EXECUTIVOS EMPREENDEDORES: ALGO DE NOVO NO CENÁRIO DA SAÚDE

O cotidiano da política de saúde tem mostrado, sem dúvida, que um processo de canalização de demandas pela burocracia estatal parece continuar na realidade brasileira de modo bastante pulsante. Percebe-se, assim, um segmento de gerentes e técnicos – típico quanto a alguns aspectos, embora atípico com relação a outros – na dianteira da condução do processo de formulação e implementação dos programas de governo, tanto em nível nacional, como estadual e municipal. É preciso compreender melhor o papel de tal burocracia, aqui representada por um ator considerado novo na realidade brasileira: o Executivo Empreendedor em Saúde. O texto pretende se pautar em uma postura crítica, mas sem resvalar para teorias conspiratórias ou satanizadoras da burocracia pública, que parecem ainda frequentes na realidade nacional.

- **Burocracia: sempre do lado do mal?**

No Brasil, salvo, talvez entre as pessoas mais versadas na terminologia sociológica, a expressão "burocracia" (ou, por extensão "burocrata") é quase sempre pejorativa, remetendo ao panorama pouco lisonjeiro da "repartição" pública, onde barnabés sonolentos esperam o tempo passar enquanto espantam de lá os insolentes usuários que porventura venham lhes trazer problemas para resolver. Certamente, há outro lado em tal moeda, que nos remete diretamente às origens da expressão "burocracia", cunhada por Max Weber, ainda no século XIX. Isso revela também seus efeitos positivos, verdadeiro fator de progresso no século em que tudo que era sólido se desmanchou no ar, conforme disse Marx. O fato é que a questão da burocracia e sua influência nos processos de formulação e implementação, seja através de favorecimento ou resistência às políticas sociais no Brasil precisa ser mais compreendido. Certas análises, mesmo não ignorando o sentido weberiano do termo burocracia, costumam primar por uma visão sombria e negativa, reforçando a visão do senso-comum sobre a mesma. Nestas, se enfatiza o caráter da burocracia como um agente tanto ativo como passivo de cooptação, com suas disfunções conhecidas, os anéis burocráticos espúrios, o autoritarismo de suas práticas, etc. Torna-se preciso, portanto, resgatar a complexidade e a variação do papel da burocracia face às políticas, de forma eqüidistante de uma visão ingênua e de uma visão satanizada da mesma. No Brasil, já não é de hoje, sem dúvida, que existe a possibilidade, muitas vezes já concretizada, das chamadas "forças progressistas" e seus extratos intelectuais e técnicos obterem maior acesso e poder de decisão nas políticas públicas. Isso de certa forma, coloca com clareza um forte desafio traduzido pela necessidade de se promover um salto de qualidade na apreensão da relação entre burocracia e políticas. Neste campo, cabem indagações diversas, tais como sobre a maneira como os governos formulam políticas para seus órgãos subordinados; a adequação da consistência das políticas de governo no processo de implementação, bem como a percepção das políticas pelos órgãos de execução e de que modo as reforçam ou as obstaculizam, para não falar da maneira como a própria população apreende e reage a tais questões.Seria a burocracia pública e, particularmente, a burocracia da área social seria sempre uma "força do mal"? Não há dúvida que, certos setores, como é o caso da saúde e da área social de governo, sempre tiveram dificuldades em organizar sua burocracia em moldes mais racionais-legais, conforme a visão de Weber. A área das políticas sociais tem sido, tradicionalmente, o espaço preferencial para a proliferação de práticas clientelistas, ao contrário de outros setores estruturados mediante um paradigma de eficiência administrativa, como tem sido o caso dos órgãos fazendários, por exemplo, nos quais tais práticas são mais dificilmente aceitas e incorporadas. É um dilema com raízes políticas e culturais, não se constituindo numa característica intrínseca da ação burocrática ou mesmo da ação estatal.

Um dos aspectos destacados da chamada racionalidade burocrática é a existência dos “anéis fisiológicos burocráticos”, descritos por F. H. Cardoso, autor aqui lembrado não obstante o fato de que o mesmo tenha publicamente sugerido que se esquecesse aquilo que um dia escreveu... Trata-se de um mecanismo de caráter fisiológico, clientelista e também autoritário, mediante o qual a burocracia estatal realiza atendimento diferenciado das demandas de setores empresariais e outros de maior vocalização junto ao aparelho de Estado. Entretanto, caberia indagar se o fenômeno dos anéis, descrito com fundamento no Estado autoritário, não teria assumido características novas na redemocratização, de forma a agravá-lo, já que encoberto agora com um manto de legitimidade. Mas ao mesmo tempo, alternativamente, pode-se pensar que o mesmo tenha se convertido em um instrumento legítimo de canalização e resposta a demandas sociais.

