



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro Biomédico

Instituto de Medicina Social

Ana Maria Auler Matheus Peres

**Estado Burocracia e Gerência: uma análise sobre o agir gerencial
no cotidiano dos serviços de saúde**

Rio de Janeiro

2015

Ana Maria Auler Matheus Peres

**Estado Burocracia e Gerência: uma análise sobre o agir gerencial no cotidiano
dos serviços de saúde**

Tese apresentada, como requisito parcial
para obtenção do título de Doutor, ao
Programa de Pós-Graduação em Saúde
Coletiva, da Universidade do Estado do
Rio de Janeiro.

Orientadora: Prof^a. Dra. Roseni Pinheiro

Rio de Janeiro

2015

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/CB/C

P437 Peres, Ana Maria Auler Matheus.
Estado burocracia e gerência: uma análise sobre o agir gerencial no cotidiano dos serviços de saúde /Ana Maria Auler Matheus Peres. – 2015.
180 f. : il.

Orientadora: Roseni Pinheiro.

Tese (doutorado) Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Medicina Social.

1. Sistema Único de Saúde (Brasil) - Teses. 2. Políticas públicas de saúde – Brasil - Teses. 3. Saúde pública – Administração – Teses. 4. Serviços de saúde – Teses. I. Pinheiro, Roseni. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Medicina Social. III. Título.

CDU 614.39(81)

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Ana Maria Auler Matheus Peres

**Estado Burocracia e Gerência: uma análise sobre o agir gerencial no cotidiano
dos serviços de saúde**

Tese apresentada, como requisito parcial para
obtenção do título de Doutor, ao Programa de
Pós-Graduação em Saúde Coletiva, da
Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovado em 07 de agosto de 2015

Orientadora: Prof^a. Dra. Roseni Pinheiro

Instituto de Medicina Social - UERJ

Banca Examinadora: _____

Prof. Dr. Andre Luis de Oliveira Mendonça
Instituto de Medicina Social - UERJ

Prof. Dr. Felipe Dutra Asensi
Instituto de Medicina Social - UERJ

Prof^a. Dra. Francine L. Guizardi
Fundação Oswaldo Cruz

Prof. Dr. Julio S. Muller Neto
Universidade Federal do Mato Grosso

Prof^a. Dra. Roseni Pinheiro
Instituto de Medicina Social - UERJ

Rio de Janeiro

2015

DEDICATÓRIA

Para Juliana

AGRADECIMENTOS

No caminho para ser "doutora" muita coisa aconteceu; minha vida "virou de cabeça para baixo", algumas vezes. Chorei, muitas vezes. Sorri também.

Enquanto tinha que produzir e registrar minhas reflexões acadêmicas, a vida cotidiana insistia em me oferecer questões para as quais eu não tinha resposta.

No caminho, acredito, fui tornando-me uma pessoa melhor. As dificuldades fizeram isto, a reflexão constante ajudou. Além de mais humilde, hoje também sou mais generosa e mais compreensiva, comigo mesma e com os outros. Hoje procuro praticar cotidianamente o exercício da empatia e da generosidade. Gostaria muito de ser "doutora" nestas áreas. Ainda estou no caminho, mas, falta muito.

Para chegar aqui, foram cinco anos no caminho.

Caminhei porque era importante para mim, por inúmeras razões. Caminhei, às vezes com muita dificuldade, mas continuei no caminho e cheguei aqui.

Como nunca caminhei sozinha, deixo aqui um obrigada especial:

A minha Mãe e meu Pai (*in memoriam*), que me deram a vida e uma família, sem a qual não seria possível ser quem eu sou;

A Andrea, que é a melhor irmã do mundo e que resolve "todos" os meus problemas;

As minhas Tias (*in memoriam*), a quem, sem dúvida, devo minha graduação, além do apoio e incentivo em toda minha vida profissional, e a Herenice, uma verdadeira segunda Mãe;

A Juliana, expressão máxima da ideia de amor incondicional. Fonte inesgotável de alegrias e orgulho.

A Paulo Henrique, desde 1989 meu parceiro. Não sei se eu compreenderia o Estado e o mundo sem sua ajuda. Por mais que eu escreva, não será suficiente para demonstrar o quanto sou feliz por ter você ao meu lado, pro que der e vier. Obrigada por estar de mãos dadas comigo em todo caminho e às vezes por ter me "carregado no colo".

A Fred, Bock, Bela, Toby e a minha caçula Perna, sem vocês minha vida e família não seriam completas.

A Vinicius Carvalho, pela amizade e paciência inesgotável. O dente de engrenagem não seria compreendido sem sua ajuda. Talvez você não saiba o quanto foi importante neste caminho.

A Zenith, que me abriu uma porta na Secretaria Municipal de Saúde de Petrópolis e através dela pude me sentir mais útil e também mais feliz, tornando o caminho um pouco mais fácil;

A minha nova e querida amiga Teacher (Fernanda) pela revisão apressada que foi obrigada a fazer e pelo carinho na nossa relação;

A Carlos Alberto Trindade – Carlão, por ter me ensinado o significado e a importância do SUS;

A Julio Muller, pela amizade, e por servir de exemplo de dedicação ao SUS e de competência a frente de um governo estadual.;

A Maria da Conceição de S. Rocha, Secretária Municipal de Saúde de Piraí, pelo apoio na realização da pesquisa e pelo exemplo de Gestora que realmente é;

A Valéria Lima, Coordenadora da Atenção Básica de Piraí, pela ajuda e presteza com que atendeu as minhas demandas e pelo carinho com que me recebeu na cidade;

A Marcela Caldas pela ajuda decisiva nos "contatos";

A todos os Gerentes de unidades de Piraí pelas preciosas histórias, opiniões e informações que generosamente compartilharam comigo;

A todos os professores e trabalhadores do Instituto de Medicina Social, escola da qual tenho orgulho de ter pertencido;

Ao Professor Aluisio da Silva Gomes pela preciosa e generosa contribuição no exame de qualificação;

Aos Professores Andre Mendonça e Francine Guizardi por responderem tão carinhosa e prontamente ao meu convite;

Ao Professor Rodrigo Silveira por se dispor a estar comigo;

Ao Professor Felipe Asensi, pela generosa e importante colaboração como
ledor deste trabalho;

A minha amiga e orientadora Roseni Pinheiro. Obrigada por tudo Roseni,
obrigada, obrigada e obrigada. Por me aceitar como sua orientanda, pela confiança,
pela parceria, pela solidariedade, pelo carinho e por tudo ao longo destes quase 5
anos. Obrigada pela sua gentileza na orientação. Jamais esquecerei que você me
estendeu a mão no momento em que mais precisei no caminho. Minha gratidão para
todo sempre.

Gracias a la vida que me ha dado tanto.

"O caminho [...] foi elaborado sob medida para expor nossas falhas e virar nossa vida de cabeça pra baixo. Aliás, se você pratica o caminho mas sua vida ainda não virou de cabeça pra baixo, então sua prática não está funcionando."

Dzongsar Jamyang Khyentse

RESUMO

PERES, Ana Maria Auler Matheus. **Estado, burocracia e gerência: uma análise sobre o agir gerencial no cotidiano dos serviços de saúde.** 2015. 195 f. Tese (Doutorado em Saúde Coletiva) – Instituto de Medicina Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

Esta tese teve como objetivo compreender o agir gerencial no cotidiano das organizações dos serviços de saúde no âmbito do estado burocrático brasileiro. Escolheu-se a abordagem fenomenológica para sustentar teoricamente os seus pressupostos básicos. A pesquisa de campo voltou-se para prática cotidiana dos serviços de saúde concebidos não como um espaço de verificação de ideias, mas de produção de conhecimento, e o cenário foi das unidades de atenção básica de Piraí, no Rio de Janeiro, e os seus gerentes, os sujeitos. Foi a partir da leitura da obra “Responsabilidade e julgamento”, de Hannah Arendt, (2004), e de sua colocação sobre o “dente de engrenagem” que as questões levantadas ganharam um melhor direcionamento. As categorias centrais teóricas e analíticas do estudo foram: Estado; burocracia; e gerência. Para compreender o funcionamento do “dente” – o agir gerencial – foi preciso compreender a burocracia como a “máquina” que faz funcionar o Estado. As concepções mais importantes norteadoras deste trabalho foram retiradas de Hegel (1997). Este autor destacava o papel do Estado e de sua burocracia como o organizador do bem comum, e o funcionário público como uma “classe universal”, como um poder neutro, voltado para assegurar “a integração dos interesses individuais e particulares. No caso específico da burocracia pública brasileira, vimos que desde os tempos coloniais ela esteve mais submetida à lógica privada do que à pública. Defendeu-se que a construção do SUS deveria obedecer a uma ‘gramática’ política de corte hegeliano, ou universal, voltado para os interesses comuns, em oposição ao patrimonialismo e ao clientelismo, presentes na burocracia brasileira. No que diz respeito a gerência, discutiu-se a natureza deste trabalho, os conhecimentos necessários para o seu exercício, bem como as especificidades necessárias a ele em organizações de saúde. Defendeu-se que diante das circunstâncias históricas, a implantação de um sistema público de saúde com as características do SUS, exigiria do Estado um esforço consistente no sentido de montar a máquina pública, formar um funcionalismo estatal meritocrático e, particularmente, capacitar gerentes dos serviços de saúde. Dada a fragilidade da máquina burocrática brasileira em geral, das dificuldades do processo de construção da gestão do SUS e do fato de nunca ter sido apontada a necessidade de uma estratégia clara de construção de sua burocracia nos moldes hegelianos, os gerentes dos serviços de saúde tendem a ser meros “dentes de engrenagem”, condenados a desenvolverem seu trabalho sem condições adequadas e de forma alienada.

Palavras-chaves: Estado. Burocracia. Gerência. Cotidiano. SUS.

ABSTRACT

PERES, Ana Maria Auler Matheus. **State, bureaucracy and management: an analysis of managerial action in health services everyday practice.** 2015. 195 f. Tese (Doutorado em Saúde Coletiva) – Instituto de Medicina Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

This thesis aimed at understanding the managerial action in the everyday life of organizations of health services in the context of bureaucratic Brazilian state. The phenomenological approach was chosen to theoretically sustain their basic assumptions. The field research focused the daily practice of health services designed not as a space of ideas assessment, but of knowledge production, and the scenario was the units of basic care of Piraí, in Rio de Janeiro and their managers, the subjects. It was from the reading of the work "Responsibility and judgment", by Hannah Arendt, (2004), and her colocation on the "cogwheel" that the issues raised have gained a better direction. The theoretical and analytical central categories of the study were: State; bureaucracy; and management. In order to understand the operation of the "cog" - the managerial action - it was necessary to understand the bureaucracy as the "engine" that runs the State. The most important concepts guiding this paper were taken from Hegel (1997). This author stressed the role of the State and of its bureaucracy as the organizer of the common welfare and the public official as a "universal class", as a neutral power, addressed to ensure "the integration of individual and private interests. In the specific case of public Brazilian bureaucracy, we have seen that since colonial times it has been more subject to the private logic than to public logic. It has been argued that the construction of SUS should obey a political 'grammar' of Hegelian cutting, or universal, addressed to the common interests, in opposition to patrimonialism and clientelism, present in Brazilian bureaucracy. As regards the management, the nature of this kind of work, the knowledge necessary for its exercise, as well as the specificities needed to it in health organizations. It has been argued that, in view of the historical circumstances, the deployment of a public health system with the characteristics of SUS would require from the State some consistent effort to build the public machine, form a meritocratic state civil service and, mainly, capacitate managers of health services. Given the fragility of the bureaucratic Brazilian machine in general, the difficulties in the process of construction of the management of SUS and the fact of having never been pointed out the need for a clear strategy to build its bureaucracy in Hegelian molds, managers of health services tend to be mere "cogwheels", sentenced to develop their work without appropriate conditions and in an alienated way.

Keywords: State. Bureaucracy. Management. Daily. SUS.

LISTA ILUSTRAÇÕES

Figura 1 -	Relações entre as principais atividades do Estado.....	51
Quadro 1 -	Características da organização burocrática, segundo os principais autores da Sociologia da Burocracia.....	67
Figura 2 -	Níveis Organizacionais.....	105
Quadro 2 -	Principais etapas da escola das atividades cotidianas	117
Quadro 3 -	Significado e objetivo das Habilidades Gerenciais	120
Figura 3 -	Habilidades dos Administradores, segundo Katz	121
Tabela 1 -	Gerentes por sexo.....	140
Tabela 2 -	Formação por formação.....	141
Tabela 3 -	Tempo na Função atual de Gerente.	141

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABM	Associação Brasileira de Municípios
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CDG	Curso de Desenvolvimento Gerencial
CEO	Centro de Especialidades Odontológicas
CLT	Consolidação da Legislação Trabalhista
CNEN	Comissão Nacional de Energia Nuclear
CONASP	Conselho Consultivo de Administração da Saúde Previdenciária
COSEMS	Conselho de Secretarias Municipais de Saúde
CPDOC	Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil
ESB	Equipes de Saúde Bucal
ESF	Equipes de Saúde da Família
EPSJV	Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DNSP	Departamento Nacional de Saúde Pública
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
FMI	Fundo Monetário Internacional
IAPM	Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Marítimos
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INAMPS	Instituto Nacional de Assistência Médica e Previdência Social
INE	Instituto Nacional de Estatística
IMS	Instituto de Medicina Social
JK	Juscelino Kubitschek
LAPPIS	Laboratório de Pesquisas sobre Práticas de Integralidade em Saúde
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado

MESP	Ministério da Educação e da Saúde Pública
MP	Ministério Público
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social
NOB	Norma Operacional Básica
OS	Organizações Sociais
PACS	Programa de Agentes Comunitários de Saúde
PNAGE	Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento de Estados e Municípios
PROMOEX	Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados e municípios brasileiros
PNAFE	Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para Estados Brasileiros
PDRAE	Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado
PREV-SAÚDE	Programa Nacional de Serviços Básicos de Saúde
SMS	Secretaria Municipal de Saúde
SPVEA	Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia
SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
SUS	Sistema Único de Saúde
TCE	Tribunal de Contas do Estado
UFMT	Universidade Federal do Mato Grosso

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	15
1	OBJETIVOS	22
2	ABORDAGEM TEÓRICO-METODOLÓGICA	23
3	ESTADO, BUROCRACIA E GERÊNCIA	31
3.1	Estado	32
3.1.1	<u>Gênese e desenvolvimento</u>	32
3.1.2	<u>Estado moderno – concepções sobre</u>	35
3.1.3	<u>Estado moderno – desenvolvimento de suas funções</u>	41
3.2	Burocracia	47
3.2.1	<u>Gênese e desenvolvimento</u>	47
3.2.2	<u>Concepções</u>	52
3.3	A organização burocrática e o trabalho gerencial	65
3.3.1	<u>Características da organização burocrática pública</u>	66
3.3.2	<u>A organização burocrática pública no Brasil</u>	73
3.3.3	<u>O trabalho gerencial</u>	105
4	DA BUROCRACIA COMO TOTALIDADE E DA GERÊNCIA COMO LUGAR: A EXPERIÊNCIA COTIDIANA DA ATENÇÃO BÁSICA NO SUS DE PIRAÍ	135
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	170
	REFERÊNCIAS	178
	APÊNDICE A - Roteiro de entrevista	192
	APÊNDICE B - Roteiro grupo focal	193
	APÊNDICE C - Termo de consentimento livre e esclarecido	194

INTRODUÇÃO

Transformações econômicas e sociais ocorridas nas últimas décadas trouxeram o papel do Estado e de sua administração¹ para o centro da agenda política de diversos países (ABRUCIO,2003, p. 174). No Brasil não foi diferente. Mudanças foram e vem sendo realizadas na forma de organizar o Estado e assegurar o exercício de suas funções. Novos modelos de gestão como, por exemplo, as Organizações Sociais (OS) e as Fundações Estatais, práticas administrativas importadas do setor privado são apenas exemplos do que faz parte daquela agenda de mudanças. A evolução das práticas administrativas, em especial do trabalho gerencial, em direção ao interesse público e a garantia dos direitos ainda permanece, no entanto como um desafio.

No que se refere à garantia do direito no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS)², as dificuldades e os problemas relacionados à gestão³ parecem estar corroendo o sistema e, por consequência, o direito do cidadão, tão duramente conquistado (CORDEIRO, 1991, LEVCOVITZ, 1997, CAMPOS, 2007). O ideal do acesso à saúde como direito universal⁴ é muitas vezes comprometido por

¹Após a II Guerra Mundial há uma reafirmação dos valores burocráticos, mas, ao mesmo tempo, a influência da administração de empresas começa a se fazer sentir na administração pública. As ideias de descentralização e de flexibilização administrativa ganham espaço em todos os governos. Entretanto, a reforma da administração pública só ganhará força a partir dos anos 70, quando tem início a crise do Estado, que levará à crise também a sua burocracia. Em consequência, nos anos de 1980 inicia-se uma grande revolução na administração pública dos países centrais em direção a uma administração pública gerencial. (PEREIRA, 2003, p.242)

² O SUS, criado pela Constituição Federal de 1988, representa a garantia de um direito conquistado pela população brasileira. Ele resultou de um longo e intenso processo, denominado de Reforma Sanitária, que envolveu diversos atores e buscou, a partir da década de 70, a transformação das condições de saúde e de atenção à saúde da população brasileira, através da crítica ao modelo vigente, quando ainda vivia-se sob a ditadura militar. O resultado desta luta acabou expresso na Constituição Federal, em seu artigo 196: a Saúde é direito de todos e dever do Estado.

³ Assim como Cecílio (1997) e Motta (1991), utiliza-se nesta tese os termos gestão, administração e gerência como sinônimos, reconhecendo o fato de que o que faz com que no Brasil se adote um em detrimento de outro é o desgaste natural do uso do termo. Quanto à distinção feita pela Norma Operacional Básica (NOB) 96, será considerada no item sobre gerência.

⁴ No Pensamento de Emanuel Kant, a ideia de um ordenamento jurídico não pode ser considerado justo se não protege os fracos dos fortes, os pobres dos ricos, se não estabelece com as próprias regras uma medida, ou uma série de medidas, com as quais seja impedida a prevaricação, e todos

deficiências em suas estruturas, e por inúmeros obstáculos e desafios que são impostos na efetivação dos seus princípios⁵. Apesar disto, o SUS, desde sua gênese e ao longo dos últimos 25 anos, tem logrado avanços. O surgimento de iniciativas voltadas para o fortalecimento da capacidade de gestão tem sido verificado como fruto da criatividade dos seus “autores sociais”⁶(PINHEIRO e MATOS, 2006).

Embora sejam registrados estes avanços, os problemas de financiamento público, fragmentação dos repasses, dificuldades na implantação das redes, precarização dos vínculos de trabalho, vêm influenciando negativamente na estrutura do Sistema. Apesar de todos os esforços de ampliar o acesso, a partir da expansão da atenção básica, muitos obstáculos e limites vêm sendo identificados no que diz respeito à qualidade e resolubilidade. Os serviços assistenciais de média e alta complexidade cada vez mais congestionados comprometem o acesso universal ao Sistema. Mas, o SUS é uma conquista e sua existência depende do comprometimento de diversos atores: políticos, gestores, trabalhadores, movimentos sociais e dos próprios usuários. Trata-se de um processo contraditório, que tem avanços e retrocessos, entretanto, consideramos fundamental analisar as práticas de gerência em nível municipal, para compreender e contribuir na efetivação do direito à saúde.

O SUS já se consolidou como um campo de ação e política do Estado, o que gerou novas necessidades, dentre elas a de novas tecnologias de gestão. Gerenciar processos de produção de atos de saúde tornou-se imperativo para ordenar as melhores “máquinas organizacionais” (MERHY, 1999). Consideramos que o estudo da gerência torna-se relevante e oportuno neste sentido. Para Loch (2009, p.67), no entanto, a produção acadêmica possui, em sua maioria, “[...] uma abordagem processual e prescritiva e é voltada para a gestão de unidades hospitalares, de programas de saúde, de protocolos de tratamento, de equipes técnicas e de casos clínicos” Historicamente voltada para as soluções técnicas os estudos no campo da

os membros de uma sociedade recebam igual tratamento com base em certos critérios fundamentais (BOBBIO, 1997, p.73).

⁵ Ver também Subjetividade e gestão: explorando as articulações psicossociais no trabalho gerencial e no trabalho em saúde de Marilene de Castilho Sá e Creuza da Silva Azevedo, 2010.

⁶A ideia de “autores sociais” desenvolvida por (PINHEIRO e MATOS, 2006) visa enfatizar que os gerentes mais do que atores sociais; são autores de suas próprias experiências, as quais merecem reconhecimento sendo de grande importância como material empírico, embora o anonimato seja preservado na análise.

gestão/administração, em sua maioria enfatizam e se dedicam aos seus aspectos instrumentais.

Neste trabalho, compartilhamos as visões de Cecílio (1997) e de Mintzberg (1995), que consideram que o trabalho gerencial na área de saúde apresenta especificidades, exigindo um campo de conhecimento próprio, que comporte contribuições teóricas, conceituais e analíticas. Esta exigência por conhecimento, como afirma Loch (2009, p.64), é “[...] uma tendência, nas pesquisas atuais, de buscar compreender o significado da gerência em diferentes ramos da economia, países ou organizações, procurando identificar suas especificidades gerenciais”. Ermel e Fracoli (2003, p.92) parecem concordar com essa afirmação:

Tem sido amplamente discutido que as teorias gerenciais em uso, foram formuladas e desenvolvidas para serem aplicadas nos setores industriais e não em Serviços de Saúde, dessa forma, as dificuldades administrativas do setor de serviços se deve à ausência de formulações teóricas sobre gerência próprias para esse setor.

A origem do estudo da função do trabalho gerencial, no final do século XIX, guarda estreita correspondência com o desenvolvimento do capitalismo e o fortalecimento de suas organizações, tendo sido um instrumento voltado principalmente para o controle dos trabalhadores e para a busca incessante de aumento dos níveis de eficiência e produtividade. Ele é consequência direta, de certa forma, da Revolução Industrial e do desenvolvimento do modo de produção fabril. Identificar a função gerencial, compreendê-la e aperfeiçoá-la foram – e ainda são – alicerces importantes para a organização da produção de bens ou serviços econômica e socialmente úteis. Desde sua origem, a teoria da Administração⁷ vem se dedicando a compreender as funções dos gerentes, os conhecimentos e as habilidades necessárias ao seu exercício neste contexto.

Buscamos neste trabalho olhar sob uma nova perspectiva a questão da gerência de serviços de saúde. Assim como Kikisberg⁸ (1990), acreditamos que no

⁷ Segundo Motta (2001, p. 3), a Teoria da Administração “[...] geral, pública, empresarial, da educação, hospitalar ou de qualquer outro tipo, tem suas origens na busca pela produtividade, a partir da revolução industrial”.

⁸ Na abordagem metodológica tradicional dos problemas gerenciais predominam características prescritivas: ela procura submeter a realidade a um "dever ser" normativo, partindo de regras prefixadas, geralmente especulativas, ou de casuísmos não representativos do ponto de vista estatístico. Este enfoque prescritivo que diz, de forma axiomática, o que deve ser feito em tom de

campo da administração pública há necessidade de construção de um novo paradigma para a gestão, já que as abordagens prescritivas tradicionais mostram-se inapropriadas frente aos desafios atuais. A ênfase nas questões tradicionais prescritivas e normativas não tem levado a mudanças substanciais no modo de funcionamento das organizações.

Estudar a função gerencial é algo que pode ser feito por diferentes caminhos. Neste trabalho escolhemos discuti-la a partir do “locus” onde ela se insere. Em outros termos, dado que o trabalho gerencial ocorre no âmbito do Estado, operado pela burocracia, optamos por percorrer este caminho. Para Labra (1988, p. 34), há carência “[...] no país, de uma produção teórica sobre a burocracia estatal que contribua para entender as determinações e condicionantes histórico-estruturais da configuração institucional e administrativa do setor saúde no Brasil”.

Foi a partir da leitura da obra “Responsabilidade e julgamento” (2004), de autoria da filósofa Hannah Arendt, que as questões levantadas pela temática desta tese ganharam um melhor direcionamento. A menção da autora ao “dente de engrenagem”, cujo conceito será explicitado na parte destinada à discussão sobre burocracia, que se refere as pessoas envolvidas no sistema burocráticos e que mantém a administração em andamento.

Por esta razão, para compreender o funcionamento do “dente” – o agir gerencial – foi preciso compreender a burocracia como a “máquina” que faz funcionar o Estado, no qual as engrenagens são seus diversos órgãos operados por pessoas concretas, que neste estudo consiste nos gerentes. Escolhemos esta metáfora para ajudar a explicar a escolha do “caminho” para elaboração desta tese. A metáfora da máquina embora ajude a explicar o caminho, ela pode parecer incompleta e simplista, uma vez que não é um sistema orgânico como o Estado, que sofre influências as mais diversas, assim como sua própria “máquina”, a burocracia. Tanto Estado como burocracia são elementos dinâmicos, “vivos” que se transformam e sofrem influências constantes do ambiente externo, seja dos modelos e pensamentos hegemônicos associados às classes dominantes, como dos movimentos contra hegemônicos, oriundos da base da sociedade.

absoluta segurança - como acontece com muitos textos tradicionalmente utilizados na América Latina - está sendo substituído, no novo paradigma, por um enfoque basicamente heurístico. Em outras palavras, o que se propõe é experimentação e busca. (KLIKBERG, 1990, p.74)

Por esta razão as categorias centrais teóricas e analíticas do estudo são: Estado; burocracia; e gerência. O estudo busca compreender esses elementos centrais e as relações necessárias que se desenvolvem entre eles. Relações necessárias, porque, como afirma a Tragtenberg (2006, p. 33), o objetivo do Estado torna-se o objetivo da burocracia “[...] cujo espírito é segredo mantido no plano interno pela rigidez hierárquica no fluxo de comunicação e pelo seu caráter de corporação fechada, no plano externo”. Weber, por sua vez, identificou na burocracia um ator importante para o Estado moderno (ABRUCIO, 2010, p. 12).

A compreensão do Estado, da burocracia e de suas relações, também é importante no sentido dado por Shaw (1992, p.97), que afirma que a burocracia não é apenas compatível, mas também é indispensável ao Estado. Weber (1982), da mesma forma, considerava que, no Estado Moderno, a crescente exigência à administração baseia-se na crescente complexidade da civilização e no impulso no sentido da burocratização. Já Tratenberg (2006, p. 25) apontava que a administração, enquanto organização formal burocrática, realiza-se plenamente no Estado, que antecedeu, em séculos, o surgimento da empresa privada.

Na fase absolutista, o Estado se ocupava basicamente da violência interestatal e intraestatal e da arrecadação de impostos. A ampliação das lutas sociais obrigou o Estado a incorporar primeiro a função da organização e operação da Justiça, em seguida da administração do processo eleitoral e das regras de organização partidária e legislativa, e finalmente da definição de políticas e de provisão de serviços sociais, como é o caso da saúde. Esse movimento de incorporação de novas funções estatais, além da operação da violência, como foi o caso da proteção social, gerou uma enorme ampliação da burocracia pública, que passou a abranger novas carreiras de funcionários públicos, como as dos professores, profissionais de saúde, educação, etc, assim como os administradores das políticas e sistemas sociais.

Já escrever sobre burocracia é aventurar-se por um terreno carregado de termos do senso comum que insistem em associar e misturar as ideias de burocracia e Estado, e ainda associá-la a ideia de papelório, excesso de regras e morosidade. Para Queiroz (2004, p.52), “falar em burocracia é falar de uma manifestação abrangente e, pelo menos nestes tempos, indispensável à vida moderna ou, em termos weberianos, universal em seu valor e significado”. O próprio Weber (1999)

refere-se a ela como um instrumento de poder; um tipo de administração; uma estrutura; um tipo de organização e estrutura social, ou seja, atribui ao termo diversos significados.

Tojal e Carvalho (1997, p.50) chamam a atenção para o fato de que burocracia é “uma categoria mal definida”. Compartilhando este entendimento, o que se deseja nesta parte do trabalho é problematizar a questão da burocracia, a fim de demonstrar a amplitude do termo e ressaltar aspectos que favoreçam a análise do tema em questão. Não pretendemos comparar concepções entre autores, mas apenas apresentá-las.

Assumimos certa "predileção" pela concepção de burocracia de Hegel, reconhecendo, no entanto, que ela “encobre o real” por sustentar que a burocracia está isenta de interesses externos ao Estado. Esta escolha resultou do fato de que tais interesses não seriam analisados neste trabalho. Além de Hegel e Weber, analisamos também as concepções sobre burocracia de Gramsci e Arendt.

Escolhemos uma abordagem fenomenológica para procurar compreender o agir gerencial; a opção foi estudar o tema a partir dos gerentes – o “dente da engrenagem” – e não a partir do funcionamento de seus órgãos – as “engrenagens”. Para a fenomenologia, a compreensão da realidade se obtém a partir do entendimento do cotidiano; desta forma consideramos necessário estudar as vivências e as percepções de gerentes concretos do Sistema Único de Saúde (SUS). Para tanto, escolhemos os gerentes de serviços de saúde do Município de Piraí no Estado do Rio de Janeiro, por ter reconhecido destaque no campo da gestão do SUS, considerável continuidade administrativa, além de longa cooperação com o Laboratório de Pesquisas sobre Práticas de Integralidade em Saúde (LAPPIS), no âmbito do qual foi desenvolvido este trabalho.

A questão norteadora deste trabalho de pesquisa pode ser apresentada da seguinte forma: de que modo os gerentes dos serviços de saúde percebem seu trabalho no âmbito da burocracia no Estado? Para responder a questão, esta Tese está organizada em 4 partes, além desta, que introduz o tema, apresenta os objetivos, o percurso metodológico, bem como o cenário e os sujeitos de pesquisa.

No capítulo 2 são oferecidas as escolhas teóricas que constroem o referencial analítico deste trabalho. Primeiro abordamos o Estado, desde sua gênese e

desenvolvimento, tratamos das diferentes concepções de autores, como Hegel, Marx, Weber, Gramsci e as contribuições de Polany. Foram apresentadas as transformações pelas quais passou o Estado, chegando àquele que seria capaz de ofertar e gerir políticas públicas sociais. Na segunda parte deste capítulo tratamos mais especificamente da burocracia, baseados principalmente nas concepções de Hegel, Weber, Gramsci e Hannah Arendt. A burocracia foi apresentada como uma importante instituição política que "opera" o Estado e suas funções. Nesta parte foi possível discutir o conceito de dente de engrenagem que inspira este trabalho.

No capítulo 2, ainda, a construção da burocracia brasileira é apresentada, e em seguida são discutidas as questões relacionadas a gerência, suas concepções, habilidade e competências requeridas. As características específicas da gerência nas organizações de saúde encerram esta parte.

No capítulo 3 é apresentada a pesquisa de campo realizada no município de Pirai, cujos sujeitos foram os Gerentes das unidades de atenção básica. Partindo da abordagem fenomenológica que guiou a pesquisa, são apresentadas as percepções dos atores, e ainda são utilizadas categorias temáticas que permitem apresentar a compreensão dos mesmos. Por último, estão as considerações finais do trabalho.

1 OBJETIVOS

Com relação aos objetivos desta pesquisa, podemos defini-los de duas formas, uma mais ampliada, como sendo uma leitura compreensiva do agir gerencial no cotidiano das organizações dos serviços de saúde no âmbito do estado burocrático brasileiro. Outra, referente aos objetivos específicos nos quais delimitamos três aspectos: o primeiro consistiu em delinear a construção histórica do Estado, destacando as suas transformações, no contexto de direito; o segundo analisar os aspectos conceituais, práticos e operativos utilizados para definir burocracia; e o terceiro, entender o trabalho gerencial, no que diz respeito a sua prática nas organizações de saúde, a partir da função gerencial em unidades de atenção básica, neste caso, no Município de Pirai.

2 ABORDAGEM TEÓRICO-METODOLÓGICA

Foi a partir das preocupações do filósofo alemão Edmund Husserl⁹ com o distanciamento entre as ciências e os problemas dos seres humanos que se originou a fenomenologia, ou estudo do fenômeno. Edmund Husserl entendeu que o pensamento filosófico deveria se voltar para aquilo que denominou de “as coisas mesmas” ou que retornasse aos problemas originais, e não mais se ocupasse das opiniões secundárias, como uma forma de reencontrar o sentido da ciência.

Entre o discurso especulativo da Metafísica e o raciocínio das ciências positivas deve, pois, existir uma terceira via, aquela que antes de todo raciocínio, nos colocaria no mesmo plano da realidade ou, como diz Husserl, das ‘coisas mesmas’. (DARTIGUES, 1992, p. 22).

O que podemos denominar de movimento fenomenológico teve início ao final do século XIX. Edmund Husserl (1859-1938), matemático e filósofo, é considerado o fundador da fenomenologia, sendo reconhecido como um clássico da filosofia contemporânea. Para Husserl, a fenomenologia é o método capaz de resgatar a essência das experiências vividas, uma ciência descritiva e não explicativa e nem dedutiva (DARTIGUES, 1992).

A fenomenologia tem sua origem no pensamento de Husserl, embora seu desenvolvimento seja atribuído principalmente às formulações de Schutz (2012), que, ao confrontar os pressupostos de Husserl com os de Weber, possibilitou que a fenomenologia se configurasse como uma linha metodológica do campo sociologia.

Para Schutz (2012), a experiência do mundo da vida e da vida cotidiana exige, diferentemente das ciências da natureza, um método compreensivo, próprio da sociologia, que dê conta dos significados e motivações dos atores sociais observados. Ao abordar os significados e não mais os sentidos, alcança-se o imaginário dos gerentes e, também, aqueles implicados com o seu agir.

⁹ Paul Forman em A Cultura de Weimar, a Causalidade e a Teoria Quântica sustenta que durante a República de Weimar (Alemanha parlamentarista de 1919 a 1933) houve um período extremamente hostil às ciências da natureza das matemáticas, acusadas de terem se distanciado da “Vida”, havendo, portanto, uma espécie de cisma, entre a Wissenschaft, a “ciência”, e a Lebensphilosophie, as filosofias da vida (FORMAN. 1983, p. 7). Lembramos que entre 1919 e 1933 Husserl esteve em intensa atividade intelectual, tendo vivenciado o clima de distanciamento narrado por Forman.

Tendo em vista os seus objetivos, o que propomos no presente trabalho é utilizar a fenomenologia de Schutz, que está baseada na compreensão da realidade cognitiva incorporada nas experiências do ser humano consciente que vive e age em um “mundo” que ele percebe e interpreta e que faz sentido para ele. Desta forma, assumimos que a concepção fenomenológica de Schutz é a de que a compreensão da realidade se obtém a partir do entendimento do cotidiano. A escolha pela fenomenologia como abordagem metodológica não é um compromisso epistêmico irreduzível. Fazemos um uso “instrumental” da fenomenologia, porque esta parece ser a posição filosófica mais útil para sustentar teoricamente os pressupostos básicos desta pesquisa: o estudo do mundo cotidiano da gestão do SUS, a compreensão da realidade vivida pelo gerente do SUS, o modo como ele vive e interpreta sua experiência. O essencial nesta abordagem é a experiência do mundo da vida cotidiana

Segundo Schutz (2012, p. 16)

[...] seu primeiro passo é a eliminação de toda noção preconcebida a respeito da natureza última dos objetos em questão e com a qual se preocupa a consciência humana.

Husserl sempre insistiu que se tivesse como ponto de partida uma ‘suspensão’ da crença em ‘ mundo exterior’ seja o mundo tal como concebido ingenuamente pelo indivíduo, seja aquele interpretado de forma sofisticada pelos filósofos e cientistas.

Ao se concentrar na análise da consciência, Husserl irá propor seu método radical para compreender o fenômeno: a *redução fenomenológica ou epoché*. A “suspensão” coloca entre parênteses a crença em toda realidade temporal e espacial. Husserl, no entanto, adota este conceito sob outra perspectiva. A epoché husserliana consiste em pôr “entre parênteses” o mundo quando da apreensão do fenômeno. (SCHUTZ 2012).

Os fenômenos, no entanto, não são simples representações do “objeto”. Não existem, para o fenomenólogo, duas realidades, uma fora da consciência e outra na consciência, que precisam se ajustar. Para Dartigues (2002, p.23): “Consciência e objeto não são (...) duas entidades separadas na natureza que se trataria, em seguida, de pôr em relação, mas consciência e objeto se definem respectivamente a partir dessa correlação que lhes é (...) co-original”

O foco da fenomenologia compreensiva volta-se por um lado, para a intencionalidade, como visada da consciência e produção de sentidos, e, por outro lado, para a dimensão do vivido pré-reflexivo, isto é, para o plano da experiência imediata cotidiana, o qual o pesquisador procura elevar ao nível da racionalidade conceitual, ou seja, da reflexividade.

A abordagem fenomenológica permite coletar e sistematizar dados qualitativos, o que faz com que se torne possível compreender fenômenos relacionados à percepção de como os participantes vivem, sentem, percebem e pensam suas vivências cotidianas, a partir da expressão e do entendimento pessoal de cada um. Como já apresentado anteriormente, é por conta desta possibilidade de abordagem, que se optou pela fenomenologia.

É entendido, dessa forma, como processo de coleta e análise de dados que considera as pessoas que existem no mundo e se relacionam umas com as outras. O método fenomenológico enfoca processos subjetivos na crença de que verdades essenciais acerca da realidade são baseadas na experiência vivida. O que nos interessa, pois, é a experiência vivida no mundo do dia-a-dia da pessoa.

A fenomenologia, portanto, foi escolhida, pois é desta forma que pretendemos realizar a visita “as coisas mesmas”. O fenômeno que se busca compreender é o agir gerencial em unidades de saúde do SUS.

Os procedimentos metodológicos

Tendo em vista os objetivos desta tese, uma abordagem qualitativa se apresenta como a mais indicada, pois dispõe de técnicas que possibilitam um aprofundamento da compreensão de:

[...] questões muito particulares [e ...] se preocupa com um nível de realidade que não pode ser quantificado. Neste sentido seu trabalho lida com significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis (MINAYO, 1994, p.21).

Ainda para atender os objetivos, buscamos uma abordagem metodológica que permita estudar o cotidiano vivido por gerentes que atuam em serviços de saúde do SUS¹⁰. Como afirma Guizardi (2008, p. 40):

A gestão em saúde, assim como todos os temas pertinentes à Saúde Coletiva, revelam uma intrincada imbricação entre produção de conhecimento e prática social, entre os debates teóricos e a atuação dos atores nas instituições e nos espaços sociais que configuram os cenários de intervenção no setor saúde.

Este trabalho encontra-se, portanto, direcionado ao estudo da prática cotidiana dos serviços de saúde que, para Pinheiro e Matos (2006, p. 20): “[...] não pode ser concebida como apenas um espaço de verificação de ideias, mas de autoria de novas teorias, mais potentes – enfim um campo de reflexão capaz de fortalecer a gestão, permitindo transversalidades inovadoras”.

Consideramos que para desenvolver este estudo, compreender as práticas cotidianas dos gerentes é importante, pois:

Milhares de gestores, profissionais e usuários do SUS, na busca pela melhoria de atenção à saúde, vêm apresentando evidências práticas do inconformismo e da necessidade de revisão das idéias [...]. A busca pela implantação de políticas públicas mais justas no país por esses atores tem-se destacado pela sua ação criativa., como sujeitos em ação que, na luta pela construção de um sistema de saúde universal, democrático, acessível e de qualidade, vêm possibilitando o surgimento de inúmeras inovações institucionais, seja na organização dos serviços de saúde, seja na incorporação e/ou desenvolvimento de novas tecnologias assistenciais de atenção aos usuários do SUS (PINHEIRO, 2008, p. 255).

Este trabalho busca, ao conhecer essas praticas cotidianas, fugir das análises tradicionais, nas quais: “[...] a abordagem aos problemas gerenciais encontram-se fortemente marcados por características prescritivas, onde a realidade é um ´deve

¹⁰O físico e historiador da ciência Peter Galison é um dos principais nomes dos chamados *Science studies*. De acordo com André Luís de Oliveira Mendonça, em *Filosofia da ciência e Science studies: a guerra pela paz*, essa área de investigação da ciência busca compreender como a ciência “realmente é praticada”, sendo uma atividade interdisciplinar, que analisa os aspectos políticos, históricos, sociais, institucionais e epistêmicos da ciência (MENDONÇA. 2012, p. 167-179). As características fundamentais da concepção de ciência dos *Science studies* são: o foco na prática experimental e, conseqüentemente, a assunção do laboratório como o lugar da ciência. Poderíamos assumir, grosso modo, que desejamos estudar a gestão pública da saúde tal como os *Science Studies* estudam a produção científica: focando no cotidiano do gestor (cientista) e no seu local de trabalho, as unidades do SUS (no caso dos *Science Studies*, os laboratórios).

ser'. Entendemos que é no cotidiano que os conceitos se constroem e desconstroem." (AZEVEDO, 1992, p.129)

O trabalho foi iniciado com um levantamento de material bibliográfico, no sentido de atualizar o campo do conhecimento que dá suporte a esta investigação, que destaca as categorias analíticas chaves deste estudo – Estado, burocracia e gerência.

A pesquisa bibliográfica foi realizada em um conjunto de artigos, periódicos, livros, teses e dissertações. Não se utilizou a revisão sistemática, uma vez que não havia uma pergunta definida e nem critérios para inclusão/exclusão. Para abordar as questões relacionadas ao Estado e a Burocracia, optamos, preferencialmente, pelas referências de livros, já para tratar da gerência expandimos a seleção para a busca de artigos e periódicos, pois foi neles que foram identificadas as principais contribuições voltadas para a área de gestão da saúde.

Compreender a gerência dos serviços no contexto do SUS pressupõe conhecer as práticas que permeiam o cotidiano dos gerentes inseridos nos serviços, bem como as relações estabelecidas com os trabalhadores e usuários dos mesmos, e, ainda, compreender a realidade incorporada aos processos de experiências humanas subjetivas

O trabalho de campo para Minayo (2004, p. 105) "[...] constitui-se numa etapa essencial da pesquisa qualitativa.". Para a pesquisa de campo, foram utilizadas como técnicas a entrevista em profundidade e o grupo focal.

A realização de entrevistas em profundidade ganha destaque na medida em que contribui para:

- Favorecer a flexibilidade, na discussão de questões complexas que envolvem histórias de vida crenças, desejos, sentimentos, expectativas, necessidades;
- Suscitar maior liberdade para manifestação (comunicação) de pesquisadores e informantes;

Para a construção do instrumento de coleta e seleção dos entrevistados foram considerados:

- **Indicativos situacionais:** associados a categorias de tempo e espaço e que referem-se ao cotidiano dos entrevistados: (gênero, idade, profissão /função, tempo de serviço, e outras)
- **Indicativos estratégicos:** relacionados mais diretamente aos objetivos da pesquisa como tempo no cargo, subordinação, atividades desenvolvidas, dificuldades existentes dentre outros.

A entrevista constitui uma técnica de coleta de dados usualmente utilizada no trabalho de campo, com o objetivo de apreender informações através da fala dos entrevistados. Diferencia-se do questionário em alguns aspectos. Um deles refere-se ao fato de que entrevistador e entrevistado estão presentes no momento em que as perguntas são apresentadas e respondidas, o que não acontece no caso do questionário, que guarda certa impessoalidade, uma vez que esta técnica não requer a presença do entrevistador.

A entrevista em profundidade permite a interação constante com o entrevistado. Seu objetivo é resgatar experiências vivenciadas (MINAYO, 2004). No caso deste trabalho, objetivamos resgatar a experiência cotidiana no cargo de gerente, tendo sido este o recorte escolhido.

O entrevistado não foi considerado como um mero informante, mas sim como um sujeito do processo e um colaborador. Nesse sentido:

- Ele foi esclarecido sobre a proposta de trabalho;
- A busca de informações se fundamentou numa relação cooperativa e não de obrigatoriedade;
- O contato com as pessoas se realizou nos seus próprios contextos sociais.

De forma complementar, foi utilizado ainda o grupo focal, técnica de pesquisa, que permite a obtenção de informações de natureza qualitativa, a partir de sessões em grupo, nas quais os participantes debatem aspectos de um tema ou de uma pergunta sugerida. O grupo focal foi realizado no dia 19 de março de 2015. Todos aqueles que se dispuseram a participar agendaram um encontro para realização da entrevista. Foram realizadas 12 entrevistas, quando cada um preencheu o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

Critérios de escolha do campo de estudo e os sujeitos da pesquisa

Como campo de estudo foi eleita Coordenação de Atenção Básica da Secretaria Municipal de Saúde (SMS) de Piraí no Estado do Rio de Janeiro. A escolha se justifica pelas razões que são apresentadas a seguir. É relevante apontar que ela, embora se expliquem individualmente, possuem uma relação intrínseca que se retroalimentam.

- 1) Pela longa trajetória de cooperação técnico-científica com o LAPPIS, envolvendo processos de educação permanente. Destaque-se a realização do Curso de Desenvolvimento Gerencial CDG-SUS no ano de 2010¹¹.
- 2) Pelo desenvolvimento e consistência do processo de gestão do município, incluindo a continuidade administrativa (há mais de 10 anos a Secretária de Saúde é a mesma pessoa), reconhecido inclusive como modelo a ser seguido pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE) e como exemplo de incorporação da integralidade no seu cotidiano¹².

¹¹ Em 2007, configurando-se como iniciativa inovadora no país, o Núcleo de Desenvolvimento em Saúde (NDS) do Instituto de Saúde Coletiva (ISC) da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), em parceria com o LAPPIS e o Conselho de Secretarias Municipais de Saúde (COSEMS/MT) e as Secretarias Municipais de Saúde beneficiadas formulou e deu início a implantação CDG-SUS. Devido ao êxito do curso em Mato Grosso, o COSEMS/RJ firmou um convênio com o Centro de Estudos e Pesquisa em Saúde Coletiva - CEPESC da UERJ, que tem o LAPPIS como seu executor, para realizar um processo de transferência de tecnologia da UFMT/NDS para a UERJ/LAPPIS, visando a aplicação do CDG-SUS em dez municípios do Estado do Rio de Janeiro: Teresópolis, Volta Redonda, Cantagalo, Areal, Paraíba do Sul, Porciúncula, Quissamã, Silva Jardim, Piraí e Vassouras.

¹² Uma pesquisa desenvolvida pelo LAPPIS em parceria com a EPSJV identifica o município de Piraí (RJ), cuja rede de saúde começou a ser estruturada no ano 2000, como um exemplo de integralidade. Hoje, a cidade tem 100% de cobertura da Estratégia Saúde da Família (ESF). “Começamos a arrumar o sistema pela assistência. Se ela funciona, é necessário apoio de diagnóstico, tratamento. Então, foi montada uma rede para garantir a continuação do tratamento depois da passagem do paciente pela unidade básica.”, explica a secretária municipal de saúde de Piraí, Maria da Conceição Rocha. Segundo ela, na medida em que o serviço é organizado e o profissional de saúde é cobrado; ele também passa a exigir mais do gestor. “O trabalhador fala sobre as necessidades que o gestor não está garantindo e vai construindo algo de maior qualidade”, diz. De acordo com Conceição, a prática da integralidade pode ser percebida tanto na garantia de atendimento quanto na atenção dispensada a cada um dos pacientes. “É preciso garantir a consulta, os exames, os medicamentos e a continuidade do tratamento. Mas também se faz necessário entender esse cidadão como um todo, a partir do seu contexto social. O profissional de saúde tem que ouvi-lo atentamente para perceber sua necessidade. Sempre que isso é feito, atende-se melhor”, diz. Para ela, a perspectiva do trabalho na ESF é integral. “A proposta da equipe multiprofissional é resolver os problemas da comunidade. Além disso, a equipe é avaliada como um todo e, dessa forma, todos os profissionais entram na roda da discussão”, afirma <http://www.epsjv.fiocruz.br/index.php?Area=Glossario&Num=3&Destaques=1>).

3) De acordo com o Índice de Desenvolvimento do SUS (IDSUS), levantamento divulgado pelo Ministério da Saúde, Piraí obteve a nota 7,3; a melhor entre os 92 municípios fluminenses, e bem acima da média nacional, que ficou em 5,4. O índice avaliou indicadores de qualidade de atendimento pelo SUS, e apenas 6,42% dos municípios brasileiros conseguiram atingir a nota 7, nota considerada como indicadora de serviço de boa qualidade.

Os sujeitos da pesquisa estão diretamente relacionados ao fenômeno investigado. São eles os gerentes das Unidades Básicas de Saúde, identificados com base no organograma e na estrutura de cargos. Nenhum critério de exclusão foi adotado.

A abordagem dos sujeitos se deu através da participação da pesquisadora no Fórum de Gerentes de Unidades da SMS, que é uma instância de informação, problematização, discussão de temas técnicos e definição de operações. Ela reúne, mensalmente, todos os gerentes de unidade, os coordenadores de programa e o técnico de planejamento. Na ocasião a pesquisadora apresentou o Projeto e as atividades propostas e convidou os presentes a participar.

Esta pesquisa foi aprovada pelo Comitê de Ética em Pesquisa do Instituto de Medicina Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro através do Parecer Parecer: 928.507 e autorizada pela Secretária Municipal de Saúde Piraí. (Anexo A)

3 ESTADO, BUROCRACIA E GERÊNCIA

Neste referencial analítico apresentaremos as opções conceituais adotadas, que se baseiam nas categorias Estado, Burocracia e Gerência. A abordagem sobre o Estado iniciamos pelas suas origens, na qual partimos da ideia de que o Estado resulta de um processo de construção histórico de crescente complexificação da sociedade e da sua divisão em classes. Após esta parte, apresentamos as diferentes concepções de autores considerados clássicos sobre o Estado, e, após este percurso, finalizamos esta parte com o que se denomina de Estado Moderno.

