Gerencialismo, cultura e expectativas entre servidores públicos de saúde*

Jeni Vaitsman**

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. Gerencialismo e cultura; 3. As dimensões da cultura; 4. Representações, valores e expectativas entre servidores públicos de saúde; 5. Conclusões.

PALAVRAS-CHAVE: gerencialismo; cultura; organizações públicas de saúde; servidores públicos.

Este artigo faz uma reflexão sobre a cultura como um sistema de significados e sua relação com as propostas gerencialistas nas organizações públicas de saúde. Inicialmente, discutem-se teoricamente as várias dimensões da cultura, argumentando-se que o gerencialismo na administração pública pressuporia que valores e práticas particularistas dessem lugar ao universalismo e à meritocracia. Em seguida, com base em dados de uma pesquisa com servidores de uma organização pública de saúde, mostra-se que, embora valores e aspirações universalistas e meritocráticos sejam amplamente difundidos entre os servidores, o setor público é percebido como um terreno onde predominam o apadrinhamento político, as relações de favorecimento pessoal e os privilégios que contornam as normas formalmente instituídas. O sentimento de desconfiança, iniqüidade e injustiça produz frustração em relação aos projetos pessoais e profissionais, levando à desmotivação e dificultando a formação de expectativas positivas em relação às possibilidades de mudança.

Managerialism, culture, and expectations among healthcare civil servants
This paper discusses culture as a system of meanings and its relation with the introduction of managerial propositions in public health institutions. Initially, it presents a theoretical discussion of the various domains of culture

* Artigo recebido em nov. e aceito em dez. 2000.

** Mestre em antropologia social pela École des Hautes Études em Sciences Sociales, Paris; doutora em sociologia pelo Iuperj e pesquisadora titular da Ensp/Fiocruz.

and it points that managerialism in public administration implies universalism and meritocracy instead of particularistic values and practices. The paper then analyzes data from a study with civil servants in a public hospital. It shows that although universalistic and meritocratic values and aspirations are largely spread among civil servants, the public sector is seen as a field dominated by patronage, personal favors and privileges which thus circumvent formal and institutional norms. Feelings of suspicion, inequity and injustice, besides frustrating personal and professional projects, do not foster motivation neither add up to expectations of positive changes.

1. Introdução

Neste artigo, fazemos algumas reflexões sobre cultura e gerencialismo, com o objetivo de contribuir para a discussão sobre a implementação dos novos modelos de gestão e das inovações gerenciais que, como parte das propostas de reforma do Estado, vêm procurando alcançar maior eficiência e eficácia no setor público de saúde. Inicialmente, abordamos algumas questões teóricas e conceituais que consideramos cruciais para se pensar a relação entre gerencialismo e cultura. Em seguida, interpretamos, à luz das questões levantadas, alguns dados obtidos por pesquisa realizada com servidores públicos de saúde.[1]

2. Gerencialismo e cultura

A proposta de reforma do Estado, tal como apresentada por Bresser Pereira (1995), coloca entre seus objetivos a modificação das velhas práticas patrimonialistas e clientelistas, bem como a revisão do modelo clássico de administração burocrática, cuja hierarquia rígida e centralizada, baseada no controle dos processos e não em seus resultados, mostra-se inteiramente inoperante para atender aos objetivos de eficácia, eficiência e qualidade. Pretende-se trazer para a administração pública brasileira a revolução gerencial que ocorreu na administração de empresas, por meio da flexibilização, da descentralização dos processos de trabalho e decisão, do controle de resultados em vez do controle de processos, e da ênfase na qualidade e eficiência dos serviços prestados aos usuários. Estas idéias, desenvolvidas para o contexto norte-americano principalmente por Osborne e Gaebler (1994), partem do pressu-

[1] A pesquisa foi apoiada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (Faperj) e pelo Programa de Apoio à Pesquisa Estratégica da Fundação Oswaldo Cruz (Papes). Participaram Albertina Maria Mattos, Luis Fernando Mazzei Sucena e Bernardo Borges Buarque de Holanda.

posto de que os servidores públicos têm algumas características: competência para autogerir, autonomia, iniciativa, responsabilidade e comprometimento com a coisa pública. A avaliação de seu desempenho é feita por meio não do controle dos processos, mas dos resultados obtidos.

Embora esta proposta gerencialista tenha um cunho diferente de reformas já tentadas para modernizar as estruturas administrativas do Estado, inúmeras críticas apontando motivos para os fracassos de diversas tentativas anteriores se colocam como um alerta para os processos atualmente em curso. Nascimento (1967), Wahrlich (1970), Kliksberg (1988 e 1994) e Neves (1995) são alguns dos autores que mostraram os limites das reformas que enfatizaram o lado técnico e formal dos processos de modernização administrativa, ignorando aspectos próprios da realidade brasileira que contrariam tais princípios. Certamente, permanecem atuais, de um lado, as tradicionais práticas de loteamento político de cargos, clientelismo e baixa *accountability* pelos detentores de altas posições governamentais e administrativas e, de outro, por boa parte dos que não têm acesso a essas posições, desconfiança, descrédito em relação aos "políticos", "aos de cima" e, ao mesmo tempo, descompromisso com o usuário, cidadão ou cliente.

O gerencialismo na administração pública pressuporia a ruptura de certas relações tradicionais, particularistas, e o desenvolvimento de práticas e valores modernos, universalistas, entre os agentes do Estado e os da sociedade, ou seja, dos sujeitos que representam estas duas entidades nos momentos em que elas interagem em diferentes contextos. Em uma situação ideal, isso implicaria, de um lado, servidores/prestadores de serviços responsáveis e passíveis de responsabilização e, de outro, cidadãos cuja consciência em relação aos custos dos serviços e aos direitos tivesse como contrapartida instituições que garantissem o exercício efetivo desses direitos. Aliás, esta questão é colocada por Neves (1995), para quem o êxito das mudanças preconizadas por Osborne e Gaebler pressupõem a existência de uma sociedade consciente e reivindicativa e, ao mesmo tempo, instituições públicas, como o Legislativo e o Judiciário, cumprindo adequadamente o seu papel.