- **Burocracia em Saúde: novidades no cenário**

De qualquer ângulo que se observe, a burocracia não é nem jamais foi monolítica, nem mesmo nos regimes autoritários. Nos regimes democráticos estabelecidos ou em vias de construção, com todas as limitações conhecidas, como é o caso do Brasil, a burocracia não institui para a sociedade, mas também é instituída por ela. Assim ela transita, permanentemente, dentro de um sistema de contradições e brechas, de equilíbrios que se refazem a cada momento, de concessões, imposições e ajustes negociados.Melhor sociedade, melhor burocracia? Mesmo colocada de forma simplista, como aforismo, a questão é provocativa. Respondê-la obriga também a conjeturar também sobre os atores sociais que se mantêm do outro lado do bureau, mas que talvez tenham responsabilidades omitidas ou não suficientemente exploradas, concretizadas através da participação política.Insistindo no caso brasileiro, alguns indicativos, favoráveis ao envolvimento da burocracia nas políticas de forma não compatível com o modo “desencantado” com que alguns autores analisam o fenômeno, podem ser vislumbrados. Tal é o caso, por exemplo, dos novos estratos de gerentes com papéis de formulação e acompanhamento de políticas dos órgãos gestores públicos do SUS, principalmente nos municípios, onde, aliás, o poder conquistado por partidos progressistas, pelo menos no campo da saúde, tem deixado de ser apenas uma “virtualidade”. Muitos de tais atores estão hoje profissionalizados em suas funções, seja por intermédio da academia, ou (principalmente) no âmbito dos próprios serviços, a ponto de virem se transformando em autênticos executivos da saúde, até mesmo disputados em um mercado de trabalho competitivo, embora eminentemente público.

Nesta mesma direção, os casos de secretários municipais de saúde que assumem o cargo novamente em municípios diferentes após o término de seu mandato, ou mesmo de equipes inteiras que fazem o mesmo percurso, são bem conhecidos no panorama da gestão municipal da saúde. Da mesma forma, é possível constatar a migração dessas pessoas até mesmo entre as esferas de governo, não sendo rara, na direção nacional do SUS, a presença de técnicos e mesmo dirigentes com passagens pela gestão da saúde em estados e municípios.O fenômeno dos executivos da saúde, um movimento provavelmente inédito na burocracia de Estado brasileira, não é o único a anunciar a existência do que se poderia chamar, sem muito exagero, de uma nova burocracia. Há outros, entre os quais pode ser citada a formação dos gestores públicos de carreiras de Estado pela Escola Nacional de Administração Pública-ENAP nos últimos anos. Tal pessoal constitui um segmento jovem e bem preparado na condução das políticas – aspecto particularmente destacável Administração Pública Federal, na qual, pelo menos em alguns ministérios, boa parte dos cargos de direção e assessoramento hoje conta com profissionais de tal formação. Deve também ser registrado o fato de que a burocracia, particularmente no sentido vulgar e pejorativo que por vezes lhe atribuem, seria, cada vez menos, a mesma de ontem.

No Ministério da Saúde, locus da direção nacional do SUS, os gestores da ENAP podem não ser maioria, mas é certo que grande parte da condução da política de saúde é realizada hoje por técnicos que não se enquadram na carreira burocrático-formal tradicional: são pessoas autônomas, ex-funcionários e eventualmente funcionários licenciados de estados e municípios prestando serviços em Brasília, mediante contratos de tempo definido, mediados por

organismos internacionais (OPAS, PNUD, UNESCO, entre outros). É claro que isso representa, ao mesmo tempo, uma contradição ao princípio de que se deva ser admitido no serviço público mediante concurso (e o Ministério Público tem estado vigilante quanto a isso). Mas o tempo bem passando, décadas talvez, e o fenômeno das contratações *pro tempore* e realizadas de forma terceirizada se mantém, aliás, de forma cada vez mais pujante.

