



VIII Encontro Brasileiro de Administração Pública

ISSN: 2594-5688

Sociedade Brasileira de Administração Pública

ARTIGO

A GESTÃO DAS EMOÇÕES DOS SERVIDORES PÚBLICOS COMO AGENDA PRIORITÁRIA DAS ESCOLAS DE GOVERNO

ANA CRISTINA MORAES WARPECHOWSKI

GT 7 EDUCAÇÃO, FORMAÇÃO E COMPETÊNCIAS EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

VIII Encontro Brasileiro de Administração Pública, Brasília/DF, 3 a 5 de novembro de 2021.
Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP)
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

A GESTÃO DAS EMOÇÕES DOS SERVIDORES PÚBLICOS COMO AGENDA PRIORITÁRIA DAS ESCOLAS DE GOVERNO

Resumo: As instituições públicas não existem sem os servidores públicos. Compreender, assim, o significado de governança é imprescindível para que se busque o bem-estar físico e mental desses trabalhadores, que concretizam os objetivos institucionais e não podem estar sujeitos às disfuncionalidades do meio ambiente laboral. Apesar disso, são poucas as organizações que possuem programas de saúde ocupacional envolvendo a prevenção e o tratamento dos transtornos mentais e comportamentais, doenças que já vem liderando os absenteísmos. Por essas razões, é necessário fomentar o conhecimento sobre onde se processam a razão e a emoção no corpo humano e como isso interfere nos processos de tomadas de decisões, agenda que poderá ser protagonizada pelas escolas de governo, que possuem o relevante papel de disseminar o ensino da gestão das emoções para melhorar o desempenho pessoal e profissional de milhares de servidores públicos brasileiros.

Palavras-chave: arquétipos institucionais, governança, patologia organizacional, saúde mental, gestão emocional.

Introdução

Estando no ano de 2021, já deu para perceber que o século XXI trouxe símbolos diferentes: inclusão, parceria, resolução amigável de conflitos, horizontalização das hierarquias, vidas mais sustentáveis e menos ostensivas, inovação, dentre tantos outros exemplos que poderiam ser citados, envoltos em uma era marcadamente digital. Esses novos conceitos entram em rota de colisão com os modelos de organizações e de tomadas de decisão do século anterior, os quais prevalecem em boa parte do setor público por ainda haver um apego ao *mindset* “analógico”.

Diante dessas inquietações, nesse artigo serão trazidos alguns aspectos dos arquétipos institucionais e do sentido de governança para ser possível adentrar na peça mais relevante do quebra-cabeças da prestação efetiva dos serviços públicos, qual seja, garantir a saúde plena dos servidores. Por isso, entender como se processam as razões e as emoções no organismo é fundamental para interpretar o que estudos de organismos internacionais e pesquisas científicas têm revelado acerca do aumento das incapacidades temporárias ou definitivas de trabalhadores públicos em decorrência de transtornos mentais e comportamentais, que chegaram a ser, inclusive, a primeira causa de afastamento em algumas populações investigadas antes da pandemia do coronavírus. Logo, a gestão das emoções é um elemento essencial a ser ensinado aos servidores e deveria ser incluído na agenda das escolas de governo, buscando-se, na transversalidade de saberes, a geração de maior bem-estar e menor absenteísmo para que, de forma sistêmica, haja a entrega das parcelas sociais com qualidade e tempestividade.

A metodologia aplicada foi a revisão de literatura interdisciplinar, constando ao final o rol de todas as obras citadas e consultadas para a confecção do presente trabalho. E, além dessa

introdução, o conteúdo estará distribuído em quatro tópicos, seguidos de considerações finais acerca da atuação das escolas de governo nessa temática.

1 Os arquétipos institucionais

O conceito de Douglas Cecil North de instituição é utilizado como referência doutrinária. O autor afirmou, simplesmente, que instituições formais (baseadas em leis e direitos, como o Estado) ou informais (baseadas em tabus, costumes e tradições) são as regras do jogo em uma sociedade ou, de modo mais formal, as restrições que delimitam a interação humana com o objetivo de reduzir incertezas causadas pela complexidade dos problemas e a limitação dos meios disponíveis para resolvê-los (NORTH, 1991, p. 97). Com base nisso, North tentou mostrar as razões que explicam as diferenças de desempenho econômico entre os países.

Cristiano Carvalho (2013), ao explicar a importância das instituições, afirmou que a solidez e a estabilidade promovem a maior desenvoltura de um dado sistema social e, para ilustrar, citou dois exemplos clássicos: a “Caça ao Cervo”, oriundo da Teoria dos Jogos (SKYRMS, 2004), e o Teorema de Coase (COASE, 1937).

Quanto ao primeiro exemplo, os caçadores precisam unir esforços para caçar um cervo, porque, apesar de ser mais dificultoso, haverá mais benefícios do que caçar uma lebre, de forma individual. Porém, o grupo de caçadores poderá se dividir e alguns irão preferir caçar lebres individualmente, enquanto outros irão cooperar para abater o cervo e auferir resultados coletivos. Esse exemplo, aplicável a inúmeras situações intersubjetivas, foi trazido por Jean-Jacques Rousseau, no que veio a ser denominado de “contrato social”, em que são estabelecidas as regras de cooperação que formam as instituições sociais (*apud* CARVALHO, 2013, p. 50-51).