Quando uma inovação gerencial é implementada em determinada organização, seu sucesso depende não só de seu desenho técnico, das normas instituídas ou da vontade dos dirigentes, mas das condições que estes adquirem para conduzir processos produzidos pelas interações entre pessoas concretas, os membros das organizações. Entender os caminhos — e descaminhos — desses processos implica, ao mesmo tempo, entender como essas pessoas concretas pensam e agem, seus valores, representações e práticas. Neste sentido, a abordagem dessa dimensão simbólica, cultural, permite a identificação de parte dos fundamentos subjetivos que orientam comportamentos no cotidiano organizacional, vinculam-se a problemas concretos relativos aos processos de gestão e condicionam a produção dos indicadores de eficiência, eficácia e qualidade.

A configuração de qualquer organização é parte de um processo ao longo de uma história, produzida pelas interações entre seus membros, os quais pertencem a uma sociedade. Isto quer dizer que os significados produzidos em uma organização são parte tanto da cultura da sociedade mais ampla quanto da teia de relações instituídas ao longo da história organizacional.

Avançar na compreensão da relação entre a proposta gerencialista e o que existe de específico na cultura das organizações públicas de saúde pressupõe algumas definições básicas. Em uma primeira aproximação, estamos diante de fenômenos que podem ser remetidos a distintas dimensões da cultura: uma delas se refere à constituição das instituições políticas brasileiras e sua relação com a formação tanto de uma cultura política quanto de uma cultura cívica, ou seja, sistemas de significados que atravessam de diferentes modos as relações entre Estado e sociedade e constituem uma espécie de pano de fundo para a ação dos distintos atores — individuais e coletivos — que interagem nas diversas arenas da sociedade, entre as quais as organizações públicas de saúde. Uma outra dimensão refere-se ao que haveria de específico da cultura de organizações desse tipo. Trata-se, portanto, de articular várias dimensões da cultura, que podem ser diferenciadas analítica e teoricamente como cultura política, cultura organizacional, cultura cívica e cultura profissional. As relações que se instituem entre essas dimensões são cruciais para se entender como processos de inovação adquirem configurações específicas em determinados contextos organizacionais.

Embora o pertencimento a uma organização pública de saúde implique algum tipo de identidade coletiva, ou seja, no fato de as pessoas se "reconhecerem" como parte de algo que ao mesmo tempo as diferencia de outras pessoas, no interior das organizações as pessoas também se diferenciam entre si, na medida em que pertencem a distintas categorias ou grupos profissionais, setores ou departamentos. As habilidades aprendidas, os conhecimentos e práticas próprios das distintas profissões e ocupações implicam, portanto, a existência de várias culturas profissionais operando e entrando em conflito. Organizações de saúde, a despeito de diferenças nacionais ou de seu estatuto público ou privado, possuem pelo menos uma característica comum: o predomínio da autoridade médica.

A questão teórico-metodológica crucial para se apreender, descrever e interpretar um determinado objeto é como articular as relações selecionadas e construídas pelo pesquisador e a multiplicidade de conceitos construídos nos distintos campos, pressupondo diferentes tradições disciplinares. Construir essa articulação faz parte de um projeto teórico de mais longo prazo, apenas começado neste artigo. Procederemos, então, a algumas definições que consideramos básicas nesta etapa para, em seguida, pensarmos o material empírico de que dispomos.

3. As dimensões da cultura

Não existe uma única definição de cultura, ainda mais porque, em se tratando de um conceito que nas ciências sociais se institui como eixo disciplinar da antropologia, suas definições vêm acompanhando as próprias transformações e disputas no interior do campo. Se quisermos voltar à antropologia clássica, podemos recorrer a Tylor. Em 1871, em seu livro *Primitive culture*, ele conceituou cultura como "aquele todo complexo que inclui conhecimento, crença, arte, moral, lei, costume e quaisquer outras capacidades e hábitos adquiridos pelo homem como membro da sociedade" (Mair, 1969).

Mais recentemente, uma tendência que poderia ser chamada de "semiótica" considera cultura um sistema de significados (Geertz, 1989) que cria algum tipo de identidade compartilhada e orienta as ações sociais. Na teoria social brasileira, DaMatta (1981), por exemplo, define cultura como "um mapa, um receituário, um código através do qual as pessoas de um dado grupo pensam, classificam, estudam e modificam o mundo e a si mesmas". O fato de compartilharem de parcelas importantes de um mesmo código possibilitaria que indivíduos com interesses e capacidades distintas e mesmo opostas se transformassem num grupo e se sentissem parte de uma mesma totalidade. A cultura seria algo existente fora e dentro das pessoas e ofereceria normas guiando os modos mais ou menos apropriados de comportamento diante de certas situações. Contudo, como DaMatta aponta, da mesma forma que num jogo de futebol, a cultura apenas configuraria um quadro dentro do qual cada jogador pode agir criativamente: as regras apenas indicariam certos limites e possibilidades de combinações para se jogar. Seu funcionamento e, sobretudo, o modo pelo qual as pessoas engendram novas combinações em situações concretas constituiriam invenções e expressões próprias de cada realidade.