A Burocracia é a segunda categoria escolhida. Este termo vem sendo utilizado com diferentes sentidos, inclusive, um mais popular que se refere à ideia extremamente negativa de ineficiência, morosidade, e desperdício. Muitas vezes, o próprio Estado, num processo simbiótico com o termo burocracia, acaba marcado por estas ideias. A burocracia nesta tese é compreendida como uma importante instituição política do Estado moderno, e um tema fundamental em trabalhos que abordem a gestão das políticas públicas como o SUS, no âmbito do Estado, dado que é nela e através dela que os atores desempenham seus papéis.

O termo burocracia foi empregado pela primeira vez no século XVIII, pelo economista Vicent de Gournay, referindo-se ao poder do corpo de funcionários da administração estatal. O termo, desde este momento, já surgiu com uma conotação negativa. (BOBBIO, MATTEUCCI e PASQUINO, 1994). A partir disto, no mundo ocidental, desde os trabalhos seminais de Hegel (1986) e de Weber (1999)¹³, a burocracia estatal vem sendo investigada por diferentes autores, embora seja, ainda, um tema que careça de uma definição precisa. Podemos dizer que o Estado capitalista moderno é operado basicamente por sua burocracia estatal ou pública (chamada em inglês de *civil service*). Esta burocracia é composta, além dos funcionários de linha, por outros encarregados de tarefas de gerência e supervisão.

¹³ Esses autores não foram contemporâneos, uma vez que Hegel viveu entre 1770 e 1831, e Weber, entre 1864 e 1920, mas refletiram sobre um problema comum, o papel do Estado em geral e de sua máquina administrativa, e sobre o Estado alemão, em particular, ainda inexistente durante a vida de Hegel e ainda recente na vida de Weber, uma vez que o mesmo se constituiu após a guerra de unificação (1864-1866) (VIDIGAL, 2007, 297-308).

Como esta tese discute a função gerencial no âmbito do Estado brasileiro, optamos por apresentar e discutir a formação da burocracia pública brasileira e suas características. Como identificou Labra (1988, p. 36), há uma carência de estudos sobre a burocracia estatal que permitam entender a configuração institucional e administrativa do setor saúde no Brasil.

A gerência é terceira categoria selecionada. Analisamos a origem do seu estudo, a natureza do trabalho gerencial. Nesta parte buscamos ainda compreender as especificidades e natureza do trabalho gerencial em organizações públicas de serviços de saúde

Com a análise das categorias selecionadas no referencial analítico, o que se propõe é construir as relações necessárias para tratar o objeto deste trabalho, ou seja, ao buscar entender o Estado, a burocracia que o opera e sustenta, caminhamos para compreender o trabalho gerencial neste contexto .

3.1 Estado

3.1.1 Gênese e desenvolvimento

Segundo Tilly (1996), os primeiros Estados começaram a se formar a partir das cidades, cuja existência dataria de 7600 AC. Eram essencialmente cidades-estado, organizadas em torno do poder religioso e cercada de populações que habitavam terras próximas e que pagavam tributos aos poderosos da cidade (1996, p. 46). Ainda segundo este autor:

[...] mais ou menos em 2500 AC, algumas cidades da Mesopotâmia [...] estabeleceram impérios governados por guerreiros e mantidos pela força e pelos tributos [...]. Desse momento em diante, a coexistência de Estados extensos e cidades numerosas marcou as grandes civilizações, desde a Mesopotâmia, o Egito e a China até a Europa (TILLY, 1996, p. 46-47).

Para Polanyi, do ponto de vista da subsistência da sociedade, tais Estados voltavam-se essencialmente para assegurar a redistribuição dos produtos entre toda a sociedade. Ele sintetiza a ideia de 'redistribuição' como a forma de integração

típica dos sistemas tributários dos impérios hidráulicos do Oriente Médio [e do Extremo Oriente]. Neles o Estado se encarregava de arrecadar tributos em espécie, com base em critérios ou tabelas de equivalência entre os bens e serviços, armazená-los e redistribuí-los entre as diferentes partes do território e da sociedade. A equivalência é novamente um critério chave dessa forma de integração econômica. Uma unidade de equivalência essencial eram as rações, ou seja, quantidade de alimentos que assegurava a sobrevivência. Nessas formações sociais, quando havia mercado ou comércio, esses estavam subordinados às instituições sociais que asseguravam a redistribuição, formas administradas [pelo Estado] de mercados e de comércio (POLANYI, 2012: 116-120). É possível estabelecer uma clara analogia entre os sistemas tributários dos antigos impérios e as políticas públicas sociais de caráter redistributivo do Estado do Bem-estar Social contemporâneo, pois implicam na eliminação ou na inibição dos interesses de mercado em atividades fundamentais para a sobrevivência dos seres humanos, como a saúde ou a previdência social, por exemplo.

Essa visão também é compartilhada por Goody (2008: p. 40), que associa o surgimento desses primeiros Estados à Idade do Bronze (em torno de 3000 AC) e descreve de forma muito semelhante as características desses Estados, que se sustentavam basicamente de tributos cobrados às atividades agrícolas e de criação de animais. Segundo ele, na historiografia europeia que ainda prevalece, “as experiências gregas e romanas representam o amanhecer da ‘história’ (2008, p. 38) e constituem também a origem do Estado europeu. Mais recentemente este tipo de visão vem sendo refutada, não só por Goody (2008), mas por diversos outros autores, tais como Gordon (2009) e Jacques (2012), que destacam, sobretudo, a experiência e a continuidade do Estado chinês, sobre o qual tratamos mais adiante. O fato de ter prevalecido a visão europeia sobre o Estado e sua origem é explicada por Tilly (1996, p. 49), da seguinte forma:

O sistema de Estados que predomina atualmente em quase toda a terra tomou forma na Europa após 990 D.C; depois, cinco séculos mais tarde, começou a estender seu controle a regiões distantes fora do continente. Acabaram absorvendo, eclipsando, ou eliminando todos os seus concorrentes, inclusive os sistemas de Estados centralizados que então existiam na China, na Índia, na Pérsia e na Turquia.

A formação desse sistema de Estados que surgiu na Europa coincide com o desenvolvimento e a predominância do capitalismo e da chamada Idade Moderna,

sendo também chamado de Estado moderno, ou Estado capitalista. O Estado capitalista tem seu elemento central no processo de acumulação do capital (WALLERSTEIN, 1998; GORDON, 2009). Ou seja, toda a máquina estatal se coloca a serviço da expansão do capital, contribuindo na transferência de todo o processo de produção e circulação de bens para o mercado, o que implica na transformação não só dos bens, mas inclusive das relações sociais em mercadoria. Tal característica é muito diferente do que ocorria com os Estados antigos. Nestes, embora a estrutura de poder se assentasse sobre o processo de produção e circulação de bens na medida em que cobravam tributos sobre o mesmo, não se confundia com ele; os Estados não se colocavam a serviço do processo de produção e comercialização, ou do mercado.

No mesmo sentido Polanyi (1998) adverte que a expansão do mercado, particularmente do livre mercado que gradualmente se expande, tendendo a envolver a produção e a circulação de todos os bens e mesmo relações sociais – como é o caso do ‘trabalho livre’, vendido como mercadoria – são uma criação do Estado. Ou seja, segundo ele, o capitalismo e o processo de acumulação do capital seriam impossíveis sem a ação estatal, ou melhor, sem a ação decidida do Estado capitalista.

De acordo com Wallerstein (1998, p. 19), a gênese do sistema capitalista se deu na Europa, no final do século XV. Tal sistema, originado nas cidades-Estado italianas, posteriormente se funde com o Estado Moderno, ampliando enormemente sua capacidade de ação, conseguindo se expandir para todo o planeta no século XIX. A fusão entre o Estado e o sistema capitalista foi possível em função do crescimento dos Estados nacionais na sua forma moderna, que começara alguns séculos antes na Europa. Como o foco desta tese é o papel da burocracia estatal na gerência das políticas sociais, fenômeno que se desenvolveu apenas a partir do final do século XIX e mais particularmente no século XX, como uma das atividades centrais do Estado capitalista contemporâneo, é necessário apresentar o processo de surgimento e desenvolvimento do chamado Estado moderno, ou dos Estados nacionais capitalistas.

3.1.2 Estado moderno – concepções sobre

Segundo Dallari (2005, p. 51), o termo Estado, viria do latim *status*, que significa estar firme e indicaria uma sociedade política, que teria assumido esta característica no século XVI, como aparece em “O Príncipe” de Maquiavel [...]. Dallari (2005) sistematiza da seguinte forma a discussão sobre a origem do Estado:

[..] o Estado assim como a sociedade, sempre existiu [...] o Estado é um elemento universal na organização social humana (p.52);

[..] a sociedade humana existiu sem o Estado durante um certo período [...] foi constituído para atender às necessidades ou às conveniências dos grupos sociais [...] foi aparecendo de acordo com as condições concretas de cada lugar (p.52);

[...] só admitem como Estado a sociedade política dotada de certas características muito bem definidas. [...] Karl Schmidt diz que o conceito de Estado não é um conceito geral válido para todos os tempos, mas é um conceito histórico concreto, que surge quando nascem a ideia e a prática da soberania, o que só ocorreu no século XVII (p.53).

A visão que ainda predomina em relação ao Estado, no entanto, tem suas raízes no processo de transformação social europeu, que culminou nas revoluções burguesas – inglesa, americana e francesa – dos séculos XVII e XVIII. No seu princípio constituía uma defesa dos poderes absolutos do Estado, tal como se encontra em Maquiavel (“O Príncipe”) e Hobbes (“Leviatã”). Em seguida se desenvolve a visão liberal, contrária ao poder absoluto do Estado, presente, por exemplo, em John Locke (1994, p. 134) (“Segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos”), que denunciava a monarquia absoluta como uma forma antinatural de governo:

a monarquia absolutista, que alguns consideram o único governo possível no mundo, na realidade é incompatível com a sociedade civil e, portanto, não pode ser considerada uma forma de governo civil

Locke defendia o poder civil, que deveria ser fruto de um pacto ou contrato social. Rousseau (“O Contrato Social”) se baseou nas idéias de Locke para denunciar os males do poder absoluto na França. Rousseau defendia que a superação do autoritarismo do poder estatal absoluto exigia um Contrato Social entre os cidadãos (DENIS, 1974, p. 247-250). Thomas Paine (“Senso Comum”) via

no Estado um mal necessário, que precisava ser contido para que interferisse o menos possível nos interesses individuais (VINCENT, 1989).

Segundo Châtelet et al (2009, p. 56), “de Maquiavel a Locke, [...] reconheceram no Estado o princípio soberano e unificador da existência social, instância graças à qual [...] podem ser reduzidos ou mesmo eliminados os conflitos que opõem os indivíduos”.

As ideias liberais acabaram tendo um peso significativo no entendimento sobre o Estado. Trata-se de uma concepção negativa do Estado, que ao perceber neste um mal necessário, propõe limites ao mesmo, de forma a garantir as liberdades individuais. O Estado ideal para os liberais é o Estado mínimo, com poderes limitados de forma a não causar prejuízos para os indivíduos e a sociedade, que deviam ser livres. Segundo Rodrigues (2003, p. 49), o Estado liberal exerceria um mínimo de funções:

Quase nada, na verdade, além das funções típicas que já tinha o Estado absoluto: os poderes de coagir pela força e de tributar. A elas os liberais acrescentam a obrigatoriedade do orçamento público – para reduzir o poder do Estado sobre os recursos públicos – e a Justiça, encarregada de dirimir os conflitos, considerando todos os cidadãos como iguais perante as leis, uma concepção de cidadania restrita, portanto, aos direitos civis.

Para Hegel, como a humanidade é formada por uma multidão de seres particulares, cujas ações são motivadas por interesses individuais, o jogo desses interesses precisa ser submetido a regras racionais, a limites legais. Ele criticava o liberalismo pelo fato de negar o Estado. Para ele a verdadeira liberdade só seria possível através do Estado, visto como uma construção racional dos homens. O Estado seria o espírito humano tornado objetivo, um conjunto de instituições sociais necessárias à vida coletiva. Seu ataque à concepção liberal é claro neste trecho:

O indivíduo procura satisfazer as suas necessidades porque está submetido à necessidade natural. Para isto entra em relações com os outros indivíduos e daí resulta um sistema de dependência recíproca que faz com que a subsistência, o bem estar e a existência jurídica do indivíduo estejam misturadas com a subsistência, o bem estar e a existência de todos, porque uns se fundam nos outros e não são reais e assegurados senão por esta relação (HEGEL, apud DENIS, 1974, p. 411).

Seu conceito de Estado está resumido nesta passagem: “[...] é realidade em acto da Ideia moral objectiva, o espírito como vontade substancial revelada, clara para si mesma, que se conhece e se pensa, e realiza o que sabe e porque saiba” (HEGEL, 1986, p.200). Tragtenberg (2006, p.27) afirma que para Hegel a finalidade

do Estado é a integração dos interesses particulares e individuais, sem suprimir a antinomia destes interesses.

A antinomia manifesta-se na existência de interesses particulares das coletividades que pertencem à sociedade civil e que estão fora do universal em si mesmo e por si, do Estado e são administrados pelas corporações nas comunas e em sindicatos e classes por suas autoridades: presidentes, administradores. Esses negócios que eles cuidam representam a propriedade e o interesse dessas esferas particulares, o que não impede a transitividade do espírito corporativo da burocracia empresarial privada à pública do Estado, na medida em que ela nasce da legitimidade das esferas particulares e transforma-se internamente, ao mesmo tempo, em espírito do Estado, pois encontra-se nele o meio para atingir seus 'fins' particulares (TRAGTENBERG, 2006, p. 27).

Hegel (1986) defende, desta forma, claramente a necessidade de um poder de Estado que ordene os conflitos, ou antinomia de interesses existentes na sociedade. Vê o Estado como uma construção racional da sociedade, mas não o situa num jogo de interesses sociais concretos, que envolve dominantes e dominados.

Marx foi um dos maiores críticos das concepções liberais sobre o Estado, pois reconhecia nelas a defesa da dominação da classe burguesa sobre o proletariado. Em "O Manifesto Comunista", escrito em parceria com Engels, em 1848, eles denunciavam o caráter de classe do Estado burguês e o definiam da seguinte forma: "O poder do Estado moderno não passa de um comitê que administra os negócios comuns da classe burguesa como um todo" (MARX e ENGELS, 1998, p. 10). As liberdades individuais para eles não passavam de liberdade para o mercado. Para Rodrigues (2003, p. 51)

Na concepção dos fundadores do marxismo o Estado – que não passa do poder organizado de uma classe para oprimir outras – não era um mal necessário, como para os liberais, mas um mal a ser extirpado, ou superado pela ação revolucionária do proletariado, para que se formasse em seu lugar uma associação livre de seres humanos. Este argumento final tem grande semelhança com o contrato social de Rousseau.

Weber também teve influência sobre o entendimento contemporâneo sobre o Estado, tendo sido um dos precursores das análises sobre a burocracia. Weber (2000) também via o Estado essencialmente como uma forma de dominação que deteria o monopólio legítimo da coação física. Sua concepção do Estado deriva dos conceitos de poder e dominação:

Poder significa toda a probabilidade de impor a própria vontade numa relação social, mesmo contra resistências, seja qual for o fundamento dessa probabilidade.

Dominação é a probabilidade de encontrar obediência a uma ordem de determinado conteúdo, entre determinadas pessoas indicáveis [...] (2000, p. 33).

[...]

Uma empresa com caráter de instituição política denominamos Estado, quando e na medida em que seu quadro administrativo reivindica com êxito o **monopólio legítimo** [grifo no original] da coação física para realizar as ordens vigentes (2000, p. 34)

A visão de Weber, quanto ao Estado como uma instituição política e de dominação, tem semelhança com a de Marx e Engels; as diferenças estão na desvinculação do caráter de classe dada pelos primeiros ao Estado e na ideia da legitimidade, definida por ele da seguinte forma:

[...] Todas [formas de dominação] procuram despertar e cultivar a crença na 'legitimidade'. Dependendo da **natureza** da legitimidade pretendida diferem o tipo da obediência e do quadro administrativo destinado a garanti-la, bem como o caráter do exercício da dominação. E também, com isso, seus efeitos. Por isso, é conveniente distinguir as classes de dominação segundo suas **pretensões** típicas à **legitimidade** [grifo no original]" (2000, p. 139).

O tema da legitimidade foi introduzido na teoria política por Weber; a este respeito é importante ver o que diz Bobbio (2000 137):

[Para ele] o monopólio da força [...] é a condição necessária, mas não suficiente para a existência de um grupo político que possa ser definido como um 'Estado'. [...] Weber acrescenta que esta 'força' deve ser 'legítima' [...] Weber não enfrenta diretamente o tema, mas não há dúvidas que lhe atribui particular importância.

Ainda segundo Bobbio (2000), a legitimidade tem a ver com um tema clássico da filosofia política: o fundamento do poder. Para ele o poder se fundamentaria em três formas de dominação, que são ao mesmo tempo formas de legitimação: racional, tradicional ou carismático. Em todos os três casos, o poder teria uma dimensão de consentimento por parte dos governados, em relação ao seu exercício por quem está no poder, ou no governo.

Outro crítico importante da concepção liberal do Estado foi Polanyi, que refletiu sobre a crise gerada pelo predomínio das ideias liberais entre a segunda metade do século XIX e a primeira do século XX. Para ele, a dinâmica da sociedade capitalista é condicionada pelo conflito entre os princípios do liberalismo econômico e a autoproteção da sociedade. O primeiro princípio age no interesse do capital, ao

qual não interessa qualquer restrição ao processo de acumulação de capital. A autoproteção seria o processo pelo qual diversos segmentos da sociedade afetados pelas consequências da ampla liberdade para o mercado agem no sentido contrário ao do liberalismo, forçando gradualmente o Estado a optar pelo intervencionismo econômico, por medidas de proteção social e ao meio ambiente. (RODRIGUES, 2003).

Polanyi afirma que o movimento de autoproteção da sociedade leva à progressiva transformação do Estado, que passa a regular a atividade econômica e proteger os trabalhadores e a sociedade em geral dos efeitos nocivos do funcionamento da economia em moldes liberais. Esta transformação tem forte relação com as políticas públicas de caráter social, inclusive as de saúde. Para Rodrigues (2003, p. 65), “os argumentos de Polanyi, além de extremamente criativos, atingem de forma contundente a visão liberal do mundo e sua definição restrita de liberdade”. Ainda segundo Rodrigues, Polanyi considera que essa ‘grande transformação’ vem alterando substancialmente as relações entre o Estado e a sociedade e resulta da ação da própria sociedade. Esta revisão de algumas das mais influentes concepções sobre o papel e o significado do Estado introduz a discussão sobre a origem e o processo de transformação do Estado e de suas políticas, que são discutidas nos próximos itens.

Não se poderia encerrar esta parte do trabalho sem mencionar Gramsci e sua concepção ampliada do Estado que está diretamente relacionada com seu próprio conceito de Estado, o qual abarca tanto o que ele chama de “sociedade política” (o aparelho coercitivo estatal), como a “sociedade civil”, que é o

[...] conjunto das instituições responsáveis pela elaboração e/ou difusão de valores simbólicos, de ideologias, compreendendo o sistema escolar, as Igrejas, os partidos políticos, as organizações profissionais, os sindicatos, os meios de comunicação, as instituições de caráter científico e artístico, etc. (COUTINHO, 1985, p. 60-61).

É a partir da visão do Estado ampliado que Gramsci desenvolve seu conceito de hegemonia, ou seja, a conquista por setores da sociedade civil de aliados em outros setores de forma a assegurar sua “**direção política** e o **consenso**; por meio da sociedade política, ao contrário, as classes exercem sempre uma **ditadura**, ou mais precisamente, uma **dominação** mediante a **coerção**” [grifos no original]” (COUTINHO, 1999, p. 128). Segundo Gramsci, o exercício da hegemonia nos

regimes parlamentares “caracteriza-se pela combinação da força e do consenso” (GRAMSCI, 2000, p. 95). Gramsci defendia que nas sociedades capitalistas mais complexas a esfera ideológica ganhara maior autonomia em relação ao Estado estrito, gerando instituições sociais próprias que passaram a funcionar de forma a assegurar a hegemonia social. A hegemonia seria função do trabalho dos intelectuais (GRAMSCI, 2000; e GRUPPI, 1978). Entre tais instituições figurariam as instituições voltadas para a regulação social, que segundo ele evoluiriam na passagem do socialismo para o comunismo para instituições de auto-regulação social, deixando, neste caso de ser portadoras dos elementos repressivos de classe típicos do Estado estrito (COUTINHO, 1999; e SIMIONATTO, 1995). A burocracia estatal consiste em uma dessas instituições sociais, sendo um dos terrenos de ação dos intelectuais.

Segundo Coutinho (1999), Gramsci dá ao conceito de sociedade civil um significado diferente do que é encontrado em Marx, Engels e Lênin, associando-a não à estrutura social – onde se dão essencialmente as relações de produção – mas à superestrutura – onde se dão as relações de dominação política e ideológica. Gramsci refletiu e escreveu mais de 50 anos depois dos dois primeiros, e mais de 20 anos do terceiro, num período em que o Estado havia se tornado mais complexo, passando a ocorrer o fenômeno da “socialização da participação política” (COUTINHO, 1999, p. 124). Este fenômeno, pouco conhecido dos autores clássicos do marxismo, era marcado pela existência tanto de sindicatos, representativos de milhões de trabalhadores, como de partidos políticos e parlamentos eleitos por sufrágio universal direto e secreto. Nessa situação, o Estado passa a representar tanto a sociedade política – que detém os meios de repressão, ou o Estado em sentido estrito – quanto à sociedade civil – o Estado ampliado (COUTINHO, 1999; e SIMIONATTO, 1995). Tal concepção se aproxima da visão de Hegel a respeito tanto do Estado, quanto da sociedade civil.

Após esta abordagem, apresentando as diferentes concepções para os autores acima citados, passaremos ao desenvolvimento do Estado Moderno, partindo da transformação do sistema feudal em um sistema absolutista, destacando a ascensão, principalmente econômica, da burguesia que passa a exigir, dentre outras coisas, ordem e segurança para o desenvolvimento e expansão das suas atividades, chegando a um Estado que gere políticas públicas sociais.

3.1.3 Estado moderno – desenvolvimento de suas funções

Durante cerca de um milênio, depois do fim do Império Romano ocidental, a Europa esteve fragmentada em pequenas unidades políticas. A formação dos modernos Estados nações foi fruto de um longo processo de centralização política que foram conformando suas características atuais. O pioneiro foi Portugal, que se constituiu em 1139 (RODRIGUES e DEVEZAS, 2007, p. 149), Elias (1993) defende que a guerra dos cem anos (1337-1475) constituiu em essência o processo de transformação dos feudos dos Capetos e dos Plantagenetas nas atuais França e Inglaterra. A Alemanha e a Itália foram os Estados nações europeus importantes de formação mais recente (final do século XIX).

Segundo Tilly (1996, p. 97), ainda por volta de 1490 havia cerca de “200 entidades políticas européias da época que detinham uma autonomia formal e controlavam uma média de 24,5 mil quilômetros quadrados, mais ou menos o tamanho dos atuais El Salvador, Lesoto e Qatar”. Quatrocentos anos depois, por volta de 1890, “a lista de estados havia diminuído para cerca de 30, nove dos quais eram membros do Império Germânico, e no final de 1918 a contagem estava em torno de 25 estados separados” (1996, p. 98).

De forma simplificada, seguindo os raciocínios de Elias (1993) e Tilly (1996), podemos atribuir as origens do Estado moderno à transformação gradual do sistema feudal em um sistema absolutista, onde o comando político passa a ser de um rei, sob determinado território. Esta transformação é fruto da ascensão, principalmente econômica, da burguesia que passa exigir, dentre outras coisas, ordem e segurança para o desenvolvimento e expansão das suas atividades. Ela passou a se revoltar com as extorsões dos senhores feudais, que supostamente eram os garantidores da ordem e da segurança, e, por consequência, de condições favoráveis a expansão de suas atividades. Ao contrário disto, eram os exércitos feudais quem pilhavam, destruíam e roubavam mercadorias, desagradando e prejudicando a expansão e o fortalecimento da burguesia. Como diz Arrighi (1996, p. 11):

[...] a transição realmente importante que precisa ser elucidada, não é a do feudalismo para o capitalismo, mas a do poder capitalista disperso para um poder concentrado. E o aspecto mais importante dessa transição é a fusão singular do Estado com o capital.

Como o foco deste trabalho é a burocracia estatal, particularmente o papel dos gerentes das políticas sociais, procuramos destacar os aspectos deste processo mais diretamente relacionados à formação do Estado e de sua máquina burocrática, deixando o processo de desenvolvimento do capitalismo num segundo plano.

Segundo Bobbio, Matteucci e Pasquino (1994, p. 428): "[na...] afirmação do princípio da territorialidade da obrigação política e progressiva aquisição da impessoalidade no comando político [...] nascem os traços essenciais de uma nova forma de organização política: precisamente o Estado Moderno". De forma semelhante, tanto Elias (1993) quanto Tilly (1996), dois clássicos sobre o processo de formação dos modernos Estados-nação, defendem que os elementos essenciais de formação dos mesmos foram: a guerra pela conquista de territórios; o monopólio ou centralização da força física; a monetização das relações econômicas; o poder de tributar; e, finalmente, o desenvolvimento dos direitos de cidadania. Tais elementos serão abordados a seguir, de forma a mostrar seu impacto sobre a **formação da burocracia estatal**, tema desenvolvido na próxima parte deste trabalho.

Tilly (1996) e Bell (2012) chamam a atenção para a mudança de escala das guerras a partir da Revolução Francesa e das guerras napoleônicas, que introduzem o profissionalismo entre as forças armadas e o recrutamento obrigatório da população masculina e a necessidade tanto de aumento do poder tributário, quanto do registro da população para o recrutamento, que exigem a ampliação da máquina burocrática estatal. Neste processo, o oficialato deixa de ser formado essencialmente por nobres e passa a ser formado por profissionais da guerra, selecionados e treinados e organizados numa carreira burocrática. O financiamento de exércitos muito mais amplos exigiu a formação de uma carreira adicional de arrecadadores de impostos, atividade inicialmente terceirizada e posteriormente incluída na burocracia pública. De acordo com Tilly (1996, p. 127):

A criação de forças armadas por um governante gerou uma estrutura de Estado duradoura. E isso aconteceu não só porque o exército se tornou uma organização expressiva dentro do estado, mas também a sua criação e manutenção induziram a instalação de organizações complementares: tesouros, serviços de abastecimento, mecanismos de recrutamento, órgãos de coleta de impostos e muitas outras.

No século XIX, segundo Tilly (1996), além das forças armadas que atuavam sobretudo nas disputas com outros estados, o controle sobre territórios e populações maiores passou a depender da formação de outra burocracia estatal: a polícia, com

seu aparato repressivo de registro e investigação, além de carreira e sistema de organização. A polícia era essencial, entre outras razões, para assegurar o recrutamento obrigatório para o exército. Tanto as forças armadas, quanto a polícia fizeram parte do processo de monopolização do uso das armas pelo Estado e compunham o essencial da máquina de coerção estatal, característica essencial do Estado, tal como destacado tanto por Marx, quanto por Weber, entre outros, como já vimos.

Tanto para Elias (1993), quanto para Tilly (1996), a crescente monetização das relações econômicas foi essencial para o financiamento da guerra, pois facilitou a tributação da atividade econômica por parte do Estado. A monopolização do uso de armas militares e a centralização da capacidade tributária em mãos do Estado constituem dois lados da mesma moeda e permitiram a centralização do poder nas mãos deste. Para Elias (1993, p. 177), “[...] essa entrada de dinheiro no tesouro do rei, bem como a criação de uma força militar por ele custeada, lenta, inexoravelmente levou a um extraordinário fortalecimento da função central”.

Somente no final do século XIX, mas principalmente no século XX se desenvolveu o último e importante **elemento do Estado moderno que nos interessa diretamente**, ou seja, as políticas públicas sociais, que derivaram do desenvolvimento dos direitos humanos ou de cidadania, e que exigiram a formação de uma burocracia específica para gerenciá-las. Para Tilly, as crescentes exigências do Estado em termos do recrutamento obrigatório para a guerra e da tributação geraram resistência crescentes por parte da sociedade, que levaram a:

[...] rebelião de massa, principalmente, quando (1) as exigências e ações do estado ofenderam os padrões de justiça dos cidadãos ou agrediram suas identidades coletivas primárias, (2) as pessoas atingidas pelas ações ofensivas do Estado já estavam amarradas por vínculos sociais duradouros, (3) os cidadãos comuns tinham aliados poderosos dentro ou fora do estado, e (4) as ações e interações recentes do estado revelaram que ele era vulnerável ao ataque (1996, p. 163).

[...]

O que fizeram os governantes quando se defrontaram com uma resistência dispersa ou maciça? Negociaram. [...] Toda essa negociação criou ou confirmou reivindicações individuais ou coletivas ao estado, direitos individuais ou coletivos frente ao estado e obrigações do estado para com seus cidadãos. Criou também direitos [...]. O núcleo do que hoje denominamos “cidadania”, na verdade consiste de múltiplas negociações elaboradas pelos governantes e estabelecidas no curso de suas lutas pelos meios de ação do estado, principalmente a guerra (1996, p. 164).

A emergência das reivindicações sociais obrigou, portanto, os Estados a negociarem e passarem pouco a pouco a reconhecerem os direitos sociais. O exemplo pioneiro da Alemanha é bastante elucidativo neste sentido, pois o recente Estado alemão, fruto das tensões de uma guerra de unificação (1864-1867) conduzidas pela Prússia de Bismarck, que passara também pela guerra franco-prussiana de 1870-1871 (VIDIGAL, 2007, p. 299-308), enfrentava internamente o maior partido socialdemocrata organizado do mundo na época, o SPD (*Sozialdemokratische Arbeiterpartei*), fundado em 1875 (ELEY, 2005, p. 67) e principal núcleo da Internacional Socialista, criada por Marx em 1864 (ELEY, 2005, p. 59). Rosanvallon (1984, p. 116) apresenta o seguinte nexos entre as disputas com os socialistas e as políticas sociais pioneiras do Estado alemão,

Desde o início do seu governo, Bismarck viu-se confrontado com a força crescente do partido social-democrata. Travou uma vigorosa política de repressão proibindo o partido em 1879, retirando jornais e prendendo seus chefes. Para compensar esta repressão, procurou desenvolver uma **política social activa** [grifo no original].

O segundo momento de crescimento dos direitos e políticas públicas sociais ocorreu logo após a crise econômica iniciada com o *crash* da bolsa de 1929, como parte das respostas a ela. Os EUA do *New Deal* buscaram nas políticas sociais parte da saída da crise, o *Social Security Act* de 1935, que criaram um dos maiores sistemas públicos de previdência social do mundo (ROSANVALLON, 1984, p. 115). A Suécia, também na mesma época (1938), promoveu um acordo célebre (Saltsjöbaden) entre empregadores e trabalhadores, promovido pela socialdemocracia e deu início à construção do seu *welfare state* (ELEY, 2005, p. 292). Outra experiência emblemática foi a inglesa, que decidiu em plena II Guerra Mundial dar início ao seu sistema de proteção social (*Social Insurance*) e os serviços públicos universais de saúde (*National Health Service*), quando da publicação do Relatório Beveridge, em 1942 (ROSANVALLON, 1984, p. 115), que serviu de exemplo para as políticas sociais de diversos países.

Tais políticas representaram parte do rompimento com o liberalismo econômico que prevaleceu até a crise de 1929 e abriram um período marcado por políticas econômicas keynesianas¹⁴, e corresponderam ao que Hobsbawn (1995)

¹⁴ Teoria econômica consolidada pelo economista inglês John Maynard Keynes no livro Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda (*General theory of employment, interest and Money*)

chamou de “era de ouro do capitalismo”, em função do crescimento econômico prolongado e da ampliação das políticas sociais, que durou até meados dos anos 1970. Esse movimento de incorporação de uma nova função estatal, além da coerção que é a proteção social, gerou uma enorme **ampliação da burocracia pública**, que passa a abranger novas carreiras de funcionários públicos, como as dos professores, profissionais de saúde, administradores dos fundos e dos sistemas de aposentadorias e pensões.

O crescimento das políticas públicas sociais é uma das principais explicações para a redução dos gastos estatais militares, o que revela que a função coercitiva não reina mais sozinha entre as atividades do Estado. Para Tilly (1996, p. 190): “[...] as atividades não militares se estavam expandindo tão depressa que, apesar do grande crescimento dos orçamentos da maioria dos estados, a parcela destinada aos gastos militares diminuiu”. Ele mostra que entre 1900 e 1975¹⁵, as despesas militares caíram na Alemanha de 22,9% para 6,4% do total dos gastos públicos, na França de 37,7% para 17,9%, e no Reino Unido de 74,2% para 14,7%. Ferguson (2007), tratando dos gastos do Reino Unido, mostra que as despesas militares entre 1898 e 1998 caíram de 36% para 7% do total do Produto Interno Bruto daquele país.

Essa argumentação visa demonstrar que a transformação pela qual foi passando o Estado moderno, fruto principalmente do embate intraestatal (ELIAS, 1993), entre os detentores do poder e a base da pirâmide social, que foi ganhando um papel cada vez mais protagonista, foi ampliando e diversificando as funções da burocracia estatal. No início, em sua fase absolutista, a máquina burocrática do Estado se ocupava basicamente da violência interestatal e intraestatal e da arrecadação de impostos. O crescimento das lutas sociais obrigou o Estado a incorporar primeiro a função da organização e operação da Justiça, em seguida da administração do processo eleitoral e das regras de organização partidária, e finalmente da definição de políticas e de provisão de serviços sociais.

Particularmente as funções sociais obrigaram o Estado a ampliar significativamente sua burocracia e mudar a estrutura de seus gastos. A burocracia estatal passou a cuidar de funções redistributivas, como mostram Marshall (1967) e Polanyi (2012), tal como ocorria nos impérios da antiguidade em relação à

¹⁵ O ano de 1975 corresponde ao fim da “era de ouro” (HOBBSAWN, 1995).

subsistência – ou seja, basicamente relativa à organização da distribuição de alimentos – mas de forma muito mais ampliada. A organização e manutenção de sistemas de proteção social que envolvem a previdência, a saúde, educação e assistência social passaram a exigir máquinas burocráticas imensas e complexas, nunca vistas antes na história e muito maiores do que as voltadas para as funções tradicionais – violência e tributação. Este argumento se contrapõe diretamente à defesa de cunho neoliberal de que haveria “funções essenciais” do Estado que correspondem às funções tradicionais. Como o gasto público é hoje principalmente voltado para as funções sociais e a grande maioria dos seus funcionários se ocupam das mesmas, como se pode sustentar que tais funções não sejam essenciais?

Antes de prosseguir na discussão da natureza e composição da burocracia estatal, é necessário alertar que não pretendemos discutir o poder político da burocracia – um tema evidentemente importante – mas entendê-la como um sistema específico de organização e funcionamento interno do aparelho do Estado.

3.2 Burocracia

3.2.1 Gênese e desenvolvimento

Para começar a abordar o tema da burocracia, recorreremos às suas origens e, para isto, destacamos a burocracia chinesa¹⁶, reconhecendo-a como um dos pontos de partida para o que hoje conhecemos como burocracia no âmbito do Estado Moderno. A burocracia pública, enquanto elemento de mediação entre o Estado e a sociedade, teria surgido, de acordo com Tragtenberg (1996, p. 30), no modo de produção asiático, pois:

¹⁶ Não é apenas na China que a burocracia é reconhecida. O controle da água em grande escala era, por exemplo, dirigido pelo Estado o que acontecia no Egito, Antiga Mesopotâmia e na China (TRAGTENBERG, 2006).

[...] o déspota oriental representa a confluência de um processo social, que se inicia com a burocracia, surgindo das necessidades técnicas (irrigação da terra arável), finalizando como poder de exploração, efetuando assim a transitividade da burocracia cumprindo funções de organização e supervisão [...]

Segundo Burke (2003, p. 35), na China, por cerca de dois mil anos, uma elite erudita formada por magistrados e mandarins administrou o Estado para os imperadores de diferentes dinastias. Esta elite era escolhida

[...] com base em concursos públicos em diferentes níveis (o distrito, a província e, finalmente, a metrópole). Os candidatos eram isolados em cubículos individuais no local do concurso. [...] O sistema estava mais próximo de uma 'meritocracia' do que qualquer outro nos primórdios do mundo moderno.

Para este mesmo autor, a literatura europeia voltada para o tema do Estado e sua burocracia nos séculos XVII e XVIII – Robert Burton, François Quesnais, Montesquieu – demonstrava interesse pela organização do Estado e pela burocracia chinesa, revelando inclusive uma “ponta de inveja” em relação aos mesmos (BURKE, 2003, p. 36 e 173). Arrighi (2008) também assinala o interesse não só de Quesnais e Montesquieu, mas também de Adam Smith, Diderot e Rousseau em relação ao sistema de poder e administração do Estado chinês. “O sistema chinês bem pode ter inspirado a introdução dos concursos para o serviço público na França, Prússia e Inglaterra no século XIX” (idem, p. 36).

Spence (1995, p. 63) também ressalta a importância do sistema de concursos¹⁷ competitivos, organizados em torno de “um currículo difícil, baseado na memorização e na análise de um grupo de textos prescritos atribuídos ao sábio Confúcio, ou a algum de seus seguidores”. Este sistema meritocrático de ingresso na burocracia, ao lado do valor positivo atribuído à educação, constituía segundo ele, das mais importantes bases do prestígio social na sociedade chinesa. Spence (1995) destaca o papel gerencial desta burocracia, tanto no nível nacional, exercido pelos burocratas de Pequim na era Ming (1368-1644), quanto nos níveis provinciais, de distrito e de condados (*xian*).

¹⁷ No período Song (960 a 1279), houve grande desenvolvimento do sistema de exames para o ingresso na carreira burocrática, estabelecendo-se cotas regionais de candidatos e maior difusão de livros impressos que facilitavam o acesso ao conhecimento clássico, exigido nos concursos (FAIRBANK e GOLDMAN, 2007).

Segundo Fairbank e Goldman (2007, p. 70, 71 e 174), a burocracia estatal chinesa¹⁸ foi organizada pelas dinastias Qin (221 a 206 AC) e Han (206 AC e 220 DC), na tentativa de estabelecer o controle estatal sobre diversos aspectos da vida social e econômica tais como: a administração local; o risco de ressurgimento do poder das aristocracias locais; os residentes nas cidades importantes; o comércio; o monopólio estatal sobre a produção; e a distribuição de determinados produtos como o sal e ferro¹⁹. Fairbank e Goldman chamam a atenção para a “pouca deferência do governo aos direitos da propriedade privada”. Segundo eles (2007, p. 174), “mercadores, banqueiros, corretores e comerciantes de todos os tipos eram [...] uma classe vinculada e subordinada à burocracia”.

Em relação à população, o tamanho da burocracia chinesa era relativamente pequeno e até decrescente ao longo do tempo. Segundo Fairbank e Goldman, “um magistrado de condado era responsável por cinquenta mil pessoas no fim da dinastia Han [206 AC a 220], mas por trezentos mil no fim da era Qing [1644 a 1912]” (2007, p. 111). No sistema de ideias confucianista a respeito do Estado, de acordo com Fairbank e Goldman (2007), a burocracia ocupava o papel mais relevante, enquanto havia um desprezo pelos militares, o que contrasta com a situação do moderno Estado europeu, em que os últimos ocupavam uma posição de destaque.²⁰

¹⁸ Acerca das origens da burocracia na China Antiga, ver também o tópico 11 do trabalho de: Fernando Cláudio Prestes Motta. Organização nascente, pré-capitalismo e manufatura Revista de Administração de Empresas vol.26 nº.4 São Paulo Oct./Dec. 1986

¹⁹ Para Fairbank e Goldman (2007). o sistema de exames para o ingresso teria sido instituído no período Sui-Tang (589 a 907), embora no início do processo a seleção ainda fosse realizado por meio principalmente da seleção de integrantes de famílias de prestígio. A partir do século VIII, o sistema meritocrático de seleção teria prevalecido e se transformado na principal fonte de prestígio social, substituindo o domínio do governo pelos clãs aristocráticos (idem, p. 92 e 93)

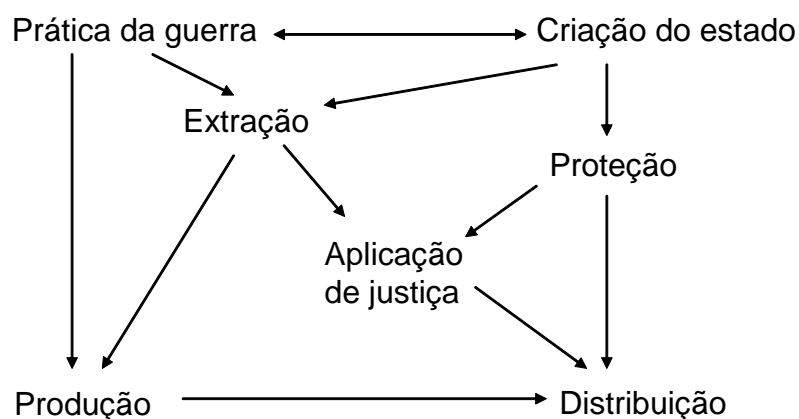
²⁰ Isto decorria da superioridade atribuída à cultura e civilização (wen), sobre a violência e barbarismo (wu). O papel social relevante dos burocratas na cultura chinesa pode ser avaliada pelo tratamento dado aos mesmos por Confúcio (K'ung Tzu, ou Kong-fu-zi). Este chamava de homem bom (shan jen), o responsável pelos assuntos de governo, ou o burocrata, que só era superado em importância social pelo sábio (sheng jeng)'+++, um tipo de caráter ideal que quase nunca se realiza, “Confúcio alegava que ele próprio não era um sábio e dizia que nunca havia visto tal homem” (Lau, 2007, p. 16). Os responsáveis por assuntos de governo para Confúcio deveriam ser portadores de ching, um estado de espírito de um homem que se sacrifica e que se origina da “consciência da imensidão da responsabilidade de alguém em promover o bem-estar do povo” (idem, p. 30). Pode-se dizer, desta forma, que o tema do “bem comum” ou do “bem-estar” social, tão caro a certos idealizadores do Estado moderno europeu – como –, era central no sistema de ideias do principal pensador chinês, que viveu no século VI AC e estabeleceu as bases do sistema de poder e da burocracia chinesa.

Segundo Lau (2007, p. 36), para Confúcio “estudar e ocupar um cargo [de governo] são as atividades gêmeas inseparáveis do conceito de cavalheiro”, ou homem nobre. O bem-estar do povo (*min*) seria o princípio mais básico do pensamento de Confúcio e sua promoção “começava com satisfazer suas necessidades materiais” (idem, p. 37). Sinedino, outro comentador dos Analectos, reforça essa interpretação do pensamento de Confúcio: “[...] a burocracia reconhece a necessidade de manter o povo satisfeito com suas condições de vida [...] ele [Confúcio] fala da perspectiva do burocrata administrador” (CONFÚCIO, 2012, p. 364). Segundo Lau (2007, p. 39), para Confúcio, o papel da burocracia estatal seria a de guiar o povo por meio de éditos (leis, normas) e mantê-lo na linha através de punições. Governar e corrigir (punir), elementos centrais do pensamento confuciano, são palavras homófonas no chinês: *cheng* (governar) e *cheng* (corrigir). O papel do burocrata para Confúcio seria altamente paternalista, pois o povo era visto por ele como infantil e incapaz de entender as ações do governo (LAU, 2007).

A busca de inspiração no Estado chinês e sua burocracia pelos modernos estados europeus também é apontada por Spence (1995). Segundo ele, no século XVII, enquanto os governantes de países europeus, da Índia, Japão, Rússia e Império Otomano tentavam desenvolver burocracias capazes de administrar a arrecadação tributária e territorial, a burocracia chinesa já estava estabelecida há bem mais de um milênio, contando com um sólido sistema de normas legais, uma hierarquia elaborada e diversos ministérios responsáveis por funções específicas de governo.

É, no entanto, na transformação das funções do Estado, que amplia suas funções, como apontado anteriormente, que a burocracia começa a se configurar como elemento fundamental ao exercício das funções de governo. A figura abaixo explicita melhor esta ideia.

Figura 1- Relações entre as principais atividades do Estado



Fonte: Tilly, 1996, p. 158.

Para Tilly (1996, p. 59). "no curso da extração de recursos e da pacificação da população, todo estado europeu acabou criando uma nova estrutura administrativa tanto no plano local e regional quanto numa escala nacional". Ainda segundo ele:

Durante a época da especialização os estados anteciparam-se ou reagiram às crescentes exigências dos burgueses e trabalhadores incumbindo a seus agentes programas como seguro social, pensões dos veteranos, educação pública e moradia; todos esses programas acresceram escritórios, burocratas e linhas orçamentárias aos estados que a cada dia se tornavam mais civis (TILLY 1996, p. 164).

[referindo-se à experiência prussiana] a burocracia adquiriu um *esprit de corps* e desenvolveu uma força formidável e suficiente para remodelar o sistema de governo à sua própria imagem. Restringiu a autoridade autocrática do monarca. Deixou de ser responsável perante o interesse dinástico. Conseguiu o controle da administração central e da ação política pública (ROSEMBERG, 1958, apud TILLY, 1996, p. 183).

Da mesma maneira, as burocracias desenvolveram por toda a Europa os seus próprios interesses e bases de poder (1996, p. 183)

Esse processo histórico de formação da burocracia estatal foi marcado pela disputa em torno das concepções em relação ao papel do Estado e sua máquina administrativa. O embate intraestatal contribuiu para a formação dessas diferentes interpretações sobre a burocracia, as quais serão vistas de forma sintética no próximo item.

3.2.2 Concepções

Hegel (1986) foi um dos primeiros autores a tratar do tema da burocracia, em seu livro *Filosofia do Direito*²¹ (1986). Christopher Pierson (1996, p. 20) chama a atenção para o fato de que Hegel trata do fenômeno burocrático nas grandes organizações, em geral, ou seja, tanto nas corporações capitalistas, nas forças armadas e no serviço público civil. Como o foco desta tese é o trabalho gerencial nos serviços públicos de saúde, serão abstraídas as formulações dos mesmos sobre aspectos da burocracia que não tenham a ver com o Estado.

Hegel aborda a burocracia quando trata do poder executivo e a analisa como uma forma de organização política, suas partes constituintes e as relações com a ambiência social. Para Hegel, o executivo é o mediador entre o Estado e a sociedade civil. Sua função distintiva é executar e manter as normas legais. Em sua relação com a sociedade civil, o executivo defende os interesses universais frente aos interesses particulares. (SHAW, 1992, p. 97) Como apontado anteriormente, Hegel considera a integração dos interesses particulares e individuais, sem suprimir a antinomia desses interesses.

Tragtenberg, (1996, p. 33) considera que em Hegel se encontram “[...] as determinações conceituais que permitem a análise da burocracia do Estado, da burocracia enquanto poder político, que antecede em séculos a emergência da burocracia determinada pelas condições técnicas da empresa capitalista [...]”. Para Tragtenberg, a burocracia tal como a concebe Hegel, é a administração pública, a efetivação do poder público, o modo por meio do qual o universal e abstrato se tornam Direito, coisa concreta e coletiva, assegurando o cumprimento dos interesses coletivos por meios de instituições estatais.

Tragtenberg recorre a Hegel (2000) exatamente para analisar a burocracia como poder administrativo e político, a partir do conceito deste de que o Estado é a organização (burocracia pública) acabada, a síntese do substancial e do particular, a integração dos interesses individuais e particulares. (FARIA; MENEGHETTI, 2011, p. 430)

Ainda segundo este autor (1996), Hegel procura sintetizar tanto na corporação – burocracia privada –, quanto no Estado – burocracia pública – as

²¹ Ver também Karin de Boer, *A Filosofia do Direito de Hegel: uma crítica moderna à modernidade*

múltiplas determinações que levam tensão entre o interesse particular e o universal do Estado²².

Estado e Burocracia formam uma realidade unívoca em Hegel. Como enfatiza Trotta (2009) , quando se torna coisa do Estado, *res pública*, a Burocracia transcende o interesse particular e privado e se revela como poder que efetiva o Direito coletivo e público. Por sua vez, somente quando o Estado, única esfera institucional que expressa o Universal, se organiza em administração pública, isto é, se configura enquanto Burocracia Pública, é que se atualiza como forma concreta no mundo:

É pela burocracia que o Estado torna-se uma realidade concreta anunciando aos seus membros a disponibilidade dos serviços públicos de forma plena, constituindo, assim, 'a vida social, que é concreta, ser governada de um modo concreto'. De um modo objetivo, a burocracia para Hegel é a materialização da soberania que se processa por meio de indivíduos públicos. (TROTТА. 2009, p. 23)

O Estado, porquanto expressa e efetiva o universal, concretiza o interesse geral por meio da administração pública, isto é, por meio da Burocracia. Poderíamos dizer que a Constituição Federal de 1988 estaria consoante com a concepção hegeliana, uma vez que institucionalizou a saúde, por ser de “interesse geral”, de modo que seus servidores, incluindo os gerentes das unidades do SUS, são aqueles “indivíduos públicos” responsáveis por tornar o Direito abstrato em serviço público concreto. Há, portanto, regimes e instituições que são de uso comum. Tais negócios coletivos e instituições de interesse geral requerem vigilância e os cuidados do poder público. (HEGEL. 1997, p. 204)

Todavia, como se configura, de fato, a Burocracia Pública? Qual a natureza de sua organização? De acordo com Hegel a administração da coisa pública, daquelas “instituições de interesse geral” que devem efetivar o Direito, a Burocracia Pública se caracteriza pela divisão do trabalho. Isso é; a burocracia pública

²² Haveria uma dicotomia inerente aos interesses coletivos e públicos e aqueles particulares e privados. Uma tensão entre os valores sociais mediados pelo Estado e os interesses financeiros da empresa capitalista. Hegel almeja superar essa tensão concebendo que dada uma instituição qualquer, sempre que seus interesses são gerais, coletivos, públicos, então sua administração requer controle por parte do poder público: “No domínio da produção e da troca dos meios de que cada qual dispõe para satisfazê-las, bem como no domínio das informações e negociações tão rápidas quanto possível -, as exigências cotidianas que ilimitadamente variam e se definem dão origem a espécies de atividades que, sendo do interesse de todos, permitem que um particular interfira nos negócios comuns.” (HEGEL. 1997, p. 204).

pressupõe a divisão administrativa em ramos (setores, departamentos) e indivíduos públicos exercendo funções específicas.