E, no que tange à segunda referência, Carvalho afirmou que, de acordo com o “Teorema de Coase”, não importa a distribuição inicial de direitos, uma vez que, se as partes puderem negociar em um ambiente de custos de transação zero, acabarão por chegar a uma alocação eficiente dos recursos, convergindo para quem os valore mais. Isto é, somente em um mundo em que os mercados sejam totalmente eficientes, não haveria custos de transação e seriam desnecessárias as instituições. Todavia, na prática, muitas vezes, esses custos de transação são altos; e, por isso, as instituições políticas, econômicas e jurídicas passam a ter importância crucial como “instituições sólidas, estáveis e confirmadoras de expectativas sociais” (CARVALHO, 2013, p. 52), hábeis a reduzir os custos, possibilitar maior eficiência e promover o desenvolvimento social e econômico.

Dessarte, tanto as instituições quanto as regras do jogo dependem do comportamento dos seres humanos que as criam e, posteriormente, atuam no sentido de alcançar determinado fim pré-estabelecido. Na hipótese de escolha racional – predominante no *mainstream* econômico até os dias atuais, cujas principais premissas são o autointeresse, a maximização da utilidade, a escassez de recursos e a resposta a incentivos (COOTER; ULEN, 2011) –, as preferências são resultantes das condutas dos indivíduos, sem haver questionamentos quanto aos motivos ou gostos pessoais, partindo do pressuposto de que, na média, as pessoas se comportam racionalmente em busca da decisão ótima.

Em uma outra abordagem, Herbert Simon (1965) conceituou “racionalidade limitada” (*bounded rationality*) e “satisfação” (*satisficing*) como uma forma de relativizar o sentido de eficiência. De acordo com o autor, existem limitações de tempo, informação e conhecimento humano que afetam ou influenciam a decisão racional; além disso, deve ser buscado o resultado satisfatório em situações de múltiplas escolhas e incertezas, sem ser necessário envidar esforços até encontrar a maximização da utilidade. A partir desses *insights*, outros teóricos (THALER, 2000; FREITAS, 2013) formularam suas teses afirmando que o comportamento do homem não pode ser considerado totalmente racional, já que é preciso compatibilizá-lo com o acesso aos dados, as capacidades institucionais do meio em que está inserido e as idiossincrasias que envolvem as relações interpessoais.

Por conseguinte, os processos decisórios e as condutas dos servidores públicos devem ser compreendidos dentro de um contexto institucional em que prevalecem, muitas vezes, relações de poder hierárquico e disciplinar. O meio ambiente molda as condutas e gera tanto o bem-estar quanto o mal-estar, especialmente se houver relutância em se adaptar aos novos símbolos do século XXI, sendo preciso, assim, identificar as disfunções.

2 Governança: em busca do real sentido das instituições públicas

Como todo e qualquer bem escasso, o poder de uma instituição pública e os recursos humanos também são exauríveis. Sem embargo, a concepção de Estado como ser imortal e onipotente, representado por meio de uma tripartição horizontal de poderes destinada ao exercício soberano da autoridade, está em crise e não consegue mais se ajustar às “metamorfozes contemporâneas” (GROSSI, 2010). A razão do poder não pode mais ser buscada em uma instância suprema, que transcende a sociedade, mas deve ser revelada em regras de

funcionamento que levam à governança eficaz, a partir da compreensão dos benefícios do comportamento em rede e da transformação profunda das suas formas de exercício.

Isso significa dizer que estamos indo em direção a uma nova definição do que serão, nos próximos anos, a sociedade e o Estado (NABAIS, 2002), em que ganha identidade própria a ideia de governança (*governance*) como forma de estabelecer estruturas cooperativas e negociais, contrapondo-se ao conceito de governo (*government*), autônomo e soberano. Na avaliação da governança, diante da diversidade de instrumentos de análise, devem ser escolhidos os mais adequados e satisfatórios, o que comprova o caráter obsoleto da perspectiva de *rational problem solving* centrada nos resultados, dominante por muito tempo.

Bruno Miragem (2017, p. 60) referiu que a correta interpretação do que vem a ser governança depende de um exame interdisciplinar destinado a definir um modelo de gestão e, por isso, é necessário atualizar o referencial teórico e os institutos para que se possa ir em direção a uma nova fase de relacionamento entre o Estado e a sociedade. Para Alain Supiot (2007, p. 209), “[...] a governança é para o governo o que a regulação é para a regulamentação e a ética, para a moral: uma técnica de normatização dos comportamentos que tende a preencher a distância entre a lei e o sujeito de direito”. É uma forma de levar os seres humanos a se comportarem espontaneamente de acordo com as necessidades da ordem estabelecida, o que pressupõe uma alteração no modelo contratual da cultura jurídica ocidental.

Nessa toada, Canotilho trouxe duas formas de interpretar a governança: no (i) conceito descritivo, as decisões coletivas nas sociedades modernas passam a ser tomadas sob a forma de colaboração não hierárquica entre os atores públicos e privados, diferentemente do que acontece nas formas tradicionais de administração pública; e no (ii) conceito normativo, consegue-se “bem governar” por meio de novas formas de atuação em que estejam presentes, de fato, a responsabilidade democrática, a transparência e a independência política e administrativa (CANOTILHO, 2013, p. 1359-1360).

Partindo desses conceitos, vê-se que *governance* não é uma teoria, mas um conceito-ponte para várias modelagens de estruturas decisórias, devendo contar com o envolvimento das altas administrações para que ocorram, de fato, profundos processos de transformação aos atores e seus atos – do cidadão ao legislador, ao juiz e ao administrador, e vice-versa –, a fim de proporcionar confiança no desenho normativo que define os comportamentos, as atividades e os controles.