- **A natureza da "nova burocracia"**

Algumas características podem ser vislumbradas em tal nova burocracia. O fenômeno dos executivos, por exemplo, destaca a questão da liderança bem como do empreendedorismo como fatores de grande impacto nas organizações. Este é um tópico do qual vem se ocupando, com relativa intensidade nos últimos anos, a literatura em administração. Muitos autores destacam o fato de que a presença de líderes com as características de carisma, voluntarismo, personalidade, entre outras, chega a ser indispensável para a sobrevivência dos programas que lideram e que é um desafio compreender as maneiras como tal dependência do líder às vezes é superada. Assim, algumas lições a respeito do papel da liderança são geralmente destacadas na literatura, entre elas, que nem sempre é possível afirmar como intencional o papel exercido pelo líder e que a visão de futuro é um atributo importante do líder. Em suma, as experiências administrativas consideradas bem sucedidas não devem ser interpretadas como resultados diretos e unívocos do surgimento idiossincrático de lideranças destacadas, mas sim como o resultado de circunstâncias muito mais abrangentes.Da mesma forma, há autores que procuram exorcizar o tradicional "jeitinho" brasileiro como explicação do fenômeno da liderança e esboçam um possível perfil do líder organizacional nacional, em perspectiva comparada com outras culturas. Assim, assumem posição dianteira características como um caráter autoritário-benevolente (versus deliberativo-consultivo em outras culturas); um comportamento ao mesmo tempo receptivo-associativo e sedutor, calcado em um sistema de relações pessoais. Na mesma linha, há quem descreva um "herói organizacional", para o qual é relevante o peso de dimensões simbólicas de atuação, fundadas em uma ética do trabalho. Outras características de tal personagem são constituídas pela atuação em horizontes de largo prazo, assunção de responsabilidades compartilhadas em trabalho grupal, gestão baseada em fatos e evidências, exercício de uma lógica da qualidade de resultados, além da capacidade em modelar os valores que guiam a organização.

A combinação de produção de conhecimentos, seja por especialistas locais ou assessores externos, associada a uma base ideológica e militante, remete, ainda, à categoria gramsciana dos intelectuais orgânicos, ou seja, pessoas dotadas de uma função organizacional relativa às crenças e relações institucionais e sociais, capazes de formular e propor projetos de hegemonia, tanto do ponto de vista técnico como político. Sobre o fenômeno do empreendedorismo, um aspecto também a ser considerado na discussão relativa aos executivos da saúde, deve ser destacado o fato de que, no caso brasileiro ocorre relativo esgarçamento da noção de meritocracia, o que faz com que as responsabilidades gerenciais se atenham a indicadores de posição social e estabilidade. O perfil do empreendedor teria, assim, entre outras características, a aptidão em realizar inovações e fazer coisas diferentes, mediante comportamentos diferenciados em relação ao grupo, de natureza pró-ativa e criativa e acima de tudo capaz de definir orientar as decisões quanto ao futuro, com componentes de análise e imaginação. É Domenico De Masi que estabelece algumas características essenciais de tal ator social, dentro do referencial que denomina de "fenomenologia do criativo". A figura típica do empreendedor é marcada não só por habilidades intelectuais como também por forte envolvimento emocional com o objeto, além de correção profissional, senso de união e espírito de grupo, iniciativa, confiança recíproca, vontade firme, dedicação, flexibilidade, entre outras características. Mas o que dá mais destaque a esta figura, segundo o autor, é a sua proeminência de líder-fundador, sua capacidade de "dedicação quase-heróica", sua excepcional eficácia em "criar um set psicossocial" (ou seja, um clima e um fervor extremos em torno das atividades do grupo), além de carisma, competência técnica e capacidade de "transformar conflitos em estímulos para a idealização e a solidariedade".

Portanto, compreender os papéis desta nova burocracia, bem como alguns de seus traços de atuação, como a liderança e o empreendedorismo, é fundamental. Confirmar a hipótese de que ela realmente seja nova, ou pelo menos de o que ela tem de novo e ao sabor de que tipo de interesse e motivação ela se move, constituem desafios ainda a serem enfrentados em termos teóricos e empíricos. Com todo respeito pela contribuição dos autores cépticos com relação à burocracia, talvez seja, hoje, cada vez mais difícil encontrar o tipo ideal de burocrata que revelam: discricionário, cooptado, kafkaniano, ritualístico, imperial, arrogante etc., até porque talvez esteja também mais difícil encontrar cidadãos que aceitem tal tipo de comportamento.