No funcionamento do governo, dá-se uma divisão de trabalho (§198º). Deve a organização das autoridades satisfazer a exigência, difícil embora formal, de, embaixo, a vida social, que é concreta, ser governada de um modo concreto; por outro lado, no entanto, esta função governativa deve repartir-se em ramos abstratos, cujas autoridades os consideram como centros com ações que convergem para constituir uma visão de conjunto concreta, tanto para baixo como no governo supremo. (HEGEL. 1997, p. 204)

Hegel, portanto, concebe que a “divisão do trabalho” é a forma própria da burocracia pública. Nossa compreensão é consoante com aquela de Shaw (1992, p. 97), de acordo com o qual, “as características organizacionais que Hegel atribuiu ao executivo indicam que este é uma burocracia no sentido moderno”. São elas:

Divisão funcional de jurisdição de acordo com as atividades.

Os ramos divididos são articulados pelo princípio da hierarquia.

O cargo é separado do seu ocupante; não há vínculo natural ou necessário entre ambos.

Desde que as operações da burocracia tenham sido definidas, os burocratas não precisam ser gênios. Os critérios para entrada no serviço são conhecimento e prova de habilidade por meio de exames, não por berço ou status.

A moderna burocracia tende a mudar o tipo tradicional de estratificação social porque o talento torna-se o principal critério no recrutamento. É a organização mais apropriada para uma sociedade igualitária.

Os burocratas vivem do salário fixado e pago pelo Estado de forma a serem independentes de influências externas. Devem exercer sua autoridade de conformidade com o bem público.

As principais vantagens de uma organização burocrática centralizada são a máxima simplificação e eficiência na gestão do Estado (SHAW. 1992, p. 97)

Referindo-se aos ocupantes de cargo civil do governo, Hegel os designa de “classe universal”²³ porque a finalidade de suas atividades é a realização de interesses universais (SHAW, 1992, p. 98). Tragtenberg (2006, p. 27) afirma que “a

23 “A essência do Estado moderno consiste em unir o universal com a plena liberdade da particularidade e o bem-estar dos indivíduos. Isso exige que os interesses da família e da sociedade civil-burguesa converjam na direção do Estado, mas, ao mesmo tempo, que a universalidade do fim não pode avançar sem a forma de saber e querer que pertence à particularidade. Somente quando ambos os momentos obtêm força e preservam essa força o Estado pode ser considerado como articulado e verdadeiramente organizado.” (Hegel. § 260. 1970) Apud: Karin de Boer. A Filosofia do Direito de Hegel: uma crítica moderna à modernidade1 Rev. Simbio-Logias, v.3, n.5, Dez/2010.

teoria de Hegel aplicada à burocracia é formal, mas de um formalismo político, que encobre uma realidade que ele desnatura, reduzindo arbitrariamente a oposição e traindo o real”. Outra crítica radical desse formalismo político de Hegel foi feita por Karl Marx em “Para a Crítica da Filosofia do Direito de Hegel”, publicado originalmente em 1844:

Só na Alemanha era possível a filosofia especulativa do direito, este pensamento extravagante e abstracto acerca do Estado moderno, cuja realidade permanece no além, mesmo se este além fica apenas no outro lado do Reno; o representante alemão do Estado moderno, pelo contrário, que não toma em linha de conta o homem real, só foi possível porque e na medida em que o próprio Estado moderno abstrai do homem real ou unicamente satisfaz o homem total de maneira ilusória (2008, p.13).

Marx criticava em Hegel uma visão abstrata acerca do Estado, que abstraía seu caráter de classe, ele considerava que apenas um Estado proletário, ligado à classe trabalhadora seria capaz de defender os interesses da maioria. De acordo com Tragtenberg (1996), a teoria da burocracia de Hegel “encobre o real” por sustentar que a burocracia está isenta de interesses externos ao Estado. Para Tragtemberg, para entendermos o modo como a burocracia pública realmente ocorre, teríamos que adotar a teoria de Weber. E é isso o que ele faz, de acordo com Faria e Meneghetti (2011, p. 427):

A concepção de Tragtemberg em relação à burocracia é essencialmente weberiana. (...) Para Tragtenberg (1974, p. 22), ‘a administração, enquanto organização formal burocrática, realiza-se plenamente no Estado’, (...) Na interpretação de Tragtemberg (1974, p. 139), em Weber a burocracia é “um tipo de poder. Burocracia é igual à organização”. Além disso, a burocracia é entendida como um sistema racional construído da divisão do trabalho, que tem, como princípio, os fins.

Tragtenberg enfatiza este aspecto da concepção weberiana de burocracia: ela é um “tipo de poder”, uma “organização” baseada na divisão de trabalho, ou seja, um sistema cuja racionalidade é a mesma do modo de produção capitalista. Mas, se na empresa privada a organização é gerenciada por homens de negócios, quem é o executivo da burocracia pública? O funcionário público executa a burocracia pública, possuindo uma relevância social a partir da modernidade ocidental nunca antes experimentada ao longo da história:

Naturalmente o funcionário público, mesmo o especializado, é um constituinte muito antigo das mais diversas sociedades. Mas nenhuma época e nenhum país experimentaram jamais, no mesmo sentido do Ocidente atual, a absoluta e completa dependência de sua existência, de suas condições econômicas, políticas e técnicas, de uma organização de

funcionários especialmente treinados. As funções mais importantes da vida diária da sociedade são desempenhadas por funcionários públicos treinados técnica, comercial, e acima de tudo legalmente. (WEBER. p.4)²⁴

O funcionário público, portanto, é o executor daquele tipo de poder, que, de acordo com Tragtenberg, não é simplesmente um *poder-em-si*, abstrato, mas é, sobretudo, um *poder-de*, concreto, que se materializa no controle opressor da sociedade civil por meio da burocracia pública e dos seus técnicos especializados, os funcionários públicos, devidamente dispostos e organizados pela divisão do trabalho. Enquanto o funcionário público de Hegel, membro daquela “classe universal”, é o instrumento de efetivação do Direito, o funcionário público do Weber de Tragtenberg é o executor do poder enquanto forma de opressão e controle.

Para Tragtenberg, o Estado, como representante e legitimador da burocracia, tem papel central na consolidação de uma sociedade organizada em função de crescente processo da ação racional-legal, que legitima os interesses do capital. Para Tragtenberg “a máquina do Estado funda seu poder sobre o controle de todos a partir do centro: ela funciona na monarquia absoluta que estatiza pouco a pouco todos os aspectos da vida, todos os detalhes do comportamento social, econômico, político, sexual e afetivo” (TRAGTENBERG, 1989, p. 110). A concepção do Estado como meio de controle e aparelho repressor se faz evidente em Tragtenberg. Para ele, qualquer forma de Estado representa um tipo de burocracia e, dessa forma, nada mais representa que uma sociedade que sofre um processo de desencantamento do mundo, ou seja, uma manifestação evidente e clara da ação racional-legal de como os meios de produção se organizam e se constituem. (FARIA; MENEGHETTI. 2011, p. 430)

Tomando a interpretação de Tragtenberg²⁵ como referencial, fica claro que as concepções de burocracia de Hegel e Weber são muito divergentes. Em Weber, a

²⁴ Este trecho consta da “Introdução do Autor” na tradução de WEBER, M. “Die Protestantische Ethik Und Der Geits des Kapitalismus”. In: Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik. – Tübingen, 1904/5. Vols.: XX e XXI, da Editora Pioneira. Sem ano. Disponível em: http://www.nesua.uac.pt/uploads/uac_documento_plugin/ficheiro/8db98cff48151daf946fe625988763bf b0737c7e.pdf. Tal introdução não faz parte da edição de Antonio Flavio Pierucci: WEBER, M. A ética protestante e o espírito do capitalismo. José Marcos Mariani de Macedo (Trad.). Companhia das Letras: São Paulo, 2004.

²⁵ Na tradição, existem diversas interpretações consolidadas de Weber, de acordo com Lazarte: “Assim, temos o Weber de Talcott Parsons, quase um ‘sociopsicólogo’; o Weber positivista de Adorno/Horkheimer, um apologista do status quo; o Weber fenomenológico de Alfred Schutz; e o Weber preso à ilusão objetivista de Lucien Goldmann e Michael Löwy” (LAZARTE, 1996, p. 27). Evidentemente não seria possível, e dado o escopo deste trabalho, nem mesmo necessário, fazer uma comparação de todas essas ‘imagens’. Uma escolha com algum grau de arbitrariedade se fazia necessária, e optamos pelo Weber de Tragtenberg por nos oferecer uma oportunidade de problematizar as concepções hegelianas de Estado e burocracia a partir de um autor contemporâneo. Convém ainda ressaltar que estamos cientes das limitações e dificuldades da interpretação de Weber por Tragtenberg oriundas do fato do autor ser marxista. Todavia consideramos que nenhuma outra

neutralidade da burocracia é superada, tanto quanto a 'pureza' do Estado. Se Hegel pensava o Estado como o representante do Universal, que por meio da burocracia pública efetiva o Direito, assegurando a busca pela satisfação concreta dos interesses coletivos, o Weber de Tragtenberg pensa o Estado como esfera de dominação e controle que não supera a dicotomia entre os interesses públicos e privados, mas a reforça, sendo instrumentalizado pelo capital. Talvez ambos estejam corretos, cada qual ao seu modo, se pensarmos Hegel como formulador de um 'deve ser', de uma concepção ideal de Estado e Weber como aquele que descreve um 'é', o Estado tal como realmente se apresenta²⁶. Shaw (1992, p.99) afirma que, embora "[...] concordem sobre as características da organização burocrática e sua modernidade, discordam quanto a natureza da atividade burocrática".

Weber, como já registramos anteriormente, percebia o Estado essencialmente como uma forma de dominação que deteria o monopólio legítimo da coação física. Neste sentido, seu estudo considerou a burocracia como um tipo de poder ou dominação, compatível com sua visão de Estado, apresentada anteriormente. Esta visão se fundamenta na ideia do monopólio legítimo da coação física para realizar as ordens vigentes (WEBER, 2000). Para Weber (2000, p.141), há três tipos puros ideais de dominação:

1. de caráter racional : baseada na crença da legitimidade das ordens estatuídas e do direito de mando daqueles que, em virtude dessas ordens, estão nomeados para exercer a dominação [...] ou
2. de caráter tradicional : baseada na crença cotidiana na santidade das tradições vigentes desde sempre e na legitimidade daqueles que, em virtude dessas tradições representam a autoridade [...] ou, por fim,

interpretação seria axiologicamente neutra, tampouco ideologicamente despojada. Para saber mais sobre a posição político-ideológica de Tragtenberg, ver: PAULA, A. P.P. Maurício Tragtenberg: contribuições de um marxista anarquizante para os estudos organizacionais críticos. Rev. Adm. Pública vol.42 no.5 Rio de Janeiro Sept./Oct. 2008.

Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122008000500007>

²⁶ Por mais que a concepção de Weber se mostre atual e aplicável à realidade brasileira, e poderíamos dizer global, é preciso que não a descontextualizemos histórico-geograficamente. Weber analisou a racionalização burocrática da vida social na passagem do medievo para a modernidade e fez estudos de casos específicos, por exemplo, a burocracia dos modos de produção asiáticos, todavia, tinha na burocracia do estado prussiano, no contexto do modo de produção capitalista o seu objeto próprio. Para saber mais, ver: WEBER, M. Ensaios de sociologia. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC Editora, 1982. E ainda: WEBER, M. O político e o cientista. 2. ed. Lisboa: Presença, 1973.

3. de caráter carismático : baseada na veneração extracotidiana da santidade, do poder heroico ou do caráter exemplar de uma pessoa e das ordens por esta reveladas ou criadas [...].

A dominação de caráter racional ele associava à existência de uma burocracia pública, baseada em regras e procedimentos estatuídos. Para ela, portanto, a burocracia é um importante ator no Estado moderno, cujo papel era operar as ações estatais, evitando, ao mesmo tempo, que o governo fosse tomado pela ocupação patrimonial dos cargos públicos:

Nos Estados onde não havia burocracia moderna, o governante executa as medidas mais importantes através de pessoas de sua confiança pessoal, comensais, servos-cortesãos. Seus encargos e sua autoridade não são delimitados com precisão e têm uma natureza temporária, sendo criadas para cada caso específico (WEBER, 1971, p. 229-230).

Um resumo das idéias de Weber sobre o papel da burocracia pública é apresentado por Pierson (1996, p. 20-21):

1. that bureaucratic administration is conducted according to fixed rules and procedures, within a clearly-established hierarchy and in line with clearly demarcated official responsibilities;
2. that access to employment within the civil service is based upon special examinations and that its effective operation is dependent upon knowledge of its special administrative procedures – a good deal of the Power of the civil service rests upon its specialized knowledge and ‘expertise’;
3. that bureaucratic management is based upon a knowledge of written documents (‘the files’) and depends upon the impartial application of general rules to particular cases;
4. that the civil servant acts not in a personal capacity, but as the occupier of a particular public office.

É importante destacar entre esses aspectos do pensamento de Weber sobre a burocracia pública, o papel por ele atribuído à gestão que se baseia no conhecimento de regras estritas e depende da aplicação imparcial de regras gerais aos casos particulares. Weber chama a atenção, portanto, para o trabalho dos gerentes na burocracia pública, que é o tema deste Projeto.

Uma questão que perpassa este trabalho merece ser lembrada: “como o gestor público do SUS percebe sua atividade enquanto gerente?”. Será que sua autocompreensão o aproxima de uma concepção hegeliana, como executivo do Direito, dos interesses coletivos e gerais, em nosso caso, como agente que participa da concretização da universalização pública da saúde, prevista na CF de 1988? Será que o gerente do SUS possui uma visão crítica acerca de sua própria atividade,

e em alguma medida compreende seu trabalho como parte do controle que o Estado exerce sobre a sociedade, ao mesmo tempo em que este Estado também é influenciado pelas relações de capital? Em sentido radical, o gerente do SUS reflete sobre sua atividade em algum nível? Ele concebe o funcionalismo público de alguma forma, ou simplesmente poderíamos dizer que o gestor não pensa em sua própria atividade, não problematiza sua função, não se pergunta pelo papel do Estado, tampouco, pela natureza da burocracia pública. Se assim for, poderíamos pensar na alienação do gestor de saúde? Neste caso, como pensar a produção desta alienação?

O tema da alienação é tradicional no pensamento social e está diretamente relacionado, em primeiro lugar, com a divisão social do trabalho, e, portanto, com a burocracia. Mesmo na obra que inaugura a economia moderna, Adam Smith, sistematizador do liberalismo econômico, lembra que a divisão do trabalho tende a idiotizar a “massa da população”, tornando-a intelectualmente incapaz:

A inteligência da maioria dos homens necessariamente é desenvolvida a partir e por meio de seus labores diários. Um homem que empenha toda a sua existência na execução de algumas operações simples (...) não tem nenhuma oportunidade de desenvolver sua inteligência. (...) Ele torna-se geralmente tão estúpido e ignorante quanto é possível a uma criatura humana. A uniformidade de sua vida estacionária naturalmente corrompe, também, a coragem de sua mente. (...) Mas, em toda sociedade industrial e civilizada, esse é o estado no qual necessariamente tem de estar a grande massa do povo (SMITH.p. 769)^{27, 28 e 29}.

²⁷ Nossa tradução do original.

²⁸ De acordo com Marx, Adam Smith, ‘pupilo’ de Ferguson (1723-1816), que fez duras críticas à divisão social do trabalho, também estava ciente de seus efeitos sociais nocivos. Em “O Capital”, Marx cita este trecho de Smith para demonstrar que a divisão social do trabalho teria sido criticada até mesmo pelo pioneiro do liberalismo econômico, naquela obra que viria a ser o marco de fundação da economia moderna: “A Riqueza das Nações”. Ver: MARX, K. Capital: A Critique of Political Economy. Volume I. Book One: The Process of Production of Capital. p. 245.

Disponível em: <https://www.marxists.org/archive/marx/works/download/pdf/Capital-Volume-I.pdf>

²⁹ Apesar de extenso, vale a pena citar o trecho completo, do original de “A Riqueza das Nações” em que Smith trata dos “efeitos colaterais” da divisão social do trabalho, em que se destacam a idiotização e alienação (no sentido de tornar-se o trabalhador estúpido e intelectualmente incapaz) do trabalhador. A solução proposta por Smith endossa nossa compreensão de que no capitalismo a empresa privada gera problemas que a transcende, cabendo ao Estado buscar solucioná-los, de modo que o Estado é vítima e parceiro, a um só tempo, do capital: *“In the progress of the division of labour, the employment of the far greater part of those who live by labour, that is, of the great body of the people, comes to be confined to a few very simple operations, frequently to one or two. But the*

Se, como vimos em Hegel e Weber, a divisão do trabalho é incorporada pelo Estado, sendo o *modus operandi* da burocracia pública, então, em uma interpretação smithiana, poderíamos dizer que a administração pública tende a embotar o senso crítico do trabalhador da coisa pública, reproduzindo a mesma lógica evidenciada no capital. O desafio de interpretações como essa é não esquecer que a obra de Smith, como de qualquer outro autor, deve ser situada no espaço geográfico e no tempo histórico, levando em conta tanto o local quanto o momento de que tratam a obra. Evidentemente Smith não tratava nem do mundo atual, nem das funções gerenciais. Todavia, analogias críticas são sempre possíveis, desde que devidamente contextualizadas.

Karl Marx foi o maior crítico de Smith e de sua economia política clássica, de cunho liberal. Marx também tratou da alienação e a relacionou à exploração do trabalhador pela burguesia. Em “Manuscritos Econômico-Filosóficos”, publicado em 1844, Marx se refere a este tema com todo um:

[...] sistema de alienação – propriedade privada, ganância, separação entre trabalho, capital e terra, troca e competição, valor e desvalorização do homem, monopólio e competição – e o sistema do dinheiro.

[...]

o objeto produzido pelo trabalho, o seu produto, agora se lhe opõe como um ser estranho, como uma força independente do produtor. O produto do

understandings of the greater part of men are necessarily formed by their ordinary employments. The man whose whole life is spent in performing a few simple operations, of which the effects are perhaps always the same, or very nearly the same, has no occasion to exert his understanding or to exercise his invention in finding out expedients for removing difficulties which never occur. He naturally loses, therefore, the habit of such exertion, and generally becomes as stupid and ignorant as it is possible for a human creature to become. The torpor of his mind renders him not only incapable of relishing or bearing a part in any rational conversation, but of conceiving any generous, noble, or tender sentiment, and consequently of forming any just judgment concerning many even of the ordinary duties of private life. Of the great and extensive interests of his country he is altogether incapable of judging, and unless very particular pains have been taken to render him otherwise, he is equally incapable of defending his country in war. The uniformity of his stationary life naturally corrupts the courage of his mind, and makes him regard with abhorrence the irregular, uncertain, and adventurous life of a soldier. It corrupts even the activity of his body, and renders him incapable of exerting his strength with vigour and perseverance in any other employment than that to which he has been bred. His dexterity at his own particular trade seems, in this manner, to be acquired at the expense of his intellectual, social, and martial virtues. But in every improved and civilised society this is the state into which the labouring poor, that is, the great body of the people, must necessarily fall, unless government takes some pains to prevent it. Grifos nossos. O trecho consta de: SMITH, A. An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations. Feedbooks. p. 769. Disponível em: <http://www.feedbooks.com>.

trabalho humano é trabalho incorporado em um objeto e convertido em coisa física; esse produto é uma objetificação do trabalho. A execução do trabalho é simultaneamente sua objetificação. A execução do trabalho aparece na esfera da Economia Política como uma perversão do trabalhador, a objetificação como uma perda e uma servidão ante o objeto, e a apropriação como alienação (disponível em: <https://www.marxists.org/portugues/marx/1844/manuscritos/cap01.htm>).

Este sentido dado por Marx à alienação também pode ser relacionado ao trabalho dos gerentes dos serviços de saúde. Estes como os demais burocratas, veem seu trabalho de forma objetificada, como uma coisa estranha a si mesmo e ao seu trabalho, cujo significado está além do seu cotidiano e que lhe escapa. O ambiente burocrático da administração pública no Brasil terá se tornado um empecilho ao pleno desenvolvimento do gerente do SUS, prendendo-o em tarefas operacionais e em um dia-a-dia instrumental que o impede de refletir criticamente acerca de sua própria atividade?

Se isto for correto, em algum grau, então podemos dizer que a alienação do funcionário público ocorre como subproduto da “racionalização” da administração pública, enfim, da burocracia estatal. Isto nos remeteria mais uma vez a Weber:

Weber aponta a alienação na sociedade moderna como parte do processo de “racionalização da estrutura de dominação baseada na burocracia” (...) Gramsci tratando da questão da integração do homem na fase da economia individual (feudalismo) e da alienação na economia programática ou industrial, afirma que o trabalhador fora reduzido a **acessório da máquina** [grifo nosso] no processo de produção, forçado a se adequar aos costumes, às necessidades do trabalho alienado, e mantido na obscuridade do senso comum. (RODRIGUES. 2002, p. 194-195)

Na citação acima, de Rodrigues, a burocracia é compreendida por Weber como produtora da alienação dos atores sociais, na medida em que o Estado se utiliza da administração racional da coisa pública para dominação e controle da sociedade. Destarte as diferenças marcantes entre os pensamentos weberiano e marxista, esta ideia pode aproximar uma leitura de Weber, ao menos na perspectiva de Tragtenberg e Rodrigues, do pensamento marxista de autores como Gramsci. Isto seria interessante para demonstrar que a partir de diversos referenciais escolhidos, por mais distintos que sejam quando analisados em sua globalidade, os autores convergem em algum grau quando se trata de conceber as relações entre a burocracia pública, a situação dos funcionários estatais e a autocompreensão que estes possuem de suas prerrogativas.

Gramsci (2000) apresenta uma visão crítica em relação ao significado e ao papel político da burocracia. Ele a via como uma força conservadora em função de sua origem de classe, pois seus quadros na Europa eram recrutados entre a pequena burguesia rural:

A primeira investigação a ser feita é esta; existe num determinado país uma camada social difusa para a qual a carreira burocrática, civil e militar, seja um elemento muito importante de vida econômica e de afirmação política (participação efetiva no poder, mesmo que indiretamente, mediante “chantagem”)? Na Europa moderna, esta camada pode ser localizada na pequena e média burguesia rural. [...] Os elementos deste grupo estão habituados a comandar diretamente núcleos de homens, ainda que exíguos, e a comandar “politicamente”, não “economicamente”: isto é, em sua arte de comando não existe a aptidão para ordenar as “coisas”, para ordenar “homens e coisas” num todo orgânico, como ocorre na produção industrial, já que este grupo não tem funções econômicas no sentido moderno da palavra. (GRAMSCI, 2000, p. 63).

Embora a extração de classe, ou a origem social da burocracia, possa ter se alterado desde que Gramsci escreveu, deve ser considerado seu alerta no sentido de que os funcionários públicos tendem a se distanciar da sociedade, conformando-se como uma casta, com interesses próprios. Para ele, o distanciamento da sociedade e a tendência à formação de interesses semelhantes ao de uma casta se colocariam para os intelectuais como um todo, principalmente os de caráter tradicional. Os intelectuais orgânicos seriam o tipo de intelectuais vinculados a grupos sociais e seus interesses, não tendendo a desenvolver aquele distanciamento em relação à sociedade e a formação de interesses próprios (GRUPPI, 1978; e SIMIONATO, 1995).

Se pudermos conceber o funcionário público, em sua alienação enquanto parte de uma imensa máquina, na concepção de Gramsci, como “acessórios de máquina”, a máquina da burocracia pública, então uma imagem há de se impor a nossa mente: a de um dente de engrenagem. Se gerência pressupõe autonomia, pensamento crítico e flexibilidade na tomada de decisões mais adequada para solução dos problemas postos, então o gerente não poderia ser um dente de engrenagem, que somente ajuda a mover a máquina na medida em que é movido por ela. Para o gerente que atua como um dente de engrenagem, nenhum movimento novo pode ser criado. Tudo se resumiria e à reprodução eterna dos movimentos mecanicamente determinados.

Essa imagem, do dente de engrenagem que podemos formar a partir das leituras de Weber e Gramsci, foi proposta exatamente nestes termos por Hannah Arendt (2010). A filósofa percebe a burocracia pública como extensão da administração doméstica. Ainda sobre burocracia, é através da metáfora do dente da engrenagem³⁰ que ela nos revela seu entendimento:

Quando descrevemos um sistema político – seu funcionamento, as relações entre os vários ramos do governo, o funcionamento das imensas maquinarias burocráticas, das quais fazem partes os canais de comando e, como as forças civis militares e policiais estão interligados, para mencionar apenas características notáveis – **é inevitável falarmos de todas as pessoas usadas pelo sistema em termos de dente de engrenagem e rodas que mantêm a administração em andamento** [grifo nosso] (ARENDR 2004, p. 91).

Cada dente de engrenagem, isto é, cada pessoa, deve ser descartável sem mudar o sistema, uma pressuposição subjacente a todas as burocracias, a todo serviço público e a todas as funções propriamente ditas.

Para Arendt (2004, p. 94):

Em todo sistema burocrático, a transferência de responsabilidades é uma questão de rotina diária, e **se desejamos definir burocracia em termos de ciência política, isto é, uma forma de governo**, o mando dos cargos, em oposição ao mando de homens, de um único homem, de pouco ou de muitos, **a burocracia é infelizmente o mando de ninguém e por essa mesma razão talvez a forma menos humana e mais cruel de governo** [grifos nossos].

Para a autora, desta forma, a burocracia pública tem como pressuposto a alocação de responsabilidades em cargos e, não nas pessoas e por isto o que acontece sejam ações e omissões tendem a encontrar abrigo e justificativa nos *modus operandi* do sistema burocrático.

Arendt concorda com Weber quando afirma que os dentes de engrenagem são substituíveis. Ambos afirmam que na burocracia, os trabalhadores exercem uma função instrumental que pode ser aprendida e executada por outros. A burocracia, de acordo com Hannah Arendt, é a “forma mais cruel de governo” justamente

³⁰ A existência de dentes de engrenagem é um problema também, e, sobretudo, na esfera ética. O dente de engrenagem é um idiota des-humanizado, pois é retirado da atividade de pensar. O dente de engrenagem não pensa, executa sua função de modo des-personalizado. O próprio Eichmann teria sido um dente de engrenagem da burocracia nazista – executando as ordens e fazendo a máquina funcionar, sem refletir acerca de sua atividade. ARENDR, H. *Eichmann em Jerusalém, Um relato sobre a banalidade do mal*. Hannah Arendt; - São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

porque, poderíamos dizer, ela realiza aquilo que Smith problematiza em “A Riqueza das Nações”. Enquanto divisão do trabalho na administração pública, a burocracia idiotiza o trabalhador, embotando sua coragem e minando sua capacidade intelectual crítica. Temos então um quadro que vale a pena ser lembrado: se por um lado podemos construir uma visão idílica da burocracia, a administração pública como desejaríamos que fosse, recorreremos à concepção hegeliana de burocracia pública como seara da efetivação dos interesses gerais, e, portanto, como expressão do Universal. Por outro lado, temos autores que mesmo assumindo perspectivas distintas, como Weber, Gramsci e Arendt, pensam a burocracia a partir da crueldade de seu modo de ser concreto, e não da sublimidade do conceito hegeliano. Para estes, a burocracia, ao invés de sublimar as dicotomias entre os valores sociais e os interesses financeiros, reforçam-nas, instrumentalizando, para tanto, seus executores, peças de máquina, dentes de engrenagem, trabalhadores plenamente substituíveis, portanto porquanto partes de um sistema de dominação e controle.

3.3 A organização burocrática e o trabalho gerencial

Esta parte tem como objetivo caracterizar o trabalho gerencial, buscando contextualizá-lo no âmbito da burocracia pública. Para realizar esta tarefa, começamos com uma caracterização teórica da burocracia enquanto uma organização. Recorreremos a autores que nos permitam compreender seus atributos organizacionais. Em seguida, face ao objeto em estudo, buscamos a compreensão da burocracia brasileira e, para isto, recorreremos a histórica, diferenciando-se desta forma da primeira parte. Partindo dos tempos do Brasil colônia, visamos demonstrar o processo de construção da burocracia brasileira.

Em seguida, discutimos no que consiste o trabalho gerencial e as habilidades e competências necessárias ao seu exercício. Realizada esta parte, tratamos mais especificamente da gerência em organizações de saúde, foco deste trabalho, e concluindo o capítulo, apresentamos um resgate do planejamento em saúde.

3.3.1 Características da organização burocrática pública

A burocracia pública constituiu, como já se viu, preocupação de autores clássicos como Hegel, Weber, Gramsci e Arendt. Neste item, procuramos apresentar as características centrais da mesma, tal como se desenvolveram nos Estados modernos do centro do sistema capitalista, onde este tipo de organização assumiu a forma mais completa.

Segundo Hall (1976), Weber enumerou uma série de atributos organizacionais, que presentes constituem a forma burocrática de organização. São elas: a divisão do trabalho, hierarquia de autoridade, normas extensivas, separação entre administração e propriedade, salário e promoção baseados na competência técnica. Ainda de acordo com Hall (1976, p. 31), são essas dimensões que “[...] têm servido como base para delineações subsequentes da estrutura burocrática”.

A burocracia, para Hall (1976), pode ser entendida mais como uma condição que existe como um *continuum*, do que uma maneira absoluta. Dessa forma, ele propõe que seja o grau de burocratização determinado pelas dimensões da burocracia, quais sejam:

- Hierarquia de Autoridade;
- Divisão do Trabalho;
- Competência técnica;
- Normas de procedimento para atuação no cargo;
- Normas que controlam o comportamento do empregado;
- Autoridade limitada do cargo;
- Gratificação diferencial por cargo;
- Impessoalidade dos contatos pessoais;
- Separação entre propriedade e administração;
- Ênfase nas comunicações escritas;
- Disciplina racional.

É com base nestas mesmas dimensões que Hall (1976, p.34) compara as compreensões sobre a organização burocrática de alguns dos autores que compõe a Sociologia da Burocracia, a partir das propostas de Weber.

Quadro 1 – Características da organização burocrática, segundo os principais autores da Sociologia da Burocracia³¹

Dimensões da Burocracia	Weber	Friedrich	Merton	Udy	Parsons	Michels
Hierarquia de Autoridade	X	X	X	X	X	X
Divisão do Trabalho	X	X	X	X	X	X
Competência técnica	X	X	X	X	x	
Normas de procedimento para atuação no cargo	X	X	X		X	
Normas que controlam o comportamento do empregado	X	X	X		X	X
Autoridade limitada do cargo	X		X			
Gratificação diferencial por cargo	X					
Impessoalidade dos contatos pessoais			X	X		
Separação entre propriedade e administração	X					
Ênfase nas comunicações escritas	X					
Disciplina racional	X					

Fonte : Elaboração própria com base em Hall (1976, p. 34)

Este quadro permite observar as diferenças de visão sobre a organização burocrática. Destacamos que a hierarquia e a divisão do trabalho são aspectos considerados por todos os autores selecionados nesta análise. As normas também tem uma presença marcante como característica das burocracias, embora sofram uma distinção quanto as suas finalidades. O quadro revela-nos ainda que a concepção de Weber é a que considera uma amplitude maior de dimensões da organização burocrática.

³¹ Carl J. Friedrich , Robert Merton(1968), Stanley H. Udy (1959) Alvin Gouldner (1954) , Talcott Parsons (1937) e Robert Michels (1949)

A burocracia pública é também conhecida pelo termo *civil service*, ou serviço público civil, designação que o distingue do serviço público militar. Segundo Bekke e Meer (2000, p. 3, apud MORGAN E PERRY, 1988), a expressão sistemas burocráticos públicos (*civil service systems*) é utilizada para designar instituições mediadoras que mobilizam recursos humanos para o serviço do Estado em um dado território, e teria a vantagem de evitar a polissemia do termo burocracia.

Tais sistemas se caracterizariam por três conjuntos de instituições, ou regras do jogo. A primeira delas diz respeito às regras de gestão do pessoal, ou recursos humanos; tais sistemas são caracterizados por regras de recrutamento, promoção, premiação, etc. Um segundo conjunto de instituições diz respeito às regras de decisão coletiva, que tratam das capacidades e limitações do serviço público civil em termos do processo de tomada de decisões no âmbito do Estado. O terceiro conjunto de regras diz respeito ao aspecto simbólico inerente ao serviço público civil, em relação à sociedade em geral, e, portanto, a existência e obediência, ou não, da regra de recrutamento e promoção segundo o mérito, por exemplo, diz respeito a um símbolo dos valores sociais em relação aos servidores públicos (BEKKE e MEER, 2000, p. 3 e 4).

O desenvolvimento dos sistemas de serviço público civil no Estado Moderno teve sua origem fortemente associada ao crescimento dos impérios coloniais e à necessidade de organizar o poder do Estado sobre vastos territórios e população. Segundo Boode (2005), a criação e o desenvolvimento desses sistemas deram-se inicialmente nas potências colonialistas européias, principalmente na Inglaterra e França, sob clara influência do sistema semelhante encontrado na China antiga. Segundo Boode, o sistema de recrutamento por mérito desenvolvido pelos chineses, e depois absorvido pelos Estados europeus, tinha duas vantagens claras sobre o modelo absolutista, que recrutava, principalmente entre a nobreza, os funcionários das burocracias públicas. A primeira era permitir um recrutamento amplo, via concurso, aberto a toda a sociedade, o que lhe assegura uma característica democrática, essencial para a costura dos cidadãos ao Estado-nação; a segunda é o fato de se basear no mérito dos candidatos, ou no seu conhecimento, o que permitiria o recrutamento de uma elite pensante.

Tal sistema de origem chinesa foi introduzido na Europa pela primeira vez, em 1806, na Companhia Britânica das Índias Orientais, que necessitava recrutar e

treinar com rapidez um grande número de quadros para a administração colonial da Índia. Esse sistema foi depois adotado por outras potências coloniais europeias e pelos Estados Unidos da América em 1868 (GOODE, 2005, p. 9). Uma das suposições que procuram fundamentar tal sistema de gestão do pessoal é que um corpo de funcionários recrutados e promovidos com base no mérito asseguraria certa isenção política e a honestidade de suas ações. O atual Código do Serviço Público Civil britânico, por exemplo, estabelece os seguintes valores para a sua burocracia pública:

'integrity' is putting the obligations of public service above your own personal interests;

'honesty' is being truthful and open;

'objectivity' is basing your advice and decisions on rigorous analysis of the evidence; and

'impartiality' is acting solely according to the merits of the case and serving equally well Governments of different political persuasions (INGLATERRA, 2010, p. 10).

Uma circular, de 1932, do Ministério das Finanças britânico deixa clara a intenção de afastar seus quadros dos partidos políticos:

The Minister is aware that it is the view of the civil Service itself that the action of an official who identifies himself actively or publicly with political matters is indefensible, and that such conduct is detrimental to the interests of the Service as a whole. The nature and conditions of a Civil Servant's employment should, of themselves, suggest to him that he must maintain a reserve in political matters; and not put himself forward on one side or another and, further, that he should be careful to do nothing that would give colour to any suggestions that his official actions are in any way influenced, or capable of being influenced, by party motives (INGLATERRA, 1932, p. 1).

Tais valores são comuns a códigos de conduta do serviço público civil de outros Estados ocidentais modernos, que pretendem que seus quadros ajam de forma íntegra, honesta, objetiva e imparcial, de forma a assegurar menor influência dos valores individuais e de grupos de interesse presentes na sociedade como um todo sobre os sistemas de serviço público civil, que os mesmos devem ser os guardiões do “bem comum”, expressão usada tanto por Confúcio como por Hegel para designar a função básica do Estado. Tais valores, além de contribuírem para a legitimação dos respectivos Estados perante suas populações, são acompanhados por regras de premiação para os que se comportam segundo os mesmos e de punição para os que dele se desviam. O “Código de Ética Profissional do Servidor

Público Civil do Poder Executivo Federal brasileiro” também contém valores semelhantes:

I - A dignidade, o decoro, o zelo, a eficácia e a consciência dos princípios morais são primados maiores que devem nortear o servidor público, seja no exercício do cargo ou função, ou fora dele, já que refletirá o exercício da vocação do próprio poder estatal. Seus atos, comportamentos e atitudes serão direcionados para a preservação da honra e da tradição dos serviços públicos. (BRASIL, 1994, seção I)

Os efeitos da Grande Depressão dos anos 1930 sobre os Estados e sua burocracia pública oferecem um exemplo importante do papel da última no desenvolvimento de políticas públicas econômicas e sociais. As sérias consequências dessa crise trouxeram a contestação da visão liberal em relação ao papel do Estado na economia, que predominava desde a primeira metade do século XIX (POLANYI, 1998, p. 70 a 80 e 180)³², abrindo caminho para a introdução de propostas mais favoráveis à maior interferência do Estado tanto na economia, quanto nas políticas sociais, entre as quais as ideias de John Maynard Keynes, expostas em sua obra principal “*The general theory of employment, interest and money*”, publicada em 1936, ganharam grande relevância. A compreensão que o Estado podia ter um papel mais ativo e de liderança na construção de saídas da crise abriram a chamada “era keynesiana”, que trouxe entre suas realizações a ampliação das políticas sociais, inclusive as de saúde, implantando-se em diversos países o que se convencionou chamar de “*Welfare State*” (WEIR e SKOCPOL, 1985), que corresponde ao que Hobsbawn (1995) chamou de a “era de ouro do capitalismo”. Tais ideias não foram acolhidas facilmente, entretanto, e a estrutura, forma de funcionamento e relações mantidas pela burocracia pública com os partidos políticos, em primeiro lugar, e com setores do capital, principalmente o financeiro, principal inimigo das mesmas, tiveram papel importante no sentido de dificultar ou facilitar a transformação das políticas públicas.

³² Polanyi (1998) argumenta que o liberalismo econômico, assim como o próprio mercado capitalista, foram criações do Estado e que duas medidas, em particular, do Estado inglês foram fundamentais para isso. A primeira delas foi a *Poor Law Amendment* (ou *New Poor Law*), de 1834, que, ao acabar com a proteção estatal aos trabalhadores, cria um mercado de trabalho, transformando os trabalhadores em mercadoria, passando a ter de vender sua força de trabalho no mercado para sobreviver. A segunda, a “*Real Property Act*”, de 1945, facilitou a transferência da terra, que se tornou, segundo Polanyi, pela primeira vez, em mercadoria, ou seja, a própria natureza foi transformada em mercadoria.

Houve diversos caminhos para a saída da crise, algumas mantendo instituições democráticas – como os EUA, Inglaterra e Suécia – e outras romperam com as mesmas – como a Alemanha, Brasil, Espanha, Itália, Portugal e União Soviética. Em todas essas experiências, contudo, o papel da burocracia pública – ou *civil service* – foi central para o sucesso da implantação de políticas públicas de caráter econômico ou social. Weir e Skocpol (1985) estudaram as três experiências mencionadas que foram conduzidas num ambiente democrático e defendem que as relações entre as burocracias públicas e os partidos políticos desses países foram decisivas para a viabilização ou a obstaculização de novas políticas econômicas e sociais pretendidas pelos partidos políticos no governo. Elas chamam a atenção, em primeiro lugar, para as dificuldades colocadas pelos burocratas do Tesouro, grandemente influenciados pelos financistas privados da City londrina, em relação ao uso da dívida pública, em 1931, como forma de financiar a extensão do auxílio desemprego, pretendida pelo governo do *Labour Party*, ao ponto de levar à renúncia do governo deste. Só nos anos 1940, com o Plano Beveridge, tais resistências foram vencidas (WEIR e SKOCPOL, 1985, p. 122-123).

Já na Suécia, o Partido Social Democrata, que chegara ao poder em 1932, teve maior facilidade para implantar políticas de apoio aos desempregados e de fomento ao desenvolvimento e à criação de empregos, em função da tradição e da estrutura da burocracia estatal ser mais profissional e, portanto, mais independente do capital financeiro – que também se opunha ao aumento da dívida pública – o que teria facilitado a implantação das políticas socialdemocratas que seriam administradas centralmente por agências estatais (*idem*, p. 129-132).

Segundo elas, a experiência do *New Deal* nos EUA (1933-1938) teve mais semelhança com a da Suécia, do que com a da Inglaterra, embora por caminhos diferentes. Nos EUA, segundo elas, contraditoriamente, a própria debilidade da máquina pública estatal teria facilitado a criação de comissões técnicas em torno de dois grupos de economistas com ideias e experiências relacionadas ao planejamento governamental – os economistas institucionais de Winsconsin e uma rede de economistas do setor agrário ligados ao Departamento de Agricultura. Tais comissões deram origem às diferentes agências públicas, cuja experiência pioneira foi a da *Works Progress Administration* (WPA) que criou e administrou o programa nacional de obras públicas e serviu de modelo para outros programas e agências

como o *Civilian Conservation Corps (CCC)*, *National Industry Recovery Act (NIRA)*, *Agricultural Adjustment Act (AAA)*, *Federal Emergency Relief Act (FERA)*, *Tennessee Valley Authority (TVA)* e *National Housing Act (NHA)*. Todos esses programas e agências eram manejados por uma, cada vez mais extensa, burocracia pública.

Ao contrário da experiência sueca e mesmo da experiência britânica pós Plano Beveridge, entretanto, os EUA não lograram implantar uma política social baseada no reconhecimento estatal dos direitos sociais. Isto teria ocorrido, segundo as mesmas autoras, em função da oposição de setores empresariais a estabelecer uma aliança mais estreita e permanente com os trabalhadores e os políticos liberais do Congresso (WEIR e SKOCPOL, 1985). A ausência desse tipo de aliança, que esteve presente na Suécia dos anos 1930 e, posteriormente, na Inglaterra dos anos 40, teria inviabilizado a extensão de políticas sociais públicas para além da previdência social criada por Roosevelt em 1945 (ROSANVALLON, 1984, p. 115).

No Brasil, a partir dos anos 1930, mas principalmente depois da Constituição Federal de 1988, o Estado passou a reconhecer direitos sociais e organizar uma crescente burocracia para assegurar a provisão dos serviços correspondentes. A parte seguinte deste trabalho destina-se a examinar as origens e a evolução da máquina burocrática brasileira mais especificamente.

3.3.2 A organização burocrática pública no Brasil

Nesta parte apresentamos um resgate histórico do processo construção do que se denomina de burocracia pública brasileira. Ao apresentar este panorama histórico, buscamos identificar os elementos que a conformam e caracterizam. Consideramos relevante destacar que como afirmam Cavalcanti, Mac-Allister e Pinto (2012, p. 1443),

[...] para a maioria dos autores brasileiros que discutem o tema da formação da administração pública, como máquina de ação do governo, resgatar esta história significa, em geral, associá-la aos episódios de reforma que ocorreram no país.

Desta forma, este trabalho não está imune a este rumo, dada a dificuldade ou mesmo a impossibilidade de encontrar registros que abordem o tema sob outra perspectiva³³. Iniciamos esta parte, então, com um resgate histórico, destacando que nos mais de 300 anos de domínio colonial havia no Brasil a presença do Estado português³⁴ e de sua administração, que Paula (2005, p. 105) caracteriza da seguinte maneira:

O aparelho administrativo não seguia normas gerais, hierarquias e definições de competências, pois a legislação da colônia era constituída por determinações particulares e casuístas, que não obedeciam a um plano conjunto. Consequentemente, persistia uma confusão de atribuições e poderes nos órgãos de administração geral e civil. [...] No Brasil Colônia, a rede fiscal se confundia com a apropriação [privada] de rendas, monopólios e concessões. Além disso, os cargos públicos não eram profissionalizados, as posições pertenciam aos nobres ou eram adquiridas pela burguesia enriquecida.

Com a chegada da família imperial em 1808, foram então criadas as “[...] instituições, principalmente no Rio, que podem ser vistas como a base do Estado Nacional que seria proclamado em 1822” (ABRUCIO, PEDROTI e PÓ, 2010, p.31). A própria decisão pela independência, segundo Abrucio, Pedroti e Pó (2010, p.30), já teria sofrido a influência dos então “burocratas” do Estado:

[...] a inflexão no papel do Estado e da burocracia no Brasil se deveu principalmente às ações do Marques de Pombal, que procurou formar lideranças político-administrativas, particularmente em Coimbra, que pudessem atuar como altos burocratas em todas as colônias. Esse processo gerou uma nova elite de brasileiros, bastante homogênea em seus propósitos. No final do período colonial e início do império, tal grupo ocupou altos postos governamentais, tendo sido central no processo de independência e na organização de um projeto de nação.

A opção pelo federalismo no Brasil, como uma estratégia de consolidação do território nacional, vai ajudar a definir a organização do Estado e, por conseguinte, da burocracia pública. Para Torres (2012, p. 20-21):

33 Ainda de acordo com Cavalcanti, Mac-Allister e Pinto (2012, p. 1443):[...] a formação da administração pública brasileira é marcada por uma sucessão de reformas que os vários governantes empreendem em geral no começo do seu mandato, essa história é geralmente contada a partir e através dessas reformas, delimitando de forma imperativa, os contornos do campo.

³⁴ “A estrutura local de governança era marcada pelo poderio patrimonialista presente tanto nas câmaras municipais como nas capitânicas hereditárias. [...] como o Estado Português não alcançava a maior parte do território brasileiro, prevalecia então o que Sérgio Buarque (1977) chamava de personalismo entendido como a privatização do espaço público” (ABRUCIO, PEDROTI E PÓ, 2010, p.29).

[...] o ideal federalista rondou a sociedade brasileira durante boa parte do século XX, criticando e abalando as estruturas políticas mais fundamentais do Império, cabendo ressaltar que D. Pedro I [...] e D. Pedro II (...) passaram boa parte desse período buscando consolidar a unidade nacional.

Definido este arranjo³⁵, ele foi formalmente instituído com a proclamação da República em 1889 e, consagrado pela Constituição Federal de 24 de fevereiro de 1891.

Art. 1º A Nação Brasileira adopta como fórma de governo, sob o regimen representativo, a Republica Federativa proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitue-se, por união perpetua e indissolúvel das suas antigas provincias, em Estados Unidos do Brazil. (<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1824-1899/constituicao-35081-24-fevereiro-1891-532699-publicacaooriginal-15017-pl.html>).

Para Torres (2004, p. 143)³⁶, até 1930 [...] “o Estado Brasileiro pode facilmente ser descrito como a grande instituição garantidora dos privilégios sociais e econômicos de uma elite rural, aristocrática e parasita”. Raimundo Faoro (2001, p. 444-445) ajuda a entender esta ideia.

Depois de ter sido durante quase dois séculos, carne viva para a varejeira lusitana, o Brasil acabou incluindo na sua vida o próprio Estado que, de lá, emigrara, na plenitude da ignomínia lusitana. O imperador não será a única realidade, realidade cercada de sombras e fantasmas mas ele representa a comunidade de poder, por ele meramente presidida, turvando-lhe o olhar e murando-lhe os ouvidos. A camada dirigente, aristocrática na sua função e nas suas origens históricas, fecha-se na perpetuidade hereditária, ao eleger os filhos e genros, com o mínimo de concessões ao sangue novo.

Abrucio, Pedroti e Pó (2010, p.31) corroboram esta ideia e afirmam que no segundo reinado a então administração estatal teve duas grandes funções: “[...] participará da definição das principais diretrizes do país [...] e da distribuição de empregos públicos para garantir apoio político e social”³⁷. Ainda segundo eles, já se configuravam dois mundos no insipiente aparelho burocrático brasileiro neste

³⁵ Segundo Torres (2012, p. 23) “[...] foi Rui Barbosa um dos grandes defensores dos ideais federalistas, sendo um dos responsáveis pela sua adoção no Brasil. O que se observou foi uma completa transplantação do modelo norte-americano diretamente para a Constituição Federal de 1891, uma vez que a engenharia institucional da Constituição americana de 1787 sempre exerceu grande fascínio entre a elite política brasileira”.

³⁶ Ver também Nunes, Edson de Oliveira, A gramática política do Brasil, 2010.

³⁷ De acordo com Abrucio, Pedroti e Pó (2010, p.31) os beneficiários deste modelo eram cabos eleitorais eficazes na conquista de votos no interior.

momento, um mais direcionado ao mérito e o outro à patronagem. Faoro (2001, p. 449) diz ainda que:

No Brasil a burocracia, dirá Jose de Alencar – não é ainda o povo brasileiro; como outrora em Roma o patriciado foi o povo romano. Mas tem o arbítrio de fazer e desfazer das massas que habitam o império uma nação artificial.