O fato de um sistema de significados produzindo algum tipo de identidade ser compartilhado por um grupo não implica consenso e, tampouco, que os membros do grupo estejam de acordo sobre questões específicas. Compartilhar um sistema de significados quer apenas dizer que um grupo de pessoas consegue entender-se mutuamente e possui uma compreensão similar sobre como o mundo funciona, mesmo que haja desacordo entre elas sobre muitos de seus significados (Ross, 1997). Para uma pessoa, pertencer a uma mesma cultura, seja nacional, política, organizacional ou profissional, significa, portanto, ter algum tipo de identidade compartilhada, funcionar segundo um certo registro simbólico, que a diferencia de um "outro" (país, profissão, organização, etnia, gênero etc.). No entanto, nas sociedades complexas, o pertencimento a diferentes grupos pode implicar, do ponto de vista do sujeito, diversos registros simbólicos que se entrecruzam, articulam, mesclam e entram em conflito.

A articulação desses registros produz um sistema de significados, que opera sincronicamente como mecanismo de seleção e orientação de comportamentos sociais e individuais. Esse sistema é produzido e reproduzido diacronicamente, ou seja, é resultado de uma tradição que se constrói ao longo da história social e individual. Comportamentos e valores, tais como os percebemos em um determinado momento no tempo e no espaço, são resultado de processos cotidianos que produzem novas combinações de comportamentos e valores que podem ou não se sustentar a longo prazo. Ou seja, se certas combinações se instituem e reproduzem através do tempo, passam, então, a fazer parte da cultura. Aqui, estamos diante da relação sempre surpreendente entre permanência e mudança das formas e conteúdos socioculturais.

O dilema estrutura *versus* ação humana já é antigo no âmbito das ciências sociais, mas, no nosso caso, estamos tratando com o dilema cultura *versus* ação humana. Archer (1988), ao discutir esta questão e sua relação com a mudança social, argumenta que a força da tradição não é um simples produto de um sistema de valores tradicional, mas sim decorre do próprio modo tradicional de vida, que produziria uniformidade e continuidade nos padrões coletivos de comportamento. As regularidades da vida "tradicional" não seriam simplesmente orquestradas por um sistema cultural abrangente, mas sim manifestações de sua integração sociocultural. Em ambientes relativamente estáveis, os indivíduos poderiam reproduzir os contextos passados através de gerações, porque estariam engajados em atividades que não mudam. Isso se deveria, porém, não à existência pura e simples de um sistema cultural integrado, mas à estabilidade do contexto, que promoveria uma alta integração sociocultural na medida em que práticas costumeiras continuassem a "funcionar". Archer argumenta que é precisamente a alta integração das práticas, dia a dia e geração a geração que cria uma ilusão acerca da coerência dos sistemas culturais e, simultaneamente, desencoraja uma exploração mais aprofundada de suas contradições.

Certamente não se trata de negar a idéia da permanência do passado no presente, de uma dimensão subjetiva pouco palpável, mas existente, e que se reproduz como uma trama invisível nos comportamentos cotidianos. Contudo, esta dimensão não deveria ser tomada como imutável, reproduzindo-se independentemente das transformações sociais, mas como práticas e valores que se modificam e podem ser modificados se o contexto em que são construídos também se modifica por meio da própria ação humana.

Passando para a questão das organizações públicas no Brasil, embora a institucionalização de suas normas tenha seguido o modelo burocrático originado na Europa ocidental, sua implantação aqui não poderia deixar de ter-se dado dentro de uma matriz histórico-institucional prévia. A aplicação e incorporação das normas sempre se deu através de filtros e leituras que reinterpre-

tam e reinventam modelos e legislações originados em outros contextos, ainda que a própria tradição seja reinventada a cada dia.

A tradução brasileira de instituições originadas em outros contextos tem sido identificada em diferentes aspectos de nossa realidade. Por exemplo, o sistema universalista e meritocrático formalizado, embora instituído no serviço público há várias décadas, jamais deixou de conviver com formas particularistas de recrutamento, alocação e ascensão funcionais. Barbosa (1999), que vem estudando a dimensão antropológica propriamente dita da administração pública no Brasil, mostrou que, neste caso, embora se disponha de um sistema meritocrático formal, a realidade do serviço público não é reconhecida pelas pessoas como tal. Ao lado dos múltiplos critérios na classificação das pessoas — relações pessoais, de parentesco, de posição social, de antiguidade —, existem diferentes conteúdos culturais correntes na sociedade a respeito do que é mérito e desempenho, o que leva à valorização de diferentes tipos de vínculos — morais e profissionais — por parte das pessoas em suas organizações. Para a autora, o serviço público, embora esteja aparelhado sob a forma de um sistema meritocrático, tanto para o ingresso quanto para a mobilidade interna de seus funcionários, não possui uma ideologia de meritocracia, como valor globalizante e central. Uma das conseqüências disso seria que, em nossa cultura administrativa, quando o mérito é acionado como critério, ele não seria legitimado por quem não foi bem-avaliado. Haveria aqui uma forma profunda de resistência à avaliação, como conceito, princípio, independentemente de seus resultados práticos ou possíveis efeitos seletivos, o que contrastaria fortemente com os discursos sobre a primazia do mérito como valor central das hierarquias administrativas.

A proposta gerencialista se coloca como estritamente universalista e meritocrática, incorporando os princípios do mercado não só no que se refere ao recrutamento, mas na idéia de remuneração de acordo com desempenho e produtividade. Embora as idéias gerencialistas venham-se difundindo cada vez mais como uma ideologia, seja por meio dos discursos de gestores e dirigentes, seja pela mídia e outros segmentos da sociedade civil, e, já no início da década de 2000, tenham alcançado maior legitimidade social, inclusive entre os próprios servidores, o *ethos* particularista parece permanecer como marca cultural na sociedade brasileira, embora assumindo novas configurações e convivendo com valores universalistas.

