Intermediário; 03 empregados da CESAN escolhidos por poderem contribuir com informações relevantes para esta pesquisa.

Fonte: Elaborado pela autora, 2009.

4.3.4 Coleta de Dados

Sobre o processo de coleta de dados, Yin (2005) orienta que o pesquisador precisa utilizar várias fontes de evidências. Tendo isso em conta, utilizou-se neste estudo de pesquisa bibliográfica, pesquisa documental, consultas ao setor de Recursos Humanos, observações e entrevistas focalizadas.

No que diz respeito à pesquisa bibliográfica, buscou-se contextualizar a CESAN nos cenários por que passou o saneamento ambiental no Brasil e no Espírito Santo, bem como trazer informações acerca da própria CESAN. Nesse sentido, contribuíram de maneira significante à dissertação de mestrado de Maria Juracy de Oliveira Castor (1995), cujo título é: Estilos de liderança e a questão dos programas de qualidade e produtividade; o livro de Dalva Broedel (1994), intitulado “A CESAN e sua história”; e a dissertação de mestrado de Márcia Prezotti Palassi (1998), denominada “Se correr o bicho pega, se ficar o bicho come!” O impacto da notícia de municipalização privatizada sobre trabalhadores do setor de saneamento.

Em relação à pesquisa documental, foram utilizados documentos institucionais da Companhia, como jornais internos, textos disponíveis no portal eletrônico da empresa e os relatórios anuais da Companhia de 1999 a 2002 e de 2003 a 2006. Objetivou-se com isso coletar dados acerca dos processos de gestão por que passou a Companhia de sua criação até os dias de hoje, bem como coletar informações acerca do ofício gerencial na CESAN nos dias de hoje.

Em relação às consultas ao setor de Recursos Humanos da empresa, estas foram realizadas para se saber mais a respeito de critérios para o ingresso em cargos de gestão na Companhia e de programas voltados para o desenvolvimento gerencial. E, em relação às observações, estas foram realizadas a todo momento, dado que a pesquisadora trabalha na organização investigada. Assim, as vivências da autora e conversas informais na empresa foram muito úteis para o acesso aos sujeitos entrevistados e como fonte de informações e reflexões sobre o objeto de estudo.

Por fim, no que diz respeito às entrevistas, estas tiveram caráter focalizado, o que significa dizer que assumiram mais um aspecto de conversas guiadas do que de investigações estruturadas. Conforme Yin (2005), o interesse deste tipo de entrevista está na promoção do diálogo espontâneo e não defensivo com o entrevistado, e opta-se por perguntas do tipo como, no lugar de perguntas do tipo por quê.

A coleta de dados foi realizada de maneira simultânea à análise de dados. De uma maneira geral, buscou-se ter primeiro um panorama geral acerca dos processos de gestão pelos quais passou a CESAN, para depois centrar a atenção sobre as práticas de gestão propriamente ditas. Assim, deu-se mais atenção, em um primeiro momento, à pesquisa bibliográfica e documental do que às entrevistas.

À medida que as entrevistas eram realizadas, seus dados passaram a ser analisados. As recorrências começaram a aparecer com freqüência e percebeu-se que as entrevistas já eram suficientes no décimo terceiro sujeito entrevistado. Nesse momento, centrou-se atenção na análise de dados, que resultou na descoberta de quatro momentos específicos na história da CESAN e de sete conjuntos de práticas que caracterizam a ação gerencial na empresa.

Sentiu-se, então, necessidade de validar essas informações. Dessa forma, foram então realizadas entrevistas com mais cinco sujeitos acerca das descobertas já realizadas ao longo da pesquisa, de forma a validá-las, tirar dúvidas e colher novas informações.

Tais entrevistas foram realizadas sem roteiro, lançando mão, em duas das entrevistas, de um resumo das práticas gerenciais dos gestores da CESAN. Quatro delas não foram gravadas, dado que havia sido percebido ao longo das demais entrevistas o constrangimento causado por esta prática. Dada a ausência do recurso da gravação, nessas entrevistas falas que chamavam a atenção eram transcritas ao longo da conversa com o entrevistado.

Quanto às demais entrevistas, todas foram gravadas e transcritas com a autorização

dos entrevistados e foram realizadas seguindo indicação de Marconi e Lakatos (2007), roteiros de tópicos em função dos sujeitos a quem se iria entrevistar e da informação que se desejava coletar (QUADRO 08).

Quadro 08: Roteiro de tópicos por sujeitos pesquisados

Sujeitos pesquisados e objetivo da entrevista	Roteiro de Tópicos
Gestores com mais de trinta anos na CESAN e presidente do sindicato Objetivo: Entender o processo de gestão da CESAN até os dias de hoje, coletando dados sobre as diversas mudanças que se deram ao longo dos anos na CESAN.	• Transformações pelas quais passou a CESAN desde sua criação até os dias de hoje (em geral e modelos de gestão e de gestor esperados e construídos pela Companhia - fatos, percepções e sentimentos); • Impactos dos diferentes "momentos de gestão" pelos quais passou a CESAN na ação gerencial.
Diretor presidente e ex-diretor presidente Objetivo: Entender o que norteia/norteava a gestão da CESAN na época de seu exercício na presidência.	• Modelo de gestão que se buscava imprimir na CESAN; • Principais pontos (positivos - conquistas, negativos – dificuldades) que marcaram essa gestão; • Relação CESAN/Governo; • Ação Gerencial nesse contexto; Perfil Gerencial desejado.
Gestores Objetivo: Apreender formas de atuação do gestor e relações de suas ações com os "momentos de gestão" pelos quais passou a CESAN.	• Trajetória do gestor na organização e sua relação com a empresa e com este ofício; • Formas de atuação (Práticas de Gestão); • Entraves e facilitadores a sua atuação, além de estratégias de ação para lidar (ou se conformar) com entraves; • Impactos dos diferentes "momentos de gestão" pelos quais passou a CESAN na ação gerencial.

Fonte: Elaborado pela autora, 2009.

4.3.5 Análise de Dados

Segundo Yin (2005), a estratégia para análise de dados deve ser criteriosa, nesse sentido, cada estudo de caso deve ter uma estratégia analítica geral, estabelecendo prioridades do que deve ser analisado e porquê. Neste sentido, optou-se por realizar a análise de dados em função dos objetivos específicos desta dissertação e com base na análise de conteúdo (MARKONI E LAKATOS, 2007).

Conforme Ander e-Egg (1978) a técnica de análise de conteúdo abrange três fases principais: estabelecer unidade de análise; determinar as categorias de análise e selecionar uma amostra do material de análise. Segundo o autor, unidades de análise são proposições que funcionam como elementos básicos da investigação. Quanto às categorias de análise, estas se referem ao modo de agrupamento dos dados coletados na pesquisa. E, no que se refere à seleção da amostra do material de análise, esta deve se dar em função de sua importância para elucidar o fenômeno em estudo.

Assim, de forma a responder a cada um dos objetivos específicos deste estudo, foram primeiramente estabelecidas as proposições guias para realizar essas investigações e selecionadas as fontes principais de evidências nos dados coletados para a busca das informações procuradas. Após essas definições, as entrevistas, já transcritas, foram impressas e marcadas, além de separadas em função das unidades de análise. A partir daí, por meio da compilação e análise desses dados, foram estabelecidas categorias de análise e desenvolvidos capítulos referentes à análise de dados.

De forma a atender ao primeiro objetivo de pesquisa, qual seja, Resgatar, historicamente, as transformações pelas quais passou a CESAN desde sua criação até os dias de hoje, com base nessa análise dos dados (quadro 09), foram delimitados quatro momentos históricos com características específicas por que passou a empresa de sua criação até os dias de hoje, os quais estão descritos no capítulo cinco desta pesquisa.

De forma a atender ao segundo objetivo de pesquisa, seja ele: descrever práticas gerenciais que caracterizam a ação gerencial na CESAN, com base na análise dos dados (quadro 10); foram estabelecidos sete conjuntos de práticas sociais recorrentes com base nessas entrevistas, as quais estão descritas no capítulo seis desta pesquisa.

Quadro 09: Análise de dados - 1º objetivo específico

1º OBJETIVO	**Resgatar, historicamente, as transformações pelas quais passou a CESAN desde sua criação até os dias de hoje**
Unidades de análise	○ Marcos históricos, fatos e momentos específicos na história da CESAN; ○ Percepções e Sentimentos sobre cada um desses fatos e momentos; ○ Impactos de cada um desses momentos sob a ação gerencial.
Fontes de evidência	**Primárias:** ○ Pesquisa bibliográfica e documental ○ Entrevistas com: gestores com mais de trinta anos na CESAN, presidente do sindicato; presidente e ex-diretor presidente. **Secundárias:** ○ Observações, vivências e conversas informais; ○ Entrevistas com demais entrevistados.
Categorias de análise	Foram separados momentos específicos na história da CESAN, até serem estabelecidos 04 momentos específicos. Percepções e sentimentos sobre cada um desses momentos foram agrupados a estes momentos por nível de gerência e buscou-se estabelecer relações entre ações gerenciais e cada um desses momentos.
Capítulo correspondente na dissertação	Capítulo cinco: "*CESAN e seus Processos de Gestão*"

Fonte: Elaborado pela autora, 2009.

Quadro 10: Análise de dados – 2º objetivo específico

2º OBJETIVO	**Descrever práticas gerenciais que caracterizam a ação gerencial na CESAN**
Unidades de análise	○ Trajetória do gestor na organização e sua relação com a empresa e com este ofício; ○ Formas de atuação (Práticas de Gestão); ○ Estratégias de ação para lidar (ou se conformar) com entraves e para aproveitar oportunidades.
Fontes de evidência	**Primárias:** ○ Entrevistas com Gestores. **Secundárias:** ○ Pesquisa bibliográfica e documental; ○ Consultas ao setor de Recursos Humanos da empresa; ○ Observações, vivências e conversas informais; ○ Entrevistas com demais entrevistados.
Categorias de análise	Os dados coletados foram classificados em função no nível gerencial e do momento histórico a que se referiam. As práticas de gestão foram classificadas em função de suas semelhanças, até serem formados 07 conjuntos de práticas gerenciais.
Capítulo correspondente na dissertação	Capítulo seis: "*Práticas Sociais que Caracterizam a Gestão na CESAN*"

Fonte: Elaborado pela autora, 2008.

E, por fim, visando a atender ao terceiro objetivo deste estudo, sendo ele, analisar as práticas gerenciais descritas sob a perspectiva da gestão enquanto uma prática social, foram realizadas análises buscando-se elucidar o caráter contextual e contraditório das práticas gerenciais, o caráter condicionante das estruturas sociais, e o potencial re/produtor da ação gerencial. Bem como análises visando a confrontar os dados encontrados nesta pesquisa com a teoria trazida ao longo da fundamentação teórica. As análises referentes a cada prática foram situadas no próprio capítulo seis e as demais análises deram corpo ao capítulo sete (quadro 11)

Quadro 11: Análise de dados – 3º objetivo específico

3º OBJETIVO	**Analisar as práticas gerenciais descritas sob a perspectiva da gestão enquanto uma prática social**
Unidades de análise	○ Caráter contextual e contraditório das práticas gerenciais; ○ Caráter condicionante das estruturas sociais; ○ Potencial re/produtor da ação gerencial; ○ Corrobora ou vai de encontro às teorias sobre a gestão no setor público.
Fontes de evidência	**Primárias:** ○ Capítulo 05; ○ Sete conjuntos de práticas gerenciais; ○ Entrevistas com cinco agentes críticos realizadas após a compilação das sete práticas. **Secundárias:** ○ Pesquisa bibliográfica e documental; ○ Consultas ao setor de Recursos Humanos da empresa; ○ Observações, vivências e conversas informais; ○ Entrevistas com demais entrevistados.
Categorias de análise	○ Caráter contextual, contraditório e reprodutor das práticas de gestão em cada conjunto de práticas; ○ Caráter condicionante de cada um dos quatro momentos históricos; ○ Elementos norteadores da ação gerencial na CESAN; ○ Peculiaridades e transformações no ofício gerencial; ○ Semelhanças com os perfis gerenciais caboclo e equalizador.
Capítulo correspondente na dissertação	Capítulo seis: "*Práticas Sociais que Caracterizam a Gestão na CESAN*" E Capítulo sete: "*Reflexões sobre a Ação Gerencial na CESAN*"

Fonte: Elaborado pela autora, 2008.

5 CESAN E SEUS PROCESSOS DE GESTÃO

A Companhia Espírito Santense de Saneamento (CESAN) é uma empresa de economia mista, enquadrada no regime jurídico de direito privado como sociedade anônima. Foi criada pela lei nº 2.282/67, alterada pela lei nº 2.295/67 e regulamentada pelo Decreto nº 2.575/67 e ainda sofreu alterações das leis 4809/93, 6679/01, 6863/01, 7734/04 e 9096/08. Seu patrimônio líquido é de R$ 805,3 milhões. Conta com Assembléia Geral dos Acionistas, Conselho de Administração e Conselho Fiscal. É controlada pelo Governo do Estado do Espírito Santo, que detem 99,04% das ações, existindo ainda 0,96 % de acionistas minoritários (CESAN, 2009c).

A CESAN tem como objetivo legal planejar, projetar, executar, ampliar, remodelar e explorar industrialmente serviços de abastecimento de água e esgotos sanitários (CESAN 2009c). O trabalho da empresa consiste basicamente na captação, tratamento e distribuição de água, na coleta e tratamento de esgotos, bem como no tratamento e destinação final do lixo e controle da incidência dos vetores no Estado do Espírito Santo. Suas atividades compreendem ainda a realização de estudos, projetos e execução de obras relativas a novas instalações e ampliação de redes. E cabe também à Companhia fixar as tarifas dos seus serviços, arrecadá-las e ajustá-las periodicamente para fazer frente à amortização dos investimentos, cobrir custos de operação e manutenção e acumular reservas para financiar a expansão das atividades (CESAN, 2009a).

Em linhas gerais, a CESAN é responsável por prestar serviços de saneamento nos municípios que lhe concedem tal incumbência. Isso porque compete aos municípios a prestação direta dos serviços de saneamento ou sua concessão (BRASIL, 1988). E hoje, dos 78 municípios do Espírito Santo, a CESAN tem concessão para atuar em 52 deles, sendo 6 na região da Grande Vitória e 46 no interior (CESAN, 2009a). E, conforme o balanço anual de 2008 da Companhia, a CESAN presta serviços de abastecimento de água em todos esses municípios, atendendo 303 localidades, além de prestar serviços de coleta de esgoto em 23 municípios, atendendo 68

localidades. Neste processo, a Companhia oferece água potável à uma população de mais de 2 milhões de pessoas e leva esgotamento sanitário à cerca de 764 mil pessoas, atingindo uma cobertura de água de 100% e de esgoto de mais de 36% (CESAN 2009b).

Quanto à sua estrutura física, a empresa conta com, no que diz respeito ao abastecimento de água: 6.495 quilômetros de redes; 87 estações de tratamento e 266 elevatórias. E, no que se refere ao abastecimento de esgoto: com: 1.426 quilômetros de redes; 66 estações de tratamento e 170 elevatórias. Quanto à sua estrutura administrativa, o quadro de pessoal da empresa é composto por 1.281 empregados efetivos; 56 menores aprendizes e 158 estagiários. E, como resultado do exercício de 2008, o lucro líquido da Companhia foi de cerca de 44 milhões de reais (CESAN 2009b).

Tendo feito aqui um retrato de como está a CESAN nos dias de hoje, neste capítulo pretende-se realizar, de uma maneira abrangente, um resgate histórico de transformações pelas quais passou esta Companhia de sua criação até os dias de hoje. [7]

Com base nos dados colhidos na pesquisa documental e nas entrevistas, foram estabelecidos quatro momentos históricos com características peculiares que marcaram o cenário institucional da CESAN. São eles: de 1968 a 1983 - caracterizado pelo contexto do regime militar e por uma gestão técnica e austera; de 1983 a 1995 - caracterizado pela modernização em meio à interferências político-partidárias; de 1995 a 2003 - caracterizado como uma época de crise, marcada pela influencia de grupos políticos na gestão e pelo desejo de privatização; e de 2003 a 2009, caracterizado pela recuperação financeira da empresa e por novos desafios em termos de gestão.

---

[7] Para enriquecer as informações trazidas neste capítulo, foram inseridos pequenos trechos de entrevistas ao longo do texto, no intuito de validar e reforçar informações sobre os momentos históricos que marcaram o cenário institucional da CESAN ao longo dos anos.

5.1 CESAN DE 1968 A 1983 – GESTÃO TÉCNICA E AUSTERA

Até a década de 1970, os serviços de saneamento básico no Brasil eram executados por diversos órgãos, embora a responsabilidade fosse do município (CREA-ES, 2008). No Espírito Santo, no sentido de regularizar a prestação desses serviços, foi criado em 1957 pelo governo do Estado o Departamento de Água e Esgotos – DAE, incumbido da prestação de serviços de saneamento para todo o Espírito Santo (BROEDEL, 1994).

Em 1964, quando Castelo Branco assumiu o governo federal, foram adotadas medidas que vieram a moldar a instituição de políticas explícitas para o Setor de Saneamento. Entre elas destacam-se: a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH) em 1964; empréstimos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); a criação do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) em 1966; e a autorização do BNH, em 1969, à aplicar os recursos do FGTS nas operações de financiamento do Setor de Saneamento (BARBOSA; BETTINE e DEMANBORO, 1999).

Visando atender às condições burocráticas necessárias para o acesso aos recursos financeiros advindos dessas políticas, o governo do Estado, no ano de 1967, extingue o DAE e cria a Companhia Espírito Santense de Saneamento – CESAN (BROEDEL, 1994).

A Companhia foi presidida até 1970 por Décio da Silva Thevenard, que abriu os caminhos para a consolidação da empresa (BROEDEL, 1994). Neste período, entre 1964 e 1970 não houve, de maneira geral, grandes alterações no quadro do Setor de Saneamento no país, no que se refere ao atendimento à população. Entretanto, estabeleceu-se o cenário necessário para as melhorias na década que se segue, marcada pela criação pelo BNH do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), o qual gerou um aumento significativo dos índices de cobertura dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário não só no Espírito Santo, mas em todo o Brasil (BARBOSA; BETTINE e DEMANBORO, 1999).

Na época do Planasa, o setor de saneamento contava com clara regulamentação, além disso o ambiente político era marcado pela ditadura militar. Assim, o perfil da gestão do setor caracterizava-se pela centralização decisória, pela prestação dos serviços subordinada à auto-sustentação tarifária e pela predominância das ações nas regiões sul e sudeste, por serem mais desenvolvidas (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004).

Nesta época, a CESAN passou por três gestões. De 1970 a 1971 a CESAN teve como presidente José Alberto de Araújo Serafini, de 1971 a 1975 Gladstone Hoffmann e de 1975 a 1983 Paulo de Miranda Pereira (BROEDEL, 1994).

A gestão de Gladstone Hoffmann foi marcada pela execução de projetos e obras para ampliar o abastecimento de água na grande vitória e no interior; pelo investimento nos empregados na forma de cursos e da implantação do serviço social na empresa; pela aproximação com o cliente e melhoria da imagem da empresa junto á população, buscando passar uma imagem de seriedade; pela estruturação administrativa da empresa, por meio da criação de departamentos como: divisão de desenvolvimento de pessoal, departamento comercial, departamento financeiro e contábil, departamento de planejamento e divisão de regionais Norte e Sul.

Na gestão de Paulo de Miranda, a empresa aderiu ao Planasa e foi escolhida como empresa-base para desenvolvimento na técnica de orçamento-programa, em função de seu estado avançado devido à equipe de planejamento (BROEDEL, 1994).

Assim, de acordo com Broedel (1994), este período caracterizou-se pela austeridade e por ações em busca da solidificação da empresa. Palassi (1998), reiterando este pensamento, afirma que o cenário vivido na CESAN até meados da década de 1980 foi marcado pela austeridade e pela cooperação e que a empresa apresentou nesse período um perfil empresarial, centrado na busca da consolidação do seu papel no Estado.

Sobre este cenário, conforme a autora, havia nesta época na CESAN poucos funcionários, os salários eram baixos, não havia benefícios sociais para os

trabalhadores e as dificuldades e esforços físicos eram excessivos na execução do trabalho. Ao mesmo tempo, havia uma busca contínua para atingir as metas estabelecidas, rigidez quanto à disciplina no cotidiano do trabalho, formalidade na forma de tratamento entre empregados e superiores, além de confiança por parte dos trabalhadores nos dirigentes (PALASSI, 1998).

Quanto à impressão dos entrevistados da presente pesquisa acerca deste período, o discurso que se segue reforçará o panorama acima elucidado.

> Nós tivemos um período de abundancia de recursos na década de 70 em meado da década de 80 (Alta Gerência);
>
> A CESAN era o top de linha, a CESAN era organizada, tinha tudo do bom e do melhor, os empregados eram dedicados, não haviam tantas artimanhas internas" (Agente Crítico);
>
> Na época que eu entrei na CESAN havia também uma administração muito técnica, em 78, 80 e essa gestão que está aqui, hoje também, é uma gestão muito técnica (Alta Gerência).

Os entrevistados reiteram que a CESAN teve um período de muita abundância, sinalizam a austeridade e o perfil empresarial da empresa apontados por Palassi (1998) e Broedel (1994), ao falar de uma administração técnica e sem tantas interferências políticas, também apontam para a cooperação explicitada por Palassi (1998), ao falar da dedicação dos empregados. Além disso, é apontada ainda uma semelhança entre a gestão desta época (1968 -1983) à gestão atual da CESAN (2003-2009), no que se refere a uma administração técnica.

5.2 CESAN DE 1983 A 1995 – CESAN COMO UMA "MÃE"

Com os choques do petróleo em 1973 e 1979 houve uma brutal elevação do endividamento externo, que obrigou o país a declarar moratória unilateral em 1987. A insuficiência de recursos repercutiu nos setores de infra-estrutura e as décadas de 1980 e 1990, denominadas "décadas perdidas", foram marcadas pela ênfase na

privatização dos serviços de saneamento (BARBOSA; BETTINE e DEMANBORO, 1999).

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, por sua vez, instalou-se uma nova conjuntura política no país que modificou o contexto político-institucional que dava base ao Planasa. O foco em descentralização e municipalização não se compatibilizava com a centralização que caracterizava o Planasa, o qual também foi duramente prejudicado pelos efeitos da recessão do País e do alto endividamento do setor, atingindo assim, uma situação crítica com a extinção do BNH em 1986 (BARBOSA; BETTINE e DEMANBORO, 1999).

Dessa forma, com a extinção do BNH e falência do Planasa, não havia uma política nacional de saneamento. Nesta época, conforme Barbosa, Bettine E Demanboro (1999), o Governo Federal procurava organizar o setor de saneamento à luz dos interesses dos organismos internacionais de financiamento.

Apesar desse quadro, com perspectivas um tanto quanto negativas, o cenário nacional parece ter repercutido de maneira positiva na CESAN. Conforme Palassi (1998), neste período houve muitos investimentos financeiros na CESAN e, com isso, a empresa cresceu e consolidou seu nome no mercado.

De 1983 a 1988, a CESAN foi presidida por Sérgio Manoel Nader Borges, no governo de Gérson Camata. Nesta gestão, o orçamento-programa foi colocado em prática e virou modelo para outras empresas, houve o desenvolvimento de um plano diretor de informática, começou a haver fluoretação do sistema de abastecimento de água para auxiliar na prevenção de doenças para a população e foi criada a coordenadoria de assuntos comunitários – responsável por um programa de educação em saneamento nos níveis institucional, comunitário e escolar (BROEDEL, 1994).

No ano de 1988, a CESAN teve duas gestões relâmpago, de Wilson Calmon Alves e de Saturnino Freitas Mauro. E, até o ano de 1990, no governo de Max Mauro, Murilo

Gomes Serpa ocupou o cargo de diretor-presidente da empresa. Nesta gestão, houve a implantação do planejamento estratégico na CESAN (BROEDEL, 1994).

No governo de Albuíno da Cunha Azeredo, Aramiz Bussular da Silva foi o presidente da Companhia. Em sua gestão, houve implantação do Programa de Qualidade Total – PQT, redução de custos, implantação de Plano de cargos e Salários e continuidade no desenvolvimento da área de informática. Foi realizado também o Programa capixaba de instalações domiciliares (PROCID), o Programa de saneamento rural (PRORURAL) e o Plano Estadual de Cloração (PEC). Criou-se ainda o Atendimento Personalizado ao Cliente – APC, a Fundação Assistencial dos empregados da CESAN – FAECES, teatro, coral e Biblioteca. Além disso, a CESAN implantou, ampliou e melhorou os sistemas de saneamento básico (BROEDEL, 1994).

Em 1991, foi firmado entre a CESAN e o Governo do Estado um acordo de Gestão, com o qual foi possível maior autonomia administrativa e cumprimento de metas empresariais definidas no mesmo e ainda foi realizado um financiamento junto ao Banco Mundial que permitiu o início da modernização das áreas de engenharia, financeira, de suprimentos, de recursos humanos e de informática na empresa (BROEDEL, 1994).

Tendo isso em conta, vê-se que esta foi de fato uma época de grandes investimentos na CESAN (BROEDEL, 1994). Reiterando este argumento, os entrevistados na presente pesquisa afirmaram que na administração de Sérgio Borges a CESAN cresceu bastante, que havia participação nos lucros e que foram feitos muitos investimentos em obras e muitas contratações.

Ao mesmo tempo, este período na CESAN foi marcado também por um forte viés político, o que é sinalizado nas pesquisas de Castor (1995) e Palassi (1998) e reiterado pelos entrevistados da presente pesquisa.

Conforme Palassi (1998), interesses políticos determinavam tanto parte das obras da CESAN quanto das movimentações de pessoal dentro da empresa,

desencadeando substituições constantes de diretores e “trocas-trocas” nos cargos gerenciais. Segundo a autora, foi desenvolvida uma cultura paternalista e de estabilidade no emprego, que fez com que a empresa passasse a ser considerada uma “mãe” para os funcionários. Sobre isso, entrevistados na presente pesquisa afirmam:

> Na Administração de Sergio Borges entrou uma boa leva de empregados, nós tínhamos aí em torno de 1800, 2000 empregados na CESAN (Agente Crítico).
>
> Todo mundo, empregado também, entrava por indicação política, parente, analfabeto, entrou até o cachorrinho, foi o trem da alegria (Agente Crítico).

Estes e outros fatores geravam grandes deficiências na CESAN em termos de gerenciamento. Conforme Castor (1995), mesmo a implantação do programa de qualidade total, que visava sanar essas lacunas, não atingiu sucesso devido a este cenário. De acordo com a autora, a empresa alimentava uma cultura e uma forma de liderança não compatíveis com esse modelo, assim, para grande parte da Companhia a qualidade encontrava-se presente apenas na teoria e no discurso, dissociada da prática cotidiana. Dessa forma, após o programa, a cultura existente de competição e ênfase na correção de erros e premiação dos acertos permaneceu, assim como a liderança centralizada nas gerências e diretorias, que tolhia a autonomia para solução de problemas e tomada de decisões.

Em síntese, pode-se dizer que o período de 1983 a 1995 caracterizou-se por grandes investimentos financeiros na CESAN e pela convivência entre a busca pela modernização e interferências político-partidárias danosas à organização.

5.3 CESAN DE 1995 A 2003 – UM CENÁRIO DE CRISE

A ênfase na privatização dos serviços de saneamento que caracterizou as décadas de 1980 e 1990 intensificou-se com a posse de Fernando Henrique Cardoso como

presidente do Brasil em 1995. Conforme Barbosa e Bettine e Demamboro (1999), suas ações pavimentaram as condições necessárias para a entrada da iniciativa privada no setor de saneamento tratando-o como negócio.

Neste período, em que o governo do Estado era comandado até 1998 por Vitor Buaiz, e a CESAN até 2002 por José Inácio, a campanha de privatização realizada pelo governo federal e a crise mundial fizeram-se sentir sob a empresa.

Em 1994, em parceria com o governo do Estado recém eleito, comandado por Vitor Buaiz, a CESAN contraiu um empréstimo junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento – BIRD para executar o Programa de Despoluição dos Ecossistemas Litorâneos - Prodespol, que visava ampliar a atuação dos serviços da CESAN bem como recuperar sua capacidade organizacional e operacional. O programa, entretanto, foi marcado por graves problemas políticos, financeiros e de desempenho (PALASSI, 1998).

Nos anos que se seguiram, houve a redução de setenta cargos gerenciais; a demissão “incentivada” de empregados aposentados pelo INSS, para atender determinação do governo do Estado; o vencimento de prazos de concessões de sistemas de saneamento concedidos à CESAN; e a empresa foi hipotecada para o pagamento do funcionalismo público no Estado (PALASSI, 1998).

Conforme Palassi (1998), a gestão 1995-1998, tanto da empresa quanto do governo do Estado, foi marcada por traços coronelistas, como autoritarismo, nepotismo, clientelismo, favoritismo e ausência de critérios internos, sendo apontados: a ausência de reajustes salariais, a desinformação sobre a empresa, além das constantes ameaças de demissão e de corte dos benefícios.