A nova classe que se conformava como uma burocracia pública teria sido determinante para a construção da nação brasileira, “[...] mas o fez também reduzindo a esfera pública ao comando patrimonial dos agentes estatais” (ABRUCIO, PEDROTI e PÓ, 2010, p.33)³⁸. É necessário, então, retornar, portanto a Weber e seu conceito de dominação de caráter tradicional, em que não há separação entre as esferas pública e privada para entender este traço do Estado e da burocracia brasileira: o patrimonialismo. Para Torres (2004, p. 144) :

Nas mãos hábeis de Raymundo Faoro, a obra de Max Weber encontrou terreno fértil [...] tomando o conceito de patrimonialismo e explorando-o até as últimas consequências, muito contribui para explicar a relação incestuosa e predatória da elite agrária governante com a administração pública brasileira. Por esse ângulo, toda a nossa trajetória, desde o descobrimento, é uma história marcada pela forte presença do Estado, controlado e espoliado por uma elite denominada pelo autor estamento burocrático, que dá vida e forma à sociedade brasileira.

De acordo com Faoro (2001, p. 102-103):

O patrimonialismo, organização política básica, fecha-se sobre si próprio com o estamento, de caráter marcadamente burocrático. Burocracia não no sentido moderno, como aparelhamento racional, mas de apropriação do cargo – o cargo carregado de poder próprio, articulado com o príncipe, sem a anulação da esfera própria de competência. O Estado ainda não é uma pirâmide autoritária, mas um feixe de cargos, reunidos por coordenação com respeito à aristocracia dos subordinados. [...] O sistema de educação obedece à estrutura, coerentemente: a escola produzirá os funcionários letrados, militares e navegadores. Mas os funcionários ocupam o lugar da velha nobreza, contraindo sua ética e seu estilo de vida. O luxo, o gosto suntuário, a casa ostentatória são necessários à aristocracia. O consumo improdutivo lhes transmite prestígio, prestígio como instrumento de poder entre os pares e o príncipe, sobre as massas, sugerindo-lhes grandeza, importância, força.

Ainda segundo Faoro (2001 p. 718):

O coronelismo, o *compradazgo* latino-americano, a ‘clientela’ na Itália e na Sicília participam da estrutura patrimonial. Peças de uma ampla máquina, a

³⁸ Segundo Abrucio, Pedroti e Pó (2010, p.33), isto não era, no entanto, uma característica apenas brasileira, pois naquele momento, “[...] as administrações públicas pelo mundo afora ainda eram igualmente marcadas pelos fortes traços patrimonialistas

visão do partido e do sistema estatal se perde no aproveitamento privado da coisa pública, privatização originada em poderes delegados e confundida pela incapacidade de apropriar o abstrato governo instrumental (Hobbes) das leis. O patrimonialismo pulveriza-se, num localismo isolado, que o retraimento do estamento secular acentua, de modo a converter o agente público num cliente, dentro de uma extensa rede clientelista. O coronel utiliza seus poderes públicos para fins particulares, mistura, não raro, a organização estatal e seu erário com os bens próprios.

Com relação ainda ao patrimonialismo, Paula (2005, p. 106) acrescenta:

No Brasil, devido a tradição patrimonialista, os empregos e benefícios que se auferem do Estado costumam estar ligados aos interesses pessoais e não aos interesses públicos. Esse personalismo do funcionalismo público relaciona-se com a ética de fundo emotivo que permeia a nossa cultura de “homem cordial” e avesso à impessoalidade e ao formalismo e, conseqüentemente à burocracia.

O período que vai de 1808 até 1930 pode ser assim descrito:

[...] houve a transposição completa do Estado português para o Brasil. Estima-se que desembarcaram 10.000 funcionários públicos, representando grande parte da estrutura administrativa do Estado português. A transposição histórica consolidou um Estado com todas as características patrimoniais, personalistas e predatórias, frontalmente avesso aos princípios democráticos e liberais que se difundiam pela Europa a partir da Revolução Francesa de 1789. No Brasil, esta estrutura permaneceu intocada até a Revolução de 1930. (TORRES 2012, p. 317)

Marcado desde sua origem pelos fortes traços do patrimonialismo do período colonial, o que vai se assistir a partir de então são movimentos, nem sempre contínuos, de construção de uma burocracia pública cuja finalidade seria desempenhar as funções que se esperava do novo Estado brasileiro.

Primeira República (1889 – 1930)

Para Abrucio, Pedroti e Pó (2010, p.33), o Brasil começou a perder o “bonde da história” na Primeira República, caracterizada por uma política federalista, de base estadualista, na qual se alternavam os representantes das oligarquias rurais do sudeste brasileiro (política do café com leite). Esta forma de fazer política assegurou apoio regional ao executivo federal e fortaleceu os coronéis oligarcas regionais. Como resultado deste processo, desenvolveu-se, então, o coronelismo, uma prática política que marcou profundamente e com sérias consequências o interior do Brasil.

Diversas revoltas militares, regionais e populares, caracterizaram este período (RODRIGUES, 1982; FAUSTO, 2000; e BUENO, 2003). Entre tais revoltas, podemos citar: a Federalista (1893-1895); a da Armada no Rio de Janeiro (1893 -

1894); a Guerra de Canudos no sertão baiano (1896–1897); a Revolta da Vacina no Rio de Janeiro (1904); a Revolta da Chibata, promovida pelos marinheiros no Rio de Janeiro (1910); a Revolta do Contestado no Paraná (1912-1915); a Rebelião dos Coronéis do Cariri, contra o governo progressista de Fortaleza (1913-1914), dentre outras. Tais revoltas eram movidas por genuínos interesses populares (Canudos, Chibata e Contestado) ou tinham caráter antioligárquico (Movimento Tenentista), e foram sistematicamente esmagadas de forma violenta pelos detentores do poder, como bem mostra o historiador José Honório Rodrigues (1982).

A mais importante dessas revoltas foi, certamente, a dos tenentes, conhecida como Movimento Tenentista, iniciado em 1922 no Forte de Copacabana no Rio de Janeiro (FAORO, 2001, p. 741) e que se espalhou por diversos Estados do país e gerou a Coluna Prestes que entre 1925 e 1927 percorreu 25 mil quilômetros do território nacional combatendo a ordem oligárquica que prevalecia (BUENO, 2003, p. 300-303). O Movimento Tenentista foi uma das principais bases da Revolução de 1930 que encerrou a Primeira República (FAORO, 2001; NETO, 2012).

A crise de 1929, por atingir a base do sistema econômico agro-exportador, no qual se assentava a organização do Estado, esgotou as possibilidades de continuidade do sistema político da Primeira República. O enfraquecimento das oligarquias, paulista e mineira, que detinham o poder, facilitou a união dos descontentes – parte das oligarquias regionais e das classes médias urbanas, inclusive os ‘tenentes’ – que se somaram na Aliança Liberal (FAUSTO, 2001; e NETO, 2012) e viabilizaram a Revolução de 1930, que encerrou o país e deu início a um período chave da construção da burocracia no Brasil.

Com relação à saúde pública, em sintonia com o contexto da época :

[...] em 1910 um projeto de criação do ministério já havia sido alvo de intensos debates no Congresso Nacional. Contudo não conseguiu obter votos suficientes para sua aprovação, pois esbarrava na forte oposição das oligarquias rurais, que viam na criação desse órgão uma ameaça à autonomia dos estados diante da possível interferência do governo federal. A solução encontrada para conciliar os interesses políticos resultou na negociação que levou a uma importante reforma no setor da saúde, culminando com a criação do Departamento Nacional de Saúde Pública (DNSP) em 1920 (HAMILTON E FONSECA, 2003)

Em dezembro de 1919, foi então criado o Departamento Nacional de Saúde Pública (DNSP), que daria maior amplitude aos serviços sanitários federais. A partir

de então, a participação e a intervenção do Estado na área de saúde pública só tendeu a se ampliar e se solidificar. (CPDOC - 01 /06 /2015)

Revolução de 1930 e Estado Novo (1930-1945)

A crise econômica, que jogou por terra o café, principal produto de exportação, praticamente inviabilizou as importações, favorecendo a opção pela intervenção estatal na economia e favoreceu a alavancagem do capitalismo no Brasil, via substituição de importações (FURTADO, 2000). Além do desafio econômico, existiam os problemas sociais, que nas palavras de Faoro (2001, p. 776-777) precisavam ser "pacificados" na perspectiva dos novos detentores do poder:

Os problemas sociais deveriam ser incorporados ao mecanismo estatal, para pacificá-los, domando-os entre extremismos, com a reforma do aparelhamento não só constitucional, mas político-social. Mudança para realizar o progresso nacional sem a efetiva transferência do poder às camadas médias e populares, que se deveriam fazer representar sem os riscos de sua índole vulcânica. Estas correntes ocupam o cenário, na verdade, antes que assumam consciência de seus interesses, antecedendo às transformações econômicas que justifiquem seu poder. Daí, na perspectiva do poder, a necessidade de um **Estado orientador**, alheado das competições, **paternalista na essência**, controlado por um líder **e sedimentado numa burocracia superior, estamental e sem obediência a imposições de classe** [grifos nossos].

Em função das necessidades de promover a industrialização substituidora de importações e de controlar as camadas médias e populares e os setores oligárquicos na oposição, houve a opção por maior intervenção estatal, a qual requereu mudanças no sentido de uma profissionalização da burocracia e de redução do patrimonialismo e clientelismo nas práticas da máquina pública. Logo no seu início, o governo revolucionário começa a organizar um arcabouço legal intervencionista na economia, na área social, e que reorganiza a máquina pública. Segundo Nunes (2010, p.76), Getúlio Vargas definiu um conjunto de medidas, dentre as quais podem ser destacadas:

a) intervenção estatal na economia, através da criação de agências e programas, políticas de proteção ao café e transferência de todas as decisões econômicas relevantes para a esfera federal; b) centralização política, reforma administrativa, racionalização e modernização do aparelho do Estado; c) redefinição dos padrões de relacionamento entre oligarquias locais e estaduais, intensificação das trocas entre governos federal e os grupos estaduais, com a simultânea centralização dos instrumentos para o exercício do clientelismo; d) incorporação do trabalho em moldes corporativos.

O intervencionismo estatal na economia se manifestou através de medidas como: a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (RODRIGUES, 1982, p. 100; FAUSTO, 1997, p. 140; SANTOS, 1994, p. 27) e o estabelecimento do monopólio do câmbio para o Banco do Brasil (NUNES, 2010, p. 83), em novembro de 1930; A destruição dos estoques de café para combater a queda do valor do produto no mercado internacional, entre junho de 1931 e julho de 1944 (RODRIGUES, 1982, p. 103; e FAUSTO, 1997, p. 137); A proibição por três anos da importação de máquinas destinadas a indústria já existente no país, decretada em março de 1931 (FAUSTO, 1997: 68); Além de medidas nacionalistas como a anulação dos contratos da mineradora britânica Itabira Iron, em maio de 1931 (RODRIGUES, 1982, p. 101).

O intervencionismo estatal em termos sociais abrangeu ações primeiramente no terreno da educação e saúde como: a criação do Ministério da Educação e da Saúde Pública (MESP), em novembro de 1930 (LIMA, FONSECA e HOCHMAN, 2005, p. 38; CARDOSO, 2010, p. 215); a reorganização, em abril de 1931, tanto da educação superior, pelo Novo Estatuto das Universidades Brasileiras de 1931 (BULCÃO, EL-KAREH e SAYD, 2007: 476), quanto do ensino secundário (NETO, 2013, p. 202). Em seguida o Estado começa a controlar o trabalho, regulando a sindicalização das classes patronais e operárias, em março de 1931 (BRASIL: 03/04/15). A organização em moldes corporativistas e de colaboração de classes nas políticas e serviços sociais teve início em junho de 1933, com a criação do Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Marítimos (IAPM), depois reproduzida para diversas categorias profissionais (SANTOS, 1994, p. 22 e NUNES, 2010, p. 174) e que durou até a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), em 1966 (SANTOS, 1994, p. 24).

O intervencionismo estatal, visando a centralização do poder e a redução do patrimonialismo e do clientelismo na máquina pública, decretou logo em agosto de 1931 a intervenção nos estados, por meio do Código dos Interventores, que dava a Getúlio Vargas o poder de nomear interventores para o governo dos estados (CPDOC: 08/07/12; NUNES, 2010, p. 79). Em fevereiro de 1938, o Decreto-lei nº. 2.904 criou o Departamento de Municipalidades (LEAL, 1997, p. 104), e em abril de 1939, o Decreto-lei nº. 1.202 (Lei dos Estados e Municípios) aperfeiçoou o sistema de interventorias nos estados e criou Departamento Administrativo em cada estado

para dar assistência e controlar as administrações públicas estaduais e municipais (LEAL, 1997, p. 113; NUNES, 2010: 80; BRASIL: 08/07/12).

Segundo Neto (2014, p 102), a reorganização da burocracia estatal para assegurar o intervencionismo nos planos econômico e social foi feita através de medidas como: a criação do Instituto Nacional de Estatística (INE), em 1934, depois Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); a criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil, em outubro de 1936, extinto pelo Decreto-lei n. 579, de 30 de julho de 1938, que organizou o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP); e a implantação das Comissões de Eficiência (TORRES, 2004, p. 147; NUNES, 2010, p. 56 e 81; e NETO, 2013, p. 349).

Para Torres (2004, p. 146), dadas as necessidades daquele momento, “[...] o *ethos* patrimonial passou a dividir os espaços e a cultura da administração pública com o modelo burocrático [...]” Isto se deveu, segundo Torres (2004, p. 146) a um:

[...] processo histórico de expansão quantitativa e qualitativa da administração pública e privada, exigida pelo desenvolvimento do capitalismo, [que] irá relativizar a total supremacia da administração patrimonial no Brasil, que se mostra em descompasso com os novos avanços tecnológicos e institucionais que o capitalismo promove e potencializa.

Pereira (2003, p. 243) considera que a criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil, que posteriormente deu origem ao Departamento de Administração do Serviço Público³⁹ (DASP), revelou-se um órgão importante na formação e consolidação da burocracia brasileira:

Os princípios da administração burocrática clássica foram introduzidos no país através da criação, em 1936, do DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público. A criação do DASP representou não apenas a primeira reforma administrativa do país, com a implantação da administração pública burocrática, mas também a afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica.

Para Paula (2005, p. 106), o DASP:

[...] se transformou no símbolo da busca de um Estado moderno e de uma burocracia profissional. Do ponto de vista prático, o Departamento foi responsável pela organização do Estado quanto ao planejamento, orçamento e administração de pessoal.

[...]

³⁹ Criado pelo decreto-lei nº 579, de 30 de julho de 1938.

A República Populista deste período se caracterizava por uma coexistência entre traços da cultura política patrimonial e bolsões de eficiência administrativa. Assim, a reforma do Estado foi limitada pelas forças políticas que sustentavam o governo e o impeliam a acomodar o sistema de mérito e o emprego público em favor político.

Note-se então, a dupla face do DASP que, se por um lado era voltado para modernizar a administração pública brasileira, conforme os princípios burocráticos Weberianos, por outro estava assentado ainda em um modelo autoritário e centralizador. Como coloca Wahrlich (1974, p. 27), “quando, em fins de 1945, faltou ao processo reformista o respaldo do regime autoritário em que fora concebido e implantado, o sistema entrou em processo de *entropia*, do qual jamais se recuperou totalmente.” Na mesma linha, Torres (2004, p. 150) argumenta que o fortalecimento e a expansão da administração pública também serviram como instrumento de sustentação do regime ditatorial.

A administração pública burocrática clássica foi buscada à época, segundo Pereira (2003, p. 241), “[...] porque era uma alternativa muito superior à administração patrimonialista”⁴⁰ do Estado. Entretanto, o pressuposto de eficiência em que se baseava não se revelou real, uma vez que não garantia nem rapidez, nem boa qualidade, nem custo baixo para os serviços prestados ao público. Torres (2004, p. 148) destaca que:

[...] é exatamente no primeiro movimento modernizador da administração pública que se inicia o estabelecimento de um padrão duplo, que marca a ação do Estado brasileiro até nossos dias. Os altos escalões passam a ser organizados e estruturados de acordo com os bons paradigmas do modelo burocrático weberiano que ora se instalava no Brasil, recebendo treinamento, formação profissional, bons salários e garantias legais. Assim, os servidores do Itamarati e dos altos escalões de alguns órgãos destacavam-se pela qualificação e profissionalismos dentre os demais burocratas da América Latina.

Na afirmação acima parece haver certo exagero em relação aos “altos escalões” colocados de forma geral, afinal houve e ainda há a prevalência da indicação política nos altos escalões. O fato narrado realmente aconteceu em alguns

⁴⁰ Uma Administração patrimonial é aquela em que o governante é incapaz ou relutante em distinguir o patrimônio público de seus bens privados. Neste tipo de administração o governante tem tanto os direitos econômicos quanto políticos como se fossem seus próprios direitos. Não há exigência de méritos técnicos para que o indivíduo seja alocado em determinado cargo do aparelho estatal (GODOY, 2010).

órgãos de excelência criados por Getulio Vargas, que Nunes (2010, p. 54-56) associa a ideia de 'insulamento burocrático'⁴¹:

O insulamento burocrático é percebido como uma estratégia para contornar o clientelismo através da criação de ilhas de racionalidade e de especialização técnica [...] é o processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência oriunda do público ou de outras organizações intermediárias. Ao núcleo técnico é atribuída a realização de objetivos específicos.

A burocracia brasileira, ao longo de todo o período aqui analisado, nunca serviu efetivamente como meio para implementar as ações políticas do governo, exceto, como já mencionado, através das ilhas de competência existentes em um e outro órgão, em geral fora da administração direta (LIMA JUNIOR, 1998, p.9). Para concluir este período recorremos a Lima Junior (1998, p. 9):

Da democratização do regime estadonovista, com a promulgação da Constituição de 1946, ao golpe militar de 1964, a administração pública não passou por modificações significativas, exceto pela tendência, já estabelecida, de criação de novos órgãos nas administrações direta e indireta. Ocorreram, no entanto, tentativas de instituir organismos voltados para a análise de sua atuação e que propusessem reformas e as encaminhassem ao Congresso Nacional.

A ênfase numa ação governamental de caráter intervencionista, centralizadora e que procurou construir uma burocracia em moldes weberianos começou a ser abandonada no pós Segunda Guerra Mundial, sob a influência da gradual implantação dos instrumentos da hegemonia norteamericana dentro e fora do país. Segundo autores diversos, o começo desta pode ser associada à realização, em julho de 1944, da Conferência de Bretton Woods, a qual definiu o dólar como moeda internacional, criou o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) (HELLEINER, 1997, p. 164; e LICHTESZTEJN e BAER, 1987, p. 28). Estavam postas as condições para um novo cenário com espaço mais reduzido para o nacional-desenvolvimentismo do primeiro governo Vargas.

⁴¹ Nunes (2010, p. 56) dá os seguintes exemplos de burocracias insuladas no Brasil: "O Departamento de Administração do Serviço Público (DASP) [...] pode ser citado como um exemplo do passado que serviu tanto para fortalecer o universalismo como para desempenhar outras atividades que tipificaram o DASP daquela época como uma burocracia insulada. [...] outras agências civis como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), a Petrobrás, a Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN) [...] foram também insuladas contra a ampla rede de personalismo e clientelismo oriunda do sistema político".

Período democrático (1945-64)

No período de 1945-64, de acordo com Torres (2004, p. 150), foram poucas e esporádicas as ações no sentido de modernizar o Estado. Nunes (2010, p. 136 e 137) chama a atenção, entretanto, para o papel importante da Assessoria Econômica da Presidência – formada por Cleantho Paiva Leite, Glycon de Paiva, Rômulo de Almeida e Jesus Soares Pereira – na montagem da infra-estrutura e de novas agências insuladas, como o BNDE, a CAPES, a Petrobrás, bases do desenvolvimentismo. Paula (2005, p. 107) é uma autora que confirma a influência dos ideais desenvolvimentistas na administração pública no período 1945-1964.

[...] o Estado continuou como principal promotor do desenvolvimento mas, após a euforia do 'milagre econômico', recrudescer o questionamento do planejamento estatal e da atuação da burocracia pública.

O período começou com uma virada de 180° em relação à orientação anterior. O intervencionismo econômico de Vargas foi substituído pelo liberalismo econômico dos governos Café Filho e Eurico Gaspar Dutra, a centralização política contra o patrimonialismo e o clientelismo é trocada pela descentralização e a construção da burocracia estatal, pelo relaxamento neste terreno. O liberalismo econômico foi implantado por medidas estatais como a liberalização do câmbio (Decreto-lei nº. 9.025) em fevereiro de 1946 (MALAN ET AL, 1980, p. 142). Essa medida teve de ser revogada menos de 18 meses depois pela reintrodução do controle cambial, em função da exaustão das reservas cambiais, em junho de 1947 (SKIDMORE, 1982, p. 96-97).

A reversão da centralização política do governo Vargas é ilustrada, entre outros fatores, pela aprovação de uma nova Constituição democrática, de caráter liberal e descentralizante, em setembro de 1946 (SKIDMORE, 1982, p. 91; NETO, 2014, p. 89) e pelo fortalecimento do municipalismo, com a criação da Associação Brasileira de Municípios em março de 1946 (ABM: 13/01/11) e a realização em Petrópolis, no Rio de Janeiro, do I Congresso Brasileiro dos Municípios, em 1950 (CNM, 2012, p. 70).

O segundo governo de Getúlio Vargas, iniciado em 1951, representou, no plano econômico, uma tentativa de reimplantação do nacional desenvolvimentismo. Cabe lembrar que, por esta razão, do início ao fim do seu governo sofreu uma sistemática oposição, tanto interna quanto externa. Há que se registrar a criação da

Petrobras em 1951 e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) em 1952, além do envio ao Congresso do projeto de criação das Centrais Elétricas Brasileiras S.A (Eletrobrás), em abril de 1954. Ainda durante o segundo Governo de Getúlio Vargas foi elaborado o Plano Nacional de Reparcelamento Econômico (Plano Lafer) que tratava da produção de energia, modernização da agricultura, modernização das ferrovias e ampliação do parque industrial (SKIDMORE, 1982, p. 126).

Com Juscelino Kubitschek (JK) e seu Plano de Metas "50 anos em 5" o Brasil assistiu a um modelo desenvolvimentista em que o aspecto nacionalista foi secundarizado. A administração do Plano de Metas do presidente Kubitschek foi executada, em grande medida, fora dos órgãos administrativos convencionais. Considerando-se os setores essenciais do plano de desenvolvimento (energia, transportes, alimentação, indústrias de base e educação), apenas 5,2% dos recursos previstos foram alocados na administração direta; o restante foi aplicado por autarquias, sociedades de economia mista, administrações estaduais e empresas privadas (COSTA, 2006, p 163-164). Com relação à burocracia pública, Skidmore (1982, p.228) aponta que

[...] como parte de sua política de evitar conflitos, Kubitschek raramente tentara abolir ou alterar radicalmente as instituições administrativas existentes. Preferiu uma atitude mais prática, como a de criar um novo órgão para solucionar um novo problema.

A burocracia brasileira foi assumindo características próprias durante o período JK, com a criação dos diversos Grupos Executivos que reuniam representantes da burocracia estatal com representantes do empresariado (LAFER, 2002) para planejar medidas de desenvolvimento para áreas específicas. Tal tática representou certo afastamento do insulamento burocrático e pode ser associada à ideia dos 'anéis burocráticos', criada por Fernando Henrique Cardoso (1975). Tais anéis visam satisfazer interesses em torno do Estado. Eles representam estruturas que atravessam as grandes burocracias, como uma espécie de teia que articulava diferentes interesses e permitia que setores da burocracia pública se ligassem a empresas privadas e vice-versa. Tojal e Carvalho (1997, p.65) os descrevem da seguinte forma:

Com relação à burocracia e aos anéis burocráticos que conectavam a ação estatal aos interesses privados, através de uma rede de cumplicidades

peçoais que permitia que parte da burocracia pudesse ser capturada pelo sistema de interesses das empresas privadas, desenvolvia-se um jogo político em torno de interesses e objetivos.

Tais anéis iniciados no governo JK voltaram a funcionar no período da ditadura militar. A primeira metade dos anos 1960 – governos Jânio Quadros e João Goulart – foi marcada por sucessivas crises políticas até a tomada do poder pelos militares em 1964 e não teve maiores consequências sobre a burocracia estatal, com a possível exceção da criação da Eletrobrás em junho de 1962 (BANDEIRA, 2010, p. 158 e 239). O conteúdo das ‘reformas de base’ de Goulart, são sintetizados pelo CPDOC (acesso em 17/05/15) da seguinte forma:

Sob essa ampla denominação de "reformas de base" estava reunido um conjunto de iniciativas: as reformas bancária, fiscal, urbana, administrativa, agrária e universitária. Sustentava-se ainda a necessidade de estender o direito de voto aos analfabetos e às patentes subalternas das forças armadas, como marinheiros e os sargentos, e defendia-se medidas nacionalistas prevendo uma intervenção mais ampla do Estado na vida econômica e um maior controle dos investimentos estrangeiros no país, mediante a regulamentação das remessas de lucros para o exterior.

Na verdade, a reforma administrativa se limitava à proposta de criação de um órgão central de planejamento articulado com agências regionais, como a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), criada em 1959 e a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), criada por Getúlio Vargas em 1953.

Ditadura militar

O primeiro governo militar do general Castello Branco (1964-1967) foi claramente alinhado aos interesses norteamericanos e contrário, portanto, ao nacional desenvolvimentismo. Durante seu governo ocorreram transformações importantes na burocracia estatal, promovidas pelo famoso Decreto Lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967⁴², elaborado por Amaral Peixoto e Hélio Beltrão:

Boa parte da transformação e das inovações propostas pelo decreto pode ser entendida e analisada pelos princípios básicos que nortearão a administração pública a partir de então. Além de normatizar e padronizar procedimentos nas áreas de pessoal, compras governamentais e execução orçamentária, o decreto estabelece cinco princípios fundamentais que iriam estruturar a administração pública. (TORRES, 2004, p. 153)

⁴² Para Pereira (2003, p. 243), pode ser considerada a primeira tentativa de reforma gerencial da administração pública brasileira.

Os princípios estabelecidos no Decreto Lei nº 200 foram planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competências e controle. Para Valle (2010, p. 34)

A envergadura da proposta estatuída pelo Decreto-Lei 200/67, em verdade, traduzia um ânimo de enfrentamento da questão da modernização da Administração Pública no seu todo, explicitando características e sistematizando as relações entre direta e indireta, evitando a estratégia mais confortável da estrutura paralela e os anacronismos decorrentes do ainda apego a velhas práticas e paradigmas como únicas ferramentas possíveis ao enfrentamento de desafios crescentes.

Segundo Pereira (2003, p. 244):

O decreto-lei nº 200 teve, porém, duas consequências inesperadas e indesejadas. De um lado, por permitir a contratação de empregados sem concurso público facilitou a sobrevivência de práticas patrimonialistas e fisiológicas. De outro, por não se preocupar com mudanças no âmbito da administração direta ou central, que era vista como 'burocrática' ou rígida, deixou de realizar concursos e de desenvolver carreiras de altos administradores.

A possibilidade de contratação de pessoal pelo regime da Consolidação da Legislação Trabalhista (CLT) foi introduzida pelos artigos 96 e 97 do Decreto-Lei n. 200/ 1967. É importante destacar que o mesmo também transformou o DASP em Departamento Administrativo do Pessoal Civil (Decreto-Lei nº 200, art. 115), restringindo sua esfera de competência ao setor civil do Estado, o que tornou o órgão incompetente em relação aos militares. Valle (2010, p.37) considera que “[...] inobstante a coerência interna da proposta estruturante contida no Decreto-Lei 200/67, sua implementação no mundo da vida culminou por não se verificar na extensão a que ele mesmo se propôs [...]”. Para Lima Junior (1998, p. 12):

Se, durante a maior parte do período pós-45, foram tímidas as iniciativas reformistas, a partir de 1964, com a Comissão Amaral Peixoto, até 1978, a reforma administrativa fez parte da agenda governamental com grande recorrência, mas nem sempre com o continuísmo necessário para sustentar as mudanças propostas, sendo com frequência utilizada para objetivar políticas e modelos de desenvolvimento diversos.

Lima Junior (1998, p. 14) destaca também os seguintes aspectos relevantes deste período:

De 1979 a 1982, a administração pública federal, embora enfrentando problemas crônicos, entre eles a não-profissionalização do servidor público, abre duas novas frentes de atuação: a desburocratização, regulada pelo Decreto no 83.740, de julho de 1979, visando a simplificação e a racionalização da burocracia e com forte orientação para o usuário do serviço público, e a desestatização. O Programa Nacional de

Desburocratização em cerca de três anos expediu mais de 100 normas regulatórias. No período autoritário militar, para finalizar, foi extremamente acentuada a expansão do Estado, quer no que se refere ao número de agências criadas, quer no que diz respeito ao número de empresas estatais estabelecidas: no primeiro caso, foram 68 agências, de um total de 120, abrangendo o período 1945-1975.

Na citação de Lima Junior podemos destacar que um dos pilares das organizações burocráticas, a competência técnica, na burocracia pública brasileira, é em alguns momentos perseguidos, mas, raramente alcançado. Exceção se faz nos casos já mencionados onde ocorre o insulamento burocrático.

A partir do Governo do general Costa e Silva (1967-1969) a tônica nacional-desenvolvimentista foi sendo retomada, tendo seu apogeu no governo do general Ernesto Geisel (1974-1979), quando foi executado o II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979), cuja ênfase seria a produção de insumos básicos e bens de capital, e deu grande destaque à grande empresa estatal (CASTRO, 1985, p. 30 a 33 e 38). Durante esse período do regime militar, além da criação de novas empresas estatais e da tentativa de construção de políticas independentes nas áreas nuclear, de informática e farmacêutica, também houve forte intervencionismo no plano social. O exemplo mais significativo neste sentido foi o aumento da cobertura das políticas de previdência social e de saúde, que entre 1971 e 1973, foram estendidas gradualmente para os trabalhadores rurais, os empregados domésticos e os autônomos (OLIVEIRA e TEIXEIRA, 1986, p. 205; SANTOS, 1994, p: 33; e LEVCOVITZ, 1997, p. 24), com impacto sobre o crescimento das burocracias dessas áreas.

O período de rápido crescimento econômico, chamado de 'milagre econômico' (1968-1973) e de certa forma continuado no governo do general Geisel, foi interrompido a partir de 1979, quando começou a crise da dívida, descrita da seguinte forma por Rodrigues (2014, p. 40):

O evento mais determinante da mudança no rumo econômico da década foi, sem dúvida, a adoção da política de alta dos juros dos títulos do Tesouro norte-americano, a partir de janeiro de 1979, decidida pelo Federal Reserve norte-americano (FED), então sob a presidência de Paul Volcker [...].

Essa brusca elevação dos juros gerou a chamada crise da dívida, que assolou a maior parte dos países da América Latina e do antigo bloco socialista da Europa oriental a partir dos anos 1980 [...]

Ainda segundo Rodrigues (2014, p. 42), a crise da dívida também teve influência sobre a transição política que levou ao fim da ditadura militar e à adoção no país da política de ajuste estrutural:

A crise da dívida a partir do início dos anos 1980 trouxe mudanças internas que ao mesmo tempo aceleraram a transição do regime militar para a democracia, desmontaram o pacto nacional-desenvolvimentista que, entre marchas e contramarchas, prevaleceu entre 1930 e 1980 [...].

A assinatura de acordo com o FMI, em fevereiro de 1983, obrigou o país a seguir o padrão neoliberal de enfrentamento da crise econômica, leia-se liberalização da economia e de drástica contenção do gasto público, enterrando o pacto nacional-desenvolvimentista [...]. O acordo fora fruto da crise da dívida externa [...].

O fim do pacto nacional desenvolvimentista levou, ainda, ao rompimento de setores importantes da Aliança Renovadora Nacional (ARENA) com o regime militar, líderes políticos como Antonio Carlos Magalhães, Aureliano Chaves, José Sarney e Marco Maciel saem daquele partido para formar a Frente Liberal e apoiar a candidatura de Tancredo Neves. Sua entrada na nova composição de alianças do futuro governo democrático dará um tom conservador ao mesmo, limitando o alcance das mudanças políticas e sociais.

Com relação à saúde, o momento político em que se constitui a “frente sanitária⁴³”, na década de 70 e início dos anos 80, é de crise do regime militar e de início da transição para um sistema democrático⁴⁴. Segundo Rodrigues (1999, p. 52), “entre os anos de 1979 e 1988, o país viveu um clima de grande mobilização política pela democracia, que favoreceu a crítica ao sistema de saúde vigente até então”.

Quanto ao sistema de saúde vigente naquele período, ele se caracterizava pela duplicidade de comando, ainda que com uma correlação de forças desigual. No

⁴³ A “Frente Sanitária” é aqui entendida como um conjunto organizado de pessoas e grupos, partidários ou não, articulados para propor e encaminhar propostas de mudanças no sistema de saúde brasileiro. O conjunto de pessoas que compunha a “ frente sanitária” , estava ou foi se organizando em torno de entidades, instituições públicas, movimentos populares e em partidos políticos. Destacavam-se o Centro Brasileiro de Estudos em Saúde (CEBES), criado em 1976; Associação Brasileira de Pós Graduação em Saúde Coletiva (ABRASCO), criada em 1978; o Instituto de Medicina Social da UERJ, a Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP/FIOCRUZ), e o Movimento Popular em Saúde.

⁴⁴ A transição democrática sofreu forte influência da crise econômica do país, decorrente do término do “milagre econômico” em 1974. A crise econômica que já se configurava como crise política levaria o regime militar ao seu fim.

Nível Federal, de um lado atuava o poderoso Instituto Nacional de Assistência Médica e Previdência Social (INAMPS) através do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), e do outro, o frágil Ministério da Saúde.

A partir de 1980, segundo Levcovitz (1997, p. 59), “o corpo doutrinário de proposições para a mudança do sistema de saúde brasileiro protagoniza um movimento ininterrupto de expansão e consolidação ...”. Neste ano, aconteceu a 7ª Conferência Nacional de Saúde⁴⁵, na qual foi anunciado o Programa Nacional de Serviços Básicos de Saúde - PREV-SAÚDE, entretanto, segundo Cordeiro (1991, p. 28): “... não chegou a ser assumido pelo governo, nem foi colocado em prática, em virtude das resistências intraburocráticas localizadas no INAMPS e da oposição das entidades que representavam o setor médico empresarial e a medicina liberal.

Em 1982, foi elaborado o Plano de Reorientação da Assistência à Saúde, formulado pelo Conselho Consultivo de Administração da Saúde Previdenciária (CONASP), órgão subordinado diretamente à Presidência da República. Este plano, conhecido como “Plano CONASP”, foi assumido como política oficial de governo e visou essencialmente “a recuperação operacional do setor público, o aumento da eficiência e da qualidade, a racionalização do sistema, ... e a extensão de cobertura aos trabalhadores rurais” (idem, p.31.). O Plano CONASP foi entendido como “um momento de expansão das ações da ‘frente sanitária’, pois sua parte de diagnóstico foi coincidente com as ideias da Frente”.(LEVCOVITZ, 1997, p.63).

As recomendações do CONASP⁴⁶, segundo Cordeiro “foram colocadas em prática dentro dos limites impostos pela conjuntura e, portanto, acionados de forma pontual, fragmentada...” (1991, p.34). Dentre elas, destaca-se aqui o Programa de Ações Integradas de Saúde (PAIS), cujo objetivo era racionalizar e integrar a atuação do setor público na área da saúde. O Programa retomava propostas centrais do PREV-SAÚDE, e se transformou na estratégia das Ações integradas de Saúde (AIS), que vieram a demarcar “o início de um processo de coordenação interinstitucional e de gestão colegiada” (CORDEIRO,1991, p.36).

⁴⁵ A conferência ocorreu sem participação popular, sendo composta principalmente por técnicos da área de saúde.

⁴⁶ Dentre as recomendações, Levcovitz (1997) destaca quatro: Programa de Ações Integradas de Saúde – PAIS, Programação e Orçamentação Integrada – POI, Programa de Racionalização Ambulatorial e Sistema de Assistência Médico Hospitalar – Sistema AIH

Nova República

A morte de Tancredo Neves, eleito de forma indireta para a presidência da República levará ao poder José Sarney, cujo governo significou para Pereira (2003, p. 245), no plano administrativo o retorno aos ideais burocráticos dos anos 1930 e populistas dos anos 1950. As crises da dívida externa e fiscal determinaram o fracasso dos sucessivos programas de estabilização econômico tentados entre 1985-1992. O período foi marcado pela luta incessante pelo controle da inflação e por tentativas de saída heterodoxa das pressões internacionais no sentido da submissão do Brasil à política de ajuste estrutural, promovidas pelo Banco Mundial e o FMI.

Do ponto de vista da administração pública, Lima Junior (1998, p.15) caracteriza o início do Governo Sarney⁴⁷ da seguinte forma:

O governo Sarney recria, em 31/7/85, o Ministério Extraordinário para Assuntos Administrativos e com ele a Comissão Geral do Plano de Reforma Administrativa, sendo esta subdividida em câmaras especializadas. Cerca de um ano depois, a Comissão apresenta seus estudos e propostas, estruturados em três princípios básicos: racionalização das estruturas administrativas; política de recursos humanos; contenção dos gastos públicos. O ministro Aluísio Alves, em vários de seus pronunciamentos, apontava como objetivos da reforma: a modernização da administração pública, tornando-a compatível com os modernos processos de gestão; a adequação do serviço público a padrões de eficiência que dessem suporte aos planos do governo; a eficiência na prestação de serviços públicos ao cidadão.

Valle (2010, p.39) acrescenta que:

Ainda no Governo José Sarney, cogitou-se de uma nova Lei Orgânica da Administração Pública Federal, que deveria substituir ao Decreto-Lei 200/67, a par de implantar-se ainda a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), de nítida inspiração no modelo francês. O cenário, todavia, era prenhe de elementos que comprometiam uma reforma administrativa mais ampla, a partir dos vetores de ordem econômica, que priorizavam a superação da crise fiscal e demandavam estabilidade de moeda, sofrendo ainda pressões de ordem política que, na trilha da consolidação da redemocratização nacional, demandavam a instalação da Assembleia Nacional Constituinte.

⁴⁷ Ainda com relação ao Governo Sarney, Lima Junior (1998, p.16) destaca que “Há que reconhecer que algumas medidas tiveram resultados imediatos: o Decreto-lei nº 2.300, de 21/11/86, extinguiu oito estatais — dentre elas o Banco Nacional da Habitação — e estabeleceu novas bases para o processo licitador. Ainda em novembro do mesmo ano, foram extintos 37 órgãos, em geral colegiados, nos vários ministérios, ou por que se tornaram supérfluos, ou por perda de funções [...]”

Com a Nova República, os críticos ao modelo de saúde vigente passaram a ocupar cargos públicos nas burocracias federais e estaduais e a promover intensos debates (Waldir Pires era o titular do MPAS e Hésio Cordeiro era o Presidente do INAMPS). A partir deste momento, observou-se a crescente tendência à descentralização, através da formulação e implementação de políticas de saúde, tanto pelos governos estaduais quanto pelo municipais.

Em 1986, foi realizada a 8ª Conferência Nacional de Saúde (CNS), num contexto político que combinava forte mobilização política em torno de lutas democráticas, e que incluía, também, grande mobilização em torno do direito à saúde. Foi este clima político vivido no país que permitiu a abertura da Conferência para a sociedade. A forte politização dos debates nela ocorridos criou condições favoráveis para a inclusão das principais resoluções da Conferência no texto constitucional, elaborado dois anos depois. Os resultados da Conferência foram, sem dúvida, norteadores do texto Constitucional.

A Constituição de 88 representou um momento importante para a administração pública brasileira e fundamental para a saúde, pois criou o SUS. “Os constituintes mexeram em várias questões, [...] inclusive reservando um capítulo específico à administração pública, algo inédito em nossa história constitucional” (ABRUCIO, PEDROTI E PÓ, 2010, p.55). Vem da Constituição de 88 a universalização do acesso ao serviço público através de concurso e, de acordo com Abrucio, Pedroti e Pó (2010, p.57), a melhoria das condições institucionais da burocracia também foi abordada, como a previsão de Planos de Carreira e a garantia ao direito de greve.

Há que se mencionar as ideias de Campos (2007, p. 126), pois elas demonstram a importância da burocracia pública já existente no país quando da criação do SUS:

Um dos elementos singulares sobre a criação e implantação do SUS e a consolidação de um novo pensamento sobre saúde refere-se, exatamente, à grande influência que um segmento específico da sociedade civil, no caso o movimento sanitário, teve sobre esse processo. Foram seus integrantes, intelectuais e entidades, que elaboraram, em traços gerais, a política, as diretrizes e, até mesmo, o modelo operacional do SUS. Ressalta-se que a base material sobre a qual se apoiaram esses sujeitos foi a existência de uma razoável rede de organizações públicas com existência prévia a do SUS. Refiro-me à Fundação Oswaldo Cruz, ao Instituto Butantã, à rede de laboratórios estaduais, às Universidades Públicas – particularmente as escolas de Saúde Pública e os departamentos de preventiva em medicina e

enfermagem, de pediatria e de psicologia social – e ainda às redes de atenção básica em estados, como em São Paulo, e no Ministério da Saúde (Fundação Nacional de Saúde). Grande parte dos ativistas desse movimento era de profissionais, pesquisadores, docentes ou estudantes de alguma dessas organizações

Segundo Schraiber, (1999):

Consideremos a mudança do tradicional papel do administrador público, ao somar à função anterior, aquela de gerente de serviços de saúde. Vale dizer, a de organizar e controlar unidades produtoras de cuidados de assistência médica em redes do setor público, tal qual nos mostra o estudo de Castanheira (1996). Isto foi produto das políticas de saúde brasileiras na construção do próprio SUS e do modo peculiar como a saúde foi sendo tomada como questão social e questão de Estado. O Estado brasileiro interferiu no mercado e nos postos de trabalho na saúde, praticando políticas de proteção social tais, que abriu espaços profissionais em seus dispositivos e aparelhos prestadores de serviços, configurando-se não apenas como Estado regulador mas Estado provedor. Assim, à clássica exigência da figura de "representante do interesse público", tal como emergiu nos anos 30-40 o agente do Estado e suas políticas, caracterizando o administrador público, somou-se a figura do profissional que, técnico em organizar a produção - o gerente deve otimizar a produtividade, manejar os problemas e os conflitos cotidianos, para a produção de serviços assistenciais oferecidos ao consumo individual e de mercado, envolvendo todas as questões da eficácia/eficiência empresarial, ainda que empreendimento ("empresa") estatal.

Abrucio (2007) entende que para combater o legado do regime militar, as mudanças mais profundas vieram também com a Constituição de 1988. Entre estas, três conjuntos de mudanças podem ser destacados:

[...] fortalecimento do controle externo da administração pública, com destaque, entre outras mudanças, para o novo papel conferido ao Ministério Público (MP). Neste aspecto está, também, o reforço dos princípios da legalidade e da publicidade;

a descentralização foi outra demanda construída nos anos de luta contra o autoritarismo e que ganhou enorme relevância na Constituição de 1988 [...].

[...] propôs-se, ainda, completar a chamada reforma do serviço civil, por meio da profissionalização da burocracia. Nesta linha, houve ações importantes, como o princípio da seleção meritocrática e universal, consubstanciada pelo concurso público. Em consonância com este movimento, o Executivo federal criou, em 1986, a Escola Nacional de Administração Pública (Enap), num esforço de melhorar a capacitação da alta burocracia (ABRUCIO, 2007, p. 69).

Godoy (2010, p.44) considera que:

A reforma do serviço civil teve também avanços importantes na CF-88, como a instituição do princípio da seleção meritocrática e universal, consubstanciada na obrigatoriedade do concurso público para todos os servidores de carreira, a associação entre padrões remuneratórios e a natureza, responsabilidade e complexidade dos cargos; ênfase na

qualificação dos servidores, entre outras medidas (ABRUCIO, 2007; VALLE, 2007).

Estas iniciativas de profissionalização da Administração eram consonantes com a orientação do Executivo federal que, já em 1986, havia criado a Escola Nacional de Administração Pública (Enap) com o objetivo de se sistematizar um processo de formação profissional e, em 1989, criara a carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental com o objetivo de melhorar a capacitação e profissionalização da alta administração.

Para Valle (2010, p. 44) no:

[...] que toca à estruturação da Administração Pública, o texto constitucional original apresenta sinais conflitantes: a descentralização como referência para a ação pública sinaliza no sentido de continuidade das iniciativas desenvolvidas ao longo do século XX; de outro lado, a baixa flexibilidade institucional relacionada à incidência generalizada do regime administrativo mínimo e a ênfase no padrão burocrático de atuação pela sua suposta aptidão ao controle, [...].

A Constituição de 88 foi, sem dúvida, o marco deste período. Símbolo de conquistas e avanços no campo social, enfim foi aprovada em 5 de outubro de 1988, tendo sido por chamada por Ulisses Guimarães, então presidente da Assembléia Nacional Constituinte, de *Constituição Cidadã*. Definidas novas regras e asseguradas às conquistas, restava agora fazer a "máquina pública" colocá-las em prática.

Anos 1990 e o 'novo Estado brasileiro'

Dois anos após a promulgação da nova Constituição Federal, toma posse um novo Presidente da República, Fernando Collor de Mello cujo mote de campanha seria o "caçador de marajás". Registre-se a sintonia de sua agenda de campanha com o "Consenso de Washington"⁴⁸ (VALLE, 2004, p.169). Vindo de Alagoas, ficou famoso por ter implantado medidas de ajuste da máquina governamental do Estado, tendo combatido os altos salários do funcionalismo, então denominados "marajás". A burocracia pública ganha, então, amplo destaque no debate nacional.

⁴⁸ John Williamson (economista norte-americano) lança o ensaio "Latin American Adjustment, How Much Has Happened?" e cunha a expressão "Consenso de Washington": a) políticas macroeconômicas de austeridade fiscal voltadas para a estabilização monetária e a liberação de recursos para o pagamento das dívidas externas dos países latino-americanos e do Leste Europeu; b) políticas microeconômicas de desoneração do capital e redução dos encargos sociais; e c) desmonte do modelo de industrialização do pós-guerra, com desregulamentação dos mercados, privatização das estatais e abertura dos mercados. (FIORI, 2001, p.84-87; FERGUSON, 2009, p. 288; CHEN, 2012, p.191).

Valle (2004, p. 168) considera que as críticas de Collor à burocracia pública foram as mais virulentas. “[Ele] enfatizou ao máximo as ineficiências, contradições, aberrações, e irregularidades da administração pública, **expondo-lhe as vísceras para execração popular**” [grifo nosso]. E acrescenta “Capítulo à parte nessa tarefa de se promover usando as mazelas da administração pública foram os ataques ao funcionalismo público”.

Dentre as principais medidas da época destacam-se, de acordo com Lima Junior (1998, p.17):

[...] a reestruturação administrativa pretendida pelo governo Collor se inseria no contexto da modernização do Estado, tratando de privilegiar o ajuste econômico, a desregulamentação, a desestatização e a abertura da economia. A desregulamentação e a desestatização, como se recorda, são princípios que já constavam da pauta da reforma administrativa desde o final dos anos 60, enquanto o ajuste econômico e a abertura comercial se constituíam em dimensões novas a serem perseguidas pelo governo.

Do ponto de vista da ação administrativa, a reforma redundou na demissão ou dispensa de 112 mil servidores, entre celetistas não-estáveis, ocupantes de cargos comissionados e de funções de assessoramento superior; além disso, 45 mil servidores optaram por se aposentar (Santos, 1997: 48-9). O presidente Collor, por outro lado, criou dois megaministérios: da Economia, Fazenda e Planejamento e da Infra-Estrutura. Medida das mais polêmicas, ainda na área de pessoal, foi a instituição do Regime Jurídico Único, através da Lei no 8.112, de dezembro de 1990, que permitiu a todos os celetistas optarem pelo regime de servidor estatutário, medida que, atualmente, é vista como tendo exercido um efeito engessador na administração pública.

As mudanças e propostas implementadas, no entanto, foram realizadas “[...] sem nenhum planejamento, estudo detalhado ou critério técnico.” (VALLE, 2004, p. 169). A falta de planejamento, e de estudos jurídicos redundou em anulações e uma enorme quantidade de ações na justiça que acabaram por anular grande parte dos atos em relação ao funcionalismo público. “As trapalhadas foram tantas que até hoje [...] algumas pendências jurídicas dos anistiados ainda não se resolveram de maneira definitiva⁴⁹” (VALLE, 2004, p. 169).

Os estragos da rápida passagem de Collor pela Presidência são incontáveis. Valle (2004, p.170) parece resumir bem o estrago:

A rápida passagem de Collor pela presidência provocou, na administração pública, uma desagregação e um estrago cultural e psicológico impressionantes. Exatamente ele, que iniciou seu governo atacando-a por práticas de corrupção, iria quase institucionalizar essas práticas no Palácio

⁴⁹ Note-se que a afirmação do autor data de 2004.

do Planalto, potencializando e incentivando a tarefa de aniquilar toda a capacidade burocrática do estado brasileiro.

Nos anos de Itamar Franco no poder “[...] não houve maiores debates em torno da reforma administrativa e as ações foram bastante tímidas”, o centro das atenções foi colocado no reequilíbrio fiscal do Estado brasileiro – dívida interna e externa – e no combate à inflação e não em sua máquina burocrática. Caracterizando o que se passava à época, Motta (2007, p.92) coloca que:

Com a redemocratização, a inspiração neoliberal e as referências das inovações oriundas de países mais avançados, os movimentos de reforma procuravam centrar-se nas especificidades das diversas organizações públicas, à semelhança das mudanças na área privada. A perspectiva básica era a eficiência e capacidade de resposta da administração pública e melhora da gerência pública. Passou-se a questionar o tradicionalismo da administração pública, mas incorporando os fundamentos democráticos implantados na nova Constituição, como a subordinação da administração pública a mandatos políticos conquistados em eleições democráticas.