Dessa maneira, a estrutura de uma política de governança tem de considerar uma visão integrada e coordenada dos diversos ciclos que a compõe (BANCO MUNDIAL, 2015), bem como deve traçar objetivos de interesse público definidos a curto, a médio e a longo prazos para

que o maior número de pessoas seja beneficiado. Deve-se, também, adotar medidas que possibilitem o processo de reforma quando houver a revisão das leis que delimitam os comportamentos econômicos e sociais, também sujeitas às pressões e às mutações dos valores sociais e ao controle da legalidade, seja *ex ante facto* pela própria administração, seja *ex post facto*, por parte dos órgãos de controle (interno, externo e social) e/ou tribunais.

Hoje, discute-se o próprio conceito de direito, que precisa ser revisitado com os avanços da psicologia cognitiva e da neurociência para, por exemplo, evoluir em direção a representações mais virtuosas dos arquétipos institucionais públicos com a ressignificação dos sistemas repressivos e punitivos. É necessário, acima de tudo, dar bons motivos para que as pessoas se comportem de determinada forma, indicar quais são as consequências do não cumprimento das regras e permitir que sejam compreendidas as razões que estão por detrás delas (GALICIA, 2013, p. 44), criando um sistema adequado de recompensas e estimulando relações mais justas e equitativas. A sociedade pode (e deve) ser conformada por normas que possibilitem minimizar os efeitos derivados da sua complexificação; permitindo, assim, uma vida mais harmônica entre os indivíduos.

Mas para que isso se torne uma realidade, duas atitudes primordiais devem ser fomentadas para se obter resultados satisfatórios em um modelo de governança: (i) a assunção de deveres pelos indivíduos (direta ou indiretamente envolvidos), já que não possuem apenas direitos; e (ii) o exercício pleno do papel de um poder público indutor de mudanças sociais. Todos devem assumir a sua parcela de responsabilidade no aperfeiçoamento de condutas e hábitos mais íntegros (individuais e sociais) para que o grau de dependência da atual trajetória seja mudado para um outro sentido, no qual seja possível a construção de modelos decisórios e de Estado mais aptos a lidar com os desafios contemporâneos.

Logo, a governança eficaz, eficiente e efetiva que represente os anseios da população depende intrinsecamente do bem-estar físico e mental dos servidores públicos que, ao fim e ao cabo, dão concretude aos objetivos institucionais e entregam os serviços públicos. E é nesse ponto que as escolas de governo precisam se inserir para proporcionar, de uma forma ampla, o ensino sobre a gestão das emoções, fazendo com que os servidores se conheçam um pouco mais, lidem melhor com os problemas comportamentais, próprios ou dos outros, e identifiquem mais rapidamente as patologias organizacionais – como o assédio moral, sexual, de gênero, existencial, ideológico, dentre outras –, a fim de provocar os processos de mudança e evitar a transcendência de efeitos negativos no exercício das suas atividades. Certamente, esse aprendizado irá conferir uma maior qualidade no produto final entregue à sociedade.

3 Nem só razão, nem só emoção: o equilíbrio fundamental

O ser humano, além dos aspectos racionais dos seus processos decisórios, também está sujeito às interferências dos instintos, das emoções e dos sentimentos. A teoria do cérebro trino do *Homo sapiens* (MACLEAN, 1990) explica a existência de três camadas sobrepostas: (i) cérebro reptiliano (instintivo): é o primeiro nível de organização cerebral, já existente em animais há mais de 500 milhões de anos, capaz de manifestar movimentos simples relacionados com a sobrevivência, como o ato de reagir em situações de medo ou saciar a fome, a sede ou o sexo, na mais pura *reação instintiva*; (ii) cérebro límbico (emocional): é o segundo nível, encontrado em mamíferos inferiores há cerca de 200 milhões de anos (também em algumas espécies de aves, peixes e répteis), responsável pelo comportamento desencadeado pelas emoções, que é a *reação emocional*; e (iii) cérebro neocórtex (racional): é o terceiro nível, que remonta a cerca de 100 milhões de anos e está relacionado com o desenvolvimento da racionalidade, do pensamento abstrato e da capacidade de gerar invenções, estando, a princípio, somente nos primatas mais evoluídos, que podem ter a *consciência emocional*.

Inés Merino Villeneuve (2016, p. e-86) refere que é possível perceber essas três camadas nas crianças, uma vez que, primeiramente, formam-se as áreas reptiliana e límbica e, por último, o neocórtex, quando começam a ser amadurecidas as habilidades lógico-racionais, fase que se estende até a adolescência. Contudo, segundo a autora, em que pese essa última parte ocupe em torno de 85% do total encefálico, em muitas das situações rotineiras são os pequenos cérebros ancestrais (instintivo e emocional) que dominam o racional nos processos de tomadas de decisões, especialmente em momentos críticos da vida, pois essas partes possuem a capacidade de fazer escolhas rápidas para garantir a sobrevivência e a perpetuação da espécie.