O pensamento social brasileiro já não costuma mais falar em uma sociedade “dual”, onde o moderno se oporia ao tradicional, consagrando, em lugar disso, a idéia de uma sociedade onde várias lógicas coexistem e interpenetram-se. Uma das características da cultura brasileira seria sua peculiar capacidade de misturar elementos de diferentes mundos práticos e simbólicos, o que estaria incorporado no modo brasileiro de agir na vida cotidiana em suas instituições e relações sociais. DaMatta (1990) ressalta a convivência entre o nível

formal, legal, do sistema e um conjunto de códigos pessoais de conduta não-escritos, considerados naturais pelas pessoas. Existiria um profundo conflito entre duas dimensões da vida social, onde um sistema de relações pessoais e uma ordem nacional baseada neste código se perpetrou e mais tarde se contrapôs a um conjunto de idéias liberais inventadas na Europa e nos EUA, com base em experiências históricas radicalmente diferentes.

No Brasil, a unidade básica não estaria nos indivíduos-cidadãos, mas em relações, famílias, grupos de parentes e amigos. Por isso, enquanto nos EUA o indivíduo isolado é algo "positivo", pois indivíduo é um elemento central do sistema, no Brasil, o indivíduo isolado é negativo, pois a "relação" é que constitui um elemento central do sistema. Na "cultura relacional" brasileira não só pessoas, partidos e grupos teriam a capacidade de se relacionar, mas tradições sociais e políticas diferentes. Não que em outros contextos culturais, como o norte-americano, por exemplo, isso não ocorra. Mas no Brasil, essas práticas são institucionalizadas. Constituem instrumentos conscientes e positivamente valorizados de estratégia social, pois aí convivem éticas diferenciadas, existindo códigos específicos para cada esfera de atuação.

Presentes na estruturação das instituições brasileiras ao longo de sua história, orientando todo um arcabouço de práticas e representações sociais, este modo de agir e pensar "relacionalmente" constitui igualmente um dos substratos de nossa cultura política. Por esse conceito, podemos entender a configuração de valores, o sistema de significados, o "mapa" que orienta as ações e interações políticas e constitui uma chave para compreender como as relações entre Estado e sociedade funcionam em diferentes níveis.

Edson Nunes (1997) constrói uma tipologia através da qual identifica, no Brasil, a existência de quatro "gramáticas" políticas, que convivem e se entrecruzam, produzindo uma "combinação sincrética de traços aparentemente contraditórios" (Nunes, 1997:121), pertencentes ao clientelismo, ao insulamento burocrático, ao corporativismo e ao universalismo de procedimentos.[2] Permeando a sociedade de alto a baixo, estes elementos estariam simultaneamente presentes nas instituições formais. Como DaMatta já havia apontado para o nível das relações cotidianas, Nunes mostra que estas gramáticas, além de implicarem formas instituídas de relações políticas entre Estado e sociedade, também convivem e costumam ser usadas, combinadamente ou não, de-

[2] Nunes (1997) define da seguinte forma esses conceitos: clientelismo, onde as relações pessoais e hierárquicas comandam os canais públicos de participação social e política, bem como a alocação de recursos públicos; insulamento burocrático, que se refere a núcleos técnicos do Estado "protegidos" das interferências políticas; universalismo, que diz respeito ao tratamento igualitário de todos perante a lei; corporativismo, que define os direitos e a participação em função de identidades e associações profissionais.

pendendo do contexto em que o ator se encontra. Consistem, portanto, em sistemas de significados e mapas para a ação.

Essa polivalência prática e simbólica, na qual vive e atua o sujeito, produz alguns impasses quando se trata da implementação de normas e políticas modernizadoras que exigiriam critérios e comportamentos balizados pelo universalismo. Para um autor como Wanderley Guilherme dos Santos (1993), o "híbrido institucional" brasileiro produziu a convivência entre a proliferação de um excesso de regulação, de leis, de diretrizes e de planos e o que ele chama de "hobbesianismo social pré-participatório", ou seja, uma "gigantesca cultura da dissimulação, da violência difusa e do enclausuramento individual e familiar".

Esta condição produziria um vazio de controle democrático, de expectativas legítimas e de respeito cívico, uma "cultura cívica da dissimulação". Se a cultura cívica é "o sistema de crenças compartilhado pela população, quanto aos poderes públicos, quanto à própria sociedade em que vive, e quanto ao catálogo de direitos e deveres que cada qual acredita ser o seu" (Santos, 1993:105), a produção da "dissimulação" estaria ligada ao fato de o Estado brasileiro desperdiçar "grande quantidade de regulamentos, normas, comandos e diretivas, dos quais enorme contingente populacional sequer se preocupa em tomar conhecimento, e menos ainda usar ou usufruir" (Santos, 1993:104). Esse trânsito permanente entre instituições de diferentes naturezas teria repercussões maléficas tanto sobre a cultura cívica do país quanto sobre a probabilidade de sucesso das políticas governamentais. Para Santos, toda política governamental traz embutida uma expectativa de comportamento da comunidade. Assim, o sucesso de qualquer política depende não apenas de sua qualidade técnica, mas da adequação entre suas expectativas implícitas e a efetiva distribuição de valores e atitudes entre a população.

Ao transpor essa idéia para se pensar a implementação do gerencialismo nas organizações públicas de saúde, seria preciso levar em conta as crenças e a confiança depositada nas intenções e ações de governantes e dirigentes por parte dos servidores, bem como suas representações sobre como efetivamente funcionam as relações entre coisa pública e sociedade. Essa dimensão dos valores — que não se reduz à cultura, mas faz parte dela, como culturas política e cívica — produz expectativas mútuas entre os diversos agentes e atores sociais e contribui para a formação de todo um *ethos* orientando as práticas e o curso das mudanças sociais.