Na mesma linha de raciocínio, Paula (2005, p. 125) destaca que o que vai seguir a partir deste momento será “[...] um desdobramento do ajuste estrutural da economia, que teve início com a adesão do governo Collor às recomendações do Consenso de Washington para a crise latino-americana”.

No que tange aos aspectos relacionados à implantação do SUS e, a partir de 1991, foi ditado pelas resoluções contidas nas Normas Operacionais do Ministério da Saúde. Após a aprovação das leis complementares n^{os} 8.080 e 8142, os municípios e estados foram surpreendidos por uma “enxurrada” de portarias do INAMPS de números 15, 16, 17, 18, 19 e 20, e ainda, pela resolução n^o 258, de 07 de janeiro de 1991, que trouxe como anexo a primeira NOB de nossa história.⁵⁰ As normas, segundo Levcovitz et all, visavam (2001, p. 273) ser:

... instrumentos de regulação do processo de descentralização, que tratam eminentemente dos aspectos de divisão de responsabilidades, relações entre gestores e critérios de transferência de recursos federais para estados e municípios.

⁵⁰ Ver Gilson Carvalho, 2001, p. 438.

Em 1994, Fernando Henrique Cardoso⁵¹ é eleito presidente do Brasil e as propostas do Professor Luiz Carlos Bresser Pereira⁵² sobre a necessidade de reforma do Estado⁵³ ganham destaque.

No dia de sua posse, o presidente criou o Ministério da Administração e da Reforma do Estado (MARE), e o Plano Diretor da Reforma do Estado, que a orientaria teoricamente, é aprovado em 21 de setembro de 1995 pela Câmara da Reforma do Estado e em seguida pelo presidente da República.

[...]

No ato de criação do MARE, foi-lhe atribuída a responsabilidade de formular políticas para a reforma do Estado, reforma administrativa, modernização da gestão e promoção da qualidade no serviço público. (LIMA JUNIOR, 1998, p.18)

Costa (2006, p. 135-136) resume da seguinte forma o conteúdo do Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado (PDRAE):

Uma breve interpretação da crise do Estado;

Uma classificação evolutiva da administração pública
Um histórico das reformas administrativas no Brasil a partir dos anos 1930
Um diagnóstico da administração pública brasileira
Um quadro referencial das formas de propriedade, setores do Estado e tipos de gestão;
Uma estratégia de mudança e os principais projetos de reforma do chamado aparelho de Estado.

Para Bresser Pereira (2003, p. 264-265)

[...] o objetivo geral da reforma será transitar de uma administração pública burocrática para gerencial. [...] na verdade a administração pública gerencial deve ser construída sobre a administração pública burocrática. Não se trata de fazer tábula rasa desta, mas de aproveitar suas conquistas, os aspectos positivos que ela contém, ao mesmo tempo em que vai ser eliminado o que já não serve.[...] a combinação de princípios gerenciais e burocráticos deve variar de acordo com o setor.

O diagnóstico no momento e sobre a qual se buscou adotar medidas dizia respeito à crise do Estado⁵⁴.

⁵¹ No 1º Governo Fernando Henrique Cardoso o que se buscou foi “[...] introduzir no Brasil o que ficou genericamente denominado mundo afora como ‘Nova Gestão Pública’ ”(TORRES, 2012, p. 323).

⁵² Possui uma produção acadêmica ampla que aborda temas como a crise do nacional-desenvolvimentismo e a tecnoburocracia brasileira.

⁵³ Há que se registrar que na década de 90 espalhavam-se pelo mundo as ideias do movimento ‘reinventando o governo’ e diversas influências que buscavam que a administração pública absorvesse princípios do setor privado. (PAULA, 2005, p. 60). Elas também chegam ao Brasil. Ver Reinventando o Governo, David Osborne e Ted Gaebler.

A crise do Estado define-se então como: (1) uma crise fiscal, caracterizada pela crescente perda do crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se toma negativa; (2) o esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado, a qual se reveste de várias formas: o Estado do bem-estar social nos países desenvolvidos, a estratégia de substituição de importações no terceiro mundo e o estatismo nos países comunistas; e (3) a superação da forma de administrar o Estado, isto é, a superação da administração pública burocrática” (Presidência da República. Plano Diretor da Reforma Administrativa do Aparelho do Estado. 1995, p.15).

Nas próprias palavras de Bresser Pereira (2003, p. 23-24):

A reforma provavelmente significará reduzir o Estado, reduzir suas funções como produtor de bens e serviços e, em menor extensão, como regulador, mas implicará também ampliar suas funções no financiamento de atividades que envolvam externalidades ou direitos humanos básicos e na promoção da competitividade internacional das indústrias locais.

[...] é uma reforma administrativa que torne o serviço público mais coerente com o capitalismo contemporâneo, que permita aos governos corrigir falhas de mercado sem incorrer em falhas maiores.

[...] os cidadãos estão se tornando cada vez mais conscientes de que a administração pública burocrática não corresponde às demandas que a sociedade civil apresenta aos governos no capitalismo contemporâneo.

[...] Há porém uma razão maior para o interesse que a reforma do Estado e particularmente da administração pública tem despertado : a importância sempre crescente que se tem dado à proteção do patrimônio público (*res publica*) contra ameaças de ‘privatização’ [...]

Um resumo das propostas contidas no Plano Diretor, e que seriam a espinha dorsal da Reforma, é apresentado por Lima Junior (1998, p.20):

A organização proposta para o Estado, ou melhor dito, as relações entre o Estado e a sociedade, no que concerne à distribuição de responsabilidades, define-se a partir de três dimensões que, combinadas, identificam quais são as áreas próprias do Estado, os tipos de gestão e as formas de propriedade. O núcleo estratégico inclui o governo (os três Poderes), seus assessores e auxiliares imediatos. Compete a esse núcleo a definição de leis e de políticas públicas: aqui, as decisões devem ser as melhores, atender ao interesse nacional e ter efetividade. O regime de propriedade deve ser necessariamente estatal. O setor de atividades exclusivas inclui a prestação de serviços que só o Estado pode realizar: regulamentar, fiscalizar e fomentar. São exemplos típicos: polícia, cobrança e fiscalização de impostos, serviço de desemprego, educação básica, entre outros. Nessa área o critério eficiência se torna fundamental e a propriedade só pode, também, ser estatal. No terceiro setor, serviços não-exclusivos, o Estado atua em conjunto com outras organizações não-estatais e privadas. Aí se situariam as universidades, os hospitais, os centros de pesquisa e os museus. A situação ideal de propriedade é, nesse caso, a pública não-estatal. Finalmente, há a produção de bens e serviços para o mercado, setor de atuação das empresas, em que a propriedade privada é a regra. Também nesse segmento a administração gerencial é a ideal.

⁵⁴Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>

O Plano Diretor previu que a estabilidade do servidor só alcançaria os dois primeiros setores, o núcleo estratégico e as atividades exclusivas. Estava contida também neste Plano a previsão de uma elaboração de uma política de recursos humanos e a criação de dois órgãos novos: as agências executivas que cuidariam das atividades exclusivas do Estado (de direito público) e as organizações sociais (de direito privado) para gerenciarem os serviços não-exclusivos do Estado.

Os alicerces da reforma do Estado estavam então assentados naquilo que se denomina Administração pública gerencial, que para Pereira (2003, p. 28)

[...] emergiu na segunda metade deste século como resposta à crise de Estado [...] é orientada para o cidadão e para obtenção de resultados; pressupõe que os políticos e os funcionários públicos são merecedores de grau limitado de confiança, como estratégia serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação; e utiliza o contrato de gestão como instrumento dos gestores públicos

Valle (2004, p. 173) parece concordar com a definição de Pereira com relação ao entendimento sobre Administração pública gerencial:

[...] modelo gerencial voltado para o cliente/cidadão, faz os controles por resultados, aposta na descentralização e na desconcentração da ação estatal, abriga vários institutos e instrumentos mais flexíveis de gestão, configurando uma administração pública mais compatível com as inovadoras técnicas de administração utilizadas nas empresas

O MARE elaborou ainda alguns programas e projetos que mesmo após a sua extinção tiveram continuidade como o Programa de Qualidade e Participação, Programa de Reestruturação e Qualidade dos Ministérios e a implementação de uma nova política de recursos humanos (PAULA, 2005, p. 131).

Analisando as propostas do MARE não se pode deixar de apresentar e concordar, com Lima Junior (1998, p, 18)

O diagnóstico sobre o qual se basearam as mudanças que, posteriormente, vieram a ser propostas parece-me ser, no mínimo, discutível, por não corresponder à realidade brasileira. Isto porque o diagnóstico, em primeiro lugar, afirma que as fases patrimonialista e burocrática estão superadas, cabendo agora introduzir no Estado a administração gerencial. Creio que a revisão até agora procedida evidencia precisamente o oposto: poucas foram as tentativas reais de implantar uma administração burocrática; e, quando isto foi tentado, algum dispositivo legal tratava de neutralizar seus efeitos benéficos.

Ainda no campo do diagnóstico que orientou a Reforma proposta, Abrucio, Pedroti e Pó (2010, p.63-64) consideram que ele:

[...] continha erros [...]. Um deles se relaciona com o conceito muito restrito de carreiras estratégicas de Estado, tanto para o Governo Federal como para o contexto federativo. Ao delimitar o núcleo estratégico em poucas funções governamentais basicamente ligadas à diplomacia, às finanças públicas, à área jurídica e à carreira de gestores governamentais, o Projeto de reforma Bresser deixou de incorporar outros setores essenciais da União, fundamentais para que ela atue como reguladora, avaliadora e indutora no plano das relações intergovernamentais.

[...]

Um segundo erro [...] foi estabelecer boa parte do debate, uma oposição completa entre a chamada administração burocrática e as novas formas de gestão

Com relação ao alcance e aos resultados das medidas implantadas, Paula (2005, p. 147) destaca que “[...] apesar do aspecto meritocrático, este não foi bem sucedido no que se refere à consolidação de um corpo burocrático comprometido com o interesse público.” Além disto,

[...] apesar das intenções de profissionalização dos burocratas de carreira e melhoria na prestação de serviços públicos, os resultados têm sido limitados. Por outro lado, com a administração pública gerencial prevalece o ideal tecnocrático, que favorece a reprodução do autoritarismo e do neopatrimonialismo. A formulação de políticas públicas como monopólio de uma elite burocrática que centraliza o poder, se apropriando da essência do Estado, e os serviços públicos são relegados para executores cujo comprometimento com a qualidade e o interesse público varia de acordo com uma série de fatores.(PAULA,2005, p. 147)

Para Abrucio, Pedroti e Pó (2010, p.63)

[...] o MARE não teve capacidade de coordenar o conjunto do processo de reforma do Estado. O melhor exemplo de um tema que escapou ao alcance [...] foi o das agências regulatórias. Montadas de uma forma completamente fragmentada e sem uma visão mais geral do modelo regulador que substituiria o padrão varguista de intervenção estatal.

[...] muitas alterações importantes no desenho estatal e nas políticas públicas sob o governo FHC passaram ao largo da agenda de gestão pública proposta por Bresser-Pereira.

[...] Não há dúvidas de que as condições políticas prejudicaram a Reforma Bresser.

Para Abrucio (2007, p.75) “O segundo governo FHC, mesmo tendo incorporado algumas conquistas da reforma Bresser, começou com a extinção do Mare e foi marcado, na maior parte do tempo, pelo empobrecimento da agenda da gestão pública”. Torres (2012, p. 324) concorda com Abrucio (2007) e afirma que “pode-se constatar uma forte descontinuidade entre o primeiro e o segundo mandatos no que se refere à reforma administrativa”. Um dos exemplos citados é a

própria extinção do MARE e a realização de uma ajuste fiscal que dificultou a implantação de algumas propostas.

A condução da Política de Saúde, até 2001, se deu através da edição de portarias. Há autores, como Gilson Carvalho (2001, p.437 e 444), críticos a esta situação: “... as NOBs, todas elas incorreram na ousadia de descumprirem a CF e as leis 8.080/8.142 [...] “... erro gravíssimo ... (pois), se houvesse maior atenção ao cumprimento da lei, todas as NOBs, sem exceção, poderiam sofrer impugnação dada à ilegalidade de vários itens nelas contidos”.

As Normas Operacionais representaram um conjunto de definições técnicas e de responsabilidades, especialmente as municipais. O esforço para “regulamentar” este sistema foi imenso. A burocracia pública para gerir a saúde passou a se desenvolver, tornando-se cada dia mais necessária.

Em 2012, chega a Presidência da República Luís Inácio Lula da Silva. Segundo Abrucio, Pedroti e Pó (2010, p. 67), “O Governo Lula deu continuidade a uma série de iniciativas advindas da experiência anterior de modernização do Estado brasileiro, particularmente no reforço a algumas carreiras, no campo do governo eletrônico e na moldagem que deu à Controladoria Geral da União [...]. Ainda de acordo com estes autores (2010), diversas inovações na área de políticas públicas, como instrumentos de monitoramento e avaliação avançados foram implantados, embora estes avanços não tenham se espalhado por todo o governo (2010, p. 68).

Abrucio, Pedroti e Pó (2010, p. 69) destacam também o Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento de Estados e Municípios (Pnage) e o Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados e municípios brasileiros (Promoex) como importantes iniciativas. Note-se neste caso, que os programas atingem os níveis subnacionais, prática pouco adotada até o momento em outras iniciativas de reforma e modernização do Estado brasileiro⁵⁵.

O processo de construção do Estado brasileiro e sua burocracia foi longo. Como afirma Motta (2007, p. 88), no entanto, [...] a experiência histórica revelou que simplesmente expandir as atividades do Estado e as funções serviu menos ao

⁵⁵ Registre-se que no governo FHC existiu o Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para Estados Brasileiros (PNAFE), porém sua ênfase não era na administração pública.

propósito de alcançar maior equidade e eficácia na administração pública do que ao desenvolvimento de formas de inserção de novos grupos preferenciais. Recorremos novamente a Motta (2007, p.95):

Assim, a administração pública brasileira ainda carrega tradições seculares de características semifeudais e age como um instrumento de manutenção do poder tradicional. Apesar do progresso em muitas instâncias de governo, as formas de ação obedecem menos a razões técnico-rationais e mais a critérios de loteamento político, para manter coalizões de poder e para atender a objetivos de grupos preferenciais.

A burocracia brasileira em seu papel de mediador entre o Estado e a sociedade civil como queria Hegel ou como um ator importante para o Estado Moderno, cujo papel era evitar que o governo fosse tomado pela ocupação patrimonial dos cargos públicos, ainda deixa muito a desejar. Um exemplo disto é o fato de que o funcionário público ou burocrata no Brasil é percebido por parte da população como bode expiatório dos problemas nacionais (ABRUCIO, PEDROTI e PÓ 2010, p.59). Para Labra (1988, p. 42), "A burocracia sanitária não tem sido alheia ao padrão geral de transformação do Estado brasileiro e às contradições que esse processo tem gerado".

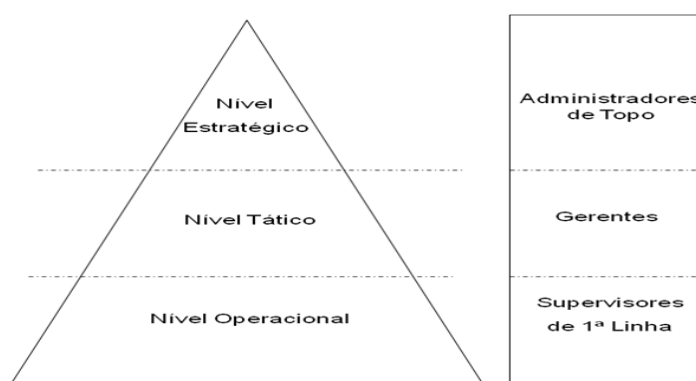
3.3.3 O trabalho gerencial

Nestas considerações iniciais sobre gerência, há que se registrar que no campo da saúde pública utilizamos uma distinção entre os termos gestão e gerência. É relevante apontar esta questão face ao objeto de estudo apresentado. Em 1996, a Norma Operacional Básica, editada pelo Ministério da Saúde, trouxe a seguinte novidade:

... nesta NOB **gerência é conceituada como sendo a administração de uma unidade ou órgão de saúde** (ambulatorio, hospital, instituto, fundação etc.), que se caracteriza como prestador de serviços ao Sistema. Por sua vez, **gestão é a atividade e a responsabilidade de dirigir um sistema de saúde** (municipal, estadual ou nacional), mediante o exercício de funções de coordenação, articulação, negociação, planejamento, acompanhamento, controle, avaliação e auditoria. São, portanto, gestores do SUS os Secretários Municipais e Estaduais de Saúde e o Ministro da Saúde, que representam, respectivamente, os governos municipais, estaduais e federal" (NOB 01/96, P. 7) [grifo nosso].

Percebemos com base, nos conceitos tradicionalmente utilizados no campo da Administração, que na verdade foram escolhidas denominações distintas para níveis hierárquicos também distintos. Assim os ocupantes do nível estratégico foram denominados de gestores e os demais de gerentes. Não se objetiva neste trabalho discutir a pertinência ou adequação destes termos. Registramos, no entanto, que os gerentes objeto deste trabalho não são aqueles que ocupam os níveis estratégicos das organizações de saúde, mas sim o nível operacional, como demonstra a figura a seguir.

Figura 2 – Níveis Organizacionais



Fonte : Sobral e Peci, 2013, p.198.

Para Motta (1991, p.14 e 15) :

No rigor vernacular, **as palavras administração, gerência e gestão são sinônimas**. O mesmo se pode dizer no sentido conceitual: nenhum conceito novo foi introduzido quando se procurou acentuar o uso de uma palavra em detrimento de outra, salvo, evidentemente, o de deixar o adquirido desgastar de uma para recuperar conceitos anteriores, através da nobreza de um novo termo.

Essa evolução terminológica pode ser exemplificada mais claramente na própria função dos dirigentes. Até a década de 70, no Brasil, a palavra administrador, apesar de pouco usada, tinha a sua importância mais acentuada que a de gerente. Dirigentes de alto nível eram preferentemente administradores. Gerentes eram considerados os de hierarquia mais baixa ...[grifo nosso]

Neste trabalho tomamos emprestado a definição de Chanlat⁵⁶ (1999, p. 32) sobre management para adaptá-la ao termo gerência, definindo-o como uma prática social, cuja finalidade é o bom funcionamento da organização. De uma outra forma, Magretta (2002, p. 16) afirma que o trabalho da gestão é :

⁵⁶ Chanlat (1999, p.33) define management como " [...] uma prática social que visa ao bom funcionamento de uma organização, suas exigências são marcadas com o selo da eficácia."

[...] é construir organizações que funcionem. Por baixo de toda teoria e ferramentas, por baixo de todo conhecimento especializado, está um compromisso com o desempenho que alterou de forma poderosa nossa economia e nossas vidas. É por isso, no final que a gestão interessa a todos.

Motta (1991, p.26) é muito claro na relação que estabelece entre gerência e resultados: “a gerência é a arte de pensar, de decidir e de agir; é a arte de fazer acontecer, de obter resultados”.

Drucker (1974, p. 9), em seu clássico "O gerente eficaz"⁵⁷, afirma que

Quer trabalhe em empresas, ou em um hospital, numa repartição do Governo ou em um sindicato, numa universidade ou nas forças armadas, espera-se que o gerente faça que as coisas sejam feitas. Em outras palavras espera-se que ele seja eficaz.

Para Cavalcanti, (2005, p. 23) o trabalho gerencial presente nas organizações públicas deve ser:

[...] um campo de conhecimento disciplinar merecedor de estudos especializados. Tais estudos devem promover seu melhor conhecimento nos planos descritivo, analítico ou ainda no plano reflexivo, e favorecer intervenções que melhorem decisões, ações e conseqüentemente resultados.

Escrivão Filho e Mendes (2010, p. 35) apontam a escassez de literatura e pesquisas empíricas sobre trabalho gerencial, fato corroborado por Mintzberg (2010, p. 16) que afirma que se encontram "[...] pouquíssimos estudos sistemáticos [...]" sobre o trabalho de gerentes. Segundo os autores há muitos estudos versando sobre as organizações, mas, sem, no entanto, se debruçar sobre o trabalho dos gerentes, o que na opinião deles pode comprometer inclusive os processos formativos.

Para Tohá e Solari (1996, p. 8)

En primer lugar, estamos hablando de gerencia pública, y sostenemos que ésta tiene especificidades, porque las instituciones públicas tienen objetivos, normativas y productos distintos a las privadas, se relacionan de otro modo con sus usuarios, y tienen recursos de origen y naturaleza especial. Las motivaciones y la vocación de un gerente público son otras que las de un privado. También existen diferencias en los conocimientos requeridos y las exigencias planteadas. Hay que suponer, entonces, que el desarrollo de la

⁵⁷ Para Drucker (1974, p. 13), "Qualquer trabalhador com conhecimentos nas organizações é um gerente se, em virtude de sua posição e desse conhecimento, for responsável por uma contribuição que afeta, materialmente a capacidade da organização de trabalhar e de obter resultados".

gerencia pública no pasa por adoptar, o sólo adaptar, los avances de la gerencia privada, sino en dar una respuesta tan creativa y consistente como aquélla a sus propios problemas.

Os estudos desenvolvidos, por sua vez, ainda não responderam a questão sobre o que “fazem os gerentes no cotidiano” (RAUFFLET, 2005, p.69). As ferramentas elaboradas em decorrência deles por “[...] serem de natureza prescritiva – orientadas, sobretudo para uma ação gerencial – induzem a uma perspectiva normativa sobre as atividades dos gerentes” (RAUFFLET (2005, p. 68). Isto, sem dúvida, não acrescenta muito ao trabalho em questão e a gestão do SUS mais especificamente.

Parte das considerações teóricas que serão oferecidas neste item do trabalho estão voltadas a e são oriundas de pesquisas em organizações privadas. Não há como ser diferente, dado não haver produção significativa que sustente o debate sobre o trabalho gerencial em burocracias públicas.

Para esta discussão, no entanto, foram deixadas em um plano secundário as contribuições da Teoria das Organizações⁵⁸⁵⁹, voltadas para as empresas privadas e cuja preocupação esteve fundamentalmente voltada para produzir conceitos, argumentos e valores direcionados à criação de um ambiente geral favorável para o ganho das empresas, diferentemente do tipo de organização que interessa a este trabalho.

O campo da teoria da organização não consegue compreender a peculiaridade histórica das organizações de caráter econômico e de suas funções. A organização que constitui o foco da atenção da teoria organizacional, em *stricto sensu*, é intrinsecamente, vinculada a uma sociedade de tipo sem precedentes – a sociedade de mercado (RAMOS, 1989, p. 123).

A defesa do mercado e de condições favoráveis para a obtenção crescente da taxa de lucro pelas empresas é, portanto, objetivo subjacente a Teoria das Organizações, que se desenvolveu tendo como campo de práticas as organizações capitalistas. Ao longo do tempo, novas teorias travestidas de formas aparentemente mais “palatáveis”, “doces” e “humanas” de lidar com os empregados foram surgindo,

⁵⁸ De acordo com Motta (2001, p. 11) “o livro de March e Simon marca a transição da Teoria da Administração para a Teoria das Organizações ... a tentativa de estudar o sistema social em que a administração se exerce. Alguns autores, no entanto, referem-se apenas à Teoria da Administração.

⁵⁹ Referimo-nos a Administração Científica, Relações Humanas, Comportamental dentre outras, onde se destacam autores como Frederick Taylor, Elton Mayo e etc.

sempre tendo seu conteúdo central voltado para assegurar a formação do lucro e o controle do trabalhador⁶⁰.

O estudo da gerência seguindo este mesmo percurso desenvolveu-se para servir ao modo de produção capitalista, sendo um instrumento voltado para o controle dos trabalhadores e para a busca incessante de aumento dos níveis de eficiência e produtividade⁶¹.

Omar Aktouf (1996, p. 13) afirma que: “... a administração é uma área do conhecimento em que domina a ideologia e não a ciência. E ainda que :

Tal visão das coisas não é gratuita nem desprovida de conseqüências: ela é, em particular, favorável à perpetuação de uma crença que deseja que a empresa atual, a administração e o administrador moderno sejam fruto de uma longa evolução histórica tão velha quanto a humanidade; portanto, ‘natural’ e conforme a ‘natureza humana (idem, p, 27).

[...]

O princípio básico de todas estas convicções permanece sendo a confiança no serviço do mercado, na empresa autônoma e na concorrência, fundada em uma concepção individualista e egocêntrica das razões e dos comportamentos tanto das pessoas quanto das organizações (ibidem. p. 33).

Ermel e Fracoli (2003, p. 94) consideram que :

A teoria que interessa para compreender e formular uma proposta para a gerência de serviços adequada à implantação do SUS dialoga muito pouco com o enfoque hegemônico das propostas administrativas produzidas pela Teoria Geral da Administração. Não que as técnicas de administração estejam superadas, mas porque as características do Movimento Sanitário e sua vinculação com um projeto societário exigem procedimentos que publicizem a gestão dos serviços de saúde de forma a construir um modelo de saúde que defenda a vida dos cidadãos.

A preocupação com o aumento da produtividade e a busca incessante pela eficiência não foram exclusividade das empresas privadas, fato que pode ser observado quando apresentadas as diferentes reformas administrativas por que passou a burocracia pública brasileira. Destaque maior para a reforma em direção à

⁶⁰ Sobre estas Teorias ver Chiavenato (1993) e Maximiano (2004).

⁶¹ Gramsci aponta um puritanismo na indústria americana de tipo fordista. Lembra que ela não se preocupa com a “humanidade” e a “espiritualidade” do trabalhador, esmagadas automaticamente. Essa “humanidade” e “espiritualidade” são características do artesanato e é precisamente contra elas que luta o novo industrialismo. (MOTTA, 2001, p. 63)

administração pública gerencial de Bresser Pereira, na qual uma das preocupações era a dita eficiência administrativa. Motta (2000, p. 6) afirma que

A administração pública passou por profundas modificações, visando maior eficiência e eficácia. A própria expressão reforma administrativa, cunhada no início do século XIX trazia a nova racionalidade inspirada na indústria privada. Sob essa perspectiva organizaram-se a administração pública da Prússia, fundamentada na especialização do trabalho e, também as reformas francesas com a simetria na divisão territorial e as graduações administrativas.

Considerando as especificidades da gestão pública, Teixeira (2001) considera que a relação entre governo e cidadão difere daquela entre empresa e cliente, que a redução da primeira à segunda acabaria com a legitimidade da autoridade pública, ao desconsiderar os direitos dos cidadãos, que transcendem aos do consumo. Assim sendo, parece que a transposição de conceitos e ferramentas, sem um processo crítico que o anteceda, é um caminho arriscado e provavelmente equivocado.

A categoria gerencial é uma abordagem difícil, pois é heterogênea, mas "[...] compartilha de certa coesão e identidade enquanto grupo profissional, atendendo à maioria das variáveis que explicam e determinam a formação de uma categoria profissional" (DAVEL E MELO, 2005, p. 33) Os aspectos mais recorrentes são:

as atividades e as interações com subordinados, superiores e colegas no cotidiano de trabalho;

o enquadramento propiciado pelos padrões simbólicos da empresa na qual estão inseridos;

as possibilidades e as restrições impostas pelas cultura nacional e regional vivenciadas pelos gerentes;

a carga elevada e o caráter ambíguo das responsabilidades do gerente como mediador de interesses diversos e opostos entre capital e trabalho;

os problemas graves de saúde mental e de estresse profissional que podem ser gerados pela situação de instabilidade constante;

[...]

Para tratar do trabalho gerencial, utilizamos inicialmente as ideias de Motta (1990, p. 19) para esclarecer que ele é "atípico", pois não se parece com nenhuma outra função ou profissão, o que torna difícil, portanto, a tarefa de descrevê-lo. A ideia de que também "não existe uma melhor maneira de gerenciar, tudo depende da situação" ajuda a reforçar esta dificuldade (MINTZBERG, 2010, p. 24).

O primeiro estudioso do tema foi Fayol. Sua influência foi enorme seja no campo da administração de empresas⁶², seja no campo da administração pública (MOTTA, 2001, p. 75). Por esta razão optamos por dar início ao estudo do tema a partir das suas contribuições.

Como precursor da abordagem de processo, em 1916, Fayol, publicou o livro *Administração Industrial e Geral* (1968, 7ª edição). Em suas reflexões iniciais, destacou que a administração constitui um fator importante para negócios de “qualquer índole” (1968, p. 13). Fayol foi quem iniciou os estudos sobre o trabalho da administração, naquele momento entendida como o trabalho dos gerentes. Como uma de suas principais contribuições, ele definiu que em toda organização, eram desempenhadas 6 (seis) funções a saber : técnicas, comerciais, de segurança, financeiras, patrimoniais e administrativas. Ao partir desta definição, afirmou que a função administrativa se configurava como uma área específica que deveria dispor de saberes próprios. A função administrativa referia-se àquilo que se vai descrever como trabalho gerencial e que será compreendida como um processo.

Avançando em seus estudos, Fayol considerou que, enquanto se desenvolviam esforços para divulgar e aperfeiçoar os conhecimentos técnicos naquela época, poucos esforços estavam dirigidos para preparar os futuros chefes, no concernente as suas funções administrativas. Para ele, a administração “[...] nem sequer constava dos programas de ensino superiores de engenharia⁶³” (FAYOL, 1968, p.35). Em suas reflexões, este fato não se explicava pelo desconhecimento da importância da capacidade administrativa, mas sim pela falta de doutrina sobre o tema. Decorre daí a necessidade de se estudar e produzir conhecimentos sobre a função gerencial. Foi isto que ele fez.

O *fayolismo* teve primordial cuidado em definir exatamente as funções do “chefe”, isolando-as das demais atividades com as quais anda sempre misturada e frequentemente confundida. Para Fayol (1968 p. 88)

⁶² É curiosa a informação oferecida por Mintzberg (2010, p. 17) - Oitenta anos depois [de Fayol] um jornal de Montreal informava a descrição do emprego de novo diretor geral da cidade como sendo ‘responsável’ pelo planejamento, organização, direção e controle de todas as atividades municipais”.

⁶³ As primeiras escolas de administração surgem na França, tendo sido a de Paris fundada em 1820. Nos Estados Unidos, várias universidades ensinavam engenharia e administração desde o final do século XIX, embora as escolas voltadas para o business datem da primeira guerra mundial (MOTTA, 2001, p. 62-63).

A direção é encarregada de conduzir a empresa aos seus objetivos, procurando obter o maior proveito possível dos recursos de que ela dispõe... Prepara programa de ação, recruta o pessoal, movimenta a empresa, assegura e controla a execução das operações. (FAYOL, 1968, p. 88)

Em seu livro, Fayol defendeu que a capacidade administrativa é a mais necessária para os agentes superiores (gerentes) das organizações e que, portanto, uma educação exclusivamente técnica não responderia as necessidades das organizações. Para ele, “[...] um líder que seja um bom administrador, mas tecnicamente medíocre é, geralmente, muito mais útil à empresa do que se fosse um técnico brilhante, mas um administrador medíocre.” (1968, p.10)

Para Fayol, o gerente seria aquele capaz de deter conhecimentos e zelar para que tudo transcorresse em conformidade com as regras e padrões estabelecidos e as ordens dadas. (MOTTA, 2001, p. 75). Desta forma, Fayol (1968) definiu as tarefas de um administrador como o processo de ⁶⁴: prever (planejar), organizar, coordenar, comandar e controlar.

Prever, significa ao mesmo tempo calcular o futuro e prepará-lo, é, desde logo, agir; (p.77)

Organizar [...] é dotá-la [a empresa] de tudo que é útil ao seu funcionamento: matérias primas, utensílios, capitais e pessoal. (p. 94)

Constituído o corpo social, é preciso fazê-lo funcionar: eis a missão do comando. (p.155)

Coordenar é estabelecer a harmonia entre todos os atos de uma empresa, de maneira a facilitar o seu funcionamento e o seu sucesso. (p.164)

[...] controle consiste em verificar se tudo corre de acordo com o programa adotado, as ordens dadas e os princípios admitidos. (p. 169)

O sistema fabril que se iniciava inaugurava uma nova lógica, ritmo e padrões de eficiência no mundo do trabalho. Os novos instrumentos e o uso da energia serviram para multiplicar a produtividade do esforço humano, dando um novo desenho as relações de trabalho. A produção industrial revelou uma preocupação constante e unilateral com a eficiência, a produtividade e a qualidade, baseadas na

⁶⁴ Atualmente as funções comandar e controlar foram agrupadas na Função Direção relacionada diretamente a gestão das pessoas, implicando nas atividades relacionadas a liderança e gestão de conflitos. (SOBRAL E PECI, 2013, p.9)

visão dos produtos e nas técnicas e processo de fabrico (MOTTA, 2001, p. 4). A preocupação da gerência, neste sentido, não poderia diferir desta.

Autores considerados como processualistas, além de Fayol, Luther Gulick e Lyndall Urwick, [...] não são consensuais ao especificar as atividades que compõe a função administrativa. "No entanto, suas diferenças em nada alteram o significado do processo" (ESCRIVÃO FILHO e MENDES, 2010, p.36).

Para Davel e Melo (2005, p.35), as proposições de Fayol, no entanto, permanecem até agora "bastante abstratas". Após Fayol, alguns pesquisadores propuseram

[...] outras representações do gerente, como um 'grande homem' , uma pessoa que possui o sentido e a essência da direção, alguém que infunde seus valores pessoais e profissionais em toda organização, um empreendedor e promotor da inovação; um tomador de decisões não programadas [...] (RAUFFLET, 2005, p.69)

As contribuições de Fayol e da escola processualista em geral guardaram sintonia com as questões do final do século XIX e início do século XX. Para Escrivão Filho e Mendes (2010, p. 39)

Diferentemente das empresas de hoje, as fábricas praticamente limitavam-se ao departamento de fabricação. Nesse ambiente, era bastante natural o predomínio da preocupação com a execução do trabalho. Assim como Taylor preocupou-se com a eficiência na execução do trabalho operário, Fayol preocupou-se em caracterizar o trabalho do administrador, priorizando o ponto de vista da execução. Tal preocupação o levou à busca da eficiência e da otimização dos meios empregados. Essa engenharia da 'racionalização do trabalho' foi pertinente, especialmente para definir as funções administrativas naquele período histórico.

Sem dúvida a execução foi, e ainda é, uma dimensão importante para a descrição do trabalho do Gerente. No entanto, ela, sem dúvida, é incapaz de "revelar toda sua abrangência" e complexidade (ESCRIVÃO FILHO E MENDES, 2010, p. 39).

Peter Drucker é um autor que merece ser lembrado. Para Escrivão Filho e Mendes (2010, p. 38):

[...] é possível afirmar que Drucker apresenta uma formulação do trabalho do administrador sincronizada com as propostas dos autores processualistas, contudo Drucker o faz de forma renovada e refinada, com a perspicácia que lhe é própria. Ele define o trabalho do administrador como : determinar e estabelecer objetivos; organizar por meio da análise das atividades, das decisões e das relações necessárias, motivar e comunicar, transformando as pessoas que são responsáveis por várias tarefas em uma

equipe, avaliar os funcionários e também ajudá-los a se auto avaliarem; promover o aperfeiçoamento dos funcionários e também o seu próprio.

Vale notar a definição de Drucker sobre a atribuição ou mesmo a responsabilidade do Gerente em transformar "as pessoas que são responsáveis por várias tarefas em uma equipe". No caso dos serviços de saúde, de natureza intrinsecamente multiprofissional, esta, sem dúvida, é uma questão que merece um destaque.

Tendo em vista a insuficiência da contribuição da escola processualista, outros autores buscaram caminhos diferentes. Chester Barnard foi um dos pioneiros na abordagem explicativa do trabalho gerencial. Sua principal obra foi "As funções do executivo", na qual ele trata da relação indivíduo-organização, enfatizando que ela é composta pelas relações dos indivíduos.

As pessoas são individualmente carregadas de experiências, capacidades, conhecimentos, necessidades, objetivos etc. Mas também são limitadas. Portanto, as pessoas cooperam com outras para atingir seus objetivos pessoais. Ao cooperarem entre si, as pessoas acabam influenciando e sendo influenciadas, o que molda o caráter de uma relação social. E é justamente esse conjunto de relações cooperativas que forma a organização. (ESCRIVÃO FILHO e MENDES, 2010, p. 39)

Em síntese, para Barnard a organização não é apenas um sistema de hierarquia de autoridade, mas sim um "sistema racional de relações cooperativas para alcançar objetivos pessoais". Na sua concepção a força da autoridade não vem de cima para baixo, mas de baixo para cima, a partir da aceitação da equipe. O importante, no entanto, é uma coordenação de esforços para direcionar o esforço coletivo para um propósito comum.

[...] as pessoas não podem empregar seus esforços da maneira que desejem, devem, ao contrário, estar dispostas a abrir mão do controle de sua conduta pessoal, numa autorrenúncia de decidir o que fazer, marcada por certa despersonalização, para que esses esforços sejam empregados na quantidade, no momento e no lugar certos. Esse contexto surge da disposição de cooperar para a coordenação impessoal dos esforços, ou seja, trata-se da própria organização.

Após as contribuições de Barnard, Herbert Simon é outro autor que se destaca com a análise das funções gerenciais entendida como um processo decisório. Para Simon, o gerente é um tomador de decisões. No seu exercício cotidiano de trabalho, ele precisa ser capaz de entender e decifrar as situações e os problemas organizacionais, identificar causas, desenvolver alternativas, avaliá-las, escolher a mais adequada e satisfatória, colocá-la em prática e ainda controlar seus

resultados. Para Escrivão Filho e Mendes (2010, p. 41), Simon identifica os seguintes modos de influência na organização: autoridade, aconselhamento e informação, treinamento, lealdade e eficiência.

A partir de Barnard e Simon, o trabalho gerencial passou a ter outro foco, já que eles lançaram as bases para o estudo do processo decisório. A essência do trabalho gerencial, desde então, passou a ser a tomada de decisões.

O ideal racional presume que a decisão é provocada unicamente pela detecção de um problema e que o processo decisório constituirá um fluxo de produção e análise de informações que, criteriosamente coletadas e analisadas, resultarão em identificação e opção de alternativas para o alcance eficiente dos objetivos organizacionais. Presume-se, também, que esse fluxo, por sua vez, ocorrerá num processo sequencial em que: os participantes contribuirão eficiente e desinteressadamente para o melhor desempenho organizacional. Os modelos racionais tratam todas as variáveis humanas (como motivação, conflito e personalidade), políticas (como auto-interesse e agrupamentos de poder) ou sociais (como grupos de referência valores sociais de origem) como restrições ao alcance dos objetivos organizacionais. Essas variáveis são sempre consideradas como dimensões não-lógicas ou limitantes à racionalidade, no alcance da eficiência e da eficácia organizacionais. Assim, as propostas dos modelos racionais são sempre no sentido de tentar superar essas restrições ou ultrapassar esses limites para alcançar os objetivos almejados. (MOTTA, 1988, p.81)

Motta (1988, p. 80), ao analisar a contribuição de Herbert Simon, afirma que :

O ganhador do Prêmio Nobel, Herbert Simon, que desenvolveu a visão de que o indivíduo racional é organizado e institucionalizado, dedicou a maior parte da sua obra à procura da explicação e conciliação de princípios de racionalidade econômica que influenciaram as teorias clássicas de organização e os limites da racionalidade nas escolhas humanas. Construiu, assim, uma teoria administrativa baseada na racionalidade limitada do "homem administrativo" que se opõe à racionalidade do "homem econômico", retratado pela eficiência máxima no alcance dos objetivos organizacionais. Em seus trabalhos Simon é insistente no fato de serem as organizações influenciadas pelos limites humanos no ato de processar informações.

Na visão de senso comum das pessoas, as organizações são vistas como algo ordenado em que as decisões se passam segundo um processo racional, predeterminado, e que, seguido rigidamente, leva aos resultados desejados. Os gerentes, desta forma, deveriam se encaixar neste "esquema". A verdade produzida por esta ideia "[...] exerce um fascínio sobre as pessoas que diariamente lutam para se sobrepor ou se adaptar às condições adversas e variáveis do ambiente social" (MOTTA, 1988, p. 83,). .

A abordagem sobre processo decisório da Escola dos papéis também não deu conta de explicar o trabalho gerencial:

Autores que pesquisaram, durante muito tempo, o trabalho dos dirigentes nos níveis mais elevados das grandes empresas relatam que uma tarefa rara desses executivos é tomar decisões. Para Mintzberg, os dirigentes gastam a maior parte do tempo frequentando e conduzindo reuniões, onde discutem um conjunto de problemas, passando para novas reuniões, encontrando outros desafios e realizando um trabalho variado e intercalado por interrupções diversas. (RAUFLET,2005, p. 80)

Rauflet (2005, p. 69) apresenta a Escola das atividades cotidianas (*work activities school*), cujos principais expoentes são Mintzberg (1973) e Stewart da escola do comportamento gerencial (*managerial behavior*). Os principais estudos da escola são apresentados no quadro a seguir.

Quadro 2 - Principais etapas da escola das atividades cotidianas

Autor	País e Ano	Pesquisas empíricas	Métodos utilizados	Contribuições
Carlson	Suécia, 1951	10 gerentes superiores	Agenda, anotação das atividades a partir de categorias simples	Os gerentes têm jornadas fragmentadas, essencialmente com comunicações verbais.
Sayles	EUA, 1964	Gerentes intermediários	Observação estruturada	Os gerentes são vistos como líderes, monitores e participantes no processo de trabalho.
Stewart	Grã-Bretanha, 1967,1976,1982	160 gerentes superiores e intermediários	Observação e agendas	Existem variações no trabalho dos gerentes, em função das relações interpessoais.
Mintzberg	Canadá, EUA, 1973	5 gerentes superiores durante uma semana	Observações diretas	A atividade dos gerentes é caracterizada pela fragmentação das atividades, pelo ritmo de trabalho e pela preferência por contatos verbais . São destacados três papéis e funções.
Kotter	EUA, 1982	15 gerentes de empresas	Observação, entrevistas e conversas	Ênfase na agenda pessoal e na rede interpessoal dos gerentes.
Hill	EUA, 1992	Gerentes em formação	Observação por um ano	Relatam-se as dificuldades vividas pelos gerentes de vendas.
Mintzberg	Canadá, 1994	Gerentes superiores	Observação por um ano	É proposto um modelo integrado de trabalho do gerente.

Fonte : Raufflet, 2005, p. 69-70.

Cada autor, através de um objetivo e método próprio, buscou conhecer o cotidiano de gerentes de empresas privadas. Tendo os sujeitos e os objetos da pesquisa variados, torna-se difícil generalizar conclusões. "Esses estudos têm em comum uma abordagem indutiva e empírica. As teorias prescritivas são preteridas em prol de teorias baseadas em observações minuciosas das jornadas de trabalho dos gerentes." (RAUFFLET, 2005, p. 69),

Henry Mintzberg e Rosemary Stewart se destacaram e marcaram uma época. Stewart desenvolveu um esquema para ajudar a compreender a natureza dos cargos gerenciais e as diferenças existentes. Uma de suas questões principais é a noção de que os cargos diferem entre si pela sua natureza intrínseca: os ocupantes escolhem o que fazer e a maneira de fazer. Para Rosemary Stewart, os cargos gerenciais têm três dimensões: decisões, exigências e restrições.

Para Mintzberg, os gerentes devem desempenhar alguns papéis, quais sejam: decisórios, informacionais e interpessoais. Estes papéis resultaram do que ele confirmou e precisou com as conclusões dos autores pioneiros sobre as atividades cotidianas dos gerentes. Ficou confirmado, então:

[...] que os gerentes trabalham num ritmo implacável e que sua rotina é composta de ações breves, variadas e fragmentadas. Os gerentes preferem a ação direta ao trabalho de reflexão e as comunicações verbais aos meios escritos. Os gerentes interagem, servindo de pontes entre suas organizações e as redes exteriores a elas. Finalmente, os gerentes parecem ser incapazes de decidir sobre a utilização de seu próprio tempo, que é dividido em função de seus deveres e obrigações, sobre os quais exercem controle limitado. (RAUFFLET, 2005, p. 73)

Continua sendo difícil explicar e definir o trabalho gerencial. Assim sendo, recorremos a Tengblad e Vie (2013, p. 39) que estudaram no artigo intitulado *Summarizing the main results of MWB⁶⁵ research* as pesquisas mais recentes sobre trabalho gerencial e perguntaram "*What can we learn from these studies of managerial work conducted in the last sixty years?*"

Podemos resumir a resposta da seguinte forma (TENGBLAD e VIE 2013, p. 40-41)

⁶⁵ Management and Work Behaviour

Managerial work is generally very demanding with intense time pressures and heavy workloads .

Managerial work is complex and often conducted in a rather fragmented manner (especially close to the 'ground level').

Work outcomes in managerial work are often uncertain and difficult to measure because of the frequent open- endedness of such work

Managers mostly work through verbal interactions in different kinds of meetings with subordinates, colleagues, superiors and outsiders.

Because of environmental pressures and ambiguity managerial work is often more about 'looking good' than 'doing right' since many activities are of a symbolic character. The most successful managers master the informal symbolic, and emotional aspects of managerial work as well as the formal administrative procedures

Managers despite being trained to work deliberately and systematically according to 'textbook models' typically and inductively. They often need to prioritize on the spot between several on going tasks and problems, relying heavily on their own work experience and on imitation

Rational management models may help managers work in more structured way, but these models are often poorly adapted work situations

O resumo da pesquisa acima caracteriza, mas também não responde: o que faz um gerente no seu cotidiano. Assim sendo, apresentar, com base na literatura exatamente no que consiste o trabalho gerencial não é possível. Há dúvidas se esta resposta realmente existe ou se existirá uma única resposta Responder seria conciliar com um caráter prescritivo e normativo, que são evidentemente equivocados. Na verdade, nosso objetivo com este trabalho não é prescrever o trabalho gerencial, mas compreendê-lo.

Habilidades e Competências para o trabalho gerencial

O exercício do trabalho gerencial parece repousar em certas habilidades. Para Motta (1991, p.27), ele exige capacidade analítica, de julgamento, de decisão e liderança e ainda de enfrentar riscos e incertezas. Além disto, um gerente deve possuir amplitude e lateralidade de pensamento. O quadro abaixo apresenta um resumo de suas ideias.

Quadro 3 – Significado e objetivo das Habilidades Gerenciais

Tipo de habilidade	Significado	Objetivo
➤ Cognitiva	Saber categorizar problemas administrativos e ver relações entre categorias.	Aprender sobre administração a partir do estoque de conhecimentos existentes sobre definição de objetivos e formulação de políticas e as ideias sistematizadas sobre estruturas, processos, técnicas e comportamentos organizacionais.
➤ Analítica	Saber a utilidade e a potencialidade das técnicas administrativas e adquirir mais realismo, profundidade e criatividade na solução de problemas.	Aprender a decompor problemas administrativos, identificar variáveis fundamentais, estabelecer relações de causa e efeito na busca de novas soluções, objetivos prioridades e alternativas de ação.
➤ Comportamental	Comportar-se de forma diferente do anteriormente acostumado para obter respostas comportamentais mais consistentes com objetivos de eficiência, eficácia, satisfação e segurança no trabalho.	Aprender novas maneiras de interação humana dentre padrões alternativos conhecidos e validados socialmente, como novas formas de comunicação, de interações grupais ou de exercer ou lidar com poder e autoridade.
➤ De ação	Desenvolver capacidade de interferir intencionalmente no sistema organizacional, ou seja, de transformar objetivos, valores e conhecimentos em formas efetivas de ação.	Aprender sobre si próprio, sobre sua função e sobre os objetivos e condições operacionais de sua organização. Desenvolver comprometimento com a missão sócio-econômica da instituição em que trabalha.

Fonte: Motta, 1991, p 29.

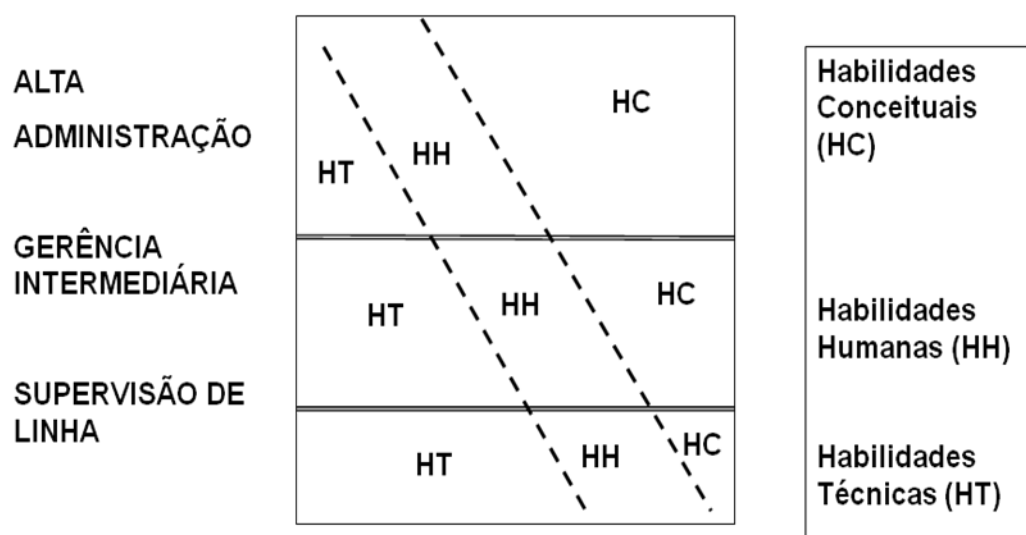
Estas habilidades para Motta (1991, p. 27) só são obtidas " [...] através do aprendizado gerencial sistematizado. Não se trata de um processo educacional para formar um produto, mas para abrir um caminho a novos valores e alternativas."