Apesar desses problemas, neste período a empresa tornou-se referência no Estado quanto à abrangência dos serviços que prestava. Havia, por duas vezes consecutivas, atingido o primeiro lugar na pesquisa “Os Melhores do Espírito Santo”, edição de 1995 e 1996, realizada pela Enquet Pesquisas. Em novembro de 1996, obteve novamente o primeiro lugar em outra pesquisa, desta vez efetuada pela Flex

Consult, sobressaindo-se com o fornecimento de água. E, em 1997, foi escolhida como uma das empresas públicas de maior recall (índice de lembrança pela população), conquistando o segundo lugar na pesquisa Marcas Top Of Mind 1997, realizada pela Rede Gazeta de Comunicação e Futura Instituto de Pesquisa (PALASSI, 1998).

Neste período, estava sendo estudada a proposta do governo de municipalizar, privatizando por município, parte dos serviços que a empresa prestava na região metropolitana, proposta apelidada de 'modelagem'. De maneira geral, os trabalhadores rejeitaram a proposta e criticaram o sistema político e a atuação da Diretoria vigente nos anos de 1995 a 1998. Assim, na gestão subsequente, houve por parte dos trabalhadores um abaixo assinado que visava um modelo para gestão compartilhada da CESAN (CESAN, 2002a). Nem a proposta de privatização, nem a proposta de gestão compartilhada foram à frente (PALASSI, 1998).

No período de 1998 a 2002, conforme relatório de atividades do período de 1999 a 2002 da CESAN, houve a retomada do Prodespol por meio do Prodesan – Programa de Despoluição e Saneamento do Espírito Santo, o atendimento em abastecimento de água chegou bem próximo da universalização e investiu-se em levar saneamento para comunidades rurais e na melhoria da qualidade de pólos turísticos estratégicos (CESAN, 2002b).

Nesta época, a CESAN foi destaque no cenário brasileiro com o Prêmio Nacional da Qualidade em Saneamento (PNQS), maior premiação do setor em todo o mundo, tendo sido premiada nos anos de 1999, 2000, 2001, 2002. O prêmio da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (Abes),avalia Liderança, Estratégias e Planos, Clientes e Sociedade, Informações e Conhecimento, Pessoas, Processos e Resultados (CESAN, 2002b).

Nesta época também, a CESAN inaugurou o portal de intranet, realizou um programa de integração CESAN - Comunidade, CESAN – escola e um programa interno de educação ambiental, formou um Comitê permanente de responsabilidade social e Implantou o *call center*. Ainda na mesma época, foram renovados vinte e um

contratos de concessão, reduzida a inadimplência e reduzido o preço da ligação de água. Houve sensibilização da população sobre a adesão ao sistema, implementação de um sistema de gestão ambiental (SGA) e implantação do Infogeo – sistema que integra informações dos cadastros dos clientes e redes (CESAN, 2002b).

A despeito desses avanços, a crise estava presente. No próprio relatório de gestão do período de 1999 a 2002 é veiculada a seguinte informação:

> A indefinição da política nacional para o saneamento ambiental e a conseqüente falta de recursos para investimentos, aliada ao frágil engajamento da CESAN nas metas do governo estadual para o setor, dentre outros fatores, levaram a Companhia a experimentar, nos últimos 10 anos, uma crescente defasagem tecnológica, de organização, e em especial, no que diz respeito à gestão, que passou a ameaçar sua sobrevivência como empresa pública até então de destaque no segmento em que atua. [...] Vários acenos de mudança no modelo de gestão estiveram presentes em períodos distintos, mas aos sobressaltos, passando por privatização, municipalização, sub-concessão, parceirização privada, etc., sempre alheios à corporação CESAN e à própria sociedade, desgastando sensivelmente o grau cultural e de motivação da corporação (CESAN, 2002b, p.82).

Os entrevistados da presente pesquisa reforçam a existência deste cenário de crise apontando que, no governo José Inácio, agravaram-se no Estado problemas políticos que já vinham de outros governos e afirmando que isso repercutiu negativamente na CESAN, entravando a captação de recursos externos para seu desenvolvimento. Assim, esse período é visto pelos entrevistados como uma época terrível para a empresa.

> Afundou com Vitor Buaiz, [...] como governador foi péssimo, foi quando a CESAN começou a ficar ruim, e depois Jose Inácio, que piorou muito, [...] foi um péssimo governador, foi um desmando total. [...] Começou a cair mesmo no Albuino, mas o tombo mesmo foi com o Vitor e a lama com Jose Inácio (Gerência Intermediária).

> Não tinha gestão que pudesse dar certo aqui na CESAN em função do governo estadual, da má gestão do governo estadual. Mesmo que aqui tentasse acertar, tinha interferência de lá que não deixava andar, dar certo. Os profissionais são os mesmos, mas isso é igual pai, o chefe da família que dá bom exemplo tem grandes chances de ver a família dele dar certo, chefe de família que não é um bom chefe de família, para família dele dar certo só com sorte. Aqui você poderia ter bons filhos, como teve muitos bons filhos. Mas os últimos três governos não foram bons. Era aquela

> insegurança, porque uma coisa mal gerida no Estado voltava para a CESAN e refletia, não tinha recurso para empresa crescer, não tinha um concurso que pudesse oxigenar a empresa, não tinha o aporte financeiro para ampliar o sistema e os clientes começavam a reclamar do serviço (Alta Gerência).
>
> Eu quero esquecer aquele passado, porque foi um passado muito ruim para a CESAN. Nós estávamos perdendo força a cada momento. A CESAN estava vendida, praticamente (Gerência Intermediária).

De forma a minimizar estes problemas, a diretoria que assumiu a CESAN de 2001 a 2002, presidida por Nilton Andrade, na tentativa de recuperar a empresa, realizou um programa denominado Revitalização, que objetivava a construção de uma nova CESAN – focada em qualidade, produtividade e resultados.

Nesse sentido, tendo como parceiros a FGV e a USP, foram realizadas intervenções de ordem estrutural e comportamental, abrangendo: workshops; redesenho de processos e revisão da estrutura organizacional; planejamento estratégico baseado na metodologia do *Balanced Scoredcard* (documento denominado carta de compromisso); levantamento de soluções de obstáculos; elaboração de políticas institucionais em todas as áreas; constituição de um comitê de estruturação de perdas físicas e financeiras, e de um comitê de desenvolvimento tecnológico; e implantação de um sistema de recursos humanos baseado em competências, na premiação de resultados e no *benchmarking* (CESAN, 2002b).

Conforme a percepção dos sujeitos entrevistados na presente pesquisa, a revitalização marcou o inicio do resgate da CESAN do cenário de crise em que a mesma se encontrava. A partir deste processo, sensibilizados com a necessidade de dar sustentação política interna e externa ao processo de reconstrução da CESAN, um grupo de empregados fundou, em maio de 2002, a APDG (Associação dos profissionais pela gestão da CESAN), que elaborou uma proposta de mudança de rumos para o saneamento ambiental do Estado do Espírito Santo, no sentido de colocar a CESAN no patamar de uma organização voltada ao papel efetivo dela. Dessa forma, com a revitalização, aponta-se que foi recuperada a motivação dos empregados e reestabelecidas as bases para a reestruturação da CESAN.

5.4 CESAN DE 2003 A 2009 – RECUPERAÇÃO FINANCEIRA E NOVOS DESAFIOS GERENCIAIS

A partir de 2003, o saneamento ambiental brasileiro vivencia novas perspectivas. No governo de Luiz Inácio Lula da Silva, no âmbito do ministério das cidades, foi criada a Secretaria de Saneamento Ambiental, responsável pela formulação e articulação da política do saneamento no conjunto do Governo Federal. Foram também ampliados os recursos do Governo Federal disponíveis para o saneamento e foi aprovado em 2007 o marco regulatório do saneamento básico, estabelecendo diretrizes para uma política nacional de saneamento e regulando o papel dos municípios, estados e do setor privado na prestação e operação de serviços de água e esgotamento sanitário. Foram estabelecidas, assim, condições macropolíticas favoráveis para o crescimento das Companhias estaduais de saneamento (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004).

5.4.1 Recuperação Financeira da CESAN

Em consonância com esse incentivo nacional, a CESAN vem contando também com o apoio do governo do Estado para se desenvolver. No governo de Paulo Hartung é criada a Secretaria Estadual de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano – SEDURB; entra em vigor a lei que estabelece as Diretrizes e a Política Estadual de Saneamento Básico, em consonância com a Nova Lei sobre o Saneamento Básico; e é criada a Agência Reguladora de Saneamento Básico e Infra-Estrutura Viária do Espírito Santo – ARSI, vinculada à SEDURB.

Refletindo este cenário macropolítico favorável, muitas mudanças foram realizadas na CESAN neste período de 2003 a 2009. Conforme entrevista realizada com membro da alta gerência da CESAN, a diretoria da empresa indicada em 2003,

presidida por Paulo Ruy Carnelli, seguiu a diretriz de governo de transformar a CESAN em uma empresa que dá resultados. E, este mesmo norte vem orientando as ações da diretoria atual, presidida por Ricardo Goldschimitt, que na gestão de Paulo Ruy (2003-2008) já fazia parte do corpo diretivo da empresa ocupando o cargo de diretor financeiro.

O entrevistado disse ainda, que de forma a atingir este objetivo de alcançar resultados, estes atores investiram em práticas de gestão voltadas para a recuperação financeira da empresa e para a reestruturação das áreas de recursos humanos, tecnologia da informação (T.I.) e comercial. As estratégias adotadas para isso foram: sanar as dívidas, renovar o quadro de pessoal, reestruturar a estrutura orgânica da empresa, com foco na área comercial, investir em T.I., entre outras práticas.

Nesse sentido, conforme relatório de gestão da empresa de 2003 a 2006, houve neste período o resgate das ações da companhia penhoradas no BNDES como garantia de empréstimos feitos em governos anteriores e investimentos em qualidade de atendimento para o cidadão e em modernização gerencial e administrativa. Houve também um esforço de reestruturação interna através da readequação da estrutura organizacional e da renovação de equipamentos e da frota de veículos, objetivando melhorar as condições de trabalho. Implantou-se um plano de gestão por resultados, denominado “GER”, que distribui participação nos lucros aos empregados. Criou-se um código de ética e foi constituído um conselho de ética. E, ainda, houve a implantação de um PCR (Plano de Carreiras e Remunerações), de um sistema de avaliação de desempenho e de um programa de promoção interna (CESAN, 2006).

Além disso, houve também um incremento dos recursos humanos, com a realização de nove concursos públicos, que contrataram mais 465 profissionais. Destaca-se ainda a modernização operacional, com a implantação de novas tecnologias com objetivo de melhorar o desempenho dos sistemas e reduzir perdas de água. Também foram realizadas melhorias significativas em tecnologia da informação. E os passivos ambientais foram reduzidos com avaliações periódicas das práticas,

para garantir conformidade com os requisitos legais, institucionais e de boa técnica (CESAN 2009c).

Assim, em conformidade com o planejamento estratégico do Governo do Estado, em 2008, a CESAN atingiu sua meta prioritária: levar água tratada para 100% das áreas urbanas nos 52 municípios onde atua. Outro importante objetivo alcançado foi a cobertura da coleta e tratamento de esgoto, que passou de 20% da população, em 2002, para 36,1% em 2008. Além disso, entre 2003 e 2008 as obras realizadas na Companhia somaram R$ 468 milhões e até 2010 está garantido o aporte de R$ 563 milhões para novos investimentos. Com isso, em oito anos, a CESAN terá aplicado mais de R$ 1 bilhão em abastecimento de água e esgotamento sanitário, a maior destinação de recursos para o saneamento na história do Espírito Santo. (CESAN 2009c).

Como resultado, a empresa recebeu avaliação positiva de 84,6% da população no que se refere à qualidade do abastecimento de água em 2008, foi avaliada pelo BIRD quanto à qualidade de seus serviços como ruim no ano de 2007, mas como excelente nos anos de 2008 e 2009, apareceu em 2008 no ranking das organizações que mais se destacaram nos campos financeiro e social no Brasil, segundo revista "As melhores da Isto é dinheiro" e destacou-se no Inoves – evento que premia empresas que se destacam no setor público e continua sendo destaque no Prêmio Nacional da Qualidade em Saneamento – PNQS (CESAN, 2009b).

Os sujeitos entrevistados na presente pesquisa corroboram com os dados acima expostos. Muitos dos entrevistados apontaram a existência de um contexto político e institucional favorável para a reconstrução da empresa a partir de 2003, com destaque para o papel do Governo Estadual para as transformações que se deram na Companhia.

> Tudo foi parte do governo. O problema era em cima. Foram os políticos, o governo com políticos não exemplares que travou. Por que esta dando certo hoje? Por que tem um governo que dá condição à empresa de trabalhar, a gente tirou o Estado da lama que estava, todo mundo sabe, estava na mídia, era claro, e hoje a gente não tem essa percepção, a mídia, o Estado recuperou, hoje a CESAN investe um bilhão de reais, investe com recurso próprio, porque partiu de lá. Aí os dirigentes que vieram aqui, tiveram a

> condição de implantar aquilo que foi estabelecido lá como meta de governo, nós vamos governar assim, vamos recuperar o estado assim, é o discurso do governador (Alta Gerência).

Esses atores acrescentam também o entendimento de que as transformações que se sucederam na CESAN a partir de 2003 se deveram a uma conjunção de ações de diferentes agentes, abrangendo não só o incentivo do Governo Federal e do Governo Estadual ao setor de saneamento, mas também a pressão da sociedade por melhores serviços e a ação séria e comprometida da nova diretoria e do corpo gerencial da empresa.

Como principais mudanças percebidas, foi apontado que a empresa hoje tem um direcionamento, que cortou custos, está financeiramente estável, focada em resultados, mais voltada para o cliente, melhorou sua infra-estrutura e avançou tecnologicamente. Apontou-se também, a renovação do quadro de empregados, o incentivo à otimização dos processos e á inovação e os novos instrumentos de gestão: GER e avaliação de desempenho.

> Você tem apoio e esse apoio só vem na apresentação de resultados. Porque antigamente vinha através das influências, da politicagem, porque o chefe era amigo do prefeito tal, que era amigo do governador, e hoje não, hoje o sistema precisa? Precisa. Mas qual o custo beneficio? Qual o retorno? Por que vamos aplicar ali? É tudo muito bem pensado, isso fez com que essa diferença ficasse bem evidenciada (Gerência de Linha).

> [...] Hoje a CESAN é uma empresa mais voltada para o lado empresarial, antes o foco era no empregado, para você colher o fruto para voltar por lado empresarial (Agente Crítico).

> A imagem da CESAN era de uma empresa publica. Hoje é de empresa pública trabalhando em ritmo de privada. O lado negativo, era o lado do funcionário público, tinha muita gente que não tinha compromisso com nada, hoje em dia não, você é cobrado, você tem avaliação de desempenho, você tem que mostrar serviço, antigamente você não fazia e tinha seu salário no final do mês tranquilamente, apesar disso, tinha muita gente q trabalhava, mas tinha muita gente que fingia que trabalhava. O lado positivo era que você tinha mais união entre as pessoas, um grupo mais interligado, mais coeso, hoje em dia você não tem isso, hoje em dia é competição (Agente Crítico).

> Tinha uma frase que todo empregado usava na CESAN: ‘A CESAN, ELA É UMA MÃE.’ Hoje ninguém fala mais isso. Eu falo assim, que a CESAN ganhou um pai porque ficou rigoroso e entramos nesse ritmo alucinante aí e estamos até hoje [...] Em termos de resultados podemos dizer que está bem melhor, eu posso dizer ate 100% (Gerência Intermediária).

Sobre o posicionamento dos gestores em relação a essas mudanças, este é, de maneira geral, favorável. Esses atores disseram que a empresa recuperou a credibilidade junto à sociedade, e que, em decorrência disso, voltaram a confiar na CESAN e a ter orgulho de nela trabalhar.

> [...] nós queremos uma empresa sólida financeiramente, que tenha metas a cumprir, que tenha objetivos. Era isso que os empregados mais queriam, mas não tinham espaço, não tinha recurso, não tinha eco para cima e nem os dirigentes conseguiam sensibilizar o governo (Alta Gerência).

Sobre a condução dessa mudança, diz-se que a CESAN, que antes era uma mãe, hoje ganhou um pai. Nesse sentido, a figura de Paulo Ruy foi muito destacada como o pulso firme responsável por "colocar a CESAN nos eixos", tanto no cenário interno quanto no cenário externo.

Gestores afirmam que a CESAN estava precisando de uma direção rígida que impusesse um ritmo mais dinâmico na Companhia, para dar "um choque de realidade" nos empregados e acelerar o processo de mudanças. Ao mesmo tempo, atores externos também precisavam perceber que a CESAN era uma empresa séria, e que não estava "aberta" à interferências políticas.

> A exigência foi como se fosse um alerta para o povo, para o pessoal de chão, que aconteceu, Paulo Ruy quando assumiu, chegou com mão de ferro, com uma voz muito firme, cobrando muito mesmo. Foi onde as pessoas começaram a entender o que ele queria e obviamente o que o governo queria, então houve um choque, mas foi um choque necessário para que as pessoas entendessem qual seria o caminho que ele queria que a CESAN tomasse, então ele trabalhou muito nesse sentido, ele cobrou muito, mas ele foi um cara que teve uma postura assim fenomenal, porque ele soube chegar [...] chegou com uma voz austera mesmo, mas foi uma coisa necessária e graças a essa austeridade dele é que a CESAN chegou (Gerência Intermediária).
>
> Paulo Ruy entrou [...] reuniu a gente, colocou as cartas na mesa, deu exemplo: se deputado pedir isso, não vai ser atendido, a coisa agora daqui para frente é outra realidade (Gerência Intermediária).

Entretanto, diz–se que nessa nova gestão predomina a impessoalidade e não há uma preocupação com o empregado, gerando desapontamentos, insegurança e sentimento de desvalorização frente às mudanças.

> Antes a diretoria via a gente de forma mais pessoal, hoje vê apenas o profissional, não existe um elo pessoal [...] por um lado é bom e por outro é ruim. Bom porque problema de casa fica em casa, porque somos

> profissionais, temos que estar trabalhando em prol do benefício da população de modo geral e da melhoria da empresa. Anteriormente a gente se sentia mais acolhido, esta é minha visão, podia contar que todos da CESAN eram uma família, e agora não vejo isso mais não, é uma empresa somente e acabou. Eu sou apenas uma matrícula. E isso não me faz bem não, trabalho, produzo, faço o que me mandam, trabalho em equipe para que flua, mas agora [...], não gosto muito não, prefiro aquele clima mais familiar mais acolhedor [...] eu era muito, muito apaixonada pela a empresa, mas hoje já não tenho aquela paixão, porque antes eu me sentia parte da CESAN, uma árvore, hoje parece que sou uma folhinha desnecessária (Gerência de Linha).

Os gestores sinalizam também que essas mudanças se deram de maneira muito rápida e muito brusca na empresa e que muitos empregados resistem e não as estão acompanhando, ficando pesado para o gestor levar isto. É dito: “o povo técnico da CESAN não estava preparado para o ritmo que está a diretoria – assim a sobrecarga cai sobre o gestor”.

Em síntese, a impressão dos gestores sobre as mudanças é positiva em relação à alavancagem da qualidade na Companhia, mas negativa em relação à forma de relacionamento interpessoal e de tratamento das pessoas que predomina nessa gestão e à sobrecarga de trabalho. Ou seja, os gestores percebem as mudanças que se deram a partir de 2003, como positiva para a melhoria do desempenho na Companhia, entretanto, apontam o mal estar gerado pela impessoalidade, pela sobrecarga e pela rigidez trazidas por esta gestão. Dessa forma, a nova gestão é vista tanto como impulsionadora de práticas de gestão voltadas para resultados, quanto como entrave com o qual os gestores têm que lidar de forma a minimizar seus impactos negativos sobre si e sobre seus subordinados.

5.4.2 Novos Desafios Gerenciais

Como visto acima, ao assumir a direção da empresa em 2003, a alta gerência ocupou-se de “arrumar a casa”, ou seja, de recuperar financeiramente a empresa e de reestruturar áreas que estavam bastante defasadas. Atualmente, a empresa

atinge um patamar em que os recursos financeiros não são mais o grande problema, mas no qual é preciso estratégias de gestão eficazes para que a mesma consiga gerir os recursos que possui e mantenha o seu crescimento contínuo. Assim, a alta gerência ressalta que o grande desafio da CESAN hoje é gerencial.

Este momento é caracterizado pela renovação do quadro de pessoal e pelo objetivo da alta gerência de disseminar na Companhia uma nova forma de fazer gestão. Assim, é preciso assegurar a transmissão dos conhecimentos tácitos adquiridos pelos empregados antigos da empresa para os novos, ao mesmo tempo em que é preciso assegurar que práticas antigas, manifestas nos vícios destes empregados, não serão perpetuadas.

> Então nós temos o desafio de formar nosso quadro de pessoal sobre o ponto de vista técnico, ou seja, nós temos o conhecimento e experiências acumuladas muito grande das pessoas que estão saindo da empresa, e estas pessoas têm que passar para o seu substituto, experiência de anos e anos. Além disso, temos uma outra questão que é muito mais do ponto de vista gerencial, onde a evolução da administração, no mundo hoje, se administra muito diferente do que era no passado e que tem que ter um cuidado, uma atenção muito grande para que o modelo de gestão colocado dentro da empresas seja um modelo de gestão compartilhada, com lideranças bem fortificadas e crescimento contínuo [...] Nessas empresas públicas, os gerentes gostam muito, são muito afinados, nas questões mais materiais, processuais, do dia-a-dia do seu trabalho e se afastam demais dos resultados que deveriam ser alcançados através da gestão das pessoas, que é o recurso maior, este é um grande desafio das empresas publicas (Alta Gerência).

De maneira geral, o modelo de gestor desejado pela alta gerência é o de um gestor com alto grau de competências técnicas, gerenciais e políticas, que esteja focado no planejamento estratégico da empresa e no alcance de resultados, que tenha visão sistêmica, que saiba lidar com as peculiaridades do setor público e que seja um gestor de pessoas. De fato, a grande dificuldade apontada está em assegurar o conhecimento sobre a empresa para os gestores novatos e incutir este novo estilo de gestão nos gestores antigos, no que diz respeito ao foco no alcance de resultados por meio da gestão de pessoas. O quadro que se segue resume o perfil de gestor desejado pela direção atual.

Quadro 12– Perfil de Gestor desejado

PERFIL DE GESTOR DESEJADO
Com alto grau de competências técnicas
Adaptado à mudança
Conhecedor da empresa
Empreendedor
Voltado para o planejamento
Capaz de tomar decisões (gestor autônomo)
Gestor de pessoas – capaz de envolver a equipe; liderar (de centralizador-executor para delegador-gerenciador)
Com foco em resultados (alinhados ao planejamento estratégico da empresa)
Dotado de visão sistêmica e voltado à cooperação entre áreas
Capaz de lidar com as disfunções do setor público – habilidade política e capacidade de contornar obstáculos

Fonte: Elaborado pela autora, 2009.

Deste modo, conforme os sujeitos entrevistados na pesquisa, as reestruturações e os desafios característicos do novo cenário que se configura na CESAN, em termos gerais, dão maiores condições aos gestores para um trabalho voltado para resultados, ao mesmo tempo em que ampliam as cobranças nesse sentido. Isso repercute no cotidiano dos gestores gerando grande sobrecarga; busca por adequação ao novo modelo de gestor desejado e a procura por qualificação. Passa-se a exigir do gestor uma atuação voltada para resultados, alinhada ao planejamento estratégico, em que a formalidade e a impessoalidade prevaleçam sobre a pessoalidade, além de voltada para a maximização do desempenho das equipes.

Sobre a maximização do desempenho das equipes, o gestor tem o desafio de conseguir mobilizar a mudança de postura de um grupo de empregados que, segundo relatam os gestores, não está acostumado a trabalhar no ritmo desejado pela diretoria, sendo necessário gerir resistências e incentivar novos hábitos. Além disso, dado que o novo cenário implica em uma grande mudança no quadro de pessoal da empresa, é preciso também aprender a lidar com os novos empregados e trabalhar os possíveis choques de geração que venham a acontecer. O quadro que se segue resume os impactos do novo cenário sobre a ação dos gestores.

Quadro 13 – Impacto do novo cenário na ação gerencial

IMPACTO DO NOVO CENÁRIO NA AÇÃO GERENCIAL
Maiores exigências e cobranças; pressão por resultados
Sobrecarga
Necessidade de adequação ao novo modelo de gestor desejado
Necessidade de estarem mais capacitados, qualificados e atualizados
Maior poder para agir contra transgressões e para cobrar desempenho
Exigência de maior profissionalismo
Exigência de mais formalidade na gestão

Fonte: Elaborado pela autora, 2009.

Em síntese, a partir de 2003 delineia-se um novo cenário de gestão na CESAN, marcado por diversas mudanças e reestruturações e caracterizado por novas demandas e expectativas sobre os gestores desta Companhia. Deseja-se que o gestor seja pró-ativo, participativo, focado na equipe e no planejamento e que tome decisões mais com base na razão do que de emoção. Dessa forma, esses atores são pressionados a dar respostas rápidas, empreender, gerir pessoas e demonstrar resultados.

5.5 SÍNTESE

No primeiro período aqui delimitado, de 1967 a 1983, o Brasil era governado por militares, havia abundância de recursos para o saneamento e o setor contava a época do PLANASA com clara regulamentação. Neste contexto, a CESAN era vista como um lugar em que imperava o conhecimento técnico e no qual predominava o respeito à hierarquia, a austeridade, a rigidez e a formalidade na busca pela consolidação da empresa.

Nas décadas que se seguiram, a privatização avançou sobre o setor de saneamento, gerando uma grande crise no setor. Ao mesmo tempo, o movimento

pela reforma gerencial do Estado trazia a prática da empresa privada para dentro das empresas de saneamento.

Neste período, dividido aqui em dois momentos, de 1983 a 1995 e de 1995 a 2003, a busca pela modernização da CESAN conviveu com a crescente interferência de grupos políticos sob a empresa. Nesse período, a interferência política externa, em termos de investimentos sob a empresa, passou de positiva no período de 1983 a 1995 para negativa de 1995 a 2003, configurando a forte crise que marcou a empresa nesta época.

Dessa forma, o cenário interno da CESAN nestas duas décadas, de 1983 a 2003, foi marcado pela manutenção do autoritarismo, da austeridade, da subordinação e da falta de autonomia, herança do modelo de gestão à época do governo militar. E pela substituição da formalidade e rigidez, que marcavam este modelo, por práticas paternalistas e ligadas à estabilidade no emprego, que fez com que a empresa passasse a ser considerada uma “mãe” para os funcionários. Nesta época, falava-se no desejo por um gestor empreendedor e por um modelo de gestão baseado na qualidade total, entretanto, o cenário de gestão baseado no autoritarismo, na centralização e na pessoalidade fez com que essa aspiração não passasse do campo da retórica.

No final deste período, por volta do ano de 2001, tem inicio na CESAN um movimento, denominado “Revitalização”, que formou as bases para a retirada da empresa da crise em que a mesma se encontrava. Neste contexto, há uma mobilização de empregados da empresa no sentido de, juntos, lutarem contra os desmandos políticos e a tentativa de privatização que assolavam a CESAN.

Em 2003, no governo de José Inácio Lula da Silva, tem início a retomada dos investimentos públicos em saneamento. Quanto à regulação do setor de saneamento, foi aprovado em 2007 o marco regulatório do saneamento básico, estabelecendo, pela primeira vez, diretrizes e orientações para uma política nacional de saneamento, regulando o papel dos municípios, estados e do setor privado na prestação e operação de serviços de água e esgotamento sanitário.

O quadro abaixo mostra, sinteticamente, como peculiaridades de cada um desses períodos influenciou a CESAN ao longo desses anos. O azul escuro se refere à presença da característica peculiar no momento histórico determinado e o azul claro se refere à manutenção do traço típico de períodos anteriores em gestões subseqüentes.

Quadro 14 - peculiaridades dos quatro momentos históricos

GESTÃO NA CESAN - PECULIARIDADES	**1968 A 1983**	**1983 A 1995**	**1995 A 2002**	**2003 A 2009**
AUTORITARISMO, AUSTERIDADE, SUBORDINAÇÃO, FALTA DE AUTONOMIA				
FORMALIDADE, RIGIDEZ NA GESTÃO				
PESSOALIDADE NA GESTÃO, CLIENTELISMO,FAVORITISMO				
BUSCA PELA MODERNIZAÇÃO				
BUSCA PELA GESTÃO NO MODELO DE EMPRESA PRIVADA				
INTERFERÊNCIA EXTERNA NEGATIVA				
INTERFERÊNCIA EXTERNA POSITIVA/INVESTIMENTOS NA CESAN				

Fonte: Elaborado pela autora, 2009.

Este capítulo objetivou sinalizar transformações pelas quais passou a CESAN desde sua criação até os dias de hoje (2009), de forma a contextualizar as práticas de gestão que tem lugar nesta Companhia, que serão explicitadas no capítulo que se segue.