- **Perspectivas e cenários**

O estudo das políticas sociais constitui um terreno movediço, que muda de configuração rapidamente, autêntico marco de uma era de incertezas e de transições de diversas naturezas: cultural, epidemiológica, demográfica, política, paradigmática. Certezas neste campo podem ser confortáveis, mas possuem poder explicativo limitado face à própria natureza do objeto que pretendem abarcar. Além disso, nem tudo é linearidade e relação direta de causa e efeito quando o tema é a relação entre formulação e implementação das políticas sociais, a distância entre intenção e gesto que fatalmente permeia tal processo. Ao se tratar da presença no cenário da burocracia, as relações de causa e efeito devem ser intermediadas e não submetidas a fórmulas mecanicistas singelas ou apoiadas no senso-comum. Da mesma forma, as teorias conspiratórias de diversas naturezas e matizes ideológicos impedem o desvelamento do que se esconde por trás do que é apenas aparência e fragmento ao invés de ser o fato real e total. O certo é que a política social é sempre complexa e determinada de forma múltipla, com seus componentes de legitimação, reprodução econômica, mobilização social, racionalidades humanistas, ideológicas, libertárias, partidárias, religiosas, etc. É sob estes focos que a ação dos atores sociais deve ser compreendida, pois a chamada questão social é, acima de tudo, um fato político entranhado em uma vasta gama de mecanismos representativos, de ações estatais, do produto das relações entre Estado, sociedade e mercado, gerando dinâmicas próprias como as articulações entre público e privado; direito e benefício; legitimação e conquista social. No caso da política de saúde no Brasil estaríamos hoje colocados dentro de um cenário pessimista? As evidências indicam que, mesmo sem perder o realismo, pode-se vislumbrar no momento atual de implantação do SUS, com o grau de descentralização alcançado, a institucionalização do controle social e a incorporação de novos atores no cenário da saúde, que nem tudo é perversidade, cooptação, americanização, compaixão pós-fordista, para utilizar expressões utilizadas por algumas correntes interpretativas mais pessimistas das políticas sociais. Pode-se até suspeitar de que existam certos “ovos de serpente”. Mas, com certeza, um estudo mais aprofundado das políticas apresenta outras facetas que permitem também categorizá-las como pautadas pelos princípios de eqüidade, integralidade e universalidade, também sustentada conceitualmente e ideologicamente por marcos construídos a partir da realidade local. Isso permite com que se possa falar em um processo legitimamente formulado e implementado de maneira adequada ao momento político atual da sociedade brasileira. E neste processo a ação da burocracia (e também de outros atores sociais), apesar das contradições inerentes, tem sido impulsionadora e criativa.

- **Conclusão**

Parecem existir, de fato, novos cenários e novos atores em jogo nas políticas sociais do Brasil. As análises de políticas de saúde correm o risco permanente de desatualização, pela marcante dinâmica do processo de implementação típico das mesmas. O sistema de saúde, como um todo, que até há poucos anos voltava-se apenas para as populações urbanas vinculadas ao mercado de trabalho, atinge hoje novos contingentes de usuários: rurais, indígenas, minorias, portadores de necessidades especiais, populações marginalizadas e tantos outros. Programas em expansão acelerada, como é o caso de Saúde da Família, Rede Cegonha, Farmácia Básica e muitos outros, com seus componentes de eqüidade, integralidade e participação – mesmo chocando-se contra tradições políticas, profissionais e culturais desestabilizadoras – podem constituir mais um destes novos cenários desconhecidos até há poucos anos atrás. Não seria razoável imaginar que seus agentes se

comportariam na contramão disso tudo.É preciso evitar o risco de tratamento excessivamente dicotômico das questões ora em pauta. Qualquer política pública pode englobar, ao mesmo tempo, componentes emancipadores e conservadores; integralizadores e restritivos; resolutivos e apenas preventivos; transformadores e cosméticos; ser um produto genuíno da criatividade brasileira e também objeto importado. O que pode transformá-lo nisso ou naquilo é o modo como está sendo implementado; a capacidade formuladora e crítica de seus atores; as circunstâncias que o rodeiam; as tradições políticas e institucionais; a história; a força da "comunidade cívica" e, até mesmo, o concurso de fatores "imponderáveis", pelo menos para o grau de conhecimento do momento.

Flavio A. de Andrade Goulart (Médico; Doutor em Saúde Pública pela ENSP/FIOCRUZ - Rio de Janeiro; Professor Titular aposentado da Universidade de Brasília; membro fundador do CONASEMS; ex Secretário Municipal de saúde em Uberlândia-MG: 1983-88 e 2003-2004)