Robert Katz⁶⁶ apresenta de outra maneira as habilidades necessárias ao exercício da função gerencial, correlacionando estas habilidades aos níveis organizacionais (SOBRAL e PEGI, 2013, p. 19):

⁶⁶ Para Fayol (1968, p.30) "a capacidade técnica é a principal capacidade dos agentes inferiores da grande empresa e dos chefes da pequena empresa industrial; a capacidade administrativa é a

- **Habilidade Humana** – relacionada à compreensão das pessoas e suas necessidades, interesses e atitudes. A capacidade de entender, liderar e trabalhar com pessoas de sua equipe é a expressão da habilidade humana do gerente.
- **Habilidade Conceitual** – envolve a capacidade de compreender e lidar com a complexidade total da organização e de formular estratégias, analisar problemas e tomar decisões.
- **Habilidade Técnica** – relaciona-se a atividade específica do gerente. Conhecimentos, métodos e equipamentos necessários para a realização das tarefas.

Figura 3 – Habilidades dos Administradores, segundo Katz



Fonte: Sobral e Peci, 2013, p. 19

A análise da figura acima revela que, para o nível estratégico, as habilidades conceituais são as mais importantes, diferenciando a sua atuação. No nível operacional, as habilidades técnicas são aquelas que se destacam. Quanto às habilidades humanas, independente do nível hierárquico, elas são relevantes, o que se justifica pela relação incontestável entre trabalho gerencial e pessoas.

principal capacidade dos chefes. A capacidade técnica domina na base da escala hierárquica industrial administrativa, no ápice”.

Desde Fayol, parece haver consenso em torno da ideia de que, para se tornar um gerente, há necessidade de desenvolvimento de habilidades e competências, exigindo a compreensão e o aprendizado de conhecimentos específicos. Como afirma Motta (1991, p, 31 -32):

Na visão de senso comum sobre a função gerencial, presume-se que indivíduos possuidores de algumas qualidades tanto inatas, quanto na vida profissional, podem se tornar bons dirigentes. Reduz-se assim a escolha [...] a uma simples questão de seleção e lotação de pessoal, ajudando a reforçar a perspectiva de inutilidade da formação e capacitação de pessoal para a gerência.

Motta (1991) considera que esta perspectiva de senso comum se baseia na crença de que trabalhadores com bom senso, hábeis no manejo da autoridade e no processo de tomada de decisões e com conhecimento técnicos de sua área de atuação estão habilitados ao exercício competente da função gerencial. Para o autor (1991, p. 32), "essas qualidades, apesar de importantes, na vida prática provam-se insuficientes para o exercício da função gerencial.

Dado que esta tese não se propõe a discutir e explicar a formação dos gerentes, este conteúdo não será aprofundado. Sua apresentação, no entanto, faz-se necessária para demonstrar que o trabalho gerencial é específico e sua formação também, e que uma das etapas necessárias para que se formem e preparem gerentes para o exercício de suas funções no âmbito do SUS é o profundo conhecimento do trabalho gerencial.

Gerência nas organizações de serviços de saúde

As organizações de saúde são marcadas por características singulares, que, acreditamos, tornam também o processo gerencial singular. Desta forma, assumimos a necessidade de compreender melhor estas organizações. Guizardi (2008, p.145), ao analisar o trabalho gerencial nas organizações capitalistas, apresenta a análise abaixo.

A gerência surge justamente como o mecanismo por definição da limitação da liberdade e da autonomia constitutivas do trabalho. Uma certa tecnologia que toma como seu objeto a prática de heterodeterminação das demais formas de atuação em ato no processo de trabalho. Função que expõe como pano de fundo o fato de que a experiência Taylorista simboliza o próprio reconhecimento da necessária existência de um certo autogoverno do trabalhador no processo de trabalho, com a qual inelutavelmente as organizações capitalistas precisam conviver.

Como dito anteriormente, os modelos oriundos do campo da administração de empresas, "[...] que sempre viveram certas dificuldades no plano da eficácia operacional no terreno da saúde, mostraram-se mais insuficientes ainda. Novos problemas foram colocados e novos rumos exigidos" (MERHY,1999).

Nos anos 1980/1990, assistimos a um debate sobre os novos paradigmas gerenciais a serem utilizados na saúde. Os processos de busca dialogaram sobre "[...] um terreno similar: a natureza das especificidades do campo da saúde, seus impactos no âmbito dos processos organizacionais, seus modos de fabricar políticas, e as suas maneiras de gerar processos produtores de atos de saúde, desenhando os modelos de atenção". (MERHY,1999)

Compreender a natureza das organizações de saúde e as características de sua gerência sempre foi importante. Na área "[...] sempre [se] recorreu a várias especialidades e campos de conhecimento, nasceu interdisciplinar quando esta expressão sequer fora ainda cunhada [...]". Encarregava-se para Campos:

[.] de pensar a administração de um pedaço do Estado, os nascentes departamento, escolas e laboratórios de saúde pública, mas, distinguia-se da Administração de Empresas porque procurava articular a gestão às práticas consideradas eficazes para debater os problemas coletivos de saúde. Tratava-se, portanto, de uma área que procurava compatibilizar conhecimentos sobre administração pública com procedimentos sanitários considerados eficazes no combate a endemias (<http://www.epsjv.fiocruz.br/dicionario/verbetes/gessau.html>)

O interesse pela gestão de saúde é, então, destacado como relevante e necessário. Dussault (1982) considera que os serviços de saúde são singulares na medida em que atendem a necessidades multidimensionais, e são difíceis de avaliar. No seu espaço de trabalho são compartilhados crenças, valores, práticas e saberes muito diferenciados, tanto de profissionais quanto de gestores e também de usuários.

Para Merhy (1999), nos serviços de saúde, o trabalho vivo em ato intervém permanentemente na dupla dimensão da gestão: é a ação sobre o processo de definição micropolítica da política e é a ação operadora da produção de bens. Nas organizações de saúde, o trabalho produz o cuidado. Fazem parte desta produção instrumentos, normas, regras e outros ingredientes que conforma um processo de trabalho, onde interagem diversas “tecnologias”

A complexidade destas organizações se manifesta ainda quando se reconhece que as organizações de saúde são espaços que devem contemplar uma “[...] noção de cuidado, que, apreendida como ação integral, trata do encontro entre os vários atores envolvidos no cotidiano das ações de saúde, capaz de produzir relações de acolhimento, respeito, dignidade e vínculo” (BONALDI et al 2007, p.36), e também na constatação de que é local onde ocorre a busca “[...] por cuidado como uma das principais demandas por atenção à saúde pela sociedade civil brasileira, cujas respostas aos usuários vêm requerendo práticas humanizadas, capazes de fornecer tratamento digno, respeitoso com qualidade, no sentido da saúde como direito de cidadania”. (PINHEIRO e MATOS, 2006, p. 12) Os serviços de saúde devem, portanto, pressupor uma abordagem integral dos indivíduos, entendida como o reconhecimento da complexidade do paciente em seus aspectos biológicos, psicológicos, sociais e culturais.

Bonaldi et al (2007, p. 56-57) apontam que são características dos serviços de saúde “ [...] a imensa heterogeneidade ... diversidade de práticas, serviços, distinção na formação dos profissionais, nas experiências de trabalho e desigualdade nas condições de vida [...]”.

As características específicas das organizações de saúde implicam, portanto, em singularidades na atuação dos seus gerentes, levando alguns autores a considerarem que a gestão de serviços de saúde é diferente, complexa e de certo modo única se comparada com outros tipos de organização.

Dadas as especificidades das organizações de Saúde, Junqueira (1990) considera que a função dos gerentes:

[...] é fundamental na articulação das relações entre as pessoas, estruturas, tecnologias, metas e meio ambiente, incluindo aí os usuários dos serviços. O gerente não é apenas o responsável pelo planejamento, organização, coordenação e controle, para alocar, de maneira adequada, os recursos escassos, mas também para mobilizar e comprometer seus funcionários na organização e produção dos serviços de saúde, que atendam as necessidades de saúde da população.

Nas organizações de serviços de saúde, não se pode reduzir a função gerencial a uma cadeia ou mesmo uma engrenagem de transmissão de determinações de quem detém o poder - governante, secretário, diretor, gerentes etc, assim como os usuários não são apenas meros receptores das ações de saúde. Os gerentes dos serviços de saúde são atores sociais e exercem funções, seu

trabalho visa assegurar um direito; isto é essencial que seja compreendido por todos os atores envolvidos no processo.

Dada a questão que perpassa este trabalho, consideramos que os gerentes devem possuir uma visão crítica acerca de sua própria atividade, refletindo sobre sua atuação como parte do controle que o Estado. O poder, os conflitos e a tensão são elementos presentes em grande medida nestas organizações. Embora estes conflitos não sejam objeto deste estudo, reconhecemos a importância deles, como define Merhy (1999):

[...] o conjunto das ações de saúde opera em um terreno de base tensional [...] demarcado pelo fato de que o território das práticas de saúde é um espaço de disputa e de constituição de políticas, cuja característica é a multiplicidade, desenhado a partir da ação de distintos sujeitos coletivos, que conforme seus interesses e capacidades de agir, aliam-se e/ou confrontam-se, na tentativa de afirmar, ou mesmo impor, uma certa conformação de um bem social - a saúde - como objeto de ação intencional de políticas - portanto, como uma questão social - que lhe faça sentido, enquanto parte do seu universo de valores de uso [...]

Para Campos (2006, p.126), a gestão é considerada um elemento estratégico para a construção do SUS, pois deve ser uma prática voltada para :

[...] reverter o centralismo autoritário do poder de Estado, sempre no Brasil, exercido segundo interesses privados e em detrimento do bem estar público e a fazer com que o jogo da democracia seja utilizado para estimular a criatividade, o empenho transformador dos sujeitos sociais envolvidos com a produção de serviços com a promoção de saúde e superando sua alienação, [...]

As considerações de Campos (2006) acima parecem ir ao encontro do que estamos apresentando neste trabalho e ao acolhimento da concepção Hegeliana do universal. Como dito, nesta concepção, o Estado e, por conseguinte seus atores - os gerentes - devem concretizar ou buscar o interesse geral por meio da administração pública, isto é, por meio da Burocracia.

A gerência de saúde é pensada no sentido da renovação visando a descentralização e a divisão de poder. Guizardi (2008, p.183-184) defende:

[...] uma abordagem que remete a questão da democracia à construção de novos mecanismos de gestão das unidades de trabalho. Uma busca por uma nova forma de gerir o cotidiano dos serviços e trabalhar em saúde, baseado no exercício da autonomia das equipes. São apontados como marcos para reorganização da assistência a co-gestão e a discussão do modelo assistencial a partir dos ruídos do cotidiano, a serem trabalhados como catalisadores e problematizadores da re-criação dos trabalhadores coletivos e da conformação dos espaços democráticos.

Ponto central identificado pelos diferentes autores é a necessidade de superar a separação entre as responsabilidades e tarefas ligadas à execução e aquelas identificadas à formulação, planejamento e gerenciamento do processo de trabalho. A horizontalização das relações, o estreitamento das distâncias institucionais, o estímulo à autonomia e à descentralização das decisões são apontados como aspectos estratégicos à democratização da gestão

É necessário, no entanto, dadas as características e singularidades das organizações de saúde e necessidades de trabalhadores e usuários da saúde, compreender o agir gerencial e sua sintonia com um modelo de co-gestão onde esteja presentes os valores de democracia e da autonomia. Campos (2007 a), neste sentido, propõe repensar este modelo, sugerindo uma gestão compartilhada, dando espaço para autonomia dos sujeitos e liberando sua criatividade.

As organizações de saúde têm a tradição de funcionar com concentração de poder: concentrado nos diretores, nos médicos e nos especialistas. O SUS introduziu a diretriz do controle social, no entanto a ideia de gestão compartilhada foca instâncias do sistema de saúde – conferências e conselhos em municípios, estados e união – e não necessariamente internas aos serviços ou programas. As criações de espaços coletivos, em que equipes de saúde compartilhem a elaboração de planos gerenciais e de projetos terapêuticos, depende ainda de uma ampla reformulação da mentalidade e da legislação do sistema de saúde.

O que se observa ainda, no entanto, ao contrário do que propõe Campos, é um modelo onde há o predomínio da racionalidade gerencial que:

[...] produz sistemas de direção que se alicerçam no aprisionamento da vontade e na expropriação das possibilidades de governar da maioria. Estes sistemas, mais do que comprar a força de trabalho, exigem que os trabalhadores renunciem a desejos e interesses, substituindo-os por objetivos, normas e objeto de trabalho alheios (estranhos) a eles. (CAMPOS, 2000, p. 23).

Este predomínio se traduz num limitador para o desempenho do exercício gerencial que pressupõe a:

[...] articulação das relações entre as pessoas, estruturas, tecnologias, metas e meio ambiente, incluindo aí os usuários dos serviços. O gerente não é apenas o responsável pelo planejamento, organização, coordenação e controle, para alocar, de maneira adequada, os recursos escassos, mas também para mobilizar e comprometer seus funcionários na organização e produção dos serviços de saúde, que atendam as necessidades de saúde da população. (CAMPOS, 2000, p. 23)

Para Campos (2010, p.2342):

A construção de outra racionalidade gerencial em saúde dependerá de uma reconstrução crítica em vários planos, o da política, da sociabilidade, da gestão e mesmo da epistemologia. [há] [...] necessidade de também gestar-

se outro paradigma para a gestão em saúde. Um paradigma que reconheça e conviva com a autonomia relativa dos trabalhadores, mas que desenvolva formas de controle sobre o trabalho segundo a perspectiva dos usuários e também tomando em consideração o saber estruturado sobre saúde.

Na concepção de Campos (2007), devemos pensar as organizações de saúde como produtoras de valor de uso, que se refere à eficácia da prática social. “O trabalho mira necessidades sociais, mas produz coisas de valor de uso, coisas potencialmente úteis, supostamente capazes de atender a necessidades. Diferença sutil, mas importante” (CAMPOS, 2007, p.49).

Para este debate, é necessário mencionar a categoria poder, tão presente nas discussões sobre trabalho nas organizações incluindo as de saúde. Para Cecilio (2002, p. 589):

No campo da saúde, a temática do poder expressa-se de forma mais evidente no debate em torno do controle e da autonomia dos seus profissionais. Este tema tem sido abordado por autores que se ocupam da gestão dos serviços de saúde, tentando responder a um problema prático da vida organizacional: a acentuada autonomia do trabalho em saúde, em especial a prática médica, em contraposição à necessidade de coordenação por parte das direções destas organizações.

Ainda para Cecilio

[...] o gerente como “administrador público” passou a “organizar e controlar unidades produtoras de cuidados de assistência médica” incorporando os “conflitos políticos e éticos” decorrentes deste processo. Por outro lado, a equipe necessitaria renegociar sua posição, tradicionalmente assentada nos diferenciais de saber tecnológico e de autoridade profissional, portanto em distintos poderes. Para isto, a autonomia técnica e política deve compor-se dialeticamente com a necessidade de “construção de consensos”, para alcançar a articulação requerida nos modelos a serem implantados.

Dada a característica multiprofissional do trabalho em saúde, o poder, tão presente em todas as organizações, ganha relevância especial. Reconhecendo que não compete aos profissionais escolher trabalhar juntos, mas que assim ocorre, cada local de trabalho torna-se um local potencial de conflitos de diversas naturezas. As organizações de saúde são consideradas como organizações profissionais, porque seu funcionamento depende de seus operadores - os profissionais responsáveis pela produção de seus serviços. (MINTZBERG, 1989). Desta forma, um modelo ou estratégia de gestão deve considerar este elemento e ser capaz de minimizar e atenuar conflitos ao invés de ser produtora e incentivadora dos mesmos.

Loch (2000, p. 67) considera que:

As dificuldades do gerenciamento das UBSs e as singularidades do trabalho [...] tornam cada unidade um caso único, cuja generalização pode ser problemática. Há que se buscar, no entanto, modelos de referência flexíveis, que visem facilitar o trabalho local, melhorar a satisfação dos profissionais, os seus resultados e a sua efetividade. Essa área de atuação configura um campo de investigação e ordenamento ainda pouco investigado, porém de relevância inquestionável

Por fim, Campos (2006) considera que "o modo de gerenciar a saúde" deve levar em conta o SUS como fator estratégico necessário à Reforma Sanitária, desde que o entendamos como instrumento de exercício democrático. Neste sentido, poder-se-ia utilizá-lo como estímulo à criatividade com o objetivo de formar sujeitos que transformem a realidade atual, garantindo acesso à saúde. Portanto, precisamos de gerentes que não se comportem como "dentes de engrenagem", e sim que sejam sujeitos da produção da saúde e da efetivação do direito.

Estudar o tema da gestão de serviços de saúde implica também em abordar o planejamento, dada a relevância que ele assume, tanto em termos de modelo de gestão como inclusive com relação ao seu potencial de ser um "recurso de transformação do Modelo Assistencial". (GUIZARDI, 2008)

No campo da administração de empresas, o planejamento, segundo a abordagem processualista, é uma das funções que compõe o processo administrativo. Podemos dizer que é a base do processo, pois define os rumos, propósitos, objetivos e metas a serem alcançados. Já o planejamento estratégico, oriundo daquilo que se denomina Administração Estratégica⁶⁷, considera a influência do ambiente externo e a necessidade de modificação e adaptação das organizações.

A necessidade de sua aplicação às especificidades da área de políticas de saúde⁶⁸ fez com que ele assumisse contornos próprios no setor. Para Giovanella (1991, p. 26):

⁶⁷ A administração estratégica se refere a um tipo de planejamento. "É um processo que consiste num conjunto de decisões e ações que visam proporcionar uma adequação competitivamente superior entre a organização e seu ambiente, de forma a permitir que ela alcance seu objetivo (SOBRAL e PECCI, 2013, p. 206)

⁶⁸ Além disto, nas palavras de Schraiber (1999) "Ao longo dos últimos 30 anos que consolidaram no Brasil a saúde coletiva como campo de produção de saber e prática o planejamento e administração em saúde serviu de eixo aglutinador para objetos de investigação e propostas de intervenção social tão diversas quanto, por exemplo, a gerência de unidades ambulatoriais ou hospitalares, os recursos

A noção mais simples de planejamento é a de não-improvisação. Uma ação planejada é uma ação não improvisada e, nesse sentido, fazer planos é coisa conhecida do homem desde que ele se descobriu com capacidade de pensar antes de agir, estando relacionado a todo processo de trabalho, e conseqüentemente, a toda vida humana, pois o trabalho é condição inerente à vida humana.

De forma mais abrangente enquanto cálculo de futuro — agir tendo como objetivo alcançar um fim determinado previamente — podemos considerar o planejamento como decorrência da calculabilidade e previsibilidade integrante da racionalidade concernente à sociedade capitalista moderna.

Rivera e Artman (1999, p.356) entendem o planejamento como ferramenta organizacional da seguinte forma:

[...] o planejamento [...] no interior do processo de gerenciamento/gestão de serviços e sistemas. O planejamento, assim, é entendido como ferramenta organizacional, fazendo parte de um processo mais amplo de desenvolvimento das organizações, que valoriza a condução da ação..

Ainda segundo a autora, o planejamento passa a assumir outros contornos, ampliando e tornando mais complexo seu propósito (p.29).

Na América Latina, o planejamento é introduzido a partir da década de 40, por influencia da ONU e de um pensamento próprio que entende ser necessário superar as diferenças econômicas com os países capitalistas centrais. Aqui o planejamento é entendido enquanto instrumento para o desenvolvimento, e desenvolvimento significa crescimento do produto nacional, aceleração do ritmo deste crescimento. Desenvolvimento significa industrialização, modernização, e a racionalidade do cálculo econômico e do planejamento as acompanha.

Situamos, então, a discussão a partir da crítica de Guizardi (2008, p. 103) a um planejamento que não contempla as especificidades do setor saúde:

A crítica ao planejamento direciona-se ao caráter extremamente abstrato de sua aplicação a processos sociais complexos, com a conseqüente perspectiva tecnocrática que este exercício acarreta, dada a desconsideração de inúmeros e contraditórios fatores de produção da realidade social. Estes são tidos como 'elenco de indesejabilidades' que extrapolam as fronteiras que delimitam a redução economicista operada na conversão destes processos em objeto de cálculo e intervenção das técnicas de planejamento, a partir do objetivo de elevação da produtividade de seus recursos.

O planejamento em saúde surge na América Latina sob a influência da teoria desenvolvimentista da Comissão Econômica para América Latina (CEPAL). O

humanos, os programas assistenciais, a avaliação das atividades e ações dos serviços, financiamento das ações, orçamentos dos setores de produção e dos serviços, entre outros”

método CENDES-OPS⁶⁹ foi considerado um marco ao contemplar as especificidades do planejamento na área de saúde. Outra contribuição importante e que também marcou definitivamente o campo foi o “pensamento estratégico”, formulado por Mário Testa. Para Teixeira (2010, p.26)

Testa (1995) propõe um modo de entender os problemas de saúde e os processos de planejamento, considerando o setor saúde inseparável da totalidade social, o que significa considerar tanto a situação de saúde de uma população quanto a organização setorial como fenômenos socialmente determinados. Seu interesse pelo comportamento dos atores sociais e a ênfase que ele dá à análise das relações de poder e à compreensão das práticas de saúde resulta em um novo modo de pensar que enfatiza a formação de sujeitos sociais para o desenvolvimento de ações políticas em saúde.

Ao final da década de 1970 e na seguinte, o enfoque situacional, de Carlos Matus⁷⁰ esteve muito presente. Para Teixeira (2010, p. 27) :

A proposta conceitual e metodológica de Matus (1993) toma como ponto de partida a noção de situação, entendida como um conjunto de problemas identificados, descritos e analisados na perspectiva de um determinado ator social. Problema é definido por esse autor como algo considerado fora dos padrões de normalidade para um ator social. Esses padrões são definidos a partir do conhecimento, do interesse e da capacidade de agir do ator sobre uma dada situação. Por sua vez, ator social é uma pessoa, um grupamento humano ou uma instituição que, de forma transitória ou permanente, é capaz de agir, produzindo fatos na situação.

Giovanella (1991, p. 42) afirma que existiram “[...] três vertentes de planejamento estratégico em saúde [...] na América Latina: o planejamento situacional de Matus aplicado à saúde, as propostas de Mario Testa e o enfoque de Barrenechea e Trujillo.” Ainda segundo a autora (1991, p. 43):

As três vertentes do enfoque estratégico do planejamento em saúde têm suas origens na discussão e crítica das metodologias e da compreensão do planejamento econômico normativo como instrumento para o desenvolvimento da América Latina; nas teorias de administração estratégica empresarial; na discussão e crítica da metodologia tradicional de planejamento em saúde. Essas origens estão imbricadas (o debate técnico-científico não se realiza isoladamente), diferenciando-se cada vertente,

⁶⁹ Tendo em vista a necessidade de um método próprio de programação em saúde, a OPAS [...] procura o Centro Nacional de Desarrollo-Cendes, da Universidade Central da Venezuela, e convoca alguns técnicos da Cepal como Jorge Ahumada, que já vinham realizando esforços na direção de uma metodologia geral de programação. (RIVERA, 1989, p. 24-25)

⁷⁰ Economista chileno que desenvolveu uma reflexão abrangente sobre Política, Planejamento e Governo. Foi Diretor da Divisão de Assessoria do Instituto Latino Americano de Planificação Econômica. Ministro da Economia e do Banco Central do Chile. Foi também consultor da Organização Pan Americana de Saúde.

quanto à sua origem, apenas pela intensidade da influência de cada uma das discussões.

Schraiber (1999) apresenta sua reflexão:

Neste caso, a technicalidade do planejamento e da gestão assume o sentido de um fim em si mesmo, e suas tecnologias não são mais meios de realizar o político no técnico-científico. Mesmo formas não tão normativas ou clássicas de planejar não estarão fora deste risco, que é o da valorização primeira de sua própria technicalidade, ao invés dos princípios ético-políticos a que veio servir de saber operante¹⁶.

Em segundo lugar, há o risco oposto. Atuando estritamente conforme com os interesses do Estado e de suas organizações, invalida-se como portador de autoridade no seio dos profissionais, por não mais representar seus interesses e necessidades, invalidando-se, boa parte das vezes, também como autoridade junto à população em geral, pela forma como a autoridade médica incide nesta. Podemos ver no atual modo pelo qual o próprio Sistema Único de Saúde (SUS) emerge como questão de Estado, parte desse processo.

Giovanella (1991, p. 43) chama a atenção para a questão do poder e do conflito no âmbito do planejamento:

[...] os enfoques de planejamento de saúde apresentados como estratégicos, pois consideram o problema do poder e admitem o conflito entre forças sociais com diferentes interesses e com uma visão particular sobre a situação--problema na qual se planeja, fazendo parte do processo de planejamento a análise e a construção da viabilidade. E porque os processos de planejamento propostos objetivam alcançar o máximo de liberdade de ação a cada ação realizada, movimento que possibilita a aproximação dos propósitos desejados.

Planejar não é uma tarefa apenas do setor saúde. O processo de planejamento está previsto na Constituição Federal quando trata no art. 165 dados planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais. Na saúde, a Lei n. 8.080/1990 prevê que as três esferas de governo devem elaborar o plano de saúde e a proposta orçamentária. O processo de planejamento e orçamento do SUS deve ser ascendente.

Com base na legislação vigente⁷¹ o processo de planejamento no SUS e possui os seguintes pressupostos:

1. configurar como responsabilidade individual dos três Entes federados a ser desenvolvido de forma contínua, articulada, integrada e solidária entre as três esferas de governo;

⁷¹ Decreto n. 7.508/2011, a Lei Complementar nº. 141/2012 e a Portaria n. 2.135 de 25 de setembro de 2013.

2. respeitar os resultados das pactuações entre os gestores nas Comissões Intergestores Regionais, Bipartite e Tripartite;
3. contemplar o monitoramento e a avaliação e integrar a gestão do SUS;
4. ser ascendente e integrado, do nível local até o federal, orientado por problemas e necessidades de saúde para a construção de Diretrizes, Objetivos e Metas;
5. compatibilizar os instrumentos de planejamento da saúde (Plano de Saúde e respectivas Programações Anuais, Relatório e orçamento de governo – Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), em cada esfera de gestão);
6. assegurar a transparência e a visibilidade da gestão da saúde, mediante incentivo à participação da comunidade;
7. partir das necessidades de saúde da população em cada região; e
8. ser elaborado de forma integrada.(BRASIL, 2015)

No âmbito do SUS construir a cultura de planejamento como um dos pilares da gestão do sistema é ainda um desafio. Há esforços e avanços constantes. Esta construção envolve a participação de todos os atores: profissionais gestores e usuários e ainda seu potencial como algo que pode transformar o modelo vigente.

Como apresentado nesta parte do trabalho, a gestão é uma prática social voltada para o funcionamento das organizações, para o "fazer acontecer", para alcançar objetivos. Neste ponto relacionamos o trabalho gerencial, no âmbito do Estado a um papel público, voltado para a construção do bem estar de todos. No entanto, a burocracia brasileira, como apontado anteriormente como mediadora entre o Estado e a sociedade civil, ainda deixa muito a desejar, dadas as suas características e seu processo de consolidação ainda sujeito avanços e retrocessos

Um aspecto importante desenvolvido neste item foi a diferença existente entre o trabalho técnico e operacional e ainda, a natureza da função gerencial que exige habilidade específicas. Os gerentes, parte da engrenagem da "máquina" precisam estar preparados e compreenderam a natureza do trabalho e das organizações de saúde a fim de não se comportarem como meros "dentes de engrenagem", condenados a desenvolverem seu trabalho de forma alienada e em condições inadequadas

Refletimos por fim sobre em que medida a administração pública oferece condições ou é um empecilho ao desenvolvimento trabalho gerencial no âmbito do

SUS, uma vez que pode limitar o gerente a uma racionalidade instrumental que o impeça de refletir criticamente acerca de sua própria atividade.

4 DA BUROCRACIA COMO TOTALIDADE E DA GERÊNCIA COMO LUGAR: A EXPERIÊNCIA COTIDIANA DA ATENÇÃO BÁSICA NO SUS DE PIRAI

Na pesquisa de campo, buscamos, a partir da abordagem fenomenológica, compreender o fenômeno - o agir gerencial. O foco esteve direcionado para a vivência das pessoas. Não partimos "de nada", a proposta foi, como já dito anteriormente, voltar "as coisas mesmas", não se ocupando de opiniões secundárias. O que os "nossos" gerentes sentem e percebem foi o que buscamos. Não havia resposta certa ou errada, hipóteses ou crenças. Quem vive o "fenômeno" é quem melhor o entende e conhece.

Na pesquisa de campo, tivemos a oportunidade de escutar as histórias, opiniões e interpretações de sujeitos que exercem a função gerencial no cotidiano do SUS em Pirai. As entrevistas tiveram início com uma pergunta solicitando aos gerentes que contassem sobre seu trabalho. Em seguida, a conversa continuou com questões que buscavam que o entrevistado apresentasse sua percepção sobre o que é ser gerente, a relação do seu trabalho com o direito à saúde, os principais problemas enfrentados e seu entendimento sobre o termo burocracia.

Assim, tanto na entrevista, quanto na realização do grupo focal buscamos explorar a experiência vivida e o sentido que o mundo vivido tem para o pesquisado, visando perceber como diferentes sujeitos experienciam uma certa condição comum a todos eles.

Note-se que não buscamos uma definição ou um consenso sobre trabalho gerencial. Aqui pesquisamos a percepção de diferentes pessoas que atuam em cenários também distintos. Desta forma, as diferenças são reconhecidas não só entre os gerentes, como também entre as unidades a que pertencem e onde desenvolvem seu trabalho fazendo com que o seu trabalho torne-se de certa maneira único.

Assim sendo, a primeira etapa da pesquisa foi, portanto a redução fenomenológica *ou epoché*. Para isto, as entrevistas e as falas do grupo focal foram transcritas e transformadas em textos da experiência vivida, tendo passado em seguida por um processo de leitura e releitura, para permitir a análise.

Para não haver comprometimento dos participantes, foram atribuídas siglas aleatórias - G1, G2, etc. Quanto ao grupo focal, ele foi transcrito e as falas oriundas dele foram identificadas com a sigla GF.

Assim, a primeira parte da análise de resultados traz a percepção dos gerentes sobre seu trabalho. Não foram utilizadas categorias e nem a frequência com que certas palavras ou expressões apareceram nas falas. Foram eleitas algumas falas ou partes delas, especialmente aquelas em que os gerentes atribuem significado a sua experiência.

Além disto, a ideia neste primeiro bloco de análises foi captar que sentimento o exercício do trabalho gerencial produz nas pessoas, por isto o exercício fenomenológico eleito foi importante.

Assim sendo, são trazidas questões referentes às ideias de transitoriedade, reconhecimento perante a comunidade, dificuldade e complexidade, prazer, e sofrimento. O aprofundamento de cada uma destas questões pode e deve ser alvo de outras pesquisas cujo objeto seja esta percepção.

Na segunda parte, assumimos [...] um posicionamento teórico que traz à tona tudo que foi suspenso fenomenologicamente, para formular, em seguida, categorias temáticas à vivência estudada". (BRANCO, 2014, p. 194)

A seguir são apresentadas e explicadas as categorias temáticas escolhidas para proceder a re-leitura do material produzido na pesquisa de campo.

→ **Burocracia como equipe** - O trabalho em equipe foi uma categoria temática eleita, pois é com e através das pessoas que o trabalho gerencial se efetiva no cotidiano. O cotidiano de trabalho envolve as relações com a equipe. Desde Fayol, a importância da relação com as pessoas para o trabalho gerencial já era apontada. Fayol definiu a função comando e coordenação, posteriormente redefinidas para direção, que envolve as tarefas relacionadas à gestão de pessoas.

Ainda segundo Davel e Melo (2005), as interações com os subordinados, e colegas no cotidiano de trabalho são componentes intrínsecos ao trabalho gerencial. No caso dos serviços de saúde, como apontado anteriormente por Bonaldi et al (2007, p. 56-57), a heterogeneidade de práticas, de formação dos profissionais, e também das experiências de trabalho, ajudam a entender a complexidade e os desafios da gestão das equipes.

→ **Burocracia como tomada decisão** - A decisão é parte do trabalho gerencial. Para Motta (1991, p.26), a gerência está diretamente relacionada à capacidade de decisão. Herbert Simon é um dos autores que concebe a gerência como um processo decisório.

→ **Burocracia como competência técnica** - A competência técnica é um dos elementos importantes da burocracia, reconhecido por quase todos os autores como um traço importante destas organizações. Além disto, como apontado na discussão teórica, parece haver consenso em torno da ideia de que, para se tornar um gerente, há necessidade de desenvolvimento de habilidades e competências, exigindo a compreensão e o aprendizado de conhecimentos específicos.

→ **Burocracia como Direito à saúde** - Nesta categoria será analisada a percepção dos entrevistados acerca da relação entre o seu trabalho e a efetivação do direito à saúde.

Eleitas as categorias, destacamos as considerações de Branco (2014, p. 194) para apresentar o caminho a ser percorrido: "elabora-se uma inteligência condizente à área de conhecimento da pesquisa, para fundamentar o que foi observado em relação à vivência estudada e comunicá-la a comunidade científica."

Considerações sobre o cenário e seus atores.

O município de Piraí está localizado no Estado do Rio de Janeiro, na região do Médio Paraíba, compondo a bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul e distando cerca de 70 Km da capital. Seus limites são os municípios de Barra do Piraí, Pinheiral, Rio Claro, Itaguaí, Mendes, Paracambi, Barra Mansa e Volta Redonda. A área geográfica é de 504,6 Km², com densidade demográfica de 52,14 hab./Km², cortada pela Rodovia Presidente Dutra (Rio de Janeiro – São Paulo) em toda a sua extensão (52 km). A distância até a capital (Rio de Janeiro) é de 77,0 Km.

A população, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE - 2010), é de 26.314 habitantes (IBGE – 2010). Suas principais atividades econômicas são: o setor de serviços, agropecuária, comércio, indústrias⁷²⁷³ e construção civil.

⁷² O Índice de Desempenho do SUS (IDSUS) é um indicador síntese, que faz uma aferição contextualizada do desempenho do Sistema de Único de Saúde (SUS) quanto ao acesso (potencial

Quanto ao saneamento básico⁷⁴, Piraí tem 80,85% dos domicílios com acesso à rede de distribuição e abastecimento de água. A rede coletora de esgoto sanitário chega a 75,12% dos domicílios, 91,84% contam com coleta regular de lixo.

O Índice de Desenvolvimento Humano de Piraí em 2000 foi de 0,776, pouco acima da média do estado, que é de 0,75 e o Índice de Desenvolvimento Infantil (IDI), ampliado de 0,753 para 0,886 do ano de 1999 para ano de 2004, ficando com 3º município melhor IDI do Estado do Rio de Janeiro.

De acordo com Lima (2012, p. 22):

O Programa de Agentes Comunitários de Saúde – PACS, elaborado pelo Ministério da Saúde em 1991, foi implantado em Piraí no ano de 2000, seguido da implantação do Programa de Saúde da Família em 1997 buscando a otimização da prática dos princípios e diretrizes formuladas pelo Ministério da Saúde.

O Sistema de saúde do município se organiza através da Estratégia Saúde da Família, cobrindo 100% de seu território desde 2002. A população SUS dependente é de 87,01% do total de habitantes (Relatório de Gestão SMS Piraí, 2009). A rede municipal de serviços de saúde configura-se da seguinte forma: 13 Equipes de Saúde da Família (ESF), 13 Equipes de Saúde Bucal (ESB), 14 Unidades Básicas de Saúde, 01 Centro de Especialidades Odontológicas (CEO), 02 unidades móveis odontológicas (Odontomóveis), 01 laboratório de prótese dentária, 01 laboratório de patologia clínica, 01 ambulatório de fisioterapia, 02 ambulatórios de especialidades médicas, 01 unidade de urgência com leito de observação, 01 Centro de Atenção Psicossocial (CAPS).

Com relação à formação e a educação permanente dos trabalhadores do município. Segundo Lima (2102, p. 24):

A Secretaria Municipal de Saúde de Piraí possui parceria com a Universidade Federal do Rio de Janeiro. Em 2008 foi aprovado o Projeto do

ou obtido) e à efetividade da Atenção Básica, das Atensões Ambulatorial e Hospitalar e das Urgências e Emergências. A partir da análise e do cruzamento de uma série de indicadores simples e compostos, o IDSUS avalia o Sistema Único de Saúde que atende aos residentes nos municípios, regiões de saúde, estados, regiões, bem como em todo país

⁷³ Atualmente, Piraí possui três condomínios industriais. Nesses condomínios, estão diversas empresas, tais como: AmBev, Alóes Alóes, IMBP, IFER, Pastifício Santa Amália, Maria Moura Confeções, DPI, SINASC, Injeções Termoplásticas, Kedelícia, Cobra Tecnologia, Masgovi, Usimateq, Rede Construir, Produtos Goiana, Tuko, JRO, TECNOCELL.

⁷⁴ Informações do Sistema de Atenção Básica (SIAB).

Programa Nacional de Reorientação de Formação Profissional em Saúde - Pró-Saúde, [...] Foram estabelecidas parcerias que permitiram a ampliação da integração de Instituições de Ensino Superior, através da Assinatura do Pet-Saúde (Programa de Educação para o Trabalho) contando com profissionais do meio acadêmico, para a qualificação dos profissionais e desenvolvimento de pesquisas locais.

[...] foi implantado o Tele-saúde, uma rede que interliga a Universidade Estadual do Rio de Janeiro, e o Serviço de Saúde de Piraí, num processo de trabalho cooperado online, utilizando modernas tecnologias de informação e comunicação, com objetivo de desenvolver ações de apoio e assistência à saúde e, sobretudo de educação permanente na Estratégia de Saúde da Família, na perspectiva de mudanças de práticas de trabalho que resultem na qualidade do atendimento da atenção básica do SUS.

Há que se destacar o convênio firmado com o LAPPIS em 2010 para a realização de mestrado profissional, que permitiu que 17 profissionais da área de saúde do município participassem.

No que se refere à gestão, a secretaria municipal de saúde se organiza através de uma gestão participativa, organizada através das seguintes instâncias:

- **Conselho Municipal de saúde:** instituído em 1991 e que se reúne mensalmente;
- **Fórum de gerentes de unidade:** instância de informação, problematização, discussão de temas técnicos e definição de operações. Reúne mensalmente todos os gerentes de unidade, os coordenadores de programa e o técnico de planejamento;
- **Seminário de Avaliação da Rede de Saúde:** acontece uma vez ao ano com duração de 3 dias. Reúne todos os gerentes da SMS para avaliação da agenda do ano anterior, problematização, definição de operações para o ano em curso e construção da agenda municipal de saúde;
- **Mostra de Experiências Exitosas:** acontece junto com o Seminário de Avaliação. A participação é aberta a todos os profissionais atuantes na rede municipal de saúde, os quais inscrevem trabalhos passíveis de seleção para apresentação oral e em sessão pôster.
- **Conferências Locais de Saúde:** acontecem antes da Conferência Municipal e discute as teses de cada área de abrangência do PSF para a Conferência Municipal;

- **Conferência Municipal de Saúde:** acontece desde 1991 anualmente, e a partir de 2001 acontece a cada dois anos. Tem caráter deliberativo sobre as diretrizes e operação do Plano Municipal de Saúde.
- Este trabalho de pesquisa se concentrou na gerência das unidades básicas de saúde. As unidades são subordinadas a Coordenação de Atenção Básica, que por sua vez vincula-se diretamente à Secretária de Saúde.

Foram realizadas 12 entrevistas com aqueles identificados pela Secretaria de Saúde como Gerentes e 10 deles participaram do grupo focal. A seguir é apresentada uma caracterização dos mesmos.

Com relação ao sexo apenas 1 entrevistado era do sexo masculino.

Tabela 1 – Gerentes por sexo

Sexo	Quantitativo
Feminino	11
Masculino	1
Total	11

Fonte : Elaboração própria com base na pesquisa.

No que diz respeito à formação, 100% dos profissionais que desempenham funções gerenciais tem formação em Enfermagem, sendo que 6 possuem apenas o curso de Graduação, 5 possuem Graduação *Lato Sensu* e 1 possui Pós Graduação *Stricto Sensu* (mestrado).

Tabela 2 – Gerentes por formação

Sexo	Quantitativo
Graduação	6
Pós Graduação Latu Sensu	5
Mestrado	1
Total	12

Fonte : Elaboração própria com base na pesquisa.

Todos os Gerentes entrevistados são funcionários da Cruz Vermelha Brasileira, o que pode ser considerado uma terceirização da contratação de

servidores. Esta modalidade contratação existe há mais de 10 anos no município. Com relação ao tempo de serviço no cargo, 6 gerentes estão no cargo há mais de 10 anos, 3 Gerentes ocupam este Cargo entre 5 e 10 anos e 3 Gerentes estão no cargo há menos de 1 ano.

Independente de não serem funcionários públicos de carreira há uma continuidade no trabalho dos gerentes e, como se pode ver abaixo, a Secretaria de Saúde vem investindo na qualificação destes trabalhadores.

Tabela 3 – Tempo na Função atual de Gerente

Tempo	Quantitativo
Mais de 10 anos	6
Entre 5 e 10 anos	3
Menos de 1 ano	3
Total	12

Fonte : Elaboração própria com base na pesquisa.

Com relação à participação em cursos específicos voltados para a gestão, 5 Gerentes afirmam ter participado de curso sendo que 4 destes mencionaram o Curso de Desenvolvimento Gerencial (CDG-SUS) , coordenado pelo LAPPIS e promovido pela Secretaria Municipal de Saúde.⁷⁵

Iniciando a interpretação do material produzido, o primeiro aspecto relevante a ser destacado é a percepção dos entrevistados acerca do exercício da função gerencial. Ao serem solicitados para falar do seu trabalho cotidiano, os Gerentes mencionaram as dificuldades e a complexidade do trabalho.

Percepção sobre o agir gerencial

Apresentamos aqui, inicialmente, a percepção dos gerentes sobre o seu trabalho. Como elas se sentem desempenhando esta função. Foi isto que se buscou compreender. G1 em suas primeiras colocações apresenta a questão que ser Gerente é "estar Gerente", lembrando a transitoriedade do cargo. Para ela,

⁷⁵ Em 2007, configurando-se como iniciativa inovadora no país, o Núcleo de Desenvolvimento em Saúde (NDS) do Instituto de Saúde Coletiva (ISC) da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), em parceria com o LAPPIS e o Conselho de Secretarias Municipais de Saúde (COSEMS/MT) e as Secretarias Municipais de Saúde beneficiadas, formulou e deu início a implantação do Curso de Desenvolvimento Gerencial, batizado CDG-SUS, que em 2009 foi realizado em 11 municípios do Estado do Rio de Janeiro, dentre eles Piraiá.

gerência está relacionada a um perfil de perfil de liderança. Sua fala confirma esta ideia:

[...] eu nunca me vi, eu nunca achei que eu tivesse perfil de gerente, mas assim, muitas pessoas veem isso em mim, acham que eu tenho perfil de liderança, que eu sei me posicionar nos momentos corretos, que eu sei abordar algumas situações nos momentos convenientes, então assim, para mim, eu vejo mais o que as pessoas falam o que eu não consigo ver em mim mesma.

Destacamos também a fala de G10 sobre a importância de ser gerente: "[...] você é mais importante porque você gerencia um serviço, então, assim, dentro de um mesmo serviço, se você não ocupa a posição de gerente, não é questão de favorecimento, é de valorização perante a sociedade". Em sua colocação, G10 atribui um sentido "maior" ao gerente ao usar a palavra importante e se sente valorizado perante a sociedade. G11 trata a questão no mesmo sentido, também lembrando a comunidade:

Eu gosto. Acho que passa a ser uma figura importante, de referência para a comunidade. É legal o paciente chegar, o usuário chegar, se está com alguma dificuldade, falar assim, "eu quero fala com o com chefe". Eles não falam gerente, para eles, gerente é banco, "eu quero falar com o chefe", aí já me levanto e vou.

G5 reconhece a importância do seu trabalho para o funcionamento da unidade quando afirma "Ser um gerente é ser um profissional que é um dos pilares, digamos, da unidade".

Estas falas remetem ao papel do Estado e também da burocracia. É no orgulho pelas funções que exercem que podemos retomar o referencial teórico, que defende que é através destes Gerentes⁷⁶ (Burocratas) que o Estado torna-se uma realidade concreta, anunciando aos seus membros a disponibilidade dos serviços públicos de forma plena. Voltando também ao referencial teórico, lembramo-nos das palavras de Confúcio: "[...] a burocracia reconhece a necessidade de manter o povo satisfeito com suas condições de vida".

Para G1, "A função de gerente é uma função muito difícil". G2 afirma que é "um trabalho que eu gosto de fazer, cheio de dificuldades [...]. mas muito gratificante". Na opinião de G4, "mas como eu disse, é um serviço muito complexo" .

⁷⁶ Não se entende ou pretende afirmar que o direito ou os serviços de saúde dependem ou são assegurados apenas pelo trabalho gerencial.

Quando solicitado que falasse sobre seu trabalho, G8 começou dizendo "acho tão difícil". A ideia de dificuldade e complexidade vai sendo apresentada de diferentes formas, incluindo a ideia de ser um desafio (G1, G2 e G9).

Buscando compreender o que é ser difícil, percebemos que isto envolve o enfrentamento de questões que extrapolam sua área de atuação ou sua capacidade de resolução, relacionadas à atuação de membros da equipe, outras unidades de saúde, questões econômicas e sociais da população, dentre outras. Vale lembrar, como apontou G1, que para o sucesso do trabalho gerencial "[...] você tem que ter uma colaboração total da sua equipe, porque se não a coisa não flui". A seguir destacamos algumas colocações:

G2 - É um trabalho que eu gosto de fazer, cheio de dificuldades, mas é muito gratificante

G8 - Acho tão difícil

G2 - É difícil gerência? É difícil

A colocação dos gerentes é confirmada em pesquisas por Tengblad e Vie (2013, p. 40-41), que apontavam que: "*Managerial work is generally very demanding with intense time pressures and heavy workloads. Managerial work is complex and often conducted in a rather fragmented manner (especially close to the 'ground level')*". As ideias de complexidade e dificuldade parecem, portanto, ser uma característica marcante deste tipo de trabalho também para os nossos gerentes.

Nas discussões do grupo focal foi colocada a ideia de que "Você deixa de ser uma pessoa para ser o gerente", revelando também uma percepção curiosa de que você se transforma ao desempenhar esta função" (GF). Outra fala revela também uma ideia peculiar, o gerente é gente: "[...] tem hora que eu falo, eles têm que saber que a gente é gente, "olha, hoje eu estou no meu limite [...]" (GF).

Parece ser verdadeira a ideia de transformação pela qual passa o trabalhador ao se tornar gerente. Não podemos inferir, e nem pretendemos, as causas de tais transformações. São destacadas a seguir algumas falas que ilustram esta questão:

você muda a sua forma de ver, a sua visão. A visão da gerência, você olha com calma. A sua visão muda completamente, amplia [...](GF)

ninguém nasce gerente, pelo menos eu entendo dessa forma, a gente aprende com os erros, as dificuldades, com o dia a dia, e com os acertos também, porque eles nos ensinam, e a gente vai ampliando a realidade ao

redor. Então, a gerência ela faz uma quebra daquele momento anterior [...] o que eu penso como gerente é que você deixa de olhar para si próprio. (GF)

As falas acima abordam a mudança na visão que passa a ser mais ampliada. É oportuno, portanto, recordar as considerações de Motta (1990) que afirma que a Gerência exige amplitude e lateralidade de pensamento.

Quanto a esta mudança ou transformação, ela pode ser o motivo de angústia, será que mudei no sentido certo? A mudança "com dor" também merece destaque, já que é um ponto comum a algumas falas.

[...] Rígida, até porque eu aprendi que eu era mais permissiva, todo mundo me adoravam precisa de ver, para tomar um chá... É verdade. Eu lembro que quando eu era gerente, que eu trabalhei na [xxxxx], eu falei, "nunca mais eu quero ser a gerente que eu fui na Jaqueira", porque eu fiz amigos e eu vi que, assim, onde eu errei? E onde eu não suportei mais foi por conta da amizade que eu fiz com eles, e as pessoas têm dificuldade de separar isso. Aí você vai para outro serviço, aí quando eu fui, eu falei, "não, eu não vou ser tão amiga mais", e foram se passando anos e anos e hoje, eu me pego no meio de um grupo menor e, às vezes, eu sento e falo "meu Deus, quem eu tenho de amigo aqui? Mas será que eu tenho que ter amigo? Amigo dentro do serviço? Porque antes, lá, quando eu era da [xxxxx], , eu fazia muita questão de assim, não que eu não valorizo o trabalho em equipe, mas hoje eu já consigo discernir assim: trabalho em equipe, colega de trabalho e amizade é diferente. Antes, isso para mim era muito importante, e a impressão que eu tenho que nem as pessoas valorizam isso e eu não sei, eu não sei se eu aprendi, se é certo ou errado eu não sei, mas eu não sei se eu aprendi com a dor que, talvez, o peso do gerente, o cargo que você ocupa já te distancia das pessoas. É difícil você ter um amigo de verdade e isso doeu muito. (GF)

Já sofri e hoje eu acho que eu sou mais fria, porque antes eu até chorava por causa disso. Hoje, eu estou aqui como gerente e o serviço vai me cobrar a posição de gerente. Antes, eu sofria muito, porque assim, muitas das vezes para arrumar postura de gerente, você tem que ser um pouco firme. Eu falo que você pode ser firme sem perder a ternura, isso eu vou tentar sempre fazer, mas, antes, era mais difícil. Hoje, com mais tranquilidade. A Conceição falou que, entre mim e você, eu vou ter que responder pelo meu e isso eu não sofro mais, mas sofri uma época, eu pensava assim, "estou me tornando uma pessoa ruim", era o que eu achava, mas agora eu acho que não. (GF)

Eu acho que a gente amadurece. Nós, que estamos na assistência e na gerência, a gente amadurece. (GF)

A discussão continua acerca das mudanças decorrentes da condição de se tornar gerente. Nesta fala, observamos a percepção sobre a relação dos trabalhadores com o gerente:

É, e tem essa parte também que a [xxxxx] falou, de você estar numa gerência e a pessoa se distanciar de você automaticamente. Enquanto você está na assistência, está todo mundo ali, oba oba, vamos sair junto, mas

quando você ocupa um cargo de gerência, automaticamente, a sua equipe meio que te exclui um pouco. (GF)

Muito curioso o exemplo citado abaixo. O gerente não é da equipe, ou do grupo, para algumas coisas. Vale a pena observar :

É interessante que, na equipe que eu trabalho, tem um grupo do whatsapp do (nome da unidade), então, tinha o grupo on e o off. Aí, quando a xxxxx estava lá com a gente, [ela] não participava de um grupo, que, no caso, era off, ela não podia participar, e participava do outro grupo que era o on. O on podia falar tudo e o off não, era uma coisa mais reservada. Quando eu passei para a gerência, “agora a gente vai te excluir do grupo”, então assim, tem isso. (GF)

Em outra narrativa, isto não acontece:

Lá na minha unidade tem grupo do whatsapp [...] o PSE, e até o motorista participa, então assim, eu estou incluída no grupo, só que assim, eu sinto que, às vezes, eles acham assim... Jogam as coisas para mim, “você vai resolver, porque você é gerente”.

É interessante notar, a partir do exemplo acima, que como falar em equipe com esta percepção diferenciada entre as pessoas. Afinal, o que é ser Gerente? Ele é parte da equipe? Sim, claro, mas como a equipe percebe isto? Os problemas são de responsabilidade do "Gerente". Até onde vão as responsabilidades enquanto grupo. Há necessidade de compreender os limites e as responsabilidades individuais e do grupo, tanto do ponto de vista dos gerentes, quanto do grupo.

Ainda analisando a visão dos gerentes sobre seu trabalho, observamos que nem todos os entrevistados revelaram apreço pelo trabalho gerencial. Para ser gerente é necessário gostar do trabalho?

G4 - Mas sendo sincera, não é um serviço que eu gosto muito, de ser gerente, eu prefiro a assistência

G8 - [...] eu não sou uma enfermeira que goste de ser gerente, eu gosto mais da parte assistencial, mas procuro fazer da melhor maneira possível o que eu peguei a incumbência de fazer.

No entanto, para os Gerentes abaixo, o cargo parece trazer satisfação:

G1 [...] mas é uma coisa desafiadora, e eu adoro desafios e eu estou adorando.

G9 Acho que não tenho nem palavras. Eu gosto, tenho motivação para fazer, me dá prazer, levo para casa.

G12 - Eu sou feliz trabalhando como gerente.

Destacamos, ainda, a percepção dos Gerentes sobre o sofrimento. Com algumas falas extraídas do encontro no grupo focal, apresentamos a questão:

[...] eu não sofro mais, mas sofri uma época, eu pensava assim, “estou me tornando uma pessoa ruim”, era o que eu achava, mas agora eu acho que não. (GF)

[...]. O que é seu ser colega de trabalho, eu ser gerente e eu ser amiga, então assim, o que antes, para mim, era um sofrimento tremendo também. (GF)

[...] É tanta solidão, você está na multidão e está sozinha. (GF)

[...] e eu percebo um sofrimento das gerentes. (GF)

[...] Eu sofro, eu tenho essa dificuldade e, às vezes que eu cheguei, que eu conversei em situações com funcionário, eu precisei ter que engolir e olhar para a cara “estou aqui”. (GF)

Eu fico muito angustiada quando eu vou para casa e não consigo resolver, então, quando o problema chega na sexta-feira a tarde, e eu não consigo ir para casa sem dar andamento naquilo. (GF)

E, por fim, a mistura de dor e prazer como reflexo da prática gerencial:

o primeiro sentimento que me veio, eu acho que me causou **prazer e dor**, já que você está falando de sentimentos. Existe um prazer de poder transformar, de ter uma visão que você acha e compartilha com os seus pares, com as pessoas que estão a sua volta, de você conseguir nesse lugar de gerente, conseguir organizar dessa forma e isso é um prazer você poder mudar algumas situações que você acha que não é pertinente ao que está acontecendo. Isso eu sempre falo, que a gerência trouxe para mim **emoções contraditórias** [...]. (GF)

Como se pode observar, a percepção dos gerentes sobre o seu trabalho é que ele é difícil e complexo. Que ao assumir a função gerencial, pode haver transformações na sua vida e no modo de se relacionar com o grupo. Muitas vezes ainda, ao estar gerente isto vai causar dor e sofrimento e vai transformá-lo.

Como apresentado no referencial teórico, a natureza do trabalho gerencial difere da do trabalho técnico, inerente a cada profissão. Fayol foi o primeiro a chamar atenção para o fato de que a formação técnica (profissional) não responderia as necessidades das organizações, pois não inclui o desenvolvimento da capacidade administrativa (gerencial).

Nas entrevistas, houve ênfase na ideia de eles realizam tanto trabalho gerencial quanto assistencial, revelando claramente a percepção sobre a natureza distinta destas tarefas. Dos 12 gerentes entrevistados, 10 deixaram claro que seu

trabalho não se resume a gerência, tendo as atividades assistenciais um peso importante no seu cotidiano.

Nas palavras de G4, "[...] na verdade, é um trabalho amplo, que eu não faço só gerência. A unidade que eu trabalho, eu faço gerência e assistência [...]"

No caso de G5, ele considera que:

[...] Ali eu faço tudo. Eu faço pré-natal, preventivo, consulta de enfermagem. A gente acolhe esses pacientes que chegam a demanda espontânea, a gente acolhe esses pacientes, então assim, lá mesmo, o trabalho cotidiano, do dia a dia é a gente acolher a população e orientá-los sempre [...].

A importância e a priorização dada à assistência é um fato interessante de se notar. Para G6, ambos os trabalhos são de sua responsabilidade, no entanto, as atividades assistenciais ganham a prioridade.

Então, hoje no meu dia a dia... Porque assim, a minha unidade é de uma área mais rural, então, lá, eu acabo fazendo o gerenciamento administrativo e faço, também, a parte assistencial, então, normalmente eu chego e dou mais importância às questões assistenciais

G7 também prioriza a assistência. Sobre seu cotidiano, descreve da seguinte forma:

[...] normalmente eu chego e dou mais importância às questões assistenciais para se resolver primeiro, e a parte burocrática acaba ficando em segundo plano.

[...] vou apagando o fogo primeiro, e depois, conforme o dia vai passando, a gente vai cuidando das questões administrativas da gerência.

G8 diz que:

Acho tão difícil. [...] além de supervisão, eu faço a parte assistencial. Eu faço consultas, faço pré-natal, faço preventivo, faço o PSE, que é a saúde na escola e ainda a parte de gerente.

G9 também desenvolve as atividades assistenciais e descreve da seguinte forma o seu trabalho.

Então, eu tenho que atender, eu tenho que acolher, eu tenho que ouvir. O médico me chama muitas vezes: "xxxxx, estou com caso assim, assado". Você tem que ir junto, fazer uma interconsulta com ele, então, de repente, ele não tinha pensado naquilo, mas pensar, fazer com que ele pense também para ele fechar um diagnóstico, então assim, é tudo muito próximo e você sendo sozinha tem hora que você fica sobrecarregado.

G12 defende inclusive a importância do trabalho assistencial

E não é porque eu sou gerente que eu vou fazer só gerência, eu faço vacina quando tem necessidade, eu faço o preparo, eu vou para recepção, eu vou para qualquer lugar, até mesmo por causa dessa minha história de já ter trabalhado com os dois.

Com base nas habilidades gerenciais de Robert Katz, apresentadas no capítulo 3, podemos considerar que os Gerentes, ao ocupar o nível operacional da Hierarquia da Secretaria Municipal de Saúde, devem possuir as três habilidades - conceitual, humanas e técnicas - com predomínio das últimas.

Ora, considerando que a totalidade dos entrevistados é de Enfermeiros, há que se registrar que as habilidades técnicas estão contempladas, sendo este "acúmulo" de funções de certa forma natural, de acordo com Katz que é quem melhor pode explicar esta combinação: atividade técnica + atividade gerencial (SOBRAL e AKETA, 2013). Caberia perguntar se os gerentes em questão também possuem as habilidades humanas e conceituais, necessárias ao trabalho gerencial. Não é isto que estávamos analisando, no entanto.

É necessário observarmos que, se a assistência se sobrepõe ao trabalho gerencial, é porque muitas vezes ele é julgado mais importante ou mais urgente. Esta é uma questão difícil de ser abordada. Compete ao gerente, dado seu grau de autonomia no dia a dia, ir se dividindo entre estas tarefas - assistenciais e gerenciais?.

Dada a importância que o planejamento ganhou e possui na área de saúde, observamos a percepção deles como atividade cotidiana. Parte significativa dos gerentes entrevistados (G1, G2, G3, G4, G5, G6 e G8) não fez nenhuma menção ao planejamento.

Daqueles que mencionaram, G7, G9, G10 e G11 destacaram sua importância, como se pode ver abaixo.

Para G7, seu trabalho envolve [...] organização de todo o serviço, planejamento do serviço.

G9 destaca a importância do planejamento como atividade inicial, pois inicia sua fala assim:

A gente faz o planejamento da semana ou no dia anterior para o outro dia [...].

[...] você planeja e durante o dia a dia, que é o cotidiano, você acaba não fazendo, executando aquilo que você planejou, porque a porta de entrada ela vem com uma demanda e você meio que apaga o incêndio e aí aquilo que você planejou de fazer de uma forma planejada, tudo muito bem estratégico, tu não consegue.

São situações também que acontecem que você não tem como prever e aí, muitas das vezes, o planejamento fica para trás,

Nas palavras de G10

A gente tem uma reunião de equipe, onde a gente planeja a agenda, o cronograma da semana seguinte, discute casos, até porque é uma equipe multiprofissional, que é o que o ministério da saúde preconiza, e aí a gente organiza como atender, no domicílio, os pacientes que requerem cuidados mais periódicos.

G11 refere-se à programação das atividades:

[...] por exemplo, hoje, eu estava programando para o primeiro semestre todas as atividades de educação e saúde a gente senta com os agentes para ir fazendo uma avaliação das micro-áreas e organizar até o serviço deles.

Para G12, o planejamento acaba ficando secundarizado:

Atualmente não, eu sempre fui assim, eu tenho essa característica de apagar um pouco o incêndio e o planejamento e avaliação ficam um pouco em segundo plano, mas eu tento, assim...

A análise das falas apresentadas revela que a maioria dos entrevistados não se lembra do planejamento quando solicitado que fale sobre seu trabalho. No caso daqueles que o mencionaram, ele é lembrado como uma atividade relacionada à programação da agenda, as atividades que devem ser feitas no dia ou na semana seguinte, revelando que o planejamento é uma função que estabelece relações com o futuro. Desta forma, ele é assumido como uma apenas ferramenta organizacional.

A natureza estratégica do planejamento não é destacada e ele também não parece ser compreendido como um "recurso de transformação do Modelo Assistencial" (GUIZARDI 2008).

As entrevistas realizadas buscaram também identificar como eles sentem e percebem as dificuldades do cotidiano. Todos, sem exceção, falaram com naturalidade das dificuldades, revelando a forte e marcante presença delas. O trabalho gerencial parece ter relação direta com o enfrentamento de dificuldades. Compete ao Gerente resolvê-las? Parece que eles entendem que sim. Estão preparados e tem condições para isto? Esta é uma das questões que merece ser

aprofundada. Neste item de análise, algumas categorias aparecem como a equipe e a percepção sobre burocracia.

G1, quando perguntado, centrou sua resposta na sintonia com a equipe de trabalho:

Nossa, muitas. Primeiro de tudo, eu acho que assim, é o que eu falei, um gerente não trabalha sozinho, então, primeira coisa para a coisa fluir, para a coisa funcionar, a equipe tem que estar o tempo todo com você. A gente tem que falar a mesma língua, a gente tem que trabalhar do mesmo jeito, porque senão a coisa não flui. A gente tem que ter o total apoio da coordenação e aqui, graças a Deus, é o que acontece. A gente passa por algumas situações que a gente liga para cá e no mesmo momento a gente tem o apoio da coordenação, mas a gente tem muitas dificuldades. Muitas.

G2 lembrou-se como uma das principais dificuldades a burocracia e destacou uma situação "interessante". A burocracia já está implícita na dificuldade de não ter a vaga que o paciente precisa. Às vezes [a dificuldade é] o 'não' que eu tenho que dar para os pacientes, porque não cabe a mim tomar aquela decisão no momento". A explicação de G2 torna direta a relação entre o seu trabalho e a sensação que tem de garantir o direito do cidadão, na sua visão, comprometido pela burocracia.

G3 também associa as dificuldades ao trabalho com a equipe e a questão intersetorial:

A dificuldade é trabalhar com equipe multiprofissional, as diferentes características da pessoa, do indivíduo mesmo, sem ser do profissional e você tem que lidar com isso no dia a dia, e a dificuldade é o trabalho intersetorial também, porque você precisa, na equipe da saúde da família ter um trabalho bom intersetorial e você, às vezes, não tem. Você não tem apoio.

Para G4, a experiência atenua suas dificuldades. No entanto, sua fala confunde a pesquisadora. Os problemas da unidade não são referidos como da Gerência, mas sim como "da unidade". Sua explicação leva a um possível entendimento de que os problemas da gerência dizem respeito apenas aos aspectos relacionados aos pacientes, e não as questões administrativas, necessárias ao funcionamento das unidades. Em suas palavras:

Dificuldades? Então, como eu disse já, eu nem tenho tanta dificuldade, porque já tem esse tempo todo, essa caminhada com essa gerência. A minha dificuldade, às vezes, é mais em função da própria unidade: parte de recursos humanos, de reforma, parte administrativa mesmo, em si, entendeu? Porque a gerência mesmo, dos problemas que tem ali, do retorno do paciente, dos exames, isso aí eu acho que faz parte, mas assim, a gerência mais administrativa é que eu tenho um pouco de dificuldade. Às

vezes, até um contato com quem vai resolver, demora, então, acho que tinha que ter uma pessoa que ficasse mais responsável por isso.

Outra dificuldade apontada é conciliar o trabalho assistencial com o gerencial e também a falta de qualificação para o exercício do trabalho gerencial. Nas palavras de G9:

às vezes. "a secretaria está ligando cobrando isso", mas você está focada na consulta, você está com o raciocínio ali, então isso, para mim, é muito difícil.

Essa é uma grande dificuldade para mim. Não que eu não dê conta, vou fazer o possível para dar, mas também, se alguma coisa der errado entre os dois, à responsabilidade também é minha.

Nós, gerentes, não temos formação em administração, nós não fizemos a graduação em administração, nós fizemos em enfermagem e dentro da enfermagem tem a administração, administração hospitalar, administração coletiva, e aí a gente aprende essas questões burocráticas, instrumento, trabalhar escala de funcionário, tudo isso, então, não é que também a gente sabe tudo de gerência. Não, pelo contrário. O dia a dia da gente ninguém sabe, não tem uma receita de bolo [...] o curso de gestão é fundamental, e isso você vai tentando.

A "[...] gestão de pessoas [...]" é apontada como a principal dificuldade, para G10:

[...] mas assim, o pouco comprometimento das pessoas [...] E acho que é um nó, porque, por mais cursos que você faça, voltado para gestão, não é uma parte que te dê muita condição de trabalhar, acho que talvez até pela dificuldade. Então, você discute textos, você faz algumas dinâmicas, mas na hora, no pega para capar mesmo, você fica "ai meu Deus, preciso de alguém com especialidade em RH.

Para encerrar, G12 aponta o "funcionário público" como sua maior dificuldade:

As minhas dificuldades? Trabalhar com funcionário público. É uma grande dificuldade, porque eu sou contratada, então, eles sabem que eles podem . [...] O difícil é essa cabeça de funcionário público. É claro que tem funcionários maravilhosos, mais de setenta por cento, mas tem uns que eu vou te contar, é melhor ficar em casa.

Analisando as falas dos entrevistados, podemos reconhecer como principal dificuldade questões relacionadas a recursos humanos (pessoas, trabalhadores, equipe e outras denominações) e à qualificação naquilo que é denominado de gestão.

A fragmentação do trabalho, como apontado no referencial teórico, é outra questão levantada. Como coloca Mintzberg, os gerentes parecem ser incapazes de

decidir sobre a utilização de seu próprio tempo, que é dividido em função de seus deveres e obrigações, sobre os quais exercem um controle limitado.

Nas entrevistas, quando perguntados sobre o significado do termo "Burocracia", as reações, em quase todos os casos, foram de emissão de um ruído, mostrando contrariedade, desagrado ou mesmo a representação de algo negativo - liiii, Hummm, Ahhhh. A pesquisadora fez questão de deixar claro que não era uma questão de haver resposta certa ou errada, mas, sim, de conhecer o significado que o termo possui para o entrevistado.

Para a maioria dos Gerentes, burocracia é algo negativo, associado a ideia de papel e normas. Em alguns casos, fica explícita a ideia de registro em papel. Alguns não percebem nenhuma importância, pelo contrário, a "burocracia" demanda um tempo que deveria ser **dedicado ao que é mais importante**.

Para G1:

Vou falar o português claro: chatice, porque quando você fala burocracia, vem na sua cabeça, um monte de papel, um monte de pendências que você tem que resolver e você têm prazos determinados para resolver aquilo ali e, às vezes, a teoria é muito fácil isso, você saber que você tem que resolver aquelas coisas, mas na prática, você acaba atropelando por conta de várias outras atividades que você tem que desempenhar. O gerente não vai ficar o tempo todo atrás de uma mesa resolvendo parte burocrática. Muitas vezes, o gerente vai ter que estar na linha de frente para resolver aquela situação, então assim, o que vai acontecer?

Alguns problemas são associados ao termo, por G2, "rotinas, falta de comunicação entre os setores, dentro da secretaria e com outras secretarias".

Papel é a principal associação que G6 e G12 fazem com o termo burocracia:

Papel. Muito papel, mas não só papel. A burocracia, também, você esbarra na questão das regras, então, às vezes, não é nem o papel, mas as regras que você tem que ter para chegar num determinado objetivo.

Lembra documentos, papeladas, dificuldade para conseguir aquilo que precisa ser mais rápido. Na saúde, assim, a gente não pode esperar muito, tem coisas que podem esperar, então, a gente tem que ter uma visão diferenciada. Para mim, burocracia é papel, lembra isso.

Burocracia é um mal necessário para G7:

Burocracia é um mal necessário, mas assim, muitas vezes, emperra o nosso trabalho, porque coisas que nós poderíamos estar resolvendo rapidamente, a burocracia atrapalha. Mas eu vejo também como uma forma de organização, um serviço organizado.

G3 é um dos que demonstra uma certa simpatia, identificando benefícios :

Burocracia é papel, muito papel, mas eu gosto. Eu gosto muito de papel.[...] Tudo que é registrado é garantido, tanto para você, como profissional, quanto para o paciente. Não acho ruim a burocracia. Eu gosto de escrever. Eu prefiro escrever a usar o computador.

G5 começa apresentando uma definição diferente. No seu entendimento, burocracia refere-se a uma forma de organização. Quando completa sua explicação, revela que seu entendimento diz respeito à ordem ou um "caminho" para as atividades serem desempenhadas, o que se pode levar a crer que seria algo próximo a regras e procedimentos.

Burocracia, eu entendo um pouquinho, é a forma de organização. Você tem a organização do serviço de saúde, então, para você fazer um exame, paciente tem que consultar, de repente, tem que passar pelo médico, o médico encaminhar para ele poder marcar, então assim, eu acho que é uma... Não sei se eu estou confundindo burocracia com hierarquia a seguir...

[...] Todo um caminho, assim, que você deve seguir, então assim, é uma coisa que você segue, às vezes, quando você consegue adaptar. Você pode, também, de repente, adaptar. Você pode adaptar através de reuniões de conselhos municipais, essas coisas, você tenta organizar para modificar quando não está indo muito bem, mas eu acho que é uma organização que a gente

G8 considera que:

Burocracia, eu acho que, por si só, já é uma burocracia. Burocracia eu acho que é um nó no serviço da gente. É muita burocracia, é muito papel para preencher, são muitos dados que a gente tem que mandar. Eu acho que tem que ser feito? Tem, não tem jeito, mas eu acho que isso aí... Não sei se é porque eu não sou mesmo enfermeira de papel, porque tem gente que gosta de fazer, que tem destreza em fazer, eu tenho muita dificuldade, então eu não gosto, eu acho que isso é um nó no serviço da gente, mas... E assim, inclusive, você me perguntou antes o que eu acho que atrapalha o serviço, a burocracia é uma coisa que atrapalha o serviço da gente no que diz respeito, "vou falar com fulano para fazer isso", aí você tem que mandar o memorando, aí você tem que mandar um email, aí a outra pessoa tem que falar com não sei quem. É muita burocracia.

Instrumento de trabalho, é o que significa para G9:

Burocracia é isso, é você é ter esses instrumentos de trabalho, essas ferramentas, trabalhar em cima deles o tempo todo, raciocinar, fazer todo esse planejamento dentro desse instrumento, tudo que você tiver e depois colocar em prática, você planejar dentro do instrumento, mas fica muito burocrático. São essas coisas de planejar, é o que eu penso.

G10 associa burocracia a gestão:

Burocracia? Assim, teoricamente, eu acho que ela vai existir sempre, organização de um fluxo, no registro para respaldo, acho que isso... [...] Está muito sempre atrelado ao papel, registro, leitura, mas assim, infelizmente, eu vejo ela sendo utilizada de forma burra, porque é o papel que é feito, mas ele não é usado, é perdido, aí você tem que fazer ele de novo, então, a impressão que dá é que, às vezes, criam-se algumas coisas sem sentido, porque ninguém sabe e nem é dada importância, porque perdeu o papel, aí é retrabalho. Quem está vendo aquilo? Para que foi feito aquilo?

Então assim, eu vejo como uma coisa boa, importante, apesar de ver um monte de gente reclamando, “nossa, só faço burocracia”, e na gestão eu não vejo ela desvencilhada da burocracia de jeito nenhum.

Podemos, ainda, considerar que as observações guardam relação com o pensamento de Weber, na medida em que os procedimentos "burocráticos" estariam ligados a ideias de cálculo, previsibilidade e a generalização, visando de certa forma o controle. Vasconcelos (2004), ao explicar a burocracia de Weber, faz algumas considerações:

Obedece-se não à pessoa em virtude de seu direito próprio, mas à regra estabelecida, que estabelece ao mesmo tempo a quem e em que medida se deve obedecer. Também quem ordena obedece, ao emitir uma ordem, a uma regra: à “lei” ou “regulamento” de uma norma formalmente abstrata. O tipo daquele que ordena é o “superior”, cujo direito de mando está, legitimado por uma regra estabelecida, no âmbito de uma competência concreta, cuja delimitação e especialização se baseiam na utilidade objetiva e nas exigências profissionais estipuladas para a atividade do funcionário.

O tipo do funcionário é aquele de formação profissional, cujas condições de serviço se baseiam num contrato, com um pagamento fixo, graduado segundo a hierarquia do cargo e não segundo o volume de trabalho, e direito de ascensão conforme regras fixas. Sua administração é trabalho profissional, em virtude do dever objetivo. O ideal é proceder sine ira et studio, ou seja, sem a menor influência de motivos pessoais e sem influências sentimentais de espécie alguma, livre de arbítrio e capricho e, particularmente, “sem consideração da pessoa”, de modo estritamente formal segundo regras racionais ou, quando elas falham, segundo pontos de vista de conveniência “objetiva”. O dever de obediência está graduado numa hierarquia de cargos, com subordinação dos inferiores aos superiores, e dispõe de um direito de queixa regulamentado. A base do funcionamento é a disciplina do serviço.

Desta forma, identificamos que os entrevistados relacionaram algumas características das organizações burocráticas como: existência de normas e regulamentos a serem seguidos e a ênfase na comunicação escrita (papel). Entendemos, no entanto, que, ao explicar do que se trata a burocracia, a ênfase maior está na ideia de senso comum, que enxerga na burocracia algo negativo e que pode comprometer o que se espera da administração pública.

Burocracia como Equipe

O trabalho em equipe é um tema recorrente quando abordamos cotidiano dos gerentes, já que uma das tarefas mais importantes deles é a relação com os demais profissionais que integram a equipe. Na análise a seguir destacamos as ideias de colaboração, orientação, avaliação, a gestão administrativa de pessoal, direcionamento e ainda as características da equipe.

G1 aponta a dificuldade relacionada à diversidade da equipe:

A função de gerente é uma função muito difícil. Primeiro, que você tem que lidar com a diversidade da equipe [...] mas você tem que ter uma colaboração total da sua equipe, porque senão a coisa não flui.

Interessante notar que G2 considera que é "[...] responsável por aquela equipe" e aprecia a questão de outra forma, "classificando" o trabalho gerencial como um desafio.

Essa palavra "gerente" pesa na equipe, tem um peso na equipe, por a gente tomar as decisões e responsabilizar pelos erros e lidar com as pessoas, todos os dias, sem saber como essas pessoas estão, se elas estão bem ou se elas estão passando por algum tipo de problema, é um grande desafio.

Para G7, há necessidade de envolvimento dos funcionários, ao destacar que o trabalho gerencial deve ser realizado em conjunto com os funcionários:

[...] fazemos orientação com os funcionários sobre o serviço, organização das agendas dos profissionais [...] planejamento do serviço.

Considera, no entanto que a maior dificuldade "[...] é a questão de recursos humanos, lidar com a equipe [...] conseguir com que eles se conscientizem do papel deles" (G7).

G8 considera que é atribuição do Gerente verificar se a equipe está realizando as tarefas que são esperadas, se estão cumprindo o seu "papel":

[faço] a parte de gerente, inerente a essa questão mesmo de gerente; ponto, assiduidade das pessoas, se está correndo tudo bem, se está fazendo cada um o seu papel, preenchimento de mapas, vendo se estão fazendo as atividades que tem que ser feitas,

Na opinião de G9, cabe aos gerentes avaliar o trabalho da equipe:

[...] eu preciso de uma avaliação daquela equipe, eu preciso avaliar meus indicadores, como a equipe está andando, como está funcionando, onde que eu preciso mexer,

Ainda para G9, o trabalho implica em resolver situações relacionadas à equipe:

E falta funcionário, meu Deus, e agora? E às vezes, ele te liga em cima da hora "não vou trabalhar", você tem que repor, não tem quem fique lá hoje na recepção, na enfermagem, então, isso é muito louco o dia a dia. Você não planejou que o funcionário não fosse na segunda - feira, mas isso é gerência. Você, muitas vezes tem que parar alguma coisa e pensar, "poxa, quem pode fazer o serviço dessa funcionária que faltou? Quem tem o técnico de enfermagem que possa substituir ela?" Então, é muito isso, o serviço não pode parar, você tem que dar conta e o paciente não quer saber se você está com funcionário, se você não está, você está com a porta aberta, tem que atender. Tem que fazer o máximo para ele sair dali satisfeito, com toda atenção, todo respeito e isso, eu acho que faz, sim, a diferença. Eu gosto muito de planejar, de gerenciar.

Como apontado anteriormente por Bonaldi et AL (2007), a diversidade da equipe é um tema relevante. Neste caso, ela é lembrada por G10 em termos de experiência:

Minha equipe é nova na formação, é uma equipe nova também, de idade, é todo mundo muito novinho, recém-formado, é tudo muito novo. Eu percebo que não basta só o meu conhecimento gerencial de como funciona serviço [...]

Direcionar o trabalho da equipe é uma tarefa destacada por G11:

Por exemplo, hoje, eu estava programando para o primeiro semestre todas as atividades de educação e saúde a gente senta com os agentes para ir fazendo uma avaliação das microáreas e organizar até o serviço deles. Se você não tiver uma supervisão direta, eles ficam meio perdidos, porque tudo para eles é tudo urgência, a gente direciona um pouco e faz até uma [...]

G12 salienta a importância da boa relação e da colaboração dos profissionais.

:

Eu gosto de sempre estar bem com a equipe, então, eu tento fazer reunião de equipe [...]

Tive a sorte também de estar trabalhando com pessoas, enfermeiras assistentes que me dão todo apoio, elas não fazem assim "ah, eu sou assistente". Não. Elas me ajudam, quando sobra um tempinho, elas me ajudam e quando eu vejo que elas estão ocupadas, é um paciente, eu largo a gerência e vou ver o que está acontecendo.

Através de diversas percepções, a equipe acaba sendo eleita como um aspecto relevante do trabalho de um gerente. As questões levantadas indicam a necessidade de os gerentes estarem preparados para atuar junto aos profissionais que atuam nas equipes. Nas palavras de G10: "Tinha medo de fazer, [...] eu acho que a gestão de pessoas é muito difícil".

No grupo focal, a questão da equipe também aparece:

Eu acho que trabalho em equipe é difícil. (GF)

Muito difícil. E eu acho assim, como gerente, isso é colocado em vários cursos, isso vai acontecendo a medida da convivência, acho que a formação ajuda, [...].(GF)

É muito difícil, o tratamento com o funcionário **é onde a gente mais sofre** e a gente tenta descarregar em algum momento, em algum lugar, de alguma forma que não seja na equipe e nem na secretaria de saúde e nem na saúde da família, então, a gente entra num conflito extremo, cada um tem o seu jeitinho de encaixar, e quando a gente não consegue, a gente sofre. (GF)

Destaque-se a seguinte fala, lembrando do cuidado recíproco :

Mas você identifica na sua equipe alguém que olha para você e fala assim...
Equipe é tão bom, porque equipe que é equipe um cuida do outro.
Alguém chega e fala para você, "hoje você não está bem". (GF)

Por fim, vale apresentar a fala de G12, que afirma que "[...] a gestão de pessoas é muito difícil", e ainda uma declaração feita no grupo focal sobre a necessidade de fazer cursos e processos de capacitação, alguém desabafou: " Não tem curso de gestão de pessoas!". Ao dizer isto, várias pessoas concordaram sobre a necessidade de estudar assuntos relacionados a conflitos e lideranças. Alguém logo declarou, recebendo a concordância da maioria: " Eu acho que essa é uma questão que, realmente, falta para a nossa formação."

Burocracia como tomada de decisões

A busca pela efetivação do universal ou, em outras palavras, do direito à saúde, exige decisões cotidianas. Os gerentes, como apresentamos na discussão teórica, são aqueles que, dentre outras funções, tomam decisões para resolver problemas ou aproveitar oportunidades. No caso das unidades de atenção básica, objeto deste estudo, as decisões envolvem questões relacionadas à agenda, distribuição das tarefas, substituição de trabalhadores, programação das atividades, atendimento a demanda, dentre outras que constroem um cotidiano complexo e cuja padronização de procedimentos é difícil de existir.

São características das organizações burocráticas, como já apontado anteriormente, a divisão do trabalho, a existência de um amplo conjunto de normas que definem procedimentos para atuação no cargo e que tentam controlar o comportamento do empregado. A despeito destas, há espaço e necessidade de

decisões não padronizadas que envolvem um certo grau de autonomia. É oportuno lembrar que decisão envolve riscos e incerteza e por isto o profissional deve se sentir "preparado" e seguro para isto.

G1 destaca a importância de possuir um "controle emocional" e ainda lembra o contato direto com o público e a necessidade de decidir "naquele momento". O fato de o gerente ter contato direto com o público nos leva a crer que neste caso trata-se de um cotidiano que oferece situações as mais diversas e possivelmente complexas, dadas as diferenças entre as pessoas, suas necessidades e modos de sentir e agir. Em suas palavras:

você tem que ter uma visão de organização da equipe, e você tem que ter toda uma estrutura emocional para estar lidando com o público, então, você passa por várias situações que você tem que ter o controle da situação para poder estar resolvendo aquele problema que te apresenta naquele momento [..]

Ainda para G1, podemos perceber a ideia de delegação de responsabilidades e não podemos deixar de destacar a relação entre a decisão e o atendimento da necessidade da população, a efetivação do universal:

Você, sozinho, não consegue fazer o seu serviço de gerência e acaba, muitas vezes, tendo que delegar funções para que aquilo resolva ou que aquilo seja feito da melhor maneira possível para estar atendendo o nosso público - alvo.

Para G7, a delegação também é uma opção, uma decisão: “[o Gerente...] tem que delegar funções, tem que trabalhar em equipe, discutindo os problemas da unidade, decidindo [...]”. A própria ideia de delegação envolve a decisão de transferir a outro uma responsabilidade ou tarefa. G2 também deixa explícita a relação entre gerência e tomada de decisões:

Essa palavra ‘gerente’ pesa na equipe, tem um peso na equipe, por a gente tomar as decisões e responsabilizar pelos erros e lidar com as pessoas, todos os dias, sem saber como essas pessoas estão, se elas estão bem ou se elas estão passando por algum tipo de problema, é um grande desafio.

Quando descreve seu cotidiano, G12 apresenta seu perfil e como faz a tomada de decisão, de modo centralizado.

Eu tenho um perfil um pouco centralizador, eu gosto de fazer os meus papéis, não gosto de delegar muito, porque as minhas experiências para delegar algumas coisas ou decisão foram assim: eu delego e depois eu tenho que corrigir algumas coisas, e tenho que saber do que não estou fazendo, então, eu prefiro fazer requisição de material, todos os mapas que

são encaminhados para outros setores eu gosto que passem por mim. Já fui até um pouco criticada por isso, mas eu gosto de fazer dessa forma e, assim, toda papelada, a parte de planejamento. [...] eu sempre fui assim, eu tenho essa característica da gente apagar um pouco o incêndio e o planejamento e avaliação ficam um pouco em segundo plano, [...]

As palavras de G3 trazem a ideia de prioridade, que também nos remete a decisão, tendo em vista ser ela é um processo de escolha entre alternativas (SOBRAL E PECCI, 2013, p.145). Nesta fala também se percebe a relação entre decisão e as necessidades da população:

O gerente tem que saber, ter uma visão geral da unidade, estar atento aos problemas da comunidade, ver o que a comunidade precisa, identificar as prioridades da comunidade. Acho que é isso.

G5 trata da questão de resolver problemas, o que também envolve a tomada de decisão:

A gente acolhe esses pacientes que chegam a demanda espontânea, então assim, lá mesmo, o trabalho cotidiano, do dia a dia é a gente acolher a população e orientá-los sempre, tentando resolver os problemas [...]

Quando G6 ao relatar sobre seu cotidiano diz "[...] que normalmente eu chego e dou mais importância às questões assistenciais para se resolver primeiro, e a parte burocrática acaba ficando em segundo plano [...]", na verdade ela revela uma decisão que toma no seu dia a dia que se traduz na escolha da parte assistencial como prioritária em relação à burocrática, fato já apontado anteriormente. Isto é importante de destacarmos nesta parte, pois, dada a sobreposição de funções - assistenciais e gerenciais - que não é nosso intuito questionar ou avaliar, consideramos que a decisão sobre que trabalho fazer em que momento, revela que a decisão é um traço presente no trabalho destes gerentes.

Apresentamos ainda, a seguinte reflexão a partir das considerações de G8: "[verificar] se está correndo tudo bem, se cada um está fazendo o seu papel". Estas palavras foram selecionadas, pois revelam a existência de um "julgamento" e uma decisão. Quando analisa que tudo não está correndo bem, precisa tomar uma decisão para que passem a ocorrer da maneira correta..

No grupo focal a questão também é levantada de diferentes maneiras:

Eu acho que antes eu era mais ousada, fazia mais coisas. Hoje, eu já penso muito antes de tomar uma decisão. Eu preciso avaliar aquilo antes de tomar uma decisão.

Aí para não entrar num conflito, tem hora que eu percebo que eu demoro mais para ver algumas posturas nesse sentido, porque já teve vezes de que ir segurando um profissional que, por mim não, não ficaria mais comigo. O medo mesmo depois de como vai ser [...] E eu acho bacana quando a (xxxxx) fala isso, porque umas tem mais facilidades e outras com menos para decidir. eu até admiro, “vamos resolver agora e acabou”, até porque diminui o sofrimento.

Então assim, eu acho que trouxe muita responsabilidade e muita angústia. Eu fico muito angustiada quando eu vou para casa e não consigo resolver, então, quando o problema chega na sexta – feira a tarde, e eu não consigo ir para casa sem dar andamento naquilo.

[...] e a pessoa está na porta para você resolver um problema [...] para mim é um prazer, mas, também, dá uma angústia, que as pessoas vêm muito na gente para resolver as coisas.

oito horas para mim é pouco [...] seu celular tem que ficar ligado praticamente vinte e quatro horas.

Jogam as coisas para mim, “você vai resolver, porque você é gerente”.

Se eu começar a resolver essa situação vai ter que, de fato, ter um fim. Hoje, eu tento o tempo todo resolver lá, eu e minha equipe, porque eu acho que hoje eu tenho mais condição de -vamos discutir nós aqui dentro de casa, lavar roupa suja, não vamos levar para lá (secretaria).

E hoje, você vai ficando mais racional, você para pensar os prós, isso vai ser bom para a equipe, mas como é que eu fico nesse contexto? Você vai ficando mais racional para decidir [...]

Destacamos, ainda, falas que consideramos interessante, pois ilustram esta categoria - decisão:

Às vezes eu peço - não, eu vou ver sim, vou decidir, mas vai ter que esperar um pouquinho agora, porque agora eu vou fazer isso”. (G9)

[atuo] só na parte de gerência, que é organizar o serviço para ele estar funcionando, agenda, resolvendo a demanda daquele dia, e somente de usuário; pessoal também, de funcionário. Eu acho que, assim, é tudo que surge que você decide: programar; agenda, as atividades. Por exemplo, hoje, eu estava programando para o primeiro semestre [...] (G11)

[...] eu tento sentir pra ver se a unidade está tudo bem, está tudo legal e se não tem, eu vejo que o ambiente está bom, o clima está legal, eu começo meu trabalho na parte da burocracia.

Acreditamos que estas falas revelam a relação imbricada existente entre decisão e gerência. Não queremos deixar de registrar que dada a autonomia inerente a algumas profissões e trabalhadores de saúde, a decisão pode não ser apenas do gerente. O processo decisório pode compartilhado com sua equipe, o que acreditamos ser, nas organizações de saúde, o caminho mais acertado.

Como apresentado, para Campos (2006, p.126), a gestão é considerada um elemento estratégico para a construção do SUS, pois deve ser uma prática voltada para reverter o centralismo autoritário do poder de Estado e, como defendido por Guizardi (2008, p.183-184), devemos buscar uma forma diferente "[...] de gerir o cotidiano dos serviços e trabalhar em saúde, baseado no exercício da autonomia das equipes".

Burocracia como competência técnica

Nesta parte da análise, destacamos a capacitação técnica para o trabalho gerencial. Um dos pontos presentes é a percepção de que falta esta capacitação, fato inclusive já mencionado anteriormente. Segundo G6:

Eu acho que o principal é que a gente sai da faculdade mal preparada para gerência. A gente tem uma preparação muito grande na assistência e, às vezes, nem muito grande, às vezes, você sai defasado em alguma área, mas, eu acho que a parte gerencial mesmo, gestão de pessoas mesmo, eu acho que é déficit para todo mundo. A faculdade não dá preparo para isso. Acho que até os cursos mesmo de pós-graduação ou de especialização tem uma dificuldade de trabalhar com isso. Eu acho que quem trabalha com administração, que foge de área da saúde, que vai mais para a parte administrativa mesmo, que ganha mais com isso, mas a gente, na saúde, não tem esse enfoque de gestão de pessoas, então você acaba aprendendo a acertar errando na mão. No dia a dia, você vai saber a conduta certa para você tomar em algumas ocasiões.

No entendimento de G10

E acho que é um nó, porque, por mais cursos que você faça, voltado para gestão, não é uma parte que te dê muita condição de trabalhar, acho que talvez até pela dificuldade. Então, você discute textos, você faz algumas dinâmicas, mas na hora, no pega para capar mesmo, você fica "ai meu Deus, preciso de alguém com especialidade em RH". Eu acho que é um nó essa gestão de recursos de pessoas e de pessoas com pouco perfil para o serviço e saúde, que ainda tem isso, e despreparo. Acho que ainda não tenho muito preparo para lidar com isso, é meu maior nó.

G9 também apontou, como indicado anteriormente, a necessidade de participação em um curso de gestão: "o dia a dia da gente ninguém sabe, não tem uma receita de bolo [...] o curso de gestão é fundamental [...]".

Quando da realização do grupo focal, a questão da capacitação voltou a aparecer

a impressão que eu tenho é que tudo que eu aprendi está errado, é até contraditório, porque tudo que eu aprendi quando eu tento aplicar eu falo

assim, “eu estou errada ou não aprendi ou estou engessada”, porque se as pessoas entendem de uma forma e eu entendo de outro, o problema pode ser eu mesma. (GF)

[...] Longe de mim achar que o que eu fiz dá conta, não dá não, mas eu acho que para o sistema único de saúde, pelo que a gente vê ao redor, eu acho que eu me qualifiquei bastante e ao qualificar, eu tenho tentado colocar em pratica , e aí que eu acho que os outros profissionais, às vezes, da mesma categoria ou outras categorias, porque da faculdade você não sai com essa visão. (GF)

[...] ninguém nasce gerente, você tem que se capacitar para isso e, dentro do ponto de vista teórico, quanto do ponto de vista de liderança, que é uma coisa muito discutida no mundo dos negócios, no setor privado e muito pouco discutido no setor público. (GF)

[quanto a Gerência] Eu não sei como fazer isso. É óbvio que, com a capacitação, você tem que estar sempre se capacitando, lendo coisas novas, tendo experiência novas, quando você vai visitar um serviço perguntar como chegou ali, você fazer o benchmarking e ir lá a outro lugar e ver e perceber, acho interessante. Isso eu tenho tentado fazer, até porque eu acho que eu sou uma pessoa que aprende bastante, porque eu era da área hospitalar, fui para atenção básica. Eu acho que eu vou fazer de qualquer maneira.

Vale salientar a última fala, que traz a ideia de *benchmarking*. Trata-se de um processo de busca das melhores práticas, sejam gerenciais, sejam de outra natureza. Desta forma, revela-se a crença no espaço de trabalho como um local de produção de conhecimento e compartilhamento de ideias. Não é apenas através de cursos e processos formais de educação que se pode aprender, mas também no cotidiano.

No grupo focal é discutida a ideia de que não adianta apenas o gerente estar capacitado, é necessário que toda equipe que participa da gestão seja detentora de conhecimentos acerca da gestão:

Longe de mim achar que o que eu fiz dá conta, não dá não, mas eu acho que para o sistema único de saúde, pelo que a gente vê ao redor, eu acho que eu me qualifiquei bastante e ao qualificar, eu tenho tentado colocar em pratica , e aí que eu acho que os outros profissionais, às vezes, da mesma categoria ou outras categorias, porque da faculdade você não sai com essa visão, não conseguem ainda perceber a importância das ferramentas que a gente aprende nesses cursos que eu fiz, que eu acho que tem outros, eles não conseguem apreender a importância. Mas eles precisam aprender também.

Como apontado na literatura, há indicativos que o trabalho gerencial exige capacitação. Perguntamos, então, se, sabendo-se que metade deles participou de Cursos de Pós Graduação e também alguns de desenvolvimento gerencial, as habilidades necessárias foram desenvolvidas ?.

Para Motta (1991), as habilidades gerenciais são as descritas abaixo, e com alguns aspectos que foram selecionados do capítulo 3 e trazidas para cá. Consideremos importante comentar estas habilidades tendo em vista a discussão acerca do dente de engrenagem.

Habilidade cognitiva → Compreender o particular através do conhecimento geral;

Habilidade analítica → Aprender a decompor problemas administrativos, identificar variáveis fundamentais, estabelecer relações de causa e efeito na busca de novas soluções, objetivos prioridades e alternativas de ação.

Habilidade de ação → Desenvolver comprometimento com a missão sócio-econômica da instituição em que trabalha.

Tanto a habilidade cognitiva quanto a analítica e de ação, nos parecem, exigem a compreensão do "lugar" onde ocorre esta gerência, ou seja, o Estado Burocrático. Se gerência, como indicado, pressupõe pensamento crítico e flexibilidade na tomada de decisões para solução dos problemas postos, então, o gerente não poderia ser um dente de engrenagem, que somente ajuda a mover a máquina na medida em que é movido por ela. Para o dente de engrenagem, nenhum movimento novo pode ser criado. Tudo se resume à reprodução eterna dos movimentos mecanicamente determinados.

Voltamos às colocações de Motta (1990, p. 19) e Mintzberg (2010, p. 24), que consideram que o trabalho gerencial é "atípico", pois não se parece com nenhuma outra função ou profissão, e que não existe uma melhor maneira de gerenciar, tudo depende da situação. Estas ideias possuem relação com a capacitação técnica que aqui discutimos. Para que as pessoas se sintam preparadas para o exercício da função gerencial nos parecer ser necessário melhor conhecê-lo, aprofundando, portanto, as contribuições que esta pesquisa traz. Além disto, é oportuno lembrar e registrar que, não havendo uma "receita" de bolo, a capacitação técnica não envolve, portanto, uma prescrição de como o trabalho deva ser executada. Gerentes devem ser aqueles que possuem amplitude e lateralidade de pensamento, parafraseando Motta (1991), e as habilidades já apresentadas e discutidas.

Burocracia como afirmação do direito universal a saúde

Quando se analisa a relação entre o trabalho gerencial e a garantia do direito à saúde, não podemos deixar de lembrar de Hegel. Para ele, o burocrata (Executivo) é o mediador entre o Estado e a sociedade civil. A fala de G8 parece se assemelhar a esta ideia

Se ele tiver alguma dificuldade de que essas ações lhe sejam concedidas por direito, ele tem as gerentes da unidade de saúde para chegar e colocar, “não estou sendo atendido direito, eu tenho uma reclamação para fazer” e eu acho que todas as gerentes daqui, a gente tem uma formação até para isso e isso é uma coisa muito pedida pela secretaria da saúde que a gente tem que abrir mesmo as portas até para a gente poder melhorar o serviço, porque senão tiver essa reclamação, a gente pensa que está tudo bem e vai empurrando, e não é assim.

Com exceção de 1 (um) gerente entrevistado, todos consideram haver relação entre o seu trabalho e a efetivação do direito à saúde. Nas palavras de G2, "O meu trabalho é garantir saúde para população".

Para G4 o seu "[...]papel de gerente, nesse momento ali é dar um retorno dos problemas que a população tem, que precisa, que às vezes tem".

G6 considera a relação de seu trabalho com a efetivação do direito, mas destaca que há questões que extrapolam sua atuação:

É complicado. É complicado, porque o cidadão tem o direito à saúde, ao tratamento universal, mas aí gente esbarra nessa questão de ter um atendimento só daquele que está escrito na área e eu tenho esse problema, porque onde a gente está faz limite com outros municípios, então, você esbarra naquela situação de você, às vezes, não poder negar, mas ter que ter jogo de cintura para explicar que o outro município que vem para você ele tem que procurar o município dele, mas a partir de que o momento que o SUS é universal, se você não pode trazer? Então assim, a gente entende no papel, mas na teoria, na prática é diferente, mas para você explicar isso para a comunidade que o SUS é universal, mas que ali ele não pode ser atendido. É difícil trabalhar...

Nas palavras de G7

[...] eu acho que o gerente deve estar buscando propiciar para que o cidadão exerça esse direito, mas também, conscientizando os deveres, e quando ele é responsável pela unidade, gerente da unidade, ele tem que estar buscando formas de atender essa população da melhor maneira naquilo que ele quer buscar.

G8 destaca a importância dos Gerentes para garantia do direito e a orientação da Secretaria Municipal de Saúde Pirai:

Se ele tiver alguma dificuldade de que essas ações lhe sejam concedidas por direito, ele tem as gerentes da unidade de saúde para chegar e colocar, “não estou sendo atendido direito, eu tenho uma reclamação para fazer” e

eu acho que todas as gerentes daqui, a gente tem uma formação até para isso e isso é uma coisa muito pedida pela secretaria da saúde que a gente tem que abrir mesmo as portas até para a gente poder melhorar o serviço, porque senão tiver essa reclamação, a gente pensa que está tudo bem e vai empurrando, e não é assim.

Os princípios do SUS são lembrados por G (para realizar sua análise):

Então, a gente sabe que saúde é direito de todos, tem a questão da integralidade, do princípio do SUS, tudo isso. Você dá acesso mesmo, você dá acesso a essa população a ter todos esses direitos, não ver raça, não ver cor, não tem cidade demográfica, porque o SUS é universal, tem que atender a todos [...] a gerência não pode interferir nos princípios do SUS, na legislação. Eu acho que sempre tem que estar baseado ali.

G12 não possui dúvidas quanto à relação entre trabalho gerencial e garantia do direito à saúde: Quando perguntada se esta relação existe, responde "Totalmente. O meu trabalho ali é ser uma grande multiplicadora nos direitos dos usuários, eu garanto.... "

Recorremos então a Tragtenberg, (2006, p. 33) para comentar a categoria burocracia como direito à saúde, quando ele afirma que o objetivo do Estado torna-se o objetivo da burocracia. Dadas as colocações dos Gerentes, parece não haver dúvida da importância que atribuem a seu trabalho como representantes do Estado e de sua finalidade de assegurar o direito à saúde.