Na mesma linha, António Damásio (1996, p. 109), por meio dos seus estudos empíricos e do trabalho conjunto com outros cientistas, afirmou que os conceitos de emoção e sentimento devem ser separados, já que ambos são regidos por circuitos cerebrais diferentes. Cada emoção aciona uma espécie de programa no cérebro, que faz o corpo reagir de uma forma eficiente, sem perder tempo e de “forma objetiva”. Por causa de estímulos externos, em átomos de segundo, o organismo libera substâncias, sinapses neurais são desencadeadas e há a movimentação dos músculos, coração, pulmões e outros órgãos ou membros, de forma involuntária. Essas reações emocionais são percebidas pelos outros porque são comportamentais e estão no plano da realidade, a exemplo das lágrimas, que podem ser a materialização física tanto da tristeza quanto da felicidade intensa. Assim, são processos automáticos e fisiológicos, mais difíceis de se

controlar, já que ocorrem abaixo da nossa linha de percepção, independentemente de o estímulo ser real ou imaginário. (DAMÁSIO, 1996, p. 156-172)

Os sentimentos, por sua vez, possuem “caráter subjetivo” porque só o indivíduo sabe o que de fato, está sentindo. Sentir é um processo psicologicamente complexo de se perceber e está relacionado com a interpretação consciente das emoções, localizando-se, portanto, no córtex cerebral (DAMÁSIO, 1996, p. 172-185). Porém, esse processo interpretativo é limitado e apenas parcial, já que algumas das reações emocionais são praticamente imperceptíveis ao olho humano, dependendo de muita acurácia observacional ou o uso de técnicas de neuroimagens para identificá-las¹. Ou seja, é possível alguém falar durante horas apenas de forma abstrata sobre sentimentos decorrentes das emoções, como o medo ou o amor, sem a produção de qualquer efeito no seu próprio corpo e sem que os ouvintes percebam o que está passando na mente do interlocutor. Disso resulta que os “sentimentos podem ser racionalizados”, pois são “algoritmos mais complexos e proveem significado não somente a nossas vidas privadas, mas também a processos sociais e políticos” (HARARI, 2016, p. 233).

O desafio está em se desapegar da visão cartesiana-dualista que separa mente (*res cogitans*, coisa pensante, espírito) e corpo (*res extensa*, coisa extensa, matéria), porque, conforme Damásio (1996), os fenômenos mentais só podem ser compreendidos se estiverem em conexão com o organismo e a sua enorme variedade de circuitos cerebrais, em constante interação com o ambiente que o circunda. É preciso, assim, reconhecer que a mente e o corpo funcionam como uma unidade para que se tenha consciência do desencadeamento dos processos emocionais e se interrompam os ciclos comportamentais que, de acordo com a constância e/ou intensidade, podem conduzir à afetação da saúde, tanto física como mental.

Em outra abordagem voltada à inteligência humana, também se pode notar a influência das emoções para se obter melhores resultados no trabalho. Daniel Goleman (2012) se destacou por diferenciar a inteligência racional (Q.I.) da emocional (Q.E.): a primeira ocorre no córtex cerebral; e a segunda, no sistema límbico, no qual são ativadas as reações emocionais. Howard Gardner foi além e identificou um espectro de oito de inteligências múltiplas: linguística, lógico-matemática, musical, espacial, corporal-cinestésica, interpessoal, intrapessoal, naturalista e existencial (GARDNER, 2010, p. 19). Mais recentemente, discute-se acerca da

¹ Os diferentes tipos de terapias da psicologia cognitiva (comportamental, cognitivo-comportamental, psicodinâmica, terapia de grupo, interpessoal, dentre outras) combinadas com as tecnologias das neurociências (DRMO – dessensibilização e reprocessamento dos movimentos oculares; PET – tomografia por emissão de pósitrons; SPECT – tomografia por emissão de fótons; fMRI – ressonância magnética funcional; rCBF – fluxo sanguíneo cerebral regional, dentre outros) têm permitido descobrir a origem de diversos transtornos mentais e comportamentais (CALLEGARO; LANDEIRA-FERNANDES; 2007).

inteligência espiritual (Q.S.), podendo ser desenvolvida mesmo que a pessoa seja agnóstica e não tenha qualquer filiação filosófica ou religiosa. Embora essa possa estar muito próxima da inteligência existencial de Gardner, estudos científicos revelam que ter um propósito pessoal é o que caracteriza a inteligência espiritual e proporciona a satisfação, a felicidade e a criatividade, contribuindo para um aumento na fluidez, no foco e nas ideias inovadoras (TAMANNAEFAR; HOSSAIN PANAH, 2019). Ter consciência desse conjunto de inteligências confere uma maior qualidade de vida e um melhor desempenho profissional, já que uma complementa a outra e, ao aprimorá-las, expandem-se os efeitos na gestão emocional e do autoconhecimento.

O ser humano está a todo momento sendo influenciado pelas emoções e sentimentos em diferentes intensidades. Por isso, cabe destacar que, a depender de outros fatores, como os hereditários ou os ambientais, ocorre uma oscilação constante entre a saúde e a doença, em maior ou menor grau. Na Constituição Federal de 1988, está consignado o direito social à saúde integral, que deveria abranger a saúde física e a saúde mental; no entanto, como ainda existe muita resistência em se reconhecer as patologias da mente como doença primária e orgânica, é feita a distinção apenas para fins didáticos, até que se torne cada vez mais comum falar nos transtornos do pensamento, do humor ou da conduta, que causam sofrimento e/ou prejuízo funcional no exercício de atividades cotidianas, independentemente do gênero.

Em estudo da Organização Mundial da Saúde (WHO, 2017), depressão e ansiedade já afetavam em torno de 586 milhões de pessoas no ano de 2015, propensões que já vinham sendo apontadas por outras entidades internacionais. A Organização das Nações Unidas em 2015², por exemplo, inseriu, dentre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030, a promoção da saúde mental e do bem-estar para a redução das desigualdades e das mortes evitáveis (ODS 3), bem como o estímulo ao trabalho decente e que proporcione o crescimento econômico (ODS 8).

O Brasil, no que diz respeito a esses dois grandes eixos de doenças que afetam a saúde mental, já apresentava percentuais altos: a depressão atingia 5,8% da população, o maior dentre os países da América Latina e o quinto maior no mundo; enquanto a ansiedade chegava a 9,3%, o maior índice global (WHO, 2017). Todavia, essa estimativa deve ser considerada baixa por causa das subnotificações, desatualização dos dados e ausência de informações exatas sobre as

² Ver: Organização Mundial do Trabalho: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/publication/wcms_466547.pdf; Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento: https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/health-at-a-glance-europe-2020_82129230-en. Organização das Nações Unidas: <http://www.agenda2030.com.br/>.

suas causas ou concausas, mas que provavelmente restará potencializada pelas perdas humanitárias decorrentes das crises sanitárias, ambientais, econômicas, políticas e sociais decorrente da pandemia de Covid-19.

Devido a uma grande sobrecarga de emoções negativas produzidas pelo medo, ira, raiva, angústia, nojo ou tristeza, ocorre uma intensificação nas tendências comportamentais desencadeadas pelas áreas mais primitivas do cérebro (pensamento rápido – sistemas intuitivo e emocional) como uma forma de proteger o corpo, sem que haja muita reflexão e abstração (pensamento devagar – sistema racional³), e que, com o tempo, vai afetando o organismo se não houver uma redução no grau de sofrimento.

De fato, há grandes indícios de que os desequilíbrios emocionais e sentimentais possuem impactos e podem ser considerados um problema social porque geram ou impulsionam diversas outras doenças. Com isso, torna-se forçoso dizer que devem ser canalizados investimentos estatais na promoção de políticas públicas⁴ integrativas e transdisciplinares, envolvendo de forma sistêmica a saúde, a educação, o trabalho, a assistência e a previdência, por exemplo, para que haja o aprimoramento dos vínculos sociais, familiares, estudantis e empregatícios. Assim, há motivos de sobra para inserir na agenda, com prioridade, o ensino sobre a gestão das emoções.

4 E o servidor público brasileiro: como está a sua saúde?

Em virtude de tratamentos desumanizados do passado (BRUSADIN; BRUSADIN; MELLO, 2020), muitas pessoas temem em reconhecer os próprios transtornos ocasionados pelo desequilíbrio entre a razão e a emoção, como a ansiedade, a depressão, o uso abusivo de substâncias químicas, a dificuldade ou excesso de sono ou apetite, etc. Nos ambientes de trabalho, também é comum a ocultação de alguns problemas para que não seja considerado um sinal de “fraqueza” ou “fragilidade” em estruturas sociais rígidas e burocráticas que exigem o desempenho excessivo e o cumprimento de metas e protocolos como sinônimos de ser “bem-sucedido”. Disso, resultam doenças que afetam a saúde mental, levam aos afastamentos do trabalho e podem conduzir, nos casos mais severos, ao suicídio⁵.

³ Sobre o pensamento rápido e devagar, ver: KAHNEMAN, 2012.

⁴ Na Inglaterra, por exemplo, existe um grupo parlamentar que desenvolve políticas públicas com base no *mindfulness*, como pode ser visto no *Mindful Nation UK Report*. Vide: <https://www.themindfulnessinitiative.org/mindful-nation-report>.

⁵ No Anuário Brasileiro de Segurança Pública publicado em 2019, registrou-se que, em 2018, houve 104 suicídios de policiais civis e militares no país, o equivalente a dois mortos para cada semana no ano.

No serviço público, os transtornos mentais e comportamentais já estavam despontando como o principal motivo de ausências temporárias ou definitivas do ambiente laboral em pesquisas realizadas em períodos anteriores à contaminação pelo coronavírus (SANTOS; MATTOS, 2010; RODRIGUES *et al.* 2013; LEÃO *et al.*, 2015, BASTOS *et al.*, 2018; MOREIRA *et al.*, 2018; SANTA-MARINHA, 2019). A maioria das populações estudadas nesse segmento atua na prestação direta de serviços à sociedade, com altas demandas cognitivas e psicológicas, mas com pouco suporte no local de trabalho, gerando o aumento de licenças (LEÃO, 2015, p. 273). Esses indícios revelam que o cansaço mental e a exaustão emocional podem estar sendo negligenciados em muitas organizações públicas ao não serem reconhecidas as próprias disfuncionalidades (FONSECA; CARLOTTO, 2011, p. 121).

Para além dos custos econômico-financeiros decorrentes dessas doenças e das consequências oriundas da reposição de servidores, do pagamento de benefícios e das despesas de tratamento e assistência, torna-se necessário identificar o custo humano que deriva do absenteísmo, do presenteísmo, das dificuldades relacionais, da piora no clima laboral e da falta de motivação (OLIVEIRA, 2019, p. 61). De acordo com o primeiro estudo de modelagem econômica para o tratamento da depressão, realizado em 36 países, incluindo o Brasil, para cada US\$ 1,00 investido na expansão do tratamento, haveria um retorno de US\$ 4,00 (CHISHOLM *et al.*, 2016). Todavia, esse impacto positivo na saúde ocupacional precisa ser planejado não só para diminuir a incidência de doenças, mas também para evitar recaídas. Nesse sentido, o acolhimento por profissionais capacitados (SANTA-MARINHA, 2019, p. 463), o uso de técnicas para aliviar o estresse e o incentivo à capacitação continuada são mecanismos que possibilitam a reabilitação e a readaptação funcional humanizadas. Mais do que isso: deve-se fazer com que o servidor se sinta parte ativa nesse processo, não apenas um espectador passivo, a fim de consolidar os benefícios dos princípios da precaução e da prevenção e reduzir as patologias que afetam o corpo, a mente e as organizações.

O adoecimento de servidores públicos ocasiona a perda de dias/anos de vida com qualidade e produz prejuízos para toda a sociedade, que fica desassistida de diversas prestações constitucionais essenciais para a manutenção da vida, como a água potável, o esgoto encanado, o ensino de qualidade, a alimentação nutritiva, dentre tantos outros direitos que poderiam ser elencados e que ficam à margem, no campo da invisibilidade. Com a pandemia, garantir a saúde pública e gratuita a toda a população que busca esse serviço só está sendo possível a um custo físico e emocional imenso dos trabalhadores, que não são autômatos, ao contrário, recebem toda a carga emotiva das perdas de vidas, do luto de famílias, do medo de não contaminar os próprios familiares, da ira de não ter os equipamentos ou os remédios no momento adequado, da

incapacidade de atender tantos pacientes, enfim, de todo e qualquer estresse que um momento traumático pode ocasionar na existência humana. Essas marcas são profundas e, a depender do grau, até mesmo incapacitantes.

Por esses motivos, é preciso romper esse ciclo doentio com a transmutação das emoções negativas, algo que pode ser feito a partir de iniciativas de prevenção primária pelas escolas de governo, mediante intervenções enquanto o servidor está sadio para evitar a ocorrência de doenças ou possibilitar uma autocura. E isso pode ser feito a partir do reconhecimento de que a saúde mental é algo relevante, devendo ser considerada assunto preferencial nos treinamentos a serem realizados nos entes e entidades nacionais e subnacionais.

Para além de disseminar esse conhecimento, as boas práticas encontradas em diversos órgãos públicos podem servir de exemplo para os programas de saúde ocupacional, como o Projeto de Atenção à Saúde Mental dos Trabalhadores (Prasmet) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (TELLES, 2019), o Subsistema Integrado de Atenção à Saúde do Servidor Público Federal (SIASS) (MARTINS *et al.* 2017) e o Programa Estadual de Saúde Ocupacional do Servidor Público de Santa Catarina (PESOSP) (WARPECHOWSKI *et al.*, 2021). Outra iniciativa, que pode ser observada para o estabelecimento de estratégias, é o projeto realizado por profissionais voluntários com a organização do Quero na Escola e em parceria com a Fundação SM⁶, com o objetivo de oferecer apoio emocional gratuito a professores em virtude dos diversos problemas decorrentes da pandemia.

Logo, existem diversas ações que podem ser estruturadas pelas escolas de governo para que assumam o protagonismo de se tornarem agentes indutores da gestão das emoções, convertendo-se em facilitadores de um novo modelo de governança onde o servidor saudável faz parte da história e das estruturas das instituições públicas.

Considerações finais: a gestão das emoções como agenda prioritária das escolas de governo

O ser humano deve ser compreendido a partir do seu convívio em harmonia com os ambientes em que vive e labora, interagindo de maneira plástica, adaptável e criativa. Cabe, portanto, dar início a um processo de educação transformador, humanista, conscientizador e emancipador, que confere um novo sentido às necessidades sociais e individuais no enalço de

⁶ Mais informações, ver: queronaescola.com.br/apoioemocional.

um “bem viver”⁷, repensando e reconstruindo a visão de mundo para que haja uma maior conexão entre os indivíduos, as organizações e a natureza, face sua interdependência total.

Deveras, os arquétipos institucionais com governança eficiente são uma criação humana, necessários para criar a ordem e evitar o caos, mas que dependem de humanos com saúde plena para lhe dar continuidade. Por isso, devem ser quebradas as barreiras dos preconceitos e dos tabus e admitir que não é possível agir e/ou pensar de forma puramente racional o tempo inteiro e que as emoções influenciam os processos decisórios e a própria saúde, algo que só é possível com a difusão do conhecimento da gestão das emoções para que as pessoas resgatem o seu equilíbrio e sejam reduzidas as doenças decorrentes de descargas excessivas.

Assim, os objetivos de formar lideranças e motivar os servidores públicos perpassam pela mudança comportamental das próprias escolas de governo no sentido de apreender o sentido máximo de saúde que está por detrás das principais necessidades dos indivíduos: fisiológicas, de segurança, de amor, de estima e de autorrealização (BERGUE, 2020, p. 48). Tais escolas podem assumir “posição de destaque como organismos de produção e disseminação de conhecimento, que articula saberes para o suprimento de lacunas de competências” (BERGUE, 2020, p. 364), fomentando que se implemente a verdadeira inteligência organizacional, que representa o coletivo das inteligências dos servidores públicos, em todas as suas dimensões. Com efeito, existe o grande potencial de as escolas auxiliarem na cocriação de ambientes públicos mais proativos, tanto nas relações internas quanto nas externas, algo que, conseqüentemente, resultará na entrega de melhores prestações sociais.

Ainda são poucos os estudos longitudinais e os mapeamentos de dados acerca das causas que levam aos absenteísmos temporários ou definitivos; sequer existem informações a nível nacional. Porém, isso pode ser implementado com os recursos da tecnologia da informação e mineração de dados (CÔRTEZ; PORCARO; LIFSCHITZ, 2002), além da observação das peculiaridades comportamentais e das disfuncionalidades de cada órgão público para que sejam traçados os perfis epidemiológicos e haja a customização das intervenções, baseando-se em evidências científicas e em estratégias que sejam, de fato, efetivas. Não é demais dizer que as informações devem ser usadas de acordo com valores éticos, adaptando-se aos achados mais recentes sempre que se apresentarem novos elementos que retirem a sua segurança, como o exemplo da pandemia do coronavírus, que produzirá conseqüências ainda não descobertas pela ciência e que precisarão ser consideradas no futuro.

⁷ O *buen viver* foi adotado de forma expressa na Constituição da República do Equador e na Constituição do Estado Plurinacional da Bolívia, nos anos de 2008 e 2009, respectivamente.

As escolas de governo, portanto, têm o importante papel de fazer a interface entre a administração pública e a sociedade, nas suas diversas esferas (academia, entidades civis organizadas, setor privado, cidadão, etc.), bem como possui a facilidade de atuar em rede com o compartilhamento de informações, as estruturas dos cursos (presenciais ou à distância) e a disponibilização de docentes ou instrutores (BERGUE, 2020, p. 367). Além disso, ao formar parcerias com o propósito de promover a educação teórica e prática para melhorar as instituições públicas (ODS 17), proporcionando saúde (ODS 3) e trabalho de qualidade (ODS 8), as escolas de governo estarão sendo agentes indutores à implementação do tripé que conforma os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da ONU – ambiental, social e de governança –, para que se tenha um mundo melhor agora, na presente geração.

Tem-se, portanto, o ponto de partida: a gestão das emoções deve entrar como pauta prioritária nas agendas das escolas de governo por ser fundamental à mudança de *mindset*, a fim de proporcionar que os símbolos da nova era possam efetivamente se tornar realidade.

Referências

- BANCO MUNDIAL. *Visão geral: mente, sociedade e comportamento*. Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 2015. Washington: Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento/Grupo do Banco Mundial, 2015, p. 19 e 22.
- BASTOS, Maria Luiza Almeida *et al.* Afastamentos do trabalho por transtornos mentais: um estudo de caso com servidores públicos em uma instituição de ensino do Ceará, Brasil. *Rev. Bras. Med. Trab.*, 2018, 16(1):53-9. DOI: 10.5327/Z1679443520180167.
- BERGUE, Sandro Trescastro. *Gestão estratégica de pessoas no Setor Público*. 2. ed. – Belo Horizonte: Fórum, 2020.
- BRUSADIN, Leandro Benedini; BRUSADIN, Lia Sipaúba Proença; MELLO, João Luiz Van Han. *O medo do vírus: memento mori na modernidade líquida*, p. 437-454. In PILAU SOBRINHO, Liton Lanes; CALGARO, Cleide; ROCHA, Leonel Severo da (org.). COVID-19: Democracia e Poder. Itajaí: Univali, 2020. ISBN 978-65-87582-06-1.
- BUENO, Samira (Dir. Exec.). *13º Anuário Brasileiro de Segurança Pública*, Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2019, ISSN 1983-7364.
- CALLEGARO, Marco Montarroyos; LANDEIRA-FERNANDEZ, J. Pesquisas em neurociência e suas implicações na prática psicoterápica. In: CORDIOLI, A. V. (ed.), *Psicoterapias: Abordagens atuais*, 3ª ed., Porto Alegre: ArtMed, 2007, p. 851-872.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. A revisão das funções da constituição e os desafios da *governance*. In: ANDRADE, Manuel da Costa; COSTA, José de Faria; RODRIGUES, Anabela Miranda; MONIZ, Helena; FIDALGO, Sónia (Orgs.). *Direito penal: fundamentos dogmáticos e políticos-criminais*. Homenagem ao Prof. Peter Hünerfeld. Coimbra: Editora Coimbra, 2013, p. 1347-1465.
- CARVALHO, Cristiano. *Teoria da decisão tributária*. São Paulo: Saraiva, 2013.

- CHISHOLM, Dan *et al.* Scaling-up treatment of depression and anxiety: a global return on investment analysis. *Lancet Psychiatry*. 2016 May; 3(5) : 415-24.
- COASE, Ronald Harry. The nature of the firm. *Economica*, v. 4, issue 16, p. 386-405, nov. 1937.
- COOTER, Robert D.; ULEN, Thomas. *Law and Economics*. (1. ed. 1992) 6. ed., New York: Addison Wesley, 2011.
- CÔRTEZ, Sérgio da Costa; PORCARO, Rosa Maria; LIFSCHITZ, Sergio. Mineração de dados: funcionalidades, técnicas e abordagens. *PUC/Rio, Inf. MCC 10/02*, maio, 2002.
- DAMÁSIO, António Rosa. *O erro de Descartes: emoção, razão e o cérebro humano*. Original publicado em inglês em 1994. Trad. Dora Vicente e Georgina Segurado. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.
- FONSECA, Rosália Maria Costa; CARLOTTO, Mary Sandra. Saúde mental e afastamento do trabalho em servidores do Judiciário do Estado do Rio Grande do Sul. *Psicologia em Pesquisa* (versão online), UFJF, 5 (2), p. 117-125, jul./dez. 2011. ISSN 1982-1247.
- FREITAS, Juarez. A hermenêutica jurídica e a ciência do cérebro: como lidar com os automatismos mentais. *Revista da AJURIS*, Porto Alegre, v. 40, n. 130, pp. 223-244, jun.2013.
- GALICIA, René Molina. Neurociencia, neuroética, derecho y proceso. In: TARUFFO, Michele; FENOLL, Jordi Nieva (dirs.). *Neurociencia y proceso judicial*. Madrid: Marcial Pons, 2013, p. 43-82.
- GARDNER, Howard [et al.]. *Inteligências Múltiplas ao Redor do Mundo*. Original publicado em inglês em 2009. Tradução de Roberto Cataldo Costa e Ronaldo Cataldo Costa, revisão técnica de Rogério de Castro Oliveira. Porto Alegre: Artmed, 2010.
- GOLEMAN, Daniel, ph.D. *Inteligência emocional: a teoria revolucionária que redefine o que é ser inteligente*. Tradução de Fabiano de Moraes. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.
- GROSSI, Paolo. *O direito entre o poder e o ordenamento*. Os ensaios foram publicados originalmente em italiano. Trad. Arno Dal Ri Júnior. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.
- HARARI, Yuval Noah. *Homo Deus: uma breve história do amanhã*. Original publicado em inglês em 2015. 1ª ed., 11ª reimp., São Paulo: Companhia das Letras, 2016.
- KAHNEMAN, Daniel. *Rápido e devagar: duas formas de pensar*. Original publicado em inglês em 2011. Trad. Cássio de Arantes Leite. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.
- LEÃO, Ana Lúcia de Melo *et al.* Absenteísmo-doença no serviço público municipal de Goiânia. *Revista Bras. Epidemiol.*, jan./mar. 2015, 18(1). 262-277. DOI: 10.1590/1980-5497201500010020.
- MACLEAN, Paul. *The triune brain in evolution: role in paleocerebral functions*. New York: Plenum Press, 1990.
- MARTINS, Maria Inês Carsalade *et al.* A política de atenção à saúde do servidor público federal no Brasil: atores, trajetórias e desafios. *Ciência & Saúde Coletiva*, 22(5) :1429-1440, 2017. DOI: 10.1590/1413-81232017225.33542016.
- MIRAGEM, Bruno Nubens Barbosa. *Direito Administrativo aplicado: a nova administração pública e o Direito Administrativo*. (1. ed. 2011) 3. ed. Rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

- MOREIRA, Aline Aparecida Oliveira *et al.* Aposentadoria por invalidez de servidores públicos universitários: perfil epidemiológico e causas. *Rev Bras Enferm* [Internet]. 2018; 71(2):310-7. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7167-2016-0653>.
- NABAIS, José Casalta. A face oculta dos direitos fundamentais: os deveres e os custos dos direitos. *Revista Direito Mackenzie*, São Paulo, ano 3, n. 2, p. 9-30, 2002.
- NORTH, Douglas Cecil. Institutions, *The Journal of Economic Perspectives*, Nashville, v. 5, n. 1, p. 97-112, 1991.
- OLIVEIRA, Thais Camargo. Perfis de adoecimento mental dos servidores públicos federais assistidos pelo SIASS IFGoiano/IFG. *Tecnia*, v. 4, n. 1, 2019, p. 52-64.
- RODRIGUES, Celeste de Souza *et al.* Absenteísmo-doença segundo autorrelato de servidores públicos municipais em Belo Horizonte. *Revista bras. est. pop.*, Rio de Janeiro, v. 30, Sup., p. S135-S154, 2013.
- SANTA-MARINHA, Marden Samir. Perfil das aposentadorias por invalidez entre os servidores públicos federais da Fundação Oswaldo Cruz entre os anos de 2012 e 2016. *Rev. Bras. Med. Trab.*, 2019, 17(4):458-64. DOI: 10.5327/Z167944352019392.
- SANTOS, Jandira Pereira; MATTOS, Airton Pozo. Absenteísmo-doença na prefeitura municipal de Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil. *Revista Brasileira de Saúde Ocupacional* (versão impressa), São Paulo, v. 35, n. 121, p. 148-156, 2010. ISSN 0303-7657.
- SIMON, Herbert Alexander. *Administrative behavior: a study of decision-making processes in administrative organization*. 1. ed. New York: The Macmillan Company, 1947.
- SKYRMS, Brian. *The stag hunt and the evolution of social structure*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- SUPIOT, Alain. *Homo juridicus: ensaio sobre a função antropológica do Direito*. Original publicado em francês em 2005. Trad. Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2007.
- TAMANNAEFAR, Mohammadreza; HOSSAIN PANAH, Marzieh. Psychological Effects of Spiritual Intelligence and Creativity on Happiness, *Int J Med Invest*, 2019, Vol. 8, Number 2, p. 91-107.
- TELLES, Leonardo Lessa *et al.* O Projeto de Atenção à Saúde Mental dos Trabalhadores da Universidade Federal do Rio de Janeiro - Prasmnet: 20 anos. *Rev. Bras. Saúde Ocup.*, 2019; 44e34. ISSN: 2317-6369 (online). <http://dx.doi.org/10.1590/2317-6369000004218>.
- THALER, Richard H. From *homo economicus* to *Homo sapiens*. *Journal of Economic Perspectives*, New Haven, v. 14, n. 1, pp. 133-141, 2000.
- VILLENEUVE, Inés Merino. Una nueva vacuna: la vacuna del autoconocimiento. Bases neurobiológicas de la conducta humana. El juego entre el cerebro instintivo-emocional y el cerebro racional. *Revista pediatria atención primaria*, Madrid, v. 18, n. 70, abr./jun. 2016.
- WARPECHOWSKI, Ana Cristina Moraes Warpechowki *et al.* A saúde mental do servidor público e a pandemia: o que os Tribunais de Contas têm a ver com isso? In: LIMA, Luiz Henrique; GODINHO, Heloísa Helena Antonacio M.; SARQUIS, Alexandre Manir Figueiredo (Coord.). *Os desafios do Controle Externo diante da pandemia da Covid-19: estudos de ministros e conselheiros substitutos dos Tribunais de Contas*. Belo Horizonte: Fórum, 2021, p. 267-306. ISBN 978-65-5518-078-7.
- WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). *Depression and other common mental disorders: global health estimates*. World Health Organization, Geneva, 2017.