A seguir, discutiremos uma parte dos dados obtidos em pesquisa realizada entre 1997 e 1998, com diferentes categorias de servidores de um hospital público, à luz de aspectos das questões até agora levantadas.

4. Representações, valores e expectativas entre servidores públicos de saúde

O hospital onde foi realizada a pesquisa faz parte da rede municipal do Rio de Janeiro e conta com cerca de 1,3 mil servidores. Foram entrevistados cerca de 10% de cada categoria profissional, com a seguinte distribuição: 27 funcionários de apoio administrativo e serviços gerais, 63 de serviços de saúde (técnicos e auxiliares de enfermagem), 21 médicos e 17 outros profissionais de nível superior. As entrevistas foram realizadas a partir de um formulário contendo questões fechadas e abertas. Para cada questão fechada, havia uma lista de alternativas, das quais deveria ser escolhida aquela com a qual o entrevistado mais concordasse. Caso fosse levantada alguma alternativa inexistente ou o entrevistado fizesse questão de apontar mais de uma alternativa, marcava-se a alternativa "outros", sendo as respostas devidamente anotadas pelo entrevistador. As respostas às questões abertas foram gravadas.

Com vimos, alguns dos princípios do modelo gerencialista de Osborne e Gaebler pressupõem que os servidores tenham competência para autogestão, além de iniciativa, responsabilidade e comprometimento com a coisa pública. Para que haja essas condições, são necessários, em primeiro lugar, trabalhadores envolvidos, motivados e satisfeitos com o que fazem.

Desse modo, a pergunta "o que significa o trabalho para você?" buscou captar a concepção de trabalho para as categorias profissionais. As respostas obtidas podem ser visualizadas na tabela 1.

Tabela 1

Concepção de trabalho por categoria profissional (%)

	Categoria profissional				
Item de resposta	Apoio administrativo	Serviços de saúde	Médicos	Nível superior	Total
Necessidade como condição de sobrevivência	44,4	29	28,6	17,6	30
Necessidade de realização pessoal e profissional	44,4	57	42,8	70,6	54
Fardo	0	0	0	0	0
Outros	11,2	14	28,6	11,8	16
Total	100	100	100	100	100

Nota-se que a maior parte dos entrevistados (54%) apontou o trabalho como "necessidade e forma de realização pessoal e profissional". Escolheram esta opção 71% dos outros profissionais de nível superior, 57% dos técnicos e auxiliares de serviços de saúde — que possuem menor nível educacional e salários mais baixos — e 43% dos médicos. Somente entre os administrativos, ou seja, servidores que não são diretamente ligados à assistência e possuem nível educacional primário ou secundário, observou-se o mesmo percentual de respostas nesta alternativa e em "necessidade e condição de sobrevivência" (44%). Nenhum servidor considerou o trabalho como um fardo.

Depoimentos de servidores pertencentes a distintas categorias indicam que as pessoas "entram com sonhos", "com vontade de trabalhar", mas acabam "se desiludindo, desistindo, largando tudo". Uma enfermeira, ao falar sobre como vê a situação geral dos servidores e do setor público, afirma: "os servidores estão viciados nessa nossa máquina que é baixo salário, que é falta mesmo de recursos materiais, falta de recursos humanos, eles estão tão descreditados no nosso país que as pessoas vão deixando de lado as coisas que têm que fazer".

Para médicos e profissionais de nível superior, as aspirações de realização pessoal no trabalho geralmente vinculam-se à noção de carreira e tudo o que isso implica em termos de mobilidade social, prestígio e recompensa financeira. Por outro lado, os auxiliares de serviços de saúde — geralmente trabalhadores de nível médio — também possuem aspirações de realização pessoal através do trabalho, e é comum atribuírem a frustração de suas expectativas à "falta de reconhecimento" pessoal e profissional e à precariedade das condições de trabalho.

Outro ponto que se coloca como alvo da reforma da administração pública é a estabilidade. Pretendia-se verificar se existia algum tipo de defesa corporativa sobre esta questão e, em caso positivo, que discurso justificaria isso. A estabilidade pode adquirir vários significados, dependendo da situação ou do contexto ao qual se refere. A leitura dos dados demonstra que, para a maioria dos entrevistados (38%), a estabilidade consistiu na principal razão para a entrada no serviço público. Somente entre os auxiliares de serviços de saúde esta opção ficou em segundo lugar — ainda que com uma diferença de apenas 1% —, a maior parte dos respondentes dessa categoria tendo afirmado que a razão para a entrada para o serviço público foi a "vontade de prestar serviço à comunidade". A maioria (38%) das respostas dos médicos recaiu sobre "outros", geralmente representando a combinação de "estabilidade" com "complementação do salário", pela possibilidade de conciliar as funções nos setores público e privado. Com exceção dos médicos, nas demais categorias a "vontade de prestar serviço à comunidade" também foi ressaltada como motivo para a entrada no setor. Vê-se esse aspecto na tabela 2.

Tabela 2

Razão para entrada no serviço público (%)

Item de resposta	Categoria profissional				
	Apoio administrativo	Serviços de saúde	Médicos	Nível superior	Total
Complementação do salário	0	5	10	0	4
Estabilidade	41	37	33	47	38
Vontade de prestar serviços à comunidade	26	38	10	29,4	30
Falta de alternativa	19	6	10	0	8
Valor do salário	4	0	0	0	1
Outros	11	14	38	23,6	19
Total	101	100	100	100	100

Na pergunta com relação à *principal condição para desempenhar um bom trabalho,* a estabilidade, embora consista em razão decisiva para a entrada no serviço público, representou apenas 5% das respostas dos entrevistados. Os dados referentes a esta questão podem ser visualizados na tabela 3.

Tabela 3

Principal condição para desenvolver um bom trabalho (%)

Item de resposta	Categoria profissional				
	Apoio administrativo	Serviços de saúde	Médicos	Nível superior	Total
Ambiente cooperativo	29,6	19	5	17,6	19
Estabilidade funcional	11,1	6	5	0	6
Disponibilidade de recursos materiais	18,5	30	14	5,8	22
Reconhecimento pessoal e profissional	7,4	19	14	11,8	19
Remuneração	18,5	10	14	23,5	10
Outros	14,8	16	48	41,2	24
Total	100	100	100	100	100

Em penúltimo lugar, veio "remuneração", com 10% das respostas. Desagregando-se as respostas por categoria profissional, a estabilidade foi a condição apontada por 11% dos agentes administrativos, 6% dos profissionais de serviços de saúde e 5% dos médicos. Nenhum dos outros profissionais de nível superior apontou esta opção. A maioria dos médicos, 48%, e dos outros profissionais de nível superior, 41%, escolheu a alternativa "outros", geralmente significando uma combinação de duas alternativas, como "remuneração" e "reconhecimento pessoal e profissional". Para os auxiliares de serviços de saúde, a condição que apareceu em primeiro lugar, com 30%, foi a "disponibilidade de recursos materiais", seguida de "ambiente cooperativo" e "reconhecimento profissional". Para os agentes administrativos, a alternativa mais escolhida, também com 30%, foi o "ambiente cooperativo".

As respostas a esta questão tiveram uma distribuição relativamente homogênea, mas nem estabilidade nem remuneração isolada de outros elementos são consideradas as principais condições para se desenvolver um bom trabalho. Para servidores subordinados na estrutura funcional, com menor autonomia em suas decisões, como auxiliares e agentes administrativos, as relações no ambiente de trabalho aparecem como fator decisivo para motivação e satisfação. Elementos afetivos ou que dizem respeito ao clima organizacional, como o relacionamento e a cooperação entre colegas, dentro das equipes e entre diferentes níveis hierárquicos, bem como o reconhecimento por parte dos superiores, são apontados como condições fundamentais para se exercer um bom trabalho. Isto não quer dizer que as pessoas não queiram ser bem-remuneradas ou não aspirem por estabilidade, mas esta última noção, como representação social, já não tem significado positivo entre os servidores. Pode-se dizer mesmo que inexiste uma defesa da estabilidade como um princípio ideativo, sendo, pelo contrário, nas várias categorias profissionais, uma noção associada a "descompromisso", "desmotivação" e "mau desempenho".

Uma auxiliar de serviços de saúde declarou: "A estabilidade a deixa acomodada. Não leva o trabalho a sério, acha que faz favor em trabalhar". E outra: "Eu acho que o ruim do servidor público é isso, as pessoas não se envolvem pelo serviço devido à estabilidade, acabam ficando à margem da rotina do serviço e os mais interessados são obrigados a se sobrecarregar por falta de companheirismo". Um médico: "(...) porque o funcionário se prevalece de que tem a estabilidade e acaba transgredindo certas normas, porque sabe que não vai ser demitido, falta, chega atrasado no serviço, apresenta morosidade". E um agente administrativo, quando perguntado sobre os pontos negativos do servidor público: "De ruim é que devido a ele ser funcionário público, por ter estabilidade, ele não dá muita importância ao serviço".

Ainda que grande parte dos entrevistados avalie negativamente a estabilidade do ponto de vista de suas conseqüências para o desempenho no trabalho, ninguém quer abdicar desta condição. Isto se explica não apenas

pelo próprio fato de consistir em direito adquirido, mas também pela desconfiança que predomina entre os servidores em relação à manutenção e/ou cumprimento das regras do jogo e ao efetivo exercício da meritocracia no setor público, o que costuma ser atribuído de forma generalizada à "política".

Perguntados sobre as *mudanças no setor* público, os entrevistados deram as respostas apresentadas na tabela 4.

Tabela 4

Mudanças no setor público (%)

Item de resposta	Categoria profissional				
	Apoio administrativo	Serviços de saúde	Médicos	Nível superior	Total
Nada resolvem, pois não existe solução para este setor	3,7	2	0	0	1
Podem melhorar o setor	66,7	30	33	41	40
Beneficiam poucos usuários	0	24	14	6	15
Não dão certo devido a interesses políticos	25,9	41	48	53	41
Outros	3,7	3	5	0	3
Total	100	100	100	100	100

Dos entrevistados, 41% consideraram que as mudanças "não dão certo por causa dos interesses políticos" e 40% que "podem melhorar o setor", contribuindo para este último valor o peso que representou os 67% de escolhas nesta opção por parte dos agentes administrativos, dos quais apenas 26% consideraram que as mudanças "não dão certo devido a interesses políticos". Ainda nesta última opção, responderam 41% dos auxiliares de serviços de saúde, 48% dos médicos e 53% dos outros profissionais de nível superior. Por outro lado, 30% dos auxiliares de serviços de saúde, 33% dos médicos e 41% dos outros profissionais de nível superior acreditam que as mudanças no setor público "podem melhorar o setor". Apontaram a alternativa "usuários e funcionários ficam de fora", 24% dos auxiliares de serviços de saúde, 14% dos médicos e 6% dos outros profissionais de nível superior. Se, por um lado, as respostas confirmam a representação negativa em relação a tudo aquilo

que é associado à "política", por outro, elas mostram que uma parte dos servidores crê em mudanças, mas que os auxiliares de serviços de saúde são os que menos acreditam nessa possibilidade.

Um outro princípio do gerencialismo é a avaliação por desempenho, que deveria estar na base da ascensão funcional. Há, em várias entrevistas, a reivindicação de avaliação — inclusive como maneira de viabilizar maior eqüidade, justiça e satisfação — por parte dos que se sentem trabalhando mais do que outros, como coloca um médico: "É extremamente injusto você trabalhar pra caramba e o outro do lado fica coçando o saco o tempo todo e vai ganhar o mesmo no fim do mês (...) aliás, quem não trabalha nesse sistema é premiado. Ironia ou não, quem trabalha e se dedica na linha da frente é punido e penalizado pela falta, pela ausência ou por alguma coisa. Na realidade, continua aquela coisa histórica do funcionário".

A aceitação da avaliação por desempenho como princípio é confirmada nas respostas à pergunta "quais os critérios que deveriam contar para a ascensão funcional?", como vemos na tabela 5.

Tabela 5

Critérios para ascensão profissional (%)

	Categoria profissional				
Item de resposta	Apoio administrativo	Serviços de saúde	Médicos	Nível superior	Total
Tempo de serviço	11	4,8	0	0	5
Capacitação profissional através de curso	19	46	19	29	33
Desempenho profissional	52	36,5	48	53	44
Avaliação da chefia imediata	11	7,9	0	0	6
Outros	7	4,8	33	18	12
Total	100	100	100	100	100

A maioria (44%) dos entrevistados apontou como critério o desempenho profissional e 34%, a capacitação profissional. Em seguida, vieram as opções "outros", com 12%, "avaliação da chefia imediata", com 6%, e, em último lugar, "tempo de serviço", com 5%. O desempenho profissional é aceito por 52%

dos agentes administrativos, 48% dos médicos e 53% dos outros profissionais de nível superior como o principal critério que deveria contar para a ascensão funcional. Para os auxiliares de enfermagem, a capacitação profissional através de cursos constituiu a primeira escolha, com 46%, e o desempenho profissional, a segunda, com 37%.

Se a avaliação como um princípio ideativo é aceita, o setor público, por outro lado, é percebido como espaço onde predominam as relações particularistas. À pergunta "quem costuma 'se dar bem' no serviço público?", foram apresentadas as seguintes opções: "quem cumpre as regras", "quem presta um bom serviço ao público", "quem tem espírito de sacrifício", "quem empurra com a barriga", "quem tem padrinho político", "os competentes" e "outros". A tabela 6 demonstra os resultados.

Tabela 6

Quem costuma "se dar bem" no serviço público (%)

	Categoria profissional				
Item de resposta	Apoio administrativo	Serviços de saúde	Médicos	Nível superior	Total
Os componentes	11,1	4,8	0	17,6	7
Quem tem padrinho político	33,3	41,3	33	35,3	37,5
Quem empurra com a barriga	11,1	11,1	14	17,6	12,5
Quem tem espírito de sacrifício	7,5	9,5	0	0	6,3
Quem quer prestar um bom serviço público	14,8	19	10	5,9	15
Quem cumpre as regras	22,2	10,5	5	11,8	11,7
Outros	0	4,8	38	11,8	10
Total	100	100	100	100	100

A maioria (38%) apontou "quem tem padrinho político", resposta que se distribuiu entre 33% dos agentes administrativos, 41% dos auxiliares de serviços de saúde, 33% dos médicos e 35% de outros profissionais de nível superior. Como vimos, apesar de os entrevistados considerarem a competência técnica o principal critério que deveria levar à ascensão funcional, nenhum médico ou outro profissional de nível superior, nesta pergunta, escolheu a alternativa "os competentes". O elevado número de respostas dos médicos na alternativa

"outros" (38%) significa geralmente uma combinação de "quem tem padrinho político" com alguma das demais opções.

Confirmou-se o que já havia sido constatado por Barbosa (1999): embora quase todos concordem que o mérito e o desempenho deveriam ser os principais parâmetros para avaliação dos servidores, o que mostra que, do ponto de vista das representações, "as pessoas se colocam como adeptas de uma meritocracia" (Barbosa, 1999:78), na prática as pessoas não acreditam nisso. Ou seja, ainda que o mérito — "desempenho profissional" — e a qualificação técnica — "capacitação profissional" — sejam valores incorporados e aspirados, predomina a opinião de que, na prática, os que têm padrinho político acabam sendo mais bem-sucedidos. Ainda que exista, entre os servidores, aspirações e atitudes universalistas, a isso não corresponde a crença de que as regras do jogo sejam as mesmas para todos, o que provavelmente tem implicações negativas do ponto de vista da formação de um *ethos* de envolvimento e comprometimento com a coisa pública.

5. Conclusões

Os dados deste artigo, embora restritos a uma única unidade pública de saúde, permitem algumas conclusões preliminares. As aspirações de meritocracia e competência técnica, amplamente difundidas entre os servidores, são parte da gramática universalista que certamente está presente e rege as relações de trabalho em uma área envolvendo atividades de alta complexidade e especialização. A meritocracia não é apenas valorizada como ideal, mas também é perseguida e alcançada, uma vez que constitui uma das vias de ascensão profissional, funcional e social. Ao mesmo tempo, o setor público é percebido como um terreno onde predominam o apadrinhamento político, as relações de favorecimento pessoal e os privilégios que contornam as normas formalmente instituídas. Ou seja, não existe a crença de que a competência e o desempenho constituam sempre os critérios decisivos para as melhores posições no setor público, mas a de que, quando tais critérios existem, devem vir combinados com as "relações" certas.

O sentimento de iniqüidade e injustiça, bem como a incongruência entre o discurso e as práticas oficiais, produz frustração em relação aos projetos pessoais e profissionais, levando à desmotivação e dificultando a formação de expectativas positivas em relação às possibilidades de mudança. Mesmo que as pessoas entrem para o setor público com crenças e aspirações de desempenho e reconhecimento profissional e social, a dimensão macro-histórica dos processos sociais configura-se como uma estrutura mais abrangente que produz certos padrões de relações que escapam ao controle individual. Como parte dessa

dimensão macro-histórica, conforma-se todo um sistema de significados compartilhados, um conjunto de representações a respeito das relações no setor público que acaba por se reproduzir, na medida em que as práticas que o fundamentam não se rompem. Se, por um lado, isto é colocado como algo externo ao indivíduo, como parte de um contexto cultural sobre o qual sua influência é limitada, por outro, acaba reforçando essa mesma cultura onde cada um passa a criar mecanismos de sobrevivência, de acordo com as oportunidades que se apresentam, num trânsito permanente entre as várias gramáticas políticas e lógicas de ação.

É neste mundo paradoxal e conflitante, do ponto de vista dos princípios normativos, que o servidor público, como sujeito, se localiza e orienta suas ações. Universalismo e meritocracia chocam-se com as diversas manifestações da lógica particularista que, mesmo nas situações em que não prevalece, parece prevalecer, e que é acionada sempre que possível. Diante do sentimento de incerteza em relação à manutenção das regras do jogo e dos compromissos assumidos pelos dirigentes, os valores universalistas e gerencialistas perdem ressonância prática e, ainda que explícitos nos discursos, não se institucionalizam de forma generalizada nos comportamentos. Vivendo em uma sociedade onde valores e práticas universalistas e particularistas coexistem e interpenetram-se, as pessoas procuram acionar um tipo ou outro, dependendo da situação em que se encontram.

Predisposições universalistas — presentes nos valores, representações e aspirações dos servidores — podem se transformar em práticas; mas como motivação e comprometimento não existem fora do contexto em que são exercidos, o sucesso das propostas gerencialistas fica comprometido em uma situação onde é grande o sentimento de desconfiança e iniqüidade e as pessoas não se sentem recompensadas por sacrifícios individuais. Sem uma mudança nas crenças sobre as relações que organizam o setor público, a desconfiança quanto à política e aos dirigentes provavelmente se colocará como uma barreira para que iniciativas reformadoras consigam ultrapassar o plano do discurso e mobilizar os servidores, que seriam os agentes da institucionalização das mudanças.

O sucesso de propostas gerencialistas deverá estar ancorado não apenas na adesão dos servidores, o que passa pelo filtro das crenças e significados compartilhados, mas também, e justamente porque um dos objetivos reformadores é transformá-los na produção de novos significados implicando uma outra percepção sobre direitos, deveres, política e coisa pública no Brasil. Mas isso certamente não poderá prescindir de uma política de valorização do servidor, o que dependerá da condução política e dos rumos que venha a tomar o processo de reforma do Estado.

Referências bibliográficas

Archer, Margareth. *Culture and agency*. Cambridge, Cambridge University Press, 1988.

Barbosa, Lívia, *Igualdade e meritocracia: a ética do desempenho nas sociedades modernas.* Rio de Janeiro, FGV, 1999.

Bresser Pereira, Luiz Carlos. *A reforma do aparelho de Estado e a Constituição brasileira*. Brasília, Mare/Enap, 1995.

DaMatta, Roberto. Você tem cultura? *Jornal da Embratel*, Rio de Janeiro, 1981.

———. *For an anthropology of the Brazilian tradition*. Washington D.C., Latin American Program, The Wilson Center, 1990. (Working Paper, 182.)

———. Globalização e identidade nacional: considerações a partir da experiência brasileira. In: Seminário Internacional Pluralismo Cultural, Identidade e Globalização. *Anais*... Rio de Janeiro, Unesco/Conjunto Universitário Cândido Mendes, 1996.

Freyre, Gilberto. *Casa grande & senzala*. Rio de Janeiro, Record, 1992.

Geertz, Clifford. *A interpretação das culturas*. Rio de Janeiro, LTC, 1989.

Kliksberg, Bernardo. A gerência na década de 90. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, *22*(1):59-85, jan./mar. 1988.

———. Uma gerência pública para os novos tempos. *Revista do Serviço Público, 118*(1):119-42, jan./jul. 1994.

Mair, Lucy. *Introdução à antropologia social.* Rio de Janeiro, Zahar, 1969.

Mintzberg, Henry. The designs school: reconsidering the basic premises of strategic management. *Strategic Management Journal,* Mar./Apr. 1990.

———. *Gestão contemporânea: a ciência e a arte de ser dirigente*. Rio de Janeiro, Record, 1993.

Morgan, Gareth. *Images of organization*. London, Sage, 1996.

Nascimento, Kleber. Reflexões sobre estratégia de reforma administrativa: a experiência federal brasileira. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, *1*(1):11-50, jan./jul. 1967.

Neves, Gleisi Heisler. Reflexões sobre a proposta de reforma de Estado brasileiro. Brasília, Mare/Enap, 1995.

Nunes, Edson de Oliveira. A gramática política brasileira. Rio de Janeiro, JZE, 1997.

Osborne, David & Gaebler, Ted. *Reinventando o governo*: *como o espírito empreendedor está transformando o setor público*. Brasília, M.H. Comunicação, 1994.

Ott, J. Steven. *The organizational culture perspective*. Pacific Grove, Brooks/Cole Publishing Company, 1989.

Ross, Marc Howard. Culture and identity in comparative political analysis. In: Lichbach, M. I. & Zuckerman, A. S. (orgs.). *Comparative politics: rationality, culture and structure*. London, Cambridge University Press, 1997.

Santos, Wanderley Guilherme dos. *As razões da desordem*. Rio de Janeiro, Rocco,1993.

Wahrlich, Beatriz. Uma reforma da administração de pessoal vinculada ao processo de desenvolvimento nacional. *Revista de Administração Pública, 4*(1), jan./jun. 1970.