Para finalizar a análise do material empírico, gostaríamos de destacar algumas questões. Ao serem solicitados para tratar do seu trabalho cotidiano, os gerentes o caracterizam como vinculado mais diretamente ao trabalho assistencial do que a parte gerencial, que estaria vinculada a ideia de papelada e de resolver questões e desafios relacionados à equipe. Observamos a dificuldade que os entrevistados apresentaram em descrever seu trabalho. Percebemos uma maior facilidade em descrever as atividades assistenciais. Um exemplo disto são as palavras de G9: "Acho que não tenho nem palavras [...]". Como apresentado anteriormente, por ser considerado "atípico", o trabalho gerencial é mesmo difícil de ser descrito, tanto pela teoria quanto a partir daqueles que o vivenciam.

A pesquisa pode indicar também dúvidas dos próprios entrevistados sobre o que é ser Gerente. De forma alguma, buscamos uma resposta única. Embora a questão do poder esteja presente tanto nas referências ligadas a burocracia, quanto nas relacionadas a gerência, esta não apareceu nesta pesquisa.

A pesquisa nos mostrou a necessidade de se produzir conhecimento sobre o trabalho gerencial no âmbito do SUS. Se o trabalho gerencial nas organizações capitalistas, muito menos complexas que nossas burocracias públicas, são alvo de inúmeras pesquisas ainda inconclusivas, devemos estar atentos também à necessidade de conhecer profundamente este tipo de trabalho tão importante para que possamos avançar na busca pela efetivação do direito à saúde.

Esta pesquisa de campo foi necessária, pois se reconhece a prática como local de produção de conhecimento, e não apenas de verificação de ideia. Buscamos desta forma, "compreender como os gerentes compreendem o seu trabalho". O cotidiano foi assim eleito o lugar de experiência e quem vive neste lugar sabe melhor descrever o "fenômeno", pois é quem melhor o entende e conhece. Reiteramos a crença de que as práticas cotidianas dos gestores nas unidades de saúde contribuem de maneira significativa para a efetivação do direito à saúde, e que voltar nossa atenção para eles pode ser fundamental para a consolidação do SUS.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como apresentado anteriormente, a origem e a inspiração desta tese foi a figura do “dente de engrenagem” de Hannah Arendt, que facilita a compreensão do papel dos gerentes na burocracia pública, enquanto sujeitos que operam a mediação entre o Estado e a sociedade. Como a abordagem foi fenomenológica do agir gerencial nos serviços de saúde do SUS, um sistema baseado no direito à saúde, este tem de ser assegurado pela burocracia pública, e pelos gerentes em particular.

O primeiro objetivo específico desta tese foi delinear a construção histórica do Estado, destacando as suas transformações, no contexto de direito, procedimento indispensável para a compreensão de sua burocracia e do papel dos gerentes. O trabalho mostrou que o surgimento do Estado, desde seu início, teve a ver com a redistribuição dos meios de subsistência (Polanyi, 2012), por meio da arrecadação de tributos, o que exigiu a construção de uma burocracia pública capaz de cumprir tais tarefas. O exemplo destacado disso foi a burocracia chinesa dos mandarins, que veio a inspirar as construções teóricas europeias sobre o serviço público civil dos modernos Estados-nação, tão bem expressas por Hegel e Weber.

A visão tradicional do Estado e de sua burocracia estava relacionada, como se viu, com o exercício da coerção tal como aparece em Marx e Engels (1998), Weber (2000). Com o tempo, entretanto, Gramsci (2000) chamou a atenção para o desenvolvimento do caráter essencial do Estado, também reconhecida por Coutinho (1999) e Tilly (1996). Tal caráter ampliado decorre, sobretudo, do desenvolvimento relativamente recente dos direitos sociais e do Estado do Bem-estar Social, que alargou a dimensão, o escopo de atuação e a importância da burocracia pública, como se viu. Tal ampliação do papel público da burocracia de Estado exige que se ultrapasse a estreita definição das “funções essenciais de Estado” de cunho liberal, que as restringe às funções da burocracia típicas da era do absolutismo, início do Estado moderno de feição europeia. A visão liberal trata basicamente da tributação, das relações externas e da opressão.

Para o desenvolvimento do capitalismo e da acumulação de capital, bastava efetivamente uma burocracia que se encarregava daquelas funções restritas. A tributação facilitada pela crescente monetização da economia permitiu a formação e

a manutenção de uma burocracia militar profissional que assegurava o controle sobre o território e a população, como se viu. As funções restritas do Estado podiam ser atendidas por uma burocracia relativamente restrita, portanto. O crescimento das lutas sociais, entretanto, exigiu a ampliação dessa burocracia, primeiro para o âmbito da Justiça, após as revoluções burguesas dos séculos XVII e XVIII, depois para o âmbito do parlamento e da organização dos sistemas político-eleitorais e partidários, após o movimento cartista inglês no século XIX, e finalmente para o campo dos direitos sociais no século XX. A máquina burocrática ampliada passou a controlar funções muito mais variadas e complexas, que transformaram tanto a qualidade, como a quantidade do gasto público e passaram a demandar uma capacidade profissional crescente por parte dos funcionários em geral e dos gerentes, em particular.

O segundo objetivo específico deste trabalho dizia respeito à conceituação da burocracia. Como se viu, o conceito de burocracia nasceu relacionado às funções públicas, tendo sua principal origem na burocracia chinesa, fonte de inspiração para a organização do moderno Estado europeu que acabou influenciando todo o moderno sistema de Estados, em função da expansão e da dominação europeia. As concepções mais importantes sobre o tema para este trabalho foram retiradas de Hegel (1997). Este autor destacava o papel do Estado e de sua burocracia como o organizador do bem comum e via o funcionário público como uma “classe universal”, como um poder neutro, voltado para assegurar “a integração dos interesses individuais e particulares” (FARIA, MENEGHETTI, 2011, P. 430). Como se viu, para Hegel (HEGEL, 1970, apud BOER, 2010, p. 46) a essência do Estado moderno consiste em unir o universal com a plena liberdade da particularidade e o bem estar dos indivíduos.

Podemos dizer, neste sentido, que Hegel destacava e valorizava essencialmente as responsabilidades e o papel público da burocracia estatal. Independentemente das influências desse ou daquele interesse concreto de setores da sociedade, o que importava era o seu papel público, voltado para a construção do bem estar de todos. Esta concepção tem muito em comum com a concepção de Confúcio, também apontada anteriormente, que tinha como o princípio mais básico do pensamento acerca do Estado e de sua burocracia o ‘bem-estar do povo’ (*min*) (LAU, 2007, p. 37). Como se viu, Marx e Weber tinham uma visão essencialmente

distinta da de Hegel, eles destacavam a influência sobre o Estado e sua burocracia de interesses concretos da sociedade que afetavam a capacidade deste assegurar os interesses comuns. Marx não se interessava pela burocracia pública, para ele apenas uma máquina de opressão, e Weber a via como o executor do poder, enquanto forma de opressão e controle (TRAGTENBERG, 2011).

Queremos destacar, entretanto, que as críticas de Marx e Weber, embora corretas do ponto de vista de trazer a discussão sobre o Estado e sua burocracia para o terreno da política concreta, acabam reduzindo a importância desta em termos da defesa do bem comum. Embora pudesse parecer abstrata tal defesa no século XIX, se aproximou bastante do que propunha Hegel. Podemos dizer que o Estado moderno, ao passar a reconhecer e assegurar particularmente os direitos sociais, no século XX, vem organizando sua burocracia cada vez mais no sentido dos interesses comuns e cada vez menos no sentido dos interesses particulares. Esta transformação do papel e do funcionamento da burocracia pública exige que ela funcione no sentido da defesa do bem comum, privilegiando os interesses públicos em relação aos particulares. Podemos dizer neste sentido, que é necessário o desenvolvimento entre os gerentes de serviços públicos de uma ética pública que oriente suas ações.

No caso específico da burocracia pública brasileira, vimos que desde os tempos da 'varejeira lusitana' (FAORO, 2001), nossa burocracia esteve mais submetido à lógica privada do que à pública. A entrega do poder municipal aos 'homens bons' na colônia favoreceu o desenvolvimento muito cedo do interesse privado no Estado, que geraram as pragas do patrimonialismo e do clientelismo. A força das oligarquias regionais e a necessidade do poder central apoiar-se sobre um arranjo que concedia às mesmas grande autonomia para assegurar a unidade do imenso território nacional favoreceram a manutenção dessa 'gramática' patrimonialista e clientelista, mesmo quando o Estado nacional buscou exercer maior centralismo sobre a política e a administração pública – principalmente entre 1930 e 1945, e entre 1964 e 1985. A construção do SUS, que deveria obedecer a uma 'gramática' política de corte hegeliano, ou universal, voltado para os interesses comuns, tem de se afirmar em oposição ao patrimonialismo e ao clientelismo, além do corporativismo que se desenvolveu por tanto tempo nas nossas políticas sociais. Os valores universais deveriam estar presentes na consciência e na prática dos

funcionários públicos como um todo, e dos gerentes, em particular. Como foi mostrado, desde, pelo menos, o regime militar, que pelo Decreto-lei 200/1966 deu início ao desmonte da máquina pública, que vinha sendo penosamente organizada desde a Revolução de 1930, tais valores foram sendo enfraquecidos na burocracia brasileira. A crise da dívida externa nos anos 1980, que abriu mais espaço para a desvalorização da administração pública, e a implantação da ideologia liberal no Estado iniciada no Governo Collor de Mello, nos anos 1990, contribuiu decisivamente para uma verdadeira execração da administração e do funcionário público. Durante o governo Fernando Henrique Cardoso, seu ministro da Administração e da Reforma do Estado, Bresser- Pereira, não só fortaleceu tal execração, como defendeu o retorno às ‘funções essenciais do Estado’, frontalmente contrárias às lógicas do SUS e das demais políticas sociais. Tais circunstâncias têm sido profundamente negativas para o desenvolvimento e o fortalecimento dos valores universais no serviço público brasileiro.

A transformação requerida em relação ao papel e ao funcionamento da burocracia pública no sentido da defesa do bem comum – ou do direito à saúde no caso estudado – remete ao segundo objetivo específico desta tese, que era o de compreender o trabalho gerencial, no que diz respeito a sua prática nas organizações de saúde. Um aspecto importante da prática do trabalho gerencial nas organizações de saúde, como em outros serviços públicos, é sua alienação, tanto no sentido de sua ‘idiotização’ de matriz smithiana, efeito colateral da crescente divisão de trabalho, como no sentido marxista, em que o trabalho se objetifica, se transforma em uma coisa, separada e estranha ao trabalhador, ou ao gerente aqui estudado. A alienação contribui, como se viu, para embotar o senso crítico dos gerentes de saúde, fazendo com que em seu dia a dia, o trabalhador tenda a se perder numa razão instrumental que o leva a não pensar e a não incorporar em sua prática os fins do mesmo, tais como seu papel de garantidor do bem comum e dos direitos dos cidadãos à saúde.

Diante das circunstâncias históricas adversas aos valores universais na burocracia pública brasileira, tratadas nesta tese e acima lembradas, a implantação de um sistema público de saúde com as características do SUS exigiria do Estado um esforço consistente no sentido de montar a máquina pública, formar um funcionalismo estatal meritocrático e particularmente capacitar gerentes dos serviços

de saúde. Tal esforço, quando houve foi insuficiente, além disso, prevalece uma enorme influência política defensora de interesses e valores de cunho particular em todo o Estado, inclusive na burocracia do SUS nas três esferas de governo. Soluções aparentemente simplistas como maior autonomia e flexibilidade de gestão, na linha introduzida pela administração pública gerencial defendida por Bresser-Pereira, ou o fortalecimento da terceirização da gestão através das OS ou Fundações Estatais, também podem representar riscos graves no sentido do fortalecimento da lógica privada e particular no lugar dos valores universais.

Outro aspecto importante desenvolvido no trabalho é o que diz respeito à diferença entre o trabalho operacional e o trabalho gerencial. Desde o trabalho pioneiro de Fayol, de 1916, começou-se a reconhecer, como foi mostrado, que uma educação exclusivamente técnica não responderia às necessidades do trabalho administrativo superior, ou gerencial. Os conhecimentos necessários para o exercício do trabalho gerencial são distintos dos conhecimentos técnicos exigidos para as funções operacionais. Mesmo no setor de saúde, onde há uma proporção elevada de técnicos de nível superior, eles são formados para funções operacionais específicas de saúde, como medicina, enfermagem, fisioterapia, psicologia, entre outras. No setor de saúde, como nos demais setores, é necessário se conhecer as competências e habilidades necessárias para o exercício da gerência.

Como foi apresentado, no âmbito da administração de empresas, a escola do cotidiano vem se dedicando há algumas décadas a pesquisar a função gerencial, através de estudos observacionais, entrevistas e outros métodos. Essas pesquisas têm revelado, como se mostrou, que os próprios gerentes do setor privado consideram seu trabalho muito complexo e submetido a muitas pressões. No setor de saúde, conhecido por sua elevada complexidade e especificidade do ponto de vista da gestão (MINTZBERG, 1996; DUSSAULT, 1992; e GUIZARDI, 2008), ainda há um longo caminho a ser percorrido para o conhecimento das características e necessidades do trabalho gerencial, de forma a que se possam definir com maior precisão as competências e habilidades requeridas. No setor de saúde, tanto nos serviços públicos, quanto nos privados, ainda há uma tendência forte a se entregar as funções gerenciais para profissionais de saúde que conhecem bem suas funções técnicas, mas não necessariamente conhecem o trabalho gerencial.

Para procurar preencher a lacuna acima apontada, o último objetivo específico desta tese foi o desenvolvimento de pesquisa de campo para se compreender o agir gerencial em unidades de atenção básica do Município de Pirai. Essa pesquisa revelou que, da mesma forma que no setor privado, os gerentes dos serviços de saúde consideram seu trabalho complexo e difícil, embora não tenham mencionado especificamente pressões. Como se mostrou no item 3, os gerentes dos serviços de saúde não se consideram preparados para dar conta da complexidade e das dificuldades inerentes as suas funções. Muito possivelmente em função disso, a pesquisa revelou que o sofrimento com o exercício da função é uma característica muito presente no sentimento dos gerentes entrevistados. A busca pela compreensão do agir gerencial revelou uma grande dificuldade dos entrevistados em se referir às funções gerenciais propriamente ditas, a maior parte deles, como se viu, tinha mais facilidade para descrever suas funções técnicas e assistenciais. Seja pela dificuldade de compreensão de sua função gerencial, seja por menor valoração desta, a maior parte dos entrevistados aparentemente dá maior importância às funções técnicas assistenciais do que àquelas.

A pesquisa revelou que o agir gerencial, na percepção dos entrevistados, parece estar mais relacionado às atividades desenvolvidas em equipe, embora a maior parte deles tenha declarado não se sentir preparado para lidar com pessoas. Vários deles enfatizaram sentir necessidade de capacitação específica para lidar com pessoas, particularmente a gestão de conflitos, considerando que esta é uma lacuna especial em sua formação.

Quando questionados sobre o significado do termo burocracia, a primeira manifestação da maior parte dos entrevistados foi negativa, iniciando-se, em geral, por caretas. Tal reação mostra a força da visão negativa sobre a burocracia oriunda do senso comum entre os gestores entrevistados. O ponto essencial a ser destacado, para encerrar essas considerações finais, está relacionado com a contradição entre as respostas à pergunta sobre a relação entre o trabalho dos gerentes em relação à garantia do direito à saúde – elemento central do argumento hegeliano – e a confiança na sua preparação para a função gerencial. A maior parte dos gerentes considera que seu trabalho tem relação direta com a garantia do direito, no entanto não se sentem preparados para a função, nem conseguem

entender o significado e o papel da burocracia pública em relação aos valores universais.

Cabe retomar a pergunta já feita no texto - O ambiente burocrático da administração pública no Brasil terá se tornado um empecilho ao pleno desenvolvimento do gerente do SUS, prendendo-o em tarefas operacionais e em um dia-a-dia instrumental que o impede de refletir criticamente acerca de sua própria atividade?

É fundamental chamarmos a atenção para o fato de que a pesquisa de campo foi realizada num município que representa um ponto "fora da curva" em termos da qualidade da gestão do SUS e das condições de continuidade política e administrativa na gestão municipal da saúde no país. A maior parte dos municípios brasileiros apresenta condições de gestão muito mais desfavoráveis do que as encontradas em Pirai. A fragilidade das respostas obtidas em aspectos tão fundamentais para o exercício da função gerencial nos serviços de saúde salta ainda mais aos olhos diante dessa situação. Dada a fragilidade da máquina burocrática do Estado brasileiro em geral, das dificuldades do processo de construção da gestão do SUS e do fato de nunca ter sido apontada a necessidade de uma estratégia clara de construção de sua burocracia nos moldes hegelianos, os gerentes dos serviços de saúde tendem a ser meros "dentes de engrenagem", condenados a desenvolverem seu trabalho sem condições adequadas e de forma alienada.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, L. F.; PEDROTI, P. e PÓ, M. V. A formação da burocracia brasileira e o significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia (Org.). **Burocracia e Política no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. 392 p.

ABRUCIO, L. F. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, ed. esp. comem., p. 67-86, 1967-2007.

_____. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter Kevin (Org.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

AKTOUF, O. **A administração entre a tradição e a renovação**. Org Roberto C. Fachin e Tania Fischer. São Paulo: Atlas, 1996. 269 p.

ARENDT, H. **A condição humana**. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010. 352 p.

_____. **Responsabilidade e julgamento**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004. 375 p.

_____. **Eichmann em Jerusalém, Um relato sobre a banalidade do mal**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999. 344p.

AZEVEDO, C. da S. Planejamento e Gerência no Enfoque Estratégico-Situacional de Carlos Matus, **Revista Caderno de Saúde Pública**, v. 8, n.2, p. 129-133, abr./jun. 1992.

ARRIGHI, G. **Adam Smith em Pequim, origens e fundamentos do Século XXI**. Rio de Janeiro: Boitempo Editorial, 2008. 428 p.

_____. **O Longo Século XX, Dinheiro, Poder e as Origens do Nosso Tempo**. Rio de Janeiro, UNESP, 1996. 393 p.

BANDEIRA, L. A. M. **O governo João Goulart: as lutas sociais no Brasil - 1961-1964**. São Paulo: Editora UNESP, 2010. 484 p.

BELL, D. A. **Primeira guerra total**. Rio de Janeiro: Record, 2012. 381 p.

BEKKE, H. A. G. M. e MEER. **Frits M. Civil service systems in Western Europe**. E Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2000.

BOBBIO, N. **Teoria Geral da Política: a filosofia política e as lições dos clássicos**. Organizado por Michelangelo Bovero. Rio de Janeiro: Campos, 2000. 717p.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. 6. ed. Brasília, DF: UNB, 1994. v.1.

BOBBIO, N. **Direito e Estado no pensamento de Kant**. Tradução de Alfredo Fait. 4 ed. Brasília: Ed UnB, 1997.122 p.

BOER, K. A Filosofia do Direito de Hegel: uma crítica moderna à modernidade. **Revista Simbio-Logias**, Botucatu, v. 3, n. 5, p. 45-55, dez. 2010. Disponível em: <<http://www.ibb.unesp.br/Home/Departamentos/Educacao/Simbiologias/A%20Filosofia%20do%20Direito%20de%20Hegel.pdf>>. Acesso em: 21 jun. 2013 .

BONALDI C. et al.O trabalho em equipe como dispositivo de integralidade : experiências cotidianas em quatro localidades brasileiras. In: PINHEIRO, Roseni; MATTOS, Ruben; BARROS, Maria Elizabeth Barros de (Org.). **Trabalho em equipe sob o eixo da integralidade** : valores, saberes e práticas. Rio de Janeiro : IMS/UERJ : CEPESC : ABRASCO, 2007. 208 p.

BOODE, D. **Chinese ideas in the West (Asian topics in world history)**. Nova Iorque: Columbia. Disponível em: <<http://afe.easia.columbia.edu/chinawh/web/s10/ideas.pdf>>. Acesso em: 04 mar. 2014.

BRANCO, P. C. C. Diálogo entre análise de conteúdo e método fenomenológico empírico: percursos históricos e metodológicos. **Revista da abordagem gestáltica**, Goiânia , v. 20, n. 2, dez. 2014. Disponível em: <http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1809-68672014000200006&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 26 jun. 2015.

BRASIL. Presidência da República. **Dec. nº. 19.770, de 19 de março de 1931**. Regula a sindicalização das classes patronais e operarias e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D19770.htm>. Acesso em: 03 abr. 2015.

_____. **Decreto-Lei n. 1.202, de 08 de abril de 1939**. Dispõe sobre a administração dos Estados e dos Municípios. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=1202&tipo_%20norma=%20DEL&data=19390408&link=s>. Acesso em: 08 jul. 2012.

_____. **Decreto nº. 1.171, de 22 de junho de 1994**. Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. Brasília: Diário Oficial da União, 23 de junho de 1994.

_____. Ministério da Saúde / Secretaria de Assistência à Saúde. Norma Operacional Básica do Sistema Único de Saúde/NOB SUS 96. Gestão Plena com Responsabilidade pela Saúde do Cidadão, Brasília, 1997.

_____. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. A Gestão do SUS / Conselho Nacional de Secretários de Saúde. – Brasília: CONASS, 2015. 133 p.

BUENO, E. **Brasil: uma história, a incrível saga de um país**. São Paulo: Editora Ática, 2003. 447 p.

BULCÃO, L.G; EL-KAREH, A. C.; e SAYD, J. D. Ciência e ensino médico no Brasil (1930-1950). **História, Ciências & Saúde Manguinhos**, Rio de Janeiro, v. 14, n.2, p. 469-487, abr./jun. 2007.

BURKE, P. **Uma história social do conhecimento: de Gutenberg a Diderot**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003. 241p.

CAMPOS. G. W. de S. Cogestão e neoartesanato: elementos conceituais para repensar o trabalho em saúde combinando responsabilidade e autonomia. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 5, p. 2237-2344, 2010.

_____. O SUS entre a tradição dos Sistemas Nacionais e o modo liberal-privado para organizar o cuidado à saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 12, supl., p. 1865-1874, 2007a.

_____. Reflexões sobre o Sistema Único de Saúde: inovações e limites. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ed. esp., 150 p., 2007.

_____. A saúde pública e a defesa da vida. São Paulo: Editora Hucitec. 2006. 175 p.

_____. **Um método para análise e co-gestão**. São Paulo: Hucitec; 2000. 236 p.

CARDOSO, A. **A construção da sociedade do trabalho no Brasil**: uma investigação sobre a persistência secular das desigualdades. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. 463 p.

CARDOSO, F H. **Autoritarismo e democratização**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975, 240 p.

CARVALHO, G. *A inconstitucional administração pós-constitucional do SUS através de normas operacionais*. in A Política de Saúde no Brasil nos anos 90, **Revista Ciência e Saúde Coletiva**, ABRASCO, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, p. 435-444, 2001.

CASTRO, A. B. Ajustamento x transformação, a economia brasileira de 1974 a 1984. In: CASTRO, Antonio B.; e SOUZA, Francisco E. P. **A economia brasileira em marcha forçada**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985. p. 11-95.

CAVALCANTE P. L. C.; LOTTA, G. S. (Org.) **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: ENAP, 2015. 308 p.

CAVALCANTI, B. S. **O Gerente Equalizador**, Fundação Getúlio Vargas, 2005. 277p.

CAVALCANTI E. M.; MAC-ALLISTER S. M. de A.; PINTO da S. L. Ensaio de interpretações e Estratégias para o campo da administração pública no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 6, p. 137- 145, nov./dez. 2012.

CECILIO, L. C.; MOREIRA, M. E. Disputa de interesses, mecanismos de controle e conflitos: a trama do poder nas organizações de saúde. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 4, p. 587-608, jul./ago. 2002.

CECÍLIO, L. C. de O. (Org.). **Inventando a mudança na saúde**. São Paulo, HUCITEC, 1997. 333 p.

_____. É possível trabalhar o conflito como matéria-prima da gestão em saúde?. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2005000200017&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 18 abr. 2015. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-311X2005000200017>.

CENTRO DE PESQUISAS E DOCUMENTAÇÃO DE HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA DO BRASIL. **Código dos Interventores**. Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos30-37/PaisDosTenentes/CodigoInterventores>>. Acesso em: 08 jul. 2012.

_____. Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos20/QuestaoSocial/MovimentoSanitarista>>. Acesso em: 08 jul. 2012.

CHANLAT J. F. **Ciências sociais e management**: reconciliando o econômico e o social. São Paulo. Editora Atlas, 1999. 100 p.

CHÂTELET, F. **História das ideias políticas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2009. 375 p.

CHEN, P.. Uma abordagem chinesa. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (Org.). **Depois da crise, a China no centro do mundo?** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012. p. 185-211.

CHIAVENATO, I. **Teoria Geral da Administração**: abordagens prescritivas e normativas da administração. 4. ed. São Paulo: McGraw-Hill, Makron Books, 1993. 653 p.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS (Brasil). **Município**: palco da vida. A história do municipalismo brasileiro. Brasília: CNM, 2012. 264 p.

CONFÚCIO. **Os analectos**. São Paulo: Editora UNESP. 2012. 607 p.

CORDEIRO, H. **Sistema Único de Saúde**. Rio de Janeiro: Ayuri Editorial, 1991.

COSTA, F. L. da. Condicionantes da reforma do Estado no Brasil . In: MARTINS, Paulo Emilio Matos; PIERANTI, Octavio Penna (Org.). **Estado e Gestão Pública – visões de um Brasil Contemporâneo**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. 340 p.

COUTINHO, C. N. **Gramsci**, um estudo sobre seu pensamento político. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999, 318 p.

_____. **A dualidade de poderes**: introdução à teoria marxista de Estado e revolução. São Paulo: Brasiliense, 1985.

CENTRO DE PESQUISAS E DOCUMENTAÇÃO DE HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA DO BRASIL. **A trajetória política de João Goulart: as reformas de base.** Disponível em: <http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/Jango/artigos/NaPresidenciaRepublica/As_reformas_de_base>. Acesso em: 17 maio 2015.

DALLARI, D. de A. **Elementos de teoria geral do Estado.** 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

DAVEL, E.; MELO, M. C. O. L. Singularidades e transformações no trabalho dos gerentes In: **Gerência em Ação.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005. 338 p.

DARTIGUES A. **O que é a fenomenologia?** Tradução de Maria José J. G. de Almeida. São Paulo: Editora Moraes, 1992. 173 p.

DINIZ, Eli. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. In: DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sergio de (Org.). **Reforma do Estado e democracia no Brasil: dilemas e perspectivas.** Brasília, DF: Ed. UnB, 1997, 425 p.

DENIS, Henri. **História do pensamento econômico.** Lisboa: Livros Horizonte, 1974. 782 p.

DRUCKER. P. **O Gerente Eficaz.** Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1974. 184 p.

DUSSAULT, G. A gestão dos serviços públicos de saúde: características e exigências. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 26, n. 2, p. 8-19, abr./jun. 1992.

ELEY, G. **Forjando a democracia, a história da esquerda na Europa, 1850-2000.** São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2005. 766 p.

ELIAS, N. **O processo civilizador, formação do Estado e civilização.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1993. 307 p. v. 2.

ERMEL, R. C.; FRACOLLI, L. A. Processo de trabalho de gerência: uma revisão da literatura. **Revista da Escola de Enfermagem da USP**, v. 37, n. 2, p. 89-96, 2003.

ESCRIVÃO FILHO, E.; MENDES, S. P. **Teorias da administração** : introdução ao estudo do trabalho do administrador. São Paulo: Editora Saraiva, 2010. 313 p.

FAIRBANK, J. K.; GOLDMAN, M. **China**, uma nova história. Porto Alegre: L&PM, 2007. 520 p.

FARIA, J.H; MENEGHETTI. Burocracia como organização, poder, controle. RAE. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 51, n. 5, set./out. 2011, p. 424-439.

FAORO, R. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. São Paulo: Editora Globo, 2001. 913 p.

FAUSTO, B. **História do Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2000. 660p.

_____. **A revolução de 1930**, historiografia e história. São Paulo: Companhia das Letras, 1997. 158 p.

FAYOL, H. **Administração industrial e geral**. São Paulo: Atlas, 1968. 182 p.

FERGUSON, N. **A Lógica do dinheiro, riqueza e poder no mundo moderno**. Rio de Janeiro: Record, 2007. 627 p.

_____. **A ascensão do dinheiro: a história financeira do mundo**. São Paulo: Planeta, 2009. 424 p.

FIORI, J. L. **60 lições dos 90, uma década de neoliberalismo**. Rio de Janeiro: Record, 2001. 236 p.

FORMAN, P. Weimar Culture, Causality and Quantum Theory (1918-1927): Adaptation by German Physicists and Mathematicians to a Hostile Environment. **Historical Studies in the Physical Sciences**, v. 3, p. 1-115, 1971.

_____. A Cultura de Weimar, a Causalidade e a Teoria Quântica, 1918-1927. **Cadernos de História e Filosofia da Ciência**, Centro de Lógica, Epistemologia e História da Ciência, Unicamp, Campinas, supl. 2, 1983.

FURTADO, C. **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia Editora Nacional/ Publifolha, 2000. 276 p.

GIOVANELLA, L. As Origens e as Correntes Atuais do Enfoque Estratégico em Planejamento de Saúde na América Latina. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 7, n.1, p. 26-44, jan./mar 1991.

GODOY, A. **Estruturas burocráticas e capacidade de ação: construindo burocracias autônomas e inseridas no Brasil**. 2010. 183 p. Dissertação (mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Fundação Getúlio Vargas.

GONÇALVES, R. **Desenvolvimento às avessas: verdade, má-fé e ilusão no atual modelo brasileiro de desenvolvimento**. Rio de Janeiro: LTC, 2013. 197 p.

GOODY, J. **O roubo da história**. São Paulo: Contexto, 2008. 365 p.

GORDON, S. **When Asia was the world**. Philadelphia: Da Capo Press, 2009. 228 p.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere, v.3**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000. 420 p.

GRUPPI, L. **O conceito de hegemonia em Gramsci**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1978. 143 p.

GUIZARDI, F. **Do controle social à gestão participativa**: Perspectiva (pós-soberanas) da Participação política no SUS. 2008. 259 f. Tese (doutorado) - Instituto de Medicina Social.

HALL, R. O. Conceito de Burocracia : uma contribuição empírica. In: CAMPOS, Edmundo (Org.). **Sociologia da burocracia**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976. 153 p.

HAMILTON, W.; FONSECA, C. Política, atores e interesses no processo de mudança institucional: a criação do Ministério da Saúde em 1953. **História. ciência. saúde-Manguinhos**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 791-825, dez. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-59702003000300002&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 19 maio 2015. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-59702003000300002>.

HEGEL, G.W. F. **Princípios da filosofia do direito**. Lisboa: Guimarães Editores, 1986, 292 p.

_____. **Princípios da Filosofia do Direito**. Orlando Vitorino (Trad.) São Paulo: Martins Fontes, 1997.

HELLEINER, E. From Bretton Woods to global finance: a world turned upside down. In: STUBBS, Richard.; UNDERHILL, Geoffrey. R. D. (Org.). **The new world order in international finance**. London: Macmillan 1997. p. 163-175.

HOBBSAWN, E. **A era dos extremos, o breve século XX**: 1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. 598 p.

INGLATERRA. **Circular 21/1932**:- Civil Servants and Politics. Disponível em: <<http://circulars.gov.ie/pdf/circular/finance/1932/21.pdf>>. Acesso em: 04 mar. 2014.

_____. Civil Service Code, 2010. Disponível em: <<http://www.civilservice.gov.uk/wp-content/uploads/2011/09/civil-service-code-2010.pdf>>. Acesso em: 04 mar. 2014.

JACQUES, M. **When China rules the world**. London: Penguin Books, 2012. 812 p.

JUNQUEIRA, L. A. P. Gerência dos serviços de saúde. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 3, Sept. 1990. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X1990000300002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 12 set. 2010. doi: 10.1590/S0102-311X1990000300002.

KLIKISBERG, B. A gerência na década de 90. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 22, p. 59-85, 1990.

LABRA, M. E. Proposições para o estudo da relação entre política, burocracia e administração no setor saúde brasileiro. **Caderno de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, mar. 1988. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X1988000100003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 02 abr. 2015.
<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-311X1988000100003>.

LAU, D. C. Introdução. In: CONFÚCIO. **Os analectos**. Porto Alegre: LP&M: 2007. p. 9-62.

LAZARTE, R. **Max Weber: ciência e valores**. Rio de Janeiro: Cortez, 1996.

LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto** : o município e o regime representativo no Brasil. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997. 440 p.

LEVCOVITZ et al Política de saúde nos anos 90: relações intergovernamentais e o papel das Normas Operacionais Básicas. In: A Política de Saúde no Brasil nos anos 90, **Revista Ciência e Saúde Coletiva**, ABRASCO, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, p. 269-291, 2001.

_____. **Transição versus Consolidação, o dilema estratégico do SUS: um estudo sobre as reformas da política nacional de saúde**. 1997. Tese (doutorado) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1997.

LICHTENSZTEJN, S.; BAER, M. **Fundo Monetário Mundial e Banco Mundial, estratégias e políticas do poder financeiro**. São Paulo: Brasiliense, 1987. 239 p.

LIMA, N.T.; FONSECA, C. M. O.; HOCHMAN. A saúde na construção do Estado nacional no Brasil: reforma sanitária em perspectiva histórica. In: LIMA, Nísia Trindade; GERSHMAN, Silvia; EDLER, Favio Coelho; SUAREZ, Julio Manuel (Org.). **Saúde e democracia: história e perspectivas do SUS**. [S.l.: s.n.], 2005.

LIMA, V. **As múltiplas faces da gestão: a prática gerencial nos serviços de saúde de Pirai**. 2012. 103 p. Dissertação (Mestrado) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Medicina Social.

LIMA JUNIOR, O. B. de. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público**. Fundação Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, ano 49, n.2, p. 5-32, abr./jun. 1998.

LOCH, S. **Tornar-se gerente: a experiência vivida por médicos da família e da comunidade ao assumirem a gerência de unidades básicas de saúde**. 2009. 297 p. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina.

LOCKE, J. **Segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos**. Petrópolis, Vozes, 1994. 103 p.

MAGRETTA, J. **O que é gerenciar e administrar**. Rio de Janeiro. Editora Campus, 2002. 227 p.

MALAN, P.; BONELLI, R.; ABREU, M. P; PEREIRA, J e. **Política econômica externa e industrialização no Brasil (1939/52)**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1980. 535 p.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967. 220 p.

MARX, K.. **Manuscritos Econômico-Filosóficos**. Primeiro Manuscrito Trabalho Alienado. Disponível em: <<https://www.marxists.org/portugues/marx/1844/manuscritos/cap01.htm>>. Acesso em: 21 jun. 2015.

_____. **Para a Crítica da Filosofia do Direito de Hegel**. Covilhã: LusoSofia-Press, 2008. 21 p.

MARX, K.; ENGELS, F. Manifesto do Partido Comunista. In: COUTINHO, Carlos N. et al (Org.). **O manifesto comunista 150 anos depois**. Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1998. 208 p.

MAXIMIANO, A.C.A. **Teoria Geral da Administração: da revolução urbana à revolução digital**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2004. 521p.

MENDONÇA, A. Filosofia da ciência e science studies: a guerra pela paz. In: VIDEIRA, Antonio (Org.). **Perspectivas contemporâneas em Filosofia da Ciência**. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2012.

MERHY, E. E. O ato de governar as tensões constitutivas do agir em saúde como desafio permanente de algumas estratégias gerenciais. **Ciência & Saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, 1999.

MINAYO, M. C. de S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. São Paulo: Hucitec; Rio de Janeiro: Abrasco, 1994. 269 p.

MINTZBERG, H. **Criando organizações eficazes, estruturas em cinco configurações**. São Paulo: Atlas, 1995. 304 p.

MOTTA, F. P. **Teoria das organizações: evolução e crítica**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2001. 113 p.

MOTTA, P. R. A modernização da administração pública brasileira nos últimos 40 anos. **Revista de Administração Pública**, v. 41, p. 87-96, 2007.

_____. **Transformação organizacional: a teoria e a prática de inovar**. [S.l.]: Editora Qualitymark, 2000. 224 p.

_____. **Gestão contemporânea: a ciência e a arte de ser dirigente**. Rio de Janeiro: Record, 1991. 253 p.

_____. Razão e intuição: recuperando o ilógico na teoria da decisão gerencial.. **Revista de Administração Pública**, Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, v. 22, n. 3, p. 77 – 94, jul./set. 1988.

_____. Organização nascente, pré-capitalismo e manufatura. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 26, n.4, out./dez. 1986.

NETO, L. **Getúlio**: Da volta pela consagração popular ao suicídio (1945-1954). São Paulo: Companhia das Letras, 2014. 429 p.

_____. **Getúlio**: Do Governo Provisório à ditadura do Estado Novo (1930-1945). São Paulo: Companhia das Letras, 2013. 594 p.

_____. **Getúlio**: Dos anos de formação à conquista do poder (1882-1930). São Paulo: Companhia das Letras, 2012. 629 p.

NUNES, E. O. **A gramática política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Garamond, 2010. 195 p.

OLIVEIRA, J. A. A.; TEIXEIRA, S. F. **(Im)Previdência social**, 60 anos de história da Previdência no Brasil. Petrópolis, RJ: Vozes/ABRASCO, 1986. 357 p.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventando o governo**: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Brasília, DF: MH Comunicação, 1984. 456 p.

PACHECO, R. S.; ABRUCIO, F. ; LOUREIRO, M.R. Burocracia e política no Brasil : desafios para a ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro : Editora FGV, 2010. 392 p.

PAULA, A. P. P. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005. 204 p.

PEREIRA, J. M. **Curso de Administração Pública**: foco nas instituições e ações governamentais. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000. 263 p.

PEREIRA, L. C. B. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter Kevin. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003. 316 p.

PIERSON, Christopher. **The Modern State**. Londres: Routledge, 1996.

PINHEIRO, R. Integralidade em Saúde. In: PEREIRA, Isabel Brasil; LIMA, Júlio César França. **Dicionário da educação profissional em saúde**. 2. ed. rev. ampl. Rio de Janeiro: EPSJV, 2008. 478 p.

_____. As práticas do cotidiano na relação oferta e demanda dos serviços de saúde: um campo de estudo e construção da integralidade. In: PINHEIRO, R.; MATTOS, R. A. (Org.). **Os sentidos da integralidade na atenção e no cuidado à saúde**. Rio de Janeiro: UERJ, IMS: Abrasco, 2001.

PINHEIRO, R.; MATOS, R. (Org.). **Implicações da Integralidade na gestão da Saúde in Gestão em Redes** : práticas de avaliação e participação na saúde. Rio de Janeiro : CEPESC, 2006. p. 11- 26.

POLANYI, K. **A subsistência do homem e ensaios correlatos**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012. 382 p.

POLANYI, K. **The Great Transformation, the political and economic origins of our time.** Boston: Beacon Press, 1998. 315 p.

QUEIROZ, R. F. de. A burocracia na sociologia compreensiva de Max Weber. **Revista de Iniciação Científica da FFC**, v.4, n.1, Faculdade de Filosofia e Ciências UNESP. Campus de Marília, São Paulo – Brasil, 2004.

RAMOS, G. **A Nova Ciência das Organizações.** Tradução Mary Cardoso – 2ª edição – Rio de Janeiro : Editora da Fundação Getulio Vargas, 1989. 209 p.

RAUFFLET E. Os Gerentes e suas atividades Cotidianas. In: **Gerência em Ação.** Editora FGV, Rio de Janeiro, 2005. 338 p.

RIVERA FJ, ARTMANN E. Planejamento e gestão em saúde: flexibilidade metodológica e agir comunicativo. **Revista Ciência e Saúde Coletiva**, 1999; p. 355-365.

RODRIGUES, José H. **Conciliação e reforma no Brasil.** Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982, 271 p.

RODRIGUES, P. H. A. Desafios políticos para a consolidação do Sistema Único de Saúde. **História, Ciências, Saúde – Manguinhos**, Rio de Janeiro, (12): jan.-mar, 2014. pp 37-59.

_____. **Apocalipse não: o estado do bem-estar social sobrevive à onda neoliberal** (tese de doutoramento). 2003. Rio de Janeiro: Instituto de Medicina Social/UERJ.

RODRIGUES, J. N.; e DEVEZAS, T. **Portugal, o pioneiro da globalização.** Lisboa: Centro Atlântico, 2007.

RODRIGUES, Z.A. *Alienação em Weber e Gramsci.* **Revista Anhangüera Goiânia** v.3 n.1 jan./dez., 2002. p.167-192.

ROSANVALLON, P. **A Crise do Estado-Providência.** Lisboa: Editorial Inquérito, 1984, 144 p.

SHAW, C.K.Y. (1992). **Teoria Hegeliana da burocracia moderna.** Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, vol. 7, nº 1, jan/abr, 1992.

SÁ M.C. e A.C.S. Subjetividade e gestão: explorando as articulações psicossociais no trabalho gerencial e no trabalho em saúde. **Revista Ciência e Saúde Coletiva.** 2010.

SALLUM JR, B. **Transição política e crise do Estado.** Lua Nova, Rio de Janeiro, 1994.

SANTOS, W. G. **Cidadania e Justiça**, a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1994, 138 p.

SCHUTZ, A. **Fenomenologia e Relações Sociais.** Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1970, 356p.

SCHRAIBER, L. B. et al . Planejamento, gestão e avaliação em saúde: identificando problemas. **Ciência & saúde coletiva**, Rio de Janeiro , v. 4, n. 2, jan. 1999 .

Disponível em <http://www.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81231999000200002&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 23 abr. 2015.

<http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81231999000200002>.

SIMIONATTO, I.. Do oriente ao ocidente: a teoria do Estado ampliado. In: ARRUDA JR., Edmundo L. e BORGES FILHO, Nilson. **Gramsci**, Estado, direito e sociedade. Florianópolis: Letras Contemporâneas, 1995. p.141-160.

SKIDMORE, T. **Brasil: de Getúlio Vargas a Castello Branco (1930-1964).** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982. 512 p.

SMITH, A. *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations.* *Feedbooks.* p. 769. Disponível em: <http://www.feedbooks.com>

- SOBRAL, F e PECCI, A. **Administração, teoria e prática no contexto contemporâneo**. São Paulo: Pearson, 2013, p. 611.
- SPENCE, J. D. **Em Busca da China Moderna, quatro Séculos de História**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, 817 p.
- TILLY, C. **Coerção, capital e Estados europeus**. São Paulo: EDUSP, 1996, 356 p.
- TEIXEIRA L. P. . **Fundamentos de la reforma del Estado**. In: Encontro Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 25, 2001. Campinas (SP). Anais... Campinas: EnAMPAD, 2001.
- TEIXEIRA, C. F. **Planejamento em Saúde** - Conceitos, Métodos e Experiências. Salvador: EDUFBA; 2010.
- TENGBLAD, S. and VIE, O.E. **Management in practice: Overview of classic studies on managerial work**. In The work of managers towards a practice theory of management. United Kingdom. Oxford University Press, 2013, 365 p.
- TOHÁ, C.; SOLARI, R. **La modernización del estado y la gerencia publica**. Santiago, Chile: Fundación Friedrich Ebert, 1997.
(http://www.fes.org.ar/PUBLICACIONES/serie_prosur/Prosur_TohaSolari.pdf)
- TOJAL, F. e CARVALHO, W. Teoria e prática da burocracia estatal in **Revista da Administração Pública**, Fundação Getúlio Vargas, 31 (1), janeiro/fevereiro de 1997. p. 50-68.
- TORRES, M. D. de F. **Estado, Democracia e Administração Pública no Brasil** , Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, Editora FGV, 2004, 224 p.
- TORRES, M. D. F. **Fundamentos de Administração Pública Brasileira**, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, Editora FGV, 2012, 352 p.
- TRAGTENBERG, M. **Burocracia e Ideologia** (2ª edição, revista e ampliada). São Paulo: Editora UNESP, 2006. 282 p.
- TROTTA, W. *O pensamento político de Hegel à luz de sua Filosofia do Direito*. **Revista de Sociologia. Política**, Curitiba, v. 17, n. 32, , fev. 2009. p. 9-31.
- VALLE, V. R. L. **Direito fundamental à boa administração e governança: democratizando a função administrativa**. 2010. 254 p. Tese de pós doutoramento apresentada a Fundação Getúlio Vargas.
- VIDIGAL, A. **Guerras da unificação alemã**. In: MAGNOLI, Demétrio (org.). História das guerras. São Paulo: Contexto, 2007. p. 287-317.
- VINCENT, B. **Thomas Paine, o revolucionário da liberdade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989, 335 p.
- WALLERSTEIN, I. **Historical capitalism and capitalist civilization**. London: Verso, 1998, 163 p.
- WAHRLICH B. L S. Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, (8): abr./jun. 1974. p. 27-75.
- WEBER, M. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva** (vols. 1 e 2). Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000 e 1999. 422 p. e 584 p.
- _____. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. José Marcos Mariani de Macedo (Trad.). Companhia das Letras: São Paulo, 2004
- _____. Ensaio de sociologia. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC Editora, 1982. 451 p.
- WEBER, M. O político e o cientista. 2. ed. Lisboa: Presença, 1973
- WEIR, M.; and SKOCPOL T. *State structures and the possibilities for "Keynesian" responses to the Great Depression in Sweden, Britain and the United States*. In: EVANS, Peter B.; RUESCHMEYER, Dietrich; and SKOCPOL Theda. **Bringing the State back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985, p. 107-163.

APÊNDICE A - Roteiro de entrevista**CARACTERIZAÇÃO**

Sexo:

Tempo no Cargo de gerente

Formação

Já participou de cursos na área de gestão

TRABALHO GERENCIAL

Conte sobre seu trabalho cotidiano como Gerente ?

O que significa para você, ser um “Gerente na SMS” ?

Você identifica alguma relação entre o seu trabalho e a garantia Constitucional do Direito à Saúde? Comente.

Conte sobre as dificuldades existentes para a realização do seu trabalho?

O que significa para você o termo “Burocracia” ?

APÊNDICE B - Roteiro grupo focal

Solicitar ao grupo que aborde e discuta a seguinte questão:

O que significa ser Gerente de uma Unidade Básica de Saúde ?

APÊNDICE C - Termo de consentimento livre e esclarecido

Você está sendo convidado(a) a participar, como voluntário(a), da pesquisa intitulada “Gerência dos Serviços de Saúde no SUS - Uma análise sobre o agir gerencial no cotidiano dos serviços de saúde”, desenvolvida pelo Laboratório de Pesquisas sobre Práticas de Integralidade (LAPPIS) do Instituto de Medicina Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) conduzida por Ana Maria Auler Matheus Peres. Este estudo tem por objetivo compreender o agir gerencial no cotidiano das organizações dos serviços de saúde no âmbito do estado burocrático brasileiro.

Você foi selecionado(a) por ocupar um cargo gerencial no âmbito da Secretaria Municipal de Saúde de Piraí. Sua participação não é obrigatória. A qualquer momento, você poderá desistir de participar e retirar seu consentimento. Sua recusa, desistência ou retirada de consentimento não acarretará prejuízo.

Neste estudo, procura-se, por meio de análise de experiências do cotidiano, compreender como os gerentes do SUS vivenciam seu processo de trabalho. Para tanto, utilizar-se-á como metodologia a fenomenologia, para abordar o universo subjetivo das experiências vividas, descrevê-las e compreender os seus significados. A coleta de dados será realizada através de entrevistas em profundidade e grupo focal, que terão registro de áudio, em local a ser definido pela Secretaria Municipal de Saúde. As entrevistas terão a duração aproximada de 90 minutos e o grupo focal de 150 minutos. As informações e falas serão posteriormente transcritas, analisadas e discutidas com base na literatura. Considerando a Resolução 466/13, toda pesquisa com seres humanos envolve a possibilidade de risco. Nesta pesquisa os riscos são aqueles inerentes a condição de fazer parte de uma entrevista e grupo focal revelando suas percepções acerca de seu próprio trabalho.

Será garantida a confidencialidade das informações coletadas, através de seu anonimato. Os dados obtidos por meio desta pesquisa serão confidenciais e não serão divulgados em nível individual, visando assegurar o sigilo de sua participação. A pesquisadora responsável se compromete a tornar públicos nos meios acadêmicos e científicos os resultados obtidos de forma consolidada sem qualquer identificação de indivíduos participantes.

Caso você concorde em participar desta pesquisa, assine ao final desse documento, que possui duas vias, sendo uma delas sua, e a outra, da pesquisadora responsável pela pesquisa. Seguem os telefones e o endereço institucional da pesquisadora responsável e do Comitê de Ética em Pesquisa – CEP, onde você poderá tirar suas dúvidas sobre o projeto e sua participação nele, agora ou a qualquer momento.

Ana Maria Auler Matheus Peres - amamperes@gmail.com - telefone (24) 99228-0175. A orientadora desta pesquisa é a Professora Dra Roseni Pinheiro, Professora Adjunta do Instituto de Medicina Social- UERJ e Coordenadora do LAPPIS e que também pode ser contatada pelo telefone: (21) 2567-7086. Endereço

Rua São Francisco Xavier- Pavilhão João Lyra Filho 7º ANDAR - Sala 7.014 - Bloco E . lappis@lappis.org.br

Comitê de Ética em Pesquisa do Instituto de Medicina Social da UERJ: Rua São Francisco Xavier, 524 – sala 7.003-D, Maracanã, Rio de Janeiro, CEP 20559-900, telefone (21) 2334-0235, ramal 108. E-mail: cep-ims@ims.uerj.br

Declaro que entendi os objetivos, riscos e benefícios de minha participação na pesquisa, e que concordo em participar.

Rio de Janeiro, ____ de _____ de _____.

Assinatura do(a) participante _____

Assinatura do(a) pesquisador(a): _____