6 PRÁTICAS SOCIAIS QUE CARACTERIZAM A GESTÃO NA CESAN

Com base nos relatos dos gestores sobre suas ações, foram percebidas diversas práticas sociais de gestão das quais estes sujeitos lançam mão em seu cotidiano. Valendo-se de uma análise das mesmas, foram compostos sete conjuntos de práticas de gestão que caracterizam a ação gerencial na CESAN, os quais foram denominados da seguinte forma: Prática I - Imediatismo, centralização e "a lógica cartesiana" em busca de resultados; Prática II - Participação, alinhamento e empreendedorismo rumo à melhoria contínua; Prática III - Herança de subordinação nas relações hierárquicas; Prática IV - Gestão personalizada; Prática V - Seguir as marés; Prática VI - Polarização entre competência técnica e habilidade política; e Prática VII – Hibridismo entre formalidade e pessoalidade.

Este capítulo se propõe, dessa forma, a expor os sete conjuntos de práticas acima referidos, bem como a percepção dos agentes críticos sobre estas ações, e a trazer reflexões sobre a ação gerencial na CESAN. Para o desenvolvimento dos conceitos e exposição dessas formas de ação, foram inseridos trechos de entrevistas ao longo do texto, no intuito de validar e reforçar as constatações e considerações realizadas sobre as práticas de gestão.

6.1 PRÁTICA I - IMEDIATISMO, CENTRALIZAÇÃO E A "LÓGICA CARTESIANA" EM BUSCA DE RESULTADOS

A partir do presente estudo, percebe-se, na CESAN, um conjunto de práticas que remetem ao imediatismo, à centralização e à lógica cartesiana, esta última com uma perspectiva de que os fins justificam os meios. Para fins didáticos, esse

agrupamento de práticas foi dividido em três formas de ação: I.I) Centralização; I.II) Imediatismo e I.III) Os fins justificam os meios.

A prática da centralização se manifesta pelo “olhar para o próprio umbigo”, pela gestão “heróica” e pelo que eles denominam de “delegação de perto”. O imediatismo aparece na forma do “gestor bombeiro” e do “planejamento atropelado”. Por fim, a prática denominada “os fins justificam os meios” aparece na sobrecarga e na priorização dos resultados em detrimento do trabalhador.

6.1.1 Centralização

São recorrentes na CESAN três práticas que remetem à centralização. São elas: o “olhar para o próprio umbigo”, a gestão “heróica” e o que os gestores entrevistados denominam de “delegação de perto”.

O “olhar para o próprio umbigo” se refere ao foco nas próprias atividades e na dificuldade de ter tanto uma visão sistêmica da empresa, quanto uma postura colaborativa em relação a outras unidades.

> Visão sistêmica, eu acho isso uma grande falta dos gestores, a pessoa não pensar nas outras áreas, na CESAN como um todo, é a história de olhar pro umbigo, não é (Gerência Intermediária).

> Tem pessoas que somente se envolvem, mas não participam. Envolver, daqui um pouquinho você ta fora. Participar é se envolver e fazer com que aconteça. Nós conversamos pouco entre gestores e com os colaboradores. Até em função do dia a dia. [...] Nós gerentes, até por conta da própria localização de cada unidade, conversamos muito pouco (Gerência Intermediária).

> O que atrapalha a gente é que ficamos isolados das outras áreas, que não tem a preocupação de passar para nós informações, muitas vezes a gente fica sabendo de coisas que estão acontecendo através do cliente, e não através da CESAN (Gerência de Linha).

A gestão heróica diz respeito à tendência por “carregar o mundo nas costas” como forma de solucionar os problemas. No sentido de “fazer acontecer”, os gestores acabam tomando tudo para si e deixando de envolver sua equipe.

> Ou a pessoa faz por conta própria, como a gente acaba fazendo, ou você tem que ir fazendo assim. Você tem que mostrar resultados e criatividade, pra mostrar que essa mudança ela é boa, ela dá resultados (Gerência Intermediária).

> Eu carreguei aquilo ali, o que eu acho também que foi uma coisa ruim, não foi bom, porque não houve envolvimento do pessoal, não houve tempo nem condição da gente mudar a cabeça das pessoas, apesar delas estarem ali, ninguém queria, era contra. Por que? Cabeça, cultura, isso ai não leva a nada, [...] ai o pessoal topou, mas não foi uma coisa que internalizou neles (Gerência Intermediária).

> Sento para fazer, querendo que as coisas se resolvam logo. Atualmente meu estilo de gestão não é muito participativo, tem muita coisa para fazer e pouco tempo, tudo é pra ontem, se ficar ouvindo muito a equipe não dou conta. E o foco é no resultado (Gerência Intermediária).

Por fim, a “delegação de perto”, expressão usada pelos gestores, refere-se justamente a posturas centralizadoras, apesar de serem percebidas e descritas como manifestações de delegação por parte de entrevistados. Os gestores atribuem aos seus subordinados a execução das tarefas e não a responsabilidade por elas, por isso estão sempre por perto na operação dessas atividades, numa atitude centralizadora.

> Eu prefiro trabalhar com delegação tá, só que delegação com autoridade, [...] eu não quero me envolver com isso, mas a responsabilidade é minha, de modo que tudo o que você for fazer você tem que dar a parte principal para mim, sempre o responsável serei eu, mas quem esta resolvendo lá é você. [...] E depois eu assumo, ou seja: os liderados sabem que eu vou estar sempre do lado deles, [...] Eu delego e eu também [...] centralizo informações [...] Porque eu sempre quero resolver tudo [...] eu não quero esperar, [...], e eu estou lá, estou na briga, e ai nem sempre você consegue a pessoa na hora certa (Gerência de Linha).

> [...] tem processos que acaba o gerente mesmo realizando o trabalho. Comissão, um processo novo que o gerente mesmo tem que colocar a mão na massa [...] Mesmo com o planejamento nós somos atropelados pelo imediatismo. [...] E isso acaba vindo para o gerente e o gerente tem que resolver mesmo. Não dá tempo e é claro que ele envolve as pessoas, para buscar informação, mas acaba ele mesmo trabalhando a informação. [...] Mas daria para delegar (Alta Gerência).

> Ultimamente eu delego, eu já fui de fazer muito [...] eu delego, mas estou sempre olhando [...] vejo que... que está fazendo, que...que não está

> fazendo como é que está fazendo, procuro ver a necessidade de mudar algum relatório [...] eu falo para eles, estou aqui hoje, mas amanhã posso não está, então você tem que dominar isso daqui.[...] deixo eles muito na liberdade de estar fazendo, executando e eu sempre na reta Guarda dando uma olhada (Alta Gerência).

Sobre essas práticas, no entanto, é percebido um desejo, por parte dos gestores, de uma atuação de maneira diferente, de forma sistêmica e participativa. Além disso, são descritas tentativas por parte desses atores no sentido de serem menos centralizadores e imediatistas.

> Gostaria de envolver a equipe, motivar as pessoas, identificar nas pessoas a motivação para desenvolver-se pessoal e profissionalmente, alinhado a resultados; apresentar para a pessoa que ela vai crescer no lado pessoal, profissional e espiritual ao mesmo tempo esse crescimento está alinhado à empresa (Gerência Intermediária).

> Antes eu trabalhava mais no imediatismo, hoje, na forma que está lá, já da mais pra delegar. Teve um processo [expõe o processo] eu já consegui transmitir, mas acompanhei ainda de perto [risos]. [...] hoje eu já não pego tanto, se eu fosse fazer uma retrospectiva, antes eu pegava tanta coisa (Alta Gerência).

Ao mesmo tempo, aponta-se que uma postura mais participativa é uma utopia, tendo sido descritos cinco fatores que a constrangem: 1) pressão intensa por resultados e necessidade por dar respostas rápidas; 2) equipes e gestores despreparados e desmotivados para dividir responsabilidades; 3) perfil dos gestores; 4) práticas centralizadoras instituídas na organização; e 5) excesso de demandas imediatas por parte de superiores, que são vistas pelos gestores como difíceis de serem delegadas, sendo mais fácil fazerem do que delegarem.

Dessa forma, os gestores acabam adotando prioritariamente a centralização como estratégia para gerenciar a atividade produtiva. Em decorrência disso, não dão conta de suas atividades, ficam sem tempo para planejar, atuam de maneira mais imediatista, sobrecarregam-se e acabam entrando em estado de estafa, como será visto adiante.

6.1.2 Imediatismo

A prática do Imediatismo se manifesta por meio do “gestor bombeiro” e esta analogia se deve a dois motivos. Primeiro ao fato de os incêndios figurarem como situações que poderiam ser prevenidas, mas, por não terem sido, exigem medidas imediatas para não se tornarem fatais; e, em segundo, ao fato de o bombeiro centrar a sua ação no apagar incêndios, parando tudo o que está fazendo para resolver o problema assim que ele acontece. Dessa forma, o “gestor bombeiro” caracteriza-se tanto por estar inserido em um contexto marcado por “incêndios”, quanto por tomar atitudes centradas no “apagar de incêndios”, e não em sua prevenção.

Na CESAN, a falta de planejamento e de medidas preventivas acaba por criar muitas situações que geram a necessidade de o gestor atuar com imediatismo, de maneira a resolvê-las. Nesse sentido, como condicionantes de práticas imediatistas, os gestores apontam: 1) pressão intensa por resultados e necessidade por dar respostas rápidas; 2) equipes acostumadas a atuar de maneira imediatista e que funcionam dessa forma; 3) perfil imediatista dos superiores hierárquicos e dos pares; 4) práticas imediatistas instituídas na organização; 5) excesso de demandas imediatistas sobre os gestores; e 6) falta de um direcionamento claro acerca do que se quer da área e do gerente.

> Tem muita cobrança, tudo é para ontem [...] minha mesa parece mais um consultório medico, é toda hora nego com problema a gente tentando achar solução (Gerência Intermediária).

> O meu gerente, ele acha que eu tenho que estar lá, ele não tem um perfil de um gestor com um sistema de controle, ele é imediatista, eu não gosto disso, eu gosto de trabalhar com planejamento, eu gosto de trabalhar sabendo o que eu vou fazer. [...] eu não sei para onde eu vou. Eu não tenho o que eu quero. Eu não tenho uma linha, um foco, um caminho, eu não meço o que eu faço. Ou se mede é uma coisa assim, superficial (Gerência Intermediária).

Sobre isso, alguns gestores disseram realizar um “planejamento atropelado”, visto que, querem e tentam se planejar, no entanto são atropelados por “incêndios” circunstanciais que acontecem a todo momento.

> A direção demanda muito do gerente, e tem processos em que o gerente mesmo acaba realizando o trabalho. [...] Mesmo com o planejamento nós somos atropelados pelo imediatismo (Alta Gerência).

> Vocês têm indicadores? Temos. Mas você acompanha, tem histórico, tem meta? Não tem. Você executa os serviços? Claro, muitos. De que forma? Aparece, a gente vai lá e faz. Eu acho que ainda é tudo no apaga incêndio, os problemas aparecem [...] não tem planejamento. [...] O que eu faço hoje é uma gestão básica, fraca até. Hoje eu me envolvo em pequenos problemas, que eu na função de gestor, que eu acho que eu não precisaria fazer hoje. Porque isso me tira muito tempo para fazer a gestão, para passar na unidade (Gerência Intermediária).

Ao mesmo tempo, nota-se, também, nas falas dos gestores que a prática do “apagar incêndios” faz com que esses atores passem a incorporar esta forma de ação mesmo para a resolução de problemas que não são de fato tão emergenciais.

> Tem hora que eu acabo sendo muito operacional, me envolvendo demais em assuntos operacionais, táticos, que me ocupam muito, me retiram muitas chances de atuar em questões muito mais estratégicas (Alta Gerência).

Assim, de maneira geral, percebe-se que, apesar de haver um forte desejo por uma atuação centrada no planejamento, o imediatismo marca profundamente as práticas de gestão na CESAN.

6.1.3 Os fins justificam os meios

São encontradas na CESAN práticas que parecem se basear no princípio cartesiano segundo o qual os fins justificam os meios. Partem do princípio de que a finalidade atual da Companhia é construir uma nova realidade para a empresa e, com isso, a qualidade de vida do gestor e a atenção dispensada ao empregado acabam ficando em segundo plano.

Sobre a qualidade de vida do gestor, a grande maioria dos entrevistados descreveu um cotidiano atribulado, principalmente no momento atual pós 2003, marcado pelo excesso de trabalho e pela falta de tempo para si mesmo, para lazer e para família. Alguns gestores chegaram a relatar a ocorrência de problemas psicológicos, de

saúde e a necessidade de tomar remédios controlados por conta do estado de estafa em que se encontram.

> Tem mais trabalho, têm muitas exigências, nós gestores estamos trabalhando 4, 5 vezes mais [...] entramos nesse ritmo alucinante ai e estamos ate hoje (Gerência Intermediária).

> Gostaria de trabalhar menos, ter mais tempo para família, para fazer exercício físico, a gente está trabalhando muito, falta mais tempo para conversar, estudar, fazer uma pós-graduação (Gerência Intermediária).

> Às vezes a gente se anula quase totalmente em função do trabalho, [...] dou muito mais do que a minha obrigação para a empresa (Gerência Intermediária).

Entretanto, esta sobrecarga de trabalho é vista pela maioria dos gestores dentro da lógica segunda a qual os fins justificam os meios. Ou seja, o excesso de trabalho é entendido como um meio necessário para o alcance de resultados.

> A oportunidade é agora. Nem empresa, nem pessoas estão pensando, ah, eu tenho minha vida pessoal, você não vê hora para dormir, estamos vivendo um momento muito bom na empresa (Gerência Intermediária).

Sobre a atenção oferecida ao empregado, alguns agentes críticos e gestores de níveis intermediário e de linha apontaram a existência de uma certa falta de preocupação com o ser humano por parte da gestão atual. E, sobre a forma de lidar com isso, disseram buscar, na medida do possível, não “passar” esta forma de ação para seus empregados.

> Nós detectamos varias falhas aqui na obra onde fomos instalados, que está trazendo um pouco de preocupação para todo mundo [...] fez uma obra rápida aqui e colocaram a gente aqui sem muita preocupação com o ser humano, me senti um pouco jogada aqui (Gerência de Linha).

> Iniciou-se uma administração, que é uma forma diferente de administrar, esquecendo um pouco a condição do empregado, preocupando mais com a parte administrativa, às vezes sem se preocupar com a condição de trabalho, hoje você vê um crescimento na parte externa da CESAN, na parte interna, tem muita gente ficando doente, desmotivada. [...] A CESAN é voltada mais para organização, e está esquecendo as pessoas, ela quer organizar as coisas e esquece das pessoas, esquece que o principal fator da empresa são as pessoas (Agente Crítico).

A metáfora cartesiana também pode ser utilizada para a leitura do comportamento centralizador e imediatista dos gestores. Como forma de atingir resultados, os gestores lançam mão desta prática como via para o alcance rápido dos fins desejados. Ou seja, mesmo acreditando que a participação e o planejamento é a melhor maneira de se gerenciar, na hora de agir, adota-se a centralização e o imediatismo como meio para se obter o resultado almejado.

O quadro abaixo sintetiza o que foi aqui exposto sobre a prática I:

Quadro 15 – Prática I - imediatismo, centralização e a "lógica cartesiana" em busca de resultados

PRÁTICA I - IMEDIATISMO, CENTRALIZAÇÃO E A "LÓGICA CARTESIANA" EM BUSCA DE RESULTADOS		
PRÁTICAS	*FORMAS DE MANIFESTAÇÃO*	*ALGUNS ELEMENTOS NORTEADORES*
CENTRALIZAÇÃO	1)"olhar para o próprio umbigo" 2) gestão "heróica" 3) "delegação de perto"	1) pressão intensa por resultados e necessidade por dar respostas rápidas; 2) equipes e gestores despreparados e desmotivados para dividir responsabilidades; 3) perfil dos gestores; 4) prática instituída da centralização; 5) excesso de demandas imediatas por parte de superiores, que são vista pelos gestores como difíceis de serem delegadas, sendo mais fácil fazerem do que delegarem.
IMEDIATISMO	1)"gestor bombeiro"	1) pressão intensa por resultados e necessidade por dar respostas rápidas; 2) equipes acostumadas a atuar de maneira imediatista e que funcionam dessa forma; 3) perfil imediatista dos superiores hierárquicos e dos pares; 4) prática instituída do imediatismo; 5) excesso de demandas imediatistas sobre os gestores; e 6) falta de um direcionamento claro acerca do que se quer da área e do gerente.
OS FINS JUSTIFICAM OS MEIOS	1)sobrecarga 2) priorização dos resultados em detrimento do trabalhador 3) Centralização e Imediatismo	1) visão de que a finalidade atual da Companhia é construir uma nova realidade para a CESAN, custe o que custar.

Fonte: Elaborado pela autora, 2009.

6.1.4 Considerações sobre a prática I

Os agentes críticos entrevistados reiteraram que é prática dos gestores da CESAN a centralização, o imediatismo e o pensamento de que os fins justificam os meios. Afirmou-se que tendem a querer “carregar o mundo nas costas” e, na tentativa de mostrar resultados, “estão atirando para todos os lados”, prejudicando a si mesmos e aos empregados que gerenciam.

Assim, a partir das discussões e olhares feitos até o momento, podemos afirmar sobre a prática I que, apesar de o momento pelo qual passa a CESAN atualmente pedir uma gestão participativa, focada no planejamento e nas práticas de seus atores, esta reforça a centralização, o imediatismo, e a sobrecarga, alimentando uma espécie de ciclo vicioso.

Aponta-se, por exemplo, que a partir de 2003, mesmo com o crescimento do discurso pela autonomia e pela participação, a centralização por parte da alta gerência está maior, principalmente no que diz respeito a questões financeiras, e que a forma de tomada de decisão, muitas vezes arbitrária, sem dar muitas explicações, também se faz presente.

Como motivos para isso, foi dito pela alta gerência que gestores de gerência intermediária e de linha não sabem tomar decisões, “delegando para cima”. Além disso, aponta-se também o fato de que é preciso imprimir mudanças rápidas na Companhia, não havendo tempo para “discussões”.

A gerência de linha e intermediária, por sua vez, percebe que há falta de credibilidade ou de interesse por parte da alta gerência em compartilhar com eles o processo decisório. Em decorrência disso, os gestores não se sentem capazes para decidir, acabando por depender sempre da alta gerência para dar a palavra final, e atribuem a mesma a responsabilidade por decisões que poderiam ser tomadas em seu nível gerencial. Os gestores se ressentem pela falta de autonomia, mas se

adaptam a uma postura de não dar a última palavra e de “deixar para a diretoria decidir”.

Fechando este ciclo vicioso, esse comportamento reforça a percepção da alta diretoria de que os gestores não estão capacitados para tomar decisões, o que os leva a alta diretoria a manter o comportamento arbitrário, enquanto os gestores lançam mão do estilo heróico de gestão.

Esse ciclo de centralização e sobrecarga, por sua vez, reflete-se também na relação entre gestores e empregados. A percepção dos empregados como despreparados e a atitude centralizadora por parte dos gestores condiciona posturas acomodadas e passivas por parte dos empregados. Assim, esse comportamento é visto pelo gestor como mais um motivo para centralizar as decisões sem o envolvimento os empregados. Deste modo, os gestores afirmam que a adoção de posturas centralizadoras se dá justamente por conta do despreparo das equipes e da busca por resultados rápidos.

No que diz respeito ao imediatismo, o ciclo se repete. A alta gerência assinala que a gerência intermediária e a de linha não sabem trabalhar com planejamento, estes apontam que “chovem” demandas imediatistas, das quais precisam dar conta, atropelando qualquer tentativa de planejamento.

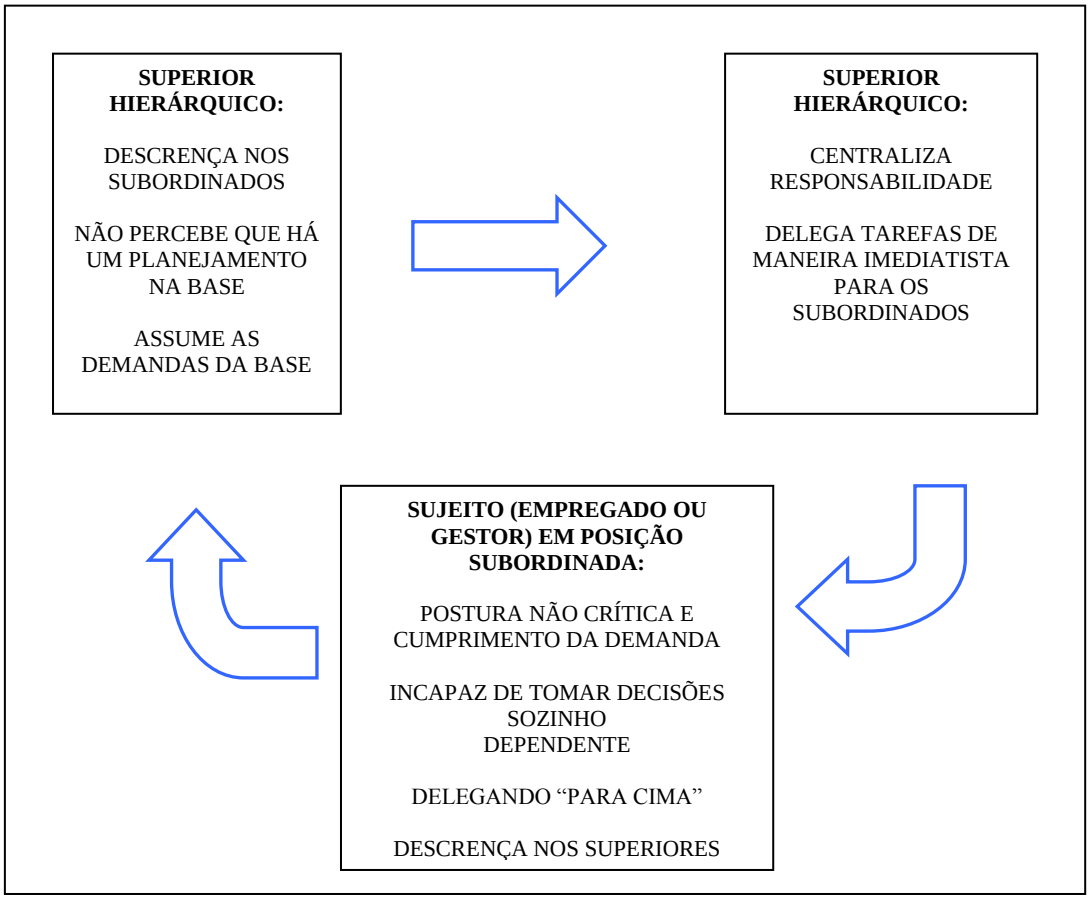
Apesar de terem um planejamento, esses gestores afirmam que, ao surgir uma demanda imediata de seu superior hierárquico, deixam de dar continuidade ao que estão fazendo para atender à nova demanda. Dessa forma, esses sujeitos sinalizam que não possuem planejamento, reforçando essa postura por parte dos superiores, e confirmando sua percepção de que trabalham no imediatismo.

Ou seja, tanto o excesso de pedidos fora do planejado por parte da alta gerência quanto o atendimento a esses pedidos sem uma análise e colocação crítica reforçam o imediatismo. E o mesmo acontece nas relações entre os gestores e seus subordinados.

Outra consequência não calculada dessas posturas que reforçam o ciclo de centralização e imediatismo é a personalização do problema nos atuantes envolvidos, principalmente na chefia imediata. Dado o discurso atual por participação e planejamento, entende-se que, se não há autonomia ou se não se prioriza o planejamento, é por conta da chefia imediata que "não sabe trabalhar". Isto é, descola-se a ação dos superiores hierárquicos do contexto em que ela ocorre e personifica-se o problema, o que gera não só a insatisfação com a situação mas também um descrédito em relação à chefia e a uma postura acomodada em relação a essa situação.

O ciclo vicioso aqui descrito está ilustrado no quadro abaixo:

Quadro 16 – Ciclo Vicioso de centralização, imediatismo e sobrecarga



Fonte: Elaborado pela autora, 2009.

Propondo uma análise desta ação sob a perspectiva praxeológica, percebe-se que, diante da demanda por "dar resultados", gestores adotam como estratégia de gestão

a centralização, o imediatismo e a sobrecarga. Tais estratégias já são formas de gestão instituídas na CESAN, podendo ser por estes atores acessadas, ao passo que um estilo de gestão participativo e com foco em planejamento, precisaria ser construído, dado que não é típico do repertório de ação dos gestores da empresa. Logo, são ações reprodutoras de práticas históricas na Companhia.

A escolha por estas posturas foi o melhor que estes sujeitos puderam fazer para lidar com a situação que estão vivenciando atualmente. Frente a novas demandas, contextualizadas em um cenário composto por equipes despreparadas, imediatismo e falta de autonomia, os gestores, preocupados e pressionados a atingir resultados, fazem mais pela via do esforço individual do que pela adoção das novas práticas de gestão demandadas.

Deste modo, na fala dos gestores, de todos os níveis, é claro o desejo por uma equipe que divida com eles as responsabilidades, capaz de tomar decisões, bem como o desejo por atuar com planejamento. Entretanto, talvez o que não esteja claro seja justamente o ciclo vicioso causado pela centralização e pelo imediatismo, acima referido. Como teorizou Reed (1997), nem sempre as práticas de gestão atingem os objetivos por elas almejados, dado que, no processo de interação social, podem adquirir significados e consequências inesperadas.

Assim sendo, a centralização e o imediatismo reforçam um comportamento passivo e de deferência em relação aos superiores, no qual se espera dos líderes a tomada de decisão e a organização da atividade produtiva. Ao mesmo tempo, a falta de autonomia pode ser geradora de um sentimento de impotência e desmotivação, tanto naqueles que centralizam quanto nos empregados e nas chefias subordinadas.

> Então tem hora que desanima, tem hora que eu acabo sendo muito operacional, me envolvendo demais em assuntos operacionais, táticos, que me ocupam muito, me retiram muitas chances de atuar em questões muito mais estratégicas. [...] no modelo de gestão que está implantado na CESAN, os níveis menores e intermediários não se sentem em condições de tomada de decisão e delegam para cima, e jogam uma série de problemas e isso acumula (Alta Gerência).

Esses efeitos colaterais da centralização e do imediatismo, por sua vez, não significam que essas práticas de gestão adotadas não permitam o alcance de resultados. Mesmo porque, é notório o crescimento da CESAN desde 2003, o que indica que, atuando da forma como atuam, atingiram bons resultados.

Assim, com esta ressalva pretende-se deixar claro que não é o estilo de gestão, centralizador ou participativo, que define *a priori* se uma empresa terá ou não sucesso, mas a sua adequação ao contexto em que se encontra a Companhia e aos objetivos que ela estabeleceu para si.

O processo de mudança iniciado na empresa em 2003 foi caracterizado pelos sujeitos entrevistados por sua rigidez e austeridade. Ao mesmo tempo, o novo modelo de gestor desejado pela alta gerência caracteriza-se pela capacidade de envolver as pessoas e compartilhar o processo decisório.

Com isso, no cenário institucional atual, posturas voltadas para rigidez são reforçadas e valorizadas. Ao mesmo tempo, é veiculada a informação de que o estilo de gestor desejado envolve autonomia e participação. Desse modo, há a ocorrência de um conflito ideológico que dificulta a atuação gerencial e que se reflete na distância entre discurso e prática gerencial.

O quadro abaixo faz um paralelo entre o discurso atual e a prática gerencial na CESAN.

Quadro 17 – Entre o discurso e a prática

DISCURSO ATUAL	PRÁTICAS DE GESTÃO
PARTICIPAÇÃO	CENTRALIZAÇÃO
FLEXIBILIDADE	AUSTERIDADE
AUTONOMIA	OBEDIÊNCIA
INOVAÇÃO	CUMPRIR NORMAS
PLANEJAMENTO	IMEDIATISMO
QUALIDADE DE VIDA	SOBRECARGA

Fonte: Elaborado pela autora, 2009.

Pretende-se, aqui, enfatizar que não há problema na estratégia de gestão “centralização”, mas sim na distância entre discurso e prática gerencial. Uma gestão na qual se preza a lealdade, o respeito à hierarquia e o cumprimento de normas, pode funcionar tão bem quanto uma organização flexível, depende do que se espera desta organização e do seu posicionamento no mercado.

Entretanto, o conflito ideológico e a distância entre discurso e ação confundem e frustram gestores e empregados, desviando-os do foco de ação, que deve estar bem claro e deve ser construído de maneira adequada à peculiaridade de cada organização. Além disso, sendo os gestores atores principais na mobilização das equipes nas organizações, estes devem estar alinhados e preparados para gerenciar em conformidade com a forma de gestão pensada para o bom desempenho da empresa.

Logo, é preciso refletir: no momento atual, o que se quer efetivamente para a CESAN em termos de forma de gestão? Trata-se de uma gestão participativa ou centralizadora? O foco de ação deverá ser no que é planejado ou no pronto atendimento de demandas imediatas?

6.2 PRÁTICA II – PARTICIPAÇÃO, ALINHAMENTO E EMPREENDEDORISMO RUMO A MELHORIA CONTÍNUA

Práticas de gestão centralizadoras e imediatistas, como visto no tópico anterior, caracterizam a ação gerencial na CESAN. Ao mesmo tempo, também caracterizam a ação destes gestores formas de ação participativas, empreendedoras, baseadas no planejamento, e voltadas para a melhoria contínua. Assim, essas duas formas de ação coexistem no cenário institucional da CESAN, caracterizando a ação gerencial nesta Companhia.

Neste tópico será elucidado o conjunto de práticas denominado “Participação, alinhamento e empreendedorismo rumo a melhoria contínua”. Para fins didáticos, este agrupamento foi dividido em duas formas de ação: II. I) Alinhamento e liderança participativa; e II.II) Gestão empreendedora com foco na melhoria contínua. A primeira prática se expressa na figura do “gestor maestro”. E a prática do empreendedorismo se manifesta no aqui denominado “gestor desbravador”.

6.2.1 Alinhamento e liderança participativa

A prática do alinhamento e da liderança participativa se manifesta pelo aqui denominado gestor “maestro”. Fazendo-se uma analogia com os maestros, esta prática se refere a um estilo de gestão no qual é atribuída responsabilidade aos membros da equipe e o papel do gestor é alinhar e promover a sincronia do grupo que lidera. De forma a fazê-lo, os gestores lançam mão de estratégias para envolver a equipe, que se baseiam em uma postura aberta e democrática voltada para pessoas.

> Eu tenho mania de fazer bate papo semanal [...], tudo quanto é reunião que eu participo, eu repasso para minha força de trabalho, de modo que eles estão sempre o mais atualizados possível, sobre o que está acontecendo (Gerência de Linha).

> Eu penso que o gestor tem que ser bastante democrático e trabalhar em união, em equipe, somar com os empregados de modo geral. [...] quando você vê o ser humano primeiramente antes de um profissional, já é meio caminho andado [...] a satisfação do empregado está em primeiro plano [...] Ao longo desses anos eu deixei de ser chefe deles para ser uma líder de grupo [...] A forma de falar tem que ser exclusiva para cada um [...] Aqui a gente é muito flexível [...] deixo o empregado muito à vontade, sempre ouvi os empregado antes de qualquer coisa [..] eu trabalho sempre na forma de conscientizar [...] eu me coloco assim, no mesmo nível deles (Gerência de Linha).

Visando o alinhamento da equipe, os gestores relatam práticas voltadas para deixar claro para o empregado o que se espera dele, bem como para envolver a equipe no alcance dos resultados empresariais.

> [...] nós levamos as pessoas para fora da empresa e mostramos para eles a necessidade de montar um plano. Mas eu não queria que o plano saísse do gerente, porque quando sai do gerente não funciona. O plano tem que sair das pessoas [...] Quando você monta parceria, envolve as pessoas e mostra que vai ser bom para todos é muito fácil de você atingir os objetivos. [...] O plano de ação não é um negócio que fica na minha mesa, fica no computador, se o empregado ou o gerente quiser fazer uma observação ele vai lá, ele coloca. [...] Tem resistência? É muito difícil. Um leva o outro. A pessoa que sai fora do grupo, ele se sente alijado do processo. [...] Quando entra empregado aqui na gerencia eu coloco ele para ter a visão global. Tendo essa visão ele vai ajudar a organização naquilo que ela está definindo como meta e ele cresce também. [...] Gerir pessoas não é fácil, mas lá nós temos uma tranqüilidade muito grande, um alinhamento muito grande (Alta Gerência).

> Eu procuro delegar e cobrar e dar condições de trabalhar [...] o importante é você delegar e você saber fazer a pessoa entender claramente aquilo que você quer [...] tem que ser claro nas metas e no planejamento que a empresa tem que cumprir durante o ano (Alta Gerência).

Como ferramentas que favorecem esta postura, são apontadas: o planejamento estratégico, a avaliação de desempenho, os indicadores que articulam a participação nos lucros aos resultados empresariais, denominados de “GER” e o Plano de Carreiras e Remunerações (PCR), que contribuem para o alinhamento do plano de ação da empresa e das gerências à ação de cada empregado. Os gestores apontam, ainda, os denominados “Seminários do GER”, como uma ferramenta voltada para ampliar a integração entre as áreas. Trata-se de reuniões que as áreas da CESAN precisam promover envolvendo outras áreas da empresa como requisito para a participação nos lucros na empresa.

> O gerente não faz nada sozinho e isso tem que ser bem trabalhado. [...] Esse é um fator que dá resultados e nós não exercemos muito bem esse papel, é um negócio a ser melhorado. Nós precisamos nos conscientizar disso e estar conversando, tanto que no seminário do GER agora vai ter uma interação, então já ta começando a melhorar nesse sentido (Alta Gerência).

> Eu percebo que a diretoria, embora não tenha conseguido fazer mudanças muito radicais, mas ela conseguiu apertar os parafusos de muitos gestores para darem resultados, o GER, por exemplo, é uma ferramenta que aperta o gestor, se ele não cumprir com aquelas metas ele pode detonar com toda a gerência (Gerência de Linha).

6.2.2 Gestão empreendedora com foco na melhoria contínua

A prática do empreendedorismo na gestão, com foco em melhoria contínua, se manifesta aqui pela prática do “gestor desbravador”, entendido como o gestor que busca agir de maneira pró-ativa, romper barreiras e levar práticas de gestão voltadas para a melhoria contínua e para a inovação aos locais por onde passa.

Os gestores relatam que, frente às barreiras estruturais, a partir de idéias simples e baseadas na excelência da gestão, vão implementando melhorias e novas técnicas de gestão nas áreas em que atuam. Como práticas nesse sentido, os gestores apontam: a análise dos processos no sentido de maximizar a utilização do tempo e dos recursos e de reduzir o re-trabalho; a criação de estratégias para maximizar o desempenho das equipes; e a adoção de medidas criativas para suprir carências estruturais da organização.

> Por exemplo, estamos eliminando agora um processo que era feito por duas áreas que não se comunicavam bem. O processo agora é unificado, tinham 05 pessoas no processo, agora teremos somente 02, o trabalho melhorou substancialmente e a empresa ganha com isso. E a gente fica muito feliz porque mesmo sem ter um sistema de informação integrado na organização como um todo, nós conseguimos atender as necessidades da organização. [...] é um sucesso muito legal, funciona até hoje [...] Resultado: hoje eu acabei sendo uma referência nessa questão de sistemas (Alta Gerência).

> Não tinha controle de estoque, aí sabe o que eu fiz, disse: ranca tudo aí desse caixote [...] e separem isso tudo. [...] eu fiquei praticamente três meses sem requisitar conexões e o mais engraçado de tudo é que antes sempre estava faltando conexão, por que eles não achavam, estava tudo a maior bagunça e isso era o lado positivo, eu sempre tentava agregar valor. [...] Então, trabalhamos essa questão, com idéias simples, básicas [...] o pessoal pegava uma ordem de serviço, ia para o campo, ai chegava num bairro distante, ai via qual era o serviço, voltava pra pegar a conexão, voltava para o local de serviço, ou seja, perdia-se muito tempo, gastava-se muito combustível, era uma verdadeira casa de mãe Joana, onde todo mundo fazia o que bem queria, o que bem entendia [...] coloquei um caixote em cima de cada carro, com conexões em quantidade que dava pra 15 dias e através de um sistema de comunicação pelo rádio o pessoal já se deslocava de um serviço para o outro sem ter que voltar pro escritório, com isso conseguimos ganhar tempo (Gerência de Linha).

Os gestores relatam também que, para atuar desta maneira, discutem e interagem com outras pessoas tanto de dentro da empresa quanto de fora; buscam observar o

que já é feito em outras Companhias e trazem práticas inovadoras para a organização; procuram envolver as pessoas no redesenho dos processos; e desenvolvem mecanismos para assegurar o controle.

Como fator que favorece a prática desbravadora, aponta-se o perfil do gestor, caracterizado pelo gosto de superar desafios; a postura confiante frente a obstáculos; a habilidade de contornar as barreiras utilizando meios estratégicos; o gosto pela profissão de gestor e a busca pela melhoria contínua.

> Eu não, eu já procuro dar um jeito de contornar sem agredir ninguém e atingir o objetivo, é aquela máxima do rio, não é? O rio atinge seus objetivos por que aprendeu a contornar seus obstáculos, não é? E é assim que eu procuro gerenciar [...]. Eu sempre fui um entusiasta da qualidade, sempre, mesmo... Eu sempre busquei agregar valor a minha atividade, por mais simples que ela fosse. [...] desde que eu me entendo por gente dentro da companhia, essas mudanças eu implementei de uma forma ou de outra, essas transformações, e isso eu sempre busquei, é uma necessidade minha [...] eu enxergo a oportunidade, eu trabalho aqui e levo para o meu setor e vou incrementando. [...] Eu adoro o que eu faço, faço com muito amor. E quando você gosta do que faz você quer sempre fazer de forma melhor. Eu tenho isso comigo [...] todo ano a gente tenta aprimorar, todo ano nosso plano de ação é no sentido de que a gente elimine trabalhos que não agregarem valor, elimine processos [...] eu sempre quero estar nesse perfil, mesmo [em lugares em que há muitos entraves de gestão], eu nunca deixei de ser empreendedor, ajudava no processo mesmo sem recurso, trabalhava com uma combi velha, caindo aos pedaços, mas eu consegui fazer o que tinha que fazer, e fazer a diferença (Gerência de Linha).

> Não tenho medo da mudança, o que está propondo aqui eu aceito [...] tem que estar preparado para as mudanças, então meu pensamento foi este, é meu futuro, vou encarar, e estou ai, até hoje (Gerência Intermediária).

Havendo um perfil empreendedor, esses gestores apontam que outros fatores podem frear ou impulsionar suas práticas. São eles: 1) diretriz da Companhia em termos de forma de gestão; 2) conhecimento e formação do gestor em termos de práticas de gestão; 3) perfil dos empregados; e 4) perfil dos superiores hierárquicos e dos pares.

Como impulsionador dessas práticas, tem-se atualmente o apoio à inovação por parte da diretoria 2003-2009.

> Claro que pode acontecer em função da forma de como você age, melhorar o processo sem que tudo esteja alinhado, mesmo assim, você consegue avançar bastante. Nós avançamos lá, mesmo em épocas de gestão muito

> política. [...] quando a direção da empresa está junto com a gente, fica mais fácil, por exemplo, desde 2003 nós temos um processo de gestão por parte da diretoria muito forte, muito bom. [...] nós temos muita liberdade de estar agindo sempre no sentido de fazer propostas inovadoras para a organização (Alta Gerência).

Outro fator historicamente lembrado é a participação da CESAN no Prêmio Nacional da Qualidade em Saneamento (PNQS). Para concorrer ao prêmio, a área candidata passa por um treinamento de gestão pela excelência e tem apoio da diretoria para se preparar para concorrer à premiação.

> Eu agora estou me apegando nisso aqui [treinamento de gestão pela excelência para concorrer ao PNQS] eu tenho que recuperar isso, então eu estou me preparando para, apoiado nisso aqui, resgatar isso tudo. Isso eu adoro, eu sei que é trabalhoso, mas eu acho que tem que ser assim. Eu vou aproveitar isso, eu to determinado, uma coisa que eu vou ter que fazer é me separar dessas imediatices, correrias (Gerência Intermediária).

Entretanto, de acordo com os gestores entrevistados, a descontinuidade deste apoio da diretoria e o foco no prêmio, ao invés do foco no processo de gestão, prejudicaram a consolidação dessas formas de ação nos últimos anos na CESAN. Outro entrave para as melhorias na gestão se refere à postura resistente de alguns empregados e ao comportamento acomodado de certos gestores.

> Implantar sistema não é fácil. Quando você altera processos, as pessoas, elas são resistentes num primeiro momento, a resistência é muito visível. Quando você fala que os processos serão alterados, num primeiro momento vem aquela idéia de que o trabalho deles vai ser eliminado, serão eliminados. Mas não é bem assim, você melhora os processos, você elimina retrabalho (Alta Gerência).

> A grande dificuldade que a gente tem nisso, que hoje eu espero que seja menor, é você convencer os colaboradores de estar participando, o envolvimento (Gerência Intermediária).

> O lado negativo, eu tinha um chefe, que ele não dava espaço e o pior ele não conhecia e era o chefão, quando eu perguntava qualquer coisa ele dizia, depois a gente vê isso (Gerência de Linha).

O quadro a seguir sintetiza o que foi aqui exposto sobre a prática II:

Quadro 18 – Prática II - alinhamento e melhoria contínua rumo a resultados

PRÁTICA II - ALINHAMENTO E MELHORIA CONTÍNUA RUMO A RESULTADOS		
PRÁTICAS	*FORMAS DE MANIFESTAÇÃO*	*ALGUNS ELEMENTOS NORTEADORES*
ALINHAMENTO E LIDERANÇA PARTICIPATIVA	1)"gestor maestro"	1) Gestor voltado para pessoas e para o planejamento; 2) Ferramentas: planejamento estratégico, avaliação de desempenho, GER, PCR.
GESTÃO EMPREENDEDORA COM FOCO NA MELHORIA CONTÍNUA	1)"gestor desbravador"	1) perfil do gestor; 2) diretriz da Companhia em termos de forma de gestão; 3) conhecimento e formação do gestor em termos de práticas de gestão; 4) perfil dos empregados; e 5) perfil dos superiores hierárquicos e dos pares.

Fonte: Elaborado pela autora, 2009.

6.2.3 Considerações sobre a prática II

Michael Reed (1997) afirma que as práticas de gestão, apesar de serem condicionadas pelo contexto, não são por ele determinadas, possuindo um caráter imprevisível. Foi visto na prática I estruturas sociais que condicionam práticas de gestão centralizadoras e marcadas pelo imediatismo na CESAN. Nesta prática, ao contrário, gestores mostram como, munidos de preparo e conhecimentos acerca de gestão, bem como de um perfil participativo e empreendedor, são capazes de ações que rompem com este contexto.

Como uma das estratégias para por em exercício essas pratica, os atores parecem se amparar justamente na racionalidade da mudança, que apesar de não estar instituída na organização, faz parte de seu discurso, servindo de base para o gestor argumentar com superiores, pares e subordinados, e também para consolidar seu estilo de gestão na organização.

Não almejando uma conclusão acerca da existência ou não dessas práticas na CESAN, é válido considerar o ponto de vista dos agentes críticos entrevistados

sobre essa prática. Esses sujeitos foram incisivos em dizer que essa não se trata de uma prática na CESAN. Afirmou-se que as práticas empreendedoras que acontecem na empresa têm caráter isolado e descontínuo. E apontou-se que as mesmas normalmente têm foco não na melhoria contínua, mas no cumprimento de requisitos para ganhar prêmios. Foi dito, ainda, que na CESAN não há “gestor maestro”, mas sim “gestor estrela”. E afirmou-se que os gestores fazem boas práticas para serem enaltecidos e não compartilham disso com a equipe, “puxam o brilho para eles”. Ainda, sobre o envolvimento da equipe, foi dito que os gestores valorizam quem está chegando e se esquecem de quem “carregou tudo nos braços”. Não promovendo, assim, envolvimento ou reconhecimento.

6.3 PRÁTICA III - HERANÇA DE AUTORITARISMO E SUBORDINAÇÃO NAS RELAÇÕES HIERARQUICAS

As práticas de gestão na CESAN são também marcadas por uma herança de autoritarismo e subordinação que perpassam as relações hierárquicas.

Esta forma de ação está aqui descrita pelas práticas: III. I) Subordinação nas relações hierárquicas; e III. II) Melindre nas relações hierárquicas. A primeira se expressa pelo que se chamou de “não vejo, não ouço, não falo”, ao passo que a segunda se manifesta pela cautela extrema ao propor mudanças para os superiores e pelo “delegar para cima”, expressão utilizada pelos próprios gestores.

6.3.1 Subordinação nas relações hierárquicas

A prática do “não vejo, não ouço, não falo” se refere à postura do gestor de acatar ordens percebidas como contrárias ao bom desempenho da CESAN. Ou seja, o

gestor finge não ver e não ouvir e limita-se a não falar. Trata-se de uma forma de subjugar-se para evitar punições e manter-se no cargo, mesmo sem concordar com o que está sendo feito.

> Vinha determinação, a gente tinha que cumprir [...] determinação era determinação, tinha que obedecer tinha que cumprir. Até porque para não correr risco de ir contra decisão de diretoria, mesmo a gente entendendo que não era o ideal tinha que praticar aquilo que queriam como determinação (Gerência Intermediária).

> Algumas vezes tinha que fazer a coisa errada por determinação [...] Nesta situação eu respondia, olha lá, foi executado, porque a gente não pode dizer 100% não [...] fazia com aquilo atravessado na garganta, então é aquele ditado: manda quem pode obedece quem tem juízo, então infelizmente isto acontecia (Gerência Intermediária).

> Eu fui perseguido por um diretor da companhia [...] o camarada aprontou e ai então quando a gente foi utilizar a forma correta de administrar [...] ele disse que simplesmente não aceitava advertência, que eu podia mandar ele embora, não é? [...] Ai eu fiquei jurado [...] o que existia de pior na CESAN foi o que ele escolheu a dedo, para me mandar para lá (Gerência de Linha).

Sobre esta prática, os gestores de alta gerência apontam tratar-se de uma prática típica da gestão anterior, não sendo a mesma, característica da gestão atual. Ao mesmo tempo, atores chaves e gestores de nível intermediário demonstram que esta prática ainda persiste.

> Hoje a ordem vem de cima para baixo, faça, cumpra, tchau. Como que vai fazer não interessa, não tem questionamento, faça isso e acabou, e é assim que funciona e aceita, não se tem questionamento, não vejo gestor questionando diretor, porque, medo de perder o poder. Poder é uma coisa muito ruim (Agente Crítico).

> Eu fico calado, eu acabei perdendo um pouco a minha forma de proceder (Gerência Intermediária).

Há, entretanto, uma diferença na percepção sobre posturas arbitrárias nessa gestão e na gestão anterior. As determinações, as quais era preciso acatar na gestão anterior, conforme os entrevistados, eram vistas como motivadas por fins diferentes dos organizacionais. Em relação às ordens “de cima para baixo” estabelecidas pela gestão atual, os gestores consideram que, mesmo não sendo a melhor forma de se atingir resultados, foram tomadas com esse objetivo. Ou seja, os gestores afirmam que seus superiores, ao agirem de maneira arbitrária, podem não estar tomando a

melhor decisão para a organização, mas, ao menos, estão agindo com a intenção de fazê-lo.

A reação desses sujeitos frente a essas decisões, por sua vez, caracteriza-se muitas vezes pelo não questionamento e pela subordinação.

6.3.2 Melindre nas relações hierárquicas

Já a prática do melindre nas relações hierárquicas se manifesta tanto pela cautela extrema para propor mudanças para os superiores, quanto pela tendência a “delegar para cima” problemas rotineiros.

Retratando a prática da cautela, gestores afirmam que sentem uma liberdade maior para propor e para tomar decisões a partir de 2003, entretanto, demonstram em suas práticas que a postura de deferência e receio em relação à hierarquia ainda se faz presente.

> A diretoria atual coloca, a decisão é do chefe, o que vocês assumirem lá a gente acata aqui, e é real e está acontecendo. [...] Ano passado tomei a liberdade de fazer um documento [...] com o que eu to sentindo e vendo, eu vou passar para ele e passei a realidade e pedi mudança na estrutura, nossa gerente falou assim: você é louco, você vai tomar um não. Eu posso tomar um não, mas então eu tenho que colocar a minha função a disposição, porque eu como pessoa não estou suportando, a carga de trabalho está muito grande. Então coloquei, apresentei para diretoria e falei. E eles acataram, vamos fazer mudança na coisa (Gerência Intermediária).

> A gente filtra muita coisa, porque a gente não tem muita intimidade de se sentir totalmente aberta, existe uns paredões que separam um pouco (Gerência de Linha).

> Olha tem [autonomia], não vou dizer que não tem, não é? [risos]. Eu acho que eu aqui até tenho autonomia, em relação a outras áreas. Parte muito isso daí do gestor, sabe, tem gestor que é mais atirado, ai consegue. Tem gente que toma a decisão e depois leva. E tem gente que antes de tomar decisão recorre. Nas coisas que eu acho que eu posso dominar, que eu posso executar, eu executo. Muitas coisas são coisas que não afetam a gestão da empresa em parte alguma, são irrelevantes, não afetam o resultado da empresa. [...] É sempre bom tomar cuidado com as coisas (Gerência Intermediária).

A prática do “delegar para cima” se refere à dificuldade dos gestores de tomar decisões sozinhos, e a postura de, por conta disso, atribuir a responsabilidade por decisões do seu nível de gestão, ao nível superior dentro da cadeia hierárquica.

> No modelo de gestão que está implantado na CESAN, os níveis menores e intermediários não se sentem em condições de tomada de decisão e delegam para cima e jogam uma série de problemas e isso acumula, então é um enorme desafio ser gestor em uma empresa estatal porque você se acumula com vários fatores externos, muitas questões que são trazidas e ficam muito diferentes do que em uma empresa privada (Alta Gerência).

> [...] eu poderia até ter resolvido sozinho, se eu tivesse ligado para a empresa, procurado saber, poderia, mas eu não fiz isso [...] então peguei e mandei um correio para a gerência, para evitar desavença, para ela poder dar uma opinião. Ele ainda não respondeu, mas eu acho pelo que eu conheço dele que ele vai me dizer pra eu tomar a decisão (Gerência Intermediária).

Essas práticas são condicionadas por uma herança de autoritarismo e subordinação que acompanha a história da organização desde sua criação, no contexto do governo militar. Pode-se conjeturar, inclusive, que há por parte dos gestores, um medo em assumir responsabilidades, dada a cultura de premiação de acertos e punição de erros que caracteriza a CESAN (CASTOR, 1995). Assim, como consequência disso, são geradas posturas embotadas e maquiadas, havendo desperdício de energia e entraves para a inovação.

O quadro adiante sintetiza o que foi aqui exposto sobre a prática III:

Quadro 19 – Prática III – Herança de Subordinação nas Relações Hierárquicas

PRÁTICA III - HERANÇA DE SUBORDINAÇÃO NAS RELAÇÕES HIERARQUICAS		
PRÁTICAS	*FORMAS DE MANIFESTAÇÃO*	*ALGUNS ELEMENTOS NORTEADORES*
SUBORDINAÇÃO NAS RELAÇÕES HIERÁRQUICAS	1) "Não vejo, não ouço, não falo"	1)autoritarismo e centralização; 2) ser a função gerencial um cargo político.
MELÍNDRE NAS RELAÇÕES HIERÁRQUICAS	1) cautela extrema para propor mudanças; 2) "delegação para cima"	1)autoritarismo e centralização; 2) ser a função gerencial um cargo político; 3) cultura de subordinação; 4)discurso de autonomia.

Fonte: Elaborado pela autora, 2009.

6.3.3 Considerações sobre a prática III

Como visto no capítulo cinco, a partir da década de 1990 iniciou-se uma tentativa por imprimir um modelo de gestão nos moldes de empresa privada na CESAN, trazendo conceitos como os da participação e da autonomia.

Todavia, conforme dados de pesquisa realizada por Castor (1995) na CESAN em meados da década de 1990, o sentido predominante da comunicação era de cima para baixo; o grau de liberdade dos gestores para falar com superiores hierárquicos era pequeno e, apesar de pouco ser o conhecimento dos superiores hierárquicos acerca do que realmente se passava nos níveis inferiores, estes, mesmo assim, pouco confiavam em seus subordinados, havendo pouca aceitação de opiniões. Além disso, os gestores indicaram também que predominava na empresa o medo e as punições no lugar de participação e premiação, que não havia cooperação e que a responsabilidade não era compartilhada, centralizando-se na média gerência.

Atualmente, a prática do “Não vejo, não ouço, não falo”, por exemplo, convive com práticas nas quais a subordinação ainda aparece, mas em escala menor. Entretanto, essas práticas não chegam ainda à liberdade e à capacidade de autonomia para a tomada de decisão prescritos pela gestão atual. Conforme visto neste tópico, a herança de subordinação típica da história da empresa ainda perpassa as tentativas de autonomia dentro da organização, reforçando o ciclo vicioso exposto na prática um.

Sobre isso, os agentes críticos entrevistados afirmaram que o autoritarismo e a centralização do poder estão presentes não apenas em alguns pontos da hierarquia, mas em todos eles, sendo uma característica típica da gestão na CESAN. Foi dito ainda que não há um interesse por parte da chefia em torno da opinião dos empregados, que vivenciam o trabalho e podem sugerir caminhos viáveis para se chegar aos resultados desejados. O gestor prefere decidir sozinho, ou junto de seu “grupinho” (as chamadas “ilhas”) formado pelos empregados com os quais o gestor tem uma proximidade maior dentro de sua própria área.

Deste modo, reforça-se a necessidade de se refletir sobre o que se quer para a CESAN: autonomia ou subordinação? As relações hierárquicas, da forma como estão configuradas atualmente, minam o potencial de ação dos gestores, além de causar desgaste e perda de energia nas relações hierárquicas.

6.4 PRÁTICA IV - GESTÃO PERSONALIZADA

Analisando as práticas cotidianas dos gestores da CESAN, foi percebido um conjunto de práticas que remetem a uma gestão personalizada. Para fins didáticos, este agrupamento de práticas foi dividido em duas formas de ação: IV. I) “Gestor como filtro”; e IV. II) “Gestão à própria maneira”.

A prática do “gestor como filtro” se manifesta na postura do gestor de filtrar tanto o que é passado para seus empregados quanto o que é passado para seus superiores hierárquicos. Já a prática denominada “gestão à própria maneira” se expressa a partir de diferentes estilos de gestão, como a gestão empreendedora e a gestão contemporizadora.

6.4.1 Gestor como filtro

Os gestores da CESAN relataram que ao gerenciarem suas unidades têm como estratégia a neutralização de fatores situacionais que não são compatíveis com a forma de gestão que desejam imprimir a sua área, de forma a criarem seu próprio espaço de gestão. O gestor como filtro, expressão utilizada pelos próprios entrevistados, refere-se ao papel de mediação do gestor entre o que lhe é passado e o que é transmitido para seus empregados.

> Mas você se sente como se fosse um filtro daqui para baixo [...] coloco como devem ser as coisas, mas eu prefiro que eles continuem sendo protegidos, acolhidos, enquanto eu estiver aqui, sempre me fez bem e sempre foi bom para área. A responsabilidade e a pressão são muito grandes, a gente tem que dar um apoio para eles nesse sentido. [...] Se eu tenho certeza que não esta fazendo bem para mim e eu conheço o grupo de pessoas que trabalham pra mim, eu acho que não é legal eu estar transferindo isso pra eles. [...] A gente filtra muita coisa, porque a gente não tem muita intimidade de se sentir totalmente aberta, existe uns paredões que separam um pouco. [E como você faz para passar o paredão?] Olha, quando há necessidade eu me reporto mais a [gestora imediata] e ela passa para ele, ele não deixou uma abertura muito grande para uma intimidade maior. [...] Eu levo no banho maria, vou levando [...] se precisar levar aos meus superiores eu levo, se não eu resolvo por aqui mesmo e vou tentando minimizar desta forma (Gerência de Linha).

Sobre as consequências disso, entretanto, percebe-se que os gestores sobrecarregam-se física e emocionalmente. Ao optarem por não transmitirem toda a pressão aos empregados, não demonstrarem o que sentem e por vivenciarem sozinhos os problemas, os gestores criam para si maiores responsabilidades e acabam por tentar saná-las sem qualquer auxílio.

> O gestor sente isso, a pressão é sobre isso, mas não tem uma equipe preparada. A equipe está em processo de crescimento. Gestor recebe a pressão, mas não pode descarregar de uma vez só, tem que passar devagar. Se passar não vai ter o retorno (Gerência Intermediária).

> E você mexendo com funcionário tinha que, mesmo não estando satisfeito com a situação, como gestor você tinha que, internamente, fazer um trabalho, trabalhar você para não deixar que isso, que passasse isso pro pessoal da base. Você tinha que gemer sem sentir dor. Você tem que rir e passar uma imagem positiva sabendo que a gente tinha problema (Alta Gerência).

6.4.2 Gestão à própria maneira

Ao encontrarem em seu dia-a-dia a possibilidade de imprimirem sua forma pessoal de gerenciar, os gestores da CESAN lançam mão de algumas formas como a gestão heróica, a liderança participativa e a gestão desbravadora, entre outras, para tentarem otimizar os rendimentos.

Os gestores, ao falarem de suas práticas, apontam que agem, na medida do possível, da maneira como consideram correta, imprimindo a sua cara ao que denominam o “seu negócio”, que é gerir sua área. Essa “liberdade”, por sua vez, pode não ser benéfica para a Empresa, principalmente se for considerado o fato de que a escolha dos gestores para ocupar cargos de gestão na CESAN se dá por indicação política. Além disso, aponta-se que não há na empresa um direcionamento consolidado acerca da forma como um gestor deve agir, o que deixa a gestão ainda mais a cargo da competência do gestor.

Assim, a gestão na CESAN depende muito do gestor de cada área, tendo sido apontada a existência de vários “negócios” dentro do “negócio” que é a CESAN. Ao mesmo tempo em que gestores apontam, como visto na prática II, ações empreendedoras, foram relatadas também práticas voltadas para evitar o conflito, sem foco nos objetivos da organização. Comenta-se ainda, que não há uma diferenciação entre gestores empreendedores, que fazem acontecer, e gestores

contemporizadores, que objetivam evitar o conflito, o que gera insatisfação neste primeiro grupo de sujeitos.

> Isso às vezes machuca muito a gente, você ver o do lado ali só cumprindo o feijão com arroz dele, e sai do mesmo jeito lá na frente (Gerência Intermediária).

Em síntese, essa prática enfatiza uma maneira personalizada de gerir, o que faz com que a gestão na CESAN dependa por vezes de "dar a sorte" de o sujeito indicado para o cargo de gestor ter um perfil adequado, interesse e conhecimentos que o auxiliem a ser um bom gestor.

O quadro abaixo sintetiza o que foi aqui exposto sobre a prática IV:

Quadro 20 – Prática IV – Gestão Personalizada

PRÁTICA IV – GESTÃO PERSONALIZADA		
PRÁTICAS	*FORMAS DE MANIFESTAÇÃO*	*ALGUNS ELEMENTOS NORTEADORES*
GESTOR COMO FILTRO	1) Gestor como filtro 2) Levar o chefe no banho maria	1) Incompatibilidade e/ou melindre na relação com o gestor imediato.
GESTÃO A PRÓPRIA MANEIRA	1) Gestão empreendedora 2) Gestão contemporizadora	1) Falta de um direcionamento instituído e incorporado acerca de como atuar; 2) gestão com base no empirismo e no estilo do gestor.

Fonte: Elaborado pela autora, 2009.

6.4.3 Considerações sobre a prática IV

A gestão personalizada ilustra bem o que Giddens denominou de dialética do controle (GIDDENS, 1989). Nesta prática é possível ver o poder dos gestores,

mesmo em posições subordinadas, sobre a reprodução e/ou transformação das formas de gestão na organização.

Na CESAN, o ingresso no cargo de gestão se dá por indicação da diretoria, não havendo critérios formais que embasam esse processo. Ao mesmo tempo, não há um direcionamento e um controle instituído e incorporado acerca de como os gestores devem atuar. De maneira geral, os sujeitos entrevistados afirmaram que os ocupantes dos cargos de gestão podem, ou não, serem pessoas que possuem conhecimentos e capacidade para exercerem essa função.

Por conta disso, nem sempre o gestor imediato é visto como uma boa referência em termos de prática de gestão para a Companhia, assim, a neutralização de suas práticas pode até mesmo ser algo importante para o bom desempenho da empresa. No entanto, da mesma forma, o superior hierárquico pode fazer boas proposições, mas tê-las minadas no cotidiano por gestores intermediários e de linha que pensam a gestão de uma maneira diferente, e também se utilizam da prática da neutralização.

Em suma, há aqui também um ciclo vicioso, não havendo direcionamento, os gestores constroem sua própria maneira de agir e, com base nisso, definem se irão se empenhar no sentido de seguir o que é proposto por sua chefia imediata ou se irão neutralizar suas ações junto a sua equipe. A prática da neutralização do chefe, assim como as práticas da subordinação e do melindre, geram gastos de energia e desgastes nas relações hierárquicas. Para além disso, essas práticas demonstram uma clara falta de alinhamento existente no corpo gerencial da empresa, e intensificam este problema.

Sobre esta prática, os agentes críticos apontam que a gestão personalizada é característica da CESAN, afirmando que o gestor pode gerir da maneira que quiser, pois não há um controle sobre isso. Sobre essa forma de gerir, esses agentes críticos apontam que, em geral, os gestores são imediatistas e centralizadores, e que os gestores empreendedores são exceção.

6.5 PRÁTICA V – SEGUIR AS “MARÉS”

A partir da análise dos dados coletados nessa pesquisa, percebemos na CESAN também um conjunto de práticas em que a postura dos gestores é a de seguir as tendências do momento e de adaptar sua ação às circunstâncias em que se encontram. Consequentemente, esta prática foi intitulada de Seguir as “Marés”.

Para fins didáticos, este agrupamento de práticas foi dividido em duas formas de ação: V.I) seguindo tendências; e V.II) gestão adaptativa.

A prática de seguir as tendências expressa-se pelo que aqui se denominou de “aproveitar as marés” e pela prática de não dar continuidade a uma forma de gestão quando esta deixa de ser foco de interesse da empresa. Já a prática de gestão adaptativa se manifesta pelo “ser levado pelas marés” e pelo “se não pode com eles, junte-se a eles”.

6.5.1 Seguindo tendências

A prática de seguir as tendências se expressa pelo que aqui se denominou de “aproveitar as marés” e pela prática de não dar continuidade a uma forma de gestão quando esta deixa de ser foco de interesse da empresa.

A prática do aproveitar as marés se refere à ação de aproveitar algo típico do contexto vigente para alavancar os processos de gestão da área em que o gestor atua. Os gestores citam momentos que foram aproveitados por eles para a melhoria das práticas de gestão principalmente: o Prêmio Nacional da Qualidade em Saneamento (PNQS); a revitalização, movimento ocorrido em 2001/2002 visando a revitalização da empresa e a mudança da direção da empresa em 2003.

> Antes, nós queríamos avançar, mas não havia uma linha para seguir. Se você não tem direção você não chega a lugar nenhum. Com essa direção as condições foram favoráveis para que as coisas acontecessem. Minha forma de agir não mudou, porque eu sempre pensei em fazer nessa maneira, mas eu não conseguia trabalhar do jeito que eu queria trabalhar (Alta Gerência).

Com isso, a prática do "aproveitar as marés" se refere à ação do gestor de aproveitar movimentos organizacionais em prol da gestão para alavancar suas práticas. Essa forma de ação, entretanto, é seguida muitas vezes pela prática de não dar continuidade a essas práticas quando elas saem do auge das tendências. Ou seja, o gestor segue as tendências, quando elas acontecem, suas práticas são adotadas, mas quando elas deixam de ser foco de interesse, suas práticas são gradualmente deixadas de lado, perdendo força ao longo do tempo. São exemplos disso: o 5S (5 Sensos), o PQT (Programa de qualidade total), o PNQS e a revitalização, como seguem os depoimentos abaixo:

Sobre o programa de qualidade:

> Ele deu certo, mas deu certo em um momento onde o Governo do Estado estava bem. [...] Ele teve um período bom, excelente, mas depois ele caiu porque pegou governos que não deram certo no Estado (Agente Crítico).

Sobre o PNQS:

> O PNQS deu uma alavancada forte na gestão, mas passado 99, nós não conseguimos manter, nem nenhum dos sistemas que foram premiados [...] porque não tinha o apoio necessário, não tinha a cultura, tudo era contra, mas nós conseguimos manter um período, [...] mas ai foi caindo e voltou para rotina. [...] sabe como funcionou isso, a unidade que era indicada para aquele ano, é que tinha preferência, o resto não tinha continuidade, então fica assim, você se vira. Você se vira, mas sem aquele apoio de manutenção. Então se você pensar assim, em planejamento diretoria, houve uma falta de estrutura por parte deles para dar um suporte para nós. [...] Implantar é uma coisa, manter é outra. [...] É a questão da motivação, eu me desmotivei muito, eu fui fraco, eu não consegui dar a volta por cima nisso, como isso não é cobrado ainda até hoje, espero que venha a ser, eu continuei lá e não fez diferença (Gerência Intermediária).

Sobre o 5 S :

> [...] antes disso houve um ensaio de 5s, não é? Para modernizar a companhia, a utilização dos 5 sensos, não é? Mas que também não foi muito à frente (Gerência de Linha).

Sobre a revitalização:

> O presidente [...] disse o seguinte: não vamos falar em revitalização na CESAN, nós temos a nossa maneira de administrar e nós vamos administrar [...] Não tem jeito quando não quer dar continuidade numa coisa principalmente que são adversários políticos eu nunca vi um político adversário dar continuidade porque era coisa boa, não para tudo aqui vamos seguir daqui (Gerência intermediária).

Percebe-se, dessa forma, que as práticas de gestão na CESAN estão muito vinculadas ao que é proposto institucionalmente e dependem do apoio e da postura da direção para terem continuidade. Dessa forma, as melhorias em termos de gestão na empresa não se dão na forma de um processo planejado, mas sim por meio de ações isoladas, de acordo com o contexto.

> Sempre se aproveita alguma coisa, mas não é um processo, é uma coisa isolada. Nem tudo se perde, vai se aproveitando alguma coisa, os funcionários vão tirando proveito de cada uma dessas experiências e vai chegando aonde que ta chegando, mas não é um processo planejado (Agente Crítico).

6.5.2 Gestão adaptativa

A prática da gestão adaptativa se manifesta pelo “ser levado pelas marés” e pelo “se não pode com eles, junte-se a eles”.

Sobre a prática do “ser levado pelas marés”, esta se refere a práticas nas quais a ação dos gestores é adaptativa e busca a adequação ao contexto vigente.

Gestores relatam que antes de 2003, para manter-se no cargo de gestão, era preciso contemporizar desmandos políticos que constantemente afetavam suas atuações. E assim eles agiam. Na gestão atual, dizem que é preciso mostrar serviço, com foco em corte de custos e resultados, e assim se dá sua atuação.

Como consequência disso, gestores apontaram que no período antes de 2003 sentiram-se bastante mal por estarem “engolindo tantos sapos” e disseram que chegaram a ter problemas de ordem emocional. Da mesma forma, porém por razões

diferentes, hoje os problemas de saúde continuam a ocorrer, para aderir ao novo ritmo de trabalho, os gestores se sobrecarregam e relatam problemas de ordem física e psicológica que estão vivenciando em função dessa nova realidade.

Por fim, a prática do “se não pode com eles, junte-se a eles” se refere à adaptação do gestor ao estilo de gestão de superiores e subordinados. Os gestores apontam a necessidade de adaptarem também seu estilo ao estilo de seus empregados, para garantirem a produtividade. Sobre isso, aponta-se, por exemplo, que atuar “apagando incêndio” é a forma que gera mais adesão dos empregados, porque eles estão acostumados com isso, assim trabalham bem. Esta mesma postura é adotada também em relação a superiores, de forma a evitar conflitos.

O resultado esperado com essas estratégias, por sua vez, pode não estar sendo atingido, dado que os gestores apontam desânimo e tristeza em relação a essas situações.

A respeito da prática de adaptar-se ao estilo de gestão da chefia imediata para minimizar conflitos e evitar desgaste emocional, um gestor diz que se entristece por ter moldado sua forma de gestão para a forma do gestor atual. Como a direção atual apoiou a gestão voltada para o planejamento, ele se ressente dizendo que, se tivesse atuado da sua própria maneira, hoje poderia ser reconhecido por isso.

O quadro que se segue sintetiza o que foi aqui exposto sobre a prática V:

Quadro 21 – Prática V – Seguir as "Marés"

PRÁTICA V – SEGUIR AS "MARÉS"		
PRÁTICAS	*FORMAS DE MANIFESTAÇÃO*	*ALGUNS ELEMENTOS NORTEADORES*
SEGUINDO TENDÊNCIAS	1)"Aproveitar as marés"; 2)descontinuidade das práticas;	1) Impacto do contexto na ação gerencial.
GESTÃO ADAPTATIVA	2)"ser levado pelas marés"; 3) "se não pode com eles, junte-se a eles".	1) postura de contemporização por parte dos gestores.

Fonte: Elaborado pela autora, 2009.

6.5.3 Considerações sobre a prática V

Práticas de gestão são, por natureza, condicionadas e contextualizadas. Nesse sentido, seguir tendências, buscar adaptar-se ao contexto vigente e ao estilo de gestão de superiores e subordinados, tudo isto faz parte das práticas cotidianas dos gestores da CESAN.

Da mesma forma que na prática da subordinação, na qual os gestores optavam por acatar decisões com as quais não concordavam, na prática da gestão adaptativa é possível ver gestores reproduzindo formas de ação com a qual não concordam, bem como o mal estar gerencial que isso gera. Quanto à prática do seguir as marés, esta mostra o quanto os gestores são dependentes da alta gerência para dar continuidade aos seus processos.

Os agentes críticos entrevistados reiteraram a tipicidade dessas práticas na empresa e, reforçando isso, a pesquisa realizada por Palassi (1998) na Companhia mostra o mesmo tipo de postura. Parte dos gestores, perguntados se aceitavam tudo o que

era mandado, disseram que sim e justificaram dizendo que isso ocorre porque normalmente concordam com a ordem dada e não gostam de discutir. Além disso, conforme a autora, a classe gerencial mostrou-se pouco critica em relação à ingerência externa que acontecia na época; utilizava-se de estratégias que apontavam para uma acomodação em termos de tentativa de mudar o contexto vigente e não se articulava em mobilizações para alterar as deficiências que lhes desagradavam.

Sobre o papel político, por exemplo, os gestores afirmaram que a filiação às “ilhas” de poder lhes criavam amarras, diminuindo seu controle e poder, e dificultando a retomada das rédeas da situação. Entretanto, esses atores mantinham um comportamento político, afirmando tentar impor sua opinião ou discordar e descumprir determinações de forma dissimulada de difícil visualização (PALASSI, 1998).

Sobre os motivos para este comportamento, Palassi (1998) afirma que isso pode se dar não só por submissão ou por identificação, mas também com vistas a obter recompensas e valorização dentro das “ilhas” de poder. Ou mesmo devido à crença na impossibilidade de ascensão ou realização profissional, ao enfraquecimento do sentimento de pertença à empresa, esperança de aproveitamento na empresa, medo do poder coercitivo, medo de ser demitido e não ter nenhum recurso para custear despesas essenciais à vida. Segundo a autora, os grupos de chefias têm consciência da dificuldade em encontrar outro emprego que possibilite salário compatível com os recebidos na empresa, diante de fatores como idade e qualificação profissional (PALASSI, 1998).

Dessa forma, os gestores da CESAN, habituados com a condição de gestão, em termos psicológicos e financeiros, e sabendo da amarração política que caracteriza este cargo, tendem a assumir uma postura contemporizadora, adaptativa de seguir as marés. A repercussão disso em um processo de mudança organizacional, entretanto, é positiva. Isso porque os gestores tendem a se adaptar ao contexto. Na gestão atual, 2003-2009, por exemplo, os gestores estão imprimindo um ritmo acelerado de trabalho rumo ao discurso já incorporado de busca por resultados.

6.6 PRÁTICA VI – POLARIZAÇÃO ENTRE COMPETÊNCIA TÉCNICA E HABILIDADE POLÍTICA

Os gestores entrevistados, de maneira geral, relatam serem extremamente dedicados à função que exercem e à CESAN. Enfatizam também que o fato de ocuparem funções gerenciais não está atrelado a nenhum tipo de ação política de suas partes, ressaltando que "não são políticos". Assim, os mesmos consideram competência técnica e habilidade política como pólos dicotômicos, preocupam-se em mostrar competência e em não serem confundidos com políticos. Percebe-se, então, que uma prática que também caracteriza a ação gerencial na CESAN é a polarização entre competência técnica e habilidade política.

Para fins didáticos, a prática da dedicação ao ofício de gestor e à CESAN será explicitada no tópico "gestor sangue azul". Expressão utilizada pelos agentes críticos e gestores entrevistados para se referirem ao gestor que "veste a camisa" da CESAN. Ao passo que, a prática do preconceito em relação ao ser visto como político será descrita no tópico intitulado a não politização da função gerencial.

6.6.1 Gestor "Sangue Azul"

Os gestores da CESAN possuem uma forte vinculação afetiva com a empresa e com seu ofício. Retratando a vinculação à empresa é dito:

> CESAN sempre foi meu oxigênio, eu tenho minha família e a CESAN. [...] Eu não sei como eu vou ficar quando eu aposentar, que eu vou ter que ficar longe da CESAN, porque isso aqui foi minha vida, é minha vida [...] eu dou o meu sangue pela CESAN, mais do que até devia. [...] Eu adoro isso aqui, vivo esse troço aqui (Alta Gerência).

> Para mim a CESAN foi tudo [...] dentro do meu padrão de vida ela pra mim foi tudo porque comecei solteiro, consegui casar, montar uma família bem estruturada, hoje tenho meu apartamento, meu carro, consegui dar tudo

> estudo aos meus filhos [...] por isso encaro com muita seriedade o que eu faço aqui dentro (Gerência Intermediária).

> A CESAN para mim é minha sobrevivência, foi através dela que construí a minha história de vida, diria assim financeiramente, eu não alcancei lá grandes coisas porque não tenho um grande salário, mas tudo que tenho devo a empresa, porque foi ela que me deu sustentação pra continuar o meu dia-a-dia e atingir meus objetivos na questão da educação, na questão da construção da família, enfim, estas coisas todas, a CESAN foi meu esteio forte (Gerência de Linha).

Em relação à vinculação ao ofício afirma-se:

> Eu só tenho essa fonte de renda, mas eu rego ela direitinho e procuro fazer jus pelo que me pagam, eu dou o meu sangue pela CESAN, isso aqui, mais do que até devia. [...] Eu comecei como estagiário e cheguei ao posto máximo na empresa, por trabalho, não é brincadeira não. [...] A gente faz com alma e coração, a gente trabalha porque tem que ter o sustento da gente, não é? Mas a gente trabalha com alma com dedicação porque a gente gosta de trabalhar [...] o resultado desse trabalho é água tratada, é saúde para população, menos mortalidade infantil, menos internação hospitalar, menos gasto com remédios [...] Seu trabalho tem resultado direto, então é muito gratificante você tratar do ser humano (Alta Gerência).

> Eu tenho certeza que sou 200% honesto, esta é minha maneira de administrar, sou taxado como pão duro principalmente na empresa, porque sempre tenho responsabilidade de mexer com dinheiro (Gerência Intermediária).

> Eu sempre me importei muito com esta relação ai, CESAN e cliente, [...] porque creio eu que água é um produto essencial à vida, a gente não pode lidar com este cliente como se fosse comprar um quilo de arroz (Gerência de Linha).

Como condicionantes para essa vinculação pode-se apontar, de maneira geral, a longa trajetória destes profissionais na empresa. E, além disso, alguns gestores afirmaram que desejavam muito seguir essa carreira e que construíram estratégias nesse sentido, entre elas: dedicação à empresa; busca por conhecer e atuar em diferentes áreas e funções; espelhar-se em modelos e qualificar-se através de cursos e formação acadêmica.

> Estudei muito o que uma empresa precisa para ter uma gestão de qualidade, se eu for para uma empresa privada tenho que saber, não me acomodei por estar numa empresa não privada. Sempre aproveitei as oportunidades, quero crescer na minha carreira (Gerência Intermediária).

> [...] as vezes começava 06 horas da manhã e saia às 24 horas era uma escala pesada, ai saía às 24 horas, ia para casa dormir e às 08 horas já estava no escritório trabalhando de graça o dia inteiro. Ai no escritório

> atendia cliente, fazia tarde administrativa, toda a parte de contabilidade, entregar conta de água. E eu fazia tudo isso porque a minha intenção era aprender todo o trabalho para ser chefe de escritório, porque tinha que conhecer todo o trabalho, o caminho era esse e eu ia ser um chefe de escritório, eu tinha este desejo e eu tracei este objetivo: eu vou ser chefe (Gerência Intermediária).

Logo, como consequência disso, percebe-se uma dedicação que, muitas vezes, vai além do contrato formal do sujeito com a organização, caracterizando a prática "Gestor Sangue Azul".

6.6.2 A não politização da função gerencial

De maneira geral, os gestores da CESAN possuem uma longa trajetória na empresa e relatam um histórico profissional de práticas baseadas no esforço, na idoneidade e na competência técnica. Ressaltam o fato de terem ingressado no cargo de gestão por conta disso e não por conta de articulações políticas. O cargo de gestão figura, dessa forma, como um reconhecimento dessas práticas.

> Toda minha vida todos os cargos que eu ocupei foi produto de convite [...] modéstia a parte, cargos por reconhecimento de trabalho, eu fui convidado, em nenhuma eu pedi e não vou pedir nunca. E o trabalho, nenhum deles teve dedo político, nenhum deles nem aonde eu estou hoje [...] São momentos diferentes, eu, independente de governo, de partido ou não, sempre tenho uma filosofia de trabalho, trabalhar. E gosto do que faço, pode ser qualquer partido, pode ser qualquer governo [...] eu sou pago para trabalhar (Alta Gerência).

> Eu estou aqui hoje exercendo a função e eu estou aqui hoje em função da minha capacidade, eu nunca cheguei a sair da minha cadeira para chegar pra alguém e pedir: me dá esse cargo de chefia? Nunca defendi mudanças de diretoria chegar e falar: me mantém no cargo, por favor. Nunca saí da minha cadeira para isso. Graças a Deus. Eu vejo colegas ai que se matam para defender o status deles, minha mesa minha cadeira estão à disposição quando quiser usar fique a vontade (Gerência Intermediária).

> Alianças políticas, eu tenho pavor de político. E aí uma vez eu fui perseguido, eu sempre falo para todos, meu prefeito é a CESAN, meu governador é a CESAN, meu partido é a CESAN. Então eu sou a CESAN no município, o prefeito tem que estar satisfeito com a CESAN no município e o responsável em fazer com que o prefeito esteja satisfeito com a CESAN no município sou eu. Eu e minha equipe de trabalho. [...] Todos são bem

> vindos junto a CESAN, seja de qual partido for [...] porque eu entendo que administração pública é algo muito precioso, porque pode fazer com que a dignidade do ser humano seja melhor atendida. Só que, trabalhar numa empresa pública com qualidade você chega nesse patamar, agora, pra trabalhar numa empresa pública sem qualidade, com pessoal acomodado e achando que ninguém pode tocar neles por causa de política. De política não, de politicagem, né, isso é lastimável, isso acaba com a gente (Gerência de Linha).

Os gestores da CESAN fazem questão de não serem confundidos com "políticos", sinalizando um preconceito segundo o qual políticos são corruptos e incompetentes. Entretanto, o ingresso nos cargos de gestão na CESAN se dá por indicação, não havendo, de maneira formalizada, critérios meritocráticos para o ingresso nesses cargos. Assim, é muito importante para esses atores marcarem que sua posição atual tem como fundamento sua atuação competente.

O quadro abaixo sintetiza o que foi aqui exposto sobre a prática IV:

Quadro 22 – Prática VI – Polarização entre Competência Técnica e Habilidade Política

PRÁTICA VI - POLARIZAÇÃO ENTRE COMPETÊNCIA TÉCNICA E HABILIDADE POLÍTICA		
PRÁTICAS	*FORMAS DE MANIFESTAÇÃO*	*ALGUNS ELEMENTOS NORTEADORES*
GESTOR "SANGUE AZUL"	1) vinculação à empresa 2)Vinculação ao ofício	1) longa trajetória na empresa; 2) empresa como fonte de renda; 3) gosto pela profissão de gestor
A NÃO POLITIZAÇÃO DA FUNÇÃO GERENCIAL	1) Meu partido é a CESAN	1) associação de política com politicagem; 2)preconceito em relação a "ser político"

Fonte: Elaborado pela autora, 2009.

6.6.3 Considerações sobre a prática VI

O ingresso nos cargos de gestão na CESAN se dá atualmente por meio de indicação. O conselho de administração indica os diretores da empresa. Essa diretoria eleita, por sua vez, designa quem serão os gestores da empresa.

Sobre essa forma de ingresso nos cargos de gestão, foi dito por um entrevistado que, antes da década de 1970, para se tornar gestor era preciso ser aprovado em um concurso interno, composto por uma prova, um teste psicológico e, além disso, ter perfil para exercer o cargo. Entretanto, conforme informação da área de recursos humanos da empresa, a forma de ingresso no cargo em 1970, via concurso, não é conhecida.

Sobre o período da década 1990, conforme informações da pesquisa realizada por Palassi (1998), com raras exceções, a ocupação de cargos gerenciais tinha como requisitos comportamentos de obediência, conformidade com as decisões hierárquicas superiores, pertencimento a grupos de poder, denominados de “ilhas” pela autora e indicação política.

Segundo Palassi (1998), a empresa atingiu em 1993 o ápice no quantitativo de cargos gerenciais, apesar de, nessa época, a utilização de estruturas organizacionais amplas e verticais já estarem em desuso no meio empresarial o que gerou a suposição de que o objetivo de acréscimo de cargos na estrutura organizacional da empresa visava atender às demandas das “ilhas”, dada uma prática de valorização das chefias institucionalizada na empresa.

Atualmente, apesar de o critério formal para ingresso nos cargos de gestão ser por indicação, foi dito por alguns gestores que para ser gestor é preciso estar enquadrado funcionalmente no nível superior e ser considerado apto em um teste psicológico que sempre é realizado. Entretanto, a área de recursos humanos da empresa afirmou a inexistência desses critérios, esclarecendo que a formação acadêmica não é um critério para ingresso nos cargos de gestão e que os testes psicológicos e seu parecer não são condição formal para o ingresso no cargo de gestão. Todavia, foi dito que está sendo prática atual da diretoria solicitá-los. Deste

modo, não há atualmente um critério formal que balize a indicação dos gestores pela diretoria.

Os entrevistados, por sua vez, especulam sobre quais seriam esses critérios. Aponta-se que não há preocupação com a indicação de pessoas que tenham perfil para o cargo, o que gera problemas de gerenciamento, mas, acreditam que a diretoria atual (2003-2009) preocupa-se com essa característica para a indicação de novos gestores.

> Você tem dois critérios, político: QI, quem indica e critério Técnico. Você é amigo do senador, amizades, parente do deputado. Isso é natural, se você tem poder vai colocar as pessoas que são seus amigos no poder, vai colocar inimigo? Não, é natural isso. Quem tem o poder manda, Quem não tem, espera até ter o poder (Agente Crítico).

> A cultura da empresa não valoriza o perfil para ocupação de cargo de comando, o que consequentemente leva a muitos entraves em gerenciamento de conflitos, motivação da equipe para alcançar resultados, relacionamento interpessoal, capacidade de traçar metas, os gestores não conseguem transformar sua equipe num time. [...] hoje, não olham o perfil, olham a carinha da pessoa, eles não se preocupam com isso. Com a constituição isso freou um pouco, mas nos cargos de confiança continua sendo por indicação política, sem levar em conta o que é mais importante, que é o perfil para gerenciar (Agente Crítico).

> Hoje em dia – essas admissões novas, a nossa safra velha, antiga, acabou, então hoje é admitido com perfil, a possibilidade de dar certo é muito maior, hoje faz perfil, antes era o QI [expressão: quem indica]. Antes era escolhido ou porque gostava da pessoa ou porque gostava do trabalho dela. Esses novos tão todos dentro do perfil, ele vai para área classificado como apto, isso é a base de tudo, é só o tempo ai para botar em prática (Gerência Intermediária).

Dessa forma, dado o fato de o ingresso nos cargos de gestão se dar por indicação política, diz-se que há na CESAN dois tipos de gestores: o gestor “político” e o gestor “bom”, o primeiro preocupa-se em se manter no cargo, já o segundo, preocupa-se com a CESAN e com seus empregados.

> Nós temos gestores e gestores. Você tem gestor político, que está ali por indicação política, que faz tudo que a empresa quer, não se importa com quem esta do seu lado, se importa em se manter no poder, sou gestor, sou chefe e tem muito disso na CESAN. E você tem gestores bons, que pensam na empresa e pensam também nos empregados, não pensam só na empresa. Então tem gestores muito bons, mas tem gestores também que são muito ruins, pensam só na empresa (Agente Crítico).

Fazendo uma análise sobre a prática VI, agentes críticos apontaram que os gestores da empresa são sim políticos. Além disso, afirmaram que a vinculação afetiva que possuem com a Companhia refere-se não a um amor pela empresa e pelo ofício, mas, acima disso, um amor pelo cargo. Nesse sentido, foi dito que o comprometimento com a empresa vai até o limite em que o gestor não vê o seu cargo ameaçado.

> Não está em jogo a honestidade, não é isso. Está em jogo o amor ao status. Os gestores não largam o osso, aqui na CESAN é carreira ser gestor. É uma dança das cadeiras, os gestores são os mesmos, só mudam de área e posição (Ator Crítico).

Visto isso, dizer que não se é político na CESAN é uma visão um tanto quanto ingênua. A própria atuação gerencial, por si só, já possui um caráter político (REED, 1997). Além disso, esse aspecto político se fortalece pelo poder de interferência do governo existente na Companhia e pelo fato de a forma de ingresso nos cargos de gestão se dar por indicação política.

Entretanto, é preciso desmistificar o significado da palavra político dentro da empresa, desvinculando-o da noção de politicagem. Mesmo porque, a habilidade política é uma competência importante para ser gestor na empresa em questão, não podendo ser negada, mas sim desenvolvida por esses atores. Como pondera uma gestora da alta diretoria:

> Hoje também os gestores são políticos porque a gente sabe que uma empresa pública, nas posições de comando ela sempre tem um viés político, eu diria pra você que o perfil político ele é importante, mas o perfil técnico ele também é muito importante, eu acho, isso é salutar pra empresa (Alta Gerência).

Ao mesmo tempo, é importante compreender a preocupação dos gestores em dizerem que “não são políticos” como uma forma de se “defenderem” da insinuação de que estão a ocupar este cargo apenas por motivos “políticos”. Assim, no sentido de quebrar este estigma é importante tanto desmitificar o significado do “ser político” quanto formular e divulgar critérios formais para o ingresso no cargo de gestão de forma a dar credibilidade aos gestores.

6.7 PRÁTICA VII – HIBRIDISMO ENTRE FORMALIDADE E PESSOALIDADE

Foi percebido na empresa um conjunto de práticas nas quais se mistura razão e emoção; formalidade e informalidade; pessoalidade e impessoalidade, havendo uma primazia da emoção e da pessoalidade.

Para fins didáticos, este agrupamento de práticas foi dividido em duas formas de ação: VII. I) Pessoalidade e emoção na gestão e VII. II) Formalidade com pessoalidade.

A prática “pessoalidade e emoção na gestão” se expressa pelo que aqui se denominou de “gestão entre amigos” e de “liderança paternalista”. Já a prática da “formalidade com pessoalidade” se manifesta pelo uso da formalidade com base na pessoalidade.

6.7.1 Pessoalidade e emoção na gestão

A primazia da emoção sobre a razão e da pessoalidade sobre a impessoalidade faz parte do repertório de ação de gestores da CESAN.

> Um belo dia eu estava me questionando, quando acontecer alguma situação, algum caso, que eu não tenha resposta, o que eu vou fazer? Ai veio uma voz lá de dentro que me disse o seguinte, siga o seu coração, e eu tenho feito isso [...] e tem aquele vez que a pessoa pode parecer o mais santo do mundo, mais tem alguma coisinha lá dentro que fala, essa pessoa está querendo te enganar, ai eu acabo endurecendo na relação. E já tem outra vez que o camarada não fala nada, parece que não é merecedor de credito nenhum. Ai vem aquela voz e diz, dê uma chance para ele, ele está precisando se sentir valorizado, está necessitando de crédito, e do nada a gente transforma a situação e você vê depois o resultado (Gerência de Linha).

Tendo “a voz do coração” como guia, os gestores zelam pelo bom relacionamento com superiores, pares e subordinados, mesclando aspetos pessoais e profissionais nessas relações. Assim, a prática “pessoalidade e emoção na gestão” se expressa pelo que aqui se denominou de “gestão entre amigos”, referindo-se a este tipo de relação entre pares e com superiores hierárquicos, e também pela liderança paternalista, que se refere a este tipo de relação com subordinados.

Na gestão entre amigos, a amizade funciona como uma estratégia para o alcance de resultados.

> Eu tenho um colega de trabalho que a gente não pode nem sentar junto nas reuniões [...] a gente brinca muito, [...] eu tenho uma facilidade, por exemplo, a bem pouco tempo tinha um gestor na tesouraria, todo mundo reclamava dele, não conseguia nada com ele, ai eu ligava para ele, ele começava a brigar. Ai eu falava, fulano, você está certo, eu também faria isso se tivesse no seu lugar, mas vem cá, você vai liberar a minha prestação de conta ai? Ele falava que ia liberar para mim porque eu era chato, então a minha facilidade de comunicação e o conhecimento [...] Graças a Deus é um ciclo de amizade. [Isso te facilita?] Demais, eu consigo coisas, por exemplo, muitas pessoas falam que tem uma dificuldade na área [o entrevistado especificou as áreas], eu tenho facilidade em todas elas, tranquilamente eu consigo (Gerência Intermediária).

> A gente se virava como podia, com base em muita improvisação, com base em muito empirismo, com base em muita influência, amizade, não é? Você tinha amizade com alguém e de alguma forma iria conseguir algo que você estivesse necessitando, aí então você conseguia fluir para sua área o pouco de recurso que tinha (Gerência de Linha).

Na liderança paternalista, a pessoalidade faz com que os gestores tratem seus subordinados como filhos, assumindo ora o papel de “pais exigentes”, ora o papel de “pais compreensivos”. Com isso, a relação paternal promove tanto uma maior proximidade com os subordinados quanto um protecionismo permissivo.

> Até padrinho de casamento de funcionário eu fui, eu acho que acaba sendo um depoimento favorável de que eu estou sempre junto à equipe. Trato todos como filhos, mas sou um pai exigente, sou um pai muito exigente, muito perfeccionista. [...] Às vezes eu deveria ser muito mais voltado pelo lado da razão do que da emoção, isso me atrapalha um pouco e ai algumas pessoas abusam desse lado e para mim é difícil dizer não, acabo sendo injusto, então me questiono muito, injusto com os bons [...] então isso me prejudica enquanto pessoa, muitas vezes e enquanto gestor também [...] eu mantive um alcoólatra quatro anos e meio, muitas vezes tendo que liberar mais cedo do trabalho, indo na casa dele, pegando litros de cachaça e jogando fora [...] eu coloco pessoas acima da organização, coloco sim pessoas que mereçam pessoas que mereçam que a gente percebe que elas tem recuperação e que o pouquinho que elas dão pra empresa você

> percebe que elas estão dando tudo que elas tem, mesmo sendo pouquinho (Gerência de Linha).
>
> [...] claro que quando precisa puxo a orelha (Gerência de Linha).
>
> [...] talvez eu poderia ser mais austero, as vezes eu deixo as coisas acontecerem, ate um limite. Eu observo e tento conversar, mas não sou de chegar e eu não sou de cobrar muito [...] ai as pessoas acham que eu sou muito maleável [...] Qual o desconforto dessa falha minha, é você não ter a produção do jeito que você quer, na hora que você quer. [...] A pessoa sabe, porque indiretamente eu faço com que ela perceba esse desagrado [...] eu sou um cara muito brincalhão, brinco, converso e tem hora que eu corto isso ai, é justamente nessa hora que eu acho que a pessoa entende porque que está acontecendo isso [...] e ela entende e dá certo (Gerência Intermediária).
>
> Uma colega nossa [...] ligou para o gerente dela, pediu para o gerente ligar para o chefe do escritório lá da localidade para pedir pra mandar um carro lá nesse clube pra pegar ela e levar para o hospital, isso é totalmente proibido e a pessoa sabe que não pode fazer isso. Ai ele falou: poxa vida, vou arrumar uma briga com ela porque eu vou dizer pra ela que eu não posso fazer isso [...] e ela vai ficar com o nariz torcido comigo o resto da vida trabalhando aqui comigo, então é difícil mexer com o ser humano. Sabe que não pode, não é uma pessoa do nível que não entende uma situação desta e faz um pedido deste para seu gerente e ai o que ele fez, ligou pra ela e sugeriu pegar uma taxi que ele pagava, porque ele não pode mandar um carro da CESAN e que ele depositaria na conta dela. Então isso é coisa que acontece na vida dos gestores e que tem que ter um jogo de cintura numa situação desta (Gerência Intermediária).

Percebe-se nestes trechos como a pessoalidade amarra as ações do gestor, deixando-o muitas vezes em posição delicada de poder e autonomia. A mistura da vida pessoal com a vida profissional coloca o gestor em situações nas quais ele precisa valer-se de estratégias para manter o relacionamento amigável com seus empregados. Além disso, a dificuldade em dizer não e a tendência em tentar recuperar os empregados acaba gerando permissividade e injustiça, dado que penaliza, de maneira indireta, os bons empregados.

6.7.2 Formalidade com pessoalidade

A prática da formalidade com pessoalidade se manifesta também pelo uso da formalidade sob o crivo da pessoalidade nas práticas de gestão. Sobre a postura da

alta gerência em relação à formalidade, foi apontado nas entrevistas que no período de 1983 a 2003 a pessoalidade prevalecia sobre a formalidade. Sobre o período atual, afirma-se que é interesse da nova diretoria resgatar a credibilidade da Companhia, havendo um resgate das normas formais da empresa; a confecção de novas normas para regularizar situações antes irregulares e um movimento por uma gestão de caráter menos pessoal.

> Ah eu tenho fulano de tal lá, qualquer coisa que você quiser fazer isso comigo eu falo com o titio lá, então isto tinha muito ai, quando a gente pode tomar ações com essas pessoas, e vendo que o titio não tava mais com influências, isso foi muito importante [...] antes tinha uma morcegada muito maior, agora não, só depende da gente lá botar um papel e pedir pra mandar embora, o presidente manda, então justificou, pisou na bola, não cumpriu, hoje está bem mais fácil (Gerência Intermediária).
>
> Passou a se ter um estudo para tomada de decisão, não é mais por pedidos, sentimentos, vínculos pessoais e políticos. É bom para a empresa? Tem um estudo por trás disso? Qual o retorno? (Alta Gerência).
>
> Antes a diretoria via a gente de forma mais pessoal, hoje vê apenas profissional, não existe um elo pessoal, mas por um lado é bom e por outro é ruim. Bom porque problema de casa fica em casa, porque somos profissionais temos que trabalhar em prol do benefício da população. [...] nada melhor do que você ter um relacionamento próximo a esses chefes, ter assuntos tanto profissionais e pessoais, e nessa relação que a gente tem ai, com esses chefes atuais, não existe esta relação muita próxima não, não existe intimidade, com os chefes anteriores, era como se fossem irmãos, era muito bom mesmo (Gerência de Linha).
>
> Pelos anos que teve de liberalidade na CESAN, de abertura, de facilidades que a CESAN, então eles tão querendo cortar essas facilidades, mas de uma vez só, esquece que tinha, ou seja, a CESAN ta querendo virar uma empresa privada, eu sei que a gente tem que trabalhar em ritmo de privada, mesmo sendo pública, de economia mista, para mostrar pra população que a gente tem capacidade de fazer o nosso trabalho, mas a CESAN está esquecendo de uma coisa, que existem pessoas. Ela quer organizar a empresa, existem pessoas e pessoas. Existem pessoas que fazem um monte de coisa errada que não toma providências, existem pessoas que estão aqui que precisam da empresa, e está esquecendo deles. Esquecendo que o maior patrimônio da empresa são os empregados [...] Se a pessoa faz errado, pune ela, aquela pessoa, não, pune todo mundo por causa do que essa fez errado, isso é vício da CESAN, um vício muito ruim (Agente Crítico).

Os gestores sentem-se fortalecidos por esta nova postura da diretoria, entretanto, aponta-se como empecilho para a implementação de uma postura baseada na formalidade: a rigidez em termos de generalização criada por certas normas; o fato de as relações interpessoais na empresa terem sido construídas com base na pessoalidade e o desconforto sentido pelos gestores em agir de maneira mais

impessoal. Deste modo, a pessoalidade permanece como norteadora da forma de agir dos gestores.

Entende-se, dessa forma, que apesar de haver uma mudança de diretriz, não há uma mudança de práticas. A utilização da formalidade por parte do gestor paternalista se dá com base em uma análise que mescla razão e emoção, e que envolve toda uma avaliação acerca das repercussões que uma ação com base na formalidade pode acarretar.

Ilustrando esta prática, um gestor relata uma situação em que optou por não utilizar a formalidade justamente para evitar o conflito, como segue:

> Eu tenho um funcionário, por exemplo, [...] ele acha que é só ficar de braço cruzado e vendo os outros trabalhar, [...] começou com jogatina, negociata, só que nunca tive oportunidade de dar o flagra [...] se eu der um flagra nele e uma advertência, ou coisa pior, eles acham que eu estou perseguindo ele [...] e quando você tenta fazer alguma coisa com o empregado, também sempre vai entra sindicato e nessa história sempre o chefe que é o vilão então esta questão de recursos humanos é um pouco complicada e dá um desgastes muito grande (Gerência de Linha).

Questionado sobre como avaliou este empregado na avaliação de desempenho, ele aponta não ter o avaliado como insuficiente, e diz tratar-se de uma situação complexa. Aponta que sua postura, de continuar buscando uma forma de consertar o empregado ao invés de adverti-lo, é uma prática antiga na Companhia, que não faz parte da política atual, mas que ele continua exercendo. Afirma ainda que a política da empresa em relação à manutenção no quadro de empregados que não aderem ao ritmo de trabalho da Companhia está mudando, mas que ele ainda não aderiu a este modelo. Como consequência, o gestor mantém em seu quadro de empregados pessoas que não dão o retorno por ele esperado. Como motivos para isso, ele aponta o fato de que nessas questões sempre entra o sindicato e o chefe é sempre considerado o vilão; aponta também que prefere insistir, visto que considera o empregado uma pessoa de valor.

Relatando um caso inverso, um gestor diz ter realizado as avaliações de desempenho de maneira racional, afirmando ter ficado desiludido pelo fato de a

ferramenta não ter sido aplicada de forma impessoal por todos os gestores, o que repercutiu para ele de maneira negativa. Ele diz:

> Eu fiquei desiludido, [...] porque nem todos adotaram o mesmo critério. Nós agimos muito com a razão, o que eu acho correto, na hora de avaliar um profissional e em função disso nós não obtivemos o aumento de 3% e as outras unidades nós vimos que todo mundo obteve excelente e nós dissemos, caramba, todos excelentes. Não existe isso. Eu fiquei um pouco desanimado, os próprios colaboradores que trabalham comigo questionam. [...] essa foi uma das desilusões que eu tive, mas eu não vou mudar o meu comportamento. Eu aprendi que nós temos que avaliar racionalmente (Gerência de Linha).

Ainda sobre a avaliação de desempenho, afirma-se que o pouco treinamento sobre a ferramenta faz com que o gestor não saiba exatamente como utilizá-la. Assim, o gestor acaba utilizando-se da sua forma de gerenciar, mais paternalista ou mais racional, para realizar as avaliações. Gestores desabafam que isso gera um grande desconforto, dado que mexe com o psicológico dos empregados, podendo tanto resultar em melhoria do desempenho quanto em conflitos e desmotivação.

O quadro abaixo sintetiza o que foi aqui exposto sobre a prática IV:

Quadro 23 – Prática VII – Hibridismo entre Formalidade e Pessoalidade

PRÁTICA VII - HIBRIDISMO ENTRE FORMALIDADE E PESSOALIDADE		
PRÁTICAS	*FORMAS DE MANIFESTAÇÃO*	*ALGUNS ELEMENTOS NORTEADORES*
PESSOALIDADE E EMOÇÃO NA GESTÃO	1)gestão entre amigos 2) liderança paternalista	1) Ambiente em que pessoalidade e impessoalidade se misturam (sincretismo casa e rua).
FORMALIDADE COM PESSOALIDADE	3) o uso da formalidade sob o crivo da pessoalidade	1) Ambiente em que foram criadas regras, mas no qual se mescla informalidade e pessoalidade.

Fonte: Elaborado pela autora, 2009.

6.7.3 Considerações sobre a prática VII

No resgate histórico realizado no capítulo anterior foi possível ver que, no contexto da ditadura militar, a formalidade parecia predominar como mecanismo de gestão.

Entretanto, no período de 1983 a 2003, as amizades e as alianças políticas determinavam muito do que acontecia na empresa. Assim, desenvolveram-se relações baseadas na pessoalidade e na tentativa de evitar conflitos. Entrevistados afirmaram que gestores que tentavam agir seguindo a formalidade eram perseguidos.

No contexto atual, vem-se buscando resgatar a formalidade. A partir de 2003, inicia-se um processo de busca pela reestruturação da empresa, por meio de posturas mais rígidas e de medidas formais para assegurar o alcance de resultados.

Como resposta a essa nova demanda, os gestores desenvolveram práticas híbridas, nas quais as novas regras formais são utilizadas para validar pensamentos e decisões tomadas com base nas relações políticas e de amizade, que continuam sendo dominantes neste cenário de gestão. Sobre isso, os agentes críticos entrevistados apontaram o fato de os gestores utilizarem dois pesos e duas medidas, tanto nas relações horizontais quanto nas relações verticais para a aplicação de regras e normas.

Consequentemente, essa prática reforça a afirmação de Reed (1997) de que os níveis de controle e seus respectivos mecanismos se ajustam de forma extremamente desalinhada e desarticulada. Nesse sentido, a forma de aplicação dos mecanismos formais da empresa é influenciada por uma série de elementos que compõem a racionalidade do gestor no momento de sua atuação. E, entre esses elementos estão presentes, por exemplo, a pessoalidade instituída culturalmente na CESAN e a relação interpessoal estabelecida entre o gestor e cada um de seus subordinados ao longo dos anos na empresa.

Dessa forma, o uso que os gestores fazem dos mecanismos formais criados para o controle pode não ser o previsto e pode também não atingir os fins esperados, servindo até mesmo para reforçar a lógica da pessoalidade vigente na empresa como foi ilustrado no caso das avaliações de desempenho. Como motivo para a sua não utilização da maneira “correta” é apontada uma certa insegurança por parte do gestor em fazê-lo, muitos relatam que não se sentem respaldados para agir com rigor com seus empregados. Assim, por não se sentirem seguros para agir seguindo a formalidade, optam pela pessoalidade.

Ao mesmo tempo, as regras formais podem funcionar também para o que foram criadas, servindo de barreira à pessoalidade na gestão. Esse novo contexto veio ao encontro da forma de agir de alguns gestores que reproduzem essa prática. Os gestores que o fazem, por sua vez, ressentem-se por não serem bem vistos por seus empregados, que se sentem injustiçados, já que o rigor não é utilizado para todos da empresa. O gestor se sente mal por perceber que só ele está agindo dessa forma e aponta haver resistência por parte das pessoas envolvidas.

6.8 SÍNTESE

Os gestores da CESAN, em sua maioria, possuem uma longa trajetória na Companhia, dedicam-se bastante à empresa, não gostam de serem vistos como “políticos” e sentem-se como em uma família, na qual os pares são como irmãos e os subordinados como filhos, havendo um apelo afetivo muito forte nas relações interpessoais na organização.

Dessa forma, ao mesmo tempo em que estes atores gostam de normas formais para poder ampliar seu controle, tem consciência e fazem uso de relações de amizade para burlar estes limites e para ponderar a quem aplicarão o rigor das formalidades. Suas ações têm em comum a mistura da razão e da emoção; pessoalidade e

impessoalidade; formalidade e informalidade e o uso do jogo de cintura, evitando assim o conflito direto.

Os gestores da CESAN são desbravadores, possuem e gostam de cultivar maneiras próprias, personalizadas, de fazer gestão. Contudo, apresentam-se também como “camaleões”, mudam a aparência de suas ações em função dos contextos e dos atores neles envolvidos, de forma a evitar conflitos e atingir seus objetivos.

Assim, frente a contextos muito turbulentos, sua forma de agir muitas vezes sucumbe ao que lhe é imposto em prol da adaptação, o que gera grande mal estar físico e psicológico.

O período entre 1983 e 2003 foi apontado como uma época em que apenas os vínculos pessoais tinham valor e as normas nada representavam. Naquele cenário, agiam de forma adaptada ao contexto, seguindo o famoso “manda quem pode obedece quem tem juízo”, o que gerava grande acomodação e insatisfação.

A CESAN pós 2003 é marcada pelo discurso da busca por resultados, dessa forma, os gestores, que em sua maioria sentem-se fortalecidos frente a isso, assumem uma postura pró-mudanças, de gestor herói, querem abraçar o mundo, resolver todos os problemas e atingir os resultados a qualquer preço. Há um ritmo intenso de trabalho em que o foco de ação está mais na produtividade, na centralização e no imediatismo. Entretanto, há um desejo por qualidade de vida, delegação e planejamento, que os gestores tentam também, na medida do possível, encaixar em sua rotina.

Neste novo contexto, em suas relações com os subordinados, os gestores exercem o papel de neutralizadores, de maneira a não passarem toda a pressão para estes sujeitos, dado que imaginam que eles não conseguirão lidar com isso, sendo esta uma estratégia para manter sua produtividade. Há, em decorrência dessa atitude, um acúmulo de responsabilidade e de tarefas para o gestor.

Além disso, o gestor sucumbe também à forma de atuar desses sujeitos. Dado que os empregados, assim como outros gestores da organização de maneira geral, agem de maneira imediatista e respondem melhor a esta maneira de agir, mesmo gestores que gostam de trabalhar com planejamento optam por também agir com imediatismo, de forma a minimizar conflitos para cima e para baixo e de garantir a produtividade de seus empregados. Além disso, é apontado que o próprio contexto, de muitas tarefas e de demandas imediatas, faz com que tenham que agir de maneira imediatista.

Outra atitude dos gestores é a de, não concordando com a pressão atual, levar os superiores hierárquicos no “banho-maria”, dizem acatar o que propõem e imprimem, na medida do possível, suas próprias formas de gestão aos processos e pessoas de suas áreas.

Sobre a relação dos gestores entre si, aponta-se a necessidade de haver uma visão sistêmica e maior colaboração entre as áreas. E, por fim, sobre a relação entre a cadeia hierárquica, ao mesmo tempo em que a alta gerência afirma que os gestores de linha e intermediários delegam para cima, é apontado por esses atores haver posturas não encorajadoras por parte da alta gerência para a tomada de decisões por parte dessas classes.

7 REFLEXÕES SOBRE A AÇÃO GERENCIAL NA CESAN

7.1 ELEMENTOS NORTEADORES DA AÇÃO GERENCIAL NA CESAN

Desenvolvendo uma análise sobre os movimentos pelos quais passou a CESAN ao longo dos anos e sobre as práticas gerenciais que se dão nessa Companhia, foi possível perceber alguns elementos norteadores da ação Gerencial na CESAN. De maneira geral, pode-se constatar que a relação estabelecida entre governo e empresa exerce forte influência sobre o contexto interno da Companhia e que as articulações políticas internas e externas à organização têm grande relevância sob as práticas de gestão.

Sendo a CESAN uma empresa do setor público cujo maior acionista é o Governo, diretrizes nacionais e estaduais relacionadas ao setor de saneamento ambiental dão direção às ações dentro desta Companhia. Assim, como foi apontado por grande parte dos entrevistados, o crescimento da empresa está condicionado a prioridades de governo, que afetam a forma como a Companhia será gerenciada.

Ao mesmo tempo, ao momento de governo pelo qual passa a Companhia, se mesclam ainda uma multiplicidade de outros fatores que também tem influência sob a ação gerencial. Um grande condicionador percebido nesse sentido diz respeito ao fato de as funções de gerência serem ocupadas por indicação e de não existirem critérios formais para o ingresso nessas funções. Dessa forma, a realidade de gestão vivenciada na empresa se dá não só em função de um cenário macropolítico, mas também do contexto organizacional da empresa e dos atores sociais que nele estão envolvidos.

Nesse sentido, foram também percebidos como elementos norteadores da ação de gestores o estilo de gestão de cada gestor, o perfil de gestão do gestor imediato a ele, o padrão de ação dos empregados por ele gerenciados e, em consequência

disso, o alinhamento de cada gestor com o novo modelo de gestão desejado para a CESAN, com a forma de gerenciamento de seu superior imediato e com o que desejam os empregados de sua área.

Além desses fatores, também condicionam a ação dos gestores na CESAN as práticas de gestão já instituídas; novas formas de ação trazidas para dentro da empresa; as relações político, afetivas e simbólicas que se dão dentro dessa Companhia e a relação que os gestores estabelecem com a empresa, com o ofício, com a função que ocupam e com os demais agentes organizacionais.

Sobre as relações entre gestores e subordinados, de maneira geral, estabelece-se uma relação patriarcal, marcada ora pela rigidez ora pela condescendência. Sobre isso, enfatiza-se que os empregados sentem-se protegidos legalmente por serem empregados públicos, o que dificulta a gestão. E, fala-se também que o paternalismo na empresa faz com que o gestor tenha de usar do “jeitinho” e da amizade para a cobrança de resultados de seus empregados. Assim, os subordinados são vistos pelos gestores, de maneira geral, separados em duas classes, a daqueles capazes de cooperar e a daqueles que o gestor tem que “aturar”. Sobre a postura dos gestores frente a isso, estes, em geral, não buscam disciplinar ou desenvolver seus subordinados, contando efetivamente com aqueles que estão dispostos a cooperar.

Sobre as relações com os superiores hierárquicos, há tanto gestores que “se dão bem” e compactuam com a forma de trabalho de seu superior imediato, quanto os que enxergam esta figura como um entrave a sua ação, atuando de maneira a “neutralizá-lo”.

E, sobre as relações entre pares, a fala dos gestores e demais entrevistados reitera a existência de “ilhas”, assim como exposto por Palassi (1998). Nesses espaços, existe uma articulação política e de amizade que favorece a gestão. Entretanto, fora deles, prevalece a dificuldade de compartilhamento de informações. Essas “ilhas”, por sua vez, caracterizam as relações interpessoais não só entre pares, mas na empresa de uma maneira geral e também fora dela.

As “ilhas” de poder e convivência fazem parte do cenário de grupos da empresa, e são formadas não somente por membros da empresa, mas também por agentes externos, ocupantes de outras funções públicas com poder de atuação ou sobre a CESAN ou sobre pessoas que fazem parte da Companhia.

Observando isso, os gestores precisam estabelecer alianças políticas dentro e fora da organização, de sua área de atuação na empresa e, até mesmo, dentro de sua própria área com seus subordinados, de forma a, por meio de dependências interpessoais e de contratos informais de ajuda mútua, assegurarem a legitimidade e a viabilidade de objetivos pessoais, setoriais e organizacionais. O que torna claro o papel da interação no cotidiano dos gestores e a forma como essas relações são mediadas por jogos de interesses e pela manipulação de recursos simbólicos e informacionais (DAVEL e MELO, 2005a).

No que diz respeito á relação que o gestor estabelece com a empresa, com o cargo e com a função que ocupa, é descrito na CESAN um forte comprometimento dos gestores para com a empresa e, como contraponto, é apontado um apego ao cargo, como visto na prática seis. Sobre o exercício da função gerencial, a prática quatro aponta para a flexibilidade do gestor para agir “a sua maneira” na área que gerencia. Dessa forma, são descritos e apontados perfis que vão dos empreendedores, que buscam inovar em suas ações, aos perfis contemporizadoras, que “remam conforme a maré” e buscam agir de forma a evitar conflitos. Na prática do gestor “desbravador” e da “subordinação nas relações hierárquicas”, respectivamente, isso foi bem ilustrado.

No caso da prática do gestor “desbravador”, os gestores relatam que, frente às barreiras estruturais, a partir de idéias simples e baseadas na excelência da gestão, vão implementando melhorias e novas técnicas gerenciais nas áreas em que atuam. O que ressalta o fato de que os profissionais oferecem muito de si aos fins organizacionais, como forma de garantia do alcance dos resultados organizacionais. E torna clara também a ponderação de Davel e Melo (2005a) segundo a qual antes de “estar gerente”, o sujeito que incorpora esta função é um “ser humano”, com desejos, valores, aspirações, formas de ser e de se relacionar que, em composição

com o contexto sociocultural e político em que está inserido, condicionam suas práticas. Nesse sentido, os gestores que relataram práticas “desbravadoras” afirmaram gostar da profissão e de desafios; possuir habilidade para contornas as barreiras por meio do “jeitinho” e buscar a melhoria contínua, além de terem demonstrado possuir uma postura confiante frente a novos e antigos obstáculos.

Ao mesmo tempo, esses sujeitos ressaltaram, como fatores que podem frear ou impulsionar suas práticas, aspectos relacionados ao contexto sociocultural e político em que estão inseridos, como a diretriz da Companhia e o perfil dos empregados, superiores hierárquicos e pares direta ou indiretamente envolvidos em suas ações. No caso da prática “subordinação nas relações hierárquicas” essa relação recursiva entre gestores e contexto também é bem elucidada. Os gestores, mesmo pensando em formas melhores de se gerir a Companhia, subordinam-se às ordens que vão de encontro aos fins organizacionais, como forma de se manterem no cargo. Assim, reitera-se a verificação de Watson (1996) de que, apesar de o pensamento dos gestores ser guiado por princípios morais e por conceitos “do que irá funcionar” no trabalho que desempenham, o uso desses princípios passa pelo crivo das circunstâncias, que condicionam a utilização ou não desses preceitos de conduta.

Essa forma de conduta, por sua vez, como trazido por Crozier (1970), não deixa de ser uma escolha. Escolha essa que reforça a reprodução de um cenário marcado por uma herança de medo frente ao “poder” de pessoas que se baseiam em articulações políticas que sustentam posturas autoritárias. Assim, fica claro não só o papel do contexto no condicionamento da ação gerencial, mas também o papel da ação gerencial na construção dos contextos nos quais os próprios gestores estão inseridos.

Em síntese, corroborando com os estudos de Reed (1997), fatores institucionais, organizacionais e comportamentais influenciam a forma como agem os gestores na CESAN. Entre esses condicionantes, destacam-se: a influência do governo, na determinação das diretrizes da empresa; o fato de as funções de gerência serem ocupadas por indicação e de não haver critérios formais para o ingresso nessas funções; práticas de gestão instituídas, assim como novas formas de ação trazidas

para a empresa; relações político, afetivas e simbólicas que caracterizam o cenário organizacional da empresa e, por fim, o próprio estilo de gestão dos gestores e suas relações com a empresa, com a função que ocupam e com os demais agentes organizacionais. Esses fatores, por sua vez, precisam ser considerados em sua recursividade e construção recíproca de forma que a ação gerencial seja compreendida em sua complexidade.

7.2 PECULIARIDADES E TRANSFORMAÇÕES NO OFÍCIO GERENCIAL NA CESAN

7.2.1 Impactos da gestão 2003-2009 na ação gerencial na CESAN

O gestor contemporâneo se vê diante de um cenário que agrega em seu ofício novos papéis, cria novas demandas de competências e intensifica as exigências já existentes. E, na CESAN, esta realidade não é diferente. Novas diretrizes foram traçadas para a organização, relacionadas ao alcance de resultados e novas demandas se fazem sentir sobre os gestores desta organização.

Contextualizando sócio-historicamente esta mudança, viu-se que a década de noventa presenciou um movimento contínuo de reestruturações voltadas para a flexibilização e para a racionalização das práticas de gestão e das organizações do trabalho. Esse movimento, no setor público, se deu sob os moldes do modelo gerencial de gestão trazido pela Reforma de 1995 (BRESSER-PEREIRA, 2001) que trouxe para esse setor a idéia de que as disfunções burocráticas que assolavam o setor público seriam sanadas pela implantação de formas de gestão típicas do setor privado.

Na CESAN, a busca pela introdução de uma nova forma de gestão, mais participativa e voltada para o mercado, teve início com a tentativa de implantação do Programa de Qualidade Total (PQT) na década de 1990 na empresa. Entretanto, conforme pesquisa realizada por Castor (1995) sobre a implantação deste referido programa, percebeu-se que o mesmo não alcançou o sucesso esperado, devido à manutenção de práticas paternalistas e centralizadoras não compatíveis com este modelo. As práticas de gestão nesse período eram marcadas pela centralização, pela subordinação, pela contemporização e pela pessoalidade.

A partir de 2003, o interesse por implantar um modelo de gestão nos moldes do setor privado é retomado. Conforme entrevistas com membros da alta gerência da CESAN, seguindo uma diretriz do governo, objetivou-se transformar a CESAN em uma empresa que gera resultados, dentro de uma visão de planejamento estratégico e de concretização de resultados. Dessa forma, uma série de mudanças foram implementadas na gestão, de forma a realizar um resgate da Companhia da situação de crise em que a mesma se encontrava. Nesse sentido, a gestão da Companhia privilegiou, em um primeiro momento, o corte de gastos e a recuperação financeira da Companhia e, num segundo momento, a reestruturação das áreas de tecnologia da informação (T.I.), recursos humanos e comercial. As estratégias adotadas para isso foram: sanar as dívidas, renovar o quadro de pessoal, reestruturar a estrutura orgânica da empresa, com foco na área comercial, e investir em T.I., entre outras práticas. Visto isso, da mesma forma que em outras empresas do setor público que passaram por processos de mudança (MELO E SPERLING, 2002) as diretrizes da organização, antes baseadas no zelo pelo social e na estabilidade, foram substituídas pelos princípios do lucro, do cliente, da qualificação e do alcance de resultados.

Neste período (2003 -2009), são notórios os avanços no que diz respeito ao foco em resultados, à otimização de recursos e ao foco no cliente. Como principais mudanças, foram apontadas as seguintes: direcionamento empresarial; corte de custos; estabilidade financeira; foco nos resultados; preocupação com o cliente e o mercado; melhoria em sua infra-estrutura e avanço tecnológico.

Nesse contexto, a alta gerência sinaliza como grande desafio atual para a CESAN a gestão da Companhia, havendo um apelo por um trabalho gerencial mais generalista, estratégico e voltado para pessoas. E, em decorrência disso, deseja-se um gestor empreendedor, com alto grau de competências técnicas, gerenciais e políticas, que esteja focado no planejamento estratégico da empresa e no alcance de resultados, que tenha visão sistêmica, que saiba lidar com as peculiaridades do setor público e que seja capaz de alcançar resultados por meio da gestão de pessoas. O que faz com que o discurso atual da CESAN se aproxime bastante das tendências atuais relacionadas aos cenários de mudanças organizacionais.

Entretanto, a realidade vivenciada atualmente pelos gestores aponta para um cotidiano diferente, no qual o gestor dedica uma atenção maior a papéis de execução do que a papéis de liderança, priorizados no discurso organizacional. E no qual o empreendedorismo e a gestão de pessoas convive com a contemporização e com a tendência à centralização. O que reitera os estudos de Livian e Burgoyne (1997) que sinalizam que estes novos papéis gerenciais aparecem mais em pesquisas que se baseiam em retórica e invenção do que em dados concretos.

Sobre sua própria atuação, os gestores pontuam que buscam delegar e trabalhar com foco em planejamento, mas ponderam também que isso nem sempre acontece, dado que acabam sendo tomados por muitas demandas imediatas, que só eles são capazes de resolver. Esses atores afirmam também que, ao mesmo tempo, são chamados a tomar decisões que poderiam ser tomadas pelos subordinados, como foi visto na prática do “delegar para cima”. E, frente a isso, por vezes acabam por atuar de maneira inversa ao que consideram o ideal, resolvendo o problema ao invés de delegá-lo, o que faz com que gastem boa parte de seu tempo em “tarefas administrativas” e na tomada de decisão.

Assim, sobre seu cotidiano, muitos gestores apontam que, apesar das mudanças a partir de 2003, suas práticas de gestão mantiveram-se as mesmas. E, sobre as práticas de gestão na Companhia, de maneira geral, é dito que essas mudanças não as alteraram. Assim, se o gestor tinha um modelo de gestão empreendedor, esse foi impulsionado, entretanto, se o gestor tinha um modelo de gestão autoritário, esse,

na maioria dos casos, se manteve. Sobre isso, questionado sobre uma possível melhoria a partir de 2003 em nível de gestão, um gestor diz:

> Não, não, não, melhoria de gestão não, melhoria da empresa, de recuperação da empresa, de visão da diretoria, que hoje está chegando nesse ponto, é tudo uma questão de prioridade, primeiro ano foi a recuperação financeira, depois teve a atenção voltada para o cliente, depois internamente, melhoria de carros, computadores, pessoas, e agora que está chegando nesse ponto, foi crescendo, inverteu a curva. Mas a parte de gestão ela não tava sendo aprimorada, ela continua daquela mesma forma, você olhando a empresa, ela tava, um pouco melhor porque esse pessoal que começou na empresa desde 2003 era um pessoal mais técnico, mais determinado em recuperar a CESAN, então esse é o grande ganho. Todos da diretoria têm um perfil de melhorar, mas nem todos têm um perfil de gestão, uma forma de gestão voltada para planejamento, por exemplo. Eles têm foco em recuperar a CESAN, mas não tem uma preocupação com a gestão, também porque não foi prioridade na época (Gerência Intermediária).

Ou seja, os gestores, de maneira geral, reconhecem que houve uma mudança positiva na empresa a partir de 2003 em termos de recuperação e reestruturação da Companhia. Ao mesmo tempo, observam que essa mudança não foi acompanhada por uma mudança para melhor na forma de gestão da Companhia, reiterando-se que, atualmente, a gestão é um grande desafio para a CESAN.

De fato, aponta-se inclusive que o novo cenário organizacional pós 2003 chegou a intensificar práticas que vão de encontro ao novo perfil gerencial desejado. Conforme alguns entrevistados, a pressão maior por resultados, frente a um cenário composto por equipes despreparadas, imediatismo e falta de autonomia, acaba por intensificar um perfil de gestão mais rígido, imediatista, centralizador, cobrador, e menos democrático, além de gerar sobrecarga. O gestor, sentindo-se responsável pela busca de resultados, o faz mais pela via do esforço individual do que pela adoção das novas práticas de gestão demandadas, assumindo velhos comportamentos, como uma postura heróica de levar tudo “nas costas”, devido à dificuldade de lidar com a situação de uma maneira mais assertiva.

Ao mesmo tempo, analisando as sete práticas relatadas neste estudo, é possível perceber práticas que caminham no sentido do gestor desejado atualmente para a CESAN. Com o discurso organizacional de participação e empreendedorismo, por exemplo, há uma valorização e liberação do potencial dos profissionais

“empreendedores”, e os demais se sentem encorajados a lançar mão de novas práticas de gestão nesse sentido. E, no que diz respeito à subordinação e à pessoalidade, característicos da gestão na CESAN, estes, apesar de não deixarem de se fazer presentes, convivem também com práticas participativas. Além disso, é dito que a diretoria atual, embora não tenha conseguido fazer mudanças muito radicais, conseguiu “apertar os parafusos” de muitos gestores para darem resultados, acelerando o “ritmo” da empresa.

Em síntese, foram sentidas grandes mudanças em termos de foco em resultados (otimização de processos, corte de custos), bem como em termos de um ritmo de trabalho mais acelerado a partir de 2003. Todavia, essas transformações não foram sentidas, de maneira geral, como tendo trazido mudanças significativas na CESAN em termos de forma de gerir a Companhia. Em geral, os gestores mantêm sua forma de gestão e intensificam o ritmo, tendo maior abertura para agir com empreendedorismo, autonomia e baseando-se em regras formais. Entretanto, conforme apontado pela maioria dos entrevistados, o perfil de gestor desejado pela CESAN ainda é bem difícil de ser encontrado na Companhia.

Como motivos para isso, aponta-se que valorizou-se historicamente na empresa mais o “fazer’ do que o ‘gerenciar’; que não houve nenhuma informação formal da diretoria a respeito do novo perfil de gestor desejado; que os ocupantes de cargos de gestão possuem um perfil mais técnico do que voltado para pessoas e que há ainda nos quadros gerenciais da CESAN gestores que, mesmo insistindo no velho modelo de gestão, conseguem se manter no cargo.

Além disso, como entraves para um bom desempenho dos gestores é apontada a falta de: perspectiva de crescimento; de preparo dos gestores para as novas demandas organizacionais; de treinamento sistemático e de incentivo à formação continuada desses sujeitos; de ferramentas para gerenciar e de um sistema de gestão compatível com a época atual; e de salários condizentes com a complexidade da função.

Fazendo-se uma análise dos ocupantes de cargos gerenciais na CESAN, percebeu-se que 27% dos gestores não possuem nível superior, estando, a maioria desses sujeitos, concentrados na gerência de linha, o que pode ser um entrave neste nível de gestão. Percebeu-se também que, daqueles que possuem nível superior, apenas 22,5% são formados em administração, havendo uma grande concentração (40%) de engenheiros ocupando cargos de gestão na empresa.

No que diz respeito à formação de gestores, conforme informado pelo setor de Recursos Humanos da empresa, está havendo um movimento, desde o ano de 2001, para que os treinamentos gerenciais se estabilizem enquanto programas e ganhem continuidade. Entretanto, este ainda é um desafio para área, que já vem trabalhando, contudo de maneira isolada, temáticas relacionadas ao novo perfil de gestor desejado. Nesse sentido, foram realizados no ano de 2007 um treinamento abrangendo a temática “gestão de pessoas e avaliação de desempenho”, e outro acerca de “empreendedorismo”.

Assim, entende-se que mudanças nas práticas de gestão são processuais e frutos de uma rede entrelaçada de fatores, o que reforça a importância apontada por Tengblad (2006) de se relativizar a literatura atual que anuncia mudanças profundas na função gerencial e reitera a importância de se considerar os contextos no quais os gestores estão inseridos e as relações sociais que se dão nesses espaços para a compreensão de suas práticas.

7.2.2 Dilemas e ambiguidades vivenciadas pelos gestores

Acompanhando o movimento de Racionalização e Flexibilização sobre as práticas de gestão típico dos processos de reestruturação organizacional, cobra-se dos gestores da CESAN, ao mesmo tempo, práticas voltadas para um maior controle da atividade produtiva e práticas democráticas, que favoreçam a autonomia dos sujeitos.

Percebe-se, dessa forma, um cenário de ambiguidades marcado por expectativas conflitantes e exacerbadas sob o gestor da CESAN. Como consequência, esses atores vivenciam uma realidade de dilemas, pressão, sobrecarga e desafios. O que não é diferente da realidade gerencial vivenciada por outros gestores na atualidade (ESTER E MELO, 2004; PAIVA, ESTHER, MELO e PIRES, 2005; PAIVA e MAGESTE, 2008).

Como visto ao longo deste trabalho, os gestores da CESAN vivenciam uma realidade marcada pela pessoalidade, e pela tentativa atual de imprimir um novo foco e um novo ritmo na Companhia, voltando-a para o alcance de resultados. Assim, entre os dilemas vivenciados por estes sujeitos, destaca-se a necessidade de utilizar-se da formalidade, mas sem abandonar a pessoalidade, a demanda por planejamento em um contexto marcado pela necessidade de atender a apelos imediatistas, o discurso pela participação em meio à exaltação da austeridade, a necessidade de ser político associada à uma visão pejorativa do comportamento político, a necessidade de ser empreendedor e de, ao mesmo tempo, acatar sem questionar decisões não dialogadas, entre outras ambiguidades.

Os gestores afirmam, por exemplo, que a demanda por resultados rápidos em meio a um contexto marcado por empregados despreparados acaba por intensificar a centralização e posturas imediatistas, que vão de encontro ao discurso por planejamento, participação e por um gestor focado no alcance de resultados por meio de pessoas. De fato, como teorizou Reed (1997), práticas sociais geram resultados imprevisíveis, conforme as relações que se estabelecem a partir delas nos contextos nos quais os atores sociais estão envolvidos.

Dessa forma, para além dos resultados almejados, a nova realidade gera também resultados não previstos, como este aumento de imediatismo e centralização que vai de encontro ao discurso do que se propõe para a Companhia e que resulta na sobrecarga sobre o gestor. Com isso, o gestor encontra-se em um dilema, perpetuar este ciclo vicioso, compatível com as práticas instituídas no cenário organizacional, ou adotar novas práticas de gestão, compatíveis com o novo discurso gerencial,

como forma de se posicionar de maneira favorável na organização e gerar bons resultados.

Outro dilema vivenciado na CESAN, considerado por Esther e Melo (2004) como característico do oficio gerencial, diz respeito à necessidade de adotar certas estratégias políticas nem sempre compatíveis com a posição pessoal do gestor quanto à decisão. Isso porque nem sempre os gestores estão de acordo com os propósitos organizacionais ou com as ordens que lhes são dadas, as quais, na CESAN, nem sempre coincidem com os propósitos organizacionais, o que torna a situação ainda mais conflituosa. A prática da "Subordinação nas relações hierárquicas" ilustra bem este fato. Nela é possível ver situações nas quais os gestores eram ordenados a agir não só contra o que consideravam correto, mas também contra os princípios organizacionais de forma a evitar conflitos maiores.

Nessa prática fica clara a assertiva de Reed (1997) segundo a qual diante de divergências de interesses, para além do que sente ou pensa o gestor, sua conduta depende também do que ele é capaz de fazer em um contexto específico. Ou seja, para sobreviver na organização, os gestores precisavam ter esta conduta, apesar de não ser esta a forma de ação desejada por esses atores.

Assim, percebe-se que o gestor encontra-se a todo o momento em um constante dilema sobre qual é a melhor postura a se tomar, em função dos interesses que possui, dos objetivos que almeja atingir, dos meios de que dispõe e do contexto no qual está inserido. Reitera-se com isso a afirmação de Davel e Melo (2005b) de que os gestores necessitam ser como "camaleões", assumindo identidades diversas de acordo com o que deles é demandado, de forma a enfrentar a dinamicidade, ambivalência, instabilidade e contradição que caracterizam o seu ofício.

7.2.3 Mal estar gerencial

O ofício gerencial, conforme visto acima, possui como características a ambiguidade e a complexidade. Assim, conforme apontado por Davel e Melo (2005b), as incertezas e os conflitos marcam este profissional; além da sobrecarga não só física, mas também emocional, resultando em tensões no trabalho e fora dele, consigo mesmo e com os outros.

Deste modo, a partir dos relatos dos gestores, percebeu-se na busca por se evitar o conflito a grande causadora do mal estar gerencial. Na tentativa de evitar o "desgaste emocional", gestores acabam adotando condutas que acabam por gerar problemas de ordem física e emocional, na medida em que reproduzem e reforçam relações que não são saudáveis para o gestor, como visto na prática da "gestão adaptativa".

Além disso, as reestruturações e os desafios característicos do novo cenário que se configura na CESAN, em termos gerais, ampliam as cobranças sobre os gestores. O que repercute em seu cotidiano gerando maior sobrecarga; busca por adequação ao novo modelo de gestor desejado e procura por qualificação.

Passa-se a exigir do gestor uma atuação voltada para resultados, alinhada ao planejamento estratégico em que a formalidade e a impessoalidade prevaleçam sobre a pessoalidade e voltada para a maximização do desempenho das equipes. Dessa forma, esses atores são pressionados a dar respostas rápidas, empreender, gerir pessoas e demonstrar resultados.

Essas mudanças e as novas demandas sobre o gestor delas decorrentes assemelham-se às apontadas por Melo (1999), por Melo e Sperling (2002), e por Melo, Ckagnazaroff e Teodósio (2000). E, da mesma forma que apontado nesses estudos, na CESAN o processo de tentativa por adequar-se a este novo modelo de gestão não acontece de maneira fácil ou sem traumas.

Os gestores, de maneira geral, se posicionam de forma positiva em relação a essas mudanças. Argumentam que a empresa recuperou a credibilidade junto à sociedade, e que, em decorrência disso, voltaram a confiar na CESAN e a ter orgulho de nela

trabalhar e dizem que a Companhia estava precisando de uma direção rígida que impusesse um ritmo mais dinâmico na empresa.

Ao mesmo tempo, sinalizam que essas mudanças se deram de maneira muito brusca na empresa e que muitos empregados resistem e não as estão acompanhando, o que gera dificuldades e sobrecarga para o gestor, que precisa responder a maiores pressões sem estar preparado. E afirmam também que nessa nova gestão predomina a impessoalidade, e que não há uma preocupação com o empregado, gerando desapontamentos, insegurança, sentimento de desvalorização frente às mudanças e mesmo uma mudança no vínculo que se estabelece com a empresa, que passa de afetivo para instrumental, no qual o gestor troca o comprometimento total, baseado no vínculo afetivo com a organização, pelo desligamento e instrumentalismo em relação ao trabalho e à empresa.

Assim, essas transformações repercutem no contrato psicológico entre gestor e organização e na saúde mental destes trabalhadores. Reforça-se, dessa forma, os estudos que apontam para este efeito não esperado dos processos atuais de mudança organizacional.

7.3 CARACTERIZAÇÃO DAS PRÁTICAS SOCIAIS DOS GESTORES DA CESAN

7.3.1 A Construção de um Modelo Híbrido de Gestão

As práticas de gestão são composições dos cenários e atores que marcaram a história da CESAN ao longo dos anos. Dessa forma, o resgate dos processos de gestão na empresa de sua existência até os dias de hoje permite ampliar a

possibilidade de compreensão das práticas de gestão atuais, dado o caráter histórico das ações sociais.

Até 1983, a gestão na CESAN era marcada pela rigidez e pela formalidade, característicos do regime militar. Naquela época já se delineavam características de uma gestão técnica: havia a busca por resultados e a administração tinha um perfil empresarial.

De 1983 a 1995, a gestão técnica se fez presente na CESAN na medida em que investiu-se na modernização e na ampliação da autonomia da Companhia. Nessa época houve implantação da participação nos lucros, do planejamento estratégico, do Programa de Qualidade Total – PQT, e do plano de cargos e salários, e redução de custos. Foi também firmado o acordo de gestão, com o qual foi possível maior autonomia administrativa e cumprimento de metas empresariais definidas no mesmo.

A despeito disso, a influencia de interesses de grupos políticos sob a gestão da CESAN fazia com que a empresa fosse vista como uma “mãe” pelos empregados. Assim, embora durante a década de 1990 a empresa viesse buscando adotar novos modelos de gestão do trabalho, baseados na participação, esta alimentava práticas de apadrinhamento e uma forma de liderança centralizadora e autoritária, que não eram compatíveis com esses modelos.

No período que se segue, de 1995 a 2003, num cenário que enfatizava o desejo de privatização da CESAN pelo governo, a gestão na Companhia vê-se sem uma diretriz, e sem preocupação voltada para a qualidade e para a otimização dos recursos. A CESAN continua sendo vista como uma “mãe” pelos empregados.

Em 2002, o programa de revitalização estabelece as bases para um retorno a uma gestão mais empresarial. E, em 2003, esse objetivo começa a ser realizado, como visto no tópico anterior, investiu-se na recuperação financeira da empresa e em sua reestruturação. Entretanto, da mesma forma como em 1990, apesar da implantação de tecnologias de gestão modernas, as práticas e o estilo das lideranças continuam

focados na centralização e na subordinação. Nesse período, passa-se a dizer que a CESAN ganhou um “pai”.

Fazendo-se uma leitura dos processos de gestão na CESAN ao longo de sua existência, pode-se dizer que a herança de centralização e subordinação perdura desde a criação da empresa até os dias de hoje nas práticas gerenciais, apesar do discurso pela autonomia e participação que se ouve desde a promulgação da constituição de 1988 na Companhia. Sobre a rigidez, típica do cenário de sua criação, esta se distancia do cenário da empresa desde a democratização do país, dando lugar ao apadrinhamento e ao poder de grupos políticos sob a gestão, mas retorna no governo atual, focado em resultados. Sobre a busca por modernização, por novas tecnologias de gestão, e por resultados, esta está presente desde a criação da Companhia, tendo se afastado de seus propósitos no período de 1995 a 2003, quando a CESAN encontrava-se em crise, e tendo se intensificado de 1983 a 1995, com o programa de qualidade total, e a partir de 2003, com o novo governo. Outro ponto relevante diz respeito ao progressivo foco no cliente na gestão da Companhia, movimento iniciado de maneira sistemática a partir da década de 1990, com o programa de qualidade total.

De maneira geral, pode-se dizer que houve um hiato em termos de gestão no meio da história da CESAN e que hoje está havendo um resgate de direcionamentos necessários à organização como a busca por resultados, a otimização de recursos e o foco no cliente.

Ao mesmo tempo, em relação às práticas de gestão na CESAN, percebe-se que a centralização e a subordinação sempre estiveram presentes no modo de agir dos gestores da Companhia. Quanto à pessoalidade na gestão, esta caracterizou o período de 1983 a 2003, e ainda se faz presente na gestão atual. Quanto à rigidez na forma de gerenciar, esta caracteriza a gestão na CESAN até 1983 e retorna a partir de 2003.

Logo, sobre a relação entre a forma de gestão prescrita para a CESAN a partir da década de 1990 e a forma de gestão predominante na Companhia, pode-se dizer

que o novo modelo de gestor desejado, o gestor da qualidade total, na década de 1990, e o gestor empreendedor, ícone da gestão atual, ambos consonantes com os moldes do gestor “orgânico” da “nova gestão pública”, não conseguiram ganhar espaço em um terreno ainda marcado pela subordinação, pela pessoalidade e pela contemporização.

Visto isso, pode-se afirmar que a gestão na CESAN acompanha um movimento que vem ocorrendo de maneira geral no setor público. Como expôs Fadul e Silva (2008), o foco da reforma do Estado no equilíbrio fiscal se reflete na gestão na medida em que passa-se a ter foco no corte de gastos e na busca de resultados nos moldes do setor privado.

Assim, a despeito dos êxitos que esta postura mercadológica atinge no campo instrumental, objetivo, no campo substantivo, institucional, não conseguiu superar, de forma mais contundente, as heranças provindas tanto do patrimonialismo, como do modelo burocrático de gestão, esbarrando em barreiras políticas, ideológicas e corporativistas existentes no âmbito do funcionalismo público e nos atuais desenhos organizacionais e institucionais do setor público brasileiro (FADUL e SILVA, 2008).

Dessa forma, a CESAN, assim como outras organizações deste setor (MELO e SPERLING, 2002; MARRA e MELO, 2005; ESTHER e MELO, 2007; FADUL e SOUZA, 2007; HELAL, FERNANDES e NEVES, 2008) possui atualmente um modelo de gestão híbrido.

Nesse contexto, coexistem, com o discurso de mudança e renovação, a resistência a mudanças, a descontinuidade administrativa, a falta de autonomia gerencial, as disputas por poder, o personalismo, o favorecimento político, o imediatismo e a tendência por evitar conflitos. Ou seja, apesar de haver um movimento pelo gerencialismo, este convive com a história dos sujeitos e dos ambientes organizacionais nos quais estão inseridos, dando origem a práticas que reproduzem diferentes influências (ESTHER e MELO, 2007) e que caracterizam um modelo híbrido de gestão.

7.3.2 Práticas Híbridas de Gestão

Fazendo-se uma retomada das práticas de gestão elucidadas no capítulo seis, foram percebidos na CESAN sete conjuntos de práticas que caracterizam a ação gerencial nesta Companhia. São estas: Prática I - Imediatismo, centralização e “a lógica cartesiana” em busca de resultados; Prática II - Participação, alinhamento e empreendedorismo rumo à melhoria contínua; Prática III - Herança de subordinação nas relações hierárquicas; Prática IV - Gestão personalizada; Prática V - Seguir as marés; Prática VI - Polarização entre competência técnica e habilidade política; e Prática VII – Hibridismo entre formalidade e pessoalidade.

Essas práticas, de maneira geral, são caracterizadas pelo hibridismo acima mencionado e conservam um fio condutor. Os gestores atuam no empirismo, seguem tendências, buscam se adaptar a pessoas e contextos, misturam pessoalidade e formalidade, carregam uma herança de subordinação, baseiam-se no imediatismo e na centralização e preservam, na medida do possível, espaços de atuação nos quais podem agir “à sua maneira”. E, nesses espaços, podem aparecer práticas tanto voltadas para a contemporização quanto para o empreendedorismo.

Nessas práticas é possível encontrar tanto práticas caboclas, conforme apontadas por Junquilho (2000; 2002) quanto estratégias equalizadoras, como apresentadas por Cavalcanti (2007). As práticas caboclas estão presentes a todo momento nas ações dos gestores da CESAN e funcionam como recurso tanto para estratégias equalizadoras, ou seja, para práticas voltadas para o alcance de resultados (CAVALCANTI,2007), quanto para a manutenção do *status quo*, evitando-se assim conflitos.

Ao mesmo tempo, outras formas de ação, mais próximas do modelo “orgânico” de gestão, também se fazem presentes nas práticas de gestão da CESAN, contudo, em menor escala, funcionando tanto de maneira equalizadora quanto gerando efeitos não esperados, que vão de encontro aos bons resultados de gestão.

De maneira a facilitar o entendimento, pode-se dizer que estão presentes nas práticas de gestão da CESAN quatro configurações de ação: 1) práticas caboclas equalizadoras; 2) práticas caboclas contemporizadoras; 3) práticas orgânicas equalizadoras e 4) práticas orgânicas que geram resultados não esperados.

Práticas caboclas equalizadoras podem ser vistas nas práticas um, quatro, cinco, seis e sete que caracterizam a ação gerencial na CESAN. E práticas caboclas contemporizadoras podem ser vistas nas práticas três, quatro, cinco, seis e sete. Assim, na prática um os recursos caboclos objetivam alcançar resultados organizacionais, na prática três esses recursos objetivam a contemporização e nas práticas quatro, cinco, seis e sete esses recursos podem servir a esses dois propósitos.

Na prática um, “imediatismo, centralização e ‘a lógica cartesiana’ em busca de resultados”, os gestores se valem de práticas imediatistas e centralizadoras, remetendo ao “plantador de coco” e à “tendência à centralização” que marcam o gerente caboclo de forma a alcançar resultados organizacionais. De certa forma, pode-se dizer que adotar essas posturas é uma forma de “fazer o jogo da burocracia”, de forma a alcançar resultados, dado que, frente a um cenário de pressão por resultados, e no qual o gestor não sabe agir de maneira mais assertiva, ele se utiliza dessas formas de ação visando a alcançar os objetivos organizacionais que dele são demandados.

No terceiro conjunto de práticas, “herança de autoritarismo e subordinação nas relações hierárquicas”, as práticas de gestão são marcadas por uma herança de autoritarismo e subordinação que perpassam as relações hierárquicas. Nessas práticas, formas de ação caboclas, como a “contemporização’ e o “manda chuva” se fazem presentes e parecem menos voltadas para a equalização do que para manter o *status quo* e evitar conflitos.

Na prática quatro, “gestão personalizada”, ressaltam-se as práticas “gestor como filtro” e “gestão à própria maneira”. Na prática do “gestor como filtro os gestores utilizam-se de recursos caboclos, como o “jeitinho”, para equalizar relações com

superiores e subordinados. Já na prática “gestão à própria maneira”, fica claro que o gestor tem liberdade tanto para agir em prol dos objetivos organizacionais, equalizando, como de forma a manter o *status quo*, evitando o conflito. As duas formas de ação podem ser potencializadas por recursos caboclos. Como via de equalização, pode-se lançar mão, por exemplo, da “boa vizinhança”, do “jogo de cintura” e do “jeitinho”. E, como forma de manter-se na posição de gerência sem protagonizar grandes feitos, pode-se fazer uso da “contemporização”.

Na prática cinco, “seguir as ‘marés’”, a postura dos gestores é de seguir as tendências do momento e de adaptar sua ação às circunstâncias em que se encontram. Assim, oportunidades são aproveitadas, numa atitude equalizadora, ao mesmo tempo em que são realizadas ações baseadas na contemporização, de forma a se evitar conflitos.

Quanto à prática seis, “polarização entre competência técnica e habilidade política”, percebe-se que a diferenciação entre política e competência técnica é uma estratégia adotada pelos gestores para se defenderem de serem acusados de não terem capacidade de ocupar o cargo que exercem. Entretanto, ao mesmo tempo, essa atitude não politizada acerca do próprio ofício e a conformação com a reprodução deste estereótipo pode ser lida também como uma atitude contemporizadora.

Por fim, a prática sete, “hibridismo entre formalidade e pessoalidade”, diz respeito a um conjunto de práticas nas quais se misturam razão e emoção; formalidade e informalidade e pessoalidade e impessoalidade, havendo uma primazia da emoção e da pessoalidade. Nesse conjunto de práticas, a “boa vizinhança”; o “sincretismo casa/rua”; o “controle cordial”; o “faz de conta’ e o “dar a volta por cima” se fazem presentes, na medida em que refletem justamente o hibridismo entre formalidade e pessoalidade, e podem ser votados tanto para a equalização quanto para a contemporização. No que diz respeito à equalização, as práticas equalizadoras “superar restrições internas”, “explorar os limites da formalidade”, “fazer o jogo da burocracia” e “criar escudos contra as transgressões” também se fazem presentes na CESAN e destacam-se por mesclar formalidade à “boa vizinhança” e ao “jeitinho”.

Quanto às práticas que possuem traços do tipo ideal “orgânico”, essas podem ser vistas na prática dois, voltadas para bons resultados organizacionais e na prática um, associadas a resultados de gestão não esperados. Na prática dois, “participação, alinhamento e empreendedorismo rumo à melhoria contínua”, as formas de ação caboclas não parecem ser o recurso principal, sendo mais utilizadas como estratégias equalizadoras, formas de ação participativas, empreendedoras, baseadas no planejamento e voltadas para a melhoria contínua, mais próximas da tipologia do gerente “orgânico”.

Nesse sentido, o “gestor maestro” remete à prática “compartilhamento de quadros de referência”, que é o oposto do “olhar para o próprio umbigo”, trazido na prática um; e a estratégia “induzir o envolvimento dos outros”, que se refere à ação no sentido de conseguir compartilhar o processo decisório, é oposta à prática da “centralização” e da “delegação para cima”, trazidos nas práticas um e três, respectivamente.

Além dessas práticas, outras estratégias equalizadoras também podem ser percebidas nessa prática, como a estratégia “promoção da coesão interna”, que diz respeito a criar formas de unir o grupo em prol de um objetivo comum, o que tem destaque nas práticas de gestão dos gestores da CESAN, principalmente no que diz respeito à alta gerência. A estratégia “deixar as estruturas ‘florescerem’”, que aparece principalmente na medida em que a diretoria atual se utilizou das idéias da Associação dos profissionais pela gestão da CESAN (APDG) para gerir a empresa. E ações voltadas para “superar restrições internas” e “fazer o jogo da burocracia”, protagonizadas na prática do gestor “desbravador”.

Já na prática um, “imediatismo, centralização e ‘a lógica cartesiana’ em busca de resultados”, podem ser vistas práticas orgânicas que geram resultados não esperados por meio da prática “os fins justificam os meios”, na medida em que a impessoalidade, a sobrecarga e a colocação da qualidade de vida em segundo plano aparecem como um efeito colateral da corrida por resultados.

Tendo isso em conta, percebe-se que o gestor CESAN, apesar de também lançar mão de práticas orgânicas, assemelha-se muito ao gestor caboclo, na medida em que é contemporizador, dividido entre o “coração” e a “razão”, com tendência à centralização, conjugando pessoalidade e impessoalidade, e capaz de contornar excessos formais por meio do “jeitinho”. E que, por meio desses recursos, protagoniza tanto práticas que o aproximam do gerente equalizador, na medida em que supera restrições Internas, explora os limites da formalidade, faz o jogo da burocracia, cria escudos contra as transgressões, compartilha quadros de referência, induz o envolvimento dos outros, promove a coesão interna e deixa as estruturas “florescerem”; quanto é autor de práticas contemporizadoras, voltadas para evitar conflitos.

8 CONCLUSÃO

Buscou-se com a presente dissertação ampliar a compreensão acerca das práticas de gestão no setor público brasileiro por meio de um estudo de caso realizado na Companhia Espírito Santense de Saneamento - CESAN, objetivando caracterizar e analisar práticas gerenciais de gestores desta empresa, tendo como pressuposto teórico a gestão como prática social.

De forma a cumprir com esse objetivo, caminhou-se de forma a atender a três objetivos específicos: 1) Resgatar, historicamente, as transformações pelas quais passou a CESAN desde sua criação até os dias de hoje; 2) Descrever práticas gerenciais que caracterizam a ação gerencial na CESAN; e 3) Analisar as práticas gerenciais descritas sob a perspectiva da gestão enquanto uma prática social.

Nesse sentido, visando a atender ao primeiro objetivo, com base em dados colhidos em pesquisa documental e em entrevistas, foram estabelecidos quatro momentos históricos com características peculiares que marcaram o cenário institucional da CESAN. Quais sejam: de 1968 a 1983 - caracterizado pelo contexto do regime militar e por uma gestão técnica e austera; de 1983 a 1995 - caracterizado pela modernização em meio à interferências político-partidárias; de 1995 a 2003 - caracterizado como uma época de crise, marcada pela influencia de grupos políticos na gestão e pelo desejo de privatização; e de 2003 a 2009, caracterizado pela recuperação financeira da empresa e por novos desafios em termos de gestão.

E, de forma a responder ao segundo objetivo, foram compostos sete conjuntos de práticas de gestão que caracterizam a ação gerencial na CESAN, os quais foram denominados da seguinte forma: Prática I - imediatismo, centralização e “a lógica cartesiana” em busca de resultados; Prática II - participação, alinhamento e empreendedorismo rumo à melhoria contínua; Prática III - herança de subordinação nas relações hierárquicas; Prática IV - gestão personalizada; Prática V - seguir as marés; Prática VI - Polarização entre Competência Técnica e Habilidade Política; e

Prática VII – hibridismo entre formalidade e pessoalidade.

Com isso, atendendo ao terceiro objetivo, as ações cotidianas desses atores sociais foram analisadas, considerando suas inter-relações com o contexto no qual estão inseridas. Assim, buscando-se desvendar a ação dos gestores da CESAN, percebeu-se que esses atores, em seu cotidiano, vão construindo suas práticas e re/construindo cenários organizacionais, de uma maneira processual e contextualizada, reproduzindo práticas instituídas e somando a elas novas práticas.

Como exemplo, viu-se que, assim como ocorre em outras empresas do setor público, convive no cenário organizacional da CESAN uma herança de centralização e subordinação, que caracteriza a gestão na empresa desde a criação, com uma busca por autonomia e participação, que passa a compor os discursos organizacionais a partir da década de 1990 na empresa. O que norteia, ao mesmo tempo, tanto práticas de centralização e subordinação nas relações hierárquicas, quanto formas de gestão baseadas em participação e planejamento.

Da mesma forma, a austeridade trazida pela gestão 2003-2009, que remete a um retorno da forma de gestão da Companhia no cenário de sua criação, convive com a pessoalidade que veio a marcar a gestão dessa Companhia a partir da redemocratização do país. O que se reflete na prática do hibridismo entre formalidade e pessoalidade.

Assim, percebeu-se a importância de ter sido realizado um resgate histórico dos processos de gestão na CESAN de sua criação até os dias de hoje. Isso tornou visível o fato de que as práticas sociais que tem lugar hoje na Companhia são construções sociais fundadas em heranças que vão desde a sua origem da empresa, reproduzindo-se ao longo do tempo e do espaço.

Além disso, esse resgate deixou claro também o fato de que uma multiplicidade de fatores históricos e sociais influencia a ação gerencial, fazendo com que coexistam em um mesmo cenário institucional práticas diversas que, mesmo à princípio

divergentes, se complementam. Assim, ora se é mais “empreendedor”, ora se é mais contemporizador”, ora se age com “planejamento”, ora se atua “para apagar incêndidos”. E, ao mesmo tempo que é possível ora se agir de maneira austera e ora com pessoalidade, é possível também se agir com austeridade fazendo-se valer da pessoalidade na gestão.

Assim, todas essas práticas convivem no cenário atual da CESAN, e os gestores lançam mão delas de acordo com as circunstâncias em que se encontram, com a familiaridade e afinidade que possuem com essas práticas, e com o conjunto de pensamentos, sentimentos e razões que mobilizam sua ação no momento da ação. O que resulta em um modelo Híbrido de Gestão.

Visto isso, fazendo-se uma correlação com os modelos de gestão “caboclo” e “equalizador”, trazidos nesta dissertação, percebeu-se que práticas caboclas estão presentes a todo momento nas ações dos gestores da CESAN, e funcionam como recurso tanto para estratégias equalizadoras, ou seja, para práticas voltadas para o alcance de resultados, quanto para a manutenção do *status quo*, evitando-se assim conflitos. Isso porque, em uma realidade marcada por dilemas, como a demanda por planejamento em um contexto marcado pela necessidade de atender a apelos imediatistas, e a necessidade de ser empreendedor e de, ao mesmo tempo, acatar sem questionar decisões não dialogadas, entre outras ambiguidades apontadas por entrevistados, é preciso ser como um camaleão. E assim foram percebidos os gestores da CESAN, dado que mudam a aparência de suas ações em função dos contextos e dos atores neles envolvidos, de forma tanto a evitar conflitos quanto a atingir objetivos organizacionais.

Essas e outras descobertas acerca da ação gerencial na CESAN trazidas ao longo dessa dissertação trazem à tona a complexidade do fenômeno da gestão. O que coloca em foco a necessidade de se considerar a rede multivariada de fatores intitucionais, organizacionais e comportamentais que influenciam a forma como agem os gestores ao se tratar dos processos de gestão de uma Companhia; torna possível a desmitificar crenças falsas em relação a um modelo de gestor ideal, e permite formas de intervenção organizacional que considerem a gestão em sua

complexidade.

No que se refere à rede de fatores que influencia a ação gerencial, o destrinchamento das práticas dos gestores da CESAN deixa claro que não é o gestor ou o ambiente no qual ele está inserido que irá determinar sua ação, mas sim a relação que se estabelece entre sujeito e contexto no momento específico da ação, a qual é perpassada tanto pela história de vida e momento atual deste sujeito quanto desta organização. Essa forma de ver o fenômeno da gestão evita a personificação dos problemas no gestor, bem como sua visão descolada dos contextos e relações sociais em que ocorrem.

Sobre a idéia de que a importação de um perfil de gestão e de ferramentas de gestão do setor privado irá resolver os problemas do setor publico, esta perde o sentido quando se analisa as práticas dos gestores da CESAN e se percebe que o gestor equalizador nesse contexto não é aquele que atende ao tipo ideal “orgânico”, mas aquele capaz de lidar com as peculiaridades da CESAN de forma a gerar resultados. É aquele que consegue: se utilizar da formalidade, sem engessar relações que "dão certo"; ser empreendedor e, ao mesmo tempo, saber evitar conflitos em função das circunstâncias; agir com planejamento em relação a seus subordinados e atender a apelos imediatistas de superiores hierárquicos; estabelecer relações de amizade em diferentes “ilhas” de convivência; e usar tanto da austeridade quanto da pessoalidade para envolver pares e subordinados.

Com isso, reitera-se a impropriedade de se tratar a gestão de uma forma asséptica, independente das realidades cotidianas vividas pelos atores que lhes dão forma, e rompe-se com a busca por um modelo de gestão idealizado. Desmitificando-se a visão do “gerente orgânico” como solução para os problemas de gestão do setor público. O que repercute na valorização do *savoir faire* dos gestores da própria organização e aponta para a importância de se desenvolver formas de aprimorar a gestão tendo por base peculiaridades da realidade organizacional vivenciada na empresa.

De fato, a grande contribuição deste trabalho está em enfatizar a importância da consideração do contexto no qual estão inseridas as práticas de gestão para a compreensão dos fenômenos de gestão. O que figura como via para processos de intervenção organizacionais adequados à peculiaridade de cada organização. Isso porque, compreendendo-se que a gestão se dá com base em elementos institucionais, organizacionais e comportamentais, cujas configurações não podem ser previstas a priori, evitam-se simplificações improdutivas e parte-se para intervenções organizacionais conscientes, que considerem as práticas sociais dos gestores em suas peculiaridades e complexidade inerente.

Nesse sentido, não é a forma de gestão em si que define *a priori* se uma empresa terá ou não sucesso, mas a sua adequação ao contexto em que se encontra a Companhia e aos objetivos que ela estabeleceu para si. Assim, os propósitos organizacionais precisam ser adequados à realidade organizacional e traduzidos em práticas, dado que o conflito ideológico e a distância entre discurso e ação confunde e frustra gestores e empregados, desviando-os do foco de ação, que deve estar bem claro, e deve ser construído de maneira adequada à peculiaridade de cada organização.

Dessa forma, tendo em vista o momento atual por que passa a CESAN, de busca por aprimorar sua forma de gestão, são sugestões nesse sentido:

- Formular e divulgar critérios formais balizadores das indicações aos cargos de gestão;

- Estabelecer processos de formação gerencial que se concentrem na ampliação da visão do gestor acerca da realidade em que está inserido, enfatizando-se o desenvolvimento de habilidades de diagnóstico e leitura da realidade organizacional;

- Estabelecer políticas salariais e/ou de incentivo que motivem pessoas com potencial gerencial a serem gestores na empresa, além de estabelecer planos

de carreira que sinalizem perspectivas de crescimento horizontal e/ou vertical para esses sujeitos;

- Valorizar e reconhecer de maneira explicita práticas equalizadoras;

- Assegurar a continuidade de processos e programas organizacionais por meio do apoio e participação da alta gerência.

- Discutir e formular ferramentas de gestão de maneira dialogada, e levando em conta a realidade organizacional; e

- Deixar abertos canais de comunicação que permitam a gestores e empregados expor com transparência *feedbacks* relacionadas à gestão da organização;

Estas sugestões, por sua vez, inserem-se dentro de uma preocupação maior a qual devem estar atentos aqueles a quem compete os processos de gestão de uma Companhia, qual seja, buscar ver o fenômeno da gestão em sua complexidade, em seu caráter contextual e contraditório.

Nesse sentido, a perspectiva praxeológica de análise da gestão mostrou-se extremamente rica para a compreensão do objeto de estudo da presente dissertação. O que demonstra o potencial desta teoria para se compreender a gestão em sua complexidade e permite também que esse trabalho some aos estudos já realizados atualmente sobre o ofício gerencial e suas transformações, com destaque para aqueles que têm como foco o setor público. Além disso, essa pesquisa dá base para que intervenções sejam realizadas na Companhia pesquisada, de forma a potencializar seus processos de gestão, mostrando a importância deste conhecimento para o entendimento da gestão e para a formação de gestores do setor público.

Por fim, como indicação para pesquisas futuras, sugere-se o estudo das práticas de

gestão de gestores recém ingressos na CESAN, de forma a desvendar a maneira como esses sujeitos re/produzem o cenário atual de gestão existente na Companhia. Sugere-se também aprofundar o estudo aqui realizado por meio da análise das práticas de gestão aqui elucidadas sob o aporte teórico tanto da psicologia social quanto da psicanálise, de forma a enriquecer este estudo em relação à subjetividade e ao desejo implicados nas práticas cotidianas dos gestores desta Companhia.

9 REFERÊNCIAS

ANDER-EGG, E. **Introducción a las técnicas de investigación social.** Humanitas, 1978.

ANDRIOLO, L. J. A Reforma do Estado de 1995 e o contexto brasileiro. In: **Anais do XXX ENANPAD**, Salvador, 2006, CD-ROM.

BARBOSA, P. S. F.; BETTINE, S. C.; DEMANBORO, A. C. Administração Pública e Privada no Setor de Saneamento no Brasil: Retrospectiva Histórica e Desafios do Presente. In: **Revista de ciência & tecnologia**. Junho, 1999. Disponível em http://www.unimep.br/phpg/editora/revistaspdf/rct13art08.pdf

BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**. 47 (1): 7-29,1996.

____. Gestão do Setor Publico: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER-PEREIRA, L. C. & SPINK, P. (orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

____. Do Estado patrimonial ao gerencial. In: PINHEIRO, WILHEIM E SACHS (orgs.), **Brasil: Um Século de Transformações**. São Paulo: Cia. Das Letras, 2001. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2000/00-73EstadoPatrimonial-Gerencial.pdf> . Acesso em: 28 set. 2008.

BROEDEL, D. **A CESAN e sua história**. Vitória. 1994.

CARRIERI, A. de P.; LUZ, T. R. da. Paradigmas e Metodologias: Não Existe Pecado do Lado de Baixo do Equador. In: **Anais do XXII ENANPAD**, Foz do Iguaçu, 1998, CD-ROM.

CASTOR, M. J. de O. **Estilos de liderança e a questão dos programas de qualidade e produtividade**. 1995. Dissertação de Mestrado - Universidade Federal do Espírito Santo, Programa de Pós Graduação em Psicologia, Vitória, 1995.

CAVALCANTI, B. S. **O gerente equalizador:** estratégias de gestão no setor público. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

CHANLAT, J. F. Por uma antropologia da condição humana nas organizações. In: CHANLAT, Jean François (Org). **O indivíduo na organização:** dimensões esquecidas. São Paulo: Atlas, 1996.

COMPANHIA ESPÍRITO SANTENSE DE SANEAMENTO – CESAN. **Modelo para gestão compartilhada da CESAN**. Vitória: CESAN, 2002.

____. **Relatório de atividades no período de 1999 a 2002**. Vitória: CESAN, 2002.

____. **Relatório Empresarial 2003 – 2006**. Vitória: CESAN, 2006.

____. **História**. Disponível em: < http://www.cesan.com.br/page.php?2> Acesso em: jun. 2009.

____. **O maior Investimento em saneamento da história do nosso Estado**. Intranet. Disponível em: < www.cesan.com.br>. Acesso em: jun. 2009.

____. **Relatório Empresarial 2008**. Homepage Institucional da CESAN. Disponível em: <http://www.cesan.com.br/e107_files/downloads/relatrio_empresarial_cesan_2008.pdf > Acesso em: jun. 2009.

CREA-ES. **Compreenda o Saneamento Ambiental**. Vitória: CREA-ES, 2008.

DAVEL, E.; MELO, M. C. L. Singularidades e transformações no trabalho dos gerentes. In DAVEL, E. (Org.) e MELO, M. C. L. (Org.); **Gerência em ação**. Rio Janeiro: FGV, 2005.

____. Reflexividade e a dinâmica da ação gerencial. In DAVEL, E. (Org.) e MELO, M. C. L. (Org.). **Gerência em ação**. Rio Janeiro: FGV, 2005.

DIAS, E. F. **Para uma introdução à reflexão weberiana.** Departamento de Sociologia, Instituto de filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, 3. ed., textos didáticos, nº1, Jun. 1997.

DOPSON, S.; NEUMANN, J. Uncertainty, contrariness, and the double-bind:middle managers reactions to changing contracts. **British Journal of Management,** v. 9, 1998.

ESTHER, A. B.; MELO, M. C. L. Contexto, atuação e dilema do Trabalho Gerencial. In: **Anais eletrônicos do ENEO**, Atibaia, 2004, CD-ROM.

____. A Construção da Identidade Gerencial dos Gestores da Alta Administração de Universidades Federais em Minas Gerais: O Caso dos Reitores 2007 In: **Anais do XXXI ENANPAD**, Rio de Janeiro, 2007, CD-ROM.

FADUL, É. M. C.; SOUZA, A. R. de. Políticas de reformas da administração pública brasileira: Uma Compreensão a partir de seus Mapas Conceituais. In: **Anais do XXIX ENANPAD**, Brasília, 2005, CD-ROM.

____. Analisando a Gestão das Agências Reguladoras a partir de Características Gerenciais e de Dimensões de Análise Organizacional. In: **Anais do XXXI EnANPAD**, Rio de Janeiro, 2007, CD-ROM.

FADUL, É. M. C.; SILVA, L. P. da. Retomando o debate sobre a Reforma do Estado e a Nova Administração Pública. In: **Anais do XXXII ENANPAD**, Rio de Janeiro, 2008, CD-ROM.

FILHO, W. F. da S. **A competitividade e a quebra de paradigmas gerenciais:** um estudo de caso em uma empresa de saneamento. 1998. Dissertação de mestrado - Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Florianópolis, 1998.

GAULT, D. A. Nueva Gestión Pública: ¿el meteorito que mató al dinosaurio? Lecciones para la reforma administrativa en países como México. Caracas: **Revista del CLAD Reforma y Democracia**. Nº 23, Jun, 2002.

GIDDENS, A. **Central problems in social theory**. Berkeley:University of California Press. 1979.

GIDDENS, A. **A constituição da sociedade**. São Paulo: Martins Fontes,1989.

GIL, A. C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1996.

HELAL, D. H.; FERNANDES, D. C.; e NEVES, J. A. B. O Acesso a Cargos Públicos no Brasil: meritocracia ou reprodução social? In: **Anais do XXXII ENANPAD**, Rio de Janeiro, 2008, CD-ROM.

JUNQUILHO, G. S.; MELO, M. C. L. Traços caboclos, gestão e trabalho gerencial no setor público: problematização, evidências e propostas de análise. In: **Anais do XXIII ENANPAD**, Foz do Iguaçu, 1999.

JUNQUILHO, G. S. **Ação Gerencial na administração pública**: a re/produção de "raízes" brasileiras. 2000. 334f. Tese (doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Ciências Econômicas, Belo Horizonte, 2000.

____. Gestão e ação gerencial nas organizações contemporâneas: para além do " folclore" e o "fato" **Gest. Prod.**, vol.8 no.3 ,São Carlos, Dec. 2001.

____. Nem "burocrata" nem "orgânico": o gerente "caboclo" e os desafios do Plano Diretor de Reforma do Estado no Brasil do Real In: ENCONTRO DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS, 2., 2002, Recife. **Anais...** Recife: Observatório da Realidade Organizacional : PROPAD/UFPE : ANPAD, 2002. 1 CD.

KUHN, T. S. **A Estrutura das Revoluções Científicas.** Tradução: Beatriz Vianna Boeira e Nelson Boeira. 9. ed. São Paulo: Perspectiva, 2006.

LIVIAN, Y.-F.; BURGOYNE, J. G. **Middle managers in Europe**. London: Routledge,1997.

MARCONI, M. de A. e LAKATOS, E. M. **Técnicas de Pesquisa**: planejamento e execução de pesquisas, amostragem e técnicas de pesquisas, elaboração, análise e interpretação de dados. 6. ed. – 3 reimpr. – São Paulo: Atlas, 2007.

MARQUES, A. L.; ALBERGARIA, A. R.; LACERDA, M. S. Inovações em gestão de pessoas no setor público: a visão dos servidores sobre a implantação da avaliação de desempenho individual pelo governo de minas gerais. In: **Anais do XXXII ENANPAD**, Rio de Janeiro, 2008, CD-ROM.

MARRA, A. V.; MELO, M. C. L. A prática social de gerentes universitários em uma instituição pública. **Revista de Administração Contemporânea**. Curitiba, v. 9, n. 3, Sept. 2005.

MEINICKE, D. **O medo na gerência.** 2003. Dissertação de Mestrado - Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós Graduação em Engenharia de Produção, Floranópolis, 2003.

MELO, M. C. L. Dificuldades de implementação de uma nova função gerencial: alguns resultados e reflexões. In: **Anais do XVIII ENANPAD**, Curitiba, 1994.

_____. O Exercício da Função Gerencial em Tempos de Novas Tecnologias Organizacionais: da gestão profissional à gestão compartilhada. In: **Anais do XX ENANPAD**, Rio de Janeiro, 1996.

_____. CKAGNAZAROFF, I. B. A questão da função gerencial e a reforma de estado: problemas e propostas de ação. In: **III CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD**, 1998, Madri. Congreso Internacional del CLAD. Madri, vol.1, 1998.

_____. Gerentes do setor público e privado face a face com a adoção de novas tecnologias nas organizações: uma análise e proposições. In: **Anais do XXIII ENANPAD**, Foz do Iguaçu, 1999 CD-ROM.

_____. CKAGNAZAROFF, I. B.; TEODÓSIO, A. S de S. Parceria: Novas exigências para os gerentes do setor público e desafios para a sua formação. In: **ENEO**, 2000. Disponível em: http://www.anpad.org.br/eneo/2000/dwn/eneo2000-49.pdf

_____. SPERLING, L. G. V. Administração pública gerencial: percepção e reação do grupo gerencial intermediário em organizações estatais brasileiras. In: VII **Congresso internacional del clad sobre la reforma del estado y de la administración pública**, 2002, Lisboa. Congresso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública - CLAD. Lisboa, 2002.

_____. ÉSTER, A. B.; MENDES, E. L.; MAGESTE, G. de S.; PAIVA, K. C. M. de; BRITO, M. J. M.; CAPELLE, M. C. A. Contribuições do NURTEG - núcleo de relações de trabalho e tecnologias de gestão - para os estudos sobre gerência. In: **Anais do IV ENEO**, Porto Alegre, 2006, CD-ROM.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Caderno de saneamento ambiental**. Outubro de 2004.

MORIN, E. **Introdução ao pensamento complexo**. Porto Alegre: Sulina, 2007.

PAIVA, K.C.M. de; ÉSTHER, A. B. ; MELO, M. C. L. ; PIRES, A. C. R. Milícias, malícias e delicias da função gerencial: o setor hoteleiro em foco. In: **Anais do XXVIII ENANPAD**, Atibaia, 2004, CD-ROM.

PAIVA, K. C. M. de; MAGESTE, G. de S.; MELO, M. C. L. ; SANTOS, M. E. B. dos; e PEREIRA, Rivalino Aloizio, Função Gerencial em Shopping Center: Ação, Devoção e Desilusão. In: **Anais do XXXI ENANPAD**, Rio de Janeiro, 2007, CD-ROM.

PAIVA, K. C. M. de; MAGESTE, Gizelle de Souza Ação, Devoção e Desilusão: Incluindo as Categorias Cultura e Tempo na Análise da Função Gerencial In: **Anais do XXXII ENANPAD**, Rio de Janeiro, 2008, CD-ROM.

PAIVA; K. C.M. de; COUTO, J. H. 2008. Qualidade de vida e estresse gerencial "pós-choque de gestão": o caso da Copasa-MG. In: **Anais do 1º EnGPR**, Natal, 2008, CD-ROM.

PALASSI, M. P. **"Se correr o bicho pega, se ficar o bicho come!"** O impacto da notícia de municipalização privatizada sobre trabalhadores do setor de saneamento. 1998. Dissertação de Mestrado - Universidade Federal do Espírito Santo, Programa de Pós Graduação em Psicologia, Vitória, 1998.

RAUFFET, Emmanuel. Os gerentes e suas atividades cotidianas. In: MELO, Marlene Catarina Lopes (Org.); DAVEL, Eduardo. (Org.). **Gerência em ação**. Rio Janeiro: FGV, 2005.

REED, Mike. **Sociologia da gestão**. Oeiras: Celta Editora, 1997.

ROCHA, Rudimar Antunes da; CERETTA, Paulo Sérgio. **Pesquisa qualitativa**: um desafio à ciência social. In: Anais do XXII ENANPAD, Foz do Iguaçu, 1998.

ROLIM, Alexandre Ferreira e MELO, Marlene Catarina de Oliveira Lopes. A Prática Social de Gestão dos Coordenadores de Cursos Superiores da Área de Ciências Sociais Aplicadas: um estudo em centros universitários de Belo Horizonte In: **Anais do XXXI ENANPAD**, Rio de Janeiro, 2007, CD-ROM.

SILVA, A. L. da; JUNQUILHO, G. S.; CARRIERI, A. de P. Políticas de RH**:** Instrumentos de Consenso e Ambiguidade. **Revista de Administração Contemporânea**. Curitiba, v. 12, n. 1, p. 11-34, Jan./Mar. 2008.

_____. MELO, M C. L. Contradições gerenciais na disseminação da "cultura corporativa": o caso de uma estatal brasileira. **Rev. Adm. Pública [online]**. 2006, vol.40, n.3 [cited 2009-07-27], pp. 357-384 . Available from: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122006000300003&lng=en&nrm=iso>. ISSN 0034-7612. doi: 10.1590/S0034-76122006000300003.

SILVA, L. P. da; FADUL, Élvia M. C. A Percepção dos Gestores Públicos Estaduais Sobre o seu Papel na Implantação de Novos Padrões de Eficiência na Gestão Pública: O GESPÚBLICA In: **Anais do XXXII ENANPAD**, Rio de Janeiro, 2008, CD-ROM.

TEODÓSIO, A. S. S.; GASPAR, R. M.; RODRIGUES, J. R. G. Repensando o espaço da gerência: um estudo em um ambiente de modernização organizacional. In: **Anais do XX ENANPAD**, Angra dos Reis, 1997, CD-ROM.

_____. Novas tecnologias organizacionais: impactos e transformações na gerência de linha. In: **Anais do XXII ENANPAD**, Foz do Iguaçu, 1998, CD-ROM.

TENGBLAD, S. Is There a ‘New Managerial Work? A Comparison with Henry Mintzberg’s Classic Study 30 Years Later. **Journal of Management Studies** 43:7 November, 2006.

TOHÁ, C.; SOLARI, R. **La modernización del estado y la gerencia publica**. Santiago, Chile: Fundación Friedrich Ebert, 1997.

UFES/Biblioteca Central. **Guia para Normalização de referencias:** NBR6023:2002. 2ª ed. Vitória: UFES, 2002.

_____. **Normalização e Apresentação de Trabalhos Científicos e Acadêmicos:** guia para alunos, professores e pesquisadores da UFES. 6ª ed. revista e ampliada. Vitória: UFES, 2002.

YIN, R.K. **Estudo de caso:** planejamento e métodos. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

WATSON, T. J. How do managers think?: Identity,morality and pragmatism in managerial theory and practice. **Management Learnig** 27;323, 1996.

WHITTINGTON, R. Putting Giddens into action: social systems and managerial agency. **Journal of Management Studies**. 29(6).1992. In Antony Giddens Critical Assessments – edited by Christopher G. A. Bryant and David Jary. Volume IV.