

MARITA PEREIRA PENARIOL

**ANÁLISE INSTITUCIONAL DA PREFEITURA MUNICIPAL:
desvendando a lógica de funcionamento
da gestão pública**

**ASSIS
2017**

MARITA PEREIRA PENARIOL

**ANÁLISE INSTITUCIONAL DA PREFEITURA MUNICIPAL:
desvendando a lógica de funcionamento
da gestão pública**

Dissertação apresentada à Faculdade de Ciências e Letras de Assis – UNESP – Universidade Estadual Paulista para a obtenção do título de Mestra em Psicologia (Área do conhecimento: Psicologia e Sociedade)

Orientador: Prof. Dr. Silvio José Benelli

Projeto Financiado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

**ASSIS
2017**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Biblioteca da F.C.L. – Assis – Unesp

P397a Penariol, Marita Pereira
Análise institucional da prefeitura municipal: desvendando a
lógica de funcionamento da gestão pública / Marita Pereira Penariol.
Assis, 2017.
231f.
Dissertação de Mestrado – Faculdade de Ciências e Letras de
Assis – Universidade Estadual Paulista.
Orientador: Dr. Silvio José Benelli
1. Psicologia social. 2. Análise institucional. 3. Administração
municipal. 3. Administração pública. 4. Prefeituras municipais. 5.
Políticas públicas. 6. Gestão pública municipal. I. Título.

CDD 350
CDD 350

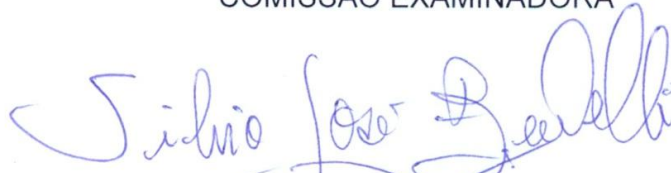
MARITA PEREIRA PENARIOL

ANÁLISE INSTITUCIONAL DA PREFEITURA MUNICIPAL:
desvendando a lógica de funcionamento da gestão pública

Dissertação apresentada à Faculdade de
Ciências e Letras – UNESP/Assis para a
obtenção do título de Mestrado Acadêmico
em PSICOLOGIA (Área de Conhecimento:
PSICOLOGIA E SOCIEDADE)

Data da Aprovação: 03/02/2017

COMISSÃO EXAMINADORA



Presidente: Prof. Dr. SILVIO JOSÉ BENELLI - UNESP/ASSIS



Membros: Prof. Dr. ABÍLIO DA COSTA ROSA - UNESP/ASSIS



Profa. Dra. VERA LÚCIA TIEKO SUGUIHIRO - UEL/LONDRINA

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Elaine e José Francisco, meus grandes mestres e fontes de inspiração, agradeço por uma vida inteira de amor incondicional, suporte, carinho, respeito, afeição, cuidado, incentivo, ensino e aprendizado. Minha eterna gratidão por toda a ternura e confiança na realização desse trabalho e ao longo de toda a minha vida.

À minha irmã, Mayra, pelo amor e carinho, pela amizade e cumplicidade e pelo apoio desmedido.

À minha querida sobrinha e afilhada, Sofia, que mesmo tão pequena e sem compreender o significado de tudo isso, representa uma potência imensa em minha vida. Guardo com muito carinho todas as suas palavras de despedidas quando tinha que retornar para Assis ainda que com lágrimas nos olhos e seus questionamentos sobre o motivo de estar longe fisicamente.

Aos meus avôs Ezio e Luiz (*in memoriam*), às avós Eliane e Darcy e à bisã Elza, que em suas singularidades e simplicidades, colaboraram com afago, prosas, preocupações, rezas e promessas.

Ao Eduardo, em especial, agradeço pela vida compartilhada, pela paciência, carinho, cuidado e compreensão em todas as etapas desse processo, dos que já passaram e dos que ainda virão, pelos questionamentos, pelo incentivo e inspiração, pelo abraço acolhedor e pelo verdadeiro amor.

Ao meu orientador, Silvio José Benelli, por acompanhar minha trajetória acadêmica e me receber como orientanda no mestrado, pelos preciosos apontamentos e produtivas orientações ao longo desse trabalho.

Aos professores Abílio Costa Rosa e Vera Lucia Tiekko Suguihiro, integrantes da banca examinadora, pela generosidade, pelo profissionalismo e pelas riquíssimas contribuições tanto no exame de qualificação quanto na defesa.

Ao professor Francisco Hashimoto, por contribuir com minha formação acadêmica e profissional, o qual me inspira como exemplo de pessoa, docente e pesquisador. À professora Soráia Georgina Ferreira de Paiva Cruz, pelo carinho e palavras de apoio nos momentos de dificuldades, pela leitura do projeto desse trabalho, pelas oportunas considerações e indicações de leituras. Agradeço ainda a todos os docentes que marcaram minha formação enquanto psicóloga, especialmente aos professores: Justo, Silvio Yasui, Ana Maria, Ladeia, Soráia, Danilo, Abílio, Benelli e Rafael.

Aos colegas da pós-graduação, as amigas e amigos Assisenses, particularmente aos grandes amigos, Igo, Maico, Mário e Pedro, que me receberam com um imenso carinho e me fizeram sentir parte dessa turma. Obrigada por tudo o que aqui vivemos, pelo aprendizado, pelas conversas e almoços comunitários, pelas angústias compartilhadas, por tornarem o caminho mais leve, alegre e afetuoso.

Ao João Elias, colega de pós-graduação, que gentilmente fez a tradução do resumo desse trabalho, por toda sua sensibilidade e poesia.

À Ju Bessa, conterrânea, companheira de pós-graduação, de inquietações, ansiedades e, para manter a sanidade, foi minha parceira diária na academia e nas aulas mais insanas.

Aos colegas do vôlei, os quais sem saber ajudaram a preservar não só minha saúde física, mas psíquica.

Às moradoras da Rep. Ponto G que por aqui passaram e deixaram boas lembranças. Principalmente, às atuais que me acompanham nessa louca jornada da vida: Andreza, Marcela, Maysa e Virgínia, obrigada pela amizade, carinho, afeto, conversas, cafés e gordices. Agradeço ainda à Emily, saudosa ex-moradora, pelo belo reencontro que a vida nos presenteou. Sou grata pela sua amizade, pela acolhida, por me apresentar lugares tão deliciosos em Assis, pelas nossas conversas e posicionamentos, pela sua infinita generosidade e autenticidade e, mesmo distante, por mantermos nossos laços librianos ainda que por intermináveis áudios pelo celular.

Às amigas de Jaboticabal, Camila, Vanessa, Francine, Milena, Marita Rossi, Carol Dossi, pela verdadeira amizade, preservada há mais de 15 anos, pelos encontros esporádicos, mas sempre vivos em minha memória.

Às amadas tias Tica e Érika, pelo amor, mimo e incentivo.

À tia Carla, por me apresentar a psicologia e me encorajar a seguir com essa profissão com muito amor, luta e resistência.

À Andrea, pela amizade carinhosa que construímos durante a vida, pela torcida nessa caminhada e por cuidar ternamente da minha família e de mim.

Ao Programa de Pós-Graduação em Psicologia e Sociedade, à Seção Técnica de Pós-Graduação da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho, Campus de Assis, ao Escritório de Pesquisa e Internacionalização, ao Comitê de Ética em Pesquisa desta faculdade e a todos os professores, professoras, funcionários e funcionárias, pelo apoio acadêmico e institucional.

Agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo apoio financeiro para a efetivação dessa pesquisa.

Com imenso carinho, minha mais sincera gratidão a todos e a todas que contribuíram para a realização desse trabalho, aos lembrados nessas páginas e, não menos importantes, aos que não pude lembrar no calor desse momento. Enfim, obrigada pela oportunidade de aprender com cada um de vocês.

“A democracia no Brasil foi sempre um lamentável mal-entendido. Uma aristocracia rural e semifeudal importou-a e tratou de acomodá-la, onde fosse possível, aos seus direitos e privilégios, os mesmos privilégios que tinham sido, no Velho Mundo, o alvo da luta da burguesia contra os aristocratas. E assim puderam incorporar à situação tradicional, ao menos como fachada ou decoração externa, alguns lemas que pareciam os mais acertados para a época e eram exaltados nos livros e discursos.”

(Sérgio Buarque de Holanda)

PENARIOL, M. P. **ANÁLISE INSTITUCIONAL DA PREFEITURA MUNICIPAL: desvendando a lógica de funcionamento da gestão pública.** 2017. 231f. Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Assis, 2017.

RESUMO

Nosso objetivo consiste em estudar a lógica de funcionamento da gestão pública no nível municipal. Por meio de operadores teóricos e metodológicos da Análise Institucional (AI), estudamos as práticas e os saberes, os discursos e os procedimentos técnicos e administrativos, as modalidades de gestão e os problemas, os impasses do cotidiano de uma prefeitura, localizada num município de médio porte do interior do Estado de São Paulo. Para tanto, realizamos uma pesquisa de campo, por meio da observação participante, em espaços institucionais da prefeitura municipal, com uma inserção efetiva nas atividades cotidianas e de rotina nas Secretarias Municipais de Governo e Administração, de Assistência Social e de Saúde. A partir da ferramenta do diário de campo, relatamos por escrito, diariamente, os principais analisadores: ações, diálogos e acontecimentos observados e vivenciados na imersão no campo, incluindo descrições sobre o espaço e a organização do estabelecimento institucional, as atividades, eventos, pessoas, interações entre os membros da equipe, interpretações e percepções, constituindo-se em um material de análise e discussão. Posteriormente, buscamos estudar a história da formação cultural da política brasileira e os modelos de gestão da Administração Pública, por meio da revisão bibliográfica pertinente, do levantamento e da análise de documentos oficiais sobre a gestão pública. Tendo em vista tais procedimentos, fazemos a discussão dos resultados obtidos por meio da revisão bibliográfica e da etapa de observação. A partir dessa pesquisa, verificamos que os modos de funcionamento da prefeitura municipal são perpassados pelas lógicas dos paradigmas patrimonialista, burocrático e democrático. Apesar das forças *instituintes* presentes na gestão pública municipal – como os espaços dos conselhos e as conferências municipais, as audiências públicas – e o predomínio no discurso oficial de que a gestão municipal seria democrática, participativa, pautada na cogestão, vemos ainda uma prática hegemônica *instituída*, com uma atuação permeada por dispositivos autoritários, verticalizados, hierárquicos, funcionalistas, patrimonialistas, clientelistas e coronelistas. Nesse sentido, buscamos problematizar e discutir, fundamentados na AI, enquanto campo teórico-metodológico de investigação, as práticas discursivas e não discursivas do funcionamento institucional das três Secretarias Municipais pertencentes a essa prefeitura, visando entender a Gestão Pública municipal nessa localidade. Com essa investigação, pretendemos contribuir com a elaboração de coordenadas e informações que possam servir de orientação para psicólogos que já atuam e também para os que eventualmente venham a ingressar no serviço público municipal, de modo que esses profissionais possam ter uma atuação mais avisada e precavida.

Palavras-chave: Psicologia Social. Análise Institucional. Prefeitura Municipal. Gestão Pública. Políticas Públicas.

PENARIOL, M. P. INSTITUTIONAL ANALYSIS OF THE MUNICIPAL CITY HALL: unveiling the logic of public management. 2017. 231f. Dissertation (Master's Degree in Psychology) – Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Assis, 2017.

ABSTRACT

Our objective is to study the logic of public management at the municipal level. Through theoretical and methodological operators of Institutional Analysis (IA), we have studied the practices and the bodies of knowledge, the discourses and the technical and administrative procedures, the management modalities and the problems, the impasses of the daily routine of a city hall, located in a medium-sized municipality in the state of São Paulo. For such, we conducted a field research, through participant observation, in the institutional spaces of the municipal government, with an effective insertion in the daily and routine activities in the Municipal Secretariats of Government and Administration, Social Assistance and Health. We reported daily, in a journal, the main analyzers: actions, dialogues and events that were observed and experienced in the immersion in the field, including descriptions of the space and organization of the institutional establishment, activities, events, people, interactions between the staff members, interpretations and perceptions, constituting a material for analysis and discussion. Subsequently, we seek to study the history of the cultural formation of Brazilian politics and the management models of Public Administration, through the pertaining bibliographic review, the survey and the analysis of official documents on public management. In view of such procedures, we discuss the results obtained from the bibliographic review and the observation stage. Based on this research, we verify that the municipal government's modes of operation are permeated by the logics of patrimonialist, bureaucratic and democratic paradigms. In spite of the instituting forces present in municipal public management - such as, council spaces and municipal conferences, public hearings - and the predominance in the official discourse that the municipal management is democratic, participatory, based on co-management, we still see an instituted hegemonic practice, with a performance permeated by authoritarian, vertical, hierarchical, functionalist, patrimonialist, clientelist and “colonelist” devices. In this sense, based on IA, as a theoretical and methodological field of investigation, we seek to problematize and discuss the discursive and non-discursive practices of the three Municipal Secretariats belonging to this prefecture, in order to understand the Municipal Public Management in this locality. With this research, we intend to contribute to the elaboration of coordinates and information that can serve as a guide for psychologists who already work and also for those who may eventually join the municipal public service, so that these professionals may have a better informed and cautious performance.

Keywords: Social Psychology. Institutional Analysis. City Hall. Public Management. Public Policies.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AI – Análise Institucional

AME – Ambulatório Médico de Especialidades

CAP – Caixas de Aposentadorias e Pensões

CAPES – Coordenação e Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CAPS – Centro de Atenção Psicossocial

CEPAI – Centro de Estudos em Psicanálise e Análise Institucional

CEREST – Centro de Referência em Saúde do Trabalhador

CESOP – Centro de Estudos Sociopsicanalíticos

CF – Constituição Federal

CFP – Conselho Federal de Psicologia

CIAPS – Centro Integrado de Atenção Psicossocial

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social

CNES – Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde

CRAS – Centro de Referência de Assistência Social

CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social

CREPOP – Centro de Referência Técnica em Psicologia e Políticas Públicas

DNSP – Departamento Nacional de Saúde Pública

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

ENCCLA – Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro

ESF – Estratégia Saúde da Família

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FIRJAN – Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro

GIPA – Grupo Integrado de Atenção e Prevenção à DST, HIV/AIDS e Tuberculose

IAP – Instituto de Aposentadoria e Pensão

IBRAPSI – Instituto Brasileiro de Psicanálise, Grupos e Organizações

IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

IFGF – Índice da Firjan de Gestão Fiscal

INPS – Instituto Nacional de Previdência Social

LAI – Lei de Acesso à Informação

LBA – Legião Brasileira de Assistência

LCS – Laboratoire de Changement Social

LO – Lei Orgânica

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social
LOM – Lei Orgânica Municipal
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
MCP – Modo Capitalista de Produção
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MI – Movimento Institucionalista
NASF – Núcleo de Apoio à Saúde da Família
NEPP – Núcleo de Estudos de Psicologia e Psicanálise
NOB/SUAS – Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
NOB/SUS – Norma Operacional Básica do Sistema Único de Saúde
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
ONGs – Organizações Não Governamentais
OP – Orçamento Participativo
PACS – Programa de Agentes Comunitários de Saúde
PAIF – Programa de Apoio Integral à Família
PBF – Programa Bolsa Família
PDM – Plano Diretor Municipal
PEAD – Programa Emergencial de Auxílio Desemprego
PEC – Proposta de Emenda Constitucional
PEM – Planejamento Estratégico Municipal
PIB – Produto Interno Bruto
PNAS – Política Nacional de Assistência Social
PPA – Plano Plurianual Municipal
PPS – Paradigma Psicossocial
PSF – Programa Saúde da Família
PT – Partido dos Trabalhadores
RH – Recursos Humanos
SAMU – Serviço de Atendimento Móvel de Urgência
SESI – Serviço Social da Indústria
SUAS – Sistema Único de Assistência Social
SUS – Sistema Único de Saúde
UBS – Unidade Básica de Saúde
UPA – Unidade de Pronto Atendimento

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	15
INTRODUÇÃO	20
Justificativa	22
Objetivos	26
1. A ANÁLISE INSTITUCIONAL ENQUANTO CAMPO DE SABER E PRÁTICAS	29
1.1 Movimento institucionalista (MI)	29
1.1.1 Psicoterapia institucional	31
1.1.2 Pedagogia institucional	33
1.1.3 Socioanálise	35
1.2 Análise Institucional no Brasil	44
1.3 O movimento institucionalista no eixo Rio-São Paulo	45
1.3.1 Rio de Janeiro	46
1.3.1 São Paulo	47
1.4 Psicologia e Políticas Públicas	48
1.4.1 Política pública de Saúde	52
1.4.2 Política pública de Assistência Social	60
2. REFERENCIAL METODOLÓGICO E TÉCNICO DA PESQUISA	70
2.1 Método	70
2.2 Sobre os procedimentos técnicos de produção de dados	77
2.3 Instrumentos	78
2.3.1 Observação participante	78
2.3.2 Produção dos diários de campo	85
2.4 Forma de análise dos resultados obtidos no campo	87
3. FORMAÇÃO CULTURAL POLÍTICA BRASILEIRA: O PATRIMONIALISMO E O CLIENTELISMO	90

3.1 A formação da cultura política brasileira e suas práticas tradicionais	92
3.2 Sobre os conceitos de município, prefeitura e gestão pública municipal em geral	111
4. AS DIFERENTES LÓGICAS DE FUNCIONAMENTO DA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL NA LITERATURA.....	120
4.1 As formas de Administração Pública no Brasil	120
4.1.1 O modelo patrimonialista	122
4.1.2 O modelo de gestão piramidal, hierárquico e burocrático	124
4.1.3 O modelo gerencial	125
4.1.4 O modelo democrático neoliberal na administração pública.....	128
4.1.5 O modelo democrático popular na administração pública: participação e controle social.....	129
4.1.5 O modelo de organização em rede	145
5. APRESENTAÇÃO DOS DADOS DE CAMPO E DISCUSSÃO	152
5.1 Caracterizando a realidade do município investigado	152
5.2 Sobre a prefeitura, seus estabelecimentos e sua estrutura organizacional	153
5.3 Sobre os analisadores potenciais	160
5.3.1 Sobre a imersão do pesquisador no campo de investigação	161
5.3.2 Sobre o tempo de trabalho dos servidores, o regime de contratação e as relações de poder	164
5.3.3 Sobre a gestão municipal e os princípios da Administração Pública	169
5.3.4 Sobre as transferências, punições e demissões.....	181
5.3.5 Relação entre os estabelecimentos, a população e a implicação dos trabalhadores	184
5.3.6 Sobre a corrupção, as omissões e as negligências do poder público municipal.....	187
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	194
REFERÊNCIAS	202
ANEXO	230

APRESENTAÇÃO

A presente pesquisa traz como proposta a investigação da lógica de funcionamento da prefeitura municipal enquanto uma importante *organização* do campo institucional da Política, com o intuito de produzir coordenadas, informações e orientações para os psicólogos que se tornam funcionários públicos municipais (YAMAMOTO; OLIVEIRA, 2010; BENELLI; COSTA-ROSA, 2012a, 2012b; SENRA; GUZZO, 2012). Vamos apresentar o caminho percorrido durante a realização da graduação em Psicologia, que nos levou até a delimitação do tema de pesquisa, abordando questões que dizem respeito às formas de gestão municipal, seus problemas e impasses, possibilidades e limites.

Durante a formação em Psicologia, nosso primeiro contato com trabalhadores que atuavam nos serviços públicos, em sua maioria, psicólogos e assistentes sociais, deu-se no segundo ano de graduação, quando participamos de um curso de extensão universitária, cuja temática tratava sobre as “Interfaces entre a Psicologia e Assistência Social”, ministrado pelo Prof. Dr. Silvio José Benelli. Foi então que começamos estudar a questão das políticas públicas que permeavam tais campos de práticas e de saberes e pudemos trocar conhecimento com profissionais da rede pública de distintos municípios da região de Assis-SP.

Posteriormente, realizamos uma pesquisa sobre a “Atuação dos Psicólogos nos Centros de Referência em Saúde do Trabalhador (CEREST)” para a conclusão do estágio básico referente à disciplina “Análise das práticas “Psi” na política pública na área de Saúde”. Este estágio teve duração de três semestres letivos, sob supervisão do Prof. Dr. Silvio Yasui, cuja finalidade era proporcionar uma aproximação entre alunos e os diversos campos teóricos/práticos, tendo como base a pesquisa e/ou intervenção. Um dos grandes impasses para que essa pesquisa fosse desenvolvida foi a dificuldade em encontrar profissionais da Psicologia inseridos nesses estabelecimentos. Também nos deparamos com a falta de conhecimento por parte desses trabalhadores com relação às políticas públicas dessa área; e percebemos inclusive, a precária compreensão desses psicólogos quanto às suas funções e suas próprias práticas em tais contextos específicos.

Nossa experiência com a questão das políticas públicas, psicólogos, prefeituras e secretarias se ampliou ainda mais por meio de dois estágios profissionalizantes, sob a supervisão do Prof. Silvio José Benelli, realizados em dois municípios distintos. O primeiro estágio profissionalizante, intitulado “Políticas Públicas, Instituições e Intervenções Psicossociais”, foi realizado em uma Secretaria Municipal de Saúde de uma cidade da região

de Assis, Estado de São Paulo. Durante um período de dez meses, com inserções semanais de quatro horas de duração, começamos a ter uma noção mais concreta das questões cotidianas dos modos de funcionamento de uma prefeitura, especificamente na área da Saúde. É importante detalharmos mais esta experiência de estágio vinculada à secretaria municipal, pois ela foi a grande motivadora para a realização dessa pesquisa de mestrado.

Em função de nossa proximidade com a área de Saúde do Trabalhador, procuramos um espaço com o objetivo de nos aprofundarmos nessa temática e tomarmos conhecimento de como a Saúde do Trabalhador é implementada institucionalmente num município de médio porte do interior do Estado de São Paulo. A partir de uma abordagem psicossocial, que considera a interação dialética entre os aspectos psicológicos, sociais, biológicos, ambientais e históricos, buscamos nos integrar à equipe de trabalho da Vigilância Sanitária da Secretaria de Saúde desse município, colaborando no desenvolvimento de suas atividades.

A abordagem psicossocial implica em uma perspectiva teórico-técnica específica, que instrumentaliza diversos recursos para operacionalizar a Atenção Psicossocial: a acolhida, o atendimento, o manejo da transferência, a realização de oficinas e grupos, a oferta de informação e orientação, etc. Ela é pautada por uma atitude ética alinhada com os interesses, necessidades, demandas e desejos do polo subordinado, ou seja, com os interesses popular-democráticos, adotando uma perspectiva institucional crítico-política e pedagógica-educativa (BENELLI, 2012b).

Para a inserção naquele local, buscamos nos apropriar da temática referente à vigilância e à Saúde do Trabalhador. Após esse contato mais próximo com a literatura e o maior envolvimento entre estagiário e o grupo de trabalhadores no estabelecimento da Vigilância Sanitária, pensamos em projetos de intervenção na prática, tais como ações vinculadas à Saúde do Trabalhador durante as visitas de fiscalizações com os agentes sanitários, já que estes desempenhavam funções estritamente relacionadas à vigilância; logo, pretendíamos conciliar propostas ligadas à Saúde do Trabalhador. Porém, em virtude de inúmeros fatores, não foi possível realizar tal intervenção, dentre eles: absenteísmo por parte dos membros da equipe, ausência de reuniões de trabalho para estudos, para formação, para formulação das metas, objetivos e tarefas, para discussão da questão salarial, das questões políticas municipais, deficiência de formação na área de Saúde do Trabalhador, precária ou inexistente rede no município e falta de interesse em implementar esta política pública e até mesmo de “cobrança” de alguma outra instância, seja ela do próprio município, ou em nível estadual ou federal, impossibilidade de fiscalização e/ou notificações, interdições de

determinados locais quanto às vistorias, em função da falta de autoridade ou impedimentos ocasionados por interesses de grupos políticos locais que pressionavam para manter as coisas como estão. Todos esses fatores influenciaram na não criação de um projeto de intervenção na área. Dessa forma, o estágio consistiu em realizar uma análise dos modos de funcionamento daquele estabelecimento, com base nas observações e nos acontecimentos vivenciados ao longo do ano. E, conseqüentemente, esses elementos serviram-nos como dispositivo de análise e discussão, além de nos instigarem na busca por maior entendimento no que diz respeito às prefeituras municipais, desde nosso lugar profissional enquanto psicólogos.

Em seguida, o segundo estágio profissionalizante que desenvolvemos em outra cidade da região foi intitulado “Intercessões institucionais clínicas em políticas públicas”. Ele consistiu numa experiência concreta que envolveu uma intersecção entre os campos da Saúde e da Educação, bem como as respectivas secretarias municipais. A proposta consistia em acompanhar o andamento do projeto “Integra Saúde”, que correspondia a um programa municipal, criado pela Secretaria de Saúde e financiado pelo Governo Federal, com a finalidade de promover a educação em saúde para adolescentes estudantes de escolas públicas, pensando-a como um fator de proteção e de prevenção aos agravos relacionados à violência, ao uso de substâncias psicoativas e à gravidez não planejada na adolescência.

Para tanto, na execução desse projeto, formamos um grupo de adolescentes, coordenado por profissionais da Saúde, Educação e por parceiros estratégicos. O plano consistia em preparar um jornal para ser produzido em grupo e depois distribuído entre os jovens, com assuntos de interesse dos próprios adolescentes, a saber: violência, cidadania, gravidez não planejada na adolescência, substâncias psicoativas, entre outros temas levantados por eles. Este estágio foi realizado por um período dez meses, com dedicação de quatro horas semanais referentes aos encontros e discussões com o grupo de adolescentes, além das horas extras com a preparação de materiais a serem discutidos nessas reuniões e correções de matérias produzidas ao longo das atividades, que depois seriam publicadas no jornal. O local escolhido para o desenvolvimento desse projeto foi uma das escolas participantes e o horário de trabalho ocorreu no contraturno escolar dos adolescentes.

Com relação a esse estágio, podemos destacar alguns pontos que mais nos chamaram a atenção, dentre eles: o coordenador de projetos não tinha a função de executá-los, apenas captar dinheiro do governo federal, a Secretaria de Saúde apropriou-se do dinheiro e qualquer pedido de verba referente aos custos com a confecção do jornal era questionado pelo administrador e os valores solicitados não eram designados ao projeto, o descompromisso do

coordenador em cumprir com os prazos estabelecidos quanto à finalização, impressão e a entrega dos jornais produzidos pelo grupo de adolescentes. A atuação do coordenador nos encontros produziu descrédito entre os adolescentes e até certa desistência em participar das reuniões, pois já sabemos: a adesão do grupo depende da qualidade e da modalidade de oferta que se faz. Tendo em vista um projeto com resultados tão complexos, esperávamos, no mínimo, uma produção mais elaborada e um maior engajamento de quem o elaborou. Essas questões foram imprescindíveis para a compreensão, mesmo que parcial, sobre eventuais problemas no funcionamento de uma prefeitura municipal.

Ainda durante a graduação, desenvolvemos uma pesquisa de Iniciação Científica, financiada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), cujo título foi “Relação Indivíduo e Organização Estratégica: um estudo psicossociológico”, sob orientação do Prof. Dr. Francisco Hashimoto. Para a realização dessa investigação, recorremo-nos aos autores da psicossociologia francesa, tais como Vincent Gaulejac, Eugène Enriquez, Max Pagès, entre outros. No decorrer dessa pesquisa, tivemos o convite para a realização de um estágio no Laboratoire de Changement Social – LCS (Laboratório de Mudança Social) da Universidade Paris VII, sob direção do professor doutor Vincent Gaulejac. Após a conclusão do curso de Psicologia, prosseguimos para Paris com o objetivo de nos inserirmos na universidade e conseqüentemente no laboratório, para a realização de um estágio por um período de três meses (de abril a junho de 2013).

O LCS é um laboratório cuja abordagem é multidisciplinar, com o intuito de refletir questões teóricas e filosóficas acerca das organizações hipermodernas, embasadas na Sociologia Clínica e na Psicossociologia. Ele conta com a presença de 20 professores, 7 professores associados pesquisadores e 80 estudantes de doutorado, imersos nas áreas da Psicologia, Sociologia e Antropologia. No entanto, desde janeiro de 2014, houve a mudança de nome e direção, passando a se chamar Laboratório de Mudança Social e Política. Tal modificação deu-se em virtude de questões administrativas. Ao longo do desenvolvimento dessa experiência de estágio, envolvemo-nos com as seguintes atividades: participamos de seminários dos doutorandos, de palestras e de conferências da pós-graduação, de eventos da universidade, realizamos leituras específicas da literatura pertinente às discussões, participamos ainda de grupos de estudos vinculados ao laboratório e de encontros no Centro Internacional de Psicossociologia de Paris. Esse estágio foi uma oportunidade magnífica que nos proporcionou amplo crescimento profissional, pessoal, alguns questionamentos científicos

e acadêmicos e, mais, a certeza de que queríamos desenvolver um projeto de pesquisa de mestrado.

A partir dessa trajetória acadêmico-profissional, delimitamos nosso tema de pesquisa. Nessa investigação de mestrado, estudamos, a partir da perspectiva teórica, metodológica e técnica da Análise Institucional (AI), a história e os modos de funcionamento da gestão pública em uma cidade de médio porte do interior paulista, problematizando a gestão pública municipal.

INTRODUÇÃO

O Brasil é o país com maior número de psicólogos ativos do mundo, com aproximadamente 284 mil profissionais contabilizados até dezembro de 2016 de acordo com os dados do Conselho Federal de Psicologia (CFP, 2016). Especificamente, o Estado de São Paulo contém cerca de 90 mil psicólogos. Os Estados Unidos e o continente Europeu, até o ano de 2012, representavam o segundo e o terceiro lugar em número de psicólogos, com respectivamente 137 mil e 90 mil profissionais ativos (CFP, 2012). Conforme as informações do CFP (2012), de um total de 216 mil psicólogos registrados até o ano de 2012, no Brasil, cerca de 60 mil psicólogos atuavam nas diversas Políticas Públicas (Saúde, Educação, Assistência Social, Segurança, dentre outras), por meio do Sistema Único de Saúde (SUS), do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), da Segurança Pública e em outras áreas relacionadas ao serviço público (YAMAMOTO; OLIVEIRA, 2010), sendo que a maioria, ou seja, 49.700 estavam inseridos nas áreas da Saúde e da Assistência Social. A partir desses dados, vemos que, no Brasil, a inserção dos psicólogos nas diversas instituições públicas evidencia-se pelo aumento de oportunidades de emprego para esses profissionais e pela ampliação do público alvo de suas intervenções (OLIVEIRA; AMORIM, 2012).

Benelli e Costa-Rosa (2012a), pesquisando sobre as entidades assistenciais socioeducativas que atendem crianças e adolescentes que não cometeram ato infracional em um município de médio porte do interior do Estado de São Paulo, afirmam que é necessário “entender o funcionamento da máquina pública municipal – campo que era desconhecido para nós – para podermos nos situar com certa clareza, tanto na nossa ação como conselheiro quanto em nosso trabalho de pesquisa” (p. 611). Ao longo do seu percurso de pesquisa, foram elaborando uma reflexão que lhes permitiu organizar o caos da realidade cotidiana que os envolvia no âmbito da Secretaria Municipal de Assistência Social, das próprias entidades assistenciais de atendimento à criança e ao adolescente, e também do burburinho da política menor a que são reduzidas as lutas partidárias no município, as chamadas “picuinhas” político-partidárias. Essa contextualização institucional é importante para superar análises funcionalistas e ingênuas e permitiu que os autores em questão formulassem uma compreensão paradigmática quanto à produção institucional da prefeitura municipal na área dos direitos da criança e do adolescente e da Assistência Social, desenhando o que denominaram de paradigma da “Assistência Social como clientelismos assistencialista do poder público” (p. 627-631).

Nesse sentido, em um artigo sobre a análise da prática institucional no Serviço Social, Santos (2008) relata que as relações entre os trabalhadores do Serviço Social, os usuários e o objeto da prática possuem suas limitações em nível organizacional e institucional, colaborando para a não autonomia efetiva do trabalho dos assistentes sociais. A falta de compreensão dessa realidade institucional faz com que o profissional não se dê conta da complexidade de sua prática, deslocando a culpa para sua própria atuação e para a falta de recursos técnicos para o desenvolvimento de suas ações.

No cotidiano da prática, junto às questões emergentes, pode parecer ao assistente social que lhe falte técnica para exercer sua profissão. A questão é que, para aplicar qualquer técnica, o profissional está submetido às normas organizacionais, a saberes institucionais e ao contexto histórico. O assistente social critica o contexto histórico (a luta de classes), mas não estuda concretamente as relações entre saber e poder e a micropolítica que se dá dentro de uma organização institucional. Toda prática profissional tem uma dimensão técnica, uma dimensão institucional e uma dimensão contextual. Falta, portanto, o estudo da dimensão institucional da prática profissional (SANTOS, 2008, p. 6).

Assim como autores do Serviço Social (ANHUCCI, 2007, 2016; SANTOS, 2008), nessa dissertação, no campo da Psicologia, pretendemos apresentar o universo da prefeitura, enquanto uma *organização* administrativa, que pode ser incluída no âmbito da Política como *instituição social*, de modo que os psicólogos trabalhadores do serviço público municipal possam compreender a dimensão institucional da máquina pública, visando a uma atuação mais informada desses profissionais.

Não é muito comum que psicólogos se ocupem com o tema da prefeitura municipal como estabelecimento institucional que cria condicionamentos e determinações para os seus funcionários, e, dentre eles, para os psicólogos. De acordo com Yamamoto (2007), o psicólogo também pode ser considerado como um executor terminal das políticas públicas sociais no município, realizando aí uma intervenção parcializada. Dessa forma, a autonomia do profissional psicólogo é limitada e condicionada, mas será em grau muito maior, caso ele ignore e desconheça como funciona e o que produz a prefeitura. Logo, seu trabalho poderá ser “sabotado” caso a lógica institucional da prefeitura não seja democrática, participativa e que vise à produção de cidadania. Ao longo das visitas de observação participante nas secretarias municipais, verificamos o predomínio de uma dinâmica burocrática e autoritária em determinados aspectos da gestão pública, o que pode inviabilizar a atuação dos profissionais e a produção de cidadania, com a oferta de serviços públicos de qualidade, estes que são um direito da população.

[...] o desafio posto para a categoria é ampliar os limites da dimensão política de sua ação profissional, tanto pelo alinhamento com os setores progressistas da sociedade civil, fundamental na correlação de forças da qual resultam eventuais avanços no campo das políticas sociais, quanto pelo desenvolvimento, no campo acadêmico, de outras possibilidades teórico-técnicas, inspiradas em outras vertentes teórico-metodológicas que as hegemônicas da Psicologia (YAMAMOTO, 2007, p. 36).

O profissional “psi” precisa saber o que está fazendo, situando sua prática no contexto sócio-histórico mais amplo, deve ser capaz de justificar porque desempenha sua ação da maneira como a realiza e, sobretudo, precisa ser capaz de calcular os efeitos de suas práticas: elas podem ir em direção à reprodução das relações sociais de dominação-subordinação ou se orientarem no sentido da emancipação, da consciência de classe, da transformação sócio-histórica. “De igual modo, a prática profissional de psicólogos [...] pode estar mais ou menos alinhada com perspectivas instituintes mais arrojadas, ou com visões e ações reafirmadoras do instituído” (BENELLI, 2014, p. 117).

Nesse sentido, o reconhecimento, ainda que cognitivo em dado momento, da especificidade e das vicissitudes mais correntes das instituições dedicadas à construção social do ser humano, pode funcionar como um importante operador de análise e inclusive, como um bom ponto de partida para a construção de soluções para os problemas e sofrimentos dos diversos atores institucionais que ali vivem. Portanto, para compreender o que é uma *instituição* ou *organização*, podemos iniciar uma análise sobre os discursos e práticas dos agentes institucionais, considerando que eles possuem múltiplas relações com o jogo social mais amplo, ao mesmo tempo em que lidam com o sistema manifesto e oculto das *instituições*.

Justificativa

A realização dessa pesquisa justifica-se em virtude da escassez de trabalhos que abordem a temática da prefeitura como um estabelecimento institucional necessário para a implementação de políticas públicas e para a produção de cidadania. Se não é possível discutirmos sobre Saúde Mental, enquanto uma *organização*, sem problematizarmos seus *estabelecimentos* – os Centros de Atenção Psicossocial (CAPSs) –, conseqüentemente, não podemos falar de políticas públicas sem nos referirmos às prefeituras e suas secretarias municipais, enquanto âmbitos institucionais que as concretizam no território municipal. Por

isso, realizamos alguns levantamentos nos bancos de teses e dissertações das principais universidades do Brasil e ainda no banco de pesquisa da Coordenação e Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e da Biblioteca Virtual em Saúde da Psicologia com a finalidade de encontrarmos publicações relacionadas ao tema dessa pesquisa.

Dentre os trabalhos pesquisados no Banco de Dados da UNICAMP (Universidade Estadual de Campinas) sobre prefeitura e gestão pública, encontramos dois estudos que mais se aproximam com nossa temática de pesquisa, no sentido de abordar a questão da gestão pública, mas com particularidades que os distinguem da nossa perspectiva. O primeiro, intitulado “Gestão por processos de negócios: uma proposta para administração pública municipal” (BRANDI, 2013), é uma tese de doutorado em engenharia mecânica que diz respeito à proposição de um modelo de gestão pública municipal. São abordadas questões relativas aos conceitos de gestão por processos de negócios e pretende-se apresentar uma proposta de gestão estruturada por tais processos voltada às prefeituras. Para isso, a autora realizou uma pesquisa de campo, por meio da aplicação de questionários a funcionários de duas prefeituras, com a finalidade de verificar a aderência da gestão por processos de negócios no ambiente da gestão pública municipal. Foram elencados os resultados obtidos de maneira quantitativa, sem problematizá-los criticamente. O segundo estudo é uma dissertação de mestrado em Saúde Coletiva e tem como título a “Avaliação de um sistema municipal de saúde sob a perspectiva de parâmetros e informações em saúde com ênfase na gestão” (BUENO, 2003). É um trabalho que visa avaliar o sistema de gestão municipal de saúde em um município e apresenta como um dos resultados a utilização do modelo de cogestão, democrático e participativo, com equalização de poder entre governo, sociedade civil e trabalhadores de saúde, porém, relata a incipiência em diversas práticas relativas à gestão e aborda especificamente a área da Saúde.

No Banco de Teses da CAPES, encontramos oito registros com a palavra “prefeitura”, em estudos da área do conhecimento da Psicologia, vinte e oito registros na área da Administração e quatorze em Administração Pública. Em Psicologia, apenas um desses trabalhos relaciona-se diretamente com a temática da prefeitura, em uma abordagem da Psicologia Organizacional e do Trabalho, tratando sobre a questão da qualidade de vida no trabalho e a ergonomia da atividade dos atendentes públicos municipais. Na área da Administração, encontramos um estudo de caso em uma prefeitura que diz respeito ao conflito de interesses na administração pública, especificamente na Secretaria de Saúde, demonstrando situações em que os interesses pessoais sobressaem aos interesses públicos.

Após uma leitura e análise mais aprofundada desses trabalhos, observamos que nenhum deles trata com maior ênfase as questões discutidas nessa pesquisa. Portanto, podemos dizer que são escassas as pesquisas, realizadas por psicólogos, que abordem nosso objeto de investigação e isso demanda a produção de pesquisas nesse sentido. Afinal, o campo das políticas públicas está em constante expansão e é uma das principais áreas de atuação dos psicólogos na contemporaneidade. Estes profissionais inseridos nas políticas públicas de Saúde podem atuar nas Unidades Básicas de Saúde (UBSs) e nos CAPSs, com o propósito de intervir no processo saúde-doença, auxiliando na prevenção e promoção saúde e qualidade de vida. Já os psicólogos inseridos nas políticas públicas de Assistência Social, podem compor as equipes de trabalho dos *equipamentos* do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), tais como os CRAS e os CREAS. Segundo o Centro de Referência Técnica em Psicologia e Políticas Públicas (CREPOP, 2007), o psicólogo, enquanto trabalhador da Assistência Social tem por objetivo básico o fortalecimento dos usuários como sujeitos de direitos e o desenvolvimento das políticas públicas.

Outra razão para a efetuação desse trabalho de pesquisa advém de nossas experiências vivenciadas durante a graduação em Psicologia. Já nessa época, entendíamos que a prefeitura, como *estabelecimento* institucional, é um intermediário necessário – mas suas modalidades de funcionamento são contingentes – para o trabalho dos psicólogos que se engajam em diversos setores das políticas públicas sociais de Saúde, de Educação e de Assistência Social, etc.

Se por um lado, o entendimento de que a Psicologia, para ser capaz de produzir transformações sociais – questão que precisa ser politicamente adjetivada – as quais estejam alinhadas com os interesses do polo subordinado da sociedade de classes, no capitalismo neoliberal, vem ficando cada vez mais claro, por outro, pouca atenção vem sendo conferida ao modo concreto de inserção dos psicólogos, enquanto profissionais e trabalhadores, no plano institucional municipal. [...] a prefeitura municipal, estabelecimento institucional do campo da Política, é o espaço no qual se institucionalizam as práticas de Administração Pública e vem se constituindo no principal contratador de psicólogos, os quais fazem concursos e outros tipos de seleção para ocuparem cargos de execução de um amplo conjunto de políticas públicas, nas áreas da Saúde, da Educação e, mais recentemente, da Assistência Social (PENARIOL; BENELLI, 2015, p. 141-142).

A gestão pública municipal se tornou o principal empregador dos psicólogos (YAMAMOTO; OLIVEIRA, 2010; MACEDO, et al., 2011; MACEDO; DIMENSTEIN, 2011). O Brasil já possui uma quantia expressiva de psicólogos inseridos nos mais diversos

campos do funcionalismo público¹, cuja tendência é aumentar, principalmente nas áreas de Saúde, da Educação e também da Assistência Social; e almejamos oferecer uma contribuição a esses profissionais trabalhadores e/ou ingressantes na carreira pública municipal, colecionando, organizando, sistematizando e divulgando um conjunto de informações estratégicas quanto aos modos de funcionamento da gestão pública municipal, de modo a que eles, conhecendo bem esse universo institucional, possam desenvolver uma atuação informada e precavida. Baptista (2012, p. 62-63) aponta que

[...] a inserção dos psicólogos no campo das Políticas Públicas se dá com muita frequência por meio de suas contratações pelo Estado. Desse modo, a atuação dos psicólogos no serviço público possui uma inexorável implicação com relações de poder, e, por conseguinte, com aspectos éticos e deontológicos da categoria.

É importante salientarmos que nosso trabalho pode ser caracterizado como uma pesquisa *in vitro*, na qual nos instrumentalizamos com as ferramentas e conceitos metodológicos da AI para realizar uma pesquisa acadêmica de mestrado, situados no âmbito da universidade. Trata-se de uma pesquisa *in vitro* porque foi realizada no contexto da academia universitária, como parte das exigências da formação acadêmica para a obtenção do grau de mestrado. Não pretendíamos fazer uma pesquisa nos moldes positivistas tradicionais, já prevenidos de que é importante buscar superar as formas autoritárias e objetificadoras de produção do conhecimento. A AI consiste numa perspectiva transdisciplinar que pretende questionar e avançar na superação dos especialismos técnicos dotados de saber, de poder e de mando, propondo práticas autoanalíticas e autogestivas que devem ser operadas pelos sujeitos dos coletivos institucionais. São os trabalhadores dos coletivos institucionais quem devem produzir os saberes e os conhecimentos, bem como tomar as decisões políticas necessárias para encaminhar o equacionamento dos seus diversos impasses. Essa pesquisa *in vitro* é uma pesquisa acadêmica, realizada a partir de visitas de observação participante em três Secretarias Municipais de uma prefeitura e fundamentada na literatura, na documentação e também nos dados produzidos no campo. Não se trata de uma Socioanálise no sentido literal do termo, ou seja, de uma AI em situação, pois não tivemos uma encomenda para a realização desse trabalho pela prefeitura e nem nos propusemos a intervir na realidade investigada e,

¹ Segundo o Jornal do Federal, produzido pelo Conselho Federal de Psicologia, no ano de 2012, edição especial de 50 anos de Psicologia, o Brasil é o país com o maior número de psicólogos ativos. Diante desses dados e das mudanças da profissão de acordo com a necessidade da população, vê-se os psicólogos mais comprometidos com as políticas públicas do país, contabilizando mais de 50 mil profissionais atuando no Sistema Público de Saúde (SUS), na Assistência Social, na Justiça, Segurança Pública e Forças Armadas. Confira a reportagem na íntegra no link: <http://site.cfp.org.br/wp-content/uploads/2013/01/Jornalespecial1.pdf>.

menos ainda, propor soluções para os conflitos daquela *organização*. Entendemos que o trabalho de mapear com clareza um certo conjunto de problemas e de apresentá-los de modo lógico e sistemático já consiste em uma contribuição que possui relevância. A AI também nos ensinou a termos cuidado com as práticas prescritivas e autoritárias típicas do modelo científico positivista, muito comum na academia universitária.

Objetivos

A partir dessa pesquisa, pretendemos estudar a prefeitura municipal enquanto *estabelecimento* institucional e verificar como são sua dinâmica e seus modos de funcionamento. Nosso objetivo geral consiste em realizar uma AI *in vitro* da prefeitura municipal, desvendando a lógica de funcionamento da gestão pública, em um município de médio porte do interior do Estado de São Paulo.

Nossos objetivos específicos consistem em:

a) compreender a história da formação cultural da política brasileira, por meio de uma revisão bibliográfica pertinente, de modo a poder contextualizar a realidade pesquisada na história brasileira;

b) estudar as práticas e os saberes, os discursos e os procedimentos técnicos e administrativos de uma prefeitura municipal, localizada em um município de médio porte do interior do Estado de São Paulo;

c) compreender as modalidades de gestão, os problemas e os impasses do cotidiano dessa prefeitura municipal;

d) contribuir com a elaboração de coordenadas e informações orientadoras para psicólogos que já atuam e também para os que eventualmente venham a ingressar no serviço público municipal.

Algumas das questões que nortearam essa pesquisa podem ser resumidas nas seguintes perguntas: Qual é a história da formação cultural da política brasileira? Quais seriam suas figuras típicas predominantes? Existem modelos diversos de gestão da coisa pública? Quais os modelos adotados na gestão pública, na realidade pesquisada? Quais seriam seus impasses e possíveis equacionamentos? Qual é a cultura organizacional da prefeitura quanto aos seus funcionários?

A dissertação foi estruturada em cinco capítulos. Partimos do universal para o singular ao longo dos capítulos, pois desse modo pretendemos conduzir o leitor em um percurso que lhe possibilitasse uma reflexão e análise, a partir da discussão e do material apresentado.

O primeiro capítulo dessa dissertação foi composto por uma discussão sobre a AI como um aporte teórico importante para o estudo do campo das instituições, nesse caso particular, a Política. Discutimos alguns dos principais conceitos da AI bem como o pano de fundo histórico que a contextualiza. Por isso, partimos de um plano geral, apresentando o Movimento Institucionalista (MI) e suas principais abordagens para então discorrermos sobre a AI no contexto brasileiro. Em seguida, apresentamos algumas intersecções entre a Psicologia e as Políticas Públicas, especificamente as de Saúde e de Assistência Social, de modo a contextualizar a realidade institucional que constitui nosso campo de discussão.

No segundo capítulo, traçamos o referencial metodológico e apresentamos a caracterização de nosso objeto de pesquisa, abordando a metodologia da AI. Fizemos uma caracterização do objeto de pesquisa, com uma explanação sobre os instrumentos de investigação, visando problematizar as práticas discursivas e não discursivas que atravessam a gestão pública municipal bem como os procedimentos de produção de dados e das análises dos resultados. Ainda apresentamos os conceitos da AI enquanto ferramentas e técnicas que nos permitiram sua operacionalização nessa investigação.

O capítulo três diz respeito à formação cultural política brasileira. Para isso, fizemos uma breve introdução sobre a Política enquanto campo institucional uma vez que denominamos a Política como uma *instituição*, a Gestão Pública uma *organização* e a prefeitura como um *estabelecimento*, subdividido em seus *equipamentos*. Assim sendo, discutimos as práticas, os costumes, os vícios do patrimonialismo e do clientelismo ainda marcantes no cenário da gestão pública municipal. Essa discussão foi embasada a partir das obras de Damatta (1995), Holanda (1999), Chauí (2001), Faoro (2012) e Leal (2012), autores que abordam os aspectos históricos, sociais, políticos e culturais que influenciaram a construção da sociedade brasileira, além de exemplificar as origens culturais do clientelismo e do patrimonialismo no âmbito político. Discorremos ainda sobre os conceitos de prefeitura e de gestão pública de modo geral, para em seguida, iniciar uma análise sobre o momento fundacional do município objeto dessa pesquisa, com a finalidade de esclarecer que o município investigado não representa uma exceção no complexo processo de formação cultural política do país.

No capítulo quatro, apresentamos algumas das modalidades da gestão pública, tais como a patrimonialista, a burocrática, a gerencialista, a democrática neoliberal, a democrática popular e a em rede, perpassando pelos diferentes períodos históricos, de acordo com a literatura. A finalidade de caracterizar essas diversas modalidades de gestão visou a nos permitir verificar qual e/ou quais desses modelos lógicos de gestão estariam presentes na dinâmica de funcionamento da prefeitura investigada, buscando compreender os impasses dessa prefeitura.

No capítulo cinco, antes de adentrarmos nas discussões e nos relatos das visitas de observação participante nas secretarias municipais, fizemos uma breve exposição sobre o município investigado, descrevendo a prefeitura e sua estrutura organizacional. Criamos categorias analíticas para organizar o material das observações participantes, de modo que pudéssemos explicar com maior clareza quais foram os principais analisadores potenciais² encontrados. Para melhor ilustrar nossas análises, apresentamos algumas vinhetas, produzidas durante nossas visitas de observação participante, por meio do diário de campo.

² Uma Socioanálise possui analisadores institucionais, mas uma AI *in vitro*, possui apenas “analisadores potenciais”. Estes últimos são parecidos com os analisadores de uma Socioanálise padrão. Entretanto, na Socioanálise padrão, os eventos analisadores operam efetivamente e analisam, pois são de fato transformadores da realidade institucional. Na AI *in vitro*, há algumas nuances, já que o pesquisador pode tomar muitas coisas do campo observado como “analisadores” para realizar uma reflexão e uma análise crítica no plano da pesquisa acadêmica e da produção de um conhecimento científico, sendo que tais eventos poderiam se aproximar da noção de categorias de análise. O pesquisador não cria categorias aleatoriamente, elas emergem do material de pesquisa. Contudo, o que para o pesquisador seriam “analisadores” pode não ser para o coletivo de trabalhadores do estabelecimento institucional investigado, pois esses analisadores podem não ser analíticos para eles, não operando mudanças na realidade deles, sendo vivenciados sem consciência, de modo inadvertido, sem questionamentos e, muitas vezes, podem ser experimentados apenas de modo reativo, a partir de uma implicação alienada com a manutenção do *status quo*. Isso exige que consideremos que os analisadores identificados numa análise *in vitro* sejam considerados apenas como “analisadores potenciais”, quando comparados com o conceito de analisadores que operam numa Socioanálise propriamente dita. São “potenciais” no sentido de que, caso fossem considerados pelos sujeitos envolvidos, poderiam operar efeitos transformadores na sua realidade. Por isso, o trabalho específico dessa pesquisa de mestrado não possui efeitos analisadores, contudo, tem a capacidade de desvelar a lógica hegemônica na prefeitura municipal e de contribuir, ainda que indiretamente, para sua transformação, caso haja interessados em tomá-la em consideração.

1. A ANÁLISE INSTITUCIONAL ENQUANTO CAMPO DE SABER E PRÁTICAS

O presente capítulo tem por objetivo apresentar e discutir a AI enquanto aporte teórico, apresentando uma complexa abordagem para a compreensão da realidade social. Buscamos resgatar o contexto histórico de seu surgimento e sua inserção no Brasil – partindo do campo geral para o particular – e ainda abordamos alguns de seus principais conceitos. Posteriormente, apresentamos uma discussão sobre a Psicologia e as Políticas Públicas, sobretudo, as de Saúde e de Assistência Social, buscando circunscrever o campo institucional delimitado nesta pesquisa de mestrado.

O enfoque que adotamos parte de uma perspectiva institucional crítica – como campo de saber e de práticas – denominada AI (LAPASSADE, 1989; HESS; SAVOYE, 1993; LOURAU, 1993, 2014; RODRIGUES, 2000, 2013; ALTOÉ, 2004; L’ABBATE; MOURÃO; PEZZATO, 2013). A AI possibilita a intervenção em grupos, coletivos e organizações/instituições a fim de ajudá-los a descobrir e colocar em ação os seus saberes acerca de si mesmos, não só para que os envolvidos descubram aquilo que constitui suas verdadeiras necessidades, mas também o que está travando o alcance dos objetivos e o próprio crescimento enquanto indivíduos e componentes de uma equipe (LIMA; RIANI, 2004). Lapassade (1977, p. 206) aponta que o intuito da AI não é a realização de um trabalho terapêutico, “mas a subversão do instituído”. Os instrumentos teóricos, as ferramentas analíticas e as técnicas que utilizamos abrangem diversos elementos da AI.

1.1 Movimento institucionalista (MI)

O MI teve origem na França, nas décadas de 1950 e 1960, em um contexto de intensos movimentos de contestação, reunindo profissionais de diversas áreas do conhecimento de modo a questionar as próprias práticas de atuação nas áreas da Saúde Mental, da Pedagogia e também da ordem social.

O Movimento Institucionalista é um conjunto heterogêneo e polimorfo de orientações, entre as quais é possível encontrar-se pelo menos uma característica comum: sua aspiração a deflagrar, apoiar e aperfeiçoar os processos auto-analíticos e autogestivos dos coletivos sociais (BAREMBLITT, 2012, p. 11).

O propósito do MI é impulsionar para que os coletivos se organizem em direção às novas práticas sociais e à criação de novos saberes. O termo MI designa um conjunto de

teorias, práticas, experiências e engloba inúmeros discursos, mais ou menos diversos. As principais abordagens desse movimento são: Análise Institucional, Psicoterapia Institucional, Pedagogia Institucional, Socioanálise, Esquizoanálise³, Psicossociologia⁴ e Sociologia Clínica⁵. E, algumas das referências do MI são Lourau (1993; 2014), Lapassade (1989), Guattari (1985; 1992), Rodrigues, Leitão e Barros (1992), Kamkhagi e Saidon (1991), Barros (2004), Baremlitt (2012), entre outros. Portanto, o Movimento Institucionalista é influenciado pela Sociologia das Organizações ou Psicologia Social de pequenos grupos, passando pela corrente da Psicossociologia, dentre outros enfoques.

A AI surgiu na França, na década de 1960, em um contexto marcadamente psicossociológico e/ou sociológico, com características singulares do momento histórico, a partir da crise interna de algumas instituições e de dispositivos da sociedade capitalista pós-industrial: da crise da escola, do hospital, das igrejas, das fábricas e até mesmo das correntes modernistas em Ciências Sociais. Portanto, o surgimento deu-se em um cenário de intensos movimentos contestatórios, questionando as práticas das escolas, das universidades, das fábricas, dos partidos políticos, dentre outras contestações. Para compreender a gênese teórica e social da Análise Institucional, é preciso aprender o contexto sócio histórico, na França, desde os anos de 1940 e 1950.

O contexto dessa produção é, de um lado, a crise mais ampla de ordem político-ideológica e científico-intelectual pela qual passava à época, a sociedade francesa,

³ De acordo com Rodrigues (2013), a Esquizoanálise, inspirada na Filosofia da Diferença, é um conhecimento amplo que surgiu nos anos 70, herdeira das lutas libertárias do Maio de 1968, em Paris, e fruto do encontro entre o filósofo Gilles Deleuze e do psicanalista-militante Félix Guattari. A oficialização da vertente esquizoanalítica conduz ao que se apelidou um “livro-coisa”: *O anti-Édipo*, publicado em 1972. Deleuze e Guattari propõem uma esquizoanálise cuja fundamentação está no reconhecimento do desejo-máquina que é da ordem da produção e não da representação. Queremos esclarecer que essa pesquisa foi realizada a partir da Análise Institucional e que utilizamos alguns conceitos da Esquizoanálise, apresentados por Baremlitt (2012).

⁴ Enriquez (1997) relata que a Sociologia Clínica, de origem psicanalítica, consiste na articulação entre o social e o psíquico, visando superar as análises reducionistas, tanto de cunho psicológico quanto sociológico. Ela é considerada um método de pesquisa e intervenção baseado principalmente nas histórias de vida do sujeito. Teve sua origem na França, na década de 1980 e seus principais representantes são Eugène Enriquez e Vincent Gaulejac.

⁵ Lourau (2014, p. 208) aponta que a Psicossociologia nasceu na encruzilhada de várias disciplinas, “como a psicologia social, a psicanálise, a psicopedagogia, a terapêutica, a sociologia das organizações, etc.”. Segundo Gaulejac (2001), a Psicossociologia é uma abordagem teórico-metodológica que se interessa pelo indivíduo em situação, circunstância, ou seja, recusa-se a separar o indivíduo e o coletivo, o afetivo e o institucional, os processos inconscientes e os processos sociais para a análise das relações de trabalho nas organizações estratégicas. Os principais nomes da psicossociologia são Max Pagès, Eugène Enriquez, André Levy, Jacqueline Barus-Michel, Nicole Aubert. A psicossociologia trabalha com as relações entre o social (suas dimensões emocionais, subjetivas, afetivas e inconscientes) e o psiquismo (enquanto “modelado” pela cultura, língua e pela sociedade). Para mais informações, ver Gaulejac (2001).

crise na qual se inseria também o questionamento do funcionamento interno de várias organizações, e a busca de modos de atuação que visassem transformá-las. Trata-se, de acordo com um dos principais fundadores, René Lourau, de “transformar para conhecer” e não o contrário, como em geral propõem as abordagens mais comuns das Ciências Sociais (L’ABBATE, 2004, p.6).

A Segunda Guerra Mundial (1939-1945) é um importante analisador histórico para a compreensão do nascimento teórico social da Análise Institucional, pois, em virtude de suas trágicas consequências e atrocidades, surgiu, sobretudo, na Europa, “um pensamento radical de crítica a todas as instituições, ciências acadêmicas e práticas sociais” (MARTINS, 2002, p. 19). Na década de 1940, nas instituições terapêuticas, psiquiatras e psicólogos começam a questionar não só suas funções de saúde e metodologias no tratamento de pessoas com sofrimento psíquico nos hospitais psiquiátricos; mas, as relações entre médico-terapeuta-usuário, funcionamento organizacional e institucional. Tais reflexões e críticas culminaram no surgimento daquilo que chamamos de *Psicoterapia Institucional*, que junto com a Pedagogia Institucional formam as duas primeiras vertentes do MI.

1.1.1 Psicoterapia institucional

Uma das primeiras vertentes do Movimento Institucionalista, a Psicoterapia Institucional é caracterizada pela tentativa de reorganização dos hospitais em direção a uma prática mais liberalizante, durante o período de pós-guerra. Nos anos 1950, as experiências do Hospital de Saint-Alban e da Clínica de La Borde possibilitaram novas formas de organização, considerando a participação dos enfermos no processo de autogestão.

Com relação à Psicoterapia Institucional, sabemos que, em virtude de perseguições ocasionadas pela Segunda Guerra Mundial e após passar por um campo de refugiados, o médico-residente François Tosquelles foi enviado, em 1940, ao Hospital psiquiátrico de Saint-Alban, então dirigido pelo psiquiatra Paul Balvet, em Lozère. Sua chegada, juntamente com as ações de alguns residentes e psiquiatras, possibilitou uma reconfiguração estrutural do hospital, transformando este estabelecimento em um local com um pouco mais de liberdade frente à opressão manicomial e as condições desumanas típicas da época. Nesse cenário, foram criados novos procedimentos para o tratamento dos pacientes, que passaram a ser entendidos como sujeitos, desempenhando atividades próprias e singulares, e não mais vistos como meros objetos de tratamento (GUATTARI, 2004). Segundo Rodrigues (2013, p. 612), as portas do asilo foram abertas, permitindo a convivência entre os frequentadores internos e a

comunidade local, foram criadas oficinas de pintura, de literatura, de teatro, dentre outras atividades que procuravam dar uma nova forma à organização hospitalar e modificar as relações sociais dentro do estabelecimento.

Com a psicoterapia institucional, sob liderança de François Tosquelles e “[...] com a sólida orientação marxista e o com apoio da *intelligenza* e da Resistência francesas, Saint-Albain passa a ser palco privilegiado de denúncias e lutas contra o caráter segregador e totalizador da psiquiatria” (AMARANTE, 1995, p. 34).

Em 1952, essa experiência foi nomeada de “Psicoterapia Institucional”, em um artigo de G. Daumezon e P. Koechlin⁶, e em seguida passou a ser considerada como uma das fases iniciais da AI francesa. Esse foi um período marcado pelas práticas grupais, que foram empregadas como uma ferramenta terapêutica tanto da instituição quanto dos pacientes institucionalizados. Médicos, enfermeiros e demais profissionais e também os pacientes misturavam-se e as relações hierárquicas foram aos poucos sendo desconstruídas. A terapêutica de grupo surgiu, inicialmente, como uma técnica a ser utilizada junto às tradicionais (eletrochoque, “camisola de força” quimioterápica, etc.). As intervenções terapêuticas de grupo tinham por finalidade reestruturar as relações sociais no interior das instituições. A partir disso, surgem as reuniões de equipe, de bairro, etc. (LOURAU, 2014).

Em meados de 1950, Jean Oury, psiquiatra francês, a partir de seu contato com Tosquelles, ansiava pela implementação de práticas institucionalizadas similares à de Saint-Alban, no hospital de La Borde. Oury, em 1955, convidou Guattari para compor sua equipe e dar início à primeira experiência de Psicoterapia Institucional em um estabelecimento privado. Sobre a experiência de La Borde, Rodrigues (2013, p. 620) aponta que tal

Qual Saint-Alban de outros tempos, La Borde é laboratório de experimentação de uma nova psiquiatria e *front* de luta (esconderijo para militares em luta pela libertação da Argélia). Estas características muito devem a Guattari, apelidado *porteur* (contrabandista); incansável derrubador de fronteiras, ele em muito contribuiu para que La Borde se mantivesse receptiva a colaboradores e aliados, evitando que suas portas se fechassem, concreta e doutrinariamente, à maneira de um asilo tradicional.

A inserção de Guattari no Hospital de La Borde foi imprescindível para a elaboração de diferentes formas de integração entre os sujeitos da organização hospitalar e ainda para a criação de alguns dos conceitos – analisador e grupo sujeito/grupo sujeito que se sustentam

⁶ O artigo intitulado “*La psychoterapie institutionnelle française contemporaine*” foi publicado nos Anais Portugueses de Psiquiatria (n.4, dez.).

na transversalidade – que comporiam o construto da Análise Institucional (L'ABBATE, 2012).

Luzio (2013, p.488-489) faz uma avaliação sobre esse momento e menciona

[...] que a psicoterapia institucional, mesmo não tendo promovido grandes mudanças na assistência psiquiátrica, na França e em outros países trouxe contribuições importantes. A experiência de Saint-Alban levou à criação de uma pluralidade de espaços em que a diferença e a diversidade produziram possibilidades de encontro, de desvios para vida, em um momento tão marcado pela insígnia da morte.

Nesse sentido, a Pedagogia Institucional, influenciada pelas práticas da Psicoterapia Institucional, levou para o contexto pedagógico o procedimento autogestionário.

1.1.2 Pedagogia institucional

A segunda vertente foi denominada de Pedagogia Institucional uma vez que estava vinculada às experiências de Pedagogia Libertária de Freinet⁷ que, a partir de 1950, orientaram diversas práticas de questionamento sobre a educação vigente. Nesta linha, os principais expoentes seriam René Lourau, Georges Lapassade, Fernand Oury, Raymond Fonvieille, Aida Vasquez e Michel Lobrot.

Ardoino e Lourau (2003) relatam que do mesmo modo que os estabelecimentos terapêuticos começam a ter consciência de suas contradições internas, as organizações escolares se descobriram em crise. As razões para tal crise estavam vinculadas à dimensão material (métodos educacionais que já não eram mais condizentes com as transformações tecnológicas do período histórico), à dimensão social (o grupo-classe era necessariamente atravessado pela problemática do poder) e à dimensão inconsciente (o inconsciente estaria presente no grupo-classe, na organização educacional, no não dito institucional escolar).

A principal característica da Pedagogia Institucional consistiu em analisar as instituições escolares, bem como suas instituições internas e externas, pois as experiências concretas possibilitaram verificar que as intervenções internas não modificariam as instituições externas sem um trabalho de análise e intervenção. Por instituições internas, entendemos as regras, as normas e o conjunto de técnicas institucionais interiores do estabelecimento. Já as instituições externas correspondem às regras exteriores ao

⁷ O movimento pedagógico de Freinet surgiu na França, em meados de 1924, e consistia na invenção de novos métodos educacionais, tais como: texto livre, correspondência e diário.

estabelecimento, compreendendo tudo aquilo que envolve a burocracia pedagógica. Sobre essa questão, Lourau (2014, p. 274) relata que

A Pedagogia institucional é, portanto, o método que consiste em ordenar, pela análise permanente das instituições externas, a margem da liberdade na qual o grupo-classe poderá autogovernar seu funcionamento e seu trabalho, assegurar a própria regulação pela criação das instituições internas.

As análises das instituições educativas e das instituições em geral possibilitaram uma visão de como elas são pouco eficientes no que diz respeito à própria formação. Em uma tentativa de reorganizar o mobiliário escolar para favorecer as trocas e reestruturar a administração, alterou-se a disposição dos lugares, colocando o grupo em círculos, mesmo com a resistência de alunos, professores e direção. Discutiu-se sobre a precária rede de comunicação e a necessidade de criar dispositivos para melhorar a comunicação e sobre os mecanismos de entrada e saída, símbolos da burocracia escolar.

“A pedagogia institucional tende a substituir a ação permanente e a intervenção por um sistema [...] de intervenções diversas de instituições, que assegurem de maneira contínua a obrigação e a reciprocidade das trocas, dentro e fora do grupo” (OURY; VASQUEZ, 1982, p. 249). Tal pedagogia não se caracteriza por um trabalho de intervenção cuja finalidade exclusiva seja a educação, mas objetiva abordar de maneira psicológica e/ou psicossociológica os problemas e impasses pedagógicos (MARTINS, 2002).

No início da década de 1960, surgiram algumas polêmicas relacionadas à Freinet e membros do Instituto Cooperativo da Escola Moderna (ICEM). Em decorrência de conflitos e cisões relacionados às divergências de pensamento, em 1961, Fonvieille e Fernand Oury (irmão do psiquiatra, Jean Oury) fundam o Grupo de Técnicas Educativas (GTE), conhecido por defender uma Pedagogia Institucional. Já em 1963, Oury e Fonvieille convidaram Lapassade para uma análise em decorrência de tensões no GTE. Porém, a presença de Lapassade não trouxe consenso, visto que os interesses dos fundadores eram divergentes, ocasionando, no ano de 1964, uma nova ruptura. Dessa forma, surgiram o Grupo de Pedagogia Institucional (GPI), liderado por Fonvieille, com a participação de Lapassade, este que era ligado à psicossociologia; e o Grupo de Educação Terapêutica (GET), por Oury. Nesse cenário, René Lourau conheceu Lapassade e uniu-se ao GPI (RODRIGUES, 2000, 2013).

1.1.3 Socioanálise⁸

Assim como a Segunda Guerra Mundial, também o Movimento de Maio de 1968 foi um importante analisador histórico para a compreensão do surgimento da AI. A década de 1960 foi marcada por intensos conflitos e tensões. Nos Estados Unidos e no mundo aumentam os protestos contra a Guerra do Vietnã. Na América Latina, intensificam-se os movimentos de luta contra a ditadura. Além de diversos movimentos críticos com relação às instituições em geral e à sociedade norte-americana. “A questão fundamental para a Análise Institucional, nesse período, era o fato de que os problemas (sejam educativos, de formação, de trabalho, de organização, etc.) deveriam ser abordados enquanto fenômenos de ordem macrossocial” (MARTINS, 2002, p. 25). O Maio de 1968 foi uma intensa onda de protestos e manifestações por parte dos estudantes com a finalidade de reivindicar reformas na área educacional. Contudo, esse movimento alastrou-se também para o setor industrial, fazendo com que houvesse uma grande greve geral, provocando a paralisação de mais de dez milhões de trabalhadores franceses, os quais exigiam por melhorias nas condições de trabalho.

Apesar de ocorrerem ações anti-institucionais e autogestionárias anteriormente, este segundo momento do Movimento Institucionalista tem seu marco a partir de maio de 1968. Esta data é considerada pelo Movimento Institucionalista como um analisador visto que foi um período de intensa recusa ao totalitarismo e ao autoritarismo, crítica ao conservadorismo presente nas diversas instâncias do cotidiano. Contudo, os acontecimentos pós-68 produziram efeitos significativos, fazendo com que as intervenções socioanalíticas se expandissem não só na França, mas em outros territórios.

⁸ Para esclarecermos a diferença entre uma Socioanálise tradicional, proposta por Baremblytt (2012), e nossa pesquisa de mestrado denominada Análise Institucional *in vitro*, apresentamos uma descrição sumária sobre a Socioanálise *standard* (padrão) que corresponde a “[...] um serviço oferecido desde posições mais ou menos clássicas, convencionais, habituais, dentro do panorama social. É o que se dá como serviço oferecido na condição de profissional liberal ou autônomo, na condição de sociedade científica – uma sociedade científica de Análise Institucional que oferece trabalhos, por exemplo; é o exercício oferecido por um estabelecimento de prestação de serviços privados, um instituto de Análise Institucional que pode ser uma sociedade anônima de responsabilidade limitada ou uma microempresa; é o que pode ser oferecido por um departamento especial de uma faculdade, um departamento de Análise Institucional numa universidade” (BAREMBLYTT, 2012, p. 91). Na Socioanálise, é importante realizar uma análise da produção da demanda, refletir sobre a encomenda/pedido e analisar aspectos da gestão antes da intervenção propriamente dita, pois esses são elementos centrais para análise. Ao passo que na Análise Institucional *in vitro* não há uma *encomenda* por parte da *organização*, a *demanda* é do pesquisador. Este vai a campo para observar a realidade institucional e, na universidade, por meio da pesquisa acadêmica, objetiva compreender e desvelar um conjunto de fenômenos daquela instituição que não são conhecidos e, eventualmente, nem são problematizados. Na AI “trata-se de uma formação que compreende leituras fundamentais de Marx e Freud e que se dá *in vitro*. Diferentemente disso, no caso do intercessor, [...] a formação ocorre *in vivo*, ou seja, o intercessor se faz na prática, partindo de uma experiência já vivida como intercessor” (MARTINI, 2010, p.42-43).

A inserção universitária dos analistas institucionais foi marcada por recusas e conflitos até a instalação de Lourau e Lapassade e alguns de seus companheiros de Nanterre na Universidade de Paris VIII – Vincennes, em meados dos anos 1970. A Universidade de Vincennes, atualmente Paris VIII, foi criada em 1969 e serviu como um espaço de acolhida destinado aos professores e pesquisadores críticos e favoráveis ao movimento de 1968 já que estes não eram aceitos nos centros de estudos mais tradicionais. É nesse cenário que deram início às primeiras aulas e cursos de Análise Institucional, pois tal universidade era vista como um local mais libertário em que os professores poderiam abordar assuntos de seu interesse. Por conseguinte, em 1972, ocorreu o I Encontro Nacional de Análise Institucional, em Paris.

A partir de 1970, as encomendas de intervenção institucional multiplicaram-se na França e no mundo. Dentre as principais, podemos elencar as realizadas na Universidade de Quebec, Montreal (Canadá), na Universidade de Louvain (Bélgica), no Centro Universitário de Cooperação Econômica de Nancy (França), em organizações estudantis e estabelecimentos universitários no Brasil, etc.

Coimbra (1995) aponta que a maioria das experiências autogestionárias ocorridas anteriormente a 1968 possuíam uma visão positivista e tecnicista da autogestão, baseadas nos modelos da Psicoterapia e Pedagogia Institucionais, funcionando meramente como técnica e não um dispositivo analisador que possibilitava o “aparecimento dos obstáculos, das resistências, provocando a análise” (COIMBRA, 1995, p. 330).

A partir dessa segunda fase, a autogestão passou a ser encarada como um dispositivo analisador e então apareceram conceitos fundamentais da Análise Institucional, tais como: analisadores (históricos, espontâneos e construídos), implicação, transversalidade, etc.

Os institucionalistas franceses, neste segundo momento, empregam a autogestão como um questionamento ao sistema atual das instituições e dispositivos sociais e, em seu trabalho *Autogestión Pedagógica*⁹, Lapassade mostra que a autogestão é impossível de se realizar em um contexto social de dominação. Por conseguinte, a proposta da análise institucional passa a ser a de que a autogestão se torne uma "contrainstituição", revelando os elementos ocultos do sistema; que funcione como um dispositivo analisador (COIMBRA, 1995, p. 330).

“Para sublinhar o aspecto de intervenção, em oposição à sociologia no papel, dá-se à Análise Institucional o nome de *Socioanálise*”, cujo precursor foi Lapassade no início da década 1960 (LOURAU; LAPASSADE, 1972, p. 173). Embora Lourau e Lapassade tivessem

⁹ LAPASSADE, G. *Autogestión Pedagógica*. Barcelona, Gedisa, 1977.

realizado algumas intervenções em conjunto, esta distinção tem sido reconhecida pelos autores.

Não se pode dizer que Lourau seja o inventor da análise institucional. De fato, desde 1962, quando de um colóquio em Royaumont, um ano antes de seu encontro com Lapassade, este último lançara a maior parte dos conceitos que iriam permitir a emergência da análise institucional (analisador, autogestão, demanda, encomenda). Porém decerto se pode dizer, sem risco de equívoco, que Lourau foi o fundador da análise institucional. Foi ele quem lançou as bases teóricas da postura original que Lapassade proclamara, mas permanecia algo a instituir, a institucionalizar. Se Lapassade formulou a profecia, Lourau estabeleceu os fundamentos do movimento (HESS, 2004, p. 21).

Entre os anos de 1962 e 1963, Lapassade coordenava grupos, em sua maioria de estudantes. Foi a partir dessa experiência que ele propôs que um grupo, junto ao sindicato nacional de estudantes franceses, se colocasse em análise. De acordo com alguns autores, esse foi o momento de fundação da Socioanálise (RODRIGUES, 2013).

O que Lourau propõe em *A análise institucional* é um método de intervenção em situação que consiste em analisar as relações que as múltiplas partes presentes no jogo social mantêm com o sistema manifesto e oculto das instituições. Outra originalidade do método reside no fato de o analista não mais se situar no exterior dos grupos, coletividades ou organizações que lhe demandam a intervenção, mas como alguém implicado na rede de instituições que lhe dá a palavra (HESS, 2004, p. 23).

A Socioanálise é a AI em situação, ou seja, a prática de intervenção, com ações que objetivam transformações, solucionar conflitos sociais. Tais problemas não são exclusivamente de dimensão psicológica, relacionados apenas às relações interpessoais ou diz respeito a conflitos organizacionais, referentes a um grupo de trabalho ou a um indivíduo. Mas, são problemas de maior complexidade visto que envolvem questões de ordem institucional uma vez que “as instituições são atravessadas e penetradas por tensões e contradições de toda a sociedade” (MARTINS, 2002, p.16). A Socioanálise é uma prática coletiva que visa à realização da análise dos integrantes de uma organização ou de um estabelecimento, suas questões históricas e fundacionais, bem como de suas relações, estruturas, funcionamento, atitudes, práticas cotidianas, discursos, etc. Ela ocorre por meio de um pedido de trabalho, isto é, uma *encomenda* a um analista institucional com a finalidade de compreender a realidade social e organizacional daquele estabelecimento, a partir das práticas e dos discursos desempenhados pelos sujeitos presentes. Outros conceitos como *demanda*, *analisadores* e *transversalidade* são relevantes para uma análise detalhada. *Analisadores*

correspondem aos acontecimentos e fatos que surgem de maneira imprevista ou que são produzidos durante o processo de intervenção e que possibilitam “identificar aspectos contraditórios e ocultos do grupo ou da *organização* na qual os participantes se inserem” (L’ABBATE, 2012, p. 200), e *transversalidade* ao efeito de interpenetração do *instituinte*, do novo. *Demanda* remete às questões latentes que emergem no coletivo-cliente no momento em que todos os interessados se reúnem.

A análise da demanda compreende a encomenda oficial do <<staff-cliente>> (responsáveis da organização), a demanda implícita defasada em relação à encomenda ou escondida por trás dela, e a demanda do <<grupo cliente>> composto pelos membros e usuários da organização (LOURAU; LAPASSADE, 1972, p. 170).

O papel do analista institucional é provocar o aparecimento do “não dito”, os segredos da organização, aquilo que é mascarado entre os membros do grupo, ou seja, não é atender exclusivamente à encomenda do cliente, mas favorecer a subversão do instituído. “Tudo o que é silencioso, não dito, parcimoniosamente comunicado é simbolicamente enunciado pela estrutura do aparelho” (LOURAU, 2014, p. 302). A intervenção analítica diz respeito às estruturas sociais visíveis e, sobretudo, às invisíveis, às relações sociais antagônicas e veladas, de que se compõe uma *instituição*.

As instituições formam a trama social que une e atravessa os indivíduos, os quais, por meio de sua práxis, mantêm ditas instituições e criam outras novas (instituintes). As instituições não são somente os objetos ou as regras visíveis na superfície das relações sociais. Têm uma face escondida. Esta face, que a análise institucional se propõe a descobrir, revela-se o *não dito* (ALTOÉ, 2004, p. 68).

Conforme Rodrigues (2000), a Socioanálise corresponde às ações mais totalizadoras (intervenção “externas” em organizações; análise “interna” em estabelecimentos), sendo que o intelectual é implicado, ou seja, atravessa e é atravessado por relações com as instituições. Em uma perspectiva metodológica, a Socioanálise apresenta-se inovadora já que propõe a atividade de pesquisa como forma de *intervenção* em que o pesquisador deve estar *implicado*, devendo ter clareza quanto aos seus objetivos, objetos e metodologias (LOURAU, 1997).

A prática da Socioanálise foi pautada em alguns conceitos: *análise da encomenda*, ou seja, o pedido oficial da intervenção feito por determinado grupo, instituição; *análise da(s) demanda(s)*, que corresponde(m) às solicitações específicas; *autogestão* da intervenção feita pelo coletivo; regra da *livre expressão*; *análise das implicações* tanto do pesquisador e/ou interventor; e elucidação dos *analísadores* (HESS; SAVOYE, 1993; LOURAU, 2014). Os

conceitos de *transversalidade* e *analizador* foram desenvolvidos por Félix Guattari no contexto da Psicoterapia Institucional e que Lourau e Lapassade deram grande relevância a ambos para a teoria e prática da Socioanálise (LOURAU, 2014; LAPASSADE, 1979).

No Brasil, o uso do termo intervenção, para designar as práticas e atuações de psicólogos, sociólogos e outros profissionais, sofreu certa resistência em virtude da associação das ações autoritárias do Estado ou de outros órgãos de poder. Sobre isso, L'Abbate (2012, p. 197) relata que talvez

[...] isso se deva, em parte, ao fato do nosso país ter tido, em seu passado recente, a experiência de duas ditaduras: a de Getúlio Vargas (1937-1945) no chamado Estado Novo e a mais recente, instaurada pelo golpe militar de 1964, que durou até 1985, ou seja, 21 anos. Assim, para nós, brasileiros, falar de intervenção lembra, quase imediatamente, a ação autoritária e, na maior parte das vezes, cruel do Estado na vida política da nação e dos cidadãos.

Guattari introduziu a expressão “*Análise Institucional*” em torno de 1964, em um encontro anterior à publicação do primeiro número da *Revue de Psychothérapie Institutionnelle* (Revista de Psicoterapia Institucional) (RODRIGUES, 2000). No entanto, segundo L'Abbate (2012), foi Lourau, a partir de sua “Thèse d'État”¹⁰, quem sistematizou teórico-metodologicamente essa abordagem. Lourau (2014), sob orientação de Henri Lefebvre, procurou organizar todo o processo de emergência e institucionalização da AI como um campo de saberes e de práticas específico, que se baseia na psicanálise de Freud e no materialismo histórico de Marx, para estudar e intervir nas instituições, além de construir o importante conceito de *instituição*. A intenção da AI é, sustentada em um coletivo, compreender uma determinada realidade social e/ou organizacional, a partir da história, da estrutura e do funcionamento da organização, dos discursos e práticas dos sujeitos inseridos nesses contextos. Para tanto, a AI constitui-se por um conjunto de conceitos articulados que serão delineados nessa pesquisa.

Um dos grandes nomes da AI, Georges Lapassade (1989), filósofo e sociólogo francês, considera essa teoria como um movimento, esse possuindo dois lados. De um lado constrói teorias para serem analisadas, de outro formam conceitos de práticas e de intervenções institucionais. Desse modo, a AI visa entender uma possibilidade de recriar e repensar a realidade social instituída, promover a discussão dentro de um grupo, organização ou instituição e gerar a reflexão da sociedade.

¹⁰ Tese de doutorado, defendida, em junho de 1969, na Universidade de Nanterre. Em 1970, foi publicada como livro intitulado *L'analyse institutionnelle* e, no Brasil, o livro foi traduzido em 1975.

Conforme Lapassade (1989), existe nos grupos uma dimensão velada, não manifesta: seria a dimensão institucional. Dessa forma, o referido autor (1989, p. 13) propôs chamar de “Análise Institucional” o método cuja finalidade consistia em desvendar nos grupos esse nível oculto de sua vida e de seu funcionamento. Com esta premissa, Lapassade sugeriu que seria necessário superar a sedução da psicologia dos pequenos grupos, desmascarando a dimensão institucional. Por conseguinte, a AI surgiu como uma crítica às práticas grupais focalizadas nos próprios grupos. “Com efeito, a análise institucional tenta superar as concepções da psicologia dos grupos e da sociologia das organizações, analisando as determinações ocultas tanto dos grupos como dos sistemas da organização” (MARTINS, 2002, p. 17). A restrição à análise dos grupos, considerando apenas questões internas como afetos, liderança oculta às dimensões institucionais relativas à formação da organização. A principal consequência dessa limitação é a realização de uma análise meramente psicológica em nível individual, pautada nas relações interpessoais.

Lapassade (1989, p. 32), na década de 1970, desenvolveu uma visão mais política e menos técnica dos trabalhos em grupo. “A ação revolucionária visa, ao contrário, acabar com as diferenças, a abrir simplesmente a brecha que permitirá aos grupos conduzir-se eles próprios [...]”, sem o auxílio dos *experts*. “A expressão AI tem, por conseguinte, uma função estratégica: instaurar uma abertura no campo analítico, até então restrito à ação dos especialistas *psi* e à consideração de fatores *psi* (RODRIGUES, 2013, p. 620)”.

De acordo com Baremblytt (2012), com o passar do tempo, nossa civilização tornou-se cada vez mais complexa e diversificada quando comparada com as sociedades primitivas. Um dos fatores para essa evolução deu-se em virtude da produção de conhecimento por meio das ciências. Nesse contexto, o conhecimento científico atingiu um local privilegiado como forma de atender essa realidade complexa. Tais eventos produziram em nossa sociedade a criação da figura do *expert*, isto é, um indivíduo com um maior grau de formação que possui domínio para explicar sobre um assunto específico. É um profissional especialista que oferta seu trabalho para grupos, empresas e/ou instituições. Tendo em vista essas circunstâncias, desenvolve-se certa dependência com relação ao *expert*, já que ele é o detentor do saber e do conhecimento universal, além de realizar diagnósticos e intervenções nos mais diversos campos. Coimbra (1995, p. 37) aponta que

O surgimento de tais especialistas e seu fortalecimento no mundo capitalístico não se dá pela necessidade de modernização e desenvolvimento da sociedade, mas pela sua função social de melhor controlar, disciplinar, normatizar e naturalizar a divisão

social do trabalho estruturada sobre a dominação e a submissão. Não é por acaso que os anos 70, no Brasil, são marcados pela preocupação com a técnica, com a emergência de especialistas em diferentes setores e a ênfase no “discurso da competência”.

No entanto, a própria AI critica a concentração do saber universal constituído pela figura do *expert*.

A equipe da análise institucional não é o grupo dos *experts* que sabem e têm poder. Tampouco a organização-cliente é objeto inerte, passivo, ignorante e esvaziado de saber e poder. Junto, na interseção, ambos devem empreender a tarefa de entender a nova instituição que produziram. (BENELLI, 2007, p.38).

[...] não é papel do intelectual dizer, do alto do seu saber/poder, o que os outros têm que fazer para resolver suas dificuldades. Sua tarefa é problematizar as evidências cristalizadas do cotidiano e, de modo coletivo, democrático e dialógico, apontado para práticas autoanalíticas e autogestivas, buscar construir alternativas para a existência coletiva (BENELLI; COSTA-ROSA, 2010, p. 75).

O conceito de *demanda* nos permite compreender com detalhes essa crítica, pois a *demanda* é um dos primordiais objetos de análise da AI visto que ela possibilita uma compreensão das condições e reais necessidades do solicitante, seja ele um grupo, instituição ou empresa.

É possível afirmar que as comunidades ou coletividades têm necessidades básicas indiscutíveis e universais. Essas necessidades são colocadas diariamente através de demandas espontâneas, através da exigência de produtos e de serviços correspondentes. Essa ideia é uma das tantas que vai ser questionada pelo Institucionalismo, porque ele vai tentar mostrar que em todas as épocas da história, mas particularmente na nossa, não existem necessidades básicas “naturais”; não existem demandas “espontâneas”, pois em todas e em cada uma dessas organizações que acabamos de descrever, a noção das necessidades é produzida, assim como a demanda é modulada; isto é, aquilo que os povos pensam que todos os membros de uma população e todos os povos do mundo precisam como “mínimo” não existe. Esse “mínimo” é gerado em cada sociedade e é diferente para cada segmento da mesma (BAREMBLITT, 2012, p. 16).

Sintetizando, podemos considerar que foi durante as décadas de 1960 e 1970 que a AI sofreu diversas influências e foi se configurando como um campo teórico, metodológico e de intervenção em que a instituição passou a ser objeto de análise e investigação.

Da crítica à sociologia americana, das formulações de Catoriadis, da ruptura com as práticas grupistas de ordem psicossociológica todo esse cenário permitiu o engendramento do campo socioanalítico, onde a distinção teoria/prática não se fazia presente e a própria constituição do conhecimento se dava a partir do processo de intervenção institucional (LIMA, 2012).

Na AI, os termos *instituição*, *organização*, *estabelecimento* e *equipamento* não se equivalem. A *instituição*, como conceito, é abstrata e universal, remete a um campo teórico qualquer no qual as relações de produção estão instituídas de forma necessária, supostamente natural e eterna (COIMBRA, 1990). Segundo Rodrigues e Souza (1991, p. 33), a “instituição aparece como algo imediatamente problemático, como algo não localizável: FORMA que produz e reproduz as relações sociais ou FORMA GERAL das relações sociais, que se instrumenta em estabelecimentos e/ou dispositivos”. A concepção de *instituição* representa um grande avanço e ela deve ser exercitada no sentido de retomar seu caráter político, histórico e seus processos desejantes (PAULON, 2005; RODRIGUES, 2000; LOURAU, 2014). O nível da *organização* já implica certa concretização material da instituição, por exemplo: a instituição da linguagem se materializa num tipo de organização como a língua portuguesa, a religião, na forma da Igreja Católica, etc. Por sua vez, os *estabelecimentos* são um conjunto de elementos menores que remetem à estrutura física, concreta, as delimitações por paredes, os quais integram grandes complexos, as *organizações*. Os *estabelecimentos* possuem recursos técnicos para auxiliar na realização dos objetivos propostos pelo próprio *estabelecimento*, *organização* e *instituição*, denominados de *equipamentos*. Todos esses conceitos operam, naturalmente, de modo dinâmico por meio dos *agentes*. Estes são atores cuja função é dar dinamismo às coisas materiais e imateriais, protagonizar e operacionalizar as práticas discursivas e não discursivas, produzir e reproduzir a realidade social. No que diz respeito aos *agentes institucionais*, RUA (1998) faz uma distinção entre os atores públicos e privados, sendo que os primeiros são subdivididos em duas categorias: os políticos e os burocratas. Os agentes públicos são aqueles que exercem funções de caráter público. Os políticos – representados pelos governantes, prefeitos, vereadores, parlamentares – possuem sua posição diante mandatos eletivos. Os burocratas correspondem aos funcionários de carreira pública, os quais são aprovados por meio de concurso público. Na categoria de atores privados, destacam-se os empresários. Estes “são atores dotados de grande capacidade de influir nas políticas públicas, já que são capazes de afetar a economia do país: controlam as atividades de produção, parcelas do mercado e a oferta de empregos” (RUA, 1998, p. 234). Há ainda os agentes representados pelo coletivo de trabalhadores, os agentes internacionais (FMI, Banco Mundial, etc.) e a mídia, capaz de mobilizar a ação de outros atores. Para melhor visualizarmos esses conceitos por ordem de complexidade, sugerimos o seguinte o esquema: Instituição – Organização – Estabelecimento – Equipamento – Agentes.

Lourau baseou-se em Hegel e Castoriadis para a construção do conceito de *instituição*. Hegel apoiou-se na noção de dialética a partir da concepção de um movimento de afirmação/negação e negação da negação (HEGEL, 1980). Enquanto que para Castoriadis (1982), cada *instituição* social é compreendida como um movimento contínuo entre as forças *instituídas* e *instituintes*, em um movimento dialético.

A partir dessas influências, o conceito de *instituição*, na AI, elaborado por Lourau (2014), é articulado às noções de *instituinte* e *instituído*. O primeiro termo pode ser definido como “[...] a contestação, a capacidade de inovação e, em geral, a prática política como ‘significante’ da prática social” (HESS, 2004, p. 22). É um jogo de relação de forças permanentes que busca agir nas resistências singulares dos sujeitos para a produção de novos sentidos, tem uma tendência mais dinâmica, potente, visando à constante transformação de modo a acompanhar as mudanças na sociedade. E, por *instituído* entende-se não só a ordem estabelecida, mas os valores, os modos de representação e de organização considerados normais (HESS, 2004). Segundo Rodrigues (2013, p. 623), “[...] o instituinte gera ou transforma a instituição, ao passo que o instituído remete ao já fixado, já organizado; a sociedade é a união/tensão entre o *instituinte* e *instituído*, processo de institucionalização”. Lourau (1993) apresenta a AI como um conjunto de forças de caráter *instituinte*. Logo, entra em contradição com aquilo que já está *instituído*, produto de uma imobilidade a ser quebrada a partir da intervenção. No nível da *organização*, há os conceitos de *organizado* e *organizante*. O primeiro está para o *instituído* ao passo que o segundo está para o conceito de *instituinte*. Portanto, a AI propõe a criação e a identificação de dispositivos para que o coletivo se reúna e discuta os analisadores, visando à produção de acontecimentos e, especialmente, os processos de *autoanálise* e *autogestão*.

Quando há uma prevalência do instituído, as instituições e seus estabelecimentos capturam os processos de subjetivação singulares, impondo-lhes seu próprio modelo através da centralidade do poder, do saber, do dinheiro, do prestígio, da disseminação da culpa. Por outro lado, quando as forças instituintes emergem, tem-se a possibilidade da produção de novos agenciamentos, novas composições e arranjos próprios de subjetividades livres e desejanças (PEREIRA, 2007, p. 11).

Baseado nessas concepções, Lourau (2014) considerava que toda *instituição* seria resultante da conexão entre três momentos: da universalidade, da particularidade e da singularidade. O momento da universalidade compreende o instituído,

pelo qual a instituição é reconhecida e nomeada; o momento da particularidade ou o instituinte, que não cessa de negar o momento anterior; e o momento da singularidade, resultado da relação dialética entre os dois momentos anteriores, que é a institucionalização, mediante a qual a instituição é tensionada e se atualiza na ação dos sujeitos que a constituem (L'ABBATE, 2012, p. 199).

A definição sobre tal teoria é tida como complexa uma vez que compreende a dimensão oculta e inconsciente e diz respeito a três níveis: o primeiro é sobre o modo de funcionamento de grupos, o segundo sobre as organizações e o último sobre as instituições (MARTINS, 2002).

O primeiro nível refere-se ao Grupo, que seria o nível material, concreto das relações sociais e equivale à vida cotidiana, podendo ser exemplificado pela família, pelos amigos ou até mesmo pela sala de aula. O segundo diz respeito à Organização o qual seria o coletivo de grupo; é *a priori* estabelecido, marcado pela burocracia e tem como exemplos as indústrias, empresas, escolas, dentre outros estabelecimentos. Por último, entender-se-ia a Instituição que estaria em nível simbólico, sinônimo de Estado e de controle. Essa última característica da Instituição é relevante, pois nos faz constatar a existência de lógicas estatais que permeiam tanto as Organizações quanto os Grupos. Logo, a Instituição utiliza-se de mecanismo para permanecer com as suas normas, leis e hábitos alienantes. Sendo as Organizações conjuntos de Grupos, as forças instituídas agem diretamente nos Grupos, por isso é que a Análise Institucional é focada justamente nessa realidade social (BAREMBLITT, 2012).

Na América Latina, o MI começou a se fazer presente nas décadas seguintes aos anos de 1960 do século XX. No cenário brasileiro, há um interessante e expressivo conjunto de trabalhos desenvolvidos no campo da AI. Dentre eles, temos Rodrigues, Leitão e Barros (1992), Costa-Rosa (2000), Rodrigues (2000, 2013), Pereira (2001), Martins (2002); Kamkhagi e Saidon (1991), L'abbate (2002), Rodrigues e Altoé (2004), Benelli (2006, 2013a, 2015), L'abbate, Mourão e Pezzato (2013), Rossi e Passos (2014), dentre outros. No Brasil, a Socioanálise foi introduzida em 1970, com encomendas de intervenção socioanalítica em organizações estudantis e estabelecimentos universitários, porém, em virtude do período histórico no país, marcado pelo regime ditatorial, essa prática foi consolidada após 1985.

1.2 Análise Institucional no Brasil

O MI foi introduzido no Brasil a partir de 1970. Porém, o contexto político foi bem distinto do que ocorreu na França, uma vez que o Brasil encontrava-se em um período de

ditadura militar, vigente desde 1964, caracterizado por intensas repressões, restrições violentas às liberdades civis, políticas e falta de desrespeito à democracia. A AI adentrou primeiramente no Rio de Janeiro e em Belo Horizonte, nos departamentos de Psicologia das universidades públicas. Alguns fatores contribuíram para essa inserção: a visita de Georges Lapassade, em 1972, na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e a vinda de René Lourau para participar do Simpósio Internacional, promovido pelo Ibrapsi (Instituto Brasileiro de Psicanálise, Grupos e Instituições), em 1982, no Rio de Janeiro (BAREMBLITT, 2012).

De acordo com Bisneto (2004, p. 34),

O auge do uso da Análise Institucional deu-se nos anos 1980, com um pico de publicações entre 1985 e 1987. Um grande número de livros e artigos foi publicado em âmbito nacional e, principalmente, o referencial se fez presente em dissertações de mestrado.

Segundo Bomfim (2003), a Análise Institucional, no Brasil, teve início em Belo Horizonte, junto ao Setor de Psicologia Social da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), sendo pioneira na formação de psicólogos pautados na abordagem institucional.

1.3 O movimento institucionalista no eixo Rio-São Paulo

A partir da segunda metade da década de 1970, os principais conceitos da Psicologia Institucional de Bleger e os grupos operativos de Pichon-Rivière foram difundidos, sobretudo, no Rio de Janeiro. Contudo, a Análise Institucional começou a ser utilizada no Rio de Janeiro e em São Paulo a partir da década de 1980. É pertinente fazermos uma breve distinção entre Psicologia Institucional e Análise Institucional por não se tratarem do mesmo movimento.

A Psicologia Institucional, cujo surgimento deu-se na Argentina, na década de 1960, é um termo cunhado por José Bleger, psiquiatra argentino, para designar a Psicologia nas instituições. É uma abordagem pautada na perspectiva psicanalítica que visa trabalhar “tanto a instituição e suas relações quanto à intervenção do psicólogo” (GUIRADO, 2009, p. 324). No Brasil, a Psicologia Institucional passou a ser utilizada em meados dos anos 70, principalmente pelos cariocas, por meio da primeira geração de argentinos exilados vinculados à APA (Associação Americana de Psicologia). Já a segunda geração de argentinos advindos em virtude do golpe militar de 1976, desembarcou no eixo Rio-São Paulo, com fortes influências de Bleger e Pichon-Rivière, sendo os responsáveis pela disseminação dos

princípios da Análise Institucional francesa, como perspectiva política e transformadora, utilizando-se primordialmente de conceitos sociológicos e políticos e não se propondo a uma análise “psicológica”. Guirado (2009, p. 324) aponta que

A Análise Institucional, por sua vez, é o nome dado a um movimento que supõe um modo específico de compreender as relações sociais, um conceito de instituição e um modo de inserção do profissional psicólogo que é de natureza imediatamente política.

A década de 1980, no Brasil, foi caracterizada, sobretudo, pela grande estagnação econômica, baixo crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), elevados índices de inflação, aumento da dívida externa, altas taxas de desemprego e concentração de renda e riqueza, acentuando as desigualdades sociais, frente ao milagre econômico da década antecedente. É nesse contexto sócio-histórico do país que os profissionais “psi” começaram a se implicar nos movimentos sociais, pois passaram a pensar na sua prática vinculada a uma realidade concreta. Iniciou-se, no eixo Rio-São Paulo, práticas advindas da Análise Institucional de origem francesa (COIMBRA, 1995).

1.3.1 Rio de Janeiro

Com a fundação do Instituto Brasileiro de Psicanálise, Grupos e Organizações (IBRAPSI), no Rio de Janeiro, em 1978, e, posteriormente, com a criação do Departamento de Análise Institucional, em 1982, os conceitos e ferramentas do movimento institucionalista francês começaram a se propagar entre os profissionais “psi”, sob influência das leituras de Lourau, Lapassade, Deleuze, Guattari e Foucault. Ainda que houvesse uma abertura para demais profissionais,

São, principalmente, os psicólogos e psicanalistas que aderem a esta “nova” forma de pensar as práticas sociais, as instituições e os dispositivos que atravessam e se atualizam nos diferentes estabelecimentos e organizações, as implicações de cada um investido no papel de especialista; e, enfim, como suas práticas produzem e fortalecem demandas e subjetividades (COIMBRA, 1995, p. 339).

As fragmentações ocorridas nesse estabelecimento possibilitaram a formação de outros grupos, em 1984, que se uniram de maneira autogestiva – Núcleo-Psicanálise e Análise Institucional e Centro de Estudos Sociopsicanalíticos (CESOP) – para pensar uma formação

não instituída, por meio de cursos, grupos de estudo e intervenções. Além desses dois principais grupos, outros menores se formaram com a mesma finalidade.

1.3.1 São Paulo

As ferramentas e conceitos do Movimento Institucionalista incidiram em território paulista, na década de 1980, tal como ocorreu no Rio de Janeiro – trazidos pela segunda geração de argentinos aliados a alguns “psi”. Diferentemente do eixo carioca e com menos intensidade, onde os profissionais ligados à Análise Institucional vincularam-se à instituição pedagógica, em São Paulo, eles atuavam com maior ênfase na área da Saúde Mental. Altoé (2004, p. 09) aponta que

A partir de então, em nosso país, o paradigma institucionalista se firma entre significativa porção da população universitária e/ou ligada ao trabalho social e aos estabelecimentos públicos, especialmente quando seus campos de intervenção são a saúde, a saúde mental e a educação.

O Núcleo de Estudos de Psicologia e Psicanálise (NEPP), em 1977, sob influência dos argentinos Gregório Baremlitt, Oswaldo Saidón, Antonio Lancetti, Isabel Marazina, Sérgio Maida, Nelly Simmonelli, dentre outros, começou uma leitura institucional. Contudo, somente no final da década de 1970 e início de 1980 que em São Paulo deu-se início a uma formação socioanalítica com a fundação de dois estabelecimentos: A Casa¹¹ e o CEPAI (Centro de Estudos em Psicanálise e Análise Institucional) (COIMBRA, 1995).

Já em 1987, Lancetti, Marazina e Maida reuniram-se juntamente com outros “psi” paulista, no Sedes Sapientiae, para a organização de um curso voltado aos trabalhadores na área da Saúde Mental com uma ênfase institucionalista. Tais acontecimentos deram início às primeiras experiências institucionalistas em território paulista.

Diante desse panorama histórico-conceitual, vemos que é preciso considerar que as instituições constituem lógicas – com dimensões teóricas, técnicas, políticas e éticas específicas –, e possuem dinâmicas próprias, constituindo possibilidades paradigmáticas diversas e desconhecer isso pode trazer um conjunto de dificuldades importantes para o trabalhador. Uma ingenuidade onipotente pode levá-lo à impotência e aí está criada a condição para que ele atue com violência e de modo controlador.

¹¹ A Casa é uma espécie de um Hospital Dia, fundado em 1979 por um grupo de pessoas, liderado por Beatriz Aguirre, com atendimento ambulatorial a pacientes psicóticos e um sistema de acompanhamento terapêutico.

Tendo em vista essa discussão teórica, histórica e conceitual sobre a AI, buscamos abordar, a seguir, a temática das políticas públicas sociais, questão que nos permite compreender a realidade institucional mais ampla que inclui as secretarias as quais decidimos investigar nessa pesquisa. Sob esse aspecto, gostaríamos de explicitar as razões pela qual escolhemos as Secretarias Municipais de Governo e Administração, de Assistência Social e de Saúde para realizar nossa pesquisa de campo. Primeiramente, delimitamos o número de Secretarias Municipais a serem visitadas em virtude do curto tempo para a realização de uma pesquisa de mestrado. Restringimos as secretarias de acordo com nosso interesse de pesquisa e por serem locais onde os psicólogos estão inseridos. Logo, escolhemos a Secretaria de Governo e Administração porque ela é a responsável pela gestão administrativa do município, cuidando de fazer a máquina municipal funcionar e executar as atividades específicas do poder público municipal, operando por meio da elaboração da legislação municipal, criando leis, decretos, portarias e editais, dando a estes atos oficiais a devida publicidade. Essa secretaria também é responsável pelo Departamento de Recursos Humanos (RH), gerindo os funcionários públicos municipais: é nela que são elaboradas as folhas de pagamento, o regime jurídico, o plano de cargos e salários, onde acontecem as sindicâncias, os processos administrativos, dentre outras atribuições. A escolha das secretarias municipais de Assistência Social e de Saúde deu-se em virtude de serem as que mais contratam e empregam psicólogos, estes que são alocados nos mais diversos estabelecimentos e equipamentos assistenciais e de atenção à Saúde, visando à implantação e implementação das políticas públicas de Assistência Social e Saúde, respectivamente. Uma vez definidas as Secretarias de Governo e Administração, de Assistência Social e de Saúde para a realização da pesquisa de campo, por serem as repartições que possuem psicólogos atuando em seus quadros, é pertinente falarmos sobre a articulação entre a Psicologia e as Políticas Públicas, especificamente as políticas de Saúde e Assistência Social. Sobre estas políticas públicas, traçamos um percurso histórico desde seu surgimento, até a época da inserção dos profissionais da Psicologia.

1.4 Psicologia e Políticas Públicas

A Constituição Federal (CF) (BRASIL, 1988) possibilitou maior autonomia política aos municípios, por meio da elaboração de sua própria Lei Orgânica (LO) e demais leis, além da escolha direta de seus representantes no governo. Dessa forma, o município possui liberdade para definir suas políticas e aplicar seus recursos de acordo com o artigo 30 da CF,

que prevê a possibilidade de legislar sobre assuntos de interesse local, expressão bastante abrangente, detalhada na LO e instituir e arrecadar impostos sobre serviços, predial urbano, transmissão intervivos de bens imóveis, varejo de combustíveis líquidos.

No Brasil, as políticas públicas surgiram primeiramente nas áreas da Saúde e Assistência Social com o intuito de garantir direitos e operacionalizar ações relacionadas à proteção social. A partir da Constituição Federativa de 1988, há uma ampliação no âmbito das políticas públicas no sentido de assegurar maiores garantias dos direitos aos cidadãos brasileiros. Contudo, as políticas sociais nos anos 1990 são caracterizadas por um perfil neoliberal, marcadas pela descentralização dos serviços para níveis locais, sem recursos financeiros suficientes, pela política de focalização, sendo necessária a comprovação do “atestado de pobreza” e pela privatização dos serviços, transformando os serviços sociais em mercadorias (YAMAMOTO; OLIVEIRA, 2010).

Em síntese, a política social de perfil neoliberal que se inicia no governo Collor gradativamente se distancia dos preceitos da Constituição de 1988, no que esta apresentava de mais progressista, e assume mais claramente a perspectiva seletiva e focal das obrigações do Estado (SOARES, 2001). Mudanças no setor da Saúde que desfiguraram a proposta do Sistema Unificado de Saúde, procrastinação e restrições na legislação complementar na área da Seguridade Social (Lei Orgânica de Assistência Social, Lei de Custeio da Previdência Social, Lei Complementar de Regulamentação do Seguro-Desemprego) são marcas da desmontagem neoliberal das políticas sociais do período (YAMAMOTO; OLIVEIRA, 2010, p. 12).

A partir da década de 2000, a criação de novas instituições, com suas organizações, estabelecimentos, atores sociais, discursos e práticas, processos, produtos e efeitos éticos, visando a implantar as políticas públicas sociais, constituíram áreas que incluem diversos profissionais, expandindo as áreas de atuação dos psicólogos. Estudos recentes (COIMBRA, 1995; CFP, 2010; MACEDO; DIMENSTEIN, 2011; OLIVEIRA; AMORIM, 2012) abordam a relação entre a Psicologia e as políticas sociais¹² e a ampliação de espaços de trabalho para

¹² “Genericamente, a política social é entendida como ação do Estado, gerida pelos governos, para atender às demandas e necessidades coletivas. Constitui um *produto* institucional que provê benefícios e serviços sociais, financiados pelo Estado e regulados administrativamente. Diferencia-se da política econômica por visar à coesão social e à melhoria das condições de vida de indivíduos e grupos; e divide-se em setores também classificados como sociais: saúde, educação, habitação, previdência, assistência social, emprego, dentre outros. Algumas de suas provisões são contributivas (pagas antecipadamente pelos próprios beneficiários), assumindo a forma de *seguro*, cujo melhor exemplo é a previdência social; entretanto, existem provisões não contributivas, denominadas *serviços sociais*, que são bancados por um fundo público, constituído de tributos (impostos, taxas e contribuições) e gerenciado pelo Estado. É por meio desses serviços que a política social presta atendimentos – que podem ser universais ou seletivos, dependendo do regime de bem-estar em vigência – nos seus diferentes setores e nos três níveis de governo (municipal, estadual, federal)” (PEREIRA, 2016, p. 204). Conforme Abranches (1985), as políticas sociais envolvem conflitos, pois são parte de um processo de distribuição de valores, implicando em um jogo de contradições e interesses.

os psicólogos, sobretudo, em campos como a Saúde e a Assistência Social. Tais artigos mencionam sobre a importância de problematizar e discutir criticamente os modelos de atuação desses profissionais e repensar sobre suas práticas de trabalho de modo que elas possam ser transformadoras e não resultantes de ações mantenedoras das condições já vigentes.

De acordo com Teixeira (2002, p.02),

“Políticas públicas” são diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado. São, nesse caso, políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamentos) que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos. Nem sempre porém, há compatibilidade entre as intervenções e declarações de vontade e as ações desenvolvidas. Devem ser consideradas também as “não ações”, as omissões, como formas de manifestação de políticas, pois representam opções e orientações dos que ocupam cargos.

Ao tratarmos da questão do lugar do psicólogo no tema das políticas públicas, temos que incluir, necessariamente, o CREPOP¹³ que é um órgão operacional do Sistema Conselhos de Psicologia, cujo objetivo é a formulação de referências para atuação profissional no campo das políticas públicas. Ele representa a concretização do compromisso com um eixo político central no trabalho dos Conselhos: a defesa da garantia dos Direitos Sociais por meio da implementação de políticas públicas, sob responsabilidade do Estado; e a defesa da presença da Psicologia nessas políticas. O objetivo do CREPOP é promover a qualificação da atuação profissional de psicólogos que atuam em políticas públicas por meio de pesquisas e da sistematização e divulgação de informações acerca da prática profissional da categoria nestas políticas. Dentre as várias atividades, a elaboração de documentos de referência técnica para a prática profissional em políticas públicas constitui-se como a mais expressiva, por representar uma referência concreta para nortear a reflexão sobre a prática do psicólogo. Alguns dos documentos de referência que importam citar aqui são os relacionados com a área da Assistência Social, da Saúde e da Educação (CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA, 2011, 2013a, 2013b).

Para entender o que são Políticas Públicas¹⁴, recorreremos à definição do CREPOP (2007): políticas públicas são um conjunto de ações coletivas conduzidas e implementadas

¹³ Para mais informações, consultar o *site* www.crepop.pol.org.br

¹⁴ Há ainda um conjunto autores que abordam a temática das políticas públicas, a saber: Rua (1998), Souza (2006), Lopes, Amaral e Caldas (2008), Gonçalves (2010), Rodrigues (2010), Yamamoto e Oliveira (2010), Baptista (2012), Castro, Gontijo e Amabile (2012).

pelo Estado, que precisam estar voltadas para a garantia dos direitos sociais, norteadas pelos princípios da impessoalidade, universalidade, economia e racionalidade e tendendo a dialogar com o sujeito cidadão. No âmbito das Políticas Públicas, as políticas sociais talvez sejam as mais conhecidas. Elas são definidas por ações governamentais que, por meio de programas, buscam oferecer a garantia de direitos e condições minimamente dignas aos cidadãos. Diante do modo capitalista de produção (MCP), as políticas sociais são consideradas estratégias do Estado com a finalidade de minimizar as consequências políticas, sociais e econômicas próprias do processo de constituição do capitalismo sobre a classe trabalhadora e explorada, ou seja, sua função é amenizar as tensões sociais, “de forma a preservar e controlar a força de trabalho necessária à manutenção e reprodução do capital” (OLIVEIRA; AMORIM, 2012, p. 560).

Nesse sentido, políticas públicas são ações do Estado que visam a equacionar determinado problema específico, sendo que normalmente são criados, então, dispositivos institucionais para lidar com esse objeto social: instituições são criadas, leis são formuladas e promulgadas, organizações e estabelecimentos são inventados e instituídos, equipamentos são produzidos e implementados, atores sociais são produzidos e convocados para lidar com esse novo objeto institucional, recortado no campo social, criando novas realidades sociais (BENELLI; COSTA-ROSA, 2013, p. 288).

Certamente, as políticas sociais representam uma conquista da sociedade civil – “ainda assistencialistas, clientelistas e focalizadas, sem uma articulação com programas de geração de emprego e renda, é fato que as políticas sociais foram discretamente mudando o cenário da pobreza e da destituição da população” (YAMAMOTO; OLIVEIRA, 2010, p. 22). Mas, seus limites são evidentes no contexto do MCP, tendo em vista os problemas sociais, econômicos e políticos “postos pela emergência da classe operária no processo de constituição da sociedade capitalista” (YAMAMOTO; OLIVEIRA, 2010, p. 10). Behring e Boschetti (2006) lembram que apesar das políticas sociais não serem a única solução para o problema da desigualdade, inerente à economia baseada na exploração do trabalho sob o capital, é preciso um enfrentamento na tentativa de minimizá-la e viabilizar, minimamente, a inclusão social.

Segundo o CREPOP (2007), uma Psicologia comprometida com a transformação social adota como foco as necessidades, as potencialidades, os objetivos e as experiências das classes trabalhadoras. Nesse sentido, a Psicologia busca produzir contribuições no sentido de considerar e atuar sobre a dimensão subjetiva dos sujeitos. Dessa maneira, as práticas psicológicas não devem categorizar os indivíduos atendidos em patologias, mas buscar

compreender e intervir sobre os processos e recursos psicossociais, observando as particularidades e circunstâncias em que ocorrem.

Atualmente, a Psicologia, buscando novos rumos, tem empreendido grandes esforços no sentido de adotar um compromisso ético com a transformação social (BOCK, 2003), tal como se pode verificar pelos documentos do CREPOP. A ação do psicólogo em última instância se dá em contextos que se encontram estabelecidos no cenário de instituições da sociedade. Ele normalmente realiza intervenções em sistemas institucionais. A própria ação do psicólogo também estabelece relação ativa com esse cenário institucional. É sobre esse âmbito da prática profissional e de seus modos de constituição sobre o fazer do psicólogo que tais congressos buscam orientar e definir a intervenção dos psicólogos nos variados sistemas institucionais, como os sistemas prisional, educacional e laboral, no sentido de auxiliar o psicólogo na configuração de sua prática.

Tendo em vista essas questões, apresentamos uma pequena síntese sobre as políticas de Saúde e Assistência Social por serem as duas grandes áreas do conhecimento envolvidas nessa pesquisa.

1.4.1 Política pública de Saúde

A construção do Sistema Único de Saúde (SUS) (BRASIL, 1988), considerada a principal política pública de Saúde brasileira, percorreu um longo caminho até sua construção e consolidação. Buscamos apresentar as condições históricas do surgimento e constituição das políticas públicas de Saúde no Brasil, destacando alguns dos acontecimentos mais importantes.

A partir do processo de industrialização, datado no início do século XX, as campanhas sanitárias no país tiveram um papel central no sistema econômico agrário-exportador, por meio do controle das estradas de ferro e dos portos. Surgiram as campanhas de vacinação contra a varíola, em 1904, com a lei de vacinação obrigatória, e contra a febre amarela, exigindo medidas de saúde para o combate a essas doenças. Além dessas enfermidades, havia ainda a peste bubônica que aportou no Brasil em meados de 1889. Nesta época, a Saúde foi caracterizada pelas campanhas sanitárias, resultando, em 1921, na criação do Departamento Nacional de Saúde Pública (DNSP). As iniciativas do Estado com relação à Saúde Pública tinham um caráter preventivo, por meio das campanhas no combate às epidemias e a

assistência médica era de natureza curativa e individual aos trabalhadores contribuintes da Previdência Social (SARRETA, 2009).

A análise das políticas públicas de saúde pauta-se em uma perspectiva que considera a importância de compreender a concepção de saúde construída pela sociedade brasileira, historicamente marcada pelo modelo curativo, centrado na assistência médica e nas especialidades, tendo como referência o hospital. [...] as transformações produzidas pelo conhecimento humano, científico e tecnológico, saberes populares, experiências práticas exitosas, construídos acerca da importância dos cuidados primários de saúde, da prevenção e promoção da saúde, entretanto, não foram suficientes para ruptura desse modelo biologicista e de mercado (SARRETA, 2009, p. 132-133).

Em 1923, a Lei Eloy Chaves instituiu as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAP). Tal lei concedeu legalidade às organizações fabris no sentido de garantir a seguridade social para trabalhadores de algumas empresas específicas, fornecendo benefícios pecuniários, como serviços de saúde, médico-assistencial e medicamentos. No governo de Getúlio Vargas (1930-34), fundou-se o Ministério da Educação e Saúde Pública, tornando as ações centralizadas pelo governo e criaram-se os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP), administrados pelo Estado, como um novo modelo previdenciário para substituir as antigas CAPs. A década de 1930 representou uma ascensão da lógica de privatização dos serviços médicos. Para quem não detinha os benefícios dos IAPs ou das CAPs, a assistência médica era fornecida pela igreja, fundamentada em um atendimento de cunho caritativo e filantrópico. Em 1953, houve um desmembramento dos ministérios e instituiu-se o Ministério da Saúde. Contudo, nessa época, o Ministério representava mais um órgão destinado à burocracia do que à execução da política de Saúde, não demonstrando uma preocupação efetiva por parte do Estado no que diz respeito à Saúde enquanto política pública.

Durante o regime militar, os IAPs foram unificados no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). Contudo, apesar da existência desses órgãos, o sistema de Saúde brasileiro passava por uma crise em virtude de sua ineficiência, ineficácia, desorganização, insuficiência de recursos, etc. Neste contexto, surgiu o movimento da Reforma Sanitária Brasileira, organizado pela sociedade, pesquisadores, estudantes e demais profissionais da Saúde, cuja finalidade era a reestruturação dos serviços de saúde e sua democratização. Tal movimento foi a base para a criação do SUS e teve seu marco institucional com a VIII Conferência Nacional de Saúde, realizada em 1986. As discussões e propostas da Reforma Sanitária resultaram na universalidade do direito à saúde, oficializado com a CF de 1988 e a criação do SUS. Esse período também foi marcado por transformações no âmbito da

Seguridade Social, sobretudo, com relação aos direitos sociais, principalmente na defesa de direitos de crianças e adolescentes, resultando mais tarde, em 1990, no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) (YAMAMOTO; OLIVEIRA, 2010).

A saúde concebida pela ausência de doença, centrada nas clínicas e hospitais, por meio do saber médico, com serviços de caráter preventivo, curativo, paliativo, de acordo com o modelo ideológico do flexnerianismo¹⁵, possuía suas limitações em virtude de suas explicações bastante restritivas. A *Carta de Ottawa*, escrita durante a I Conferência Internacional sobre Promoção de Saúde, em 1986, representou uma nova concepção de Saúde ao mencionar que aspectos relacionados à educação, renda, alimentação, moradia, etc. eram requisitos importantes para a saúde.

Esse conceito de Saúde também foi ampliado a partir da aprovação da CF de 1988 (BRASIL, 1988) que estabeleceu a Saúde (artigos 196 e 197) como um direito de todos, independente de qualquer contribuição, e dever do Estado, garantido mediante as políticas sociais e econômicas que deveriam visar à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. Em 1990 a lei nº 8.080 veio regulamentar o SUS como uma importante política pública, dispondo sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes. Em 1991, lançava a primeira edição da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Saúde (NOB/SUS) que dispunha sobre as normas operacionais para o funcionamento e operacionalização do SUS.

De acordo com a CF de 1988, os princípios definidos para o SUS foram a universalidade que garante o acesso às ações e serviços a todos os cidadãos, a equidade a qual propõe a garantia de igualdade da assistência à Saúde, sem privilégios e preconceitos e a integralidade que considera o sujeito como um todo e deve atender a todas suas necessidades. Entretanto, sabemos que esses princípios não operam plenamente na prática tendo em vista os inúmeros problemas da gestão, como a precária fiscalização, a falta de recursos financeiros e técnicos, de pessoal qualificado para o atendimento à população, o incipiente trabalho em rede, a concessão de privilégios para alguns, sobretudo, àqueles que possuem alguma relação de influência (entende-se relação de amizade ou qualquer parentesco) com quem autoriza e

¹⁵ O modelo flexneriano representa uma fragmentação do conhecimento, dificultando uma visão integral do paciente enquanto sujeito biopsicossocial. Esse paradigma é pautado pela lógica biologicista da doença, desconsiderando os fatores sociais produtores de saúde, além de ser considerada uma abordagem individualista, reducionista e hospitalocêntrica.

realiza o agendamento de consultas e procedimentos ou com quem exerce o poder de mando e de uma política efetiva nos três níveis: federal, estadual e municipal para viabilizar o sistema.

Com o aumento da demanda por atendimento e na tentativa de aperfeiçoar o sistema de Saúde, o Ministério da Saúde criou, em 1994, o Programa de Saúde da Família (PSF) como estratégia de reorientação do modelo assistencial de saúde pautado na Atenção Básica¹⁶. O PSF surgiu em decorrência do Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS) que visava à redução da mortalidade infantil e o acesso aos serviços nas regiões mais pobres do país, por meio de um trabalho pautado na territorialidade, na prevenção e na promoção de saúde. Dessa forma, iniciava um novo e ampliado modo de pensar o processo saúde-doença em que não mais o indivíduo passa a ser o eixo central do trabalho, mas toda sua família e seu território, considerando também ações de prevenção, promoção e vigilância em saúde. O Programa Saúde da Família foi transformado em Estratégia Saúde da Família (ESF) já que o conceito de “estratégia” não prevê um tempo para sua finalização. Com o intuito de apoiar a consolidação da Atenção Básica e oferecer suporte às ESFs, expandindo as ofertas de saúde na rede pública, a abrangência, a resolutividade, a territorialização e a regionalização, em 2008, são criados os Núcleos de Apoio à Saúde da Família (NASF). Nesse contexto, há a inclusão de práticas alternativas em saúde, com ações menos hospitalocêntricas e menos centradas na figura do médico, como sendo o único profissional que detém o saber e ações em Saúde Mental em locais não especializados (YAMAMOTO; OLIVEIRA, 2010). O NASF é composto por uma equipe de profissionais de distintas áreas do conhecimento, a saber: médicos de diferentes especialidades, assistente social, fisioterapeuta, psicólogo, terapeuta ocupacional, nutricionista, educador físico, dentre outros. Conforme o Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES, 2013)¹⁷, o psicólogo ocupa o segundo lugar no *ranking* das ocupações mais frequentes nos NASFs, totalizando 2.211 até o mês de julho de 2013.

Os psicólogos, juntamente com outros trabalhadores e entidades sindicais, políticas e profissionais, articularam-se em um movimento de reorganização democrática para o resgate da cidadania e da democracia (YAMAMOTO; OLIVEIRA, 2010). Segundo Arcaro e Mejias (1990), a inserção efetiva dos psicólogos no campo da Saúde deu-se na década de 1980 com a

¹⁶ Atenção Básica ou Primária é a principal entrada para o SUS, ou seja, é o atendimento inicial dos usuários e possibilita a resolução de grande parte dos problemas de saúde, evitando a busca por serviços mais complexos e emergenciais. De acordo com a Política Nacional de Atenção Básica (BRASIL, 2006c), suas ações são voltadas para a promoção da saúde, a prevenção de agravos, tratamento e reabilitação. Para maior conhecimento, acessar: http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_nacional_atencao_basica_2006.pdf.

¹⁷ Os dados foram obtidos na cartilha do Ministério da Saúde sobre os NASFs, publicada em setembro de 2013. Para mais informações, acessar: http://www.saude.rs.gov.br/upload/1383057504_NASF_set2013.pdf.

formação das equipes mínimas de Saúde Mental. Diante da escassez no mercado para a atividade liberal, os profissionais da psicologia buscaram novos campos de imersão: Saúde, ênfase nas queixas escolares, atendimentos a grupos específicos (gestantes, idosos) (DIMENSTEIN, 1998).

A busca por novas bases de legitimação política, esgotados os efeitos do “milagre econômico”, estabelece condições para a reorganização de diversos segmentos da sociedade civil, dentre os quais, os intelectuais (PECÁUT, 1990; YAMAMOTO, 1996). É no processo de resistência contra o regime autocrático-burguês que o campo profissional também se politiza – e sobrevém um período de intensa mobilização e discussão dos rumos das diversas categorias profissionais (YAMAMOTO; OLIVEIRA, 2010, p. 9).

Apesar dessa ampliação em diversos contextos de trabalho, de novas tendências, conceitos e práticas profissionais, tais como a clínica ampliada, a política de humanização, o apoio matricial, acompanhamento terapêutico e outros, o modelo hegemônico no exercício do psicólogo se manteve restrito à clínica tradicional, reproduzindo a lógica dos consultórios privados, influenciado pela psicanálise, durante mais de duas décadas após sua entrada na área da Saúde. Portanto, vemos a necessidade de superar os resquícios de uma psicologia tradicional pautada na psicologização, na individualização e na patologização dos sujeitos. Bock (1999) menciona que os principais objetivos do trabalho do psicólogo, baseados na noção de “normalidade”, era a adaptação, o ajustamento, o desempenho, o desenvolvimento e a convivência.

A despeito de todos os avanços das políticas públicas de Saúde, da criação do SUS, dos diversos projetos, programas e estratégias do governo nos âmbitos federal, estadual e municipal, da inserção dos psicólogos nesse campo de trabalho, identificamos inúmeros problemas e impasses os quais precisam ser enfrentados, pois impossibilitam uma prática efetiva das políticas públicas nessa área. Dentre os principais obstáculos, podemos elencar a precariedade dos serviços ofertados tendo em vista o insuficiente investimento e recursos financeiros e materiais na Saúde, ocasionando longas filas de espera por atendimento, exames e procedimentos cirúrgicos, o despreparo dos profissionais para lidar com um campo tão complexo, o descaso dos gestores e a falta de uma formação técnica que possibilite o entendimento tanto da gestão quanto da área competente, a colocação de funcionários desqualificados nas recepções dos estabelecimentos institucionais sem esclarecimentos consistentes, plausíveis e, em certos momentos, com justificativas irônicas e debochadas para com os usuários, a carência de um trabalho em rede e a articulação entre os serviços e o

desencontro de informações prestadas, deixando o cidadão sem saber onde e a quem podem recorrer, dentre tantos outros graves problemas.

Analisando a evolução das políticas públicas em saúde é possível afirmar que, desde a criação da previdência social em 1923 (Lei Eloy Chaves), o sistema de saúde brasileiro apresentou características de desigualdade de acesso, centralização na esfera federal, separação entre ações curativas e preventivas e de promoção de saúde, e concentração de recursos na assistência médico-hospitalar. As políticas de saúde traduziram-se, fundamentalmente, num projeto excludente, que não contemplou os movimentos populares nem as reivindicações por outras políticas do setor. As reformulações efetuadas, principalmente a referente à separação entre saúde pública e assistência médica, culminaram num serviço de assistência precário, de baixa qualidade, não universal, forçando uma evasão da classe média, que buscou a assistência médica nas ofertas do setor privado na figura dos seguros e planos de saúde¹⁸ (DONNÂNGELO, 1975; LUZ, 1979). Esse quadro permaneceu inalterado até a emergência do período denominado “Nova República” quando, após 21 anos de ditadura militar, dá-se início à retomada dos movimentos para o resgate dos princípios democráticos e para uma ampla reforma do Estado (YAMAMOTO; OLIVEIRA, 2010, p. 13).

Dependendo das práticas sanitárias adotadas na gestão, elas poderão produzir um determinado efeito, logo, incidirão na governabilidade nos municípios, ou seja, se a ordem da gestão for baseada na atenção médica, o papel do município é aumentar a oferta de serviços em saúde, como atendimentos e exames. A prática da vigilância em saúde exige um novo modo de organização uma vez que se a Saúde é produção social, produto de diversos determinantes, a Secretaria da Saúde e seu gestor não são os únicos responsáveis pelas ações de saúde. Portanto, é necessário um trabalho articulado em rede entre prefeito, secretarias, gestores e todos os demais envolvidos nesse processo. Contudo, a cultura organizacional¹⁹ da prefeitura não está organizada nessa lógica tendo em vista que ela é subdividida em secretarias, sendo cada uma responsável pela sua área específica e dificilmente há uma interlocução e diálogo entre elas (MENDES, 2006). Nossa experiência no campo possibilitou verificar que apesar dos esforços para a realização de reuniões semanais entre os gestores municipais da prefeitura investigada para um estreitamento das relações, esse trabalho não se demonstrou muito efetivo na prática e os motivos foram diversos, dentre os principais, o

¹⁸ Análises críticas sobre as políticas públicas em saúde são apresentadas em Donnangelo (1975) e Luz (1979).

¹⁹ Com relação à cultura organizacional das prefeituras, não estamos propondo o fim das secretarias municipais nem uma reorganização estrita do seu desenho estrutural, mas uma mudança de ordem cultural para que as ações do governo sejam articuladas entre os diversos setores sociais. Segundo Campos (2016), “os prefeitos precisam se comprometer com a cultura de paz e com ações concretas que articulem segurança pública, educação, saúde e assistência social”.

precário planejamento participativo, o poder decisório vinculado a grupos de interesses particulares, as picuinhas políticas entre os gestores e a falta de vontade política.

Tendo elucidado o contexto histórico da construção da política pública de Saúde, partimos de um entendimento institucional, pois consideramos a Saúde uma *instituição*, que engloba um conjunto de *organizações, estabelecimentos e equipamentos*, composta por *atores institucionais* que operacionalizam essa política pública. Há autores que abordam a Saúde em uma perspectiva institucional (L'ABBATE, 2001, 2003, 2004, 2013; MENDES, 2006; COSTA-ROSA, 2013). Mendes (2006) possui uma leitura institucional sobre a Saúde ao passo que Costa-Rosa (2013) apresenta uma abordagem crítica sobre a Saúde Mental com a proposta do Paradigma Psicossocial (PPS). Mendes (2006) é uma referência ao tratar a Saúde como produção social, determinada por um conjunto de fatores (educação, alimentação, renda, moradia, etc.).

Para que o SUS possa afirmar-se como espaço de saúde [...] isso implica um processo de construção social de um novo sistema de saúde o que vai exigir mudanças que se darão, concomitante e dialeticamente, na concepção de processo saúde-doença, no paradigma sanitário e na prática sanitária. E, como consequência, na ordem governativa da saúde na cidade (MENDES, 2006, p. 234).

Dessa forma, o referido autor menciona sobre a necessidade de haver mudanças nos planos políticos já que envolvem distintos atores políticos com divergências nos projetos; no âmbito ideológico para promover a mudança na concepção do processo saúde-doença; e na dimensão cognitiva-tecnológica para a utilização de técnicas e ferramentas condizentes com a produção social de saúde. Apesar de algumas lacunas discursivas com relação aos projetos estruturantes de Mendes (2006) para a construção de uma cidade saudável²⁰ e de um distrito saudável²¹, tal autor nos possibilita um novo olhar para o paradigma sanitário ao compreender o conceito de saúde como uma produção social e ao propor estratégias de vigilância em saúde,

²⁰ Mendes (2006, p. 259) propõe que uma cidade saudável seria “aquela em que todos os atores sociais em situação – governo, organizações não-governamentais, famílias e indivíduos – orientam suas ações para transformar a cidade em um espaço de produção social de saúde, construindo uma rede de solidariedade com o fim de melhorar a qualidade de vida da população”. Portanto, vemos que é um discurso em processo de construção permanente e de certa forma até utópico, pois para um trabalho efetivo de melhoria na saúde e nas práticas sanitárias é imprescindível recurso público suficiente para operacionalizar todo o sistema.

²¹ Por distrito sanitário, Mendes (2006, p. 265) sugere um “processo social de mudança das práticas sanitárias, dirigido para a eficiência e eficácia sociais, a equidade e a democratização e que se institui em um território – normalmente a microrregião – no qual se estabelecem relações transacionais entre as instituições de serviço de saúde, reordenadas de acordo com certos princípios organizativos e assistenciais, e os conjuntos sociais em situação, com seus problemas, suas demandas e seus recursos econômicos e organizativos”.

com ações de prevenção de enfermidades, promoção de saúde, atenção curativa e práticas intersetoriais.

Na perspectiva da AI e da Saúde Coletiva, L'Abbate (2003) esclarece que é preciso transformar as práticas dos profissionais atuantes nos serviços de saúde, pois caso contrário, dificilmente haverá transformações estruturais nesse campo de trabalho, no sentido de garantir os princípios fundamentais propostos pelo SUS, mesmo que esse sistema já esteja instituído praticamente em todo o território brasileiro. Para isso, a referida autora (2001) aponta para a importância em se considerar essas dimensões de modo a construir uma nova intersubjetividade entre os atores envolvidos na produção de saúde.

Trata-se de intervenções no interior das organizações de saúde que objetivam transformá-las em espaços menos burocratizados, não produtores/reprodutores de indivíduos passivos e submissos. Ou seja, de intervenções, nas quais as perspectivas do sujeito, da subjetividade e da autonomia sejam respeitadas e até promovidas, desde que tais processos estejam, eles mesmos, postos em “análise” (L'ABBATE, 2003, p. 270).

Apesar da Socioanálise ser uma potente ferramenta para a realização de intervenção em organizações no campo da Saúde, a bibliografia e o número de publicações na área são escassos tanto na França, país que inaugurou os trabalhos de intervenções socioanalíticas, como no Brasil. Principalmente a partir da década de 2000, no Brasil, observamos a adoção mais recorrente do arcabouço teórico e metodológico da AI na área da Saúde Coletiva. De acordo com L'Abbate (2012, p. 209), as razões para isso se deram em decorrência de dois motivos: o primeiro está relacionado

ao fato de que foram, sobretudo, profissionais da área Psi não atuantes da área da Saúde Pública ou da Saúde Coletiva, os primeiros a utilizar a Análise Institucional nas suas investigações e intervenções [...]. A segunda razão decorre do fato de a maior parte dos textos sobre Análise Institucional e Socioanálise, publicados na França, não terem sido traduzidos para o português, a não ser em anos mais recentes.

Sobre tais intervenções no âmbito da Saúde, citamos dois casos exemplares. O primeiro ocorreu entre os anos de 1993 e 1999, no Hospital Universitário da Unicamp, a pedido da direção, com os noventa e dois assistentes sociais trabalhadores dos diversos setores. Diante do referencial teórico e metodológico da AI, por meio de entrevistas e registros das seções, a análise dessa intervenção

[...] revelou a importância da abordagem da socioanálise para que os assistentes sociais pudessem refletir sobre seu papel profissional no interior de um hospital público, bem como perceber e atuar sobre a grupalidade que vinham construindo, no sentido de torná-la mais favorável a processos de trabalho mais adequados, inovadores e produtivos (L'ABBATE, 2003, p. 271).

O segundo caso diz respeito a uma encomenda realizada em 2001 pelo então Secretário de Saúde de Campinas-SP, Gastão Wagner de Sousa Campos, sob a perspectiva da Socioanálise, com a articulação do referencial grupalista (BARROS, 1994) e de gestão e planejamento (CAMPOS, 2000). A finalidade dessa intervenção era de oferecer suporte às equipes de trabalho para lidarem com o processo de mudança da gestão municipal, assumida em 2001 pelo Partido dos Trabalhadores, de modo a contribuir com a capacidade de análise e de intervenção, fortalecer a autonomia das equipes e aprimorar as ofertas de serviços bem como os resultados em termos de produção de saúde (MOURA et. al., 2003).

A partir de um retrospecto histórico e de uma perspectiva institucional, a trajetória da Saúde Pública foi abordada

[...] com a intenção de desvendar seus processos instituintes, produzidos pelos inúmeros desafios colocados pelo contexto sócio-econômico e político do país, com ênfase nas questões mais específicas da organização do sistema público de saúde, na construção e concretização do Sistema Único de Saúde (SUS) (L'ABBATE, 2012, p. 210).

Mais recentemente, com a Política Nacional de Assistência Social, criada em 2004, a Assistência Social tornou-se também um campo de inserção para a atuação dos psicólogos, sendo uma área que aborda sobre as sequelas da questão social.

1.4.2 Política pública de Assistência Social

Buscamos apresentar a Assistência Social enquanto *instituição*, atravessada por diversas outras instituições, e como um dispositivo de produção de subjetividade. Para isso, é preciso compreender as instituições como produção de ações coletivas, inseridas em um contexto sócio-histórico (COSTA-ROSA, 2000) em que elas operam “na interação entre saberes e poderes, produzindo sujeitos, subjetividades diversas” (BENELLI; COSTA-ROSA, 2013, p. 286).

A Assistência Social²² tratada como *instituição*, historicamente, é vista como política social de benemerência, com práticas assistencialistas, filantrópicas, fisiológicas, de cunho tutelador e compensatório. Ela surgiu atrelada à caridade privada – à boa vontade de senhoras abastadas da sociedade voltada a uma parte da população tida como “necessitada”, em um viés moralizante dos sujeitos pobres, com práticas funcionalistas e sem análises mais aprofundadas – e sua origem também esteve associada à prática cristã, por intermédio da Igreja Católica. “Durante a Idade Média a assistência aos pobres foi desenvolvida, prioritariamente, pela Igreja Católica mediante o recolhimento e distribuição das esmolas, atendimento aos enfermos e amparo a crianças abandonadas” (ALVES, 2016, p. 22).

Sob a perspectiva da caridade e da benesse, no Brasil, na década de 1940, durante o governo de Getúlio Vargas, a Assistência Social surgiu como uma ação, ofertada pelo Estado, destinada ao acolhimento das famílias de soldados enviados para a Segunda Guerra Mundial. Em 1942, foi instituída a Legião Brasileira de Assistência (LBA) – um órgão público assistencial – comandado pela primeira dama, Darcy Vargas. Com o término da guerra, esse órgão tornou-se uma organização de assistência para todas as famílias que de alguma forma necessitavam de auxílio assistencial, presidida pelas primeiras damas. Mesmo com a Constituição Federal de 1988, que estabeleceu a Assistência Social como um direito constitucional, buscando romper ainda que formalmente com o processo de formação cultural político brasileiro, a prática do primeiro daminismo se estendeu até o ano de 1995, após sua extinção devido às denúncias de corrupção e denúncias de desvios de verba durante a gestão de Rosane Collor, esposa do então presidente, Fernando Collor de Mello.

Entre os anos de 1964 e 1985, o Brasil passou por um acelerado crescimento econômico, acentuando a desigualdade social no país. Nesse período de ênfase na questão social, criaram-se programas no campo da assistência (FALCHETTI, 2011). Portanto, é nesse cenário que se desenvolveu o processo de consolidação da política de Assistência Social. O compromisso da Constituição Federal de 1988 e da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) de nº. 8.742 foi o de modificar essa realidade, transformando a Assistência Social em uma política pública de direito do cidadão e de dever do Estado. Conforme o artigo primeiro da LOAS (BRASIL, 1993), a Assistência Social, direito do cidadão e dever do Estado, entendida como parte integrante de uma política de Seguridade Social não contributiva, que

²² Benelli e Costa-Rosa (2013) apresentam uma leitura institucional que possui sua originalidade no âmbito da literatura sobre o tema. Cruz e Guareschi (2009, 2012) e Benelli (2012) também fazem uma análise crítica sobre Psicologia e políticas públicas, sobretudo, no campo da Assistência Social.

provê os mínimos sociais, realizada por meio de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas dos pobres. Desde a CF de 1988, a Assistência Social assumiu um caráter de política social pública, ou seja, conjunto de políticas sociais cujo fim é amparar e assistir o cidadão e a sua família em situações como a velhice, a doença e o desemprego. A CF de 1988 reconhece como direito a Seguridade Social, incluindo a Assistência Social, a Saúde e a Previdência Social.

Portanto, o direito à Assistência Social é um conceito construído recentemente na história do Brasil uma vez que até a promulgação da CF de 1988 estavam ausentes discussões referentes à elaboração de políticas voltadas para esta área. Segundo Maria Brant de Carvalho (2006, p. 124), a Assistência Social é uma velha prática, mas jovem política.

A formulação da política pública de Assistência Social buscou superar as práticas de benemerência e caridade, os suportes do fisiologismo²³ e de clientelismo, mediadas pelo favor, embora essas ações ainda estejam presentes nos diversos contextos socioassistenciais. Houve um grande avanço em reconhecer e estabelecer a Assistência como um direito de cidadania e uma política pública, os quais prevêm ações de combate à pobreza e promoção do bem estar social, articulada às outras políticas públicas sociais. Porém, no contexto marcado pelo neoliberalismo, “este compromisso entre o Estado e a sociedade para a criação de condições dignas de vida não vem se efetivando e a cultura da elite que tutela o carente ainda se mantém” (TEIXEIRA, 2002, p. 9). Seguindo essa lógica, Benelli (2014, p.182) discute se de fato houve um avanço ou retrocesso com relação às práticas vigentes na Assistência Social:

Mas será que a Assistência Social realmente superou sua histórica determinação social enquanto ajuda samaritana, benesse, assistencialismo e tutela? Observa-se que no plano jurídico os discursos são avançados, mas a prática política e técnica, no âmbito municipal, costuma manifestar-se avessa ao novo reordenamento institucional proposto, assepsiando-o de suas características mais politizadas, democráticas e participativas, e mantendo ações tradicionais e predominantemente tuteladoras.

²³ De acordo com o dicionário Houaiss, fisiologismo é uma prática ou conduta de certos servidores públicos e representantes cujo objetivo é a satisfação de interesses ou vantagens pessoais ou partidárias, em detrimento do bem coletivo. Portanto, o fisiologismo é um fenômeno muito próximo do clientelismo político, que é um tipo de relação de poder em que as ações políticas e decisões são tomadas em troca de favores, concessões, privilégios e outros benefícios e interesses individuais.

Sobre essa questão de encarar a política de Assistência Social como uma prática efetiva de direito, não assistencialista e tutelar e de superar a lógica de que “para pobre qualquer coisa serve”²⁴, Demo (2001, p. 11) relata que

Não se trata de assistencialismo, que desfaz a noção essencial de direito e de cidadania, recriando a miséria sob a forma de tutela. Além de nunca ir à raiz do problema, estigmatiza o pobre com uma oferta de uma educação pobre, uma saúde de segunda categoria, uma habitação subumana, e assim por diante. Ademais, paga-se a esmola com a subserviência.

Embora haja esforços no campo da Saúde com relação ao trabalho em rede, a capacitação dos trabalhadores, tentativas de melhoria dos equipamentos públicos e a necessidade de continuar com esses avanços, vemos que a Assistência Social “permanece marcada como uma política “pobre”, voltada aos mais pobres. Todos esses fatores influenciarão a forma como se desenvolve a prática dos profissionais, especialmente dos psicólogos, no campo” (YAMAMOTO; OLIVEIRA, 2010, p. 19).

A base constitucional desta política pública está definida na LOAS, lei federal criada em 1993, cujos princípios são a universalização, respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia, igualdade de direitos no acesso ao atendimento e divulgação dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como aos recursos oferecidos pelo Estado e os critérios para concessão, ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade. Já as diretrizes da Assistência Social versam sobre a descentralização político-administrativa para cada esfera do governo (União, Estados e municípios), participação da população e de organizações da sociedade civil na formulação das políticas e no controle das ações e a primazia da responsabilidade do Estado na condução das políticas.

Desde 1993, com a promulgação da LOAS, intensificaram-se os movimentos para a consolidação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS). A PNAS (BRASIL, 2004), constituída em 2004, a qual “representa a construção coletiva do redesenho da política com a finalidade de implantar o SUAS, requisito essencial da LOAS para que se efetive a Assistência Social enquanto política pública” (LAJÚS, 2009, p. 171). A grande conquista da PNAS foi a garantia da Assistência Social enquanto política, sendo considerada universal para quem dela necessitar, independente da contribuição previdenciária. Em outubro de 2003, durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, foi criado o Programa Bolsa Família (PBF),

²⁴ Essa expressão cínica de que “para pobre qualquer coisa serve” é muito recorrente nos discursos dos trabalhadores da Assistência Social e dos gestores municipais, sendo evidenciada pelos exíguos repasses orçamentários destinados para a execução de políticas públicas nessa área.

que representa a unificação dos programas de transferência de renda (bolsa-escola, auxílio gás, bolsa-alimentação, etc.), desenvolvidos pelo governo FHC. “O PBF²⁵ tem como foco as famílias em situação de vulnerabilidade social e como elemento estruturante o cumprimento de condicionalidades nos campos da saúde e da educação” (YAMAMOTO; OLIVEIRA, 2010, p. 18). Apesar de pesquisas demonstrarem uma significativa redução da pobreza extrema, passando de 12% em 2003 para 3,5% em 2012 (IPEA, 2014), o PBF apresenta algumas controvérsias em decorrência de seu caráter compensatório e focalizador diante da perspectiva neoliberal, da exclusão de famílias também pobres que não se enquadram nas condicionalidades exigidas pelo programa e pelo fato dos valores monetários repassados serem ainda irrisórios.

O SUAS, implantado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e criado em 2005, a partir das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social e previsto na LOAS, é um sistema público, baseado no SUS, que organiza e sistematiza todos os serviços socioassistenciais no Brasil, atuando de forma descentralizada. “O SUAS nasce com o desafio de superar o legado fragmentado e assistencialista da Assistência Social” (FALCHETTI, 2011, p. 111). Ele é responsável pelo controle social, monitoramento e avaliação das políticas da Assistência Social. O SUAS entrou em vigor no dia quinze de julho de 2005, pela resolução do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e teve suas bases de implantação consolidadas, por meio da Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS) (BRASIL, 2005). O modelo de gestão é participativo e engloba esforços e recursos dos três níveis de governo (federal, estadual e municipal) para a execução e financiamento da PNAS. O sistema ainda é composto pelo poder público e pela sociedade civil, que participam diretamente do processo de gestão compartilhada, por meio dos conselhos municipais²⁶ de Assistência Social e demais organizações e entidades as quais prestam serviços nesta área, na tentativa de implantar uma gestão pautada na transparência. Com relação a essa participação ativa e direta da sociedade civil nos órgãos de controle social, é pertinente fazermos uma ressalva já que participar é um processo de conquista que “supõe

²⁵ Para mais informações sobre o Programa Bolsa Família, os benefícios, as condicionalidades e o controle social do programa, consultar: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/control-social/arquivos/bolsafamilia2012.pdf>

²⁶ Os conselhos municipais são espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa e consultiva, com o intuito de promover a participação da sociedade civil, juntamente com o poder público, na formulação, implementação e no controle das políticas públicas nas diversas esferas, sejam elas: Saúde, Assistência Social, Educação, Criança e Adolescente, Segurança, etc. Os conselhos são o principal canal de participação popular encontrada nas três instâncias de governo (federal, estadual e municipal). Para saber mais sobre Conselhos Municipais, ver Brasil (2007) e os estudos críticos de Anhucci (2007), Anhucci e Suguihiro (2010), Benelli (2012a).

compromisso, envolvimento, presença em ações por vezes arriscadas e até temerárias”. (DEMO, 2001, p. 19-20). Com relação à participação da população, por meio do controle social, exercido nos espaços públicos, Demo (2001, p. 15) aponta que

A face mais importante é certamente o fato de que, mesmo tratando-se de serviços públicos definidos como obrigação do Estado, a sociedade controla sua vigência e sua qualidade, de tal sorte que se mantenha a dimensão de uma prestação devida, não de concessões assistencialistas.

O SUAS sistematizou a Assistência Social em níveis para os atendimentos e encaminhamentos das demandas sociais, definidos pela Proteção Social Básica e pela Proteção Especial de média e alta complexidade. Para desempenhar as atividades socioassistenciais estabelecidas pela Proteção Social Básica, instituiu os Centros de Referências de Assistência Social (CRAS)²⁷, *equipamentos* institucionais que instrumentalizam a política pública da Assistência. O CRAS é a principal porta de entrada na Assistência Social nos municípios, sendo um espaço público estatal descentralizado da PNAS, localizados em áreas consideradas de maior vulnerabilidade e risco social, cuja finalidade é trabalhar a prevenção de situações de risco, por meio da oferta de serviços, projetos, programas da proteção básica de modo a fortalecer o convívio familiar e entre a comunidade. Dentre as ações centrais desenvolvidas no CRAS, tem-se o Programa de Apoio Integral à Família (PAIF), criado em 2004, pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Os objetivos do PAIF são realizar ações e serviços continuados para famílias em situações de pobreza, fortalecer os vínculos familiares e comunitários e potencializar a rede socioassistencial para garantir o acesso aos direitos destituídos.

Já a Proteção Social Especial é direcionada para famílias e para os sujeitos em situação de risco social e pessoal, ocasionados por violência, abandono, estupro, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, trabalho infantil, maus tratos, situação de rua, dentre outros casos. A Proteção Social Especial é subdividida em duas categorias: a média e a alta complexidade. O *estabelecimento* público municipal responsável pelas ações de média complexidade é o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), cuja função é acompanhar indivíduos e/ou famílias em situação de ameaça ou violação dos direitos, fortalecer os vínculos e assegurar a proteção social imediata, proporcionar

²⁷ Para mais informações sobre o CRAS, consultar: <http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/unidades-de-atendimento/cras>. E, sobre o CREAS, acessar: <http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/unidades-de-atendimento/creas>.

atendimento interdisciplinar às pessoas em situação de violência ou a quem precisar e outras ações relacionadas à Assistência Social nesse âmbito (BENELLI; COSTA-ROSA, 2013). Com relação à alta complexidade, a finalidade é garantir o apoio integral para sujeitos e membros da família em situação de ameaça, retirando do convívio familiar e encaminhado para *estabelecimentos* de acolhimento institucional (casa abrigo, casa de passagem, etc.). Tanto a equipe do CRAS quanto a do CREAS possuem em sua constituição a presença de um psicólogo enquanto *agente institucional*. O que difere a composição é que o segundo *equipamento* conta com a participação de um advogado. Nesse contexto de encaminhamentos e atuação interdisciplinar, é imprescindível um trabalho de gestão pautado na lógica de rede para o funcionamento da política da Assistência Social (BENELLI; COSTA-ROSA, 2013).

O discurso institucional oficial da política pública de Assistência Social afirma que o atendimento dos direitos sociais individuais é um dever do Estado e da sociedade civil, tendo em vista à eliminação da pobreza. Isso nos remete a uma visão naturalizante sobre o fenômeno da miséria, excluindo todas as discussões complexas que envolvem o assunto e uma análise minimamente crítica no que diz respeito à produção histórica e social da pobreza pelo capitalismo. Contrariamente à lógica da defesa dos direitos sociais, o neoliberalismo propõe a desresponsabilização do Estado frente a essa problemática social com o surgimento das parcerias entre o Estado, o mercado e a sociedade civil, transferindo e terceirizando a esses órgãos o compromisso da execução das políticas públicas sejam nas áreas da Assistência Social, da Saúde, da Educação, da Segurança, dentre outras, por meio das Organizações Não Governamentais (ONGs), dos clubes de serviço (Lions, Rotary, Maçonaria, etc.) e do voluntariado, sem a devida transferência de recursos financeiros (BENELLI, 2014). Sobre esse assunto, Falchetti (2011, p. 102), revela que “um dos recursos da nova forma de gestão do social foi o apelo à participação solidária, orientada pelo voluntariado e pela responsabilidade moral, vinculando, assim, à Assistência Social uma falsa noção de cidadania identificada com a caridade”.

Nesse cenário de omissões do Estado com as políticas públicas sociais, diversas empresas beneficiam-se da Assistência Social já que a legislação brasileira possibilita que essas organizações abatam o valor do Imposto de Renda a ser pago, por meio de doações destinadas a projetos sociais. Dessa forma, criam fundações, alegando uma suposta “responsabilidade social” quando na verdade usufruem desse dispositivo para a própria promoção e *marketing social* (FAGNANI, 2005; BENELLI, 2014).

A Assistência Social é um direito garantido pela CF, pela PNAS e pelo SUAS. Apesar dos objetivos propostos pela política de Assistência Social de que ela é a responsável pela transformação do social e pela emancipação humana, vemos que essa transformação ainda está no plano simbólico visto que não há orçamento público necessário para a efetivação dessa política, mantendo a ordem social e econômica vigente. De acordo com o sétimo artigo da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, os municípios devem aplicar, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde no mínimo quinze por cento da arrecadação de impostos (BRASIL, 2012). Contudo, para o campo da Assistência Social ainda não há um mínimo de repasse previsto nas legislações, inviabilizando um planejamento de ações efetivas nas políticas públicas de Assistência Social.

Benelli (2014, p. 204-205) considera que

[...] a proposta oficial da Assistência Social como política pública fortemente psychologizante e a literatura oficial sobre a Assistência Social revela um grau elevado de despolitização e, na mesma medida, denota uma notável intensidade terapêutica.

Diante disso, vemos que “o discurso oficial da Assistência Social é profundamente lacunar, parecendo visar mais a produzir efeitos simbólicos que dêem legitimidade ao Estado e ao governo do que a incidir concreta e eficazmente na transformação da realidade” (BENELLI, 2014, p. 177), tratando a Assistência Social de maneira fragmentada, focalizada e dificilmente problematizando as causas estruturais que produzem de fato os chamados problemas sociais.

[...] o trabalho na assistência social é caracterizado historicamente por uma desprofissionalização, por uma prática eventual e assistemática e por ações inconsistentes. Seus profissionais têm relações empregatícias instáveis, com alta rotatividade e baseadas em vínculos de “confiança”, ao invés de competência profissional (YAMAMOTO; OLIVEIRA, 2010, p. 19).

Os psicólogos foram incluídos como trabalhadores na área da Assistência Social a partir das propostas da PNAS e da implantação do SUAS, por meio da NOB/RH (BRASIL, 2006b). Diferentemente da Saúde, não há um marco oficial que registra a entrada do profissional da Psicologia na Assistência Social. No entanto, a partir da década de 1990, o psicólogo inseriu-se gradativamente em *estabelecimentos* institucionais de atendimento a crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social ou em conflito com a lei e,

posteriormente, os psicólogos adentraram na Assistência Social para a estruturação do SUAS e de seus sistemas de proteção básica e especial (YAMAMOTO; OLIVEIRA, 2010).

Oliveira e Amorim (2012, p. 563) alertam que as “recomendações do MDS e do CFP para as atividades reiteram o não uso da psicoterapia, dos testes psicológicos, ou dos atendimentos individuais que visem não apenas ao acolhimento do usuário na rede de proteção social”. Contudo, vemos que ainda o trabalho dos profissionais da psicologia é permeado por práticas *instituídas* relacionadas ao indivíduo e sua subjetividade. “O trabalho social ainda carece de aportes teórico-metodológicos que superem tanto a psicologização dos problemas sociais quanto as visões objetivistas sem soluções práticas para o cotidiano” (AFONSO; VIEIRA-SILVA; ABADE; ABRANTES; FADUL, 2012, p. 190). A atuação do psicólogo junto às políticas de Assistência Social é a de um profissional o qual está inserido no campo da área social e sua finalidade é trabalhar, a partir de práticas *instituintes*, para o fortalecimento dos usuários como sujeitos de direitos e a consolidação das políticas públicas, além de contribuir para a construção de serviços que priorizem uma nova ótica, a promoção e garantia dos direitos dos sujeitos, rompendo com paradigmas de práticas assistencialistas, de benemerências e de cuidados paliativos.

Para a implementação das políticas sociais, é preciso que haja mudanças na gestão e na administração das políticas públicas. Afinal, é notório que muitos administradores públicos tendem a gerir as políticas sociais a partir das perspectivas da filantropia, com ações assistencialistas baseadas em práticas estimuladoras de ajuda solidária, do voluntariado e até do clientelismo, escamoteando o sentido radicalmente cidadão, social e público de uma política pública, como seria o caso da Assistência Social (GOHN, 2007). Tais transformações devem se pautar em um modelo de gestão menos rígido, autoritário e centralizador e mais flexível, horizontal, participativo e democrático, com a presença de todos os atores envolvidos nesse processo. Vemos a urgência para “instaurar um Estado de direito, contra o Estado da impunidade, de exceção, de privilégio. Institucionalizar o controle do poder de baixo para cima, de tal sorte que o Estado sirva à sociedade e não o contrário” (DEMO, 2001, p. 33-34).

Nessa conjuntura, vemos que as instituições tendem a se apresentarem por meio de discursos institucionais que explicitam apenas sua face positiva, escamoteando seus aspectos negativos, que não se evidenciam explicitamente nos documentos oficiais, regimentos, estatutos, programas e projetos. Esse também é o caso da Assistência Social, pois análises mais aprofundadas desses discursos e da relação com os saberes e as práticas permitirão o conhecimento das facetas negativas (BENELLI; COSTA-ROSA, 2013). Apresentar a

Assistência Social como uma política pública de responsabilidade do Estado e de direito de todos os cidadãos e não como um benefício oferecido (GOHN, 2007), independente de contribuição financeira por parte dos que dela necessitam, ainda é um ideal a ser alcançado diante da realidade observada.

Ao longo desse capítulo, procuramos apresentar o surgimento da AI, seu contexto histórico e seus conceitos, bem como a importância das ferramentas teóricas da AI para que pudéssemos ter uma maior clareza sobre o campo institucional da gestão pública municipal, sobre a Psicologia e as políticas públicas de Saúde e Assistência Social.

2. REFERENCIAL METODOLÓGICO E TÉCNICO DA PESQUISA

Neste capítulo, abordamos o referencial metodológico, apresentando os conceitos da AI enquanto dispositivos que nos auxiliaram na realização desta pesquisa. De maneira suplementar, descrevemos nosso objeto de pesquisa, com o propósito de discorrer sobre os instrumentos de investigação e problematizar as práticas discursivas e não discursivas que atravessam a trama da gestão pública municipal. Por fim, descrevemos os procedimentos utilizados para a produção de dados, explicando como foram empregados os instrumentos e as técnicas, tais como a observação participante, a técnica do diário de campo e a forma de análise dos resultados obtidos.

2.1 Método

Partimos da perspectiva teórica da AI, pois temas e problemas complexos e desafiadores exigem uma abordagem também complexa que possa contemplar múltiplos planos analíticos. Muitos problemas de investigação podem se tornar mais inteligíveis quando inseridos num marco institucional global. Entendemos que os problemas institucionais são também problemas sociais. Portanto, soluções técnicas muitas vezes não são suficientes para resolvê-los. Eles exigem soluções políticas para sua metabolização. A política não é meramente uma questão técnica (eficácia administrativa) nem científica (conhecimentos especializados sobre gerenciamento ou administração); é decisão e ação coletiva quanto aos interesses e direitos do próprio grupo social (BENELLI, 2006).

Entendemos que a AI consiste em uma teoria que possui conceitos consistentes e que ela também permite, ao mesmo tempo, operar com tais conceitos enquanto ferramentas técnicas. Para que seja possível a realização de um delineamento histórico crítico sobre o funcionamento da máquina pública e seus desdobramentos, empregamos alguns conceitos-instrumentos da AI, os quais nos possibilitaram situarmo-nos neste campo.

A AI é uma abordagem que se insere no MI e sua principal finalidade é propiciar e apoiar processos de *autoanálise* e *autogestão* dos coletivos sociais: comunidades, grupos, instituições, etc. Para a realização de um trabalho pautado na AI, é imprescindível a construção de um *campo de análise*, isto é, a sistematização de conhecimentos históricos, políticos e conjunturais acerca do *campo de intervenção*, que compreende um espaço delimitado para o planejamento de estratégias, ações e técnicas de modo a transformá-lo, no

qual buscamos desenvolver nossa investigação – no caso, a prefeitura municipal. Poderíamos exemplificar por meio desta pesquisa, em que o *campo de análise* seria a gestão pública e o *campo de intervenção* a prefeitura, especificamente as Secretarias de Governo e Administração, Saúde e Assistência Social. Portanto, vemos que, geralmente, o campo de análise é maior que o campo de intervenção. Baremlitt (2002)²⁸ aponta que o termo *campo de análise* pode ser contemporâneo ou não, abstrato ou concreto, o que torna possível a delimitação de um campo sob o qual nos debruçamos com o olhar da AI afim de compreendê-lo em toda sua complexa gama de articulações e seus efeitos decorrentes.

O intuito da AI, a partir de seus operadores fundamentais: a *autoanálise* e a *autogestão*, é verificar em cada *instituição*, em cada *organização*, uma forma de intervir para propiciar-lhes a ação do *instituinte* e do *organizante*. Nesse sentido, é inevitável que se compreenda a indissociabilidade entre os conceitos que foram aqui apresentados e a forma como se articulam pró ou contra os movimentos considerados necessários ao funcionamento social.

O objetivo da Análise Institucional seria trazer à luz essa dialética instituinte-instituído, de maneira *generalizada* (em *todos* os âmbitos sociais e generalizada por *todos*). Para tanto, ela pode intervir EM estabelecimentos e COM dispositivos, mas sempre visando a aprender a *instituição* em seu sentido ativo (RODRIGUES; SOUZA, 1991, p. 34).

Fundamentalmente, as instituições funcionam sob a heterogestão, ou seja, geridas pela figura de um “chefe”, este que estabelece uma relação hierárquica, verticalizada e está em uma posição superior no organograma. Inversamente a essa lógica, a AI busca concepções básicas de *autogestão* e *autoanálise*. O princípio fundamental da *autogestão* é o compartilhamento do conhecimento e a tomada de decisão no coletivo. Já o da *autoanálise* é a crença na autonomia dos grupos, baseada na participação, no saber, na experiência singular, estabelecendo formas próprias de se manter, gerir, criticar (PEREIRA, 2007). O trabalho autogestivo é acompanhado do prazer coletivo da criação, sem padrão e capataz que gozam e usufruem sozinhos, narcisicamente, dos resultados. É um processo que implica em divisão técnica de trabalho, mas não envolve escalas de poder, pois se estabelece a igualdade de direito e de desejo.

²⁸ Conforme Baremlitt (2012), fizemos uso do conceito de *campo de análise*, pois este é um recorte que nos permitiu estudar a prefeitura municipal por meio do aparelho conceitual da AI, sem necessariamente realizar uma intervenção, pois não tivemos encomenda para isso. A demanda de investigação foi nossa. Contudo, mesmo não sendo uma intervenção, nossa presença no campo, por meio das visitas de observação participante, pode ter provocado mudanças em um nível micro e alguns questionamentos por parte dos trabalhadores envolvidos.

A *autoanálise* e a *autogestão* são processos concomitantes, incluem um pensamento e decisões do próprio coletivo. O primeiro termo consiste na organização de um grupo de modo que ele se estruture e se articule para analisar sua realidade e discutir seus problemas, necessidades, interesses, desejos e demandas, de modo a que possa construir dispositivos e estratégias capazes de alcançar os propósitos apresentados, isto é, não se trata de contratar alguém externo, com um saber especializado para dizer o que devem ou não fazer para solucionar essas questões. É possibilitar que os sujeitos pensem sobre si mesmos e tudo aquilo que lhes afeta já que diante do capitalismo, do intenso processo de aceleração e dos diversos “especialismos”, essa função de saber e poder ficou resguardada aos *experts*. Já o segundo, parte da união dos integrantes da própria organização para a produção de algo novo e potencializador, ou seja, para a criação de mecanismos que promovam sua transformação e operacionalização (LAPASSADE, 1989). A função é trabalhar com o coletivo de maneira que esse grupo pesquise, questione, critique sua própria história, elucide materiais ocultos, conteúdos esquecidos com o intuito de que todas essas questões sirvam de dispositivos analisadores nesse processo. Um dos princípios propostos pela AI é que o coletivo pode se ordenar por meio do processo de *autogestão* e apresentar elementos analíticos de modo a compreender, mesmo que parcialmente, o funcionamento da organização, além de propor discussões e soluções para os impasses institucionais. De acordo com Baremlitt (2012, p. 19),

[...] autoanálise, para as comunidades, significa a produção de um saber, do conhecimento acerca de seus problemas, de suas condições de vida, suas necessidades, demandas etc., e também de seus recursos. Mas até para que a autoanálise seja praticada pelas comunidades, elas têm que construir um dispositivo no seio do qual essa produção seja realizável. Elas têm que organizar-se em grupos de discussão, em assembleias; elas têm que chamar experts aliados para colaborarem; elas têm que se dar condições para produzir esse saber e para desmistificar o saber dominante. Ao mesmo tempo, tudo o que elas descobrirem neste processo de auto-conhecimento só terá uma finalidade: a de auto-organizar-se para que possam operar as forças destinadas a transformar suas condições de existência, a resolver seus problemas. Mas não pode haver uma organização sem um saber; não pode haver um saber sem uma organização. São dois processos diferenciados, mas eles são concomitantes, simultâneos, articulados.

Dois indicadores são concebidos pelo institucionalismo para compreender essa organização social: *atravessamento* e *transversalidade*. O conceito de *atravessamento* considera as diversas dimensões sociais voltadas para a reprodução da sociedade (*instituído, organizado*) e para a resistência à transformação pressuposta pela utopia social e por seus

princípios, os quais se interpenetram para fundar conceitos, procedimentos e valores novos e criativos. O conceito de *transversalidade*, ao contrário, considera as diversas dimensões (*instituintes, organizantes*) que se manifestam na sociedade, voltadas para a atividade crítica, transformação social e para a ruptura com a dominação, com a exploração e com a mistificação, diz respeito às dimensões políticas, econômicas, sociais, culturais, libidinais, etc. que atravessam nossas relações. Apesar dessa distinção, não se pode pensar que esses conceitos caracterizam uma ou outra instituição, uma organização ou um equipamento; eles estão presentes em todas elas simultaneamente.

O *analizador institucional* (LOURAU, 2014; BAREMBLITT, 2012) foi uma ferramenta significativa para essa pesquisa, pois é um conceito que provoca e possibilita que a instituição e a organização se expressem, mostrando seus paradoxos, vicissitudes e limitações. O termo *analizador* refere-se aos fenômenos emergentes em meio ao processo analítico, podendo ser dinâmicos, como por exemplo, a fala de algum dos atores institucionais ou qualquer material verbal, um discurso, a prática de trabalho, a distribuição do tempo ou espaço na organização; ou ainda pode ser estático, isto é, um arquivo, a infraestrutura do estabelecimento, etc., tornando sua materialidade múltipla. O *analizador institucional* é sempre analítico em si mesmo, pois pode conter elementos para se autocompreender e iniciar um processo de entendimento e de transformações institucionais. Por isso, seu processo e produto podem ser estudados. Barembritt (2012, p. 152) define o *analizador institucional* como dispositivo²⁹ construído ou natural que propicia a explicitação dos conflitos institucionais e sua resolução. Os analisadores construídos dizem respeito aos dispositivos criados pelo próprio analista e o coletivo para impulsionar o processo de análise, trazer os conflitos à tona e buscar solucioná-los, sendo, portanto, instalados artificialmente. Para exemplificar, podemos citar as reuniões de equipe, assembleias gerais, a exibição de um documentário, etc.; enfim, qualquer dinâmica elaborada que provoque o jogo de forças e interesses entre os membros da instituição. Os analisadores naturais, por sua vez, são os fenômenos presentes no cotidiano das organizações institucionais, ou seja, são aqueles os quais não são controlados ou propostos intencionalmente: os fundadores, a missão, o poder, o dinheiro, a burocracia (leis, normas e regulamentos), as práticas do estabelecimento, etc.. É

²⁹ Foucault (1999, p. 244), em *Vigiar e Punir*, define o dispositivo como “um conjunto decididamente heterogêneo que engloba discursos, instituições, organizações arquitetônicas, decisões regulamentares, leis, medidas administrativas, enunciados científicos, proposições filosóficas, morais, filantrópicas, em suma: o dito e o não-dito são os elementos do dispositivo. O dispositivo é a rede que se pode estabelecer entre esses elementos”.

pertinente fazermos uma ressalva quanto às denominações de analisadores naturais e espontâneos, pois entendemos que o termo natural remete aos fenômenos da natureza e a AI não se propõe a esta modalidade de análise; e, espontâneo não seria a melhor definição, pois todos os analisadores agem espontaneamente. Para isso, adotamos a definição de analisadores históricos, isto é, “que a própria vida histórico-social-natural os produz por conta própria como resultado de suas determinações” (BAREMBLITT, 2012, p. 64).

Trata-se de uma montagem que tornam manifestas as forças que constituem a organização. “Um analisador natural é produzido espontaneamente pela própria vida histórico-social, libidinal e natural, como resultado de suas determinações e margem de liberdade”. Rodrigues (2013) elenca que os analisadores podem ser pessoas, acontecimentos ou dispositivos que intensificam a análise das instituições. Tais analisadores nos permitem desvendar o quebra-cabeça da instituição. Lourau (2014, p. 301) lembra que “o substrato material, a infraestrutura organizacional da instituição, sua materialidade falam mais forte que os discursos articulados”. Finalmente, podem ser elaborados os *diagnósticos* (BAREMBLITT, 2012), que nada mais são do que hipóteses relativas aos modos de funcionamento da instituição, derivadas da observação crítica de cada peça que forma esse quebra cabeça. É importante ter clara a ideia de que tais diagnósticos nunca podem ser considerados imutáveis ou eternos, variando conforme as constantes mudanças derivadas de atravessamentos e transversalidades micro e macro políticas.

Por fim, gostaríamos de mencionar um dos principais e mais relevantes conceitos da AI, desenvolvido por Lourau (1993, 1997, 2004a, 2004b, 2014), denominado *análise de implicações*. O conceito de *implicação* foi criado sob a influência teórica da *contratransferência institucional* em psiquiatria e sob o efeito da noção de *intervenção socioanalítica* (ALTOÉ, 2004), apresentada pela Psicoterapia Institucional ainda na década de 1960. É um termo que advém da área do direito e da matemática. Porém, ele, frequentemente, vem sendo empregado em diversos contextos. Em alguns casos é utilizado como sinônimo de “compromisso, participação, investimento afetivo, motivação” (ALTOÉ, 2004, p. 186), vontade, decisão consciente, ato voluntário, etc. (COIMBRA; NASCIMENTO, 2008). Conforme Altoé (2004, p.187), “a origem deste uso voluntarista, produtivista, utilitarista, supostamente pragmático, do termo *implicação* encontra-se, talvez, numa mescla de influências cristãs, existencialistas, fenomenológicas, psicologistas”.

O livro “Para um conhecimento da sociologia”, de autoria de René Lourau e Georges Lapassade, em 1971, apresenta as primeiras definições da noção de *implicação*, mas, somente

a partir de 1973, que esse conceito populariza-se em suas publicações. Merleau-Ponty, sob a perspectiva fenomenológica, também exerceu influência no que diz respeito à implicação, pois no início da década de 1970 já havia um movimento de crítica ao positivismo e a neutralidade científica. Sobre isso, Lourau (2014) referencia Merleau-Ponty uma vez que este menciona que o conhecimento não se dá apenas pela observação de um objeto, mas canalizando sua própria implicação no ato da observação.

Para a AI não há neutralidade (ROCHA; DEUSDARÁ, 2010), pois apenas a observação realizada quando se está inserido num certo campo, já representa uma intervenção que modifica o objeto e poderia, eventualmente, transformá-lo. Lourau (2004a) considera “ultrapassada” a noção de que o analista deve ter um distanciamento do objeto de investigação já que a *análise de implicações* traz consigo as percepções, os afetos e outros acontecimentos. A originalidade no método da AI está no fato de que o analista não se situa no exterior do coletivo, mas sim como “alguém implicado na rede de instituições que lhe dá a palavra” (HESS, 2004, p. 23). Em sua concepção, o analista está implicado em seu campo de investigação, produzindo modificações constantes no objeto de estudo.

Trata-se, isto sim, da análise dos vínculos (afetivos, profissionais e políticos) com *as instituições em análise* naquela intervenção em tal ou qual organização e, de forma ainda mais generalizada, da análise dos vínculos (afetivos, profissionais e políticos) com todo o *sistema institucional* (RODRIGUES; SOUZA, 1991, p. 43).

A *análise de implicações* é efetivada no próprio *campo de intervenção* e diz respeito aos vínculos que tanto os participantes quanto os analistas mantêm com as *instituições* em jogo (dinheiro, saber, poder, tempo, Estado, comunidade científico-acadêmica) (RODRIGUES; SOUZA, 1991). A AI aborda sobre o conceito de *análise de implicações* ao invés de *implicação*, pois ela é uma relação que estabelecemos com as diversas *instituições* que nos atravessam e nos constituem, ou ainda, “[...] refere-se ao nosso envolvimento sempre presente e até de natureza inconsciente com tudo aquilo que fazemos” (L’ABBATE, 2012, p. 201).

Um dos efeitos políticos presentes na ferramenta da análise de implicações é, portanto, a problematização das relações de saber/poder, visto que ela aponta para o lugar instituído de onde falamos quando, com nossas práticas especialistas, legitimamos a divisão social do trabalho no capitalismo (COIMBRA; NASCIMENTO, 2008, p. 148).

Implicação seja ela de ordem afetiva, política, ideológica, institucional, etc. compreende o envolvimento do analista para com o objeto estudado, evidencia o jogo de interesses e de poder presentes no campo institucional. E ainda, conforme Barbier (1985, p. 120), podemos considerar que

[a *implicação* é] o engajamento pessoal e coletivo do pesquisador em e por sua práxis científica, em função de sua história familiar e libidinal, de suas posições passada e atual nas relações de produção e de classe, e de seu projeto sócio-político em ato, de tal modo que o investimento que resulte inevitavelmente de tudo isso seja parte integrante e dinâmica de toda atividade de conhecimento.

Coimbra (1995, p. 6) afirma que “opondo-se ao intelectual neutro-positivista, a AI vai nos falar do intelectual implicado, definido como aquele que analisa as implicações de suas pertencas e referências institucionais”, além de analisar o lugar que este ocupa na divisão social do trabalho. Ainda segundo Coimbra (1990), o conhecimento está inserido nas condições políticas nas quais se formam o próprio sujeito e também os diferentes domínios do saber. Logo, não há conhecimento neutro, todo saber é sempre político. Portanto, a análise do saber implica ao mesmotempo, na análise do poder (LIMA, 2012).

O princípio norteador deste procedimento é o de que a aproximação com o campo inclui, sempre, a permanente análise do impacto que as cenas vividas/observadas têm sobre a história do pesquisador e sobre o sistema de poder que legitima o instituído, incluindo aí o próprio lugar de saber e estatuto de poder do “perito-pesquisador” (PAULON, 2005, p. 23).

De acordo com Lourau (1993, p. 9), uma das principais contribuições da AI consiste na formulação do conceito de *implicação*, pois quase todas as ciências estão pautadas na noção de desimplicação.

Diferentemente do conceito de *implicação*, tal como apresentado pela AI, a partir de uma leitura mais superficial e de certo modo ingênua, poderíamos dizer que a gestão pública municipal estaria operando a partir de uma lógica desimplicada, uma vez que o coletivo de funcionários parece trabalhar para atender às questões burocráticas da máquina pública e para produzir publicidade para a gestão que está no poder, e não visando à produção de cidadania, por meio da oferta de serviços de qualidade à população. No entanto, por meio de uma análise mais profunda e detalhada, podemos falar sim de uma *implicação*, mas a favor dos interesses dominantes e hegemônicos, contrariando a ideia de que “[...] o Estado, pelo menos em tese,

deve buscar criar consensos, elaborar políticas e governar em nome de todos” (GOHN, 2008, p. 39).

Nesse trabalho optamos por analisar e discutir situações institucionais da gestão pública municipal. A aproximação com realidade e o contato com as nossas *implicações* nos possibilitaram uma maior compreensão quanto às possibilidades e os impedimentos de atuar e interceder neste campo (L’ABATTE, 2012).

2.2 Sobre os procedimentos técnicos de produção de dados

Quanto ao seu aspecto metodológico, esta pesquisa possui caráter qualitativo e investigativo, no qual estudamos autores clássicos da AI, pois tais autores apresentam uma importante perspectiva teórica que nos permite apreender nosso objeto de investigação, que consiste em tentar captar o modo de funcionamento institucional da gestão pública municipal.

A pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares. Ela se preocupa, nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo de 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. [...] a abordagem qualitativa aprofunda-se no mundo dos significados das ações e relações humanas, um lado não perceptível e não captável em equações, medidas e estatísticas (MINAYO, 2010, p.21-22).

As fontes primárias que serviram de alicerce para essa pesquisa de mestrado foram os autores que criaram os fundamentos da AI, a saber, Georges Lapassade e René Lourau. Buscamos esse material bibliográfico em livros, teses, dissertações e artigos pertinentes. Como fontes secundárias, recorreremos a outros autores continuadores da teoria proposta e autores brasileiros que também fazem uma leitura dessas teorias, visando complementar as fontes primárias, tais como Solange L’Abbate, Heliana de Barros Conde Rodrigues, Sônia Elisabete Altoé, etc. Também fizemos uma análise de documentos tais como: cartilhas, manuais e protocolos de procedimentos, relatórios, lei orgânica municipal e ainda uma análise de documentos específicos sobre gestão e administração pública presentes nos estabelecimentos visitados. Esse trabalho de revisão foi norteado pelas perguntas de pesquisa explicitadas nos objetivos dessa pesquisa e tentamos encontrar essencialmente os saberes e os trabalhos relacionados com as questões; deles nos servimos para alimentar nossos

conhecimentos, afinar perspectivas teóricas, precisar e objetivar o aparelho conceitual (LAVILLE; DIONNE, 1999).

2.3 Instrumentos

Estudamos uma Prefeitura, localizada em um município de médio porte no interior do Estado de São Paulo, enquanto um ambiente singular, analisando quais são os dispositivos micro e macro físicos que compõem a lógica de funcionamento desse cenário institucional. Não se trata do estudo de um caso especial, mas escolhemos esta prefeitura municipal, particularmente, porque já tínhamos contato e possibilidade de acesso devido as experiências anteriores e isso certamente facilitou nossa inserção no local. Gostaríamos de realizar nossa pesquisa em um município que fosse exemplar, dada a qualidade de excelência em sua administração e gestão, mas por sabermos das dificuldades de fazê-lo no mestrado, nossa escolha possível nos pareceu um representante adequado em sua singularidade. Nosso interesse consiste em compreender os modos de funcionamento da Gestão Pública Municipal presentes nesta Prefeitura. Acreditamos que ela não se diferencie das demais quanto aos aspectos institucionais específicos, pois a estrutura organizacional característica desses estabelecimentos parece operar de modo semelhante, com algumas peculiaridades idiossincráticas locais.

Em momento algum ao longo dessa dissertação citamos o nome do município pesquisado e dos funcionários da prefeitura, com a intenção de preservarmos o anonimato e mantermos o sigilo quanto a todos os trabalhadores envolvidos na pesquisa de campo que nos deram declarações e depoimentos. Em especial, nesta pesquisa não houve demanda por parte do prefeito e/ou secretários municipais de Governo e Administração, de Saúde e da Assistência Social quanto a um trabalho de AI; mas, acreditamos que este instrumento de análise seja o mais apropriado para o entendimento da complexidade que envolve a gestão pública municipal.

2.3.1 Observação participante

Como forma de enriquecer e aprimorar as discussões e reflexões deste trabalho de pesquisa recorreremos à técnica da observação participante (DEMO, 2004; BENELLI, 2006, 2013a) e ao recurso do diário de campo (MINAYO, 2010), instrumentos estes utilizados na

AI. Durante o processo de observação participante, realizamos uma intensa pesquisa e apropriação da literatura pertinente, bem como trabalhos de análise e escrita.

[...] na análise institucional ou a sociologia clínica, a sociologia qualitativa e a sociologia interpretativa afirmarão que, para estudar fenômenos sociais, o pesquisador precisa ter contatos diretos, vivenciar durante um tempo a realidade dos sujeitos ou grupos pesquisados. Esse procedimento tem origem na antropologia, com o método de pesquisa da observação participante, no qual o pesquisador, quando estuda o fenômeno social, precisa se inserir na sociedade a ser estudada. (MARTINS, 2002, p. 32).

Inicialmente, buscamos descrever o plano das práticas não discursivas, pesquisando o funcionamento da vida institucional da Prefeitura. Para captar os discursos e a percepção dos atores institucionais relativas aos modos de produção da existência no contexto institucional (práticas verbais, não verbais, discursivas, não discursivas, práticas teóricas, práticas técnicas, práticas cotidianas ou inespecíficas.), utilizamos a observação participante. A análise documental foi utilizada para elaborarmos uma maior compreensão relativa à temática da gestão pública.

As informações e os dados pertinentes à investigação desta pesquisa foram obtidos por meio da técnica de observação participante com a finalidade de entender a lógica de funcionamento desses estabelecimentos públicos municipais bem como os discursos e as práticas adotadas por parte dos trabalhadores que nelas atuam. Propondo assimilar o plano das práticas institucionais, realizamos uma inserção efetiva nas atividades cotidianas e de rotina nas Secretarias Municipais de Governo e Administração, de Assistência Social e de Saúde.

Todas as visitas de observação foram feitas com autorização dos dirigentes dos estabelecimentos. As visitas de observação participante tiveram duração de vinte dias úteis em cada uma das secretarias selecionadas, oito horas por dia, totalizando sessenta dias de visitas. A realização dessa investigação de pesquisa foi pautada na técnica de observação participante, qualitativa, sistemática, vivencial e longitudinal, considerando todo o contexto institucional e também os aspectos subjetivos dos sujeitos (BENELLI, 2007).

A observação participante consiste em um método técnico de averiguação social, empregado nas ciências humanas com o objetivo de realizar uma investigação científica, em que o observador/pesquisador partilha de maneira bastante próxima das atividades de trabalho, reuniões de um grupo ou comunidade, conforme as circunstâncias o permitem. É um valioso instrumento na medida em que se pode conhecer como se dá a dinâmica de

funcionamento da prefeitura, possibilitando, segundo Cruz Neto (2002, p. 59-60), “[...] captar uma variedade de situações e fenômenos que não são obtidos por meio de perguntas, uma vez que, observados diretamente na própria realidade, transmitem o que há de mais importante e evasivo na vida real”.

Para isso, dividimos didaticamente nossa produção de dados em três etapas: fase de aproximação da organização e estabelecimento de vínculos com os funcionários; realização das visitas de observação participante nas Secretarias Municipais delimitadas; e produção do diário de campo. A seguir, descreveremos cada etapa de nossa produção de dados.

Primeiramente, buscamos uma aproximação da organização para o estabelecimento de vínculos com seus membros de maneira gradativa. Fizemos contato prévio com as Secretarias Municipais a serem visitadas e desde o início nos apresentamos como pesquisadora, com a finalidade de realizar uma pesquisa acadêmica que poderia de alguma forma ser proveitosa para a prefeitura.

A observação participante é um processo duradouro, pois, na maioria dos casos, implica em uma fase antecedente: a negociação e a autorização para a inserção naquele estabelecimento. No caso dessa pesquisa, nosso contato inicial deu-se por meio dos secretários municipais das respectivas secretarias visitadas em que elaboramos um documento, explicando sobre os objetivos da pesquisa, a metodologia e os procedimentos de produção de dados. Em um segundo momento, retomamos o contato com os secretários, estando em mãos com os Termos de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), documento exigido pelo Comitê de Ética com toda pesquisa que envolve a participação humana, e uma autorização em que o responsável deveria informar sobre a disposição de infraestrutura necessária para a pesquisadora desenvolver a pesquisa, bem como para atender a eventuais problemas dela resultantes, respondendo plenamente ao Regimento do Comitê de Ética. Com relação a nossa ida e apresentação inicial nas Secretarias Municipais, acreditamos que a ligação com a universidade contribuiu para nossa entrada na prefeitura enquanto *organização*, bem como para a realização de nossas visitas de observação participante, afinal, tínhamos um vínculo institucional formalizado, representado pelo Programa de Pós-Graduação, o que facilitou nosso contato com os secretários. Após a autorização dos secretários municipais e finalizada a negociação e aprovação do Comitê de Ética (Processo nº 964.933), demos prosseguimento ao trabalho de investigação com a realização das visitas de observação participante.

Iniciamos as observações no contexto institucional para realizar a etapa de produção de dados. Na observação participante, o observador não só analisa, mas também pode intervir e recorrer às técnicas de trabalho e auxiliar o grupo observado (ANGUERA, 1985), caso seja solicitado, além de ser uma experiência que permite ao pesquisador colocar-se no lugar do outro. Para que se obtenha sucesso nesse método, é imprescindível que haja uma prévia apresentação do pesquisador ao grupo. Porém, mesmo que se realize esta apresentação, é possível que inicialmente haja certa resistência por parte do grupo e/ou organização com relação ao novo integrante, em virtude das incertezas e insegurança quanto ao que possa vir a acontecer no campo. Por isso, ressaltamos a importância de esclarecer todos os objetivos e procedimentos da pesquisa; como decorrência, a resistência poderia diminuir, fazendo com que o integrante fosse aceito mais naturalmente no grupo e, com o passar do tempo, pode até acontecer de que se esqueçam de que o pesquisador está ali para observá-los. Foi isso que aconteceu conosco no processo de inserção institucional.

Embora estivéssemos munidos de algumas informações acerca do objeto a ser pesquisado, a etapa inicial foi repleta de incerteza visto que não sabíamos em que território estávamos nos inserindo; insegurança por não ter conhecimento quanto às relações de hierarquia de poder e à estrutura social local (VALLADARES, 2007). À vista disso, nossa observação participante não foi previamente estruturada, por acreditamos ser mais pertinente a observação dos acontecimentos tais como eles se processariam em uma dada situação. Por um lado, não tínhamos controle sobre o contexto e, por outro, não tínhamos focos de interesses anteriormente definidos, no sentido de que nada nos interessava de modo particular, mas tudo o que acontecesse poderia ser interessante. Tratava-se mesmo de procurar manter certa atenção flutuante no ambiente.

A observação participante supõe uma interação entre pesquisador/pesquisado. Para a psicanálise, chamamos de transferência o processo pelo qual desejos inconscientes se atualizam sobre determinados objetos no quadro de um tipo de relação estabelecida com eles e, eminentemente, no quadro da situação analítica (LAPLANCHE; PONTALIS, 2001) e contratransferência compreende um “conjunto das reações inconscientes do analista à pessoa do analisando e, mais particularmente, à transferência deste (LAPLANCHE; PONTALIS, 2001, p. 102). Os conceitos de transferência e contratransferência são oriundos da psicanálise e foram desenvolvidos entre 1960 e 1965. Na AI, o conceito de transferência é entendido como *implicação*. Portanto, as informações concedidas ao pesquisador dependerão da maneira como ele se implica e se relaciona com o grupo. É preciso que haja um comprometimento por

parte do pesquisador, de forma que ele seja responsável, cumpra com seu papel, tenha assiduidade em suas visitas, apresente as justificativas do seu trabalho para os informantes-chave e para quem demonstrar interesse. Ainda que no início fosse preciso ser insistente com as finalidades da pesquisa, por curiosidade e até mesmo desconfiança, no transcorrer das visitas, descobrimos que nossa aceitação dependia mais das relações pessoais que desenvolvíamos do que qualquer justificativa que pudéssemos fornecer (WHITE, 2005)³⁰. Diante disso, é fundamental que haja um intermediador, isto é, uma pessoa que receba o pesquisador no momento de inserção num dado estabelecimento e o auxilie com as possíveis dúvidas. De acordo com Valladares (2007, p. 154):

Com o passar do tempo, de informante-chave, passa a colaborador da pesquisa: é com ele que o pesquisador esclarece algumas das incertezas que permanecerão ao longo da investigação. Pode mesmo chegar a influir nas interpretações do pesquisador, desempenhando, além de mediador, a função de “assistente informal”.

No decorrer da pesquisa de campo, percebemos que nossas “referências institucionais e formais não contribuiriam suficientemente” (BEZERRA, 1995, p. 26) para que pudéssemos ter acesso às informações mais sigilosas e esclarecedoras sobre a dinâmica institucional da administração pública municipal. Desse modo, notamos que o laço pessoal e uma possível aproximação com os trabalhadores poderia ser o recurso mais apropriado. Diante disso, falávamos constantemente sobre os objetivos do nosso trabalho, a importância de compreendermos o funcionamento dessa *instituição* para que nossa atuação, enquanto profissionais da Psicologia, pudesse ser desempenhada com mais prudência. Nesse cenário, pudemos

[...] constatar o peso da formalidade e impessoalidade na burocracia governamental, as dificuldades de lidar com ela, mas, sobretudo, perceber como essas dificuldades podem ser desfeitas, como os tratamentos puramente formais transformam-se em tratamentos pessoais e, especialmente, a importância que possuem as intervenções de caráter pessoal no modo de operar do Estado brasileiro. (BEZERRA, 1995, p. 30).

³⁰ Gostaríamos de enfatizar a importância do livro de White (2005) intitulado “Sociedade de esquina: a estrutura social de uma área urbana pobre e degradada” para pesquisas que recorrem à ferramenta da observação participante, pois o autor realizou um denso trabalho antropológico sobre organizações, relações e lideranças de bairros populares, por meio de um estudo urbano que incluiu considerações sobre a pesquisa, a concepção do objeto, a imersão do pesquisador no campo de trabalho e suas relações com os membros dos grupos pesquisados. Trata-se de um trabalho muito inspirador para quem se interessa pela observação participante.

É pertinente ressaltar que, com esse laço pessoal, dias após nossa entrada nas secretarias municipais, já estávamos integrados e familiarizados com a repartição pública. Auxiliávamos o atendimento pelo telefone, ao público, entregávamos documentos, buscávamos esclarecimentos sobre casos específicos com os superiores, inclusive, ficamos sozinhos na recepção tanto da Secretaria de Assistência Social quanto na de Saúde, durante certo tempo, para o atendimento ao público.

Dessa maneira, ao longo do processo, o pesquisador torna-se praticamente mais um membro do grupo que está sob observação, com algumas ressalvas – já que não possui vínculo empregatício, não cumpre a mesma jornada de trabalho e não houve demanda para a presença dela no local. A equipe vai se familiarizando com sua presença e permanece desempenhando suas atividades normalmente. Logo, diminuem as inibições, as inquietações e desse modo não haveria mais tentativas de influenciá-lo com comportamentos divergentes dos apresentados cotidianamente. A relação que o pesquisador estabelece com o grupo bem como sua integração pode influir de modo a que eles, já acostumados com sua regularidade, ignorem ou esqueçam a posição de pesquisador naquele estabelecimento (BENELLI, 2007).

A observação participante implica no uso dos diversos sentidos, ou seja, é pertinente saber olhar, enxergar, ouvir, escutar, falar. Contudo, é preciso saber o momento conveniente para perguntar e mais, quais perguntas fazer (WHITE, 2005). A experiência nos ensinou que uma escuta atenta e implicada pode ser muito mais valiosa no sentido da riqueza de informações produzidas do que uma entrevista formal. Não excluímos inicialmente a possibilidade de realização de entrevistas com os gestores das secretarias, caso elas se revelassem necessárias para aprofundar questões importantes que viessem a emergir durante a realização da pesquisa. No entanto, consideramos que as entrevistas correm o risco de ficarem reduzidas à apresentação de informações bastante formais por parte dos depoentes, que podem se limitar a emitir um discurso oficial politicamente correto, tornando-se uma ferramenta artificial. Desse modo, o uso da entrevista poderia se tornar uma técnica abstrata e fechada que não seria capaz de captar uma quantia expressiva de informações que puderam perfeitamente ser produzidas no calor do momento, por meio de uma escuta atenta, avisada e implicada, durante a imersão nesses contextos institucionais. Além do mais, as entrevistas como procedimento de produção de dados não condizem com a metodologia da AI, baseada no coletivo, na *autoanálise* e *autogestão*. Nossa imersão no campo, por meio das visitas de observação participante, nos possibilitou respostas às perguntas que às vezes nem haviam sido

pensadas. E, os analisadores potenciais foram emergindo sem muitos esforços para obtê-los. Desse modo, não foi preciso a realização de entrevistas.

A etapa de produção de dados de campo foi um trabalho que nos permitiu compreender com maior amplitude a gestão pública como organização da instituição da Política, bem como sua sistematização interna e sua lógica de funcionamento, as relações de trabalho entre os funcionários, os analisadores potenciais, dentre outras questões. Nossa atuação implicada possibilitou uma experiência de imersão intensa no campo institucional da prefeitura, proporcionando conhecimento e saberes acerca dessa realidade. De acordo com a literatura, ao finalizar as visitas de observação participante,

O pesquisador é, em geral, “cobrado”, sendo esperada uma “devolução” dos resultados do seu trabalho. “Para que serve esta pesquisa?” “Que benefícios ela trará para o grupo ou para mim?” Mas só uns poucos consultam e se servem do resultado final da observação. O que fica são as relações de amizade pessoal desenvolvidas ao longo do trabalho de campo. (VALLADARES, 2007, p. 154).

No caso dessa pesquisa, reunimos o coletivo de trabalhadores envolvidos em cada secretaria como forma de proporcionar uma devolutiva a respeito daquilo que foi observado e vivenciado. No entanto, não houve uma demanda explícita por parte dos trabalhadores para uma restituição acerca dos possíveis resultados e análises sobre o material das nossas visitas de observação naqueles estabelecimentos institucionais. Mas, percebemos certa preocupação entre alguns funcionários sobre a possibilidade de se manter uma continuidade nas relações de amizades estabelecidas entre o pesquisador e os trabalhadores, durante o processo de imersão no campo. Alguns desses funcionários também verbalizaram uma questão emocionada e algo curioso, perguntando “como nosso trabalho continuará?”, numa demonstração de afeto e de estima, dando a entender que seriam abandonados e perguntando sobre como o trabalho deles poderia prosseguir com o término de nossa pesquisa e conseqüentemente, sem nossa presença. Não pudemos concluir com clareza se as inquietações entre os trabalhadores seriam apenas de ordem afetiva ou se deviam também ao fato de nós nos “misturarmos” com o coletivo, inclusive no desempenho de atividades relacionadas ao trabalho deles, ajudando-os em suas tarefas, ou por darmos voz e escuta a servidores desvalorizados profissionalmente e que, em determinados casos, dado o local em que atuam e os muitos anos de permanência no funcionalismo municipal, possuem uma melhor compreensão sobre a lógica da gestão pública municipal do que os próprios gestores.

Frequentamos as secretarias nos dias preestabelecidos e ainda participamos do cotidiano de trabalho desses estabelecimentos, comparecemos em diversas reuniões internas e externas, reuniões mensais dos conselhos municipais, reuniões de trabalho para a elaboração do Plano de Educação Municipal, participamos de processos de cotação para pedidos de empenhos, fizemos acompanhamento de processos de sindicância, assistimos a realização do processo seletivo do programa denominado “Frente de Trabalho”, participamos de diversos eventos e (re) inaugurações de equipamentos públicos, confraternizações, festiva de natal e momentos de lazer, assistimos às audiências públicas para discussão e apresentação do planejamento orçamentário dos anos de 2015 e 2016, participamos da audiência pública para a reelaboração da LOM, fizemos diversas visitas aos equipamentos públicos de Assistência Social e Saúde do município, tais como: CRAS, CREAS, Centro de Artes e Esportes Unificado (CEU), GIPA, Academia da Saúde, dentre outras repartições.

Nossa presença longitudinal no campo de inserção institucional permitiu um maior contato com a realidade daquele estabelecimento de forma concreta, de modo que pudéssemos ter acesso às questões primordiais para a realização da nossa investigação, na qual buscamos uma compreensão dos processos e do funcionamento institucional desses estabelecimentos, uma vez que nossas visitas de observação participante aconteceram por um período de vinte dias úteis em cada secretaria, com uma postura ético-política implicada.

O trabalho de campo nas secretarias municipais, por meio das visitas de observação participante, possibilitou o contato com uma grande riqueza de material que fomos produzindo a partir de depoimentos e conversas informais no cotidiano desses estabelecimentos. Este material foi utilizado para análises e discussões desta pesquisa.

2.3.2 Produção dos diários de campo

Por fim, logo após o término de cada visita de observação, relatamos por escrito todos os analisadores, tais como: ações, fenômenos, comportamentos, diálogos e acontecimentos observados (BENELLI, 2006). Não fizemos anotações de modo ostensivo durante os períodos de inserção institucional para não criar um clima persecutório e perturbador para os trabalhadores envolvidos.

Como forma de sistematizar as informações produzidas nas visitas de observação participante, recorreremos à técnica do diário de campo. Segundo Minayo (2010), o principal instrumento de trabalho utilizado nas atividades de observação é o diário de campo, que

consiste em um conjunto de registros diários, por meio de relatos escritos e detalhados, sobre os principais acontecimentos observados e vivenciados na imersão no campo, incluindo descrições sobre o espaço e a organização do estabelecimento institucional, as atividades, eventos, pessoas, interações entre os membros da equipe, coisas ouvidas, interpretações, impressões e percepções do observador, constituindo-se em um material que posteriormente servirá de base para a análise e discussão. O diário de campo é um documento privado em que o pesquisador seleciona as observações feitas e transcreve as falas mais significantes, comentários e impressões, sendo que essa seleção de material recolhido e transcrito deve seguir de acordo com o nível de detalhe exigido para o alcance dos objetivos do trabalho. Lourau (1993, p. 51) diz que se trata de uma técnica capaz de restituir, na linguagem escrita, o trabalho de campo, possibilitando “produzir um conhecimento sobre a temporalidade da pesquisa”, aproximando o leitor da cotidianidade do que foi possível produzir em um dado contexto, evitando interpretações “ilusórias” e “fantasiosas” da produção científica.

Ainda sobre o diário de campo, ressaltamos ser uma ferramenta de intervenção que tem o potencial de produzir um movimento de reflexão sobre a própria prática de pesquisa, na medida em que o ato da escrita do vivido é o momento de análise sobre e com o vivido, revelando o não dito e pressupondo a não neutralidade do pesquisador no processo de pesquisar (PEZZATO; L’ABBATE, 2011). De acordo com essas autoras, os diários possibilitam uma escrita transversal, com diversos registros que permitem explorar a complexidade do tema em questão. Para Lourau (2004b), o diário de pesquisa seria a narrativa do pesquisador em seu contexto histórico-social, um pesquisador implicado com e na pesquisa, e que reflete sobre e com sua atividade de diarista. Nessa pesquisa, delimitamos o uso desses instrumentos, pois já recorremos a eles em pesquisas anteriores e eles se revelaram importantes nas etapas de análise dos resultados, já que possibilitam uma reflexão acerca daquilo que foi vivenciado na organização. O referencial teórico-metodológico utilizado para a análise dos diários nos trabalhos é constituído pelo conjunto de conceitos teórico-práticos da AI.

Todas as ferramentas e instrumentos foram empregados com a autorização prévia das partes envolvidas, ou seja, pedimos a permissão aos responsáveis pelos espaços a serem observados, explicamos os processos, os nossos objetivos, os motivos pelos quais escolhemos tais estabelecimentos e demais dúvidas e esclarecimentos que surgiram. Também obtivemos termos de consentimento livre e esclarecido de todos os participantes implicados no fornecimento de informações na etapa de produção de dados realizada por meio da

observação participante bem como obtivemos a aprovação do Comitê de Ética para a realização dessa pesquisa.

2.4 Forma de análise dos resultados obtidos no campo

Os dados dessa pesquisa, tanto os obtidos por meio da revisão da literatura e da documentação, bem como as informações do diário de campo relativas às visitas de observação participante foram analisados e discutidos de maneira qualitativa, utilizando as ferramentas conceituais da AI. Construimos categorias analíticas que nos permitiram organizar e sistematizar o material levantado. Apresentamos ainda, por meio de vinhetas, algumas das experiências e das falas mais significativas, obtidas durante nossas visitas de observação participante, que ilustram e fundamentam nossas análises.

Para uma perspectiva institucionalista, certamente há lugar para a apresentação sistemática de um conjunto de observações de campo que podem lastrear as conclusões, mas não se trata de modo algum da mesma visada teórica do positivismo, nem se baseia em uma suposta objetividade empirista e quantitativa. O pensamento positivista se caracteriza por uma pretensa objetividade atribuída aos fatos da realidade, exigindo por parte do pesquisador, uma atitude de “neutralidade”, visando a não contaminar os “dados”, que possuiriam uma objetividade intrínseca. Ora, não são exatamente os dados – em uma suposta pureza e neutralidade, que de resto não se verificam jamais de modo completo e exaustivo – aquilo que finalmente sustenta a veracidade das proposições conclusivas em uma pesquisa institucionalista, mas sua verdade está em outra parte, mais especificamente, localizada no plano do pensamento lógico, orientado por uma perspectiva ética radical (BENELLI, 2012b).

A elaboração do pensamento corresponde a um processo dialético e permite a construção de categorias analíticas que alcançam o estatuto de conceitos estruturais, que por sua vez são dotados de forte capacidade explicativa e interpretativa. A construção desses conceitos fundamentais passa por uma imersão atenta em um determinado *campo de análise*, o que pode ser realizado, por exemplo, por meio da observação participante, podendo ainda incluir uma produção de dados quantitativos, a realização de entrevistas, bem como um levantamento bibliográfico e uma análise cuidadosa da literatura pertinente ao tema investigado. Mas, não será nunca a simples soma de todos esses elementos quantitativos ou qualitativos aquilo que permitirá a formulação das proposições conclusivas. Não se trata de colecionar todo um conjunto de fragmentos aleatórios e dispersos, procurando ordená-los de

modo a exercitar certo associacionismo mecanicista. Por meio de um processo de trabalho dialético do pensamento, formulamos e construímos categorias conceituais analíticas, a saber: a nossa imersão no campo enquanto pesquisadores, o tempo de trabalho dos servidores, o regime de contratação e as relações de poder, a gestão municipal e os princípios da administração pública, as transferências, as punições e as demissões dos trabalhadores, a relação entre os estabelecimentos institucionais e a população atendida e a corrupção, as omissões e as negligências do poder público municipal.

Uma *instituição* se materializa em *estabelecimentos* desenhados para realizar objetivos específicos. A *instituição*, que se desdobra em uma ordem latente e em outra manifesta, consiste, então, em uma formação social instável, amálgama de conflitos múltiplos e de pulsações da demanda social. É imprescindível, portanto, realizar um trabalho de análise, de interpretação do sentido do discurso e do sentido das práticas institucionais, para não se inserir nelas de um modo funcionalista, pragmático e ingênuo (BENELLI, 2012b).

As *instituições* tendem a explicitar, sobretudo, suas funções positivas em seu discurso institucional, em geral plasmado em estatutos, regimentos, projetos e normas. Será a análise do discurso que revelará as funções negativas das *instituições*, e somente uma interpretação desse discurso e das suas relações com o saber e com as práticas possibilitará o acesso às suas funções negativas.

De acordo com Costa-Rosa (2000), as instituições, situadas no contexto sócio-histórico do MPC, apresentam invariavelmente as seguintes funções negativas: a) produção de mais-valia, articulando-se com a produção de bens e serviços de outras instituições (no caso dos estabelecimentos empresariais são consumidos produtos, alimentos, materiais e serviços técnicos, etc); b) reprodução das relações sociais dominantes: domínio e submissão, subjetividade alienada e serializada (é comum que as práticas e as estratégias de gestão gerenciais sejam predominantemente autoritárias e repressivas, as quais buscam a captura da subjetividade humana com a finalidade de modelar um comportamento dócil e obediente nos trabalhadores); c) produção de novas formas de relações sociais que expressam os interesses do polo subordinado, podendo produzir subjetividade singularizada (produção de relações sociais inéditas, a partir de práticas concretas que promovam a participação, a democracia, os direitos sociais, a cidadania efetiva e a transformação social).

A análise das contradições indica o estado dos conflitos que se atualizam e se metabolizam na instituição em relação à demanda social de que ela é o efeito. Para analisar o estado do jogo de forças institucionais, é preciso especificar as principais contradições ativas

no contexto, distinguir entre contradição principal e contradições secundárias e compreender os antagonismos decorrentes das diferenças essenciais. Analisando a proporção de forças que possui cada um dos polos dos interesses presentes em determinada conjuntura particular, pode-se detectar o índice do estado das contradições.

Portanto, é preciso considerar a conexão dialética que há entre, por exemplo, as dimensões administrativo-burocráticas, técnico-pedagógicas e as psicossociais, em um dado estabelecimento de produção, pois a lógica que predomina em um determinado âmbito costuma estar em consonância com a dos demais. Não seria coerente ter, em uma secretaria municipal, uma equipe administrativa caracterizada como autoritária, piramidal, diretiva e focada em uma gestão empresarial exploradora, juntamente com um trabalho social que se pretendesse democrático, participativo, centrado na noção de cidadania popular. Seria incongruente ter ambos situados em um plano psicossocial em que se dão práticas de violência simbólica e concreta entre os trabalhadores, com predomínio do medo, da perseguição, da obediência subserviente às figuras de autoridade, do controle e da manipulação da informação. Nesse caso, seria no mínimo uma ingenuidade supor que se está diante da possibilidade de prestar serviços públicos aos membros pertencentes às classes trabalhadoras, a partir de uma ética cidadã, coletiva e democrática.

3. FORMAÇÃO CULTURAL POLÍTICA BRASILEIRA: O PATRIMONIALISMO E O CLIENTELISMO

Para abordar o tema da formação da cultura política no Brasil, pretendemos discutir, a partir da bibliografia, algumas questões fundamentais, tais como o patrimonialismo e o clientelismo, figuras paradigmáticas no âmbito das práticas políticas. Pensamos que tais modalidades de funcionamento político ainda estariam fortemente presentes nas atuais práticas políticas municipais brasileiras, tanto nos políticos eleitos a cada novo pleito eleitoral quanto nos funcionários do serviço público municipal. Entendemos que a história é um importante analisador para entendermos a realidade do presente, buscando problematizá-lo de modo crítico. Todavia, antes de adentrarmos na questão da formação cultural política brasileira, faremos uma breve introdução acerca do conceito de Política enquanto campo institucional, fundamentado na filosofia e no materialismo histórico, com base em Chauí (2000).

Partimos do entendimento da Política enquanto uma *instituição*, atravessada por outras *instituições*, com um conjunto de normas e regras, *organizações*, *estabelecimentos*, *equipamentos*, composta por *atores institucionais*, discursos, saberes e práticas de trabalho. Para isso, nessa pesquisa de mestrado, delimitamos nossas visitas de observação participante às Secretarias Municipais de Governo e Administração, de Saúde e de Assistência Social por as considerarmos *estabelecimentos* integrantes da prefeitura enquanto uma *organização* pública municipal. As Secretarias são subdivididas em *estabelecimentos institucionais* relativos à sua área de atuação (Administração, Saúde, Assistência Social, Educação, Planejamento, etc.) e compostas por *equipamentos* que contribuem para o desempenho das finalidades propostas. Por sua vez, temos os *atores* – trabalhadores que operacionalizam toda a dinâmica de trabalho desses *estabelecimentos*, *organizações* e *instituições*, sendo representados pelos servidores públicos, pelos comissionados, pelos estagiários ou pelos funcionários em contrato temporário. Para ilustramos esses conceitos, citamos a Secretaria Municipal de Assistência Social. Ela corresponde a um prédio físico, dividido entre os departamentos: administrativo, financeiro, recursos humanos e operacional, responsável pela gestão e implementação da política pública de Assistência Social. Ela dispõe de *equipamentos* assistenciais – os CRASs e os CREASs – cuja finalidade é operacionalizar a política de Assistência Social no município. Os *atores* que compõem o quadro de pessoal desses *estabelecimentos* são os psicólogos, os assistentes sociais, os agentes administrativos, os

motoristas e os ajudantes de serviço. O trabalho dos *agentes* que instrumentalizam a política pública é permeado por discursos, saberes, práticas, modalidades paradigmáticas e lógicas da Política. Dentre os principais paradigmas e lógicas da Política, elencamos o patrimonialista, o clientelista e o democrático. Tais paradigmas nos auxiliam o entendimento sobre os modelos de Administração Pública uma vez que são derivados deles, embora não de modo mecanicista.

Chauí (2000) apresenta uma contribuição relevante para nossas considerações institucionalistas sobre o plano da Política, estabelecendo algumas distinções úteis:

Afinal, o que é a política? É a atividade de governo? É a administração do que é público? É profissão de alguns especialistas? É ação coletiva referida aos governos? Ou é tudo que se refira à organização e à gestão de uma instituição pública ou privada? No primeiro caso (governo e administração), usamos “política” para nos referirmos a uma atividade que exige formas organizadas de gestão institucional e, no segundo caso (gestão e organização de instituições), usamos “política” para nos referirmos ao fato de que organizar e gerir uma instituição envolve questões de poder. (p. 475).

Chauí (2000) apresenta três possíveis significados para o termo *Política*. O primeiro deles remete ao significado de governo – à administração e à gestão do poder público –, ou seja, às ações dos governantes que possuem o poder de comandar a coletividade organizada em um Estado. O segundo refere-se à atividade desempenhada por especialistas, como os políticos, os gestores, os administradores pertencentes a uma *organização* sociopolítica. De acordo com essa perspectiva, a política surge como algo distante da sociedade, pois seria realizada por especialistas. Logo, a população não se apropria do seu papel enquanto cidadão que deve exercer a cidadania e participar efetivamente das decisões políticas. Por último, o terceiro significado é derivado do termo politicagem, a partir de uma conotação pejorativa, de caráter duvidoso, com interesses escusos, conquistados ilicitamente.

À vista desse panorama no que diz respeito à Política, apresentamos uma discussão acerca do processo de formação cultural política brasileira, embasados em autores clássicos da literatura e abordamos as práticas políticas do clientelismo e do patrimonialismo. Discorreremos ainda sobre a prática do *jeitinho* brasileiro. E, por enfatizarmos a gestão pública como o plano da *organização*, que tomamos como objeto central desse estudo. Além disso, caracterizamos de um modo geral, os conceitos de município, prefeitura e a gestão pública municipal.

3.1 A formação da cultura política brasileira e suas práticas tradicionais

Diante das complexas questões institucionais levantadas na produção dessa pesquisa, foi preciso construir um enquadre histórico que nos permitisse problematizar todo um conjunto de evidências que precisavam de explicação. Encontramos diversos fenômenos dignos de nota nos modos de funcionamento da prefeitura municipal, nos discursos, nas práticas e na mentalidade dos trabalhadores e dos políticos que compõem a gestão municipal. A partir dos trabalhos de Damatta (1997), Chauí (2001), Faoro (2001), Holanda (2006), Leal (2012), dentre outros autores, almejamos refletir sobre a permanência de uma mentalidade de longa duração na cultura política brasileira. Anhucci (2006, p. 27) aponta que

[...] o resgate de aspectos históricos, políticos, culturais e sociais presentes no período colonial, no Império e também no período republicano, pode contribuir de forma significativa para a reflexão sobre a forte presença nos dias de hoje de práticas autoritárias, clientelistas, patrimonialistas e antidemocráticas.

Para isso, pretendemos apresentar alguns desses aspectos que influenciaram o processo de formação da cultura política brasileira. Desse modo, “concebemos a cultura política como o conjunto de valores, crenças, atitudes, comportamentos sobre a política, entendida como algo além daquela que se desenrola nos parlamentos, no governo, ou no ato de votar” (GOHN, 2008, p. 34).

Cultura política é uma expressão multidisciplinar, originada na década de 1960, com a finalidade de reunir as diferentes perspectivas da sociologia, da antropologia, da psicologia, incorporando às análises da política uma abordagem que considerasse elementos subjetivos das orientações políticas (FANTINEL, 2011). Fantinel (2011) apresenta alguns aspectos históricos e culturais, herdados desde o período de colonização do país, que permanecem intensos e corroboram para a interpretação da cultura política contemporânea, caracterizada pela não participação, refletindo em uma apatia e no distanciamento da população com relação ao agir e fazer político. Com relação à perspectiva histórica, Cunha (1996) relata que a permanência de uma herança patrimonialista e clientelista restringe a ampliação da participação no jogo político. Nesse sentido, Baquero (2001, p. 99) também faz um retrospecto com relação aos fatores históricos que influenciaram uma mentalidade coletiva que favorece o distanciamento, o desapontamento e a desconfiança generalizada, caracterizando uma cultura política “fragmentada e de desconfiança”, em consequência de

governos autoritários e de uma estrutura social rígida que impossibilitavam a mobilização social.

Essa visão generalizada da política como algo perverso, perigoso, distante de nós (passa-se no Estado), praticado por “eles” (os políticos profissionais) contra “nós”, sob o disfarce de agirem “por nós”, faz com que seja sentida como algo secreto e desconhecido, uma conduta calculista e oportunista, uma força corrupta e, através da polícia, uma força repressora usada contra a sociedade (CHAUI, 2000, p. 478).

Caio Prado Júnior (1963, 1978, 2000), Florestan Fernandes (1972, 1974, 1975), Otavio Ianni (1978) e Roberto Schwarz (2000) salientaram alguns aspectos sobre a formação social brasileira, tais como o processo de colonização do país que dificultou a constituição de um país mais autônomo e independente, os resquícios da escravidão que atravessam as relações sociais, as desigualdades econômicas e regionais, o liberalismo conservador regido pelas práticas clientelistas e violentas e “a incidência de uma democracia limitada e de uma cidadania restrita às classes dominantes” (FALCHETTI, 2011, p. 86). O Brasil foi marcado pela cultura da não participação durante muitos anos e sua origem está relacionada ao trabalho escravo em uma sociedade patriarcal e escravista, no Período Colonial, “a partir da imposição de uma relação de mando/obediência” (ANHUCCI, 2016, p. 28), representada pelo mandonismo de um lado e de outro pela submissão, subserviência e obediência, expressões claras das contradições existentes entre exploradores e explorados. Sobre isso, Anhucci (2007, p. 25-26) menciona que

A descontínua participação política do cidadão brasileiro não é por acaso, mas é resultado da organização de uma estrutura social que, historicamente, manteve a população distante das tomadas de decisões de interesse público, dificultando um processo verdadeiramente democrático. Esse distanciamento não ocorreu somente no período ditatorial, uma vez que a história brasileira tem marcas profundas do escravismo colonial, possuindo uma cultura política atravessada pelo patrimonialismo, além de herança do coronelismo e do populismo, sedimentando, nos dizeres de Yamamoto (2004, p. 280), “[...] uma cultura política em que os subalternos foram historicamente tratados como súditos e não como cidadãos dotados de direitos reclamáveis juridicamente”.

Sabemos que os “nós” da cultura política brasileira são os paradigmas do patrimonialismo, do coronelismo, do clientelismo, da burocracia, do liberalismo e da perspectiva democrática. Sobre esses “nós”, destacamos o clientelismo e o patrimonialismo como as principais “práticas e vícios cristalizados historicamente” na vida política brasileira (ANHUCCI, 2016, p. 26).

Clientelismo é categoria analítica desenvolvida por historiadores, cientistas sociais e políticos, em análises acerca da formação social brasileira e latino-americana. Diz respeito a processos histórico-estruturais que instituíram relações de subordinação e dependência em processos de exploração econômica e dominação política. Clientelismo faz parte da cultura política conservadora que ainda está presente na sociedade brasileira. No Brasil, o clientelismo guarda traços indeléveis da longa história que o condiciona desde a colonização imposta, passando por diferentes formas de dependência, pela questão indígena, pelo escravismo, pelas lutas pela terra [...]. Nas relações clientelistas, os benefícios são ofertados como favor e exige-se a lealdade daqueles que recebem algum benefício (BRASIL, 2016, p. 14).

O clientelismo, na política brasileira, possui sua gênese no Período Colonial. Este momento da história foi marcado pelas relações de dominações por parte dos senhores de engenho, os quais eram detentores de posses – os latifúndios – e subordinação, representadas pelos colonos livres e pelos escravos. Havia uma relação de dependência entre essas classes uma vez que os senhores de engenho dependiam da lealdade política e pessoal dos homens livres e escravos e estes se sujeitavam aos senhores de engenho em troca de bens materiais e proteção policial, já que a aristocracia exercia funções policiais em decorrência do seu prestígio social.

No final do século XVI teve início à formação das primeiras vilas, habitadas pelos escravos libertos e pelos pequenos artesãos e comerciantes. Apesar de precário, o principal órgão responsável pela Administração Pública era a Câmara Municipal, coordenada pelos detentores de posses, logo, os latifundiários, excluindo a participação dos setores populares desde os primeiros espaços públicos no país. Por consequência, também nas administrações municipais, o poder político era exercido pelos proprietários rurais. “Este singular sistema de supremacia política constituiu-se o antecedente colonial do coronelismo” (LENARDÃO, 2004, p. 9). Embora o clientelismo tenha se constituído em um momento da economia fortemente agrária, marcada pelo atraso político, ele ainda persiste e inclusive em contextos urbanos (QUEIROZ, 2006; PASE; MÜLLER; MORAIS, 2012). Em um artigo sobre o clientelismo nos pequenos municípios brasileiros, Pase, Müller e Morais (2012) mencionam que “a representação de interesses, no caso dos legislativos de pequenos municípios, tem uma clara intencionalidade: a realização de interesses imediatos em troca de votos futuros, o que definimos como clientelismo moderno” (p. 191). Por isso, a representação pode ter duas direções possíveis: a de representar os interesses dos próprios representantes ou do bem coletivo. A partir disso, fazem a diferenciação entre as práticas clientelistas e as políticas impessoais:

Considera-se prática clientelista aquela voltada para a troca de favores entre político e cidadão, que remete principalmente a favores individuais e ao acesso diferenciado a serviços públicos. As políticas impessoais equivalem a ações legislativas voltadas para a garantia de benefícios à coletividade e a orientações gerais a população, correspondendo a práticas legais ou moralmente aceitas, de cunho impessoal, logo, contraditórias às práticas clientelistas (PASE; MÜLLER; MORAIS, 2012, p. 191).

Portanto, o clientelismo remete às práticas políticas baseadas nas trocas de favores entre dominantes e dominados, enquanto um meio utilizado pelos latifundiários para controlar sua clientela, seus funcionários e demais atores envolvidos, fundados em relações de confiança e lealdade. Sua origem estaria relacionada às sociedades rurais tradicionais. Todavia, essa prática ainda é bastante recorrente no âmbito da gestão pública já que essa relação de prestação e retribuição de favores envolve a concessão de bens privados, como dinheiro e outros meios e benefícios públicos, tais como apoio político, votos, isenções fiscais, promoções profissionais e até a obtenção de empregos.

Com relação ao patrimonialismo, sua origem está relacionada ao governo absolutista, cujo surgimento deu-se na Europa, no final da Idade Média, com o declínio do feudalismo na tentativa de “resolver as crises do mundo feudal” (CHAUI, 2001, p. 83). Nesse período, o poder absoluto concentrava-se na figura dos monarcas, estes que exerciam o poder de forma indiscriminada, transformando o Estado em seu próprio patrimônio uma vez que as rendas e os gastos pessoais eram utilizados de maneira indistinta para tratar de assuntos particulares e de interesse comum. Portanto, é a utilização do poder público para fins particulares, não havendo discernimento entre o que é público e privado. A ordem no patrimonialismo é verticalizada e “de cima para baixo”, sendo que o topo da pirâmide é representado pelos chefes e na base estão os súbitos.

O “patrimonialismo” é uma forma de exercício da dominação por uma autoridade, a qual está legitimada pela roupagem da tradição, cujas características principais repousam no poder individual do governante que, amparado pelo aparato administrativo recrutado com base em critérios unicamente pessoais, exerce o poder político sob um determinado território. Trata-se, portanto, de uma sorte de dominação tradicional, ordenada pelo longo costume atávico (ROCHA NETO, 2008, p. 208-209).

No Brasil, o surgimento do patrimonialismo está relacionado ao processo de colonização pelo Estado português. Filgueiras (2009) revela que o patrimonialismo em nosso país é resultado da relação entre Estado e sociedade em que o primeiro domina e oprime o

segundo por meio da reprodução de um sistema de privilégios, “destinadas aos estamentos alojados na burocracia estatal. Esse estamento burocrático coordena e administra o Estado sem conhecer regras impessoais e racionais, que separem os meios de administração e a função burocrática propriamente dita” (p. 389). A indiferenciação entre o público e o privado não significa uma falha que compromete o progresso nem uma característica peculiar dos países subdesenvolvidos. Segundo Chauí (2001, p.95),

Sua origem [...] é histórica, determinada pela doação, pelo arrendamento ou pela compra das terras da Coroa, que não dispo de recursos para enfrentar sozinha a tarefa colonizadora, deixou-a nas mãos dos particulares, que, embora sob o comando legal do monarca e sob o monopólio econômico da metrópole, dirigiam senhorialmente seus domínios e dividiam a autoridade administrativa com o estamento burocrático. Essa partilha do poder torna-se, no Brasil, não uma ausência do Estado (ou uma falha do Estado), nem, como imaginou a ideologia da “identidade nacional”, um excesso do Estado para preencher o vazio deixado por uma classe dominante inepta e classes populares atrasadas ou alienadas, mas é a mesma forma de realização da política e de organização do aparelho do Estado em que os governantes e parlamentares “reinam” ou, para usar a expressão de Faoro, “são donos o poder”, mantendo com os cidadãos relações pessoais de favor, clientela, e tutela, e praticam a corrupção sobre os fundos públicos.

Apesar de sua origem mais remota, o patrimonialismo ainda é um artifício recorrente tanto na gestão pública municipal quanto na estadual e federal. Esse mecanismo apresenta-se de maneira camuflada na administração pública municipal por meio da nomeação de parentes e amigos de políticos sem qualquer formação ou qualificação para assumir o cargo, processos de licitações que são realizados com empresas suspeitas, uso de dinheiro público para financiamento de campanhas políticas, as manobras políticas para benefício do próprio governante, concursos públicos e processos seletivos de credibilidade duvidosa, dentre outros dispositivos mais modernos.

Sobre o processo de formação cultural político brasileiro, Holanda (2006), em seu livro “Raízes do Brasil”, propõe críticas ao modelo oligárquico³¹ presente no país com a finalidade de resgatar o conceito de democracia e participação popular visando promover uma maior aproximação entre Estado, elite e o povo. Holanda (2006) discorre sobre a colonização das Américas, especialmente no Brasil, destacando as características de nossos colonizadores e alguns aspectos preponderantes nesse processo e apresenta as condições sócio-históricas

³¹ Oligarquia é um termo derivado do grego que significa “governo de poucos”, ou seja, o poder concentrado nas mãos de uma pequena parcela que detém o poder político e econômico, controlando as políticas econômicas e sociais em favor de seus interesses particulares. É um modo de operar que contraria o princípio da democracia já que impossibilita a participação da maioria da população em discussões e decisões políticas (HOUAISS; VILLAR, 2009).

sobre a formação cultural no âmbito político, dentre elas, o aparecimento do clientelismo e do patrimonialismo no Brasil. A colonização portuguesa, as influências dos índios e dos negros tiveram um papel fundamental para a formação do povo e da cultura nacionais, sobretudo a cultura política no Brasil. Conforme Holanda (2006), no Brasil, os valores da cordialidade e do personalismo ainda estão enraizados em nossa cultura. Gomes (1990) também destaca que as relações sociais marcadas pela pessoalização, particularismo, afetividade, clientelismo são frutos das relações sociais de produção, desenvolvidas no Período Colonial e perpetuadas pelos períodos subsequentes. Esses valores corroboram para o chamado “lamentável mal entendido” da democracia brasileira.

[...] a contribuição brasileira para a civilização será de cordialidade – daremos ao mundo o “homem cordial”. A lhanza no trato, a hospitalidade, a generosidade, virtudes tão gabadas por estrangeiros que nos visitam, representam, com efeito, um traço definido do caráter brasileiro, na medida, ao menos, em que permanece ativa e fecunda a influência ancestral dos padrões de convívio humano, informados no meio rural e patriarcal (HOLANDA, 2006, p. 146-147).

Sanches (2001, p.06) aponta que as características da cordialidade e do personalismo “formam uma teia densa que impede o desenvolvimento de uma democracia entre nós”. O personalismo é um dos aspectos mais importantes para compreender o grande percalço para a constituição e o fortalecimento de uma democracia, pois ela diz respeito à aproximação e a transformação das relações políticas e sociais em questões pessoais e familiares (SANCHES, 2001). Holanda (2006) menciona sobre a concepção do “homem cordial”³², caracterizada pela benevolência e afabilidade, como algo procedente de seu ambiente familiar.

Diz ainda, que essa característica de tratar os pares de forma pessoal e íntima – laços próprios do ambiente familiar – que transcende a esfera privada e projeta-se na pública, deram ao brasileiro a propensão de tratar a política e os assuntos do Estado de modo pessoal, avesso a formalismos (ROCHA NETO, 2008, p. 212).

Contudo, o ponto mais crítico dessa aproximação, é o equívoco entre público e privado uma vez que dificulta o entendimento e a distinção desses conceitos. E, segundo essa

³² Souza (2016) apresenta críticas à construção teórica desenvolvida por Sergio Buarque de Holanda quanto ao “homem cordial”, afirmando que representaria uma visão caricaturesca do brasileiro como um ser bondoso e passivo. Pretendemos destacar nessa pesquisa, a conotação negativa do termo “cordial” quando transferido para a esfera pública, pois ele contribuiria para fomentar uma indissociabilidade entre o público e o privado, bem como a desobediência à hierarquia e à burocracia, além da orientação para as relações de compadrio e paternalistas. O problema semântico do vocábulo “cordial” não faria sentido se ele se restringisse ao âmbito privado. Dessa forma, Holanda (2006) alerta para o fato de que o Estado não deve ser uma ampliação do círculo familiar. No entanto, sabemos que a cordialidade no trato não se limita ao contexto doméstico, o problema é que esses laços sentimentais familiares são transladados para o cenário público, com efeitos nefastos.

lógica, “a política acaba sendo uma extensão de nossa casa, e nossos políticos, dessa forma, não acham errado a corrupção, ou mesmo, empregar parentes e usar o poder que seu cargo garante, em benefício próprio ou de seus amigos” (SANCHES, 2001, p. 09). Tal prática ainda faz-se presente na gestão pública municipal uma vez que a escolha dos gestores e dirigentes é realizada de acordo com a confiança pessoal, daí o nome “função de confiança” e não em virtude de uma competência, conhecimento, capacidade e habilidade para assumir a função. E, obviamente, essa relação é estabelecida com as pessoas mais próximas: amigos, amigos de parentes, etc. Holanda (2006, p. 146) relata ainda que “é possível acompanhar, ao longo de nossa história, o predomínio constante das vontades particulares que encontram seu ambiente próprio em círculos fechados e pouco acessíveis a uma ordenação impessoal”.

Marilena Chauí, em sua obra “Brasil: mito fundador e sociedade autoritária”, busca discutir e desmistificar as verdades cristalizadas em nosso imaginário e os mecanismos que naturalizam e distorcem a realidade. O livro foi publicado em 2000, em meio às comemorações dos 500 anos de “descobrimento” do Brasil, sob um olhar reflexivo do campo político. Chauí (2001) discute o mito fundador do Brasil, que apareceu sob diversas formas no pensamento social ao longo da história do país. No primeiro capítulo, *Com fé e orgulho*, ela esclarece o sentido antropológico e o etimológico do termo “mito” como um dispositivo, criado intencionalmente, para ocultar uma dada realidade. Desse modo, ela elenca alguns dos principais estereótipos produzidos para justificar as “verdades” instituídas em nosso imaginário: “há, assim, a crença generalizada de que o Brasil: 1) é “um dom de Deus e da Natureza”; 2) tem um povo pacífico, ordeiro\generoso, alegre e sensual, mesmo quando sofredor; 3) é um país sem preconceitos” (CHAUÍ, 2001, p. 4). No capítulo *A nação como semióforo*, Chauí aborda como o conceito de nação constituiu-se recentemente na história, discutindo os termos nação e pátria, tendo em vista que o processo de criação do conceito nação corrobora na compreensão da mudança de ideia de “caráter nacional” para “identidade nacional”. Segundo a autora, semióforo “é um signo trazido à frente ou empunhado para indicar algo que significa alguma outra coisa e cujo valor não é medido por sua materialidade e sim por sua força simbólica” (CHAUÍ, 2001, p. 8-9). No capítulo *Verdeamarelismo*, é retratada a imagem comemorativa, consagradas pelo futebol, carnaval e café, de um país substancialmente agrário, com uma elite dominante, pautada no ideal de exploração do Brasil Colônia. Desse modo, o movimento do verdeamarelismo surge como uma definição identitária, política e econômica. No quarto capítulo, *Do IV ao V Centenário*, Chauí mostra, a partir de Silvio Romero e Afonso Celso, alguns trabalhos desses intelectuais que retratam

sobre a construção da “identidade nacional”. Em *O mito fundador*, a autora discorre sobre a produção do mito fundador do Brasil. Inicialmente, relaciona o mito à Natureza, desde o descobrimento do país, com as ideias de Paraíso na Terra, Jardim do Éden, em seguida, apresenta a concepção judaico-cristã de que tudo era determinado por Deus, destituindo os sujeitos de sua própria subjetividade e, por último, a elaboração jurídico-teocêntrica, em que a figura do governante, o rei, representa Deus e não os governados. Esta ideia ainda se reflete na política brasileira uma vez que os representantes eleitos não são vistos pela população como sujeitos que devem lutar para a defesa dos direitos e do bem comum. Para concluir, Chauí finaliza com o capítulo *Comemorar?* com uma análise para demonstrar as consequências dessa história, resultando em um país cuja sociedade é marcada pela verticalização, pela hierarquia, pelo autoritarismo, pela homogeneização das diferenças, atravessada por intensas desigualdades e com uma cultura baseada nas relações patriarcais de mando-obeidência, questionando o leitor sobre os reais motivos para comemorar o quinto centenário de descobrimento.

Raymundo Faoro (2001), em seu livro *Os donos do poder*, alerta para uma questão importante denominada formalismo da sociedade brasileira, ou seja, o grande descompasso existente entre o plano da norma e o da prática social. Nessa obra, Faoro busca abordar alguns acontecimentos passados, tais como as guerras de reconquista e a formação do reino de Portugal, para desenvolver um dos conceitos centrais do livro: o Estado patrimonial. A partir dessa análise, o autor discutirá sobre a indevida apropriação do Estado pela administração do rei uma vez que seus interesses pessoais associavam-se aos interesses públicos. Nesse sentido, Faoro discute sobre a persistência secular do patrimonialismo na gestão pública brasileira e as demais feições políticas atuais e encontra suas raízes no processo de colonização portuguesa. Desse modo, ele relata que a formação do Estado político brasileiro é consequência da continuidade e da permanência da política do reino de Portugal no período de colonização e na época da transmigração da corte portuguesa ao Brasil. Sobre a herança lusitana, o autor analisa as raízes históricas de Portugal e constata que sua organização estava calcada na confusão entre o público e o privado, não havendo distinção entre os patrimônios estatais e os bens pessoais do governante. Nessa época, o rei ocupava tanto a função de governante quanto a de senhor feudal, explicando a não separação entre os bens públicos dos interesses particulares e também o poder absoluto do rei em decisões de diversas esferas. “A propriedade do rei – suas terras e seus tesouros – se confunde nos seus aspectos público e particular. Rendas e despesas se aplicam, sem discriminação normativa prévia, nos gastos de

família ou em obras e serviços de utilidade geral” (FAORO, 2001, p. 20). Esses hábitos também influenciaram o processo de constituição do Brasil, dando origem ao persistente aspecto patrimonialista típico da vida política do país. Faoro salienta ainda o grande problema no país – a centralidade do poder – a qual conduz suas ações em direção aos seus próprios interesses, contrariando o conceito da democracia.

Leal (2012), em *Coronelismo, enxada e voto*, aponta para o fenômeno do coronelismo e suas consequências políticas, como por exemplo, no século XIX, a apropriação indevida do Estado brasileiro pelo poder privado, por meio de uma elite latifundiária e agrária. Para tanto, Leal (2012), ao longo dos capítulos desse livro, apresenta as indicações centrais sobre a estrutura e o surgimento do processo do coronelismo no país, discute sobre as atribuições municipais desde o Período Colonial até a Assembleia Constituinte de 1946, analisa a eletividade da administração pública municipal, discorre sobre a receita tributária dos municípios bem como a organização policial e judiciária, no sentido de alertar para a concentração de funções administrativas, policiais e judiciárias centradas nos mesmos representantes e, por fim, elenca detalhadamente as legislações eleitorais mais relevantes desde a Proclamação da República do Brasil.

O fenômeno do coronelismo é complexo, pois envolve as peculiaridades locais e regionais, no entanto, há semelhança entre os principais aspectos dessa prática. Em virtude de uma desorganização burocrática, de uma sociedade majoritariamente agrária e uma economia escravocrata, o coronelismo surge pela parceria do poder público e os chefes locais, ou seja, os “coronéis” dos municípios brasileiros. Os coronéis tinham poder de mando uma vez que detinham condições financeiras para custear as despesas de campanhas eleitorais, para a realização de melhorias no município nas áreas da saúde, da educação, no complexo urbano, além de força para manobrar a política e tornar os demais dependentes de suas vontades, com a prestação de serviços particulares, por meio da concessão de empregos e cargos públicos. É nesse cenário que se estabeleceu e se proliferou o voto de cabresto, as relações políticas ilícitas e, conseqüentemente, “o mandonismo³³, o filhotismo³⁴, o falseamento do voto, a

³³ O mandonismo não é algo restrito à esfera pública, mas diz respeito a uma prática cristalizada na sociedade brasileira em geral, nos mais diversos contextos, tais como os do trabalho, da família, da escola, dos relacionamentos, etc. Por isso, não é inusitada, na vida social, a expressão de uma pergunta arrogante: “O senhor sabe com quem está falando?” geralmente enunciada por pessoas que ocupam uma posição social ou hierárquica superior e/ou são consideradas como autoridades (VITA, 1999) para designar uma relação de superioridade, mando e poder. Já os norte-americanos e os europeus, talvez acostumados e educados numa cultura diversa e mais centrada na autonomia, no valor e poder pessoais, tenderiam a perguntar algo como “por quem você se toma?”, destacando uma posição mais igualitária na relação.

desorganização dos serviços públicos locais” (LEAL, 2012, p. 44) e outras formas de corrupção. Logo, o fenômeno do coronelismo não se limita somente ao voto de cabresto, ele faz-se presente nos cargos do Estado, por meio do poder, isto é, na apropriação indevida do próprio Estado, posto que os coronéis poderiam nomear pessoas de seu interesse para assumir funções essenciais no governo. E, desse modo, o Estado se desenvolveu por meio da associação entre o público e o privado. A partir do processo de industrialização, com o êxodo rural, o crescimento urbano, o dinamismo político, houve uma redução no poder dos latifundiários, contudo, a figura dos “coronéis” ainda persiste como importantes atores políticos nas gestões dos municípios no interior do país, mesmo que de maneiras distintas.

Conforme Sales (1994), a desigualdade social é um elemento fundamental para o entendimento da cultura política brasileira. No Período Colonial, a cultura era baseada nas relações de mando e subserviência, em que fazendeiros e senhores de engenhos detinham a centralização da riqueza, logo, do poder. Lenardão (2004, p. 4) revela que “[...] uma experiência longa de acentuada desigualdade social e exclusão política das classes populares foi capaz de firmar na organização política e na cultura política brasileira, mecanismos sociais como o favor e o arbítrio”, que surgem e permanecem como marcas de nossa cultura, favorecendo a adoção do clientelismo como prática política.

A cidadania concedida, gênese da construção da cidadania brasileira, está vinculada, contraditoriamente, à não-cidadania do homem livre e pobre, dependente dos favores do senhor – este detentor do monopólio privado do mando, e a quem era possibilitado o usufruto dos direitos elementares da cidadania civil (FANTINEL, 2011, p. 21).

Os resquícios do Período Colonial persistiram mesmo com a abolição da escravatura, persistindo durante a Primeira República, por meio do clientelismo e da patronagem, sendo ainda perceptíveis na atualidade. Cunha (2006, p. 227) menciona que a

esse acento clientelístico de duração alargada na história política brasileira, na perspectiva que aqui vai se defender, é algo que, se na sua superfície assume certa imutabilidade de feições, fruto de outro aspecto, este sim, estrutural de nossa realidade — a desigualdade sócio-econômico-cultural —, uma série de seus elementos constitutivos, no entanto, vão se alterar com o passar do tempo, fazendo que uma análise criteriosa da questão tenha de se concentrar justamente nesses pontos diversos que garantem a reiteração desse fenômeno político sob a mesma roupagem aparente.

³⁴ É o costume de beneficiar, promover filhos ou parentes próximos de pessoas já estabelecidas em algum cargo público dotado de poder e de prestígio.

Além das figuras políticas do patrimonialismo e do clientelismo, não podemos deixar de abordar sobre uma das mais importantes figuras que compõem a cultura política brasileira – a democracia. O termo democracia é originado do grego e significa poder exercido pelo povo. É um sistema político em que os cidadãos participam direta ou indiretamente. O primeiro modelo de democracia diz respeito à participação direta em que todos os cidadãos elegíveis têm poder igualmente na tomada de decisões. O segundo modelo é o representativo, em que os cidadãos escolhem seus representantes, por meio das eleições, para exercer as ações relativas ao governo. No Brasil, a forma de governo em vigor é a república democrática representativa, baseada no sistema presidencial, em que um presidente é eleito como chefe de Estado e de governo pelo povo para um mandato de quatro anos, com possível reeleição para um mandato consecutivo. O mesmo processo ocorre nos níveis estaduais e municipais.

Historicamente, no Brasil, o período denominado de Primeira República ou República Velha teve início a partir da proclamação da República, em 15 de novembro de 1889, estendendo-se até a Revolução de 1930. Nesse momento da história, a democracia era reduzida e exclusiva a uma parcela da população – somente homens alfabetizados, acima de 21 anos, poderiam exercer o voto. A primeira fase, intitulada República da Espada, foi comandada pela presidência de dois marechais do exército. Após esses dois mandatos, o poder passou a ser centralizado e alternado entre as oligarquias agrárias dominantes: a paulista e a mineira. Tal supremacia ficou conhecida como política do café com leite, referindo-se aos meios de produção desses dois estados. Desse modo, o sistema eleitoral era marcado pelo coronelismo e pelo voto de cabresto uma vez que os fazendeiros controlavam os eleitores em seus currais eleitorais, sinalizando a presença da corrupção. Esses acontecimentos históricos são analisadores para a compreensão do processo de formação cultural brasileiro tendo em vista que a República foi um modelo idealizado pelas elites rurais e sistematizado pelo exército brasileiro, o que evidencia as marcas do autoritarismo, da exclusão e da desigualdade no país, assegurando privilégios às classes poderosas em detrimento da ausência de direitos às classes exploradas.

O momento seguinte ficou popularmente conhecido como Era Vargas (1930-1945), subdividido entre os períodos do Governo Provisório de Vargas (1930-1934), do Governo Constitucional (1934-1937) e do Estado Novo (1937-1945). Getúlio Vargas, por meio de manobras políticas, governou o país durante quinze anos. Após a promulgação da nova Constituição de 1945, o período denominado República Populista (1945-1964), restituiu-se as eleições diretas e o pluripartidarismo.

A ditadura brasileira teve início em 1964, após o golpe militar que culminou na derrubada de João Goulart, presidente democraticamente eleito. Foi uma época de controle da liberdade democrática, representado pela intensa repressão, pela censura, pelo autoritarismo, pelas torturas e exílios, contrariando os princípios da democracia. Após vinte e um anos de ditadura, em 1985, os militares saíram do poder, em virtude da intensa pressão popular por abertura política e reforma do Estado – sobretudo, por meio do movimento das Diretas Já, possibilitando a volta das eleições diretas. Foi um período marcado pela ampla democratização política no país, evidenciado pela promulgação da Constituição de 1988.

A Constituição de 1988 representou a referência do Estado Democrático de Direito no Brasil. O dispositivo participativo, pautado nos conceitos de participação e controle social da Constituição de 1988 foi produto do processo de redemocratização do país e de abertura política iniciados na década de 1970, período marcado pelos movimentos sociais representando diferentes interesses.

Na modalidade de democracia representativa, alguns aspectos são relevantes. Dentre eles, a participação política é imprescindível nessa forma de governo já que o cidadão tem o direito de eleger seus representantes diante do voto (direto e confidencial), além de exercer a cidadania por meio de manifestações, referendos, plebiscitos e também pelos mecanismos de controle social (conselhos, conferências, audiências, etc.). E, para garantir a descentralização do poder político, ele é dividido entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

No Brasil, na luta pela democratização, diversos movimentos sociais buscam o direito de participar e de intervir na gestão pública mediante mecanismos diversos, pois durante o período da ditadura militar, o Estado exerceu de forma autoritária o controle social sobre o conjunto da sociedade. Através de diferentes atos jurídicos, do uso da força militar, política, enfim, da repressão, o Estado foi utilizado pela classe dominante para reprimir os setores organizados da sociedade proibindo sua organização ou expressão. Neste contexto, de oposição aos governos autoritários, surgem movimentos sociais e novos interlocutores no campo das políticas sociais que buscam a participação dos segmentos organizados na gestão e no controle das políticas públicas. Historicamente, o controle social foi exercido pelo Estado sobre a sociedade. Em 1988, a Constituição Federal passa a garantir a participação permanente da sociedade na gestão pública, tanto na formulação das políticas públicas quanto na fiscalização dos recursos públicos com a constituição de espaços públicos (BIASI, 2016, p. 66).

Chauí, ao discorrer sobre as dificuldades da democracia no Brasil, menciona sobre uma democracia que opera de modo autoritário uma vez que

os partidos políticos costumam ser de três tipos: os clientelistas, que mantêm relações de favor com seus eleitores, os vanguardistas, que substituem seus eleitores pela vontade dos dirigentes partidários, e os populistas, que tratam seus eleitores como um pai de família (o *despotes*) trata seus filhos menores. Favor, substituição e paternalismo evidenciam que a prática da participação política, através de representantes, não consegue se realizar no Brasil. Os representantes, em lugar de cumprir o mandato que lhes foi dado pelos representados, surgem como chefes, mandantes, detentores de favores e poderes, submetendo os representados, transformando-os em clientes que recebem favores dos mandantes (CHAUÍ, 2000, p. 564).

Tendo elucidado algumas questões e aspectos históricos sobre a formação cultural política no país presentes na literatura, discutiremos sobre o fenômeno do *jeitinho* brasileiro, fenômeno típico presente na esfera política, uma vez que “a dinâmica da formação brasileira implica a compreensão dialética das realidades culturais e políticas” (ALMEIDA, 2011, p. 164).

Poderíamos considerar que o *jeitinho* consiste em uma habilidade individual que se manifestaria na capacidade para improvisar e para criar soluções engenhosas e alternativas para resolver, de modo pessoal e individual, certos problemas urgentes, driblando e burlando, se necessário, normas, hierarquias, protocolos e formalidades em geral. O famoso *jeitinho* revelaria certa esperteza do brasileiro. Ele está muito presente na área pública “tendo em vista a rigidez e o formalismo da organização burocrática brasileira” (BARBOSA, 1992, p. 36). Dessa forma, buscamos discorrer sobre o *jeitinho* brasileiro, contudo, sabemos que essa prática não é típica nem exclusiva do Brasil, se fazendo presente também em outras sociedades, do mesmo modo que também o clientelismo (AVELINO FILHO, 1994) e o patrimonialismo são práticas recorrentes em outras organizações, principalmente, naquelas nas quais há o predomínio das desigualdades econômica, social, cultural e política em suas raízes históricas e culturais.

O desenvolvimento do *jeitinho* tem suas raízes no passado português, caracterizado por práticas administrativas autoritárias, particularistas e paternalistas, alta tolerância à corrupção e, conseqüentemente, traços promotores do acúmulo de riqueza pessoal no exercício de cargos públicos, revelando falta de impessoalidade, com ênfase nas relações pessoais, de família e de amizade, contrariando um dos princípios norteadores da Administração Pública, que prevê a impessoalidade como uma característica importante dos gestores. Sobre isso, podemos citar a célebre expressão: “Aos inimigos a lei, aos amigos, tudo!” (DAMATTA, 1997, p. 24) que representa de modo sintético o que está presente no cotidiano da gestão pública municipal, tanto em geral, quanto na pesquisa, talvez com raras

exceções, dado que para os adversários dispensa-se um tratamento generalizante e impessoal, baseado na formalidade da lei e dos procedimentos padrões, não havendo distinção no trato. Já para os amigos, àqueles que são conhecidos, participam do compadrio e possuem alguma relação de afinidade e/ou parentesco com as autoridades ocupantes do governo, tudo é possível e permitido, “inclusive a possibilidade de tornar a lei irracional” e ter um atendimento diferenciado e até privilegiado (DAMATTA, 1997, p. 217).

Esse ditado ainda é bastante recorrente no serviço público municipal investigado. Durante as visitas de observação participante, sobretudo na Secretaria Municipal de Saúde onde tivemos um maior contato com a população, pudemos notar que quando um indivíduo procurava por atendimento, esclarecimento e/ou por uma informação, havia diferentes modos de tratamento por parte dos trabalhadores, dependendo de cada situação específica.

O indivíduo que comparecesse ao estabelecimento buscando uma solução para um dado problema, a partir de uma conotação mais pautada na caridade, solicitando ajuda com humildade, quase implorando por socorro, poderia ser atendido por um trabalhador indiferente, que diria que “não há o que fazer de imediato, para resolver o problema”. Nesses casos, o discurso usual dos trabalhadores que o atendiam era de que havia uma lista de espera e que os usuários do serviço deveriam respeitar a ordem, alegavam ainda que a liberação de exames e compra de medicamentos eram processos lentos uma vez que esbarravam na burocracia da máquina pública, havendo necessidade de fazer empenhos e a justificativa máxima era o pedido de calma e paciência por parte dos usuários, advertindo ainda que, “em certos casos, oito ou dez meses era pouco tempo de espera”.

Havia aqueles indivíduos que eram munidos de informação e tinham conhecimento de que a Saúde é um direito previsto na Constituição Federal e também um dever do Estado. Tinham exigências típicas de um consumidor informado. Por isso, adentravam ao estabelecimento pedindo uma resolução imediata para o problema, pois do contrário, recorreriam ao Ministério Público. Estes sim eram vistos pelos trabalhadores como inimigos, uma vez que buscariam apoio junto ao Poder Judiciário, causando desconforto e obrigando, sob as penas da lei, que o município providenciasse a solicitação feita pelo requerente. No entanto, sabemos que esses processos são burocráticos e podem perdurar por um longo tempo, postergando ainda mais uma decisão, o que exige espera e paciência por parte dos sujeitos demandantes. Durante o período de visitas, presenciemos alguns casos em que a demora para a liberação dos pedidos, seja de medicamentos, procedimentos cirúrgicos ou exames, ocasionou no óbito de pacientes em virtude da procrastinação e das disputas entre os

advogados do município e o poder público. Com horror, testemunhamos que algumas dessas mortes foram inclusive “comemoradas” por alguns trabalhadores, sob a alegação de que seria “um caso a menos para resolverem”.

Havia ainda aqueles indivíduos que buscavam o serviço e apresentavam seus problemas e exigências, munidos da expressão “o senhor sabe com quem está falando?” com o objetivo de impor autoridade e de intimidar o funcionário, por meio de uma ameaça ao trabalhador, visando a que ele resolvesse o caso eficientemente, pois tal expressão poderia exprimir relação de proximidade com alguma importante figura dotada de poder no cenário local. Por consequência, o enunciado “você sabe com quem está falando?” representa a negação do “*jeitinho*” e da “*cordialidade*” segundo Damatta (1997), pois revela um discurso autoritário que implica em uma relação hierárquica. Com relação aos amigos e parentes de funcionários ou pessoas influentes no município, o tratamento dispendido pelos trabalhadores no seu atendimento era diferenciado, dando maior atenção, agilidade, prioridade e até o famoso *jeitinho* na conclusão desses casos. Sobre essas questões, Damatta (1997, p. 216-217) pontua que

[...] de um lado temos uma moral rígida e universal das leis ou regras impessoais que surgem como uma feição modernizadora e individualista e são postas em prática para submeter a todos os membros da sociedade. E, do outro, temos a moralidade muito mais complicada das relações sociais imperativas, em que a relação pessoal e a ligação substantiva permitem pular a regra ou, o que dá no mesmo, aplicá-la rigidamente.

Nesse sentido, observamos que as relações entre os diversos atores presentes no âmbito da gestão pública, sobretudo a municipal, já que engloba um campo micro político, estão pautadas majoritariamente por vínculos afetivos os mais variados, baseados na amizade e na troca de favores, etc. De acordo com Chauí (2001, p. 93), “as relações entre os que se julgam iguais são de “parentesco”, isto é, de cumplicidade ou de compadrio; e entre os que são vistos como desiguais o relacionamento assume a forma do favor, da clientela, da tutela ou da cooptação”. Sobre o assunto, podemos relatar um caso que presenciamos, relacionado com o corte e demissão de alguns funcionários comissionados da prefeitura pesquisada. Curiosamente, os demitidos foram especialmente aqueles indivíduos que não faziam parte do grupo ligado ao prefeito, mas eram vinculados aos vereadores que representavam a oposição política ao atual prefeito. Isso certamente os colocou em uma situação de vulnerabilidade e foram os primeiros a serem demitidos, em um dado momento de crise orçamentária que exigia

um corte de despesas. A constatação de Damatta (1997) de que “[...] “aos bem relacionados, tudo; aos indivíduos (os que não têm relações), a lei”” (p. 24) fica aí ilustrada com clareza: há um tratamento discricionário dos trabalhadores e também dos usuários do serviço público e na própria dinâmica de funcionamento da prefeitura, dependendo dos relacionamentos e vínculos que se possuem com administradores e com trabalhadores municipais.

Da perspectiva econômico-financeira, o *jeito* é um indício claro da parca e/ou da má distribuição de recursos, aumento de custos de produção ou má qualidade de serviço ou produto, além de representar uma injustiça social. Keith Rosen (1971) aponta um argumento favorável ao *jeito*, justificando que essa prática permite ao indivíduo agir por meio da forma da gorjeta, pois os funcionários mal pagos da gestão pública são agraciados com bonificações, como forma de complemento salarial. Tal prática foi presenciada em todas as Secretarias Municipais visitadas nessa investigação de pesquisa. Os servidores públicos benquistos aos olhos dos chefes eram contemplados com cargos de confiança com a finalidade de elevar seus respectivos salários, sob a justificativa de que o salário-base era insuficiente. As concessões de cargos bem como as gratificações pareciam contemplar, com mais frequência, os trabalhadores mais antigos, – pois eles poderiam se aposentar com o seu último e mais elevado salário – e era mais comum entre os funcionários com uma boa relação com seus superiores. Todavia, a concessão de cargo e o aumento salarial não implicavam necessariamente em um aumento das responsabilidades nem do volume de trabalho.

Roberto Damatta (1997) faz uma distinção entre os espaços de convívio como o intimista e particular da casa e o espaço impessoal da rua, entre as noções de indivíduo e pessoa, revelando uma diferenciação nas condutas, baseadas de acordo com as relações de familiaridade³⁵. O primeiro termo remete à impessoalidade, ao anonimato, ao sujeito da lei, das regras, a quem se destina um tratamento universal; ao passo que o segundo exprime a pessoalidade, àquele que é conhecido, a quem se confere um tratamento diferenciado. Sobre esse assunto, Fantinel (2011, p. 23) relata que diante dessa perspectiva cultural, “o mundo público brasileiro não poderá ser corrigido apenas com leis impessoais, sem simultaneamente realizar-se uma série crítica das redes de amizade e compadrio que envolvem a relação do brasileiro com sua vida política, institucional e jurídica”.

[...] o que ocorre com a massa de pessoas que, não tendo mediador algum, entram no mundo diretamente, sem padrinhos, pistolões, ou mesmo patrões? É essa massa que

³⁵ O termo familiaridade não foi descrito apenas para designar a instituição familiar, mas qualquer grau de aproximação e relação de amizade entre indivíduos.

constitui o mundo dos indivíduos e que está submetida à risca ao universo generalizante das leis (DAMATTA, 1997, p. 241).

Desse modo, ressaltamos a necessidade de superar a cultura política pautada no clientelismo, no patrimonialismo e na tutela, com suas posturas autoritárias, que perpetuam a lógica do favor, da tolerância, do compadrio, da corrupção, por meio de uma nova concepção de cidadania em que os cidadãos se apropriem pessoalmente de todos os assuntos relacionados à coisa pública. Assim, destacamos a importância da participação efetiva da sociedade civil e do estreitamento de sua relação com o Estado.

O caráter autoritário do Estado, a restrição ou privatização da esfera pública, a artificialidade do jogo democrático e da ideologia liberal, e as práticas populistas e clientelistas resultaram na marginalização política e social das classes populares, configurando uma sociedade profundamente desigual e pouco ativa quanto ao exercício dos direitos e da participação popular autônoma. Esse quadro histórico-político se reproduz em todos os níveis de governo, afetando os moldes da federação e a configuração do nosso sistema republicano. As consequências no nível local foram o predomínio de relações políticas baseadas no coronelismo e no clientelismo, e as constantes modernizações conservadoras que transfiguravam e recolocavam essas mesmas práticas. Tais características da política brasileira revelam que o conflito entre continuidade e renovação, no campo societário, sobrevive às mudanças institucionais democráticas e que, portanto, a instauração de um sistema democrático requer não apenas novos instrumentos democráticos, mas também uma mudança nas práticas sociais e políticas (FALCHETTI, 2011, p. 54).

Gohn (2008) analisa a importância da participação da sociedade, no campo da comunidade, pois é nesse âmbito que poderão emergir discussões e propostas para os desafios advindos do capitalismo e da globalização. Para tal, é preciso estar atento às inovações e “transformar essas inovações em políticas sociais competentes é tarefa dos gestores públicos preocupados com a ética na esfera pública e com a transformação dos Estados nacionais em sistemas realmente democráticos” (p. 51).

A interlocução e o exercício da vida política/cultural na esfera pública contribui para o desenvolvimento de uma nova cultura política pública no país, construída a partir de critérios do campo dos direitos humanos (entendido como a somatória dos direitos sociais, econômicos, políticos, culturais, e não como uma estrutura hierarquizada de direitos). A cultura política pública pressupõe uma cultura ética, com civilidade e respeito ao outro. Essa nova cultura política se contrapõe à tradição autoritária que desconhece a existência de esferas públicas, assim como se contrapõe também às práticas clientelistas ou corporativistas de grupos patrimonialistas, oligárquicos, ou modernos/privatistas. Trata-se de uma cultura política gerada por processos nos quais diferentes interesses são reconhecidos, representados e negociados, via mediações sociopolíticas e culturais (GOHN, 2008, p. 35).

Por conseguinte, postulamos a urgência da construção de uma cultura política efetiva e radicalmente democrática, pautada nos interesses das classes populares. Trata-se de que a população participe de fato do planejamento, da implementação, do monitoramento, da avaliação das políticas públicas e das decisões políticas para que ela, juntamente com o poder público, organize e sistematize os interesses coletivos de modo a materializá-los em serviços e equipamentos públicos, em direitos, em cidadania para todos. Com relação aos direitos civis, Chauí (2000, p. 558) sinaliza que

As idéias de igualdade e liberdade como direitos civis dos cidadãos vão muito além de sua regulamentação jurídica formal. Significam que os cidadãos são sujeitos de direitos e que, onde tais direitos não existam nem estejam garantidos, tem-se o direito de lutar por eles e exigi-los. É esse o cerne da democracia.

Após elucidarmos sobre as formas e as figuras que compõem a cultura política brasileira, tais como o patrimonialismo, o clientelismo, o mandonismo, o coronelismo e a democracia, consideramos que seria importante contextualizar o município investigado relatando a história de sua fundação. A cultura política é um processo que se constrói cotidianamente e, por mais que tais práticas tenham suas origens no Período Colonial, elas ainda persistem no país. Assim como muitos municípios brasileiros, a história política do município que foi objeto dessa investigação é marcada pela lógica patrimonialista, clientelista e coronelista, fruto de uma submissão política e econômica cujos chefes políticos eram representados pelos coronéis, proprietários de latifúndios locais. Portanto, mesmo não tendo apresentado a identidade do município pesquisado por questões éticas e de sigilo, é pertinente problematizarmos, ainda que brevemente, a história da formação do território municipal no qual realizamos nossas inserções institucionais, pois, a partir da teoria e metodologia da AI, alguns analisadores históricos são importantes para a compreensão de certos fenômenos com os quais nos deparamos e que procuramos explicar.

A principal fonte de coleta de analisadores concentra-se na pesquisa da história da instituição. O interesse pela análise do material histórico embasa-se na premissa de que reconstruir o passado auxilia na compreensão de como o mesmo está vivo e atuante no presente e, desde já, determinando o futuro (PEREIRA, 2007, p. 14).

Quanto às origens do município investigado, vamos reproduzir a história oficial que pudemos levantar por meio da literatura. Relata-se que em 1855, o primeiro desbravador da

região, um homem natural de Minas Gerais chamado JTS³⁶, tomou posse das terras e deu início à fundação dos primeiros municípios do Vale do Paranapanema. Nesse período, um fazendeiro chamado FAN, amigo desse desbravador, comprou parte dessas terras e, em 1905, doou para a Igreja aproximadamente oitenta alqueires para a construção de um patrimônio.

Assim, o município que investigamos foi fundado no ano de 1905, por um grande fazendeiro, o senhor FAN, que tinha inclusive o título de “Capitão”³⁷, por meio de uma doação de terras, que ele teria feito para a Igreja Católica construir uma capela. Em torno dessa capela surgiram as primeiras casas. A partir de 1914, o desenvolvimento do povoado intensificou-se em decorrência da chegada e do avanço dos trilhos da Estrada de Ferro nessa região do interior do Estado de São Paulo. As atividades comerciais eram destinadas a atender prioritariamente a população do campo, tais como armazém, padaria, açougue, olaria e maquinaria de arroz e de algodão. No ano seguinte, o povoado foi elevado a Distrito de Paz e, em 1917, houve a criação formal do município.

Esta é história oficial sobre a fundação do município, porém, não obtivemos informações sobre a existência de conflitos entre esses supostos “desbravadores” e, por exemplo, povos indígenas que talvez já habitassem a região, terras griladas, disputa por terras, mortes e extermínios, expulsões, etc. Contudo, apesar da falta de relatos e documentos históricos mais críticos, acreditamos que essa fundação não tenha sido tão pacífica quanto pretende a versão oficial já que há indícios de que a região poderia ter sido habitada por índios Caiuá e Xavante, além de tropeiros. Para um maior esclarecimento sobre o assunto, buscamos informações na Autarquia Municipal de Cultura, a qual possui um museu histórico cuja finalidade é preservar e narrar a memória da cidade. Porém, essa parte de nossas investigações foi algo frustrante, pois nos deparamos com a falta de dados sobre o processo de instituição do município em virtude da perda de diversos documentos e declarações ao longo do tempo. Essa insuficiência de informações que permitissem uma reconstrução narrativa dos fatos não deixa

³⁶ No que diz respeito ao contexto fundacional do município investigado, apresentamos apenas as iniciais dos nomes dos sujeitos envolvidos nessa história por questões de sigilo.

³⁷ O costume de conceder títulos de Capitão, Coronel, para fazendeiros advém do Período Regencial (1831-1840). Em 1831, foi criada a Guarda Nacional, em substituição ao Exército. Os postos militares de tenente, capitão, major, coronel foram disponibilizados para a venda. Portanto, aqueles que possuísssem melhores condições financeiras poderiam comprar esses títulos para adquirirem um novo *status*, a patente militar. Na época, a base econômica era a produção agrícola, logo, os latifundiários detinham as maiores riquezas. Desse modo, os grandes fazendeiros passaram a ser denominados de acordo com a titulação adquirida. O termo coronelismo advém dessa autoridade econômica, política e ainda militar que os grandes proprietários de terra possuíam, evidenciando o domínio de poder local durante a Primeira República (1889-1930). A Guarda Nacional permaneceu vigente até o início do século XX. Contudo, em algumas regiões do país, atualmente, ainda prevalece a nomeação de coronéis e capitães aos latifundiários, sobretudo, nas cidades interioranas.

de revelar certo descaso no que diz respeito à cultura municipal, dada a precariedade das estruturas do museu, haja vista a importância de se conservar a história para as futuras gerações.

Descobrimos que o fundador da cidade teria sido um fazendeiro que tinha o título de Capitão, fato este que poderia contribuir para explicar a persistente sobrevivência de alguns traços e resquícios do autoritarismo e do coronelismo no município investigado. Em nossa visita ao Museu Histórico da cidade, soubemos por uma funcionária que possui formação em História, que a primeira prefeitura do município teria sido sediada na própria casa do prefeito. Tal fato nos remete ao período do Brasil Colonial, em que os latifundiários e senhores do engenho tinham poder econômico e político absolutos já que “[...] o poder econômico/privado e o poder político/público habitavam o mesmo lugar: a Casa Grande” (LENARDÃO, 2004, p. 4), o que demonstra uma clara confusão entre o público, o privado e o político, marcas que são expressivas do patrimonialismo e do clientelismo. Os relatos e dados históricos nos possibilitam a análise de que assim como a maioria dos outros municípios do interior paulista, o município pesquisado também se caracteriza por uma forte tradição política coronelista e clientelista. “As mudanças que se processaram até a redemocratização não foram suficientes para romper definitivamente com a política tradicional. [...] É dentro desse quadro político que o interior paulista ingressou no processo de democratização brasileira” (FALCHETTI, 2011, p. 129).

Tendo analisado algumas questões sobre o processo de formação cultural política brasileira e a realidade de alguns municípios do país que ainda são permeados por essas práticas, passamos a apresentar alguns conceitos que são importantes para nossa investigação e que talvez não sejam formalmente conhecidos pelos psicólogos e demais trabalhadores das políticas públicas sociais. Buscamos descrever os conceitos de município, de prefeitura e de gestão pública municipal em geral.

3.2 Sobre os conceitos de município, prefeitura e gestão pública municipal em geral³⁸

Do ponto de vista jurídico, se entende por município uma circunscrição territorial administrada por um prefeito, que compreende as áreas urbanas e rurais. Já as cidades são povoações centrais que formam o núcleo central principal do município, isto é, compõem

³⁸ Com relação à temática sobre município e gestão pública, recomendamos Demarco (2015).

apenas as áreas urbanas. Os municípios brasileiros são divididos em dois poderes: o Executivo, representado pelo prefeito e vice-prefeito e o Legislativo, que inclui a Câmara de Vereadores. Esses dois poderes podem ser considerados como *organizações da instituição* da Política, já que representam sua concretização material por meio da gestão pública municipal.

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2011), o Brasil possuía 5.565 municípios até o ano de 2011 e no ano de 2013 ganhou cinco novos, totalizando 5.570. Os municípios são atravessados por diversas outras *instituições*, o que se evidencia por seus discursos, legislações, atores e práticas variadas. Eles possuem cada qual sua própria Lei Orgânica Municipal (LOM), na qual estão especificadas as atribuições dos poderes Executivo e Legislativo municipais. As principais competências municipais previstas na LOM são as seguintes: prestar serviços públicos de interesse local, manter programas de ensino e atendimento à Saúde em parceria com o governo do Estado e da União, promover a ordem no território municipal, mediante planejamento e controle da ocupação do solo urbano de modo a preservar o patrimônio histórico e cultural, conceder serviços de transporte coletivo, instituir e arrecadar tributos, criar e organizar distritos e manter serviços de fiscalização à política administrativa.

O termo Prefeitura é original do latim *praefectura* e seu surgimento deu-se na Roma Antiga, designando uma vila que era administrada por um prefeito. No Brasil, a prefeitura enquanto *estabelecimento* (estrutura física, prédio), é a sede do Poder Executivo do município. Ela é gerida por um prefeito e subdividida em *estabelecimentos* institucionais, tais como são as diversas Secretarias Municipais. A Prefeitura, portanto, é um órgão executivo, independente e não subordinado a qualquer outro órgão, podendo ser subdividida em subprefeituras, como o caso dos grandes municípios ou das administrações distritais, que consistem em entidades municipais descentralizadas, mas que não possuem autonomia.

No âmbito municipal, ocorrem as eleições para os cargos dos poderes Executivo e Legislativo, consideradas como processos institucionais que acontecem a cada quatro anos, de acordo com a legislação eleitoral vigente no país. Após esse evento de caráter *instituinte*, o prefeito transforma-se no Chefe do Poder Executivo do município. Logo, deve desempenhar suas funções que são de ordem política, administrativa e executiva. E, em articulação com os Secretários Municipais que são nomeados pelo próprio prefeito, deve promover o desenvolvimento do município, assegurando o direito da população a ter acesso à Saúde, Educação, Assistência Social, Trabalho, Previdência Social, Saneamento Básico, Habitação, Justiça e demais direitos previstos pela CF. O prefeito, os secretários, os servidores públicos

municipais e os demais trabalhadores vinculados à prefeitura são os *atores institucionais* centrais que operacionalizam todo o andamento da máquina pública, bem como a implementação das políticas públicas.

Antes do término do mandato, é necessário que o prefeito atual informe, por meio de documento, ao novo prefeito eleito quais são os projetos e programas em andamento, visando à continuidade da gestão pública e à implementação dos novos programas para o governo que se inicia. No entanto, sabemos que na prática, uma transição cuidadosa e atenta às necessidades da população raramente é realizada com êxito em decorrência de forças hegemônicas já *instituídas*, tais como as disputas político-partidárias entre o chefe executivo, a falta de interesse para que determinados programas e projetos da gestão anterior tenham prosseguimento e até mesmo, dada à ausência de vontade e de compromisso político.

Uma questão importante em uma prefeitura consiste em dispor de recursos financeiros para produzir os serviços públicos que são de sua responsabilidade legal. Segundo Boueri, Manoel, Abi-Ramia e Vieira (2009), o início dos anos 1980 foi marcado pela descentralização dos recursos públicos federais. No entanto, foi a partir da CF de 1988 que esse processo se intensificou. Nesse cenário, Rezende (1997) apresenta algumas razões para esse fenômeno: a) o desequilíbrio entre a divisão de recursos e suas atribuições; b) as diferenças das repartições entre as cidades; c) o incentivo à criação de novos municípios; e d) a dissociação das tendências de concentração de demandas de recursos.

Em relação às questões sobre a gestão municipal pública, podemos afirmar que a CF (BRASIL, 1988) organizou a repartição dos recursos de modo a dar maior visibilidade à dimensão político-administrativa dos municípios e, conseqüentemente, acelerou o processo de descentralização dos recursos financeiros. Veloso, Monasterio, Vieira e Miranda (2011) relatam que a justificativa para a descentralização da gestão pública é que seria o meio “mais adequado para aumentar a eficiência dos recursos, a eficácia das políticas públicas, a transparência nas decisões e a geração de condições propícias à responsabilização dos governantes perante seus cidadãos” (p. 13).

A CF (BRASIL, 1988) permitiu autonomia total dos municípios brasileiros, concedendo autonomia política, legislativa, administrativa, financeira e organizacional. A autonomia política refere-se à eleição direta do prefeito, vice-prefeito e vereadores; a administrativa diz respeito à organização dos serviços públicos de interesse local; a financeira remete à criação e à arrecadação de tributos; a legislativa significa a elaboração de leis

conforme os assuntos de interesse local; e por fim, a organizativa consiste na capacidade de elaborar sua própria lei orgânica (GONÇALVES, 2009).

A Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) estabeleceu ainda a definição dos direitos e deveres dos municípios, por meio dos princípios da Administração Pública, a saber: legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência. Discorrendo brevemente sobre cada um desses princípios, a legalidade consiste naquilo que os gestores devem seguir de acordo com o prescrito e determinado pela lei para a execução da Administração Pública, ou seja, não é permitido que se faça o que bem quiser, seja em busca do interesse público e/ou particular. A moralidade diz respeito às regras éticas que todos devem respeitar, de modo que não haja favorecimento particular por meio da Administração Pública, como por exemplo: uso próprio ou privado de bens e serviços públicos, superestima dos preços do mercado para fins de obter vantagens pessoais e outros. Quanto à impessoalidade, esta se refere à posição de neutralidade por parte dos administradores, não discriminando ou favorecendo qualquer indivíduo, seja por meio de aquisição de bens, contratação de serviços e de pessoal, etc. Já a publicidade indica a obrigação expressa de divulgar todos os dados e pareceres relacionados com a Administração Pública, de modo transparente para que todos tenham acesso, com exceção de informações que comprometam as particularidades de algum envolvido. E, por fim, a eficiência, que consiste no aperfeiçoamento dos serviços, buscando sempre a melhoria da sua qualidade, oferta e prestação.

A transparência sobre gastos públicos é um conceito presente em qualquer República Democrática de Direito e está prevista na CF (BRASIL, 1988), sendo de absoluta responsabilidade dos prefeitos, governadores e presidentes a disponibilização de todas as informações no que diz respeito às contas públicas. No entanto, foi a partir de uma série de normas que esse dever tornou-se mais explícito. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) ou Lei Complementar nº101, de 04 de maio de 2000 foi criada com o intuito de estabelecer normas sobre as finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, propondo ampla publicidade dos atos da gestão pública nos meios eletrônicos de acesso público. A Lei Complementar nº 131 de 2009, alterou a LRF, prevendo a obrigação de que todos os municípios brasileiros disponibilizassem suas informações financeiras em tempo real.

A LRF (BRASIL, 2000, 2009) prevê ainda limites de gastos com pessoal, como percentual das receitas, para os três Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, assim distribuídos: para a União, os limites máximos para gastos com pessoal (50% da Receita Corrente Líquida) são assim distribuídos: a) 2,5 % para o Poder Legislativo,

incluindo o Tribunal de Contas, b) 6 % para o Judiciário, c) 0,6 % para o Ministério Público da União, d) 3 % para custeio de despesas do DF e de ex-territórios, e) 37,9% para o Poder Executivo; nos Estados, os limites máximos para gastos com pessoal (60% da Receita Corrente Líquida) serão: a) 3% para o Poder Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas, b) 6% para o Poder Judiciário, c) 2% para o Ministério Público, d) 49% para as demais despesas de pessoal do Executivo; e nos Municípios, os limites máximos para gastos com pessoal (60% da Receita Corrente Líquida) serão: a) 6% para o Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas, b) 54% para o Executivo.

Interessam-nos, especificamente, as indicações legais que afetam os municípios por ser esse nosso objeto de pesquisa. Conforme o Índice da Firjan de Gestão Fiscal (IFGF) (FIRJAN, 2015), em 2013, 756 municípios brasileiros extrapolaram mais de 60% do orçamento municipal com gastos com o funcionalismo público, contrariando a LRF (BRASIL, 2000, 2009). Os números foram fornecidos por meio de um estudo³⁹ realizado pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN, 2015). Outro dado preocupante é que de um total de 5.570 municípios brasileiros, aproximadamente 4.400 prefeituras apresentaram um panorama fiscal crítico. Segundo a FIRJAN (2015), devemos considerar que a situação econômica em 2013 era menos desfavorável que o cenário do ano de 2015. Os principais fatores explicativos para esse fenômeno incluem a desaceleração da economia brasileira, a diminuição dos repasses e verbas dos Estados e do governo federal e maior comprometimento com salário de pessoal. A situação mais severa foi localizada em um município do Estado do Maranhão, que após uma readequação salarial, 202% do orçamento municipal eram comprometidos com despesas para pagamento de servidores municipais.

O artigo 30 da CF (BRASIL, 1988) descreve quais seriam as competências dos Municípios. Cada município possui competências que dizem respeito aos interesses locais, o que significa que assuntos que o afetam estritamente serão sempre de sua responsabilidade. São exemplos disso: os serviços de pavimentação de vias, de limpeza urbana e de transporte urbano. Por outro lado, há competências comuns ou compartilhadas que são ao mesmo tempo de responsabilidade da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios. Estas devem ser exercidas de forma cooperativa. É preciso assinalar que, mesmo nestes casos, o município possui um papel bastante relevante, pois atua em conjunto com a União e o Estado nas áreas

³⁹ Para a notícia completa, acessar o link: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/06/1644578-quase-800-cidades-do-pais-extrapolam-gastos-com-funcionalismo-publico.shtml>.

de Saúde, Educação, Cultura, Assistência Social, Patrimônio Histórico, proteção do meio ambiente, fomento da produção agropecuária, melhoria das condições de habitação e saneamento básico, bem como no combate à pobreza e suas causas, apenas para mencionar algumas (BRASIL, 2008b).

A partir da década de 1990, a gestão pública brasileira passou um importante conjunto de transformações, reflexo da CF (BRASIL, 1988) e também efeito das demandas da própria sociedade, que passou a reivindicar por maior eficiência e eficácia no investimento dos recursos públicos e transparência na distribuição das verbas.

No livro “Gestão Municipal no Brasil: um retrato das prefeituras”, Veloso, Monasterio, Vieira e Miranda (2011), apresentam as principais consequências ocasionadas pela descentralização. Dentre elas, durante as últimas três décadas ocorreu uma redefinição do papel dos municípios brasileiros no provimento de bens e serviços públicos à população, pois essa descentralização possibilitou às cidades um maior acesso à parcela de recursos públicos, e, como resultado, ampliou suas formas de atuação em áreas que antes eram de exclusiva responsabilidade dos governos estaduais e federal. Com esse novo modo de atuação e aumento de responsabilidades e atribuições no nível municipal, houve um acréscimo com relação às exigências de profissionalização da gestão municipal e ainda quanto à necessidade de órgãos de controles democráticos ou populares da ação pública.

Outro ponto a ser discutido no que diz respeito à gestão pública municipal brasileira é a fragilidade institucional da gestão, muito suscetível a uma ampla possibilidade de incidentes e de mudanças políticas. Isso não costuma facilitar a continuidade das ações, dos programas e projetos públicos, seja pela mudança de mandato, quando uma nova equipe assume o governo ou até mesmo por interesses políticos e econômicos particulares. Esses problemas estão intimamente ligados à precariedade e a todo um conjunto de falhas existentes na gestão, impossibilitando que ela seja desenvolvida no sentido de garantir a expansão e a concretização de direitos à população, bem como o acesso adequado aos serviços públicos municipais de qualidade. No MCP, essas falhas e a precarização dos serviços públicos não são gratuitas nem casuais, mas podem ser explicadas pelos processos de concentração de riqueza para poucos e de pobreza para muitos.

Fidelis (2006) aponta que a gestão nos municípios é um desafio permanente, pois surgem conflitos diversos e disputas por causa de diferentes interesses. A grande contradição é sempre entre os interesses da população pobre e os da elite local. Depois, em cada segmento desses, há outros subgrupos que também disputam por seus interesses particulares. A gestão

municipal possui um papel central na elaboração, implantação, implementação e avaliação contínua das políticas locais, estabelecidas por meio da LOM, do Plano Plurianual Municipal (PPA), do Plano Diretor Municipal (PDM) e do Planejamento Estratégico Municipal (PEM).

O PPA⁴⁰ é um instrumento de planejamento municipal, exigido pelo artigo 165 da CF (BRASIL, 1988), que prevê as finalidades, as estratégias e as ações da gestão municipal para administrar efetivamente o orçamento e os gastos públicos municipais durante a sua vigência, prezando pela manutenção do patrimônio público e também pela elaboração de investimentos coerentes com as receitas e despesas municipais. O PPA possui uma duração quadrienal, avançando um ano no mandato do governo seguinte (REZENDE, 2009). Todos os programas e projetos de caráter continuado devem constar nesse plano haja vista que qualquer ação governamental municipal somente poderá ser executada se estiver prevista no PPA (ANDRADE; AGUILAR; MORAIS; PEREIRA; FONSECA, 2005).

Já o PDM é um dispositivo de planejamento urbano nacional, previsto nos termos dos artigos 182 e 183 da CF (BRASIL, 1988) e no artigo 41 da Lei Federal nº 10.257/01 do Estatuto das Cidades (BRASIL, 2001) e obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes. Sua função é orientar a política de desenvolvimento e de ordenamento da expansão urbana dos municípios. Por fim, o PEM corresponde a um mecanismo de gerenciamento com o objetivo central de tornar a gestão municipal mais eficiente e favorecer as transformações políticas, sociais e econômicas nos municípios.

A partir de sua experiência com administrações públicas municipais, Capistrano (1996, p. 7-8) relata que

[...] sem uma grande disposição de ousar, sem muita força de vontade, não é possível superar as dificuldades de um aparelho administrativo que não foi organizado para servir às necessidades da população e aos obstáculos apresentados por uma sociedade que tem por objetivo apenas o lucro.

Tais considerações exigem que, a partir de uma leitura crítica da realidade, os diversos profissionais atuantes no serviço público façam um enfrentamento ao MCP e aos seus efeitos. No mundo contemporâneo do trabalho, há inúmeras exigências para que esses profissionais sejam criativos, realizem o planejamento de seu trabalho, adotem estratégias adequadas para o bom desempenho de suas funções e tenham força de vontade. Essas exigências são apenas de ordem individual. Contudo, não podemos reduzir essa “vontade” somente para o caráter

⁴⁰ Para mais informações sobre o PPA, consultar Flores (2016).

individual, culpabilizando exclusivamente o trabalhador, pois acreditamos que o desejo, unicamente, não é suficiente para desempenhar sua função e elaborar coisas novas em seu trabalho tendo em vista as barreiras, as picuinhas presentes na dinâmica da máquina pública municipal, as condições precárias de trabalho, tais como a carência de recurso público disponível, a própria formação dos trabalhadores, às vezes, incipiente e a ausência de uma equipe técnica que possibilite a execução efetiva do serviço.

Finalmente, também compartilhamos da mesma postura ética e política a qual afirma que a lógica que deve operar no funcionamento do sistema público brasileiro se distingue dos moldes tradicionais das empresas privadas, no que se relaciona à gestão, à administração, à produção, à contratação do quadro de funcionários, aos recursos financeiros e econômicos e demais particularidades. Curiosamente, segundo o guia de boa gestão do prefeito (CONSELHO FEDERAL DE ADMINISTRAÇÃO, 2012), não haveria muitas diferenças entre administrar uma cidade e uma empresa, pois empresários e prefeitos não devem se preocupar somente com administração de recursos financeiros, mas também devem zelar pela busca por melhores condições trabalhistas, pelo cuidado com o meio ambiente e com uma utilização prudente e ética dos recursos disponíveis. No entanto, sem qualquer ingenuidade, pensamos que a gestão da máquina pública municipal distingue-se radicalmente de uma empresa privada bem como dos modelos gerenciais que nela vigoram. Uma empresa privada existe para explorar a força de trabalho social coletivo, se apropriando de modo privado da mais-valia, ela não está interessada na produção material e social da cidadania para todos enquanto que a gestão pública municipal deveria se caracterizar pela produção material e social de cidadania.

A partir de tais questões, afirmamos a necessidade de que todo cidadão, incluindo psicólogos e todos os demais profissionais, conheçam com clareza o modo como a gestão pública municipal está organizada, por meio da prefeitura municipal. É importante que procurem conhecer sua dinâmica de funcionamento, possibilidades e impasses, para que se possa trabalhar no sentido de melhorar a efetividade, a eficiência e a eficácia das políticas públicas brasileiras. Esse conhecimento certamente poderia ainda auxiliar o aprimoramento das práticas dos profissionais psicólogos que atuam no contexto institucional das prefeituras municipais. A posse dessas informações poderia ser relevante para um exercício profissional de trabalhadores que tenham interesse em se alinhar com as demandas das classes populares. Contudo, sabemos que o aperfeiçoamento do desempenho da gestão municipal é uma meta difícil de ser alcançada, visto que pressupõe o aumento de gastos públicos, uma ênfase em

estratégias alternativas na prestação de serviços, bem como uma maior transparência nas operações governamentais, dentre outras particularidades (VELOSO et al., 2011).

Depois de discorrermos sobre a formação da cultura política no Brasil, destacamos que as figuras e as práticas do patrimonialismo e do clientelismo ainda são evidentes na estrutura da gestão pública nos municípios brasileiros, apresentamos algumas das modalidades conjunturais de gestão pública, resenhadas a partir da literatura, que podem ser consideradas como derivadas desse processo histórico brasileiro.

4. AS DIFERENTES LÓGICAS DE FUNCIONAMENTO DA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL NA LITERATURA

Ao longo desse capítulo, buscamos apresentar as modalidades de gestão pública brasileira, apresentando os modelos patrimonialista, burocrático, gerencial, neoliberal, democrático popular e em rede. Em nossa imersão no campo e por meio da revisão da literatura, pudemos constatar alguns entraves políticos e administrativos na gestão municipal que impossibilitam a efetivação de uma política democrática e participativa por influência de tradições autoritárias, burocráticas, centralizadoras, hierárquicas e verticalizadas, próprias da cultura política brasileira.

Para isso, por meio da imersão na literatura, elaboramos e construímos algumas categorias analíticas com relação a esses modelos de gestão, a saber: o modelo patrimonialista, o burocrático, o gerencial, o neoliberal, o democrático popular e o em rede. Entendemos por modelo de gestão pública um conjunto de técnicas e métodos administrativos exercidos pela equipe de gestão de uma organização institucional, com a finalidade de sistematizar e implementar os propósitos estabelecidos. Os procedimentos e estratégias variam conforme a direção de cada organização tendo em vista seu planejamento e seu foco. Dessa forma, no nível municipal, a cada nova gestão, mudam-se os objetivos, as metodologias e, conseqüentemente, o modelo de gestão adotado naquela organização pública.

4.1 As formas de Administração Pública no Brasil

De acordo com Jucá (2003), a década de 1980 foi marcada por uma crise generalizada do Estado, que teria decorrido da crise fiscal dos anos 70 e início de 80, e de uma suposta incapacidade do Estado administrar o problema da poupança pública negativa e da escassez de recursos para o investimento na elaboração de novas políticas governamentais, gerando uma crise na governança. Tudo isso teria ocasionado, conseqüentemente, a precarização dos serviços públicos ofertados à população, além de problemas relacionados à estrutura econômica de um país dependente e subordinado. Em resposta a tal crise, pela necessidade de atender às demandas sociais e de defender o Estado enquanto coisa pública, que seria de todos e para todos, viu-se a urgência de empreender uma reforma administrativa do aparelho do Estado. Para isso, a partir de 1990, houve um grande esforço para a implementação de um novo modelo de gestão na administração pública, baseada em princípios contrários ao

patrimonialista, bem como ao clientelismo, nepotismo e ao coronelismo. Em 1995, determinado pelo então presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, foi elaborado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado⁴¹, que definiu os objetivos e estabeleceu as diretrizes para a reforma da Administração Pública brasileira. É pertinente salientarmos os apontamentos de Bravo e Matos (2002), pois esses autores fizeram uma análise sobre essa Reforma do Estado, alegando que ela possuía um caráter prioritariamente tecnicista que enfatizava a reestruturação do modelo governamental como a única solução, desconsiderando a “diferença dos contextos sociais nos quais a agenda neoliberal se implantou nos países industrializados e daqueles ditos ‘emergentes’”⁴² (YAMAMOTO; OLIVEIRA, 2010, p. 11), logo, a crise estrutural do próprio MCP, bem como a grave situação de desigualdade social no Brasil em 1990. Os dados demonstravam-se alarmantes já que em uma nação estimada em 147 milhões, 40 milhões de brasileiros situavam-se na ou abaixo da linha da pobreza.

Dessa forma, partindo de uma perspectiva histórica, observamos que a Administração Pública faz uma tentativa de atualizar seus modelos de gestão, mas sem questionar e abranger os problemas estruturais da sociedade brasileira, que, em geral, também são os mesmos do município. De acordo com Benelli (2014, p. 119), “sempre é possível utilizar instrumentos novos para atingir objetivos bem tradicionais, e vice-versa”.

Os modos de organização da Administração Pública brasileira são sucessivos no tempo, porém, isso não significa que ao assumir uma nova forma, extinguíram-se as práticas anteriores. E mais, do ponto de vista institucional, poderíamos pensar que essas lógicas seriam diversas atualizações do *instituído*, muito mais do que transformações efetivas nos modos de gestão – *forças instituintes*. De um ponto de vista crítico, podemos dizer que as formas de

⁴¹ No governo de FHC, Bresser Pereira teve a incumbência de orientar a ação do executivo na implementação de medidas que se pautaram por critérios supostamente econômicos e técnicos de gestão pública que visavam a reestruturação da máquina estatal, mas que intensificaram processos de precarização do trabalho. A reforma gerencial do Estado brasileiro foi iniciada pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) que existiu entre 1995 e 1998. “Um dos princípios fundamentais da Reforma de 1995 é o de que o Estado, embora conservando e se possível ampliando sua ação na área social, só deve executar diretamente as tarefas que são exclusivas de Estado, que envolvem o emprego do poder de Estado, ou que apliquem os recursos do Estado. Entre as tarefas exclusivas de Estado devem-se distinguir as tarefas centralizadas de formulação e controle das políticas públicas e da lei, a serem executadas por secretarias ou departamentos do Estado, das tarefas de execução, que devem ser descentralizadas para agências executivas e agências reguladoras autônomas. Todos os demais serviços que a sociedade decide prover com os recursos dos impostos não devem ser realizados no âmbito da organização do Estado, por servidores públicos, mas devem ser contratados com terceiros. Os serviços sociais e científicos, para os quais os respectivos mercados são particularmente imperfeitos, já que neles impera a assimetria de informações, devem ser contratados com organizações públicas não-estatais de serviço, as ‘organizações sociais’, enquanto que os demais podem ser contratados com empresas privadas. As três formas gerenciais de controle – controle social, controle de resultados e competição administrada – devem ser aplicadas tanto às agências, quanto às organizações sociais”. (disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/rgp.asp>)

⁴² Para uma análise das diversas formas assumidas pela agenda neoliberal, consultar Soares (2001).

administração possuem diferenças, mas estruturalmente, são bastante similares: patrimonialista, burocrática, gerencial, democracia formal (incluindo certa noção do modelo de redes). A diferença realmente contraditória, no sentido dialético forte estaria no modo democrático popular, na qual os interesses do polo subordinado das relações sociais constituiriam a pauta. Para explicitar essas questões a partir de uma perspectiva institucional, apresentamos e caracterizamos os diferentes modelos de gestão pública.

4.1.1 O modelo patrimonialista

O termo patrimonialismo sugere uma apropriação do Estado como patrimônio pelo governante, ocasionando uma intensa confusão entre público e privado. Essa prática era comum nos governos absolutistas uma vez que os monarcas usufruíam dos bens públicos em benefício de seus próprios interesses. Para reiterar a fundamental importância sobre a distinção entre público e privado, Holanda (2006, p. 141), em seu livro “Raízes do Brasil”, considera que “o Estado não é uma ampliação do círculo familiar e, ainda menos, uma integração de certos agrupamentos, de certas vontades particularistas, de que a família é o melhor exemplo”.

No Brasil, o modelo patrimonialista predominou no Período Colonial (1500-1822) e estendeu-se até a década de 1930, atravessando o Período Imperial (1822-1889) e incluindo a República Velha (1889-1930). Esta fase é caracterizada pela indefinição entre público e privado uma vez que nesse sistema “o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano, e seus auxiliares, servidores, possuem *status* de nobreza real” (BRASIL, 1995, p.15). Os servidores eram nomeados com títulos de nobreza pelos governantes como forma de gratificação e como uma estratégia de defesa de seus interesses. Verificamos ainda que os bens públicos eram usufruídos pelos governantes e por seus favorecidos e que os interesses pessoais e particulares sobressaiam aos interesses de toda a sociedade. Logo, os princípios clássicos da Administração Pública, tais como impessoalidade, legalidade, isonomia e publicidade não eram respeitados e, muitas vezes, eram camuflados pelo próprio administrador. E, conseqüentemente, prevaleciam as práticas de desvios, corrupção, clientelismo e nepotismo. A classe dirigente exercia o poder em benefício próprio, mas mascarava suas ações como se de fato atuasse em prol do “povo”, da “nação”.

No Brasil, o patrimonialismo foi implantado pelo Estado colonial português, com o processo de concessão de títulos, de terras e poderes quase absolutos aos senhores de terra. Seu legado à posteridade foi uma prática político-administrativa em que o público e o privado não se distinguiram perante as autoridades. Assim, tornou-se “natural” a confusão entre o público e o privado em nossa sociedade, desde o Período Colonial (1500-1822), passando pelo Imperial (1822-1889) e chegando mesmo à República (1889-1930), momento em que os “coronéis” (grandes e médios fazendeiros e comerciantes) exerciam o poder de mando sobre grande parcela da população, intermediando-lhes o uso da terra, garantindo-lhes “ocupação”, “proteção” e concedendo-lhes pequenos favores pessoais em troca de lealdade nas eleições e disputas políticas (BENELLI, 2014, p. 139).

A herança do poder privado persiste dentro da máquina pública uma vez que a prática do “jeitinho brasileiro” é utilizada por alguns políticos que vêem o cargo público como propriedade “particular” e usufruem de maneira deliberada em detrimento dos interesses coletivos.

Benini, Benini e Novaes (2011) e Câmara (2009) apontam que, no Brasil, a lógica patrimonialista ainda sobrevive na Administração Pública, o que pode ser evidenciado por meio da prevalência de cargos de livre provimento nas gestões públicas – popularmente conhecidos como “cargos de confiança”, constituindo uma parte significativa dos cargos de direção nas organizações estatais e determinam as ações do aparelho estatal. A cultura do “apadrinhamento” faz-se presente nas prefeituras já que uma quantia expressiva dos trabalhadores contratados sem concurso público ocupam cargos comissionados, isto é, eles ingressam no serviço público por meio do vínculo da confiança da autoridade que governa e não por serem técnicos e/ou terem formação para desempenharem tal função. O regime de confiança tem como base a prática do apadrinhamento e da troca de favores entre conhecidos; isso faz com que uma pessoa, às vezes, assumam um cargo de coordenação em uma dada área específica sem ter conhecimento técnico para a colocação. “A escolha dos homens que irão exercer funções públicas faz-se de acordo com a confiança pessoal que mereçam os candidatos, e muito menos de acordo com as suas capacidades próprias” (HOLANDA, 1995, p. 146). Durante a realização dessa pesquisa, verificamos que essa dinâmica pautada nas relações de amizade e confiança prevalece nas diversas repartições da prefeitura investigada, pois basta ser amigo ou ter algum vínculo com o prefeito, ou até mesmo com os secretários municipais e vereadores cujo partido é aliado do prefeito, para obter algum cargo na administração municipal, inclusive recebendo um salário mais significativo que o dos trabalhadores concursados.

Com a Revolução Francesa, o avanço do capitalismo, da democracia, tornou-se necessária a construção de um novo modelo de gestão tendo em vista as fragilidades do

modelo patrimonialista. Surgiu então o modelo de gestão burocrático, pautados nos princípios da moralidade, isonomia, publicidade e legalidade.

4.1.2 O modelo de gestão piramidal, hierárquico e burocrático

O modelo burocrático, pautado no princípio da legalidade, teve início na segunda metade do século XIX, no momento de consolidação do Estado liberal, com a finalidade de combater a corrupção, o nepotismo e o clientelismo presentes no modelo patrimonialista.

A administração pública burocrática veio substituir as formas patrimonialistas de gestão e ganha importância em função da necessidade de maior previsibilidade e precisão no tratamento das questões organizacionais. Apresenta-se como reação ao nepotismo e subjetivismo, que tiveram lugar nos primeiros anos da Revolução Industrial (ARAGÃO, 1997, p. 105).

Os conceitos vigentes nesse período que mais se destacam incluem: a noção de carreira, hierarquia, profissionalização, formalismo, burocracia, criação de regras, estatutos, regulamentos, os rígidos controles, etc. – em suma, vigorava as ideias weberianas, pautadas na administração racional-legal. Logo, o modelo burocrático é atribuído aos ideais do sociólogo Max Weber, pois ele foi o responsável pelas análises e sistematização dos principais aspectos desse modelo de gestão.

No entanto, desde o século XVI o modelo burocrático já era bastante difundido nas administrações públicas, nas organizações religiosas e militares, especialmente na Europa. Desde lá o modelo burocrático foi experimentado com intensidades heterogêneas e em diversos níveis organizacionais, culminando com sua adoção no século XX em organizações públicas, privadas e do terceiro setor (SECCHI, 2009, p. 350).

Evidenciava-se a necessidade de diferenciação do público e do privado a fim de defender os interesses coletivos e o patrimônio público. Nessa fase destacou-se o uso do controle dos procedimentos e das atividades administrativas, com excessivo formalismo, a impessoalidade, a divisão do trabalho e a gestão baseada no mérito. No que se refere à impessoalidade, Secchi (2009, p. 351) revela que

a impessoalidade implica que as posições hierárquicas pertencem à organização, e não às pessoas que a estão ocupando. Isso ajuda a evitar a apropriação individual do poder, prestígio, e outros tipos de benefícios, a partir do momento que o indivíduo deixa sua função ou a organização.

Todo esse monitoramento e fiscalização foram tentativas para dificultar a corrupção, o nepotismo e as características típicas do sistema patrimonialista. Para isso, havia um intenso controle estatal frente às decisões e ações governamentais.

Benini, Faria, Novaes e Dagnino (2011, p.13) “[...] observaram que as organizações burocráticas são caracterizadas mais pela divisão social hierárquica, do que simplesmente pelo excesso de rigidez, formalismo ou ‘papelada’”.

Todavia, esse modelo de administração, em que pese suas qualidades, logo passou a ser bastante criticado, dado que o formalismo burocrático, quando é demasiado, faz com que a Administração Pública se torne lenta, ineficiente, enrijecida, engessada, tornando-se incapaz de cumprir a missão de focar nos resultados e servir à sociedade, com boa qualidade e baixos custos nos serviços prestados à população. Essa grande morosidade no funcionamento da máquina pública e nas ações políticas não combinam com o ritmo acelerado e intenso próprio do advento da globalização, dos avanços tecnológicos e das inúmeras transformações oriundas dessa nova fase do capitalismo. O mundo da velocidade passou a exigir uma nova forma de administrar a máquina pública, com uma gestão descentralizada e com ênfase nos resultados e não somente nos procedimentos. Nessa perspectiva, surge a chamada administração gerencial.

4.1.3 O modelo gerencial

A partir da incompatibilidade do modelo burocrático com a globalização do capital, da crise da governabilidade na América Latina entre as décadas de 1980 e 1990 e os movimentos de reforma neoliberal do Estado nos Estados Unidos e na Europa, surgiu o denominado modelo gerencial, caracterizado pela flexibilidade, eficiência, competitividade, produtividade, tecnologia gerencial, enfatizando os resultados ao invés dos procedimentos, fortemente marcado pela cultura do empreendedorismo⁴³.

⁴³ De acordo com Souza (2006b, p.227) “a palavra empreendedorismo é uma livre tradução da inglesa *entrepreneurship*. Refere-se a uma área de grande abrangência, que trata de campos como o empreendimento de novos negócios (criação de empresas), o empreendedorismo comunitário (as comunidades empreendedoras), o empreendedor/trabalhador independente (geração do auto-emprego), o intra-empendedor (empregado empreendedor), bem como de políticas públicas que objetivam a formação de empreendedores e o desenvolvimento e financiamento de empreendimentos”. A cultura empreendedora teria como objeto adaptar (e conformar) os indivíduos à nova realidade econômica do país, imposta pelo neoliberalismo. Neste sentido, na medida em que a noção de competência adquire materialidade numa “pedagogia empreendedora” (DOLABELA, 2003), ela também comunga da mesma concepção de homem natural-funcionalista que deságua em uma

Durante as décadas de 80 e 90, debateu-se intensamente a necessidade de reformar o Estado, pois diante de sua crise de governabilidade e credibilidade, ele se tornara incapaz de dar conta das novas demandas impostas pela reestruturação produtiva e pela mundialização da economia. Como resultado, assistimos a um movimento internacional de reforma do aparelho do Estado, que teve início na Europa e nos Estados Unidos, atingindo também a América Latina (PAULA, 2001, p.3).

O modelo de gestão gerencial da Administração Pública é fundamentado nos princípios da eficiência e da eficácia, por meio da ênfase nos resultados. A lógica que permeia esse modelo de gestão é semelhante aos empresariais, pois supõe que o Estado opere da mesma maneira que uma empresa privada, cujos serviços e produtos seriam ofertados aos cidadãos, com ênfase na avaliação de desempenho, na qualidade, eficácia, eficiência e resultados.

Paula (2005, p. 38), em um artigo sobre a administração pública brasileira, descreve a origem da vertente da administração pública gerencial:

No Brasil, esse movimento ganhou força nos anos 1990 com o debate da reforma gerencial do Estado e o desenvolvimento da administração pública gerencial. A crise do nacional-desenvolvimentismo e as críticas ao patrimonialismo e autoritarismo do Estado brasileiro estimularam a emergência de um consenso político de caráter liberal [...]. Nesse contexto, a administração pública gerencial, também conhecida como a nova administração pública, emergiu como o modelo ideal para o gerenciamento do Estado reformado pela sua adequação ao diagnóstico da crise do Estado realizado pela aliança social-liberal e por seu alinhamento em relação às recomendações do Consenso de Washington para os países latino-americanos.

Segundo Silva (2011), na metade do século XX, a crise do taylorismo-fordismo fez surgir uma nova forma de gerenciamento nas organizações, com a construção de um coletivo operário dócil e disciplinado. Essas estratégias de administração não se limitam às fábricas, mas adentram as mais diversas organizações, tais como escolas, universidade e inclusive as prefeituras. Dessa forma, propõe-se que o Estado deva atuar de acordo com uma empresa capitalista como modelo de eficiência.

concepção subjetivo-relativista de conhecimento. Essa concepção de homem o submete à adaptação aos ditames impostos pelo mercado, ao mesmo tempo em que promove o consenso necessário à manutenção do sistema capitalista. A “teoria” que serve de base para a Pedagogia Empreendedora aposta em uma iniciativa individual e transfere para o indivíduo toda a responsabilidade pelo sucesso ou fracasso do seu projeto de vida. Essa proposta não considera os conflitos de classe, procurando incutir uma espécie de destemor ingênuo do empreendedor frente aos desafios da vida na sociedade capitalista de classes. Para a Pedagogia Empreendedora, o fracasso consiste na desistência individual do sonho e enquanto isso não acontecer não há fracasso. Uma educação empreendedora consistiria na aplicação do “empreendedorismo” à pedagogia e à educação. Para uma apreciação crítica do tema, ver as análises de Cêa e Luz (2006); Dantas (2008), Dias (2006), Lima (2008), Souza (2006a, 2006b).

Nogueira (2005, p. 11) aponta que “a lógica de funcionamento do Estado difere da lógica das empresas capitalistas particulares, porque sua função é manutenção da ordem como um todo do sistema capitalista”. O discurso de Nogueira (2005) parece-nos contraditório tendo em vista seu apontamento de que a diferença entre o Estado e as empresas capitalistas consiste em manter a ordem do sistema capitalista. Contudo, se o Estado é o guardião da ordem capitalista, não nos admira que ele adote a mesma forma da empresa, figura central no MPC.

Apesar do discurso de que a gestão pública, incluindo o nível municipal, deve funcionar pautada nos princípios e na cultura do gerencialismo, entendemos que a prefeitura não deveria ser vista como uma empresa privada, cuja finalidade consistiria em beneficiar o prefeito, os secretários municipais, os diversos funcionários da máquina pública e os fornecedores. O prefeito não deve ser visto como se fosse o dono da prefeitura, aquele que escolhe sua equipe e todos eles receberiam de modo privado, os ganhos. Uma prefeitura existe para servir aos interesses do conjunto da população. Os habitantes do território municipal são cidadãos e contribuintes, são eles quem pagam os impostos que deveriam ser administrados pela prefeitura que, por sua vez, deveria produzir um conjunto de serviços que atendessem as necessidades da população. Pensamos que seria importante promover um amplo trabalho de democratização da prefeitura, considerando-a como um espaço em que todos os cidadãos são vistos como sócios, usufruindo coletivamente dos “lucros”, uma vez que contribuem financeiramente para seu funcionamento. E mais, a prefeitura deveria trabalhar exclusivamente em função da população e não apenas para sustentar e manter funcionando a burocracia da máquina pública, beneficiando os funcionários e políticos, independentemente da qualidade do trabalho que desenvolvem. Paula (2001), ao retratar a administração pública gerencial e a construção democrática no Brasil, revela que “[...] a administração pública gerencial não realiza a contribuição imaginada para a construção da democracia brasileira, pois em muitos aspectos se distancia de sua própria concepção de democracia” (p. 3).

Nesse sentido, Tait e Pacheco (1999, p. 2) apontam que as organizações públicas possuem particularidades que as diferem das organizações do setor privado, desde o modelo de gestão, até o tipo de serviços ofertados à população. Dentre essas singularidades, podemos elencar a “descontinuidade administrativa, rigidez da estrutura organizacional, processos políticos de tomada de decisão”, a falta de planejamento, o atraso tecnológico, a resistência às mudanças, gestão burocratizada, a contratação de trabalhadores majoritariamente por concursos públicos, etc.

4.1.4 O modelo democrático neoliberal na administração pública

Na concepção liberal – dado os pressupostos básicos do liberalismo, que busca sempre a constituição de uma ordem social que assegure a liberdade individual, – a participação objetiva o fortalecimento da sociedade civil, não para que esta participe da vida do Estado, mas para fortalecê-la e evitar as ingerências do Estado – seu controle, tirania, interferência na vida dos indivíduos. A interpretação liberal objetiva sempre reformar a estrutura da democracia representativa e melhorar a qualidade da democracia nos marcos das relações capitalistas (GOHN, 2007, p. 15).

O modelo neoliberal, exacerbando o projeto liberal, é fundamentado no pressuposto de um Estado minimalista no qual a racionalidade burocrática é subordinada à lógica livre de mercado. Portanto, o funcionamento das organizações públicas é determinado pela lei do mercado, negligenciando o interesse público coletivo ao priorizar os interesses particulares de seus representantes eleitos, os políticos tradicionais e os grupos econômicos poderosos que os cercam, além de não promover o “alcance de resultados socialmente relevantes, vez que a formulação e implementação de políticas públicas se dá de forma mais conveniente aos seus interesses” (ARAGÃO, 1997, p. 112). As principais premissas do modelo neoliberal de gestão pública podem ser resumidas em:

a) redução do tamanho do Estado, principalmente via privatização; b) descentralização; c) desregulamentação radical; d) análise apurada de custo-benefício a orientar o processo decisório; e) desestímulo à administração participativa; f) precariedade de relacionamento políticos-burocratas dada a assimetria de informações, etc. (ARAGÃO, 1997, p.115).

Na perspectiva do modelo de gestão neoliberal, o termo “democrático” fica reduzido a apenas no nome, uma vez que a democracia aí é extremamente limitada e as decisões são centralizadas nas mãos dos representantes eleitos, ou seja, da classe política. Nesse paradigma a intervenção do Estado é mínima quanto a regular os direitos dos cidadãos frente aos interesses do capital, imperando a lógica livre do mercado. Quem governa é a famosa “mão invisível do mercado”. Por sua vez, esses representantes eleitos geralmente apresentam-se portando discursos autoritários permeados de perspectivas antipopulares e antidemocráticas. Dessa forma, neoliberalismo e democracia são conceitos incompatíveis em uma mesma concepção paradoxal, tendo em vista o conflito entre o setor financeiro privado que tem seus interesses e as prioridades das políticas públicas que deveriam atender aos interesses da população.

Portanto, podemos dizer [...] que a democracia, para a concepção liberal convencional [...] reduz-se a um sistema representativo, no qual, fora o voto para escolha de seus representantes, o povo participa na decisão apenas indiretamente. Neste sistema, as decisões são sempre majoritárias e são ancoradas na racionalidade. Para esta perspectiva, o que é fundamental nas decisões, portanto, não é a participação direta do povo, mas o respeito desta dos direitos fundamentais de todos, isto é, dos direitos liberais básicos (COUTO, 2012, p. 66).

4.1.5 O modelo democrático popular na administração pública: participação e controle social

As transformações ocorridas na sociedade no final do século XX forçaram a elaboração de novas práticas sociais uma vez que

[...] o modelo liberal democrático tem sido questionado por sua incapacidade de absorver demandas sociais cada vez mais abrangentes e diferenciadas. Diante desse contexto, surgem reformulações teóricas sobre a democracia e seus pressupostos na tentativa de promover a inserção de novos atores e demandas sociais pela via da participação política. No campo da realidade concreta, um dos fenômenos mais evidentes desse movimento foi a grande difusão de instâncias participativas, especialmente nos processos decisórios do governo (FALCHETTI, 2011, p. 11).

Rousseau (1712-1778), em sua obra filosófica, desenvolve a noção de democracia direta, com participação ativa do cidadão, por meio da criação de leis nas assembleias públicas. É nessa concepção de democracia participativa que se fundamenta o conceito de controle social, isto é, uma espécie de controle público que a sociedade exerce sobre o Estado e seus governantes, podendo ser expressa por meio de ações de mobilização em espaços institucionalizados (conselhos e conferências municipais, audiências públicas, etc.). É pertinente salientarmos que

O controle social não gera punições administrativas ou judiciais, mas, ao identificar inconsistências ou irregularidades, pode produzir punições simbólicas, que constroem aqueles que as produziram. Além disso, pode acionar as instituições de controle interno e externo, que têm as atribuições investigativas e de punição, como os Tribunais de Contas e o Ministério Público. (BRASIL, 2016, p. 30).

A participação popular na gestão pública brasileira teve seu auge na década de 1980, em virtude da instalação de uma Assembleia Constituinte que visou à elaboração de uma nova Constituição para o Brasil, em uma tentativa de romper com o autoritarismo e a centralização do poder público. Conforme Gohn (2007, p. 50), a participação nos processos de construção de estratégias e tomadas de decisões surge na década de 1980, “em propostas associadas aos

movimentos populares, oposições sindicais, algumas categorias profissionais do funcionalismo público, associações de moradores, etc.” com o propósito de lutar pela liberdade, justiça social e democracia.

Porém, não podemos nos esquecer que no decorrer da década de 1990 foi implementada uma reforma do Estado brasileiro, baseada no gerencialismo. Portanto, não havia um único movimento de reforma, mas a proposta de um novo paradigma que articulava Estado e sociedade, com ações democráticas e participativas (SOUZA SANTOS, 1999). Esse novo modelo democrático buscou superar a lógica administrativa, gerencial, adotando uma perspectiva sociopolítica, que priorizava a participação popular (PAULA, 2005).

Alguns vícios existentes na concepção liberal, que explicam a constituição de redes clientelísticas movidas pelo poderio econômico ou de prestígio político, não ficam ausentes na concepção de participação democrática, porque o princípio básico é o da delegação de um poder de representação, não importando a forma como foi constituída essa representação (GOHN, 2007, p. 17-18).

Sobre a participação política enquanto um mecanismo de controle social⁴⁴, Bordenave (1987) menciona que é possível pensar sobre a existência de um espectro amplo de possibilidades, quando se pensa no tema da participação, começando pela *heterogestão*, na qual não há participação, senão apenas obediência, submissão, subordinação – além de formas diversas de resistência –, sendo que a participação começa com o nível da *informação*, passando pela *consulta facultativa* e pela *consulta obrigatória*, transitando para o nível da *elaboração/recomendação*, alcançando o plano da *cogestão*, evoluindo para o nível da *delegação* que instituem representantes e tendo como horizonte amplo, a *autogestão*.

Participar é uma prática social como muitas outras, para a qual e na qual as pessoas podem se educar. Participar é algo que se pode aprender, é, sobretudo, uma prática social que

⁴⁴ Segundo o Conselho Estadual de Assistência Social (CONSEAS, 2011, p. 14-15), “controle social é a participação da população na gestão pública, possibilitando aos cidadãos meios e canais de fiscalização e controle das instituições e organizações governamentais, de modo a verificar o bom andamento das decisões tomadas em seu nome. É o exercício de democratização da gestão pública, que permite à sociedade organizada intervir nas políticas públicas, interagindo com o Estado para a definição de prioridades e na elaboração dos planos de ação dos Municípios, Estados ou do governo Federal. Visa direcionar as políticas para o atendimento das necessidades prioritárias da população, melhorar os níveis de oferta e de qualidade dos serviços e fiscalizar a aplicação dos recursos públicos. Sua concepção está diretamente relacionada com o Estado de Direito, democracia, participação popular, partilha de decisões. Ou seja, trata-se de um Estado que esteja a serviço do interesse público onde os cidadãos possam exercer e reclamar seus direitos. Supõe a existência de espaços públicos onde a sociedade organizada possa exercer este controle sobre o Estado”. Sobre o conceito de controle social, recomendamos ver: Campos (2004), Correia (2005, 2009), Machado (2012), Dantas (2013), Biasi (2016) e Brasil (2016). Para mais esclarecimentos sobre o tema do controle social, indicamos os sites: <http://www.deolhonolegislativo.com.br/> e <http://www.votoconsciente.org.br/> para o acesso a métodos e cursos sobre o controle social no âmbito Legislativo.

se aprende mesmo fazendo, participando. Mas, há uma pedagogia da participação, como se pode ver em diversos autores⁴⁵, indo das perspectivas mais funcionalistas e psicologizantes até as mais críticas e dialéticas. Pateman (1992) elenca três diferentes tipos de participação: a pseudoparticipação – quando as autoridades realizam a consulta somente de um único assunto –, a participação parcial, cujo processo é discutido por diversos atores, mas as decisões são centralizadas nas figuras mais representativas, e a participação total, em que todos os cidadãos possuem igualmente poder de decisão. No modelo de gestão democrático popular, espera-se que todos os cidadãos participem das deliberações, juntamente com o Estado.

A CF de 1988 possibilitou uma nova maneira do Estado e da sociedade civil se organizar, a partir da criação de espaços públicos, onde o cidadão pudesse participar ativamente das decisões e da formulação das políticas públicas.

A participação tem um papel fundamental no processo democrático, pois este pode ser considerado democrático, ou não, dependendo de quem decide e de como são tomadas as decisões. Assim, tanto uma minoria bem capacitada tecnicamente pode decidir, em caso de ser eleita pela população, como as decisões também podem ser tomadas diretamente pelos cidadãos ou através de espaços efetivamente democráticos, que permitem a liberdade e a autonomia para deliberar sobre aquilo que é público (ANHUCCI, 2007, p. 62).

Sobre as lacunas que envolvem a temática da participação no sentido dela ser um instrumento de cidadania e de democracia, Abers (2001), assinala três impasses centrais. O primeiro corresponde à implementação de políticas participativas, por parte do governo, voltadas para inserir diversos segmentos da população nas deliberações. No entanto, sabemos que essa participação pode ser vetada pelos grupos cujo poder e influência são superiores. O segundo problema relaciona-se à desigualdade uma vez que as relações socioeconômicas podem dificultar o acesso de determinadas classes sociais. E, por último, a questão da cooptação, pois mesmo com a criação desses espaços democráticos de participação, há um descompasso sobre o acesso às informações e os recursos entre membros do governo e da sociedade civil, fazendo com que essa participação seja manipulada. Sobre o direito de participação e os impasses que o envolvem, Dallari (1984, p. 31-32) considera que

[...] entre o final do século dezessete e o final do século vinte foi percorrido um longo caminho, cheio de obstáculos. O direito de participação foi sendo ampliado e se estendeu a grandes camadas da população. Para muitos, entretanto, esse direito não existe ou então não passa de mera formalidade, pois o direito de tomar as

⁴⁵ Quanto ao tema da participação, sugerimos ver a seguinte literatura: Sampaio (1982), Dallari, (1984), Bordenave (1987), Sani (1998), Demo (2001), Silva (2002), Gutierrez (2004) e Gohn (2007).

decisões mais importantes continua reservado a um pequeno número. [...] Os sistemas eleitorais e os sistemas de governo são organizados de tal modo que só os que têm muito dinheiro ou pertencem à cúpula de um grupo político muito poderoso é que vão para os cargos mais importantes e podem tomar decisões políticas de grandes consequências. Além disso, as principais decisões sempre são tomadas por pequenos grupos de pessoas, praticamente em segredo.

A participação política precisa superar a lógica da intenção para a prática da concretização. Para essa efetivação, Anhucci (2007) elenca algumas condições, tais como a criação de uma cultura política democrática, o entendimento do conceito participação, respeito aos princípios da Administração Pública e a compreensão, por parte dos governantes, sobre a nova relação entre governo e sociedade civil no que diz respeito à participação, à gestão democrática e ao controle social.

Para que o Estado cumpra sua função de espaço estratégico de luta democrática, é mister concebê-lo como instância instrumental da sociedade e nunca escamotear sua tendência histórica típica de representar os iguais. O Estado serve à sociedade, não por vocação, mas por pressão, de baixo para cima. Aí está o problema que é mister atacar. Uma sociedade civil não organizada, ou mais propriamente organizada para a submissão, não tem condições de defender seus interesses frente aos interesses dominantes e do Estado (DEMO, 2001, p. 32).

Diante disso, consideramos que é imprescindível que a sociedade civil compreenda o verdadeiro sentido do termo participação, de modo que ela se organize e ocupe efetivamente os espaços de controle social com a finalidade de defender os interesses sociais da população e intervir nas decisões públicas. Afinal, em conformidade com Gohn (2008, p. 40), “a democracia pressupõe a construção do consenso a partir do jogo de diferenças”. Ainda de acordo com Gohn (2008), ser democrático não significa ser neutro, vago ou se reduzir a um conjunto de interesses particulares de um grupo específico, mas envolve um campo de disputa referente à mudança e transformação social.

O conceito de participação cidadã está lastreado na universalização dos direitos sociais, na ampliação do conceito de cidadania e em uma nova compreensão sobre o papel e o caráter do Estado, remetendo à definição das prioridades nas políticas públicas a partir de um debate público. A participação passa a ser concebida como intervenção social periódica e planejada, ao longo de todo o circuito de formulação e implementação de uma política pública, porque toda a ênfase passa a ser dada nas políticas públicas. Portanto, não será apenas a sociedade civil a grande dinamizadora dos canais de participação, mas também as políticas públicas. A principal característica desse tipo de participação é a tendência à institucionalização, entendida como inclusão no arcabouço jurídico institucional do Estado, a partir de estruturas de representação criadas, compostas por representantes eleitos diretamente pela sociedade de onde eles provém. (GOHN, 2007, p. 57).

Tendo em vista essa trajetória e as transformações nas modalidades de gestão, buscamos apresentar os dispositivos de controle social e “[...] as novas formas de participação institucionalizadas” (GOHN, 2007, p. 8) presentes no modelo democrático, tais como os conselhos municipais, as conferências, as audiências públicas e o orçamento participativo que são recursos de empoderamento tanto dos cidadãos quanto dos atores institucionais.

Este espaço aberto para extrapolar as questões públicas para além dos limites do aparelho estatal, trouxe para o debate social assuntos como as experiências inovadoras de gestão, os novos atores políticos, a participação, a cidadania e os papéis do Estado e da sociedade na construção democrática (PAULA, 2001, p.2).

A conquista da democracia participativa, por meio da CF de 1988, possibilitou à sociedade civil participar das decisões políticas, em diversos níveis. Portanto, não seria somente função do Estado o enfrentamento e a proposição de soluções para os problemas da população. Dessa forma, surgiram os Conselhos nas diversas áreas, como da Saúde, da Assistência Social, da Educação, dos Direitos da Criança e do Adolescente, do Idoso, da Segurança, dentre outros, para que poder público e sociedade civil, de modo paritário, ou seja, com o mesmo número de representantes titulares e de suplentes de cada categoria, pudessem trabalhar na formulação, na implementação, no controle e na avaliação das políticas públicas, seja no nível federal, nos estaduais ou municipais. Sendo assim, os Conselhos representam uma forma de democracia direta e, portanto, uma inovação política em âmbito nacional (BRASIL, 2006a, 2007a, 2007b, 2007d, 2010; ANHUCCI, 2007; ASSIS, 2009; BENELLI; COSTA-ROSA, 2012b). Em suma, os conselhos⁴⁶ foram criados para o controle da elaboração e implementação das políticas públicas, frente às pressões da sociedade civil para a redemocratização do país e aos movimentos populares de luta e defesa dos direitos humanos no Brasil, na década de 1980. Eles são um importante dispositivo de controle social, pois são espaços públicos onde a sociedade civil, juntamente com o poder público, pode exercer sua cidadania por meio do fortalecimento de sua participação democrática, além de aperfeiçoar a eficácia e a efetividade das políticas e dos serviços públicos.

As bases legais dos conselhos municipais estão presentes na CF de 1988, porém, cada conselho tem suas legislações específicas, bem como seu próprio regimento interno, com as minúcias sobre seu funcionamento prático, detalhamento das reuniões, forma de eleição e

⁴⁶ Há uma vasta literatura que aborda o tema dos Conselhos, além das citadas nesse texto. Para maior conhecimento sobre o assunto, recomendamos buscar referências em Raichelis (1998), Gomes (2003), Gohn (2004, 2007, 2008), Amâncio, Dowbor e Serafim (2010), Conselho Federal de Psicologia (2010), Falchetti (2011), Benelli (2013b).

outras particularidades necessárias para seu andamento. Os conselhos são instituídos por meio de um projeto de lei municipal e cada conselho possui suas especificidades legislativas, que definem o número de conselheiros e suplentes, a estrutura organizacional, o período de vigência do mandato dos conselheiros, as atribuições, responsabilidades e competências e outras disposições gerais (BENELLI; COSTA-ROSA, 2012b). No que se refere aos espaços de controle social, os conselhos gestores de políticas públicas, nas respectivas áreas e esferas, visam deliberar sobre a política pública, normatizar e regular a prestação de serviços públicos e privados e sua efetivação e aprovar propostas orçamentárias (BIASI, 2016). No caso da Assistência Social, podemos citar o Conselho Municipal de Assistência Social cujo aparato legal consta na LOAS (BRASIL, 1993), na PNAS (BRASIL, 2004) e nas NOB/SUAS (BRASIL, 2005). Essas diversas normativas auxiliam a estruturação, o planejamento, a implantação, o monitoramento, a fiscalização e a avaliação dos serviços socioassistenciais presentes na Política Pública de Assistência Social.

A estratégia participativa do PNAS (2004) concentra-se na questão do “controle social” via “participação popular no processo de gestão político-administrativo-financeira e técnico operativa, com caráter democrático e descentralizado” (Brasil, 2004, p.49). Os principais mecanismos participativos previstos no novo desenho da política de assistência social são os Conselhos (FALCHETTI, 2011, p. 116).

Há no Brasil uma lei em vigor desde 1996 que prevê a obrigatoriedade da criação de conselhos gestores municipais para o recebimento de recursos a nível estadual e federal para as áreas sociais (Saúde, Educação, Assistência Social). Em decorrência dessa legislação, ocorreu uma expansão⁴⁷ em mais de quarenta por cento (40%) no número de conselhos, de acordo com Gohn (2007). No entanto, o aumento significativo de conselhos gestores não implica em seu funcionamento como um órgão de participação e controle social, de caráter deliberativo e descentralizado da gestão pública. A realidade de muitos municípios brasileiros ainda é a de conselhos consultivos, limitando sua atuação em aconselhamento, pesquisa de opiniões, sem poder efetivo de deliberação. Sobre isso, Gohn (2007, p. 89) adverte para o fato de que nos

[...] municípios sem tradição organizativo-associativa, os conselhos têm sido apenas uma realidade jurídico-formal, e muitas vezes um instrumento a mais nas mãos dos

⁴⁷ Conforme os dados do IBGE (2001), mais de noventa por cento (90%) dos municípios tinham instituído conselhos municipais nas áreas de Assistência Social e Saúde e mais de setenta por cento (70%), nas áreas de Educação e Direitos da Criança e do Adolescente. Consultar: IBGE. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Perfil dos Municípios Brasileiros – 1999*. Rio de Janeiro, IBGE, 2001.

prefeitos e das elites, falando em nome da comunidade, como seus representantes oficiais, não atendendo minimamente aos objetivos de se tornarem mecanismos de controle e fiscalização dos negócios públicos.

Durante nossas visitas de observação participante na Secretaria de Assistência Social, participamos das reuniões mensais do Conselho Municipal de Assistência Social. Em nossa primeira participação, fomos questionados sobre o motivo de estar naquele local e quem autorizou nossa entrada. Essa ocorrência contraria o discurso oficial de que qualquer cidadão pode exercer o controle social e participar dos conselhos. Portanto, vemos que apesar de serem espaços onde a democracia, a descentralização e a horizontalidade deveriam prevalecer, há ainda um grande esforço para superar a lógica autoritária, impositiva, verticalizada, hierárquica, centralizadora, patrimonialista, corporativista (BEHRING; BOSCHETTI, 2006), típica da administração municipal. Desse modo, notamos que a desinformação prevalece diante das práticas democráticas e transparentes (SUGUIHIRO, 2000).

[...] apesar de as formas de participação institucionalizadas (Conselhos) constituírem em importante instrumento de democratização no âmbito das políticas sociais, alterando o padrão tecnocrático e clientelista da relação Estado-sociedade, elas são limitadas diante do desafio enfrentado pela democracia no Brasil. As instâncias participativas enfrentam limites inerentes ao seu próprio escopo de ação, bem como enfrentam dificuldades colocadas pelas forças sociais que se contrapõem aos princípios democráticos e universais e inviabilizam uma maior participação popular na definição das ações estatais. Assinala-se, ainda, o risco de distorção dos mecanismos participativos quando estes se tornam instrumentos de gestão e perdem seu caráter político (FALCHETTI, 2011, p. 16-17).

Em geral, um dos principais impasses dos conselhos diz respeito à falta de organização e planejamento, resolvendo questões emergenciais e pontuais, sem considerar as verdadeiras demandas do município no segmento que representa, além de haver conselheiros representantes de entidades municipais, colocando em risco os interesses coletivos (SUGUIHIRO, 2000).

A participação popular no planejamento, gestão e controle, no setor da Saúde – através dos Conselhos de Saúde, dos Conselhos de Cogestão dos dispositivos institucionais e das associações de “usuários” e familiares – visa e permite justamente a transformação do modo das relações intrainstitucionais na direção oposta ao funcionamento das instituições características do MCP: de heterogestão para cogestão e autogestão (COSTA-ROSA, 2013, p. 70).

Com relação ao funcionamento dos conselhos, gostaríamos de destacar alguns elementos importantes para o entendimento desse mecanismo de controle social e também da

máquina pública. As reuniões ocorrem, em geral, em horário de trabalho, dificultando a participação do cidadão, sobretudo, de trabalhadores. Afinal, que empregador liberaria seu funcionário para o comparecimento nessas reuniões, durante o horário de trabalho, e para discutir sobre as políticas públicas no município? Em uma sociedade caracterizada pela ausência de tradição e experiência de participação política institucionalizada, torna-se complexa a cultura da participação política ativa e reivindicadora e de um modelo de gestão efetivamente democrático. Já para alguns funcionários do poder público, essas reuniões são benquistas uma vez que são consideradas como um intervalo durante o expediente de serviço. Sobre o processo eleitoral dos conselhos, observamos que o poder público faz algumas indicações de funcionários para representarem o poder público em conselhos municipais e, em alguns casos, de modo estratégico, os nomeados não sabem nem ao menos qual seria a finalidade de um conselho municipal, quais seriam suas funções e importância, participando meramente para despachar documentos e cumprir com as burocracias emergenciais. Benelli e Costa-Rosa (2012, p. 582), em suas experiências de observação participante em dois conselhos municipais de um município de médio porte do Estado de São Paulo, apontam que “os membros dos conselhos não pareciam ter consciência do seu lugar e papel no contexto sociopolítico municipal, mantendo uma atitude passiva, subserviente e descomprometida, quando não francamente adúladora dos gestores municipais”. Para a gestão municipal é mais pertinente um conselho que opere apenas ao modo de “fachada”, “de faz de conta”, sem membros críticos e questionadores. Destacamos ainda a estrutura dos Conselhos, de “natureza setorial e fragmentada, pela qual cada Conselho fica limitado ao tema da política social a qual está vinculado e aos grupos que por ela têm interesse. Essa característica dos Conselhos não deixa de ser uma expressão da departamentalização da estrutura administrativa do Estado, cuja lógica de intervenção social é fragmentada (FALCHETTI, 2001, p. 126). E o notável é que o império romano já trabalhava com essa lógica: “divide e impera”!

No que diz respeito à paridade dos conselhos gestores, é preciso que haja igualdade não apenas numérica entre os representantes do poder público e da sociedade civil, mas uma equidade efetiva também no acesso às informações, suporte técnico e administrativo, conhecimento sobre o funcionamento da coisa pública e toda a linguagem tecnocrática que a permeia, disponibilidade de tempo para participação nas reuniões, no trabalho de fiscalização e demais atividades que envolvam a atuação dos conselheiros. Os membros advindos do poder público possuem maior domínio sobre as questões burocráticas da máquina pública, além de terem o respaldo salarial para desenvolverem suas atribuições como conselheiros no

horário do seu expediente de trabalho, uma vez que os conselheiros municipais não são remunerados para o desempenho de suas funções. Para isso, ressaltamos a real necessidade de realização de cursos e capacitações para os integrantes dos conselhos de modo que eles tenham uma visão geral sobre política, gestão e administração pública, pois “a participação, para ser efetiva, precisa ser qualificada” (GOHN, 2007, p. 95).

Durante nossa participação nas reuniões do Conselho Municipal de Assistência Social, pudemos acompanhar o processo de votação para a eleição da nova gestão do conselho. A nomeação para a presidência e vice-presidência do conselho foi realizada apenas para cumprir a burocracia, pois houve a indicação de dois nomes para assumirem essas respectivas funções e ninguém se opôs. Os nomes indicados e aprovados para a diretoria do conselho eram de representantes de uma entidade assistencial particular e de um clube de serviços do município, o que poderia dar margem para os interesses pessoais e particulares desses estabelecimentos institucionais. Os participantes da reunião comentaram, com alívio, que, com as nomeações para preencher esses cargos “havia se livrado da ‘bucha’”⁴⁸. Com isso, nossa experiência de imersão no campo da Assistência Social possibilitou verificar que as prefeituras criam os conselhos municipais conforme ordena a legislação, cumprindo com a formalidade legal e burocrática. No entanto, raramente, há um planejamento sistemático para o desenvolvimento das atividades dos conselhos, seu funcionamento fica reduzido a ser uma instância burocrática e as decisões, normalmente, são tomadas sem muitas reflexões e questionamentos, e “simplesmente sancionam tudo o que o Executivo determina, de modo cartorário e subordinado” (BENELLI, 2014, p. 201). Outra questão relaciona-se à alta rotatividade entre os conselheiros, prejudicando o funcionamento do conselho já que é preciso um tempo para aprender e assimilar as funções a serem desenvolvidas (BENELLI; COSTA-ROSA, 2012).

Consequentemente, vemos que apesar dos conselhos serem importantes espaços com grande potencial para o exercício da cidadania, construção, implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas e um organismo de controle social da gestão pública, é preciso que o próprio poder público se implique efetivamente, em uma perspectiva democrática.

A participação da sociedade civil nas novas esferas públicas – via conselhos e outras formas institucionalizadas – também comporta uma premissa básica: seu objetivo não é substituir o Estado, mas lutar para que este cumpra seu dever: propiciar serviços públicos com qualidade para todos (GOHN, 2008, p. 61).

⁴⁸ O termo “bucha” foi empregado no sentido de uma tarefa árdua, cansativa, complexa e problemática.

No que se refere à participação, consideramos fundamental o envolvimento dos usuários uma vez que eles contribuem para a garantia da produção de cidadania e do protagonismo social, viabiliza a apropriação do cidadão sobre assuntos relacionados a máquina pública, seus direitos e conquistas. Além dos usuários, mencionamos os trabalhadores das políticas públicas como importantes *atores institucionais* da política, pois eles, inseridos no serviço público, podem ter um maior entendimento sobre a Política, “os processos e as condições de trabalho, seus desafios e potencialidades. Sua formação técnica e ética para o exercício político da participação, o torna um importante agente para assegurar, de um lado, a efetivação da política de garantia dos direitos” (BRASIL, 2016, p. 17).

Com relação ao funcionamento dos conselhos, Suguihiro (2000) revela que “embora o Conselho seja um colegiado criado a partir de exigências constitucionais, isto não tem lhe garantido a possibilidade de exercício pleno de suas funções e atribuições”. Dessa forma, Gohn (2007, p. 108) descreve sobre os possíveis caminhos de atuação dos conselhos.

Os conselhos poderão ser tanto instrumentos valiosos para a constituição de uma gestão democrática e participativa, caracterizada por novos padrões de interação entre governo e sociedade em torno de políticas sociais setoriais, como poderão ser também estruturas burocráticas formais e/ou simples elos de transmissão de políticas sociais elaboradas por cúpulas, meras estruturas para transferência de recursos para a comunidade, tendo o ônus de administrá-los; ou ainda instrumentos de acomodação dos conflitos e de integração dos indivíduos em esquema definidos previamente.

Os conselheiros precisam ser eleitos de modo democrático, ter conhecimento sobre o que significa sua representatividade frente aos interesses do coletivo e que saibam suas verdadeiras funções e atribuições, não devendo ser indicados para cumprir uma mera determinação jurídico-formal, com práticas executivas e reivindicativas, de caráter imediatista e burocrático. Trata-se de fazer com que os conselhos funcionem para além do plano da aparência com a construção de um projeto político e social mais amplo (SUGUIHIRO, 2000). É imprescindível que o cidadão reconheça os conselhos de direitos e outros espaços coletivos como lugares efetivos de lutas dos seus interesses e que, participando ativamente deles, possam fazê-los funcionar à altura de suas prerrogativas legais e institucionais, desempenhando verdadeiramente sua função política. Pois, do contrário, os conselhos funcionarão como espaços de transferência de funções do Estado para a sociedade, “operando num sentido mais gerencial e menos político, visando mais a eficiência administrativa e

menos a participação deliberativa” (FALCHETTI, 2011, p. 12-13). E mais, ressaltamos a necessidade da publicização das informações, “o fortalecimento do apoio técnico e financeiro do órgão gestor aos conselhos, a gestão do trabalho, a educação permanente e a articulação com outros conselhos de políticas, setoriais e de garantia de direitos” (BRASIL, 2016, p. 21) para o exercício efetivo do controle social por meio dos Conselhos Municipais.

As conferências municipais são ou deveriam ser espaços democráticos para a discussão da gestão e das políticas públicas temáticas. Cada área das políticas públicas sociais possui uma legislação que organiza a realização das conferências temáticas e sua periodicidade⁴⁹. Para exemplificar, temos as conferências de Saúde que, segundo a lei nº 8.142/1990, acontecerão a cada quatro anos com a participação dos diversos segmentos sociais, para avaliar e discutir a situação da saúde e propor novas diretrizes para a formulação da política de saúde nos níveis correspondentes. A finalidade central das conferências é congregar governo e sociedade civil para debater sobre as prioridades e metas da gestão e das políticas públicas para os anos subsequentes, fazer uma avaliação sobre a atual administração, propondo mudanças de acordo com as necessidades locais e ainda elaborar um planejamento nas diversas áreas, com a definição de princípios e diretrizes das políticas setoriais. As conferências podem ocorrer nos níveis municipal, estadual e federal e sua periodicidade

⁴⁹ Como exemplos sobre as conferências municipais nas áreas da AS, da Saúde e da Educação, existem os documentos:

BRASIL. Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 31 de dezembro de 1990.

_____. *Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)*. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 8 de dezembro de 1993.

_____. *Norma Operacional Básica (NOB/SUS)*. Portaria 2.203, de 5 de novembro de 1996. Ministério da Saúde, 1996.

_____. *Diretrizes nacionais para capacitação de conselheiros de saúde*. Brasília, DF: Ministério da Saúde, Conselho Nacional de Saúde, 2002.

_____. *Política Nacional de Assistência Social*. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2004.

_____. *Norma Operacional Básica (NOB/SUAS)*. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Assistência Social, 2005.

_____. *Relatório da 14ª Conferência Nacional de Saúde*, novembro de 2009. Brasília, DF: Ministério da Saúde, Conselho Nacional de Saúde, 2009. Disponível em: http://conselho.saude.gov.br/ultimas_noticias/2012/relatorio/26_jan_relatorio_final_site.pdf

_____. *Capacitação de conselheiros de assistência social: guia de estudos*. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Assistência Social; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2009.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Manual Orientador da VIII Conferência Nacional de Assistência Social*. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Conselho Nacional de Assistência Social, 2011.

_____. *Conferência Nacional de Educação 2014: orientações para as conferências municipais, intermunicipais, estaduais e distrital*. Brasília, DF: Ministério da Educação, Fórum Nacional de Educação, 2013.

SOUZA, C. J. A. *Subsídios para o planejamento de conferência municipal de educação*. Brasília, DF: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2005.

costuma ser, em geral, a cada quatro anos, contudo, “podem ser convocadas extraordinariamente a cada dois anos, conforme deliberação da maioria dos membros dos respectivos conselhos” (BRASIL, 2016, p. 23). Elas são um mecanismo de participação política, juntamente com os conselhos municipais, as audiências públicas e o orçamento participativo. As conferências, geralmente, são elaboradas por uma comissão organizadora, composta por membros do setor público e da sociedade civil e ocorre por meio de um decreto do prefeito ou por decisão do conselho municipal, mas sempre a partir das coordenadas nacionais para a área temática. De acordo com a definição do Conselho Estadual de Assistência Social (2011, p. 12-13), as conferências municipais de políticas públicas

são espaços amplos e democráticos de discussão e articulação coletivas em torno de propostas e estratégias de organização. Sua principal característica é reunir governo, sociedade civil organizada e cidadãos comuns, para debater e decidir as prioridades nas políticas públicas nos próximos anos. Na medida em que os diversos segmentos envolvidos com o assunto em questão participam do debate promovido numa Conferência, pode-se estabelecer um pacto para alcançar determinadas metas e prioridades, além de abrir um espaço importante de troca de experiências tendo em vista o fortalecimento da política pública junto aos poderes executivo e legislativo como um todo.

Em tese, há uma convocação nacional que se estende para os outros níveis de governo. Inicialmente acontecem as conferências municipais com a presença de usuários, trabalhadores, gestores, membros de entidades relacionadas ao tema e demais pessoas interessadas. Em alguns municípios são realizadas pré-conferências. Todavia, somente nas conferências municipais são eleitos os delegados para as conferências estaduais e, nestas são nomeados os representantes para as conferências nacionais. Todos os participantes têm direito a palavra, porém, apenas os delegados têm direito ao voto, respeitando os critérios de paridade entre representantes do poder público e da sociedade civil. No término de cada conferência, são deliberadas diretrizes para determinada área e, em seguida, são encaminhadas ao Conselho para que essas diretrizes transformem-se em resoluções (BRASIL, 2016).

Nossa experiência durante a realização dessa pesquisa possibilitou observar no campo social concreto que até mesmo as conferências municipais não costumam ser realizadas a partir um planejamento adequado e de uma organização efetiva. Constatamos que tudo era feito quase que de última hora, restando pouco tempo para sua realização, sendo que as pessoas envolvidas não dispunham das informações necessárias sobre o tema e subtemas da conferência, não havia se constituído uma comissão organizadora paritária, formada por membros da sociedade civil e representantes do governo, e a população não havia sido

mobilizada, o que dificulta a participação dos cidadãos para um debate produtivo e qualificado que contemple as aspirações da comunidade. Parece-nos que eram eventos produzidos às pressas, mas procurando manter as aparências, para que transparecesse no imaginário uma gestão municipal horizontalizada, democrática e participativa. Benelli e Costa-Rosa (2012b, p. 584) ressaltam que esses eventos, em geral, são “meramente burocráticos e formais, para cumprir exigências legais, e a realidade municipal continuou intacta, como se nada tivesse acontecido”.

Vimos que apesar das conferências municipais serem um dispositivo de participação em que a sociedade devia estar envolvida diretamente, contribuindo com estratégias, tanto no planejamento quanto na proposição de novas ideias, a população em geral ainda não consegue se apropriar do que significa uma conferência municipal enquanto espaço para lutar por seus direitos. Assim como as audiências públicas e os conselhos municipais, também as conferências municipais parecem estar reduzidas a eventos de ordem burocrática nos quais as discussões não costumam ser politizadas, nem problematizam as ações, as omissões, o descaso e inclusive a negligência do poder público quanto às suas responsabilidades, não produzem efeitos diretos no próprio funcionamento da prefeitura, bem como em suas secretarias municipais, nas políticas públicas, nas estratégias, nos planejamentos e na execução dos programas.

As audiências públicas são um instrumento de participação popular para a determinação de políticas públicas, garantido pela Constituição Federal de 1988 e regulamentado por leis federais, estaduais e Leis Orgânicas Municipais, que leva a uma decisão política ou legal com legitimidade e transparência. Portanto, é uma ferramenta de direito dos cidadãos – os quais podem interferir nas deliberações do Estado – e de dever dos órgãos públicos, estes que devem prestar contas e esclarecimentos à população sobre suas ações, projetos e programas de interesse social já em desenvolvimento ou a serem implementados. Conforme o artigo 180 da Lei Orgânica do município pesquisado, qualquer entidade civil, regularmente constituída, pode solicitar à Câmara Municipal de Vereadores a realização de audiências públicas com o prefeito, vice-prefeito, secretários municipais, vereadores, presidentes de sociedades de economia mista, de empresas públicas e de autarquias, com o propósito de prestar esclarecimentos sobre determinado ato ou projeto da administração.

Essa prática representa um avanço democrático – pois implica na mudança da democracia representativa para a democracia participativa – com a efetiva discussão dos problemas de relevante interesse social, exercendo-se um diálogo com os diversos atores sociais. Essa maneira de agir só tende a fortalecer o regime democrático, onde a participação de todos é valorizada na busca da solução dos problemas que afligem o dia-a-dia do cidadão (CÉSAR, 2011, p. 381).

Tendo em vista esta definição de audiência pública, nos questionamos se de fato essa prática representa um avanço e a razão pelo qual o município a realiza: com o objetivo, verdadeiramente, de aproximar a população das discussões relativas aos interesses sociais e atender as demandas ou porque é um mecanismo obrigatório previsto por lei?

As audiências públicas que deveriam ter grande adesão, participação e funcionar como espaço de reivindicação por parte da população, normalmente, ocorrem em horário de expediente de trabalho, dificultando a presença das pessoas. Além do mais, sua divulgação tende a ser escassa, talvez de caso pensado, sendo anunciada no Diário Oficial, no site da Câmara Municipal de Vereadores, que nem sempre está atualizado e, raramente, pela imprensa local. Se a audiência é um espaço público para discutir e debater ações e definições das políticas públicas municipais, é importante que um maior contingente de cidadãos participe para estarem cientes das deliberações do Estado. No entanto, o período em que acontecem as audiências inviabiliza a frequência dos cidadãos. Outro ponto importante observado no município investigado diz respeito à ausência do prefeito, da vice-prefeita, de alguns gestores municipais e do legislativo nas audiências públicas. Parecia que, independente da presença ou ausência dessas figuras de autoridade, o funcionamento burocrático da vida municipal deveriam ser sancionados e prosseguir, estando praticamente tudo já decidido. Sobre os secretários municipais, poucos estavam presentes e quando compareciam, vinham juntamente com seus “mandantes comissionados”. De certa forma, eles compareciam como um escudo para defender o prefeito, pois qualquer “ataque” referente à Administração Pública, eles estariam ali para defender a atual gestão.

De acordo com o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (2015), o Orçamento Participativo (OP)⁵⁰ é uma importante ferramenta de controle social, da democracia representativa, que possibilita que o cidadão influencie e defina os gastos e investimentos públicos, geralmente das prefeituras, por meio de assembleias, audiências públicas e reuniões. A partir do OP, a sociedade discute e elege as prioridades de

⁵⁰ Para mais esclarecimentos sobre Orçamento Participativo, consulte Jacobi e Teixeira (1996), Fedozzi (1996, 1997, 2014), Souza (2001) e acesse o site do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão: <http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/elaboracao-e-execucao-do-orcamento/o-que-e-orcamento-participativo>.

investimentos a serem executados anualmente, com os recursos disponíveis, retirando o poder de decisão das elites burocráticas e a centralidade nos gabinetes do chefe executivo.

A proposta do OP adveio com a redemocratização do país e o período de promulgação da Constituição de 1988. Foi um momento de incentivo à participação popular, sobremaneira na elaboração das políticas governamentais, por intermédio do surgimento dos espaços de controle social. Alguns fatores contribuíram para a adoção do OP enquanto uma política de participação democrática. Dentre os principais, podemos considerar os movimentos sociais que pressionavam por uma redemocratização do país e, conseqüentemente com a redemocratização, o aumento dos recursos municipais, a necessidade de ajustes fiscais públicos e o crescente número de líderes políticos em governos locais considerados de esquerda (SOUZA, 2001).

Conforme Lüchmann (2002, p. 105), mediante as regras da democracia brasileira, o executivo tem por finalidade coordenar o processo de definição com relação às finanças, tributos e orçamento público. “No âmbito municipal, o Executivo, de acordo com a Lei Orgânica Municipal (LOM) é responsável pela elaboração de lei orçamentária anual”, devendo encaminhá-la para aprovação ao poder legislativo. Portanto, a participação da população restringe-se ao voto na escolha dos seus representantes. Nesse sentido, o OP surge como uma iniciativa mais dinâmica de representação direta do cidadão contribuir ativamente na definição orçamentária do município.

Apesar do OP ser um dispositivo que fomenta a participação e o exercício da cidadania, ele é um programa de governo, ou seja, “é uma política que vem ‘de cima’” (SOUZA, 2001, p. 87). A experiência do OP foi pioneira da cidade de Porto Alegre⁵¹, capital do Rio Grande do Sul, em 1989, na gestão de Olívio Dutra, do Partido dos Trabalhadores (PT). A ideia do OP enquanto uma política de participação coletiva foi se construindo na prática, em meio às críticas, reavaliações, ressignificações, crises e transformações. Para a concretização do OP foram implementadas algumas mudanças na gestão, incluindo desde uma reestruturação interna e articulação horizontalizada entre as secretarias e órgãos municipais, gabinete do prefeito e demais repartições públicas; reforma tributária na cidade; a divisão de Porto Alegre em setores de investimentos; a criação de uma metodologia para a definição dos recursos e a instituição de instâncias participativas, tais como os conselhos,

⁵¹ Sobre a experiência da implementação do Orçamento Participativo em Porto Alegre, consultar Fedozzi (1996, 1997), Laranjeira (1996), Genro e Souza (1997), Lüchmann (2002).

plenárias e assembleias (LÜCHMANN, 2002). O OP de Porto Alegre ganhou notoriedade e referência para o mundo. A implementação do OP teve sua contribuição para a permanência do PT ao longo de dezesseis anos na gestão de Porto Alegre.

[...] a administração da Frente Popular comemora o sucesso da experiência que se consolida como modelo de gestão democrática da cidade, pautada na busca da justiça distributiva dos recursos públicos; na transparência e eficiência administrativa obtida pela reorganização institucional e pelo controle popular; e finalmente, na ampliação e consolidação da participação da sociedade civil neste processo (LÜCHMANN, 2002, p. 112).

Alguns municípios brasileiros, baseados na experiência de Porto Alegre, já adotaram esse instrumento de participação, tais, como Santo André (SP), São Bernardo do Campo (SP), Diadema (SP), Piracicaba (SP), São Carlos (SP), Jaboticabal (SP), Vila Velha (ES), Boa Esperança (ES), Pelotas (RS), Lages (SC), Belo Horizonte (MG), Recife (PE), Fortaleza (CE), Belém (PA), dentre outros espalhados pelo país. Segundo Ribeiro e Grazia (2003), entre os anos de 1997 e 2000, aproximadamente 140 prefeituras no Brasil adotaram práticas relacionadas à participação coletiva para a elaboração orçamentária. O OP enquanto mecanismo de participação não é uma experiência exclusivamente brasileira haja vista o exemplo de Barcelona (Espanha), Paris (França), Bruxelas (Bélgica), Braga (Portugal), Montevideu (Uruguai), Toronto (Canadá), etc. Conforme o discurso oficial, o OP é uma prática de exercício da cidadania e de corresponsabilização entre governo e sociedade sobre a gestão municipal. Segundo Souza (2001, p. 85), “[...] em um país como o Brasil, onde o acesso ao processo decisório é altamente desigual, o OP é uma das poucas alternativas capazes de transformar os investimentos públicos de favores em direitos e diminuir o desequilíbrio do poder decisório”. Logo, o OP pode possibilitar o redirecionamento de recursos para áreas que historicamente eram abandonadas pelos gestores municipais. Em um estudo comparativo, Zamboni (2007) analisou municípios que adotaram o OP e aqueles sem esse mecanismo de participação no intuito de examinar variáveis relacionadas à corrupção na administração pública municipal. O resultado encontrado foi que, em sua maioria, os municípios com o OP apresentaram menores índices de práticas severas de corrupção em decorrência do OP ser uma estratégia de participação e controle social. No entanto, sabemos que os ranços do autoritarismo, do patrimonialismo, do clientelismo e a centralização do poder ainda são recorrentes nas prefeituras, dificultando essa lógica democrática e

participativa necessária para a efetivação do OP de acordo com as demandas e decisões de um coletivo.

No município pesquisado houve a tentativa de implementação de um OP de modo a discutir as demandas levantadas pela população para a elaboração do Plano Orçamentário Municipal. Para isso, a população foi convidada a participar de audiências públicas realizadas em alguns bairros periféricos da cidade e também na Câmara Municipal de Vereadores. Contudo, em uma análise mais detalhada, pudemos observar a predominância do “[...] poder da barganha da Administração pública como gestora de um orçamento apenas autorizativo” (ROCHA NETO, 2008, p. 204). Essas reuniões para a mediação do poder público com a sociedade civil não passaram de aparentes tentativas para mascarar uma gestão autoritária e hierárquica, na qual o cidadão não é visto como prioridade, não tendo voz para expor questões de interesses da população nem para deliberar ações públicas uma vez que orçamento era apresentado de maneira enrijecida, sob alegação de que os recursos financeiros eram escassos e já comprometidos com a folha de pagamento dos funcionários e demais atividades que envolviam o funcionamento da prefeitura.

4.1.5 O modelo de organização em rede⁵²

O conceito rede não remete à internet, como se pode pensar inicialmente, mas a um modo específico de trabalho, articulado entre as ações governamentais e a sociedade civil, que visa construir redes de trabalho para o enfrentamento de problemas sociais diversos, tais como os que afetam crianças e adolescentes pobres, assuntos vinculados à Saúde, Educação, Assistência Social, etc. Ao longo da década de 1980 e 1990, o termo foi adotado no contexto das políticas públicas, visando a acompanhar as mudanças nas organizações e corresponder às exigências de flexibilidade, descentralização e conectividade, advindas da ascensão do modelo neoliberal.

De acordo com Penariol e Hashimoto (2011, p.01), “o mundo contemporâneo tem sido marcado pelo desenvolvimento tecnológico, mudando a concepção de tempo e espaço. Nesse sentido, as organizações sofrem alterações significativas no seu processo de produção e

⁵² O tema das redes de trabalho social da sociedade civil precisa ser contextualizado na discussão que trata do fenômeno do “terceiro setor”. Para uma apreciação crítica sobre o assunto, ver: Montañó (2001, 2014), Barbosa (2003), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (2005), Paiva e Yamamoto (2010), Benelli (2016b), Benelli e Costa-Rosa (2010, 2012a).

gestão”. Desse modo, a gestão em forma de rede surgiu como uma estratégia de tentar conciliar essas organizações com as transformações políticas e administrativas realizadas ao longo da história, buscando novos modelos para a implementação da democracia na gestão pública. Portanto, o dinamismo da globalização e os avanços tecnológicos passam a influenciar as estruturas organizacionais, exigindo maior flexibilidade, habilidade e agilidade nas tomadas de decisões.

Diferentemente do modelo burocrático e piramidal, “cuja organização é considerada rígida e hierarquizada” (BENELLI; COSTA-ROSA, 2010, p. 32), a gestão baseada na organização em rede preconiza “uma disposição horizontal dos atores, sejam indivíduos ou instituições, baseada em relações mais simétricas do que hierárquicas, mais cooperativas do que competitivas e mais dinâmicas do que normativas, exigindo novos parâmetros para a coordenação das ações” (MIGUELETTO, 2001, p. 03). O modelo de gestão em rede também pressupõe a descentralização política e a participação cidadã (JUNQUEIRA; INOJOSA, 1992). Por conseguinte, a estrutura organizacional do modelo em rede é horizontalizada, na qual todos têm poder para a tomada de decisões.

A ideia central do conceito de rede é a integração dos atores institucionais e dos serviços na articulação, no planejamento e na execução de ações em conjunto para o desenvolvimento de objetivos afins. Suas principais características podem ser resumidas em maior autonomia nos processos decisórios, divisão de responsabilidades igualmente entre os agentes envolvidos e livre circulação de informações. “A rede utiliza metodologias participativas (BORDENAVE, 1987; DEMO, 2001) por meio das quais busca envolver os mais diferentes atores na leitura dos problemas sociais e se contrapõe ao modelo burocrático de gestão adotado pelo Estado capitalista” (BENELLI, 2016, p.49).

Durante nossa inserção no campo, percebemos a existência de um conjunto desarticulado de estabelecimentos públicos e privados, que seriam componentes da “rede” de atendimento no município. Mas essa “rede” não ia além de um mero organograma burocrático. Os próprios funcionários da prefeitura não pareciam preparados para o trabalho articulado em forma de rede, dada a cultura centralizadora e autoritária típica da prefeitura, e desconheciam inclusive a lista dos poucos estabelecimentos institucionais concretos existentes no município. Os trabalhadores da prefeitura não costumam usufruir dessa rede de atendimento municipal. Citamos o caso de motoristas que ingerem bebida alcoólica durante o expediente de trabalho, colocando sua vida e de outras pessoas em risco e, mesmo outros funcionários tendo conhecimento do fato, não buscam recurso e auxílio com os profissionais

na área da Saúde. Além disso, também há o caso de trabalhadores contratados para o Programa da Frente de Trabalho que ganham menos que um salário mínimo e vivem em situação de pobreza não terem um acompanhamento ou uma instrução básica sobre as possibilidades de inclusão em outros programas sociais no município. Isso não se restringe apenas aos trabalhadores da Frente de Trabalho, mas a todos que recebem salários inferiores às condições mínimas para sobrevivência.

Sobre o modelo de organização em rede, Benelli (2016, p. 43) constata que

[...] precisamos admitir que trabalhar em rede é muito mais do que um mero modismo. Essa modalidade de atuação, ao contrário do que pode pensar o senso comum mais desavisado, exige uma clara opção política, ideológica, técnica e ética, custa caro e exige muito dinheiro público, inclusive para pagar bons salários, de modo a atrair profissionais bem formados e preparados para trabalhar com políticas públicas! Exige profissionais de qualidade, bem pagos, comprometidos com o atendimento da população nos mais diversos setores da Saúde, da Assistência Social e da Educação. O trabalho na modalidade de rede, por exemplo, demanda tempo, tempo para que as pessoas circulem pelo território, tempo para fazer os contatos necessários, tempo para reuniões diversas, tempo de formação continuada, de supervisão e de estudos com vistas a se apropriar criticamente das propostas presentes nos documentos oficiais das políticas públicas sociais. Logo de partida, é preciso ter telefones, cadastros de contatos atualizados de todos os serviços disponíveis, computadores com acesso a Internet e efetivamente funcionando, pessoas com tempo dedicado a trocar informações, pois é fundamental fazer a informação circular por entre as pessoas: usuários, técnicos, trabalhadores em geral e os cidadão que utilizam os serviços.

Os princípios da organização em rede são os seguintes: a flexibilidade por parte do Estado para negociar e atender às demandas dos cidadãos; a participação democrática por meio do exercício da cidadania, possibilitando à população maior autonomia e poder de decisão nas ações públicas e na implementação das políticas públicas; a transparência na administração, disponibilizando informações relacionadas à administração pública nos portais da transparência; a assimilação dos avanços tecnológicos para facilitar e aprimorar a gestão como um todo; a descentralização do poder e o aperfeiçoamento dos atores para aperfeiçoar a administração em rede (PIRES, 2011).

Ao analisar os diferentes tipos de modelos de gestão pública, observamos uma nítida diferenciação no que diz respeito ao conceito de cidadão abordado nessas perspectivas de gestão. No modelo burocrático, o cidadão é tratado como “usuário” pelos atores dos estabelecimentos públicos ao passo que no modelo gerencial, ele é considerado como um “cliente”, “cujas necessidades devem ser satisfeitas pelo serviço público” (SECCHI, 2009, p.

363). Em contrapartida, no modelo em rede, o cidadão deve ser considerado como um *sujeito de direitos*.

Sobre o modelo de organização em rede,

Pensamos que uma rede pode, de um lado, promover a comunicação, a intensificação dos fluxos de informação, democratizando o saber ao torná-lo acessível para pessoas e grupos numerosos de modo barato e rápido, promovendo, assim, formação e capacitação que podem ser implementadas; e produzir transformações em instituições, em organizações, em estabelecimentos, em grupos e comunidades. Por outro lado, uma rede não só se presta para apoiar, intensificar e conectar de modo produtivo de singularidade, mas também pode ser utilizada para capturar, para conter e gerenciar os coletivos sociais (BENELLI; COSTA-ROSA, 2010, p. 26).

Apesar do discurso e dos esforços para realizar um trabalho em rede⁵³, os trabalhadores do serviço público encontram inúmeros impedimentos para uma prática efetiva. Alguns dos problemas centrais incluem: falta de articulação dos órgãos governamentais e da sociedade civil, inconsistência nas informações e desatualização dos dados cadastrais dos serviços disponíveis no município, precariedade da comunicação para a execução de um trabalho realmente eficaz, inexistência de recursos e investimentos financeiros, insuficiente número de trabalhadores no serviço uma vez que para um trabalho em rede é imprescindível a liberação e disposição de funcionários para reuniões e encontros, tempo para articulação de ideias e planejamentos, estudos e discussões de textos, dentre outros (BENELLI, 2016). Diante das questões abordadas, vemos que, mesmo com as particularidades e atualizações institucionais presentes nos documentos sobre os modelos de gestão da administração pública no país, tais tentativas não conseguem avançar na prática, instituindo outras realidades mais democráticas.

Por fim, qualquer verificação empírica sobre reformas da administração pública deve estar atenta aos aspectos incrementais de mudança organizacional. Ao invés de falar em ascensão, predomínio e declínio de modelos organizacionais, talvez seja mais frutífero falar em um processo cumulativo de mudanças nas práticas e valores. Analiticamente um pesquisador pode encontrar fragmentos de burocracia, APG, GE

⁵³ O trabalho em rede pode ser *setorial*, articulando estabelecimentos, equipamentos, atores e práticas de atenção no campo particular de cada uma das disciplinas da Saúde, da Educação ou da Assistência Social. A rede *intersectorial* pretenderia articular esses setores uns com os outros, na busca de aumentar sua eficiência. Essas duas modalidades de rede ainda podem, em certos casos, ser consideradas funcionalistas. A prática intersectorial parece ser a atual síntese possível, no contexto de uma sociedade organizada segundo o MCP. Já um funcionamento em rede que fosse *transdisciplinar* implicaria, além de outros desdobramentos complexos, na problematização dos especialismos que foram produzidos ao longo das transformações da divisão social e técnica do trabalho. Não temos dúvidas de que uma rede transdisciplinar seria essencialmente autoanalítica e autogestiva.

e GP⁵⁴ dentro de uma mesma organização. Até mesmo o patrimonialismo pré-burocrático ainda sobrevive por meio das evidências de nepotismo, gerontocracia, corrupção e nos sistemas de designação de cargos públicos baseados na lealdade política (SECCHI, 2009, p. 365).

Conforme Secchi (2009), as descrições dos modelos organizacionais de maneira segmentada não explicitam os elementos de continuidade e descontinuidade característicos de cada modelo. Entretanto, nesse capítulo, visamos apresentar os modelos de gestão e discutir os paradigmas presentes na gestão pública.

[...] os novos modelos compartilham características essenciais com o modelo tradicional burocrático e, portanto, não são modelos de ruptura. Também é argumentado que reformas da administração pública transformam-se facilmente em políticas simbólicas, e que políticos e burocratas tentam manipular a percepção do público em relação ao desempenho dos governos. Não são raros os esforços de reforma da administração pública que avançam mais em autopromoção e retórica do que em fatos concretos (SECCHI, 2009, p.348).

Mesmo com as transformações e os diferentes modelos de gestão, no século XXI, as práticas do patrimonialismo, por meio da apropriação do dinheiro público para usufruto pessoal, do fisiologismo que se refere ao uso da máquina pública para a promoção de favores e do nepotismo, concedendo vantagens e cargos a amigos e parentes ainda persistem no país. As práticas da corrupção, do clientelismo, do favoritismo e do corporativismo, baseados nas benesses, conivências e manipulação de interesses e de informações, perseveram nas variadas repartições da administração pública municipal. As ações que visam prioritariamente aos interesses particulares parecem estar cristalizadas e instituídas na própria configuração do Estado e são frequentes no cotidiano da gestão pública brasileira. Há ainda que se considerar uma continuidade das práticas gerencialistas com os modelos conservadores anteriores, presentes no serviço público municipal, pois a mentalidade da lógica de mercado financeira impera, em uma atualização discursiva pretensamente inovadora, mas que beneficia, especialmente, as elites de sempre:

[...] a administração pública gerencial não supera a organização burocrática, e esta por sua vez não eliminou a administração pública patrimonialista, mas, sobretudo, se aglutina ou se sobrepõe com a mesma para sofisticar seus mecanismos de dominação, ou seja, a organização burocrática estatal institui a separação jurídica entre o que é considerado “patrimônio público”, das demais propriedades privadas, porém, no seu processo decisório, a administração pública continua sendo

⁵⁴ Secchi (2009), no artigo intitulado “Modelos organizacionais e reformas da Administração Pública”, utiliza as siglas APG para designar “Administração Pública Gerencial”, GE significa “Governo Empreendedor” e GP expressa “Governança Pública”.

patrimonialista. [...] somente um sistema decisório, estruturado pela autogestão e trilhando um caminho para além do capital, teria densidade para impor uma dinâmica concreta de democratização da administração pública (BENINI et al., 2011, p. 14).

Paula (2005, p. 45) sugere que “há a necessidade de alterar as históricas restrições impostas pela lógica de funcionamento da máquina estatal e a tendência à cultura política autoritária e patrimonial”. E prossegue, afirmando que

O confronto entre a idealização e a realidade, no entanto, demonstra que, além de ser estar fortemente impregnada de idealismo, a concepção de democracia associada à administração pública gerencial pactua de uma visão de participação onde a influência popular é bastante difusa e os burocratas públicos continuam tendo a palavra final. Isto porque, citando apenas um exemplo, o núcleo estratégico do Estado tem total autonomia para decidir sobre a formulação das políticas públicas e a elaboração de novas técnicas gerenciais, enquanto que a autonomia decisória das organizações sociais se restringe às questões operacionais e internas (PAULA, 2001, p. 10).

A partir desse cenário, observamos inúmeras lacunas e um descompasso com relações aos modelos de gestão da administração pública brasileira uma vez que o discurso nos parece bastante atualizado, pautado em uma lógica democrática e participativa, composto por *forças instituintes*, mas as práticas institucionais ainda são retrógradas, *instituídas*, hierarquizadas, centralizadas na figura de um chefe. A realidade social produzida e instituída nesse processo consiste mais na re-produção histórica do mesmo, sob novas roupagens. Há diferenças, mas quando olhadas criticamente, se revelam como mais do mesmo. É preciso mudar sempre, mas para manter as coisas como elas são, como dizia Tomasi di Lampedusa⁵⁵. Dessa maneira, intensificam-se os impasses políticos e administrativos, que, por sua vez, dificultam a implementação de uma gestão efetivamente democrática popular, com ênfase nos sujeitos cidadãos de direitos e nas políticas públicas como ações de cidadania. “É preciso uma mudança de mentalidade e vontade política de todos e de cada um para construir uma outra cultura institucional, mais democrática e radicalmente participativa” (BENELLI, 2016, p.47).

Tendo abordado as figuras paradigmáticas que compõem a administração pública municipal, o processo de formação cultural e político no Brasil e os modelos de gestão pública, que podem ser pensados como diferentes formas da luta social que se dá no plano da história, quando as transformações do capitalismo se enfrentam, cooptam, oprimem e exploram os trabalhadores, que também resistem, dos mais diversos modos, pretendemos, no

⁵⁵ “Se queremos que tudo continue como está, é preciso que tudo mude.” Cf. <http://www.revistabula.com/552-algo-deve-mudar-para-que-tudo-continue-como-esta/>

próximo capítulo, apresentar os dados produzidos na pesquisa de campo e uma discussão sobre os analisadores potenciais detectados.

5. APRESENTAÇÃO DOS DADOS DE CAMPO E DISCUSSÃO⁵⁶

Ao longo dessa dissertação, buscamos esclarecer conceitualmente os termos município, prefeitura e gestão pública municipal, buscando obter uma compreensão mais rigorosa sobre o assunto. Nesse capítulo, apresentamos os dados de campo de nossa pesquisa, bem como uma análise e discussão desses achados, a partir da perspectiva singular da AI para analisar nosso objeto de estudo. Para isso, iniciamos com uma explanação sobre o município pesquisado de modo que o leitor conheça com mais clareza o universo institucional investigado. Em seguida, descrevemos a prefeitura, com seus estabelecimentos públicos institucionais e sua estrutura organizacional. Por fim, apresentamos os principais analisadores potenciais, sistematizados por meio de categorias analíticas, produzidos em nossa imersão no campo.

5.1 Caracterizando a realidade do município investigado

O município que investigamos está localizado no interior do Estado de São Paulo, especificamente na região oeste do Estado e, de acordo com a estimativa do IBGE (2016), possui uma população de 102.268 habitantes, sendo considerado um município de médio porte. A população é majoritariamente urbana (96%) e na economia destacam-se os setores de comércio e serviços e em seguida o setor industrial. O comércio tem um importante papel por ter grande contribuição no Produto Interno Bruto (PIB) do município, além de empregar a maior parte dos munícipes, representando aproximadamente 81% da economia. Apesar de a indústria ser o segundo setor mais significativo, ela não apresenta destaque em virtude dos precários investimentos e infraestrutura. O setor agrícola é pautado no cultivo de cana-de-açúcar, soja, milho e trigo e na pecuária de corte. Contudo, a agricultura também não é expressiva uma vez que a qualidade do solo é melhor nos municípios e distritos vizinhos. O PIB no ano de 2015 foi de R\$ 1.983.695,00 e o PIB per capita foi de R\$ 20.846,00. A receita municipal arrecadada referente ao ano de 2015 foi de R\$ 261.103.225,84 e as despesas realizadas, R\$ 249.264.258,54. Para o ano de 2016, a receita estimada foi de R\$ 281.742.708,98 e a despesa fixada foi de R\$ 281.742.708,98⁵⁷.

⁵⁶ Já apresentamos algumas discussões preliminares sobre essa pesquisa de mestrado em um capítulo de livro publicado: Penariol e Benelli (2015).

⁵⁷ Os dados referentes ao PIB do município investigado, às receitas e às despesas municipais foram obtidos no Departamento de Contabilidade da prefeitura pesquisada.

A educação tem um papel relevante, sendo considerada referência na região por haver sete unidades de Ensino Superior. De acordo com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2010), o município pesquisado possui o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)⁵⁸ de 0,805, estando entre os trinta primeiros colocados no cenário nacional.

5.2 Sobre a prefeitura, seus estabelecimentos e sua estrutura organizacional⁵⁹

Com relação à gestão pública municipal, conforme as informações de campo obtidas, a sede da prefeitura está localizada no centro da cidade e está subdividida em dez Secretarias Municipais, a saber: Secretaria Municipal de Agricultura, da Assistência Social, de Educação, da Fazenda, de Governo e Administração, de Indústria, Comércio e Turismo, do Meio Ambiente, de Negócios Jurídicos, de Planejamento, Obras e Serviços e de Saúde. Apesar de haver dez secretarias municipais, há apenas oito secretários. O secretário do Meio Ambiente também é responsável pela Secretaria da Agricultura e o secretário de Planejamento, Obras e Serviços assume igualmente a pasta da Secretaria de Indústria, Comércio e Turismo. Esse acúmulo de cargos e funções foi justificado pela necessidade de enxugar a folha de pagamento, gerando economia e pelo fato da Secretaria da Agricultura ser recente e não possuir muito servidores públicos. Contudo, ao investigar sobre a criação da Secretaria da Agricultura, bem como o número de servidores vinculados, pudemos observar que os próprios trabalhadores não sabem da existência dessa secretaria e menos ainda suas atribuições. Tal fato revela um pouco sobre o seu (não) funcionamento, sobre como esse setor da economia é tratado no município e ainda algumas incoerências administrativas, já que no planejamento orçamentário da prefeitura foi previsto uma destinação de mais de duzentos mil reais (R\$200.000,00), no ano de 2016, conforme os dados apresentados em uma audiência pública, para a gestão de uma secretaria que parece não operar na prática.

No prédio central da prefeitura estão localizadas as Secretarias Municipais de Governo e Administração, da Fazenda e de Negócios Jurídicos, a sala do Fundo Social de Solidariedade Municipal, além dos departamentos de Tributação, do Jurídico, de Execuções Fiscais, de Licitação, de Orçamento e Contabilidade, de Finanças, de Material e Patrimônio,

⁵⁸ O IDHM é um índice que avalia as dimensões de longevidade, educação e renda, variando de 0 a 1. Quanto maior o valor, melhor é o nível de desenvolvimento humano. Os dados referentes ao IDHM podem ser consultados em: <http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/Ranking-IDHM-Municipios-2010.aspx>.

⁵⁹ Sobre a estrutura organizacional das Secretarias Municipais visitadas, consultar o anexo.

Técnico-cadastral e também o Gabinete do Chefe Executivo. As demais Secretarias Municipais possuem suas sedes localizadas em diferentes imóveis espalhados pela cidade.

De acordo com a Lei Complementar nº 2 de 17 de abril de 2009, as competências comuns a todas as Secretarias e órgãos da Administração Pública Municipal são: oferecer subsídios ao governo municipal na formulação de diretrizes gerais e prioridades da ação municipal, garantir a concretização das políticas, diretrizes e prioridades definidas pelo governo municipal para a área de sua competência, garantir ao prefeito o apoio necessário ao desempenho de suas funções e especialmente as condições necessárias para a tomada de decisões, coordenação e controle da gestão municipal, coordenar, integrando esforços, os recursos financeiros, materiais e humanos colocados à disposição, garantindo aos seus órgãos o apoio à realização de suas atribuições e participar da elaboração do orçamento municipal e acompanhar sua execução.

Em virtude da delimitação da nossa proposta de pesquisa, as visitas de observação participante concentraram-se nas Secretarias Municipais de Governo e Administração, de Assistência Social e de Saúde. Por esse motivo, descrevemos com mais detalhes tais secretarias. Contudo, ao longo da discussão, apresentamos outros estabelecimentos e espaços institucionais que foram significativos nesse trabalho.

A Secretaria Municipal de Governo e Administração é dividida entre os Departamentos Administrativo, de RH, de Imprensa e Divulgação, de Comunicação Interna, de Informática, de Controle Interno e de Serviços sob concessão. A Secretaria de Administração promove e monitora a implementação das políticas públicas de gestão da prefeitura municipal. A Lei Complementar de nº 02 de 17 de abril de 2009 define que esta secretaria tem por finalidade exercer as atividades ligadas à Administração geral da prefeitura, programando, organizando, dirigindo, coordenando e controlando direta e indiretamente os assuntos administrativos, de pessoal e comunicação, os serviços públicos concedidos ou permitidos, além de se constituir em órgão de representação legal da pessoa jurídica do município. Nessa secretaria situa-se uma entidade organizacional importante: o RH, com a função de construir políticas e soluções estratégicas para a gestão de pessoas e organizar todas as folhas de pagamento dos funcionários da prefeitura. A Secretaria de Governo tem como atividade principal o assessoramento do Chefe do Executivo Municipal no desempenho de suas atribuições constitucionais, o fomento das relações político-administrativas com a população, entidades públicas e privadas, a articulação das ações governamentais em consonância com o plano do governo e a promoção da articulação com a Câmara de

Vereadores, responsável esta pelo poder Legislativo municipal. Apesar de haver essa cisão entre as atribuições da Secretaria Municipal de Governo e de Administração, no município investigado um único secretário é responsável por ambas as secretarias e, conseqüentemente, deve responder por todas essas funções. A equipe de trabalho é formada pelo secretário de Governo e Administração, um chefe do departamento administrativo e dois agentes administrativos, incluindo ainda seis funcionárias no departamento de RH, três funcionários e uma estagiária no departamento de Imprensa, Divulgação e Comunicação Interna, quatro funcionários e um estagiário na Informática, totalizando dezenove funcionários. Os demais departamentos não possuem servidores nomeados, pois foram criados conforme a legislação, mas não desempenham atividades específicas.

Conforme a Lei Complementar nº 02, de 17 de abril de 2009, a Secretaria de Assistência Social seria o órgão normativo incumbido de planejar, orientar, coordenar e manter em todo o município a aplicação da política de Assistência Social, visando à promoção humana, com a aplicação de métodos de Serviço Social aos problemas ou às distorções sociais que dificultem aos indivíduos, famílias, grupos e comunidades a alcançarem padrões econômico-sociais compatíveis com a dignidade da vida humana, promover a articulação com entidades estatais, paraestatais e privadas, cujas ações possam contribuir para a consecução de suas finalidades. A Assistência Social é uma política pública de garantia de direitos e proteção social que preveniria e reduziria as situações de risco pessoal e social, protegendo pessoas e famílias vulneráveis e vitimizadas, monitorando as exclusões e riscos sociais da população e criando condições para o resgate da identidade, do restabelecimento de vínculos familiares e sociais. Esta secretaria está organizada nos seguintes departamentos: Administrativo, Proteção Social Básica (PSB), Proteção Social Especial (PSE), Monitoramento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e Gestão da Informação. O departamento Administrativo é subdividido nas áreas de Finanças, Gestão de Pessoas e Operacional. O quadro de funcionários que compõe esta secretaria é formado pela Secretária de Assistência Social, uma assistente que a auxilia nas atividades, duas psicólogas, três assistentes sociais, cinco agentes administrativo, uma encarregada de compras e empenhos, dois assistentes financeiro, um técnico em RH, um motorista, uma telefonista, uma auxiliar de limpeza e duas estagiárias de serviço social, totalizando vinte e um trabalhadores. Para a realização das atividades relacionadas à Assistência Social, o município possui as seguintes unidades de atendimento, a saber: três Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e um quarto, inaugurado em 2016, um Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), uma unidade

de acolhimento para crianças e adolescentes e uma Unidade de Atendimento ao Migrante (UAM).

A Secretaria da Saúde, por meio do gestor das políticas de Saúde na esfera municipal, tem como objetivo reduzir os riscos de doenças e de outros agravos, estabelecer condições que assegurem o acesso universal e igualitário às ações e aos serviços para sua prevenção, promoção, proteção e recuperação, identificando os problemas, definindo as prioridades, planejando ações e serviços necessários, organizando a oferta de serviços públicos e contratados quando preciso e sistematizando as portas de entrada do sistema de Saúde, articulando com outros municípios. Ela está organizada nas seguintes seções e departamentos: Administrativo, Central de Regulação, Tecnologia da Informação, Vigilância Sanitária, Vigilância Epidemiológica, Transportes, Manutenção, RH, Atenção Básica, Média Complexidade, Farmácia e Central de Distribuição de Materiais. A equipe de trabalho é composta por um total de cento e onze trabalhadores, sendo que há a Secretária de Saúde e uma assistente que a auxilia, um secretário administrativo, um vigia o qual permanece no portão de entrada com a finalidade de controlar o acesso da população, dois estagiários da área da Saúde responsáveis pelo atendimento na recepção, revezando entre os períodos da manhã e da tarde, uma telefonista, um funcionário cuja função é o levantamento do patrimônio desta secretaria, oito motoristas que realizam o transporte intermunicipal, oito motoristas que executam o transporte de ambulância dentro do próprio município de pacientes que necessitam do serviço, juntamente com quatro maqueiros, dois enfermeiros e dois funcionários no serviço do transporte, duas nutricionistas que realizam o acompanhamento nutricional de pacientes cuja alimentação deve ser controlada, uma psicóloga cuja função é a coordenação da Saúde Mental municipal, uma enfermeira coordenadora da Atenção Básica, uma assistente social, um dentista da atenção básica, uma coordenadora de um projeto municipal de Saúde, dois advogados que respondem aos processos judiciais da área da Saúde, um coordenador do departamento de compras e manutenção, três médicos auditores que verificam a necessidade da realização de determinados exames e cirurgias, duas supervisoras para verificar o andamento e o pagamento dos exames e cirurgias, quatro funcionárias que desempenham o agendamento dos diversos exames ofertados à população e uma coordenadora, três funcionárias no departamento de RH, treze trabalhadores na Vigilância Sanitária (coordenador, auxiliares administrativos, fiscais sanitários, farmacêutica, dentista e enfermeiro) e seis na Vigilância Epidemiológica (coordenadora, enfermeira, engenheira civil e auxiliares administrativos), duas farmacêuticas e uma atendente na farmácia para a entrega

de medicamentos considerados de alto custo, um auxiliar administrativo, um motorista e dois auxiliares na central de distribuição de materiais, um médico perito e uma secretária para o controle das perícias, dois ajudantes de produção e serviços e um coordenador na manutenção, três auxiliares de limpeza, três técnicos de informática, um motorista e um supervisor. Sediados nas instalações e prédios que compõem a Secretaria de Saúde ainda estão o Conselho Tutelar que conta com uma equipe de cinco conselheiros e dois motoristas, o Espaço Cidadania que corresponde à sala dos Conselhos Municipais, com a presença de uma funcionária e um equipamento público de Saúde de Média Complexidade que dispõe de uma coordenadora, uma zeladora, uma auxiliar administrativa, três enfermeiras, uma psicóloga, uma assistente social, um farmacêutico e dois médicos.

Dentre esses trabalhadores elencados estão os servidores públicos, os cargos de confiança, os comissionados, os estagiários, os temporários e os funcionários da frente de trabalho. Sobre os tipos de trabalhadores⁶⁰, fazemos uma distinção conceitual para melhor compreensão das diferentes categorias de funcionários que encontramos no âmbito da prefeitura. *Servidor público* é a pessoa física que por meio de um concurso público assume um cargo por meio do qual prestará serviço ao Estado e às entidades da administração indireta. *Função de confiança* são funções exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, ou seja, são servidores públicos que já trabalham na prefeitura e são escolhidos, geralmente pelo prefeito, para assumir certas atribuições, como por exemplo, os chefes de seção, de departamentos, diretores de gabinete, dentre outras funções exclusivas de direção, chefia e assessoramento, que incluem salários distintos dos estipulados em seu contrato original como servidor público concursado. Portanto, em certos casos, a nomeação e exoneração correspondem apenas à função e não ao cargo efetivo. *Cargos comissionados* ou em comissão são cargos previstos em lei municipal específica, sendo de livre nomeação e exoneração, indicados, normalmente, pelo prefeito, por confiança política, para atribuições de direção, chefia e assessoramento. Teoricamente, a indicação para assumir tais cargos deveria ser por meio de critérios de competência, de qualificação técnica e profissional. Todavia, vemos que muitas nomeações são feitas como troca de favores ou por meio de relações de amizade com o gestor em exercício no momento. De acordo com a legislação, não há um número mínimo ou máximo para a nomeação de funcionários comissionados, salvo o

⁶⁰ As possibilidades de cargos públicos estão previstas na Lei n° 8.112, de 11 de dezembro de 1990, a qual dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

percentual mínimo reservado ao servidor de carreira, ou em função de confiança. Contudo, há um limite com relação aos gastos com folha de pagamento no âmbito municipal, que é de 6% para o Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas e de 54% para o Executivo. Uma diferença pontual entre o funcionário comissionado e o em função de confiança é que o segundo já pertence à estrutura organizacional da Administração Pública e é nomeado para uma função específica, não podendo ser exonerado de seu cargo, apenas da função, enquanto o primeiro é passível de nomeação sem concurso público e também de exoneração. Os *estagiários* são estudantes de diversas áreas do conhecimento contratados para estagiarem em seu campo de formação. Normalmente, o contrato tem duração de um ano, podendo ser renovado por mais um ano. Os estagiários normalmente possuem formação acadêmica principalmente nas áreas relacionadas à Saúde, Educação, Assistência Social e Tecnologia. *Funcionário temporário* é o sujeito contratado, por meio de um processo seletivo ou outro regime de contratação, para atender uma necessidade transitória, excepcional e de duração determinada. Popularmente conhecido como Frente de Trabalho, o Programa Emergencial de Auxílio Desemprego (PEAD) tem por finalidade a ocupação profissional de cidadãos desempregados e em situação de pobreza extrema. Não há um vínculo empregatício formalizado, já que é considerado um programa de caráter assistencial e de formação profissional. A carga horária de trabalho é reduzida, o salário recebido é abaixo do mínimo estabelecido pela legislação, não há pagamento de férias, décimo terceiro salário e demais direitos trabalhistas, configurando uma modalidade de trabalho altamente precária. Logo, representa a precarização *instituída* e legalizada, pois não inclui os direitos trabalhistas mais básicos, forçando o sujeito que vive em uma situação de miserabilidade a se submeter às precárias circunstâncias. Majoritariamente, tais contratações são destinadas à limpeza, conservação e manutenção dos órgãos públicos municipais e estaduais. No entanto, no município investigado tivemos a informação de pessoas em desvio de função, pois foram aprovadas a mando de representantes do Legislativo, no processo seletivo do PEAD e passaram a ocupar outros cargos na gestão. Durante nossas visitas de observação, presenciamos a demissão de um desses funcionários que estava na situação de desvio de função, uma vez que houve uma denúncia. Portanto, para solucionar rapidamente o problema e evitar novas denúncias, demitiram tal funcionário.

O mapeamento da equipe de trabalho da Secretaria de Saúde foi realizado durante nossa imersão no campo. Contudo, sabemos que na Administração Pública municipal há alta rotatividade de trabalhadores, pois existem possibilidades de transferências para outras repartições, novas nomeações de funcionários comissionados, indicações para cargos de

chefia e coordenação, criação de cargos para estagiários, etc. Portanto, esse quadro de trabalhadores pode ser alterado a qualquer momento e por qualquer motivo. No nível da Atenção Básica, o município possui sete UBSs, onze Unidades de Saúde da Família (USFs) e no atendimento de Média Complexidade conta com um Centro de Diagnóstico, um Centro de Especialidades, um Centro de Reabilitação, uma Unidade Referencial, um Grupo Integrado de Atenção e Prevenção à DST, HIV/AIDS e Tuberculose (GIPA), um Centro Integrado de Atenção Psicossocial (CIAPS), um Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU), um Ambulatório Médico de Especialidades (AME) e uma Unidade de Pronto Atendimento (UPA).

De acordo com o banco de dados da Unidade Gestora Única do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS)⁶¹ do município, a prefeitura investigada possui um total de 2.098 trabalhadores ativos e 553 inativos, sendo que destes inativos 206 correspondem aos pensionistas e 347 são aposentados, até o período de agosto de 2015. Nesse número total não há discriminação por quantidade de funcionários de cada secretaria municipal, por função ocupada ou por servidores públicos, cargos comissionados, de confiança, contratos temporários, frente de trabalho e estagiários. Em uma nota de imprensa do dia vinte e um de setembro de dois mil e quinze, no jornal local da cidade⁶², o prefeito declarou que o município possuía um total de duzentos e oitenta cargos comissionados e, atualmente, apenas cento e quinze estão ocupados nas diversas secretarias municipais, podendo haver uma redução ainda maior em virtude do corte de gastos proposto por ele.

A estrutura organizacional da prefeitura é composta pela Administração Direta e pela Administração Indireta. A Administração Direta diz respeito aos órgãos de assessoramento e planejamento (Gabinete do prefeito), órgãos de natureza meio (Secretarias Municipal de Governo e Administração, da Fazenda e de Negócios Jurídicos) e órgãos de natureza fim (Secretarias Municipal de Planejamento, Obras e Serviços, de Educação, de Saúde, de Assistência Social, de Indústria, Comércio e Turismo, de Agricultura e de Meio Ambiente). A Administração Indireta é composta pelas autarquias, fundações públicas e outras entidades municipais dotadas de personalidade jurídica, autonomia administrativa, financeira e

⁶¹ A RPPS é um órgão de natureza autárquica, pertencente à Administração Pública Indireta deste Município, responsável pela administração, gerenciamento e operacionalização do sistema previdenciário municipal, incluindo a gestão dos recursos, a concessão, o pagamento e a manutenção dos benefícios previdenciários. Os dados apresentados foram obtidos por meio de uma visita que fizemos ao estabelecimento e na qual o funcionário responsável realizou uma consulta no sistema e nos concedeu as informações solicitadas.

⁶² Não divulgaremos a matéria completa em virtude do sigilo e anonimato com relação ao nome da prefeitura investigada nessa pesquisa, pois o jornal tem o nome do próprio município.

patrimônio próprio, a saber: fundações municipais de cultura, de ensino superior e à autarquia municipal de esportes, o instituto de Previdência do município e as demais entidades autônomas municipais.

O município possui ainda onze Conselhos Municipais: Conselho Municipal de Saúde, Conselho Municipal de Assistência Social, Conselho Municipal da Educação, Conselho Municipal da Criança e do Adolescente, Conselho Municipal do Idoso, Conselho Municipal de Direitos da Pessoa com Deficiência e em Capacidade Elevada, Conselho Municipal de Meio Ambiente, Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e Conselho Municipal sobre Drogas e Conselho Municipal de Segurança.

5.3 Sobre os analisadores potenciais

“Para conhecer realmente uma determinada instituição, é preciso não ouvir apenas os discursos que nela circulam e estudar seus estatutos, mas é necessário prestar atenção naquilo que fazem seus diversos agentes e sua clientela, investigando suas práticas não discursivas” (BENELLI; COSTA-ROSA, 2013, p. 286). A partir dessa perspectiva, buscamos problematizar e discutir, a partir da Análise Institucional, enquanto campo teórico-metodológico de investigação, as práticas discursivas e não discursivas do funcionamento institucional de três Secretarias Municipais (Secretaria Municipal de Governo e Administração, Secretaria Municipal de Assistência Social e Secretaria Municipal de Saúde) pertencentes à prefeitura de uma cidade de médio porte, localizada no interior do Estado de São Paulo, visando entender a Gestão Pública municipal nessa localidade. Para isso, descrevemos alguns analisadores potenciais observados durante nossa pesquisa de campo que possibilitaram a compreensão da lógica da Gestão Pública municipal enquanto *organização*. Mesmo considerando a Secretaria de Governo e Administração como uma secretaria meio, responsável por fazer a máquina pública funcionar, cuidando de toda a burocracia que a envolve e não para a produção de algo específico, como é o caso das Secretarias de Assistência e de Saúde que são consideradas como secretarias fim, as quais operam para a implementação, execução das políticas públicas e produção de Saúde e Assistência Social, na apresentação dos dados e em sua análise, não vamos distinguir as três Secretarias observadas, duplicando informações. Entendemos que os analisadores encontrados atravessam a

organização municipal como um todo. Por esse motivo, apresentaremos e discutiremos os principais analisadores que permeiam o conjunto *organizacional*.

5.3.1 Sobre a imersão do pesquisador no campo de investigação

De modo geral, o efeito analisador permite desvendar algo que estava camuflado, escondido, revelar o não dito, desorganizar aquilo que já estava sistematizado, dando outros sentidos às questões já conhecidas (L'ABBATE, 2004). Um importante analisador potencial em nossa imersão no campo foi o processo de entrada nos estabelecimentos institucionais. Falar sobre as finalidades da pesquisa, o motivo da entrada naquele estabelecimento institucional, esclarecer sobre o vínculo profissional e acadêmico com a universidade e sobre a remuneração exclusivamente por meio de uma bolsa de estudos vinculada ao programa de pós-graduação dessa mesma universidade foram questões imprescindíveis para a construção de uma relação transferencial positiva com todos os envolvidos no trabalho, pois a indicação, a nomeação e a inserção de novos trabalhadores no serviço público é uma prática recorrente, carregada de “mistérios” e coisas escondidas na gestão pública municipal. Anteriormente a essas explicações e pelo desconhecimento de nossa proposta, percebemos burburinhos, inquietações, desconfiança e até verbalizações diretas por parte dos funcionários já que acreditavam que estávamos naquele lugar a mando dos secretários municipais ou ainda do prefeito ou de algum vereador.

Com relação às inquietações entre os funcionários, causadas por nossa presença no seu ambiente de trabalho, ilustraremos com um fato ocorrido durante nossa inserção no campo. No decorrer dos primeiros dias de visitas na Secretaria de Governo e Administração, localizada no prédio central da prefeitura, logo que chegamos e fomos entrando no prédio, um funcionário, na função de vigilante, nos questionou onde estávamos indo, como se para adentrar naquele estabelecimento público tivéssemos que ter autorização. No décimo dia de visita, quando estávamos de saída, esse vigia nos interrompeu e indagou: “em qual setor você trabalha?”. Explicamos que estávamos no Departamento Administrativo, da Secretaria de Governo e Administração, para visitas relacionadas a uma pesquisa de mestrado. Dissemos ainda que tínhamos permissão dos responsáveis para a realização desse trabalho. O funcionário justificou-se dizendo que precisava anotar em uma ficha essas informações, se por ventura alguém perguntasse algo sobre nossa presença naquele local. O fato é que nos parece ser frequente no cenário público municipal a entrada de algum funcionário novo, gerando

desconforto e curiosidade entre os demais. Tendo elucidado as dúvidas que foram surgindo, vimos que o processo de transferência começou a ser estabelecido positivamente e, de imediato, os informantes chave iniciaram conversas conosco que caminhavam em direção à apresentação da organização na qual estávamos inseridos, para compreendê-la melhor.

Buscamos relatar algumas das falas mais significativas que escutamos durante o período de nossa imersão no campo que revelam um pouco sobre a dinâmica e os segredos institucionais da gestão pública. No decorrer da primeira semana de visita de observação participante em uma das secretarias, a preocupação de alguns funcionários era sobre o sigilo de nossas conversas e das implicações que isso poderia ter em seu emprego, revelando certo medo, produzido pelas relações de poder explícitas e implícitas desse contexto institucional, expresso pela seguinte frase: “isso é sigiloso mesmo? Não vai ter meu nome escrito em lugar algum e nem o nome do município? Se for assim, sinta aqui que contarei como funciona isso aqui e os segredos do funcionalismo público”. Outro discurso que merece destaque diz respeito à fala de um secretário municipal ao nos apresentar para alguns gestores municipais: “essa é das nossas, não oferece perigo”, remetendo às relações de amizade e coleguismo, típicas do cenário público e político no município.

No entanto, antes de adentrarmos nas Secretarias Municipais para a efetiva observação participante, realizamos alguns encontros com os secretários municipais das respectivas secretarias para o pedido de autorização de inserção nos estabelecimentos e uma explicação do que seria nosso trabalho. É pertinente ressaltarmos que as primeiras visitas na Secretaria de Governo e Administração e na de Assistência Social, os gestores disseram que ali não seria o espaço mais apropriado para desenvolvermos nossa pesquisa em virtude de não haver algo de interessante para conhecer e até mesmo pela falta de serviço. Diziam algo como: “Aqui não tem psicólogos nem acontece nada que seja interessante.” Ressaltamos apenas essas duas secretarias, pois foram nelas que fomos recebidas pelos próprios secretários. Ficamos nos perguntando em silêncio: como justificar a existência de toda uma Secretaria que nada faz e que custa dinheiro público? Isso desvela uma investigação atenta e cuidadosa. Outros questionamentos que nos ocorreram foram: será que eles não valorizam seu próprio trabalho? Será que seu trabalho realmente não faz diferença para o funcionamento das políticas e dinâmicas institucionais dos diversos estabelecimentos que implementam as políticas públicas na cidade e no território municipal? Se as secretarias são dispensáveis, por que elas existem e gastam dinheiro público? Se elas não atuam efetivamente e não fazem

diferença para a realidade do serviço público municipal, então o que é que está orientando o trabalho concreto dos diversos estabelecimentos públicos?

Outro ponto a ser evidenciado é que em todas as Secretarias visitadas os responsáveis mencionaram que este trabalho não poderia ser desenvolvido naquele estabelecimento em virtude da ausência de psicólogos, pois alegavam que nossa pesquisa deveria ser voltada para estes profissionais. Contudo, quando justificávamos a finalidade desta pesquisa no sentido de apresentar o universo da gestão pública de modo que os psicólogos compreendessem essa realidade já que em nossa formação não tínhamos muito conhecimento sobre o funcionamento da máquina pública, parecia difícil de entender como seria possível fazer um trabalho voltado para psicólogos sem a presença deles nos locais pesquisados. Logo, qual a intenção de fazer visitas de observação participante em um local sem psicólogos? Em que isso poderia contribuir? Tal visão justifica-se pelo imaginário de que o psicólogo deve trabalhar diretamente com outros psicólogos, atuando exclusivamente em atendimento de consultório, com práticas restritas à clínica. Para que entender sobre os modos de funcionamento de uma prefeitura ou ainda de uma secretaria municipal? E diziam mais, se os psicólogos contratados, seja na área da Saúde ou na da Assistência Social, são destinados para funções já estabelecidas, qual seria a real necessidade deles conhecerem o funcionamento da prefeitura e das demais repartições públicas?

Mesmo apresentando os argumentos que justificavam essa pesquisa, alegando sobre a importância de compreender a *organização* da gestão pública de maneira que a atuação dos psicólogos possa ocorrer de forma mais informada e avisada, muitos trabalhadores, inclusive psicólogos, apresentaram dificuldades para entender nossa proposta de trabalho na prefeitura e ainda qual a relação estabelecida entre os psicólogos contratados com a organização da prefeitura, pois segundo eles, psicólogos tem que ter conhecimento de questões relacionadas apenas à Saúde, à Assistência Social, ao RH, logo, deveriam se restringir a esses estabelecimentos. O presente expressa as *forças instituídas* e as resistências dessa *organização*. Temos duas análises para essa questão: uma delas seria pelo fato deles não notarem uma ligação clara entre os psicólogos e a máquina pública, órgão este responsável pelas contratações, ou seja, os maiores padrões desses profissionais na atualidade; e outra, seria de que os funcionários estariam simulando uma posição de ingenuidade para que “acreditássemos” que não havia espaço naquele local para desenvolver a pesquisa, por não existir correlação evidente entre o profissional da psicologia e a prefeitura municipal e assim desistirmos da ideia de realizar visitas de observação participante naquele estabelecimento.

Diante do exposto, entendemos que a inserção de um trabalhador no contexto da gestão pública municipal é atravessada por mistérios e barreiras institucionais. Por isso, destacamos a necessidade do profissional conhecer, minimamente, a especificidade do universo dessa *instituição* para que sua atuação seja cautelosa, avisada e precavida, de modo a que o trabalhador não se culpabilize individualmente diante das eventuais impossibilidades de realizar uma atuação profissional ética e eficaz que venha a encontrar ao longo do caminho.

Os diversos *estabelecimentos* em que os psicólogos trabalham, seja na Saúde, na Assistência Social ou na Educação, são órgãos vinculados à prefeitura e tendem a funcionar a partir da lógica institucional que impera nela. Isso pode parecer confuso já que, comumente, as pessoas associam o prédio da prefeitura a uma determinada coisa e, por exemplo, o CRAS a outra instância. Contudo, ao longo dessa dissertação pudemos esclarecer as diferenças entre os conceitos de *instituição*, de *organização* e de *estabelecimento* bem como discutimos como o exercício profissional do psicólogo pode caminhar ou não em direção à produção de cidadania e contribuir para a implementação das políticas públicas no município. Por essas questões, vemos que o exercício do psicólogo em uma repartição pública, seja ela na esfera municipal, estadual ou federal, não se restringe às atividades tradicionais da Psicologia, tais como atendimento, serviços de recrutamento e seleção de pessoal, treinamentos; mas, é imprescindível que esse profissional tenha conhecimento sobre gestão e administração pública, para elaborar estratégias – necessariamente grupais e coletivas – que lhe permitam superar os entraves que impossibilitem a execução de seu trabalho, como por exemplo, a alegada falta de verba ou de material, dentre outras adversidades. É preciso ainda que o psicólogo tenha desenvolvido a habilidade de argumentar, tanto de modo oral quanto por escrito, já que é comum que ele tenha que elaborar documentos, ofícios e projetos para a captação de investimento público ou privado.

5.3.2 Sobre o tempo de trabalho dos servidores, o regime de contratação e as relações de poder

De acordo com a teoria da AI, tempo e poder (Lourau, 2014) são questões importantes para problematizar e revelar aspectos *instituintes* e *instituídos* das organizações. Em decorrência disso, discorreremos sobre esse assunto enquanto categoria analítica.

Mansano (2003, p. 159) explica que

[...] o objetivo de uma intervenção em Análise Institucional consiste em suscitar o aparecimento dos conflitos e contradições existentes no interior das instituições e dos grupos sociais, o que acontece mediante o questionamento das relações de poder e da consulta permanente sobre os caminhos que o grupo deseja trilhar.

Rossi e Passos (2014, p. 177), no que diz respeito às relações de poder institucionais, relatam que “a pesquisa-intervenção visa explicitar as relações de poder do campo de investigação, uma desnaturalização permanente das instituições, incluindo a própria instituição da análise”.

Hess e Savoye (1993) apontam que quando um elemento novo se insere a um estabelecimento, dificilmente, ele é informado sobre a complexidade da vida institucional, bem como sobre seu funcionamento, regras, relações de poder, história, etc. Durante nossas visitas, pudemos observar que os membros novatos precisam de um tempo de vivência para poder ter acesso e compartilhar das práticas comuns e dos segredos institucionais. Apenas os trabalhadores mais antigos e influentes possuem acesso a essas informações privilegiadas e “códigos” e não os disponibilizam facilmente.

A relação de poder como autoridade de domínio, poder de mando e hierarquia estão presentes entre os mais diversos cargos e funções na gestão pública municipal, desde os mais altos escalões aos mais inferiores. Em nossas observações, vimos que, inclusive, um funcionário que possuía a função de vigia em uma das secretarias municipais também tinha o poder de permitir ou barrar a entrada das pessoas naquele *estabelecimento*, demonstrando certa relação de poder.

A questão do poder não é vista somente entre cargos distintos, mas dentro de um mesmo departamento. Em nosso trabalho de pesquisa de campo, observamos que os fatores que interferem nessa relação de poder dependem do tempo de permanência no trabalho, pois quanto maior o tempo de serviço, mais “liberdade” o trabalhador possui para desempenhar ou não determinada tarefa. No funcionalismo público, parece que a maior continuidade no trabalho inclui o acúmulo de privilégios. Além disso, o regime de contratação também influencia a questão do poder uma vez que no serviço público existem diferentes formas de empregabilidade, podendo ser funcionário concursado, comissionado, possuir função de confiança, contrato temporário e até mesmo estagiário. Por fim, outro fator diz respeito ao tipo ou grau de relação do servidor com as lideranças ou com quem exerce o poder de mando em um dado momento e conjuntura. Durante as visitas de observação participante, pudemos ter mais clareza sobre esse assunto uma vez que um funcionário mencionou que há pessoas

que estão há mais de vinte e cinco anos na prefeitura, como concursados, e que exercerão a mesma função – sem a chance de obter outras vantagens – até a aposentadoria, pois são trabalhadores que “puxam o saco das pessoas erradas”. Dessa forma, permanecerão no mesmo cargo por não estabelecer uma relação de confiança política e capacidade de “agradar” as pessoas mais influentes naquele *estabelecimento*, que seriam as que podem determinar e conceder cargos superiores, com melhores salários.

A relação entre a chefia e os funcionários é uma questão bastante complexa nesse universo institucional. Os chefes são nomeados pelo prefeito para ocupar os cargos comissionados ou as funções de confiança, que em sua maioria são parentes de parentes, amigos, pessoas que o auxiliaram em sua campanha política ou ainda alguém para quem precisa retribuir um favor. Para os cargos comissionados não há exigência alguma quanto à formação técnica na área ou nível mínimo de escolaridade, de acordo com a legislação municipal atual, basta apenas que exerça um cargo de chefia. Logo, se o indivíduo tem cargo de chefia, tem maior poder, manda nos demais funcionários daquele setor e, mais ainda, recebe maiores salários. Isso é um fator que produz efeitos diversos na gestão pública municipal, pois os funcionários de carreira ficam sem a função de confiança e seus privilégios, sentindo-se desprestigiados e desmotivados. Sobre essa desvalorização, ouvimos um depoimento pessoal de trabalhador concursado:

qual a razão para desempenhar bem meu trabalho se não haverá méritos para que eu suba de cargo e assumo a chefia já que os chefes são escolhidos pelo prefeito? Como alguém pode ser considerado chefe e mandar em mim se sabe menos que eu ou, em muitos casos, não tem competência nenhuma para aquela função?

Segundo o discurso de um funcionário de uma das secretarias observadas, os chamados “peões” – que seriam aqueles trabalhadores concursados, mas sem funções maiores – devem cumprir uma carga horária de trabalho exata, pois caso contrário, podem sofrer punições, ser transferidos, ou mesmo receber descontos salariais, etc. Em contrapartida, os cargos de chefia, ocupados normalmente por meio de indicação de políticos poderosos, não possuem, por exemplo, a obrigação de bater o cartão de ponto, afinal, nem sempre cumprem o expediente por completo, sendo que em certos casos comparecem apenas durante um período de trabalho, primordialmente pela manhã.

Um aspecto interessante se refere ao frouxo controle do tempo de trabalho dos funcionários. Notamos de modo recorrente a falha no cumprimento de horário de trabalho no

serviço público municipal, que se estende a diversos profissionais e atravessa múltiplas repartições públicas. Relatamos o caso de uma servidora de uma das secretarias visitadas que, em alguns dias da semana, comparecia ao estabelecimento de trabalho para registrar a chegada por meio do cartão de ponto, mas sequer adentrava ao recinto, já que ia trabalhar em um serviço privado. Outra funcionária, incomodada com a situação, expôs o caso para a Secretária de Saúde, que convocou a trabalhadora que infringia o horário de trabalho para uma reunião. Nessa conversa, a Secretária exigiu que ela cumprisse seu turno corretamente e que assinasse um documento no qual se comprometeria a executar corretamente seu horário de trabalho. No entanto, a servidora alegou que assinaria o termo apenas se os demais funcionários também assinassem o documento, já que ali todos faziam o horário como queriam. O desfecho do caso foi inconclusivo, permanecendo tudo como estava, pois sabemos que esse é um assunto delicado e complexo no contexto da administração pública já que envolve funcionários de altos escalões hierárquicos dotados de poder. Ainda sobre o assunto do cumprimento de horário, durante nossas visitas de observação participante em uma das secretarias, uma servidora municipal nos disse: “não precisa cumprir seu horário certinho, pode chegar um pouco mais tarde”. Essa fala demonstra certa preocupação conosco e com o fato de testemunharmos a falta de pontualidade dos funcionários, pois na verdade o fato de chegarmos no horário exato de início do expediente naquele *estabelecimento* poderia incomodar e ser algo que forçasse os trabalhadores a antecipar a entrada no serviço.

Os cargos de função de confiança e em comissão da Administração Pública estão previstos no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, inciso V, parágrafo quinto:

[...] as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento (BRASIL, 1998, p. 37).

“Os cargos serão preenchidos; as funções serão exercidas. Os verbos ajudam a revelar a distinção entre os conceitos” (GRAEF, 2008, p. 63). De acordo com o dicionário Houaiss (HOUAISS; VILLAR, 2009), o verbo “preencher” remete à ideia de ocupar um lugar no tempo ou espaço, colocar alguém em cargo, enquanto “exercer” significa executar uma tarefa, cumprir obrigações, por em ação, ou seja, preencher um cargo não resulta na execução de uma determinada função obrigatoriamente. Essa diferenciação conceitual faz-se necessária, pois, ao longo de nossas visitas nas secretarias municipais, servidores de carreira – que

trabalhavam efetivamente, com cumprimento de carga horária, sob penalização caso descumprissem – questionavam a concessão de cargos as pessoas sem formação e conhecimento técnico específico. Tal concessão de cargos não implicava necessariamente em funções a serem desempenhadas já que estes funcionários, geralmente, ocupariam os cargos de chefia e direção, tendo um horário mais flexível, com recebimento de salário integral, independente da jornada cumprida. No que diz respeito à formação e aos conhecimentos necessários para a atuação de um profissional no serviço público na função de chefia e direção, Graef (2008, p. 64) revela que

[...] a experiência técnica por si só não é suficiente para o exercício de função gerencial. É necessária formação específica para a função gerencial e a aquisição de outras habilidades, especialmente a capacidade de trabalhar em equipe, a capacidade de articulação e negociação e, principalmente, o desenvolvimento da capacidade de liderança entre seus pares.

Sobre as relações de trabalho e o regime de contratação no serviço público municipal, Campos (2016) revela que

Um compromisso central é com o incentivo a institucionalização de formas de democracia direta e de participação cidadã. Uma nova cultura para a gestão pública no Brasil. Uma medida simples, a eliminação da maioria dos cargos de confiança no SUS reduziria o patrimonialismo e protegeria o SUS da lógica partidária. Instituir seleção pública para todos cargos de direção de serviços e de programas de saúde seria um excelente indicador dessa disposição.

Essa análise de Campos (2016) sobre a extinção das funções de confiança e, sobretudo, dos cargos comissionados na gestão pública não se limita à Saúde, podendo ser estendida para as demais áreas – como a Assistência Social, a Educação, o Meio Ambiente, etc. – pois, a implementação de um modelo pautado na democracia, na participação popular e no controle social poderia dificultar a adoção de práticas típicas do patrimonialismo.

Verificamos que o tempo e as condições de trabalho são analisadores potenciais presentes nesse contexto institucional, uma vez que os funcionários novatos devem respeitar todas as normas até que se cumpra o período probatório de vinte e quatro meses, previsto pelo Estatuto dos Servidores Municipais, para de fato se efetivarem no cargo. Já os trabalhadores com maior tempo de permanência na função e que desempenham seu trabalho sem fazerem críticas abertas aos seus superiores, são considerados estáveis, logo, aumentam as chances de se manterem no cargo e até mesmo conseguirem uma promoção. Por fim, àqueles que estão em vias de se aposentarem e que são bem relacionados com os chefes no serviço ou os que se

aposentaram e retornaram ao serviço, mas estão ocupando cargos comissionados a convite dos secretários ou do prefeito, adquirem alguns privilégios tais como horários um pouco mais flexíveis, no sentido de não precisarem cumprir todo o horário do expediente, de bater o cartão de ponto, sem que esse comportamento implique em descontos no salário no final do mês. Tudo isso, além de ocuparem cargos mais elevados e de prestígio, de modo a obterem, conforme o caso, inclusive uma melhor aposentadoria.

Pode parecer um detalhe espantoso, mas observamos que se podem encontrar certos psicólogos que, ocupando apenas cargos comissionados em prefeituras, fazem “carreira”, conseguindo se manter trabalhando nelas, ao longo de décadas, entre idas e vindas, durante as mudanças de mandatos (PENARIOL; BENELLI, 2015, p. 150).

Nossas análises de campo possibilitaram constatar que não apenas psicólogos permanecem por um extenso período ocupando cargos públicos nas prefeituras, mas também assistentes sociais, administradores, advogados, dentre outros profissionais inseridos nas secretarias municipais observadas.

5.3.3 Sobre a gestão municipal e os princípios da Administração Pública

Teoricamente, o trabalho nas áreas da Saúde, de Assistência Social, Educação e nas demais repartições públicas municipais, deveria ser pautado por uma atuação participativa, em rede, horizontalizada e democrática popular. Todavia, nossas visitas nesses espaços institucionais demonstraram que a estrutura organizacional da prefeitura é predominantemente vertical, operando a partir de uma lógica autoritária e piramidal, com a presença de violência simbólica por parte da prefeitura, por meio de questões veladas, tal como preconiza a hierarquia e as relações de poder por meio dos diferentes níveis e pela departamentalização. Chauí (2000, p. 563-564) descreve que “nossa sociedade é autoritária porque é hierárquica, pois divide as pessoas, em qualquer circunstância, em inferiores, que devem obedecer, e superiores, que devem mandar”. Sobre o autoritarismo, Silva (2000, p.2) aponta que

[...] não é simples questão de Estado, nem a violência está restrita à questão jurídica, mas encontram-se encravados em uma sociedade agressiva em todas as esferas das relações sociais, política e economicamente verticalizada e hierarquizada, fundada em relações patriarcais de mando e obediência, submetida ao encolhimento dos direitos sociais e ao predomínio parasitário dos interesses privados sobre o interesse público.

Parece-nos que o poder público, representado por trabalhadores diversos, insiste em um discurso autoritário, daquele que detém o poder de mando e o saber, os outros, que não sabem nada, deveriam apenas obedecer. E, curiosamente, algumas vezes, as autoridades se questionam quanto ao motivo pelo qual esse discurso não opera, não gerando adesão e participação por parte da população.

Em uma gestão tida como participativa, se não todos os trabalhadores envolvidos enquanto servidores públicos municipais, pelo menos a maioria deveria ter conhecimento e participação efetiva na elaboração do Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei de Orçamentos Anuais (LOA). Contudo, observamos que pouquíssimos funcionários contribuem na elaboração, ou acompanham a execução, nem conhecem a existência e/ou os propósitos e efeitos desses documentos. Esse desconhecimento – tácito e inadvertido, ou proposital? – dificulta o planejamento e operacionalização das ações a serem desenvolvidas, sobretudo caso se considere que as políticas públicas municipais deveriam atender aos interesses dos cidadãos, particularmente dos mais pobres. Certamente ações são realizadas pela gestão municipal e pelo conjunto dos seus trabalhadores, mas se limitam, na maior parte dos casos, ao enfrentamento/atendimento formal e burocrático das questões e das necessidades dos cidadãos. Os conceitos da AI de *autoanálise* e *autogestão* não operam efetivamente nessa prefeitura investigada dada a prevalência da lógica autoritária e hierárquica, representada na figura dos chefes. Outro aspecto significativo diz respeito às reuniões de equipe de trabalho de um mesmo departamento ou entre as secretarias, dispositivos básicos e primordiais dos processos de *autogestão* e *autoanálise*, pois não são práticas habituais nesse contexto institucional. Isso pode ser justificado pelo fato da prefeitura caminhar em direção à dinâmica empresarial posto que a realização de reuniões de equipe e grupos de discussão pode significar perda de tempo de trabalho, desconsiderando sua real importância.

Apesar de que no discurso oficial consta que a prefeitura enfatizaria uma modalidade de gestão participativa, horizontalizada e democrática, por meio das visitas de observação participante, notamos a predominância de práticas autoritárias, verticalizadas, hierárquicas e funcionalistas. Vimos que a gestão dos recursos públicos financeiros é centralizada nas mãos dos gestores, sobretudo, pelo chefe executivo e secretários, em especial pelos secretários da Fazenda e da secretaria de Governo e Administração, fazendo com que o orçamento municipal fique engessado, dificultando a transferência de recursos para outras áreas e possíveis investimentos. O assunto dinheiro é discutido apenas no gabinete do prefeito, sem

escutar as demandas da população, sendo que ela deveria estar em primeiro plano já que a gestão das políticas públicas deveria ser realizada em prol dos cidadãos. Isso exigiria a divulgação de reuniões que tratassem do planejamento orçamentário, incluindo a população em geral, os próprios servidores municipais e os executores das políticas públicas. O segredo e a manipulação da informação sobre o orçamento municipal pode ser pensada como uma estratégia de alienação, pois assim a gestão pode justificar a não realização de diversas atividades e serviços públicos alegando que não há verba e que não houve repasse de outras instâncias, tais como dos governos federal e estadual, deixando os funcionários sem conhecimento e de “braços amarrados” para o desenvolvimento de qualquer atividade. Com relação aos recursos públicos, Campos (2016) menciona que “os prefeitos devem dar transparência à utilização do orçamento. A capacidade de gestão urbana no Brasil está em declínio. Grande parte do orçamento das cidades é gasto com serviço da dívida”.

Se de fato a prefeitura funcionasse de modo efetivamente democrático, participativo e horizontalizado, o planejamento, a articulação e a execução das políticas públicas poderiam ter maior participação por parte dos cidadãos nas decisões políticas, por meio da participação popular e do controle social. As diretrizes básicas das políticas públicas devem ser decididas em espaços políticos, tais como os conselhos municipais, estaduais e federal e não centralizadas e “implementadas por burocratas enclausurados em seus gabinetes” (ANHUCCI, 2007, p. 74) e nos corredores das câmaras municipais de vereadores. No que se refere aos conselhos municipais, durante nossa participação em uma das reuniões do Conselho de Assistência Social desse município pesquisado, uma das conselheiras comentou que, segundo ela “seria melhor que estivéssemos na época da Ditadura Militar, assim não seria necessário que discutíssemos tudo isso. Sou burguesa e capitalista, não me preocupo e não gosto da ascensão da classe média”. Essa fala demonstra o desinteresse e a despreocupação da conselheira com as diretrizes e os caminhos possíveis sobre a Política de Assistência Social no município. Apesar dos Conselhos serem um local de potência *instituinte*, a atuação de conselheiros que assumem a função com um olhar menos atento, crítico e politizado sobre a importância da cidadania, dos direitos e da democracia, pode caminhar em uma lógica inversa, *instituída*, sem possibilidades de transformação e inovação.

Nesse contexto, podemos citar as audiências públicas municipais, como espaços de *forças instituintes*, cujos objetivos oficiais são reunir um conjunto de informações e subsídios junto à sociedade para futuras análises e oferecer aos interessados a oportunidade de encaminhamento de suas sugestões e demandas relativas ao assunto em pauta. No entanto, o

que vimos durante nossas inserções institucionais, quando tivemos a oportunidade de participar de audiências públicas, é que esse discurso fica apenas no plano imaginário, com práticas que apenas reforçam o *instituído*, pois quando se convocou a população para que falasse sobre suas necessidades, não houve espaço nem escuta para isso, sendo que a audiência pública ficou restrita a uma longa, exaustiva e burocrática apresentação feita pelo secretário municipal da Fazenda sobre o planejamento orçamentário da prefeitura do ano seguinte. Diante disso, destacamos dois aspectos problemáticos: o primeiro se refere ao modo como a população é convidada a participar dessas audiências públicas visto que o principal meio de divulgação utilizado foi o site da prefeitura. Isso coloca a questão: qual é o cidadão que tem acesso à internet e acessa a página da prefeitura de sua cidade? O segundo ponto diz respeito à conduta autoritária por parte da prefeitura durante o evento, já que se o intuito era ouvir a população, seria mais pertinente fazer essa escuta e, posteriormente, elaborar um plano de orçamento com as devidas propostas refletidas e, caso possível, atendidas. Nesse sentido, Gohn (2008, p. 12) faz uma discussão acerca do funcionamento da gestão pública e revela que

A linguagem dos gestores é técnica, com argumentos etapistas em que os parâmetros não são os problemas e as necessidades da população, e, sim, a lógica financeira. Daí, a contínua citação de cifras, a pretensa responsabilidade no cumprimento das metas das etapas, o apelo à necessidade de se manter a governabilidade. A dialética das relações sociais não é considerada, não há políticas desenvolvimentistas, políticas de mudança ou políticas emancipatórias. Não há projeto de metas a longo prazo. O sonho, a utopia, a busca de alternativas sumiram do universo referencial dos dirigentes. Dá-se continuidade a uma diretriz que é a de criar as soluções básicas para o país se inserir no mundo da economia globalizada. O Estado deixa de ter o papel de formulador de políticas e projetos e passa a ser o implementador de acordos, internacionais ou de grupo de interesses. Segue-se a lógica da globalização de desconstruir esferas públicas e misturar ações do Estado com ações privadas onde o Estado atua claramente ao lado do capital, do mercado, sem compromisso com o território – local da memória, da língua, da cultura, da religião etc. Os direitos dos cidadãos só são lembrados nos discursos; na ação concreta, a política de interesses de grupos particulares prevalece, não a política de direitos porque essa teria de visar a universalidade. A ação cotidiana revela a busca do controle do processo político, a meta de permanecer no poder fala mais alto que o processo de transformação social. Daí a grande preocupação com os processos eleitorais.

A partir dessa pesquisa, verificamos que os modos de funcionamento da prefeitura municipal são perpassados pelas lógicas dos paradigmas patrimonialista, burocrático e democrático. Apesar do predomínio no discurso oficial de que a gestão municipal seria democrática, participativa e pautada na cogestão, vemos ainda uma atuação permeada por práticas patrimonialistas e clientelistas. Um dos exemplos desse caráter patrimonialista diz

respeito sobre a presença do primeiro damismo no município, mesmo com a extinção formal dessa prática no ano de 1995, por meio do artigo 19, inciso I, da Medida Provisória nº 813⁶³. O primeiro damismo, nesse município, era exercido pela mãe do prefeito uma vez que este não era casado. Portanto, a mãe do prefeito assumiu o comando do Fundo de Solidariedade Municipal apesar da existência da Secretaria Municipal de Assistência Social, responsável pela coordenação e gerenciamento da política pública de Assistência Social no município. O Fundo de Solidariedade desenvolvia uma ação paralela à secretaria municipal, porém com um caráter voltado ainda à caridade. Durante nossas visitas de observação participante na Secretaria de Assistência, não presenciamos articulação alguma com o trabalho do Fundo de Solidariedade, demonstrando a fragilidade ou a inexistência de um trabalho minimamente em rede.

De acordo com a legislação municipal, não há qualquer indicativo sobre o modelo de gestão adotado na administração dessa prefeitura. Contudo, em nossas visitas de observação, perguntamos se havia algum documento, mesmo que informal, que mencione algo sobre o assunto. Fomos informados que o modo de gestão depende da “sigla” e tal sigla diz respeito ao partido político ao qual o chefe executivo é filiado, bem como aos seus princípios e diretrizes. O presente revela que seria a partir disso que o prefeito definiria quais estratégias e modelo(s) de gestão(ões) pautariam seu mandato.

Pase, Müller e Morais (2012) fazem uma distinção entre as práticas clientelistas (favores individuais e acesso diferenciado) e as políticas impessoais (benefícios coletivos e orientações gerais). Nossa imersão no campo da gestão pública municipal nos possibilitou a observação dessas práticas. Por um lado presenciamos práticas clientelistas como a indicação e nomeação de funcionários e estagiários em troca de favores e votos, o uso de veículo público para atividades pessoais, a agilidade no encaminhamento de exames, consultas médicas e fornecimento de remédios para pessoas mais próximas dos gestores. Por outro, vimos a realização de políticas de caráter impessoal, como o fornecimento de informações e encaminhamentos para outros serviços públicos de saúde e assistência, orientações sobre benefícios disponíveis pelo governo federal e estadual, explicações quanto aos procedimentos médicos e, em raríssimos momentos, esclarecimentos sobre como os usuários dos serviços

⁶³ Como ainda no ano de 2016 o Estado de São Paulo não adota o SUAS como sua política oficial de Assistência Social em sua constituição estadual, o primeiro damismo persiste na realidade municipal paulista, embora ao arpejo de outras legislações. Contraditoriamente, os municípios adotam o SUAS, ao menos formalmente, com vistas a obter repasses do governo federal. No mês de agosto de 2016, havia uma consulta pública anteprojeto de lei do SUAS para o Estado de São Paulo.

Cf. <http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/lenoticia.php?id=3094>

poderiam proceder e a quem recorrerem caso tivessem algum pedido negado, sobre como poderiam obter melhorias na infraestrutura urbana e nos estabelecimentos de saúde.

Muitos trabalhadores que atuam no serviço público não se situam como sujeitos que podem e devem usufruir de seus direitos previstos na Constituição. Parte desses possuem condições socioeconômicas similares às da clientela atendida e ainda assim se concebem em uma posição de superioridade.

Os funcionários públicos, também formatados nesse clima institucional persecutório e normalmente abaixo da crítica, em sua alienação e arrivismo, cultivados no preconceito cultural com relação aos pobres – bem caracterizado por Patto (1990, p. 209): “O protótipo das representações sociais do pobre na cultura brasileira inclui as seguintes características: sexualmente promíscuo, primitivo, anômico, vadio, pouco inteligente, violento e com vocação para a marginalidade e delinquência” – marcados por um forte despreparo técnico, mas, sobretudo político e ético (sempre com honrosas exceções) costumam reproduzir a violência no trato com os usuários. Nesses casos, suas intervenções podem não ultrapassar as práticas autoritárias que incluem a advertência, com um discurso moralista, preconceituoso e/ou ameaçador (PENARIOL; BENELLI, 2015, p. 144-145).

Sobre isso, seria necessário um maior entendimento sobre como suas ações e omissões institucionais podem contribuir ou não para a elaboração e execução das políticas públicas. Logo, o cidadão que contribui de modo efetivo por meio do pagamento de impostos, não é visto pela organização municipal como prioridade, sendo que a maioria das atividades concentra-se nos esforços que visam apenas à manutenção da burocracia da máquina pública. Muitas políticas públicas são vistas pelos gestores como meros objetos de negociação e o sujeito cidadão de direitos, que é a ponta dessa cadeia, é quem é atingido diretamente. De modo típico, em épocas de final de mandato, a gestão que já não é tão democrática e participativa, torna-se ainda menos e sua truculência pode recrudescer. Quanto às picuinhas políticas e suas reverberações na cidade, relatamos um fato ocorrido durante nossas visitas de observação participante. Em reunião de um dos departamentos da Secretaria Municipal de Assistência Social, duas funcionárias, responsáveis pela implantação de dois equipamentos de Assistência Social, descobriram que um dos projetos a ser desenvolvido no município, aprovado e financiado pela Caixa Econômica Federal, em parceria com o Serviço Social da Indústria (SESI), havia sido cancelado. A justificativa para este cancelamento ocorreu devido a um problema na sede de São Paulo, pois houve um corte no número de trabalhadores e verbas destinadas aos projetos do SESI. Uma das razões para essas contenções deu-se em virtude do resultado das eleições estaduais, em 2015, já que o presidente dessa organização, no Estado de São Paulo, perdeu as eleições para o governo de São Paulo, implicando em uma

redução dos investimentos como forma de punição ou até mesmo por falta de recurso financeiro devido aos gastos com a campanha política. Vê-se que a preocupação com a cidade e os serviços oferecidos à população estão intimamente ligados às questões políticas e eleitoreiras e não como práticas voltadas à produção de cidadania. A psicóloga da Secretaria Municipal de Assistência Social, responsável pela elaboração desses projetos e captação de verba, sentiu-se mal por ver que todo seu trabalho esbarrou em questões que fogem do seu controle e disse: “aqui é preciso lidar muito com o pensar, repensar, planejar, replanejar, pois ocorrem situações inesperadas”.

Outro ponto de análise relevante seria o fato de que os mandatos do chefe do executivo duram apenas quatro anos, o que causa certo desânimo entre os funcionários comissionados – que são aqueles contratados sem concurso público –, tendo em vista a instabilidade de sua permanência no emprego e, principalmente, nos funcionários de carreira, já que sabem que após um período de quatro anos, poderá assumir uma nova gestão, com novos planos e projetos, desconsiderando, possivelmente, a continuidade dos trabalhos em andamento, começados pela gestão antecedente. Visando à estabilidade no cargo e até mesmo na função, foi relatado por servidores, durante nossas visitas de observação, que o funcionalismo público deve votar no candidato da situação para se manterem nos cargos que estão ocupando. Esse discurso demonstra que os funcionários parecem trabalhar de fato mais para produzir publicidade para a atual gestão, com a intenção de garantir uma maior permanência como trabalhador da prefeitura. Quanto à transição entre uma gestão e outra, uma funcionária, concursada há mais de vinte anos, relatou sobre suas experiências tendo em vista que já acompanhou vários desses processos e transitou entre diversos departamentos, cargos e funções. Segue um trecho da fala dessa servidora municipal durante uma conversa no penúltimo dia de visita em uma das secretarias.

Minha passagem pela prefeitura só compensou de fato por ter tido muitos cargos de chefia, com acúmulos de função, pois caso permanecesse sempre como assistente administrativo, não seria possível “sobreviver” e constituir uma família. Por isso, sou muito grata ao meu trabalho, reconheço que por meio dele consegui criar meus filhos e ter tudo o que possuo hoje. Já fui supervisora técnica de planejamento – maior cargo que ocupei aqui dentro da prefeitura –, já fui assessora de gabinete do prefeito, trabalhando diretamente com ele. Mas, nessa gestão não fui nomeada para cargo algum. Acho que, por ter sido assessora do prefeito anterior a esta gestão, o atual prefeito pode ter ficado com receio de me chamar para alguma função, até me deixando sem fazer nada por dois meses, como uma forma de punição. Somente depois desse tempo, fui chamada pelo atual Secretário de Governo e Administração para retornar ao departamento de Administração. O contato que tive com esse prefeito foi quando ele era vereador e presidente da Câmara Municipal de

Vereadores. Já o Secretário de Governo e Administração, conhecia porque em outra gestão ele foi procurador no Departamento Jurídico.

Por meio do discurso dessa funcionária, constatamos uma constante mudança na gestão assim que se inicia um novo mandato, incluindo a nomeação de novos cargos. Nessa época de transição, a trabalhadora lembrou que é necessário um enorme esforço e exercício de paciência, tolerância, humildade, por parte dos funcionários, para reconhecer que um novo gestor assumirá o poder, tendo uma nova forma de fazer gestão. E, nesse momento, outras pessoas poderão assumir seu papel, talvez de um modo melhor para resolver as questões do trabalho e você terá que reconhecer. Disse ainda quanto à aceitação de outras pessoas serem escolhidas para cargos de chefia, com exceção dela. Enfim, uma série de conflitos que é preciso trabalhar internamente e discutir com a própria gestão para que não interfira de maneira mais intensa no trabalho em si.

De acordo com Carvalho (2011, p. 06), auditor de Contas Públicas do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba,

[...] o problema mais sério quanto aos cargos em comissão está no excesso. Na maioria das vezes, a relação entre servidores públicos efetivos e comissionados demonstra que os administradores públicos encontraram na criação desses cargos, uma forma de burlar a regra do concurso imposta pela Constituição Federal. Não há controle, o que permite que pequenos municípios, possuam uma estrutura administrativa semelhante aos de maior porte, com um número excessivo de secretarias e departamentos, e, conseqüentemente maior número de cargos em comissão.

A mudança de mandato não incide apenas na alteração no quadro de funcionários, mas na maneira como eles lidam e se relacionam com a população atendida, já que cada gestor determina uma dinâmica de funcionamento. Logo, isso influencia também na forma como as políticas públicas no município são definidas, implementadas e operacionalizadas.

Como é típico, mas com as honrosas exceções de praxe, a nova gestão tende a suprimir todo o trabalho realizado pelo governo anterior, sobretudo, aquilo que gerou resultados favoráveis. Afinal, cada novo governante deseja criar novidades e produzir fatos e notícias que lhe rendam maiores dividendos eleitorais. Contudo, os problemas da população são complexos, sistêmicos e de longo prazo, o que inviabiliza uma prática efetiva na condução dessas problemáticas. Sobre isso, em nossas visitas, uma funcionária sugeriu que seria importante que os trabalhadores conhecessem sobre a administração pública municipal e que houvesse uma equipe mínima de servidores – concursados – em cada departamento de

modo que ele se mantivesse com o término do mandato do prefeito, pois há setores que saem todos os funcionários comissionados e entra uma quantidade expressiva de novos, inviabilizando a continuidade da gestão já que o processo para entender o funcionamento é moroso. O término de mandato revelou-se um importante analisador do descaso com a gestão pública em nossa pesquisa uma vez que a transição entre as gestões, especialmente, se o prefeito atual não for reeleito para mais um mandato, como é o caso do município de nossa investigação. Pois, há a tendência de redução de gastos para o fechamento das contas, a demissão de funcionários comissionados e o corte de serviços públicos, afetando diretamente não só os trabalhadores, mas a população em geral que usufrui desses serviços.

Desse modo, verificamos como os princípios da Administração Pública são negligenciados, neste caso específico, a impessoalidade e a eficiência ficam comprometidas. Sobre a transição entre as gestões municipais, um servidor público, trabalhador da Secretaria Municipal de Saúde há mais de vinte e três anos, em um dia de visita de observação participante, nos relatou que

Com a mudança de gestão, mudam os cargos de chefia e entram novos funcionários comissionados. Esses trabalhadores, geralmente, não têm formação e conhecimento específico sobre o cargo que assumirá. E, conseqüentemente, os servidores públicos, que estão há mais tempo na função, são obrigados a explicar aos chefes sobre seus próprios trabalhos. Ele ensina àquele que terá poder de mando e receberá maiores salários para isso. A atual gestão municipal quando assumiu podia nomear em torno de trezentos cargos comissionados, mas, por desejo político, decidiu eliminar praticamente a metade desses cargos, contratando aproximadamente cento e cinquenta trabalhadores. Mas, não tem uma lei para isso. A próxima gestão pode retomar a prática e empregar quantos funcionários comissionados quiser.

O diálogo com esse trabalhador em um dia de visita de campo possibilitou a compreensão de alguns analisadores potenciais da *organização* pesquisada, por meio de uma explicação sobre a lógica de funcionamento da prefeitura municipal. Verificamos que o depoente sentiu-se confortável para esclarecer diversas questões relacionadas ao trabalho, por ser funcionário de carreira, ter estabilidade no emprego e não ocupar cargo de chefia naquele momento da gestão, pois isso inviabilizaria qualquer crítica direcionada à *organização* por receio de possíveis punições e transferências. Com relação à estrutura organizacional da prefeitura, esse servidor público nos contou que ela é

Subdividida em 3 esferas: a administrativa que envolve as coisas da gestão, a social que engloba a saúde, educação, assistência social, meio ambiente, etc. e a política. A última esfera faz com que todas as ações sejam desempenhadas de modo descontínuo. Uma hora o planejamento caminha em direção a uma meta e, de

repente, por qualquer motivo, isso é desviado sem explicação alguma. No meio desse emaranhado estão os funcionários, que devem “dançar conforme a música” para se manterem na função. Então, a prefeitura não funciona igual a uma empresa privada, porque ela deveria funcionar para produzir bem estar para a população. Quando você entra em uma empresa privada, é apresentado todo o planejamento, bem como a visão, a missão e os valores, tem integração entre os funcionários, por mínima que seja. Na prefeitura, isso não acontece. Quando o servidor entra nesse lugar, sente-se perdido por não entender ao certo quais as metas e para o que e quem deve trabalhar. Os treinamentos são escassos e quando tem, são exclusivamente técnicos e não com finalidade administrativa e de gestão. Minha especialização em saúde pública não foi porque me obrigaram, mas porque senti muita necessidade para continuar no meu trabalho. Aqui, para sobreviver, é preciso matar um leão por dia.

No que diz respeito ao planejamento municipal, há um problema, sobretudo, no longo prazo. Este problema é, em geral, mais intenso nos municípios menores, em que é comum não haver qualquer planejamento das ações políticas, sociais, econômicas e culturais. As práticas de gestão de segurança dos dados no setor de tecnologia ainda estão muito aquém do recomendado no tocante à atualização de *hardware* ou *software*, capacitação e infraestrutura de redes e seguranças. Um caso ilustrativo ocorrido nessa prefeitura diz respeito à compra de um *software* de uma empresa que ganhou o processo de licitação. Tal dispositivo tinha por finalidade organizar, sistematizar e disponibilizar em um sistema *online* toda a legislação, decretos e portarias da Secretaria de Governo e Administração, esta que é responsável por arquivar todas as documentações da prefeitura. Os gastos para a realização deste serviço foram elevados, aproximando-se dos vinte e cinco mil reais (R\$25.000,00). Contudo, a referida empresa não executou o trabalho no prazo estipulado, pondo fim ao contrato estabelecido na licitação. Houve ainda a perda de muitos dados, pois não houve o mínimo de cuidado com os documentos no momento da digitalização. A solução para o problema foi a contratação de outra empresa para a continuidade do serviço, ou seja, mais investimentos e novos gastos para uma tarefa que deveria ter sido feita se tivesse maior planejamento, organização e fiscalização, contrariando o princípio da economicidade. Sobre a questão do planejamento, durante nossa pesquisa de campo, especificamente na Secretaria de Assistência Social, vimos que esse assunto não era um tema recorrente e não havia cobrança, por parte da gestão, para que as atividades programadas fossem registradas e documentadas caso acontecessem imprevistos com os funcionários envolvidos, seja por transferência de departamento e repartição ou por qualquer outro motivo. Uma das psicólogas dessa Secretaria, em conversa, nos relatou: “sinto necessidade de escrever tudo o que planejo em um diário e anotar meu cronograma de trabalho em uma lousa, pois se amanhã eu adoecer ou

até morrer, as pessoas podem ter acesso às minhas atividades”. O discurso dessa trabalhadora expressava uma preocupação pessoal e não da gestão em si sobre a continuidade das ações, pois não existia o cuidado efetivo com os procedimentos a serem implementados e executados. O planejamento era pensado a curto prazo, isto é, para um período de quatro anos (tempo de duração de cada mandato) e não como algo permanente para usufruto da população. Logo, se não houvesse memória alguma referente ao cronograma de trabalho dos funcionários, todo o planejamento estabelecido e pensado poderia ser interrompido por falta de conhecimento para prosseguimento das atividades.

Dentre outras falhas na gestão, constatamos um problema relacionado à comunicação entre os funcionários, departamentos e secretarias, influenciando no andamento das atividades dos *equipamentos* públicos. A comunicação acontecia muitas vezes de modo informal, por meio de boatos, sendo meramente especulativa. Apenas alguns funcionários – os mais influentes – tinham acesso privilegiado às informações e acontecimentos mais importantes sobre a gestão municipal. No que se refere à comunicação informal no contexto público municipal e os boatos, lembramos um caso específico ocorrido no período de nossas visitas em uma das secretarias. Uma funcionária comissionada do Gabinete do Prefeito estava aflita, pois havia escutado comentários a respeito de uma possível transferência para outro setor da prefeitura. Em tom baixo, ela entrou na sala do departamento Administrativo e perguntou para a chefe se ela tinha alguma informação sobre seu remanejamento de função. A chefe respondeu que não sabia de nada e que provavelmente poderia ser fofoca, mas que ligaria para o Secretário Municipal daquela secretaria para confirmar a suspeita. Diante do ocorrido, observamos o medo constante sobre as realocações de pessoas para diferentes cargos e funções e isso independe se o funcionário é comissionado ou de carreira.

Prosseguindo com nossos apontamentos sobre acontecimentos relacionados à gestão municipal, com relação à estrutura organizacional da prefeitura investigada, vimos que teoricamente ela é dividida em dez secretarias municipais e há apenas oito secretários⁶⁴. Algumas questões surgiram a respeito disso: se na prática duas secretarias não funcionam, o que justifica um planejamento orçamentário destinado para tais secretarias? Quem operacionalizaria as ações dessas secretarias? Por que a unificação dessas secretarias? Elas possuem menor importância?

Segundo o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal (1994), deixar o servidor público qualquer pessoa à espera de solução que compete ao

⁶⁴ Já indicamos, nesse trabalho, na p. 153, as razões desse fato.

setor em que exerça suas funções, permitindo a formação de longas filas, ou qualquer outra espécie de atraso na prestação do serviço, não caracteriza apenas atitude contra a ética ou ato de desumanidade, mas principalmente grave dano moral aos usuários dos serviços públicos. Diante disso, vimos, no Código de Ética do Servidor Público, que é expressamente proibido postergar a realização de uma tarefa no serviço público, pois isto acomete direta e indiretamente à população. Porém, presenciamos em nossas observações uma prática inversa à propugnada no Código de Ética visto que, às vésperas do recesso de Natal na prefeitura, a ordem da chefia para seus funcionários era que freassem e até encerrassem todas as atividades da Secretaria e reagendassem as reuniões e compromissos para o próximo ano já que não havia mais verba e nem “energia” por parte dos trabalhadores para o desempenho de novos afazeres. Tais acontecimentos revelam que a prática da prefeitura e de seus servidores vai em direção à violação do próprio Código que rege a profissão.

Com relação aos princípios da Administração Pública, gostaríamos de fazer uma ressalva, pois em nossa pesquisa de campo, por meio das visitas às Secretarias Municipais, observamos que muitos deles são violados e desrespeitados. Sobre o princípio da publicidade, entre os dias 08/09/2015 e 09/10/2015, o Ministério Público Federal⁶⁵ fez uma avaliação dos portais da transparência de todos os municípios brasileiros com a finalidade de apresentar um *ranking* nacional da transparência, contribuindo para a prevenção da corrupção e para o fortalecimento da participação democrática no país. A avaliação considerou aspectos legais e boas práticas de transparência, com base no questionário elaborado pela Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA). Seu objetivo foi medir o grau de cumprimento da legislação, por parte de municípios e estados, em uma escala de zero a dez. Portanto, quanto maior a nota, maior a transparência do município com relação à transmissão de dados sobre a gestão pública municipal. O município investigado nessa pesquisa obteve nota zero em transparência neste *ranking*, sendo considerado um dos piores índices do Estado de São Paulo. Tal classificação demonstra o descumprimento a um dos princípios fundamentais da Administração Pública – a publicidade – e infringe a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011)⁶⁶ que dispõe sobre a obrigatoriedade de

⁶⁵ Para obter mais informações a respeito da reportagem, acesse o site: <http://www.rankingdatransparencia.mpf.mp.br/>.

⁶⁶ A Lei de Acesso à Informação (LAI) é uma lei federal, válida para todas as Prefeituras, Câmaras Municipais, Governos Estaduais, Assembleias Legislativas, Tribunais. Ela foi regulamentada pelo Decreto nº 7.724/2012 e entrou em vigor em 16 de maio de 2012. Tal Lei refere-se ao acesso às informações públicas da União, dos Estados, dos municípios, dos Tribunais de Conta e do Ministério Público. Por conseguinte, todas as informações produzidas pelos órgãos públicos devem estar disponíveis à população, tornando a transparência uma regra e o

divulgação de dados referentes ao recebimento e destinação de recursos públicos recebidos já que informações relacionadas à transparência, prestação de contas, receita, despesas, licitações e contratos dos últimos seis meses, dentre outros elementos são omitidos no site da prefeitura e demais meios eletrônicos.

De acordo com a deputada Rose de Freitas, é necessária uma “gestão atualizada, eficiente e, sobretudo, coordenada por uma equipe coesa, tecnicamente preparada e conhecedora das informações relevantes para enfrentar os desafios do cotidiano de sua cidade” (CFA, 2012, p. 15). No entanto, refletimos: que gestão atualizada é esta? Por meio do que e quem elas se atualizam? Seria por meio de cursos e capacitações, livros e manuais? Quando há o convite para que haja participação e integração entre os funcionários municipais e a universidade, percebemos, inclusive, alguma irritação – os trabalhadores indagam o motivo pelo qual a universidade insiste em os envolverem em eventos e atividades diversas. Aí se perde um interessante espaço de discussão, troca de conhecimento e produção de saberes para que dessa forma a equipe gestora se mantivesse sempre atualizada. Outro ponto a ser debatido é sobre a equipe tecnicamente preparada e conhecedora de informações: ela de fato é preparada?

5.3.4 Sobre as transferências, punições e demissões

Uma prática comum na gestão pública é o expurgo institucional, ou seja, uma grande pressão para a saída ou realocação de algum trabalhador que, pelas mais diversas razões, possa ser considerado problemático ou um incômodo para seus superiores. Os sentimentos de medo, insegurança e perseguição são frequentes no ambiente institucional da prefeitura uma vez que o trabalhador raramente sabe onde trabalhará e qual cargo possuirá, sobretudo, durante as mudanças de gestão, independentemente do fato de serem concursados ou comissionados. O clima persecutório é piorado por diversos boatos, nem sempre verídicos, que surgem no serviço público quanto às possíveis realocações de pessoal, causando ansiedade, estresse e preocupação por parte dos envolvidos. No decurso de nossas visitas de observação, presenciamos inúmeros casos de servidores que já percorreram diversos *estabelecimentos* municipais, sendo que a maioria é transferida às pressas, geralmente para

sigilo uma exceção. “A cultura do sigilo ainda é muito arraigada no funcionalismo público brasileira, daí a importância de se usar a LAI e seus mecanismos para se reverter essa cultura” (DANTAS, 2013, p. 79). Para leitura, na íntegra, da Lei de Acesso à Informação, acessar: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm.

locais distantes, sem justificativa alguma, até mesmo por meio de uma carta, e assumem uma função para a qual muitas vezes não possuem conhecimento técnico para realizar. Sobre isso, tivemos a informação, por meio de um diálogo em nossas visitas de observação, de uma funcionária, concursada, que trabalhou em um determinado setor público durante sete anos. Em uma conversa com sua chefe, pediu autorização para dar entrada no período de férias, direito este previsto na Constituição. O pedido foi autorizado. Porém, prestes a retornar ao trabalho, a funcionária recebeu uma carta em sua residência com o comunicado sobre sua transferência para outro *equipamento* público, lugar este que desempenharia atividades diferentes das que realizava habitualmente. Ao discorrer sobre esse caso, o funcionário da prefeitura nos informou que a transferência sem justificativa da trabalhadora mencionada pode ser relacionada a uma forma de penalidade pelo pedido de férias em um momento julgado inoportuno pela chefe.

No decorrer das visitas de inserção institucional, aprendemos com nossos erros e, como decorrência, refletimos sobre alguns comportamentos observados: o motivo de uma recusa, esquiva, silêncio, etc. O caso que ilustra esses comportamentos em nossas observações foi o de um funcionário, responsável pelo Departamento de RH de uma das Secretarias Municipais visitadas. Ele estava na posição de coordenador do departamento há aproximadamente um ano e três meses e assumiu este lugar após conseguir o remanejamento da única funcionária, que havia ocupado o cargo por mais de vinte anos. O motivo para a saída e transferência dela foi justificado pelo fato de que ele teria feito um curso técnico específico na área e teria mais conhecimento para desempenhar a função. Quanto a esse caso em particular, fizemos inúmeras tentativas de aproximação desse funcionário para o estabelecimento de algum vínculo, com o intuito de conversarmos a respeito do seu trabalho, do serviço público municipal, dentre outras questões que poderiam ser relatadas por ele. Contudo, esse acesso não foi possível durante nossas visitas. Ao refletirmos sobre sua recusa para estabelecer contato conosco, pensamos que o funcionário do RH, dentre outras atribuições relacionadas à gestão e ao trabalho, deveria trabalhar e manejar as questões de relacionamento interpessoal entre os trabalhadores daquele *estabelecimento*. Todavia, o coletivo de trabalhadores relatou que ele tinha problemas de relacionamento com os demais e sua atuação restringia-se ao preenchimento da folha de pagamento dos servidores daquela Secretaria Municipal; então, uma de suas estratégias seria o isolamento. Outro ponto é que ele, de maneira impositiva, assumiu a função alegando ter maior formação técnica. Porém, a experiência de longos anos na função e a formação em um curso superior mais amplo já tinha

possibilitado à servidora removida, que ocupava o cargo anteriormente, uma visão mais geral e um vasto conhecimento na área. Dessa forma, conversar conosco sobre seu trabalho poderia causar constrangimento ao funcionário em questão, uma vez que ele não saberia nem informar sobre seu cotidiano. Em nossa última tentativa de aproximação, ele nos disse para procurarmos a antiga funcionária, pois ela saberia com mais precisão comentar sobre o trabalho já que ele ainda era recém chegado ao departamento. Refletimos que sua recusa e esquiva em conversar conosco era uma defesa, pois o diálogo poderia ser comprometedor no sentido de “denunciar” algumas falhas na execução de seu trabalho, além de deixar transparecer que a nomeação para seu cargo deu-se por indicação e não por competência e habilidade naquela área de atuação, contrariando um dos eixos estruturantes do SUAS – a qualificação em RH.

No início de nossas visitas na Secretaria de Governo e Administração, tivemos contato com uma psicóloga do Departamento de RH, comissionada, contratada pela atual gestão de governo com o propósito de elaborar um plano de carreira para os servidores públicos municipal e ainda verificar àqueles que tinham desvio de função e realocá-los em suas devidas funções. Entretanto, sobre o desvio de função, o prefeito, quando fez essa solicitação, não tinha ideia de como seria complexo e meticuloso esse processo, pois, segundo a funcionária,

ele tinha um ideal de que bastava colocar quem está errado no local certo. Mas, quem iria se indispor com alguém que deveria exercer funções da limpeza e hoje ocupa cargos mais altos? E, como lidar com uma pessoa que passou em um concurso de uma Secretaria e que hoje está na chefia de um departamento de outra Secretaria, tendo vínculos diretos com um dos Secretários Municipal dessa gestão e estreita relação de amizade com o prefeito?

Essas questões merecem atenção e cuidado e, conforme o discurso da funcionária, a reestruturação organizacional “ou é feita para todos ou para ninguém”. De acordo com o que se pensa no senso comum, sabemos que muitas pessoas buscam sua inserção profissional nos serviços públicos visando à estabilidade no emprego. De fato este é um discurso presente no serviço público municipal. No entanto, a estabilidade diz respeito somente ao serviço público e não à função exercida.

5.3.5 Relação entre os estabelecimentos, a população e a implicação dos trabalhadores

Pontuamos a necessidade de explicitarmos a relação da população com os espaços públicos, pois isso expressa o modo como a gestão municipal se organiza e se preocupa com os cidadãos, ou seja, as prioridades da gestão, a estruturação das políticas públicas e, inclusive, o atendimento à população dependerá do modelo de administração adotado pela gestão eleita.

Consideramos que os direitos sociais dos cidadãos previstos em lei constitucional, tais como os de Saúde, Educação, Assistência Social, Lazer, Esporte, Cultura, Moradia, Emprego e Renda etc., podem e devem ser executados e concretizados pela prefeitura através das secretarias e departamentos municipais, sendo efetivados nos seus estabelecimentos institucionais específicos. Seria para isso que a prefeitura recolhe impostos diversos e que existem o prefeito, os secretários, os vereadores, bem como os demais trabalhadores que compõem os quadros da prefeitura: atender aos interesses, necessidades e demandas da população, que é sujeito de direitos e contribuinte pagadora de tributos. É importante levar em conta que tanto a ação quanto a omissão, incluindo o descaso e a negligência das autoridades do poder público municipal, influenciam as condições de vida e os direitos dos habitantes da cidade, que são os cidadãos. Um exemplo claro disso está nas consequências diretas que tem a falta de recursos financeiros nas possibilidades de execução do trabalho do psicólogo junto à população, nas áreas da Saúde, da Educação e da Assistência Social, dentre outras (PENARIOL; BENELLI, 2015, p. 143).

Em um dia de visita na Secretaria Municipal de Saúde, conversávamos com os trabalhadores sobre as transformações nas gestões propostas por cada governante. Tendo em vista que 2016 foi ano eleitoral a nível municipal, questionamos um dos servidores se a transição da gestão de prefeito impacta somente na mudança do chefe executivo, dos secretários, dos vereadores e alguns funcionários comissionados nomeados para assumir novos cargos. Ele nos explicou que, após a posse da nova gestão, alteram todos os cargos de chefia, que em sua maioria são ocupados por cargos comissionados, gerando desconforto e irritação entre os trabalhadores, pois segundo ele, “nunca se sabe o dia de amanhã; hoje você é meu subordinado, mas amanhã posso tornar seu chefe, mesmo sem ter conhecimento algum para essa função”. E, complementou:

Não somente os funcionários mudam, mas que toda a forma da gestão. Se o Secretário de Saúde e os trabalhadores possuem uma visão mais humanizada, isso reflete no atendimento ao público, na oferta de exames e agendamentos de consultas e procedimentos cirúrgicos. A gestão anterior tinha esse olhar mais humano para aqueles que buscavam o serviço da saúde, pois os funcionários dos departamentos internos tinham um contato mais direto e realizavam atendimento daqueles que desejavam mais explicação, os pacientes não ficavam restritos à recepção, como ocorre atualmente.

Diante desse relato, pensamos que a troca de mandato não incide apenas na alteração no quadro de funcionários, mas na maneira como esses lidam e se relacionam com a população atendida. Logo, isso influencia no modo como as políticas públicas de Saúde no município são planejadas, implementadas e operacionalizadas.

No que diz respeito às funções positivas e negativas da prefeitura enquanto *organização* e a implicação dos trabalhadores, Dallari (1984, p. 64-65) desvela que

Uma característica relevante da função pública, que a torna substancialmente diferente das atividades particulares, é que as funções públicas têm sua própria existência justificada por necessidades ou conveniências de uma coletividade. Por esse motivo toda função pública está permanentemente comprometida, de modo direto, com a consecução do bem comum. Assim, pois, quem exerce conscientemente uma função pública está desenvolvendo uma forma de participação política, contribuindo para o êxito ou o insucesso de um governo. Na realidade, até mesmo as tarefas mais simples, que demandam apenas esforço físico e que aparentemente não exigem ou permitem a tomada de decisões, sempre exercem alguma influência sobre o governo. Basta lembrar que um serviço público bem executado contribui para estabelecer a imagem positiva do governo, ajudando a criar a boa vontade em relação a ele e despertando nos governados o desejo de colaboração. Ao contrário disso, o servidor que executa mal suas tarefas, deixando de fazer com presteza e correção o que lhe compete ou maltratando os que necessitam do serviço, está criando problemas para o governo, reduzindo sua eficiência e contribuindo para a sua desmoralização. Essa é, portanto, uma forma negativa de exercer alguma influência política, e seria imoral, por contrariar o bem comum, alguém assumir uma função pública e propositalmente executar mal o seu trabalho, com a intenção de prejudicar o governo.

Nesse sentido, Chauí (2000, p. 478), ao discorrer sobre a vida política e apresentar os significados paradoxais do conceito *política*, revela que

o modo desumano, autoritário, violento com que funcionários públicos, cujo salário é pago por nós (através de impostos), tratam a população que busca os serviços públicos. Também contribui para a visão negativa da política a maneira como as leis estão redigidas, tornando-se incompreensíveis para a sociedade e exigindo que sejam interpretadas por especialistas, sem que tenhamos garantia de que as interpretam corretamente, se o fazem em nosso favor ou em favor de privilégios escondidos.

Com relação às recepções das secretarias visitadas, vimos que eram ocupadas por funcionários comissionados, estagiários ou concursados, porém estes últimos normalmente eram realocados de outros departamentos. Em geral, eram trabalhadores com cargos inferiores e que não exerciam muito influência perante aos cargos de chefia.

O atendimento à população na Secretaria Municipal de Saúde era intenso, pois era o local onde os pacientes agendavam transporte para tratamentos médicos em outros municípios, solicitavam o agendamento de pedido de exames, além de ser a principal entrada para as reclamações sobre o serviço. A recepção era uma sala pequena, subdividida pelo balcão de atendimento em que separava a recepcionista do público atendido. Ela era composta por uma porta frontal e uma lateral. Contudo, constatamos que a porta frontal permanecia fechada a maior parte do tempo, dificultando o acesso ao atendimento. Havia um funcionário com a função de vigia e ele era o responsável por controlar a entrada de pessoas naquele *estabelecimento*. Tal controle não era no sentido de proibir o acesso, mas de direcionar a população para a recepção, dificultando a aproximação com os cargos de chefia. Pois, a ordem dos superiores era para tentar resolver os problemas no âmbito da recepção e somente em casos extremos, procurá-los. Possuía ainda poucos bancos disponíveis para a espera por atendimento.

Já na Secretaria de Governo e Administração, os atendimentos eram escassos uma vez que ela dizia respeito à organização interna da prefeitura e a toda burocracia que envolvia a gestão municipal, por meio da sistematização dos decretos, portarias e demais legislações, elaboração dos convênios e tudo aquilo que era relacionado à gestão e à administração, sendo procurada pelos outros departamentos, geralmente via telefone, para possíveis esclarecimentos. O período de maior movimentação correspondia aos dias em que ocorriam processos de sindicância, tendo que vista que uma das funcionárias do departamento fazia parte dessa comissão. Assim, nos dias em que estavam agendadas as oitivas, os membros envolvidos compareciam ao departamento administrativo dessa secretaria para o início do processo de sindicância. Vale ressaltar que esse processo acontecia sob sigilo, em uma sala fechada, apenas para membros da comissão, depoentes e testemunhas. Entretanto, com autorização da presidente da comissão de sindicância, pudemos acompanhar alguns processos de sindicância durante o período de nossas visitas de observação participante na Secretaria de Governo e Administração.

Por fim, a sede da Secretaria de Assistência Social não tinha muita demanda por parte da população em virtude de ser um *estabelecimento* que lida mais com as questões administrativas e burocráticas da Assistência Social e pelo fato do CRAS e do CREAS serem os *equipamentos* de operacionalização das políticas públicas de Assistência Social, sendo localizados em outro endereço. A Secretaria de Assistência Social possuía um prédio independente da prefeitura e suas portas permaneciam fechadas durante o horário de

expediente e vigiadas por câmeras. Para o atendimento, era necessário tocar a campainha e somente após autorização, o cidadão poderia ter acesso. Assim como a sede prefeitura, esta secretaria era um espaço que dificultava a acessibilidade, pois as salas e os funcionários situavam-se no piso superior do prédio.

As instalações e a arquitetura desses *estabelecimentos* institucionais eram precárias e antigas, com as pinturas deterioradas pela ação do tempo, instrumentos de trabalho às vezes sucateados e mobília mal conservada. Geralmente, “os ambientes eram improvisados e pouco acolhedores” e o aspecto hostil (BENELLI; COSTA-ROSA, 2012, p. 583).

Ainda que o discurso fosse de contenção e economia, alegando a necessidade da redução com gastos de aluguéis, pudemos levantar a informação de que havia uma quantia significativa gasta com contratos de aluguéis pela prefeitura. Uma pergunta que nos ocorreu foi: quem são os donos dessas propriedades? Quem ganha com esses contratos? Certamente são os atores políticos privados, ou seja, os grandes empresários do município que financiam as campanhas políticas dos atores políticos públicos. Contudo, em meio à crise econômica e financeira da prefeitura e ao término do mandato do prefeito, observamos pequenas mudanças no sentido de reorganizar determinados *estabelecimentos*. Alguns contratos de aluguéis foram interrompidos e os respectivos *estabelecimentos* foram reagrupados em espaços próprios do poder público ou até mesmo junto com outros *equipamentos* públicos já existentes. Essas modificações nos serviços afetaram inicialmente o atendimento da população visto que as pessoas precisavam se locomover para locais mais distantes de suas residências em certos momentos e, por falta de divulgação, procurarem onde estava a sede do *equipamento* da qual necessitava.

5.3.6 Sobre a corrupção, as omissões e as negligências do poder público municipal

Conforme o Dicionário de Política, o termo corrupção

Assim se designa o fenômeno pelo qual um funcionário público é levado a agir de modo diverso dos padrões normativos do sistema, favorecendo interesses particulares em troca de recompensa. Corrupto é, portanto, o comportamento ilegal de quem desempenha um papel na estrutura estadual. Podemos distinguir três tipos de Corrupção: a prática da peita ou uso da recompensa escondida para mudar a seu favor o sentir de um funcionário público; o nepotismo, ou concessão de empregos ou contratos públicos baseada não no mérito, mas nas relações de parentela; o peculato por desvio ou apropriação e destinação de fundos públicos ao uso privado. A Corrupção é considerada em termos de legalidade e ilegalidade e não de moralidade e imoralidade; tem de levar em conta as diferenças que existem entre práticas sociais

e normas legais e a diversidade de avaliação dos comportamentos que se revela no setor privado e no setor público (PASQUINO, 1998, p. 291-292).

Bezerra (1995) aponta que a corrupção perpassa por transformações de acordo com o contexto social, histórico, cultural e até legal. Por isso, a importância em se considerar tais dimensões ao retratar sobre o assunto.

A corrupção não é um fenômeno exclusivo de uma sociedade ou de um momento de seu “desenvolvimento” – como sugerem teorias evolucionistas ou modernizantes –, pois está presente nas formações sociais as mais distintas [...]. Contudo, as práticas que são designadas como corruptas e corruptoras não são idênticas: elas sofrem uma variação significativa (BEZERRA, 1995, p. 12).

A corrupção é um dos grandes e mais graves problemas do poder público no Brasil, tanto na esfera federal, estadual, quanto nos municípios. Portanto, casos e relatos como os apresentados nessa pesquisa não representam a exceção no país (TREVISAN; CHIZZOTTI; IANHEZ; CHIZZOTTI; VERILLO, 2004). Segundo Bezerra (2012, p. 77), a corrupção é entendida como um “conjunto de práticas de relações que, historicamente, são concebidas como ilegais ou ilegítimas no âmbito do Estado”.

Os efeitos da corrupção são perceptíveis na carência de verbas para obras públicas e para a manutenção dos serviços da cidade, o que dificulta a circulação de recursos e a geração de empregos e riquezas. Os corruptos drenam os recursos da comunidade uma vez que tendem a aplicar o grosso do dinheiro desviado longe dos locais dos delitos para se esconderem da fiscalização da justiça e dos olhos da população (TREVISAN et al., 2004, p. 14).

É importante salientarmos que ao tomarmos algumas discussões para uma análise, nossa preocupação não é resgatar uma suposta verdade sobre os fatos, mas relatar acontecimentos, discursos, bem como revelar negligências e omissões que presenciamos durante nossa pesquisa de campo, pois práticas explícitas como desvio de dinheiro público e outras formas de corrupção nem sempre eram tão escancaradas já que nosso acesso a determinados documentos e setores das secretarias não foi liberado.

A recorrência da corrupção no Brasil e sua posição elevada no cenário mundial são atribuídas, em parte, a uma tendência de naturalização das condutas corruptas na administração pública, assim como no cotidiano das pessoas, associada, sobretudo, a uma cultura política de matriz patrimonialista, formada desde a colonização do país (MATOS; FERREIRA, 2016, p. 29).

Nessa investigação de pesquisa, pudemos observar mais atentamente as incoerências entre as tentativas de discursos *instituintes* e as práticas hegemônicas *instituídas*. O discurso oficial visava aumentar o IDHM do município, com melhorias e transformações nas áreas da Educação, da Assistência Social e, sobretudo, da Saúde, com foco nas políticas para crianças e adolescentes. Porém, a realidade das secretarias municipais apresentava-se divergente das propostas no início da gestão, tendo em vista as longas listas de espera por exames e procedimentos cirúrgicos, o adiamento da inauguração de *equipamentos* públicos no campo da Assistência Social, centros de esportes, cultura e lazer. O discurso propagado era de uma gestão pautada na transparência, mas o acesso as informações públicas era dificultado e muitas vezes negado quando solicitado.

Em vez de procurar cumprir com suas promessas eleitorais em benefício da população, os eleitos usam essas mesmas promessas para empregar amigos e parentes, para favorecer aqueles que colaboraram com suas campanhas ou para privilegiar alguns comerciantes “amigos” em detrimento de outros. Grande parte do orçamento do município é orientada em proveito do restrito grupo que assume o poder municipal e se beneficia dessa situação (TREVISAN et al., 2004, p. 19).

Durante nossas visitas de observação participante em uma das secretarias, um funcionário, em uma conversa, nos informou, ingenuamente, que era comissionado e assumiu a função desde o início do mandato da atual gestão, pois seu pai era amigo do prefeito e este prometeu tal cargo caso fosse eleito, como uma troca de favor. A nomeação de secretários municipais com relação de amizade com o prefeito, alguns correligionários contratados que eram parentes e amigos do chefe do Executivo e grupos financiadores de campanhas eleitorais, com elevado poder e influência econômica, que firmam acordos em troca de informações sigilosas para a obtenção de privilégios. Portanto, além do poder exercido pelo chefe Executivo e pela esfera Legislativa, há ainda que se considerar o mandonismo local, ou seja, os grandes e bem sucedidos empresários da cidade que afetam e influenciam as decisões políticas municipais. Esses acontecimentos demonstram a violação dos princípios da impessoalidade, da eficiência, da moralidade e da isonomia, além de caracterizar um dos tipos de corrupção política – o nepotismo, que corresponde ao favorecimento e a valorização de vínculos afetivos na concessão de cargos, privilegiando os laços de parentesco e amizade em detrimento das competências técnicas para o exercício da função.

A direção da estrutura administrativa permanente deve ser entregue a profissionais especializados, com formação específica e experiência comprovada, oriundos da

própria administração e escolhidos com base no princípio do mérito profissional. Uma estrutura de confiança política muito alargada, inevitavelmente desestrutura o funcionamento das organizações públicas, gera descontinuidade e ineficiência administrativa, além de constituir-se em elemento de permeabilidade excessiva que favorece os grupos de interesses e, até mesmo, a corrupção. A profissionalização da administração, essencial para sua modernização e melhoria da eficiência, da eficácia e da efetividade da ação administrativa, implica necessariamente na redução da estrutura de cargos de direção providos por critérios de confiança política (GRAEF, 2008, p. 67).

Nas prefeituras há também a dinâmica da perseguição a vereadores e servidores que solicitam explicações sobre os gastos públicos, esses, em geral, são perseguidos, marginalizados ou punidos com transferências de função pelo prefeito e pelos demais que fazem parte do esquema de corrupção. Entretanto, com o intuito de conquistar a confiança e estabelecer uma relação de parceria com os vereadores e trabalhadores, pode haver o “oferecimento de uma “ajuda de custo”, pela nomeação de parentes dos membros do legislativo municipal para cargos públicos e outras práticas de suborno e nepotismo (TREVISAN, et al., 2004, p. 47).

Não podemos desconhecer que as prefeituras e o poder público em geral podem ser violentos e agredir a população, de modo ora mais velado ora mais ostensivo, o que demonstraria a fragilidade ética da administração política da coisa pública: é comum que não haja planejamentos estratégicos, condutas profissionais, transparência, participação popular, execução técnica e competente, por parte das secretarias municipais – sendo que, para cada direito do cidadão, haveria uma secretaria responsável – e notamos a ausência de monitoramento, de avaliação das atividades públicas: a educação, a saúde, a cultura, o esporte e o lazer, a Assistência Social, o trabalho, a habitação etc. Observamos que as administrações municipais se sucedem e, contudo, parece que a vida da população continua impossível como sempre, e ninguém seria responsável por nada; prossegue a prática da expulsão escolar, os bairros persistem no abandono por inúmeras administrações corruptas e irresponsáveis; verificamos que a ausência de perspectivas de estudos, de formação profissional, de trabalho, de futuro impacta negativamente a vida de crianças, adolescentes e jovens. Tudo isso tem responsáveis: os prefeitos, os vereadores, os secretários municipais, eleitos pela população para construir uma cidade com qualidade de vida para todos. Aí incluímos também a polícia, o judiciário, o empresariado, pois pensamos que eles também podem ser responsáveis pela existência de “áreas de vulnerabilidade no município”, nas quais devem ser instalados os CRAS. Desse modo, poderíamos dizer que a máquina pública municipal estaria a serviço dos interesses dos mandantes de plantão, da vaidade, do prestígio e da ganância de poucas famílias e dos empresários locais. Os interesses e necessidades da população ficam relegados ao descaso e à negligência. Isso não seria realmente uma grande violência social? (PENARIOL; BENELLI, 2015, p. 143-144).

No que diz respeito às omissões do poder público municipal, testemunhamos em nossas visitas de campo na Secretaria de Saúde, inúmeros casos de pacientes que compareciam àquele *estabelecimento* com declarações, por escrito, realizadas pela Ordem dos

Advogados do Brasil (OAB) para o cumprimento de solicitações relacionadas à liberação de medicamentos, exames e/ou procedimentos. Fomos informados que quando não havia um medicamento disponível na farmácia popular para uso do paciente, este procurava a OAB e a mesma encaminhava um documento para a Secretaria Municipal de Saúde requisitando a compra imediata do remédio. Esse pedido era entregue ao advogado dessa Secretaria para uma avaliação. O advogado elaborava um relatório com o resultado da solicitação ao paciente em um período de até quinze dias úteis. Conforme o discurso de um trabalhador desse *estabelecimento*, “todos os pedidos são negados e essa burocracia só é feita para “ganhar tempo” nos trâmites judiciais. Muitos pacientes desistem da espera e chegam a fazer “vaquinha” com a vizinhança para adquirir no serviço particular aquilo que precisa”. Era notório o sentimento de esperança por parte do público em ter um desfecho favorável e a solicitação atendida e o descaso por parte daqueles que ao menos deveriam responder ao ofício dentro do prazo estipulado, o que não ocorria na prática, postergando mais ainda a decisão do paciente procurar outros meios e pensar em outras possibilidades para conseguir dar continuidade ao tratamento necessitado. Quando tivemos acesso aos relatórios produzidos pelo advogado, percebemos que as justificativas eram as mais diversas e algumas inclusive repassavam a responsabilidade para o Estado, alegando que tal obrigação não caberia ao município tendo em vista os altos custos dos procedimentos e/ou medicamentos. Contudo, se o cidadão paga seus impostos e é contribuinte, qual o real motivo dele não ser atendido? Outro ponto importante era que segundo o mando da chefia da secretaria, ninguém poderia aconselhar o paciente a entrar com liminar judicial, pois dessa maneira todos conseguiriam o que queriam e isso comprometeria o orçamento da prefeitura. Houve casos de pacientes que disseram que recorreriam ao Ministério Público e os funcionários da Secretaria de Saúde aconselharam a entrar com uma ação contra o Estado, pois alegaram que não era função exclusiva do município. O funcionário responsável pelo atendimento da recepção relatou que ele não podia apresentar a realidade para os usuários do serviço da Saúde, pois ele recebia ordens para mascarar a situação. Ao mesmo tempo, em alguns casos mais críticos, observamos um certo esforço por parte desses trabalhadores em tentar auxiliar de alguma forma o usuário, dizendo: “eu não poderia falar isso para o Sr., mas sugiro que busque o Ministério Público e a Promotoria porque é um meio mais fácil e rápido de conseguir seus exames e medicamentos”. Dessa forma, vemos como o município se exime de suas responsabilidades, negligencia a Saúde municipal e não cumpre com suas devidas obrigações, repassando suas incumbências ao Estado. Diante desses acontecimentos, perguntamos: como

ficam a ética e a moral dos trabalhadores que teoricamente são contratados para atender à população? E mais, como os profissionais lidam, internamente, com essas questões por serem obrigados a agirem de maneira omissa, às vezes, contrária aos seus princípios.

Na gestão pública, há uma enorme resistência à prestação de contas por parte das autoridades, mesmo com a Lei de Responsabilidade Fiscal e o princípio da transparência. Sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal, Trevisan et al. (2004, p. 28) descreve que ela

[...] impõe um princípio altamente salutar ao equilíbrio financeiro das prefeituras: não se pode gastar mais do que se arrecada. Também, por defender a transparência absoluta das contas públicas, essa lei se tornou um entrave à corrupção. Mesmo assim, em governos em que se praticam atos ilegais na administração, existe uma grande resistência à liberação de informações sobre os gastos públicos.

Em audiências públicas realizadas no município pesquisado, em 2015, para a apresentação do planejamento orçamentário, verificamos a falta de uma discriminação mais detalhada quanto aos gastos públicos, expressões como “outros serviços”, “gastos diversos”, “outras despesas variáveis” apareciam com constância no planejamento financeiro. Sabemos das dificuldades para a organização de um planejamento que diz respeito ao próximo ano, contudo, caso seja necessário um maior investimento em determinada área, o prefeito pode incluí-lo por meio de emendas. Entretanto, a falta de uma descrição mais precisa, possibilita o remanejamento desse dinheiro para outros setores, inclusive para o desvio de recurso público. Nesse sentido, o Tribunal de Contas não corrobora efetivamente para o fim da corrupção já que ele se detém ao cumprimento apenas da parte contábil, não se importando com uma investigação mais profunda para descobrir se as notas apresentadas são “frias”, se as empresas são “fantasmas”, se houve a realização do serviço ou entrega do material requisitado, etc. (TREVISAN et al., 2004).

As festas públicas promovidas pela prefeitura merecem uma atenção especial, pois algumas empresas de eventos, pela própria natureza dos serviços que prestam, têm sido grandes fornecedoras de “notas frias”. Isso se deve ao fato de ser difícil checar a veracidade dos cachês dos artistas e da comissão que cabe aos agentes. Há ocasiões em que as notas desses eventos são superfaturadas e parte do dinheiro volta ao prefeito e à sua equipe (TREVISAN, et al., 2004, p. 43).

Com relação aos eventos festivos no município investigado, gostaríamos de fazer uma ressalva quanto à realização de um evento chamado “Exposição Municipal Anual” nos anos de 2014 e 2015, com a duração de quatro e cinco dias, respectivamente, com renomadas atrações musicais sertanejas e populares – que sabidamente cobram elevados cachês –

implicando alto investimento público municipal. Sabemos que cultura e lazer devem constar no planejamento orçamentário municipal haja vista sua importância para a população. No entanto, o discurso recorrente nas Secretarias Municipais de Assistência Social e de Saúde era de que não havia verba disponível para a execução de alguns serviços essenciais, liberação de exames e procedimentos médicos, a ordem era de contenção de despesas. No ano de 2016 houve ainda uma greve dos servidores municipais para a reivindicação dos reajustes salariais, não havendo uma negociação e acordo mínimo frente às exigências. Nesses dois eventos caros, especificamente, não nos cabe uma discussão e um julgamento no que diz respeito à ocorrência ou não de corrupção. Mas, nos questionamos as prioridades elencadas pela gestão, pois se a situação financeira é de redução na arrecadação e corte nas despesas, qual o real motivo para a organização desses grandes eventos? Parece-nos que ainda vivemos na Roma Antiga, com a política de Pão e Circo, em que bastam eventos culturais para a população se esquecer, mesmo que brevemente, dos graves problemas relacionados ao município, que as atingem de modo direto.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta dissertação, abordamos questões relativas ao estudo teórico-metodológico da AI. Especificamente, nosso objeto foi investigar a prefeitura municipal enquanto *organização*. Tivemos como propósito problematizar e compreender a dinâmica de funcionamento da prefeitura e contribuir com os psicólogos inseridos no serviço público municipal, de modo que, mediante esse entendimento institucional, eles possam ter uma atuação mais avisada, potente e menos ingênua.

Estruturamos a investigação e o texto da dissertação em cinco capítulos. Em um âmbito mais teórico, no primeiro capítulo, procuramos nos aprofundar no campo das discussões sobre a AI, notadamente quanto às suas principais premissas, seus conceitos e seu contexto histórico internacional e nacional. A contextualização histórica e social é uma importante estratégia da AI e ela também auxilia a compreensão da própria AI como um campo que possui sua própria singularidade. Nesse capítulo, ainda apresentamos algumas intersecções entre a Psicologia e as Políticas Públicas, particularmente as de Saúde e de Assistência Social, de modo a situar a realidade institucional que constituiu nosso campo de discussão. No segundo capítulo, procuramos nos ater aos fundamentos metodológicos da AI, seus principais conceitos, procedimentos técnicos de produção de dados, ferramentas e formas de análises dos dados levantados no campo. No terceiro capítulo, nosso intuito foi compreender o processo de formação cultural da política no Brasil e discutir sobre as práticas, os costumes, os vícios encontrados, dentre os principais identificamos que o patrimonialismo e o clientelismo ainda são marcantes no cenário da gestão pública municipal. No quarto capítulo, discorreremos sobre os diferentes tipos de modalidades de gestão pública para analisarmos quais desses modelos lógicos de gestão atravessam a dinâmica de funcionamento da prefeitura investigada, buscando entender e explicar alguns dos impasses dessa prefeitura. Por fim, no quinto e último capítulo, apresentamos as discussões e os principais analisadores potenciais de nossa pesquisa de campo, produzidos durante as visitas de observação participante.

De acordo com a perspectiva teórica e metodológica da AI, os conceitos de *instituição*, *organização e estabelecimento*, *autoanálise e autogestão*, *forças instituintes e instituídas* e *implicação* foram importantes para estudar a dinâmica institucional da prefeitura municipal e permitiram desvelar um conhecimento para além do fenômeno aparente e observável. As ferramentas da observação participante e do diário de campo utilizados na pesquisa de campo

nos possibilitaram a compreensão das práticas e dos saberes discursivos e não discursivos, dos procedimentos técnicos e administrativos, das modalidades de gestão e dos problemas e impasses da prefeitura investigada enquanto *organização*, sendo fundamentais para desvelar os segredos da *organização* e aquilo que aparentemente era oculto – o não dito. A técnica de entrevistas e a aplicação de questionários entre os sujeitos envolvidos nesse trabalho não foram empregadas na etapa de produção de dados, pois além de não serem instrumentos compatíveis com os conceitos de *autoanálise* e *autogestão*, elas poderiam ainda se revelar limitantes haja vista a riqueza de informações constatadas em nossa imersão no campo. Desse modo, nossas discussões e análises tornaram-se plausíveis uma vez que nos amparamos na perspectiva teórica e metodológica da AI.

Muitas das questões abordadas ao longo de nossa dissertação podem ser consideradas habituais para quem trabalha rotineiramente no âmbito institucional de uma prefeitura municipal e possuem minimamente uma reflexão crítica sobre esse contexto. Tudo o que observamos e relatamos pode, inclusive, ser considerado como absolutamente natural, óbvio, aceitável, normal e corrente. Entretanto, escrevemos para advertir os que desconhecem tal microcosmo institucional e também para revelar nosso estranhamento problematizador, uma vez que nosso posicionamento é de que nada disso é natural, toda essa realidade institucional é produzida concretamente por *atores institucionais*, os quais estão inseridos historicamente em uma sociedade de classes e atravessados por uma ordem social de dominação e exploração, própria do MCP. Desconhecer isso é no mínimo uma grande ingenuidade. Constatamos que a realidade é como é, porque é feita assim pelas pessoas concretas, que re-produzem tal ordem de coisas. Mas, elas também poderiam, então, produzir uma realidade outra. Se elas podem ser fortemente condicionadas pelas coordenadas do MCP, não estão, no entanto, completamente determinadas:

Acreditamos que estudar os dispositivos institucionais assistenciais voltados para o atendimento de crianças e adolescentes, filhos dos membros das classes populares, considerados em “situação pessoal e social de risco”, representa um modo de construir conhecimentos relevantes para a área das políticas públicas focadas nesses atores sociais. Trabalhamos com a hipótese de que o reconhecimento, ainda que cognitivo em dado momento, da especificidade e das vicissitudes mais correntes das instituições assistenciais dedicadas a atividades socioeducativas com crianças e adolescentes, pode funcionar como um importante operador de análise e inclusive, como um bom ponto de partida para a construção de soluções para os eventuais problemas e sofrimentos dos diversos atores institucionais. As determinações sócio-históricas e institucionais da realidade imediata também possuem um caráter dialético e, ao tomar conhecimento das suas contradições, é possível posicionar-se ativamente sobre tais determinantes e buscar promover sua modificação a partir de uma tomada de posição ética e política mais deliberada, caso se deseje (COSTA-

ROSA, 2000, 2011). (BENELLI, 2014, p.117-118).

Essa foi também a perspectiva teórica, técnica, política e ética que adotamos na produção da investigação institucional sobre a prefeitura municipal, que resultou na escrita dessa dissertação de mestrado.

Sobre as diversas possibilidades de funcionamento das prefeituras, de acordo com Benelli (2014, p. 144), há outras modalidades que se caracterizam por certa dimensão *instituinte*:

Uma experiência diametralmente oposta demonstrando como o poder público municipal não está fadado inexoravelmente a um destino tão nefasto, pode ser encontrado em Lancetti (1996), livro no qual se relata as invenções, as tensões e a potente criatividade instituinte, ousada e inovadora, no âmbito de uma Assistência Social eminentemente cidadã, implementada diretamente pelo poder público municipal na cidade de Santos, São Paulo, entre os anos de 1989 a 1993.

As prefeituras não estão designadas a um destino assim tão funesto, segundo Benelli (2014). Por isso, gostaríamos de apresentar algumas experiências de gestão pública municipal que poderiam servir como uma possibilidade de pensarmos em alternativas frente aos inúmeros problemas e impasses relativos à gestão, no nível municipal, e às políticas públicas sociais. O primeiro exemplo refere-se à prefeitura de Santos, litoral de São Paulo, em que Lancetti (1996), como secretário de Ação Comunitária na gestão de 1993-1996, descreve os diversos programas e projetos instituídos no município, tendo como foco crianças e adolescentes, em situação de rua, vítimas de exploração sexual, idosos, mulheres, desempregados e população de rua em geral. A finalidade dessa obra é relatar como foi e é possível implementar políticas públicas criativas, pautadas no princípio da cidadania, em uma gestão considerada Democrática Popular. O segundo caso, relatado por Mendes (2006) diz respeito à prefeitura de Campinas, interior de São Paulo, em que o prefeito e os gestores municipais, na gestão de 1993-1996, construíram um projeto de intervenção prática com crianças e adolescentes em situação de rua, partindo de uma lógica em que se considerava o sujeito em sua totalidade e não enfatizava somente aspectos focalizados da problemática apresentada. De acordo com Mendes (2006), durante muito tempo as ações municipais para esse problema eram centralizadas apenas no âmbito dos semáforos, no centro da cidade, tendo em vista que eram os locais onde havia a prevalência de crianças e adolescentes. Os investimentos para essas ações eram altos e os resultados ínfimos. Diante dessa conjuntura, a gestão municipal buscou como alternativa articular todos os setores governamentais

envolvidos com a questão de modo a elaborar ações conjugadas e um diagnóstico, sobretudo, no território de onde essas crianças e adolescentes eram provenientes com a finalidade de enfrentar as diversas causas do problema. As operações desenvolvidas incluíram a criação de projetos relacionados à atividade escolar, cultural e esportiva, renda familiar, profissionalização, por meio de cursos e capacitações, saúde, etc. Segundo Mendes (2006, p. 258), “[...] esse trabalho mostrou que é perfeitamente possível, quando se atua no lugar institucional certo e sobre o problema concreto, de gente concreta, em território concreto, criar um olhar síntese que caracteriza o enfoque intersetorial”.

Vamos tecer algumas considerações sobre alguns dos limites da investigação que empreendemos. Toda a conjuntura histórica local de nossa investigação poderia ser muito diversa daquilo que constatamos nessa pesquisa se a lógica institucional da prefeitura caminhasse em direção a outra perspectiva que não a do autoritarismo, do patrimonialismo e do clientelismo. Isso seria possível, embora não seja simples, muito menos, automático. A partir desse estudo, nosso objetivo foi, portanto, compreender a dinâmica institucional de funcionamento da prefeitura municipal e seus paradigmas, de modo que os profissionais da Psicologia, munidos dessas informações, possam ter uma maior clareza quanto aos desafios e possibilidades de atuação nesse âmbito. Nossa expectativa, longe de qualquer idealismo voluntarista e ingênuo, é de que eles possam trabalhar a partir de uma lógica *instituinte*, com potência para a transformação, baseados nos princípios da democracia e priorizando os mecanismos que promovam a participação popular, o controle social e o trabalho em rede.

Tendo em vista o processo de formação cultural político brasileiro, os modelos de gestão da Administração Pública (o patrimonialista, o burocrático, o gerencial e o democrático) e os dados de campo dessa pesquisa, verificamos que os modos de funcionamento da prefeitura municipal são atravessados pelas lógicas dos paradigmas patrimonialista, burocrático e democrático. Com relação à prefeitura investigada, podemos considerar que ela está pautada mais fundamentalmente em uma lógica *instituída*. Apesar de algumas *forças instituintes* – processos criadores, dinâmicos e dialéticos, os quais possibilitam a produção de algo novo, enquanto um conjunto de forças que mantém a *instituição* viva e renovada, atualizada, transformada e em transformação – constatadas durante nossa imersão no campo, tais como os conselhos municipais, as conferências municipais, as audiências públicas, o planejamento orçamentário – participativo apenas no plano do discurso –, verificamos o predomínio hegemônico do *instituído* (resultado material do *instituinte*) nessa prefeitura enquanto *organização*, com uma atuação permeada por

dispositivos autoritários, verticalizados, hierárquicos, funcionalistas, patrimonialistas, clientelistas e até coronelistas.

Pesquisas de natureza institucionalista permitem análises com relação às vivências subjetivas dos *atores institucionais* envolvidos nessa *organização* específica enquanto trabalhadores, que desempenham múltiplas funções e, em geral, com a transição entre as gestões no município, assumem diferentes colocações, novos cargos ou ainda, por questões políticas, são realocados e transferidos para outras repartições da prefeitura.

Diante do cenário apresentado e das discussões apresentados nessa dissertação no que diz respeito à gestão pública municipal, repleto de impasses, práticas autoritárias, patrimonialistas e a compreensão do processo de formação político cultural brasileiro, relembremos os dizeres de Chauí (2000), pois eles nos parecem muito pertinentes para caracterizar a atual conjuntura temerosa do país: “a democracia, no Brasil, ainda está por ser inventada” (p. 564).

A CF (BRASIL, 1988) possibilitou um avanço no discurso oficial ao instituir o Estado Democrático, com destaque para os conceitos de democracia, participação popular, controle social e conselhos municipais. Entretanto, a instituição formal e legal de um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais não garante de imediato aos cidadãos o usufruto desses direitos previstos constitucionalmente. Nesse sentido, é pertinente considerarmos a diferença entre a institucionalização formal e o usufruto dos direitos, pois a Constituição sinaliza a existência de diversos direitos, mas é preciso que o sujeito lute por eles. E isso é lícito e pertinente, uma vez que estão enunciados oficial e publicamente. Apesar da CF (BRASIL, 1988) estabelecer um amplo conjunto de direitos aos cidadãos brasileiros, sabemos que eles estão postos, mas isso não é sinônimo de que eles são automaticamente incorporados à realidade, de modo que possam ser simplesmente gozados. Mesmo com alguns avanços conceituais importantes em termos da legislação brasileira, temos que reconhecer que ainda estamos em um processo de lutas para poder desfrutar dos direitos afiançados pela CF. O MCP não é nada favorável aos direitos de cidadania para todos.

Um outro aspecto a ser considerado é que, por hipótese, a maneira como a política é pensada e implementada no município está diretamente relacionada com a prefeito eleito e com o partido ao qual ele é filiado. Se o prefeito é de esquerda e está ligado a um partido de esquerda, ou se é conservador e está alinhado com um partido de direita, isso pode marcar de modo diferente os rumos das práticas políticas municipais e as ênfases da gestão. Parece haver um esfumaçamento das distinções entre esquerda e direita no âmbito da política no

contemporâneo. Isso também é assim no município pesquisado, embora o prefeito que governou durante nossas investigações fosse filiado a um partido de direita que era hegemônico no Estado de São Paulo nesse período. Supomos que pessoas dotadas de alinhamentos éticos distintos podem imprimir sentidos diversos na gestão municipal. Mas, a própria máquina pública local possui uma consistência *instituída* que também resiste às inovações, sejam de direita ou de esquerda.

É significativo considerarmos a complexidade que envolve o campo da gestão pública municipal no que concerne a numerosas questões humanas, sociais, econômicas, financeiras, administrativas, técnico-operacionais, dentre tantas outras. Por isso, foi importante estabelecer a delimitação de alguns aspectos para a compreensão do nosso objeto, tendo em vista o limite de tempo para a realização de uma pesquisa de mestrado, sendo impossível contemplar as discussões e as análises de todas essas questões elencadas. A singularidade do nosso trabalho de investigação e as visitas de observação participante se centralizaram nas secretarias municipais – que representam o nível mais alto da hierarquia no organograma municipal – com a finalidade de compreender a dinâmica de funcionamento da prefeitura em um nível macro em decorrência da falta de estudos e publicações especificamente nesse âmbito. Há uma maior concentração de trabalhos publicados que discorrem sobre os equipamentos públicos tanto na área da Assistência Social, estudando de diversos modos os CRASs e CREASs, quanto na Saúde, sobretudo, investigando os CAPSs, as UBSs, etc. Ao longo de nossa pesquisa, adotamos um conjunto de estratégias para que pudéssemos captar elementos importantes para as análises de nosso trabalho.

A questão do tempo para a realização de uma pesquisa de mestrado também foi um fator limitante para a execução de um trabalho mais amplo nos permitisse captar as forças e discursos *instituintes* que devem estar presentes na realidade municipal. Isso não significa que as forças *instituintes*, os movimentos contraditórios e as forças polissêmicas estivessem ausentes dessa gestão, possivelmente elas estão presentes no plano micropolítico dos grupos de trabalhadores em estabelecimentos diversos que não foram observados, pois estávamos atentos apenas ao alto escalão da prefeitura. Forças antagônicas se manifestaram claramente no cenário municipal nas eleições de 2016, uma vez que o prefeito da atual gestão não foi reeleito para um mandato consecutivo, ficando em segundo lugar com uma diferença expressiva do novo prefeito eleito. Podemos considerar que o eleitorado do município investigado, em certo movimento instituinte preferiu votar no candidato da oposição, de perfil mais alinhado com os mais pobres.

Outro destaque diz respeito à possibilidade de avançarmos nas brechas institucionais para empreender uma análise das dimensões táticas e estratégias de transformação da gestão pública municipal. No entanto, há nossos limites enquanto pesquisadores em uma *AI in vitro*, pois nossas visitas de observação participante foram delimitadas em certos espaços físicos. Apesar da persistência e empenho em conseguir autorização para participar de determinadas reuniões e ter acesso a lugares e documentos, apenas pudemos estar onde nos autorizaram.

Pensamos que os psicólogos, juntamente com os demais trabalhadores da gestão pública municipal precisam poder fazer uma boa leitura do plano institucional da prefeitura, de modo a organizarem formas de ocuparem as brechas disponíveis, buscando construir estratégias e táticas que lhes permitam avançar na direção de transformações que interessem ao polo subordinado, a classe trabalhadora popular. Essa dissertação quer ser uma contribuição para esse movimento. Nisso também nos orientamos a partir da perspectiva de Benelli (2016, p.111):

Certamente pode parecer que é mais fácil apresentar, discutir e procurar entender os problemas a partir de certas teorias e perspectivas de análise do que explicitar quais são as propostas para o equacionamento das questões em pauta. Se não é fácil propor soluções para problemas complexos – e soluções simples não existirão, já que os problemas são complexos – explicitar problemas mal colocados e opor a eles a precisão de um problema, talvez já seja uma contribuição importante, embora modesta, procurando evitar qualquer atitude onipotente.

Por fim, gostaríamos de discorrer sobre os possíveis caminhos de pesquisas e estudos referentes ao universo institucional da gestão pública municipal que poderiam derivar desse nosso trabalho. Em nossas análises evidenciamos alguns impactos tanto organizacionais quanto institucionais, observados durante nossa imersão no campo, no que diz respeito às diferentes formas de gestão, afetando as relações de trabalho, a maneira como a gestão municipal é pouco estruturada e incipientemente planejada, a implementação frágil das políticas públicas, a oferta de atendimentos variados, de qualidade questionável e, conseqüentemente, à população – que é causa e a razão de ser da institucionalização de algo como uma prefeitura municipal.

Para tanto, diante da atual situação do Brasil, caracterizada por uma intensa crise política e econômica, com elevados cortes de gastos públicos nas esferas federal, estadual e

municipal e a aprovação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC)⁶⁷ que delimita as despesas e os investimentos públicos no país por um período inicial de vinte anos, pensamos, em uma perspectiva macro, compreender como essa crise pode impactar o funcionamento da gestão pública municipal, isto é, as prefeituras, as políticas públicas, e logo, a sociedade composta por sujeitos cidadãos de direitos que exigem diversas modalidades de atenção.

No âmbito micro institucional, ao conhecer de perto a lógica de funcionamento da prefeitura municipal, analisar suas modalidades de gestão e entender o processo de formação cultural político brasileiro, nos permitiu pensar em futuras pesquisas que abordem a dinâmica institucional da prefeitura, especificamente no tocante às vivências subjetivas de trabalhadores imersos no campo do funcionalismo público municipal. Refletir a atuação desses trabalhadores, analisar seus discursos recorrentes, por exemplo, com relação às transformações advindas a partir da troca da equipe de gestão municipal, depois de mais um pleito eleitoral, perceber como esses sujeitos vivenciam esse processo de transição e as possíveis implicações disso no desempenho do trabalho e no processo saúde-doença, nos fez compreender a importância e necessidade de estudos que contemplem esses sujeitos trabalhadores, inseridos no serviço público municipal.

⁶⁷ A PEC 241/16 ou PEC 55/16, popularmente conhecida como a PEC do Teto dos Gastos Públicos é uma proposta que visa o congelamento dos gastos sociais durante vinte anos, implicando em um severo retrocesso social, sobretudo, para a classe trabalhadora. Inicialmente, aprovada pela Câmara dos Deputados como PEC 241/16, em 13 de dezembro de 2016, o Senado Federal também aprovou o texto final da PEC 55/16, impondo um teto aos gastos públicos pelos próximos vinte anos.

REFERÊNCIAS

ABERS, R. N. Overcoming the Dilemmas of Participatory Democracy: the Participatory Budget Policy in Porto Alegre. *Espaço e Geografia*, Brasília, v. 4, n. 1, p. 169-199, 2001.

ABRANCHES, S. H. *Os despossuídos: crescimento e pobreza no País do Milagre*. 2. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985.

AFONSO, M. L. M.; VIEIRA-SILVA, M.; ABADE, F. L.; ABRANTES, T. M.; FADUL, F. M. A psicologia no Sistema Único de Assistência Social. *Pesquisas e práticas psicossociais*, v. 7, n. 2, São João Del-Rei, p. 189-199, 2012.

ALMEIDA, A. C. S. A formação político-cultural do Brasil: excertos do pensamento de Sergio Buarque de Holanda e Gilberto Freyre. *Ponto-e-vírgula*, v. 9, n. 1, p. 163-171, 2011.

ALTOÉ, S. (Org.). *René Lourau, analista institucional em tempo integral*. São Paulo: Hucitec, 2004.

ALVES, J. M. Assistência Social. In: FERNANDES, R. M. C.; HELLMANN, A. (Orgs.). *Dicionário crítico: política de assistência social no Brasil*. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2016, p. 22-25.

AMÂNCIO, J. M.; DOWBOR, M.; SERAFIM, L. *Controle social: dos serviços públicos à garantia de direitos*. São Paulo: CEBRAP/ IDS, 2010.

AMARANTE, P. (Org.). *Loucos pela vida: a trajetória da reforma psiquiátrica*. Rio de Janeiro: SDN/Ensp, 1995.

ANDRADE, N. A.; AGUILAR, A. M.; MORAIS, E. M.; PEREIRA, R. C. M.; FONSECA, V. R. *Planejamento governamental para municípios: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual*. São Paulo: Atlas, 2005.

ANGUERA, M. T. *Metodología de la observación en las Ciencias Humanas*. Madrid: Cátedra, 1985.

ANHUCCI, V. *O conselho municipal dos direitos da criança e do adolescente na perspectiva da participação e do controle social*. 2007. 189f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Política Social). Universidade Estadual de Londrina, Paraná, 2007.

_____. *A dimensão política do orçamento público no âmbito dos conselhos de direitos da criança e do adolescente*. 2016. 247f. Tese (Doutorado em Serviço Social e Política Social). Universidade Estadual de Londrina, Paraná, 2016.

ANHUCCI, V.; SUGUIHIRO, V. L. T. A construção do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente na perspectiva da participação e do controle social. *Textos & Contextos*, Porto Alegre, v. 9, n. 1, p. 47-54, 2010.

ARAGÃO, C. V. Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio. *Revista do Serviço Público*, v. 48, n. 3, p.104-132, 1997.

ARCARO, N. T.; MEJIAS, N. P. A evolução da assistência psicológica e em saúde mental: do individual para o comunitário. *Psicologia: Teoria e Pesquisa*, Brasília, v. 6, n. 3, p. 251-266, 1990.

ARDOINO, J.; LOURAU, R. *As pedagogias institucionais*. São Carlos: Rima, 2003.

ASSIS, S. G. (Org.). *Teoria e prática dos conselhos tutelares e conselhos dos direitos da criança e do adolescente*. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz; Educação a Distância da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, 2009.

AVELINO FILHO, G. Clientelismo e política no Brasil: revisitando velhos problemas. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, v. 38, n. 1, p. 225-240, mar. 1994.

BAPTISTA, G. C. Análise de políticas públicas, subjetividade e poder: matrizes e interseções teóricas. *Psicologia USP*, São Paulo, v. 23, n.1, p. 45-67, 2012.

BAQUERO, M. Cultura política participativa e desconstrução democrática: reflexões sobre o Brasil contemporâneo. *São Paulo Perspec*, v. 15, n. 4, p. 98-104, 2001.

BARBIER, R. *Pesquisa-ação na instituição educativa*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985.

BARBOSA, L. *O jeitinho brasileiro: a arte de ser mais igual que os outros*. 7. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BARBOSA, R. N. *A responsabilidade social das empresas e os projetos sociais: filantropia ou emancipação Social?* 2003. 308f. Tese (Doutorado em Serviço Social). Universidade Estadual Paulista – “Júlio De Mesquita” – UNESP – Franca, São Paulo, 2003.

BAREMBLITT, G. F. *O Compêndio de Análise Institucional e outras correntes: Teoria e prática*. 6. ed. Belo Horizonte: Editora FBG/IFG, 2012.

BARROS, R. B. *Grupo: a afirmação de um simulacro*. 1994. Tese (Doutorado em Psicologia Clínica). PUC/São Paulo. São Paulo, 447pp, 1994.

_____. Institucionalismo e Dispositivo Grupal. In: RODRIGUES, H. B. C.; ALTOÉ, S. *Saúde Loucura*. Análise Institucional, n. 8, 2004. p. 65-78.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. *Política social: fundamentos e história*. São Paulo: Cortez, 2006.

BENELLI, S. J. *Pescadores de homens: estudo psicossocial de um seminário católico*. São Paulo: UNESP, 2006.

_____. *A produção da subjetividade na formação do clero católico*. 2007. Tese (Doutorado em Psicologia) – Instituto de Psicologia. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

_____. Conselhos municipais: práticas e impasses no cenário contemporâneo. *Psicologia em Estudo*, Maringá, v.17, n.4, p. 577-586, 2012a.

_____. Políticas públicas, instituições e práticas clínicas no campo da Assistência Social. In: DIONÍSIO, G. H.; BENELLI, S. J. (Org.). *Políticas públicas e clínica crítica*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2012b. p. 63-84.

_____. *Análise psicossocial da formação do clero católico*. São Paulo: Annablume; FAPESP, 2013a.

_____. Um psicólogo nos conselhos municipais de Assistência Social e dos direitos da criança e do adolescente: construindo referências para a prática. In: MATTIOLI, O. C.; ARAÚJO, M. F.; RESENDE, V. R. (Org.). *Violência e relações de gênero: o desafio das práticas institucionais*. Curitiba: CRV, 2013b. p.115-144.

_____. *Entidades assistenciais socioeducativas: a trama institucional*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

_____. *A lógica da internação: instituições totais e disciplinares (des)educativas*. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2015.

_____. A lógica da rede na atenção socioeducativa para crianças e adolescentes na Assistência Social. In: XAVIER, A. L. P.; GHAZIRI, S. M.; TEODORO, D. V S.; SILVA, P. C. T.; ZANIN, R. A. S. (Orgs). *ECA, SUAS e o e o trabalho em rede de proteção à criança e ao adolescente*. Rio de Janeiro: Publit, 2016. p. 40-77.

BENELLI, S. J.; COSTA-ROSA, A. A construção de Redes sociais: entre a conexão e a captura na gestão dos riscos sociais. In: CONSTANTINO, E. P. (Org.). *Psicologia, Estado e Políticas Públicas*. Assis: UNESP - Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, 2010. p. 25-85.

_____. Paradigmas diversos no campo da Assistência Social e seus estabelecimentos assistenciais típicos. *Psicologia USP*, v. 23, n.4, p. 609-660, 2012a.

_____. Conselhos Municipais: prática e impasses no cenário contemporâneo. *Psicologia em Estudo*, Maringá, v. 17, n.4, p.577-586, 2012b.

_____. Dispositivos institucionais filantrópicos e socioeducativos de atenção à infância na Assistência Social. *Estudos de Psicologia*, Campinas, v. 30, n. 2, p. 283-301, 2013.

BENINI, E. A.; BENINI, E. G.; NOVAES, H. T. Os grilhões da gestão pública: o processo decisório e as formas contemporâneas de dominação patrimonialista. In: BENINI, E. A.; FARIA, M. S.; NOVAES, H. T.; DAGNINO, R. (Org.). *Gestão pública e trabalho associado: fundamentos e perspectivas*. São Paulo: Outras Expressões, 2011. p. 217- 251.

BERETTA, R. C. S. *Estado, municipalização e gestão municipal*. Revista Serviço Social e Sociedade. São Paulo, v. 77, p. 63-77, 2004.

BEZERRA, M. O. *Corrupção: um estudo sobre poder público e relações pessoais no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume – Dumará: ANPOCS, 1995.

_____. Estado, representação política e corrupção: um olhar antropológico sobre a formação de fronteiras sociais. *Crítica e sociedade: revista de cultura política*, v. 2, n. 2, p. 64-80, 2012.

BIASI, L. M. F. Controle social. In: FERNANDES, R. M. C.; HELLMANN, A. (Orgs.). *Dicionário crítico: política de assistência social no Brasil*. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2016, p. 65-68.

BISNETO, J. A. A Socioanálise no Serviço Social no Brasil. In: RODRIGUES, H.B.C.; ALTOÉ, S. (Org.). *Análise institucional*. São Paulo: Hucitec, 2004. p.29-37. Col. Saúde & Loucura.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. *Dicionário de política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 11. ed., 1998. v.1.

BOCK, A. M. B. Superando as concepções tradicionais: o ponto de vista das entidades. In: BOCK, A. M. B. (Org.). *Aventuras do Barão de Münchhausen na Psicologia*. São Paulo: EDUC/Cortez, 1999. p. 77-167.

_____. *Psicologia e o compromisso social*. São Paulo: Cortez, 2003.

BORDENAVE, J. E. D. *O que é participação*. São Paulo: Brasiliense, 1987.

BOMFIM, E. M. *Psicologia Social no Brasil*. Belo Horizonte: edições do campo social, 2003.

BOUERI, R. *et al.* A CF/88 e o federalismo fiscal. In: CARDOSO JR., J. C.; CASTRO, P. R.; MOTTA, D. M. *A Constituição brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas regional, urbana e ambiental*. Brasília: Ipea, v.2, 2009. p. 61-89.

BRANDI, L. S. N. *Gestão por processos de negócios: uma proposta para administração pública municipal*. 2013. 209f. Tese (Doutorado em Engenharia Mecânica). Faculdade de Engenharia Mecânica. Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2013.

BRASIL. Constituição. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. *Lei nº 8.112*, de 11 de dezembro de 1990. Brasília, DF: Casa Civil, 1990.

_____. *Lei Orgânica da Assistência Social*. Lei nº 8.742/93. Brasília, DF: MDS, 1993.

_____. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Câmara da Reforma do Estado, 1995.

_____. *Lei nº 10.257/01. Estatuto das Cidades*. Brasília, DF: Casa Civil, 2001.

_____. *Política Nacional de Assistência Social*. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2004. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/leis>>. Acesso em: 20 mar. 2016.

_____. *Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social*. Brasília, DF: SNAS, 2005.

_____. *Diretrizes para a estruturação, reformulação e funcionamento dos Conselhos de Assistência Social*. Resolução nº 237, de 14 de dezembro de 2006. Brasília, DF: CNAS, 2006a.

_____. *Norma Operacional Básica de Recursos Humanos da Assistência Social (NOB/RH)*. Brasília, DF: MDS, 2006b.

_____. *Política Nacional de Atenção Básica*. Brasília, DF: Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde e Departamento de Atenção Básica, 2006c.

_____. *Cartilha SUAS 1- Orientação acerca dos Conselhos e do controle social da política pública de Assistência Social*. Brasília, DF: SNAS, 2007a.

_____. *Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e Conselho Tutelar: orientações para criação e funcionamento*. Brasília, DF: Programa Próconselho, 2007b.

_____. *Orientações para Conselheiros da Área de Assistência Social*. Brasília, DF: TCU, 2007d.

_____. *Guia Básico para Gestão dos Municípios*. Brasília, DF: MP, 2008.

_____. *Orientações gerais do Conselho Nacional de Assistência Social para a adequação da lei de criação dos conselhos às normativas vigentes e ao exercício do controle social no SUAS*. Brasília, DF: Conselho Nacional de Assistência Social, 2010.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Manual Orientador da VIII Conferência Nacional de Assistência Social*. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Conselho Nacional de Assistência Social, 2011.

_____. *Lei Complementar nº141*. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2012. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp141.htm>. Acesso em: 27 jan. 2016.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Universidade Federal do Rio Grande do Sul. *Curso de introdução ao exercício do controle social do SUAS*. Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social; Centro de Estudos Internacionais sobre o Governo, 2016.

BRAVO, M. I. S.; MATOS, M. C. A saúde no Brasil: reforma sanitária e ofensiva neoliberal. In: BRAVO, M. I. S. (Org.). *Política social e democracia*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002. p. 197-215.

BUENO, M. F. P. F. *Avaliação de um sistema municipal de saúde sob a perspectiva de parâmetros e informações em saúde com ênfase na gestão*. 2003. 218f. Dissertação (Mestrado em Saúde Coletiva). Faculdade de Ciências Médicas. Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2003.

CÂMARA, L. M. O cargo público de livre provimento na organização da administração pública federal brasileira: uma introdução ao estudo da organização da direção pública na perspectiva de estudos organizacionais. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, p. 635-659, 2009.

CAMPOS, E. B. *Controle Social das Políticas Públicas*. Notas para Debate. Belo Horizonte, 2004.

CAMPOS, G. W. S. *Um método para análise da co-gestão de coletivos*. Editora Hucitec, São Paulo, 2000.

_____. *Desafios para os prefeitos na área da saúde*. Disponível em: <<https://www.abrasco.org.br/site/2016/09/desafios-para-os-prefeitos-na-area-da-saude-por-gastao-wagner-de-souza-campos/>>. Acesso em: 12 de set. 2016.

CAPISTRANO, D. Prefácio. In: LANCETTI, A. (Org.). *Assistência Social e Cidadania: invenções, tensões e construção da experiência de Santos*. São Paulo: Editora Hucitec, 1996.

CARVALHO, H. M. Criação e provimento dos cargos públicos comissionados e o controle pelo poder judiciário. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XIV, n. 94, nov. 2011. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10721>. Acesso em 9 fev. 2016.

CARVALHO, M. C. B. Assistência Social: reflexões sobre a política e sua regulação. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 87, p. 123-131, 2006.

CASTORIADIS, C. *A instituição imaginária da sociedade*. 2. ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1982.

CASTRO, C. L. F.; GONTIJO, C. R. B.; AMABILE, A. E. N. (Orgs.). *Dicionário de políticas públicas*. Barbacena: EdUEMG, 2012.

CÊA, G. S. S.; LUZ, A. S. Empreendedorismo e educação: reflexões sobre um velho sonho liberal. *Revista Espaço Acadêmico*, 63., 2006. Disponível em: www.espacoacademico.com.br/063/63cealuz.htm. Acesso em: 24 fev. 2010.

CÉSAR, J. B. M. A audiência pública como instrumento de efetivação dos direitos sociais. *RVMD*, Brasília, v. 5, n. 2, p. 356-384, 2011.

CHAUÍ, M. *Convite à filosofia*. 7. ed. Ed. Ática, São Paulo, 2000.

_____. *Brasil: mito fundador e sociedade autoritária*. 2. ed. SP: Fundação Perseu Abramo, 2001.

COIMBRA, C. M. B. A Divisão Social do Trabalho e os Especialismos Técnico-Científico. *Revista do Departamento de Psicologia UFF*, Niterói, v. 2, n. 2, p. 9-15, 1990.

_____. *Guardiães da Ordem: uma viagem pelas práticas psi no Brasil do “Milagre”*. Rio de Janeiro: Oficina do Autor, 1995.

COIMBRA, C. M. B.; NASCIMENTO, M. L. Análise de implicações: desafiando nossas práticas de saber/poder. In: GEISLER, A. R.; ABRAHÃO, A. L.; COIMBRA, C. M. B. (Org.). *Subjetividade, violência e direitos humanos: produzindo novos dispositivos na formação em saúde*. Niterói, RJ: EDUFF, 2008. p. 143-153.

CONSELHO FEDERAL DE ADMINISTRAÇÃO. *Guia da boa gestão do prefeito*. Brasília, DF, 2012.

CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA. *Democracia e subjetividade: a produção social dos sujeitos democráticos*. Brasília-DF: Conselho Federal de Psicologia, 2010.

_____. *Como os psicólogos e as psicólogas podem contribuir para avançar o sistema único de Assistência Social (SUAS) – informações para gestoras e gestores*. Brasília-DF: CREPOP, 2011.

_____. *Jornal do Federal*. Brasília: CFP. Ano XXIII, n. 104, 2012.

_____. *Como a Psicologia pode contribuir para o avanço do SUS: orientações para gestores*. Brasília-DF: CREPOP, 2013a.

_____. *Referências Técnicas para a Atuação de Psicólogas(os) na Educação Básica*. Brasília-DF: CREPOP, 2013b.

_____. A psicologia brasileira apresentada em números. Disponível em: <http://www2.cfp.org.br/infografico/quantos-somos/>. Acesso em: 15 de dez. 2016.

CORREIA, M. V. C. *Desafios para o Controle Social: subsídios para a capacitação de conselheiros*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005.

_____. Controle Social. In: PEREIRA, I. B.; LIMA, J. C. F. (Org.). *Dicionário de Educação Profissional em Saúde*. 2. ed. rev. ampliada. Rio de Janeiro, EPSJV, 2009. p. 104-110.

COSTA-ROSA, A. O Modo Psicossocial: um paradigma das práticas substitutivas ao modo asilar. In: AMARANTE, P. D. C. (Org.). *Ensaio de Loucura & Civilização*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2000. p.141-168.

_____. *Atenção Psicossocial além da Reforma Psiquiátrica: contribuições a uma Clínica Crítica dos processos de subjetivação na Saúde Coletiva*. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

COUTO, L. D. Características da democracia liberal: breves comentários. *Revista Redescrições – Revista online do GT de Pragmatismo*, v.3, n. 3, p. 58-70, 2012.

CREPOP - CENTRO DE REFERÊNCIA TÉCNICA EM PSICOLOGIA E POLÍTICAS PÚBLICAS. *Referências Técnicas para atuação do (a) psicólogo (a) no CRAS/SUAS*. Brasília, agosto de 2007.

CRUZ, L. R.; GUARESCHI, N. (Orgs.). *Políticas públicas e Assistência Social: diálogo com as práticas psicológicas*. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2009.

_____. *O psicólogo e as políticas públicas de Assistência Social*. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2012.

CRUZ NETO, O. O trabalho de campo como descoberta e criação. In: MINAYO, M. C. S. (Org.). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. 29. ed. Petrópolis: Vozes, 2010. p. 51-66.

CUNHA, A. M. Patronagem, clientelismo e redes clientelares: a aparente duração alargada de um mesmo conceito na história política brasileira. *História*, São Paulo, v. 25, n. 1, p. 226-247, 2006.

DALLARI, D. A. *O que é participação política*. São Paulo: Abril Cultural: Brasiliense, 1984.

DAMATTA, R. *Carnavais, Malandros e Heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro*. 6. ed. RJ: Rocco, 1997.

DANTAS, E. B. *Empreendedorismo e intra-empreendedorismo: é preciso aprender a voar com os pés no chão*, 2008. Disponível em: www.bocc.ubi.pt Acesso em: 24 fev. 2010.

DANTAS, H. (Org.). *De olho no legislativo: um método para acompanhar mandatos parlamentares*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2013.

DEMARCO, D. J. (Org.). *Gestão pública, município e federação*. Porto Alegre: Editora da UFRGS/ CEGOV, 2015.

DEMO, P. *Participação é Conquista: noções de política social participativa*. 5.ed. São Paulo: Cortez, 2001.

_____. *Pesquisa participante: saber pensar e intervir juntos*. Brasília: Liber Livros, 2004.

DIAS, G. P. Empreendedorismo: uma “nova” noção para a (com) formação humana, nos interesses do capital. In: DIAS, G. P. *Anais do VI Seminário da Redestrado - Regulação Educacional e Trabalho Docente*, 06 e 07 de novembro de 2006 - UERJ, RJ, 2006. p.1-14.

DIMENSTEIN, M. O psicólogo nas Unidades Básicas de Saúde: desafios para a formação e atuação profissionais. *Estudos de Psicologia*, Campinas, SP, v. 3, n.3, p. 95-121, 1998.

DIONÍSIO, G. H.; BENELLI, S. J. (Orgs.). *Políticas públicas e clínica crítica*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2012.

DOLABELA, F. *Pedagogia empreendedora - o ensino do empreendedorismo na educação básica, voltado para o desenvolvimento sustentável*. São Paulo: Cultura, 2003.

DONNÂNGELO, M. C. Estado e assistência médica. In: DONNÂNGELO, M. C. (Org.). *Medicina e sociedade (O médico e seu mercado de trabalho)*. São Paulo: Pioneira, 1975. p. 1-46.

ENRIQUEZ, E. *A organização em análise*. Petrópolis: Vozes, 1997.

FAGNANI, E. *Política social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade*. 2005. 604f. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas). Instituto de Economia. Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2005.

FALCHETTI, C. *Novos arranjos e velhos dilemas na democratização das políticas sociais: os conselhos de políticas públicas e a experiência de Araraquara*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2011.

FANTINEL, L. D. Algumas Questões para se Pensar Cultura Política no Brasil. *Psicologia Política*, v. 11, n. 21, p.15-28, 2011.

FAORO, R. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 3.ed. RJ: Globo, 2001.

FEDOZZI, L. *Do patrimonialismo à cidadania participação popular na gestão municipal: o caso do orçamento participativo de Porto Alegre*. Porto Alegre. 1996. 313f. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Curso de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1996.

_____. *Orçamento participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo Editorial; Rio de Janeiro: Ippur/Fase, 1997.

_____. Avaliação das práticas de construção dos orçamentos participativos. In: MARX, V. (Org.). *Democracia participativa, sociedade civil e território*. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2014, p. 49-78.

FERNANDES, F. *Sociedade de classes e subdesenvolvimento*. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

_____. *Mudanças sociais no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Difel, 1974.

_____. *A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

FIDELIS, J. *Instrumentos de Planejamento e suas Contribuições na Gestão Municipal: estudo de caso em três municípios*. 2006. 129f. Dissertação (Mestrado em Gestão Urbana). Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2006.

FLORES, A. P. P. Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). In: FERNANDES, R. M. C.; HELLMANN, A. (Orgs.). *Dicionário crítico: política de assistência social no Brasil*. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2016, p. 196-199.

GAULEJAC, V. Psicossociologia e sociologia clínica. In: ARAÚJO, J.N.G.; CARRETEIRO, T.C. (Org.). *Cenários sociais e abordagem clínica*. São Paulo: Escuta; Belo Horizonte: Fumec, 2001. p. 35-47.

GENRO, T.; SOUZA, U. *Orçamento Participativo - a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre: Perceu Abramo, 1997.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. *Revista de Administração de Empresas*, v.35, n.2, p. 57-63, 1995.

GOHN, M. G. *Os sem-terra, ONG 's e cidadania*. São Paulo: Cortez, 1997.

_____. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. *Saúde e Sociedade*, v.13, n.2, p.20-31, 2004.

_____. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

_____. *O protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

GOMES, A. C. A dialética da tradição. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 15, n. 12, p. 15-27, 5 fev. 1990.

GOMES, E. G. M. *Conselhos gestores de políticas públicas: democracia, controle social e instituições*. 2003. 110f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP), Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2003.

GONÇALVES, M. F. R. *Manual do prefeito*. 13. ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2009.

GONÇALVES, M. G. M. *Psicologia, subjetividade e políticas públicas*. São Paulo: Cortez, 2010.

GRAEF, A. Cargos em comissão e funções de confiança: diferenças conceituais e práticas. *Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental*, v. 7, n. 2, p. 61-71, jul./dez. 2008.

GUATTARI, F. *Psicanálise e transversalidade: ensaios de análise institucional*. Aparecida, SP: Ideias & Letras, 2004.

GUIRADO, M. *Psicologia institucional: o exercício da psicologia como instituição*. Interação em Psicologia, Curitiba, 2009.

GUTIERREZ, G. L. *Por que é tão difícil participar?* São Paulo: Paulus, 2004.

HEGEL, G. W. F. A Fenomenologia do espírito. In: HEGEL, G. W. F. *Fenomenologia do espírito; Estética: a ideia e o ideal; Estética: o belo artístico e o ideal; Introdução à História da Filosofia*. São Paulo: Abril Cultural, 1980. p. 2-75.

HESS, R. O movimento da obra de René Lourau (1933-2000). In: ALTOÉ, S. (Org.). *René Lourau, analista institucional em tempo integral*. São Paulo: Hucitec, 2004. p. 15-46.

HESS, R; SAVOYE, A. *L'analyse institutionnelle*. Paris: PUF, 1993.

HOLANDA, S. B. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

HOUAISS, A.; VILLAR, M. S. *Dicionário Houaiss da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.

IAMAMOTO, M. V. Questão social, família e juventude: desafios do trabalho do assistente social na área sóciojurídica. In: SALES, M. A.; MATOS, M. C.; LEAL, M. C. (Org.). *Política social, família e juventude: uma questão de direitos*. São Paulo: Cortez, 2004. p. 261-298.

IANNI, O. *Escravidão e racismo*. São Paulo: Hucitec, 1978.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Objetivos de desenvolvimento do milênio. Relatório Nacional de Acompanhamento, 2014. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/140523_relatorioodm.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2016.

JACOBI, P.; TEIXEIRA, M. A. C. Orçamento participativo: co-responsabilidade na gestão das cidades. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, Fundação Seade, v.10, n.13, p. 119-128, 1996.

JUCÁ, M. C. M. Crise e reforma do Estado: as bases estruturantes do novo modelo. *Revista Jus Navigandi*. Teresina, v. 8, n. 61, 2003. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos3598>>. Acesso em 18 abr. 2016.

JUNQUEIRA, L. P.; INOJOSA, R. M. Gestão dos serviços públicos de saúde: em busca de uma lógica da eficácia. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: FGV, v. 26, n. 2, p. 20-31, 1992.

KAMKHAGI, V. R.; SAIDON, O. (Org.). *Análise institucional no Brasil*. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 1991.

L'ABBATE, S. O exercício de intersubjetividade como mediação entre grupos sociais e gestores nas práticas de saúde. *II Seminário sobre Educação e Saúde no Contexto da Promoção da Saúde e II Encontro Nacional de Educação Popular e Saúde*. Universidade de Brasília, Brasília, 2001.

_____. A análise institucional e a saúde coletiva. *Ciência e Saúde Coletiva*, v.8, n.1, p.265-274, 2003.

_____. O analisador dinheiro em um trabalho de grupo realizado num Hospital Universitário em Campinas, São Paulo: revelando e desvelando as contradições institucionais. In: RODRIGUES, H. B. C.; ALTOÉ, S. (Org.). *Análise institucional*. São Paulo: Hucitec, 2004. p. 79-99. Col. Saúde & Loucura.

_____. Análise Institucional e intervenção: breve referência à gênese social e histórica de uma articulação e sua aplicação na Saúde Coletiva. *Mnemosine*, v. 8, n.1, p.194-219, 2012.

L'ABBATE, S.; MOURÃO, L. C.; PEZZATO, L. M. (Org.). *Análise institucional e Saúde Coletiva*. São Paulo: Hucitec, 2013.

LAJÚS, M. L. S. A Política Pública de Assistência Social e o Sistema Único de Assistência Social – SUAS. *Cadernos do CEOM, Políticas Públicas: memórias e experiências*, Santa Catarina, v. 22, n. 30, p. 165-178, 2009.

LANCETTI, A. (Org.). *Assistência Social e cidadania: invenções, tensões e construção da experiência de Santos*. São Paulo: Hucitec, 1996.

LAPASSADE, G. El encuentro institucional. In: *Análisis institucional y socioanálisis*. México: Nueva Imagem, 1977.

_____. *Grupos, organizações e instituições*. 3. ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1989.

LAPLANCHE, J; PONTALIS, J. B. *Vocabulário de Psicanálise*. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

LARANGEIRA, S. Gestão pública e participação: a experiência do orçamento participativo em Porto Alegre. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, Fundação Seade, v.10, n.13, p. 129-37, 1996.

LAVILLE, C.; DIONNE, J. *A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

LEAL, V. N. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 4. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LENARDÃO, E. Gênese do clientelismo na organização política brasileira. *Revista Lutas Sociais*, São Paulo, v. 11, n.1, p. 1-11, 2004.

LIMA, A. L. *Os riscos do empreendedorismo: a proposta de educação e formação empreendedora*. 2008. 131f. Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

LIMA, D. A.; RIANI, E. *Análise e intervenção institucional*. Belo Horizonte, 2004.

LIMA, R. S. Análise Institucional no Rio de Janeiro entre 1960 e 1990. *Revista ECOS* Niterói, RJ, v.2, n.1, p. 61-73, 2012.

LOPES, B.; AMARAL, J. N.; CALDAS, R. W. *Políticas públicas: conceitos e práticas*. Belo Horizonte: Sebrae/MG, 2008.

LOURAU, R. *El estado y el inconsciente*. Barcelona: Kairós, 1980.

_____. *René Lourau na UERJ: análise institucional e práticas de pesquisa*. Rio de Janeiro: Ed. UERJ, 1993.

_____. *La clé des champs: une introduction à l'analyse institutionnelle*. Paris: Anthropos, 1997.

_____. O instituinte contra o instituído. In: ALTOÉ, S. (Org.). *René Lourau. Analista Institucional em tempo integral*. São Paulo: Hucitec, 2004a. p. 47-65.

_____. Uma técnica de análise de implicações: B. Malinowski, Diário de etnógrafo (1914-1918). In: ALTOÉ, S. (Org.). *René Lourau. Analista Institucional em tempo integral*. São Paulo: Hucitec, 2004b. p. 259-283.

_____. *A análise institucional*. Petrópolis: Vozes, 2014.

LOURAU, R; LAPASSADE, G. *Chaves da sociologia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972.

LÜCHMANN, L. H. H. *Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre*. 2002. 225f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2002.

LUZ, M. T. *As instituições médicas no Brasil: instituição e estratégia de hegemonia*. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

LUZIO, C. A. Atenção psicossocial e psiquiatria biológica: uma trajetória histórica. In: L'ABBATE, S.; MOURÃO, L. C.; PEZZATO, L. M. (Orgs.). *Análise institucional e Saúde Coletiva*. São Paulo: Hucitec, 2013. p. 471-509.

MACEDO, J. P. et al. O psicólogo brasileiro no SUAS: quantos somos e onde estamos?. *Psicologia em Estudo*, v.16, n.3, p. 479-489, 2011.

MACEDO, J. P.; DIMENSTEIN, M. Expansão e interiorização da psicologia: reorganização dos saberes e poderes na atualidade. *Psicologia: Ciência e Profissão*, v. 31, n.2, p. 296-313, 2011.

MACHADO, L. M. O. *Controle Social da Política de Assistência Social: Caminhos e Descaminhos*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2012.

MANSANO, S. R. V. Análise institucional: relato de uma experiência com jovens. *Psicologia em Revista*, Belo Horizonte, v. 10, n. 14, p. 155-160, dez. 2003.

MARTINI, R. B. *O dispositivo intercessor como meio de superação dialética da medicalização da saúde mental*. 2010. 95f. Dissertação (Mestrado em Psicologia e Sociedade). Faculdade de Ciências e Letras de Assis. Universidade Estadual Paulista, Assis, São Paulo, 2010.

MARTINS, J. B. (Org.). *Temas em análise institucional e em construcionismo social*. São Carlos: Rima; Curitiba: Fundação Araucária, 2002.

MATOS, T. C. C.; FERREIRA, M. D. M. Luta anticorrupção como exercício de cidadania ativa. *Revista Internacional Interdisciplinar INTERthesis*, Florianópolis, v.13, n.3, p.23-42, set./ dez. 2016.

MENDES, E. V. Um novo paradigma sanitário: a produção social da Saúde. In: MENDES, E. V. *Uma agenda para a saúde*. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 2006. p. 233- 300.

MIGUELETTO, D. C. R. *Organizações em rede*. 2001. 96f. Dissertação (Mestrado) – Escola Brasileira de Administração Pública. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2001.

MINAYO, M. C. S. (Org.). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. 29. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

MONTAÑO, C. E. O projeto neoliberal de resposta à “questão social” e a funcionalidade do “terceiro setor”. *Jornal Lutas Sociais*, n.08, p.53-64, 2001. Disponível em: http://www.pucsp.br/neils/downloads/v8_carlos_montano.pdf

_____. *Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. São Paulo: Cortez, 2007.

_____. *O canto da Sereia - crítica à ideologia e aos projetos do “Terceiro Setor”*. São Paulo: Cortez, 2014.

MOURA, A. H.; VASCONCELOS, C. M.; PASCHE, D. F.; BARROS, R. D. B.; ONOCKO-CAMPOS, R.; L'ABBATE, S. Análise do trabalho institucional nas equipes dos distritos sanitários e no hospital Mario Gatti de Campinas. In: CAMPOS, G. W. (Org.) *Saúde Paidéia*. São Paulo, Hucitec, 2003. p. 167-185.

NOGUEIRA, A. J. F. M. Relações de trabalho no setor público. In: KON, A. (Org.). *Indústria, Trabalho e Tecnologia: Subsídios à Política Pública*. São Paulo: CAPES / EITT-PUCSP, 2005. p. 7-36.

OLIVEIRA, I. F.; AMORIM, K. M. O. Psicologia e política social: o trato da pobreza como “sujeito psicológico”. *Psicologia Argumento*, Curitiba, v. 30, n. 70, p. 559-566, 2012.

OURY, F.; VASQUEZ, A. *Vers une pédagogie institutionnelle*. Paris: Maspero, 1982.

PAIVA, I. L.; YAMAMOTO, O. H. Formação e prática comunitária do psicólogo no âmbito do “terceiro setor”. *Estudos de Psicologia*, Natal, v. 15, n.2, p.153-160, 2010.

PASE, H. L.; MÜLLER, M.; MORAIS, J. A. O clientelismo nos pequenos municípios brasileiros. *Pensamento Plural*, Pelotas, v. 5, n.10, p. 181-199, jan./jun. 2012.

PASQUINO, G. Corrupção. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. *Dicionário de política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 11. ed., 1998. v.1.

PATEMAN, C. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PATTO, M. H. S. *A produção do fracasso escolar: histórias de submissão e rebeldia*. São Paulo: T. A. Queiroz, 1990.

PAULA, A. P. P. Administração pública gerencial e construção democrática no Brasil: uma abordagem crítica. In: ENANPAD, 25, 2001, Campinas. *Anais eletrônicos*. Rio de Janeiro: ANPAD, 2001. Disponível em: <www.anpad.org.br/eventos>. Acesso em 20 nov. 2016.

_____. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. *Revista de Administração de Empresas*, v. 45, n. 1, p. 36-49, 2005.

PAULON, S. M. A análise de implicação como ferramenta na pesquisa-intervenção. *Psicologia & Sociedade*, v. 17, n. 3, p. 18-25, 2005.

PÉCAUT, D. *Os intelectuais e a política no Brasil: entre o povo e a nação*. São Paulo: Ática, 1990.

PENARIOL, M. P.; BENELLI, S. J. Políticas Públicas e Psicologia: a prefeitura como intermediário institucional necessário no cenário municipal. In: MATTIOLI, O. C.; ARAÚJO, M. F. (Orgs.). *Saúde mental, violência e políticas públicas: relatos de experiências e pesquisas*. Curitiba: CRV, 2015. p. 139-154.

PENARIOL, M. P.; HASHIMOTO, F. Relação indivíduo e organização estratégica: um estudo psicossociológico. In: ALVES, G.; NOVAES, H.; OCADA, F.; BATISTA, R. L. SEMINÁRIO DE TRABALHO: trabalho, educação e políticas sociais no século XXI, 8., 2012, Marília. *Anais do VIII Seminário de trabalho: trabalho, educação e políticas sociais no século XXI*. Marília, SP: UNESP, 2012. p. 1-12.

PEREIRA, P. A. P. Política Social. In: FERNANDES, R. M. C.; HELLMANN, A. (Orgs.). *Dicionário crítico: política de assistência social no Brasil*. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2016, p. 204-206.

PEREIRA, W. C. C. *Nas trilhas do trabalho comunitário e social: teoria, método e prática*. Belo Horizonte: Vozes/PucMinas, 2001.

_____. Movimento Institucionalista: principais abordagens. *Estudos e Pesquisas em Psicologia*, UERJ, Rio de Janeiro, v. 7, n. 1, p. 10-19, 2007.

PEZZATO, L. M.; L'ABBATE, S. O uso de diários como ferramenta de intervenção da Análise Institucional: potencializando reflexões no cotidiano da Saúde Bucal Coletiva. *Physis: Revista de Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 4, p. 206-235, 2011.

PIRES, M. C. S. Transparência e responsabilidade na gestão pública. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, v.81, n.4, p. 60-74, 2011.

PRADO JÚNIOR, C. *Evolução Política no Brasil e outros ensaios*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1963.

_____. *História e desenvolvimento*. 2ed. São Paulo: Brasiliense. 1978.

_____. *Formação do Brasil contemporâneo*. São Paulo: Brasiliense; Publifolha, 2000.

QUEIROZ, M. I. P. O coronelismo numa interpretação sociológica. In: FAUSTO, B. (Org.). *História Geral da Civilização Brasileira*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, v.8, t. 3, 2006, p. 172-212.

RAICHELIS, R. *Esfera pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática*. São Paulo: Cortez, 1998.

REZENDE, F. *Federalismo fiscal: novo papel para estados e municípios – o município no século XXI – cenários e perspectivas*. São Paulo: Cepam, 1997. p. 87-96.

REZENDE, D. A. Planejamento estratégico municipal: projeto de planejamento e de política pública de um município brasileiro. *Planejamento e políticas públicas*, n. 32, p. 173-204, 2009.

RIBEIRO, A. C. T.; GRAZIA, G. *Experiência de orçamento participativo no Brasil: período de 1997 a 2000*. Petrópolis: Vozes, 2003.

ROCHA, D.; DEUSDARÁ, B. Contribuições da Análise Institucional para uma abordagem das práticas languageiras: a noção de implicação na pesquisa de campo. *Cadernos de Letras da UFF – Dossiê Letras, linguística e suas interfaces*, n. 40, p. 47-73, 2010.

ROCHA NETO, L. H. A Formação do Estado Brasileiro: patrimonialismo, burocracia e corrupção. *Revista do Mestrado em Direito – UCB*, v.2, n.1, p. 204-230, 2008.

RODRIGUES, H. B. C. À beira da brecha: uma história da Análise Institucional francesa nos anos 60. In: AMARANTE, P. D. C. (Org.). *Ensaio de loucura e civilização*: Rio de Janeiro: Fiocruz, 2000. p.195-256.

_____. “Sejamos realistas, tentemos o impossível.” Descaminhando a psicologia através da análise institucional. In: JACÓ-VILELA, A. M.; FERREIRA, A. A. L.; PORTUGAL, F. T. *História da Psicologia: Rumos e Percursos*. Rio de Janeiro: NAU Editora, 2013. p. 609-657.

RODRIGUES, H. B. C.; SOUZA, V. L. B. A análise institucional e a profissionalização do psicólogo. In: KAMKHAGI, V. R.; SAIDON, O. *Análise institucional no Brasil: favela, hospício, escola, funabem*. 2. ed. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 1991. p. 27-46.

RODRIGUES, H. B. C.; LEITÃO, M. B. S.; BARROS, R. D. B. (Org.). *Grupos e instituições em análise*. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 1992.

RODRIGUES, H. B. C.; ALTOÉ, S. (Org.). *Análise institucional*. São Paulo: Hucitec, 2004. Col. Saúde & Loucura.

RODRIGUES, M. M. A. *Políticas públicas*. São Paulo: Publifolha, 2010.

ROSEN, K. S. “The jeito. Brazil’s Institutional Bypass of the Formal Legal System and its Developmental Implications”. *The American Journal of the Comparative Law*, v. 19, p. 516-549, 1971.

ROSSI, A; PASSOS, E. Análise institucional: revisão conceitual e nuances da pesquisa-intervenção no Brasil. *Revista EPOS*, v.5, n.1, p. 156-181, 2014.

RUA, M. G. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. In: RUA, Maria das Graças; CARVALHO, M. I. V. (Org.). *O estudo da política: tópicos selecionados*. Brasília: Paralelo 15, 1998. p. 231-260.

SALES, T. Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 25, p. 26-37, 1994.

SAMPAIO, P. A. *Construindo o poder popular*. São Paulo: Paulinas, 1982.

SANCHES, R. R. *A questão da democracia em Sérgio Buarque de Holanda*, 2001. Disponível em: <<http://www.siarq.unicamp.br/sbh/artigoraizes.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2016.

SANI, G. Participação política. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. *Dicionário de política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 11. ed., 1998. v.1. p. 888-890.

SANTOS, M. F. Análise da prática institucional. *Revista eletrônica Novo Enfoque*, v.7, n.7, 2008.

SARRETA, F. O. *Educação permanente em saúde para os trabalhadores do SUS* [online]. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009. 248p. Disponível em: <<http://static.scielo.org/scielobooks/29k48/pdf/sarreta-9788579830099.pdf> >. Acesso em: 15 mar. 2016.

SCHWARZ, R. *Ao vencedor as batatas: forma literária e processo social nos inícios do romance brasileiro*. 5. ed. São Paulo: Liv. Duas Cidades/ Editora 34, 2000.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reforma da administração pública. *RAP*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p.347-369, 2009.

SENRA, C. M.; GUZZO, R. S. L. G. Assistência Social e Psicologia: sobre as tensões e conflitos do psicólogo no cotidiano do serviço público. *Psicologia & Sociedade*, v. 24, n. 2, p. 293-299, 2012.

SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM COMERCIAL - SENAC. *Programa formatos Brasil: caderno do participante*. São Paulo: SENAC, 2005.

SILVA, F. L. G. Gestão da subjetividade e novas formas de trabalho: velhos dilemas e novos desafios. In: BENINI, E. et al. (Org.). *Gestão pública e trabalho associado: fundamentos e perspectivas*. São Paulo: Outras Expressões, 2011. p. 47-70.

SILVA, F. T. Violência patropi. *Revista Teoria e Debate*, São Paulo, ed. 45, jul. 2000. Disponível em: < <http://www.teoriaedebate.org.br/index.php?q=estantes/livros/brasil-mito-fundador-e-sociedade-autoritaria&page=0,0>> Acesso em: 12 set. 2016.

SILVA, R. C. *Metodologias participativas para trabalhos de promoção de saúde e cidadania*. São Paulo: Vetor, 2002.

SOARES, L. T. R. *Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina*. Petrópolis: Vozes, 2001.

SOUZA, A. M. *Jovens e educação empreendedora: que discurso é esse?* 2006. 136f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2006a.

_____. Educação empreendedora: que discurso é esse? *Revista Educativa*, Goiânia, v.9, n.2, p.217-229, 2006b.

SOUZA, C. Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo. *São Paulo em Perspectiva*, v. 15, n. 4, p. 84-97, 2001.

_____. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 8, n.16, p. 20-45, 2006.

SOUZA, J. Jessé Souza: “O jeitinho no Brasil é para quem pode”: depoimento. [27 de fevereiro, 2016]. Porto Alegre: *Jornal ZH*. Entrevista concedida a Leandro Fontoura.

SOUZA SANTOS, B. A reinvenção solidária e participativa do Estado. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; WILHEIM, J.; SOLA, L. *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Unesp; Brasília: ENAP, 1999. p.1-51.

SUGUIHIRO, V. L. T. Conselhos de direitos: caminho de sua consolidação. *Serviço Social em Revista*, Londrina, v.3, n.1, p.9-26, jul./dez, 2000. Disponível em: <http://www.ssrevista.uel.br/c_v3n1_conselhos.htm>. Acesso em: 27 marc. 2016.

TAIT, T. F. C.; PACHECO, R. C. S. Fundamentos para a modelagem de uma arquitetura de sistemas de informação para o setor público. São Paulo, 1999. In: JÚNIOR, M. V.; MARÇAL, R. F. M.; BORNIA, A. C. *Anais do XIX Enegep – Encontro Nacional de Engenharia de Produção, V ICIE – International Congress of Industrial Engineering e III Profundão – Encontro de Engenharia de Produção da UFRJ*, Rio de Janeiro.

TEIXEIRA, E. C. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade. *Revista Políticas Públicas*, 2002 - AATR-BA. Disponível em: <[http://pt.scribd.com/doc/57253448/03- Aatr-Pp-Papel-Politiclas-Publicas](http://pt.scribd.com/doc/57253448/03-Aatr-Pp-Papel-Politiclas-Publicas)>. Acesso em: 30 jul. 2015.

TREVISAN, A. M.; CHIZZOTTI, A.; IANHEZ, J. A.; CHIZZOTTI, J.; VERILLO, J. *O combate à corrupção nas prefeituras do Brasil*. São Paulo: Ateliê, 2004.

VALLADARES, L. Os dez mandamentos da observação participante. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 22, n. 63, p. 153-155, 2007.

VELOSO, J. F. A. et al. *Gestão municipal no Brasil: um retrato das prefeituras*. Brasília: IPEA, 2011.

VITA, A. *Sociologia da sociedade brasileira*. 9. ed. São Paulo: Ática, 1999.

WEBER, F. A Entrevista, a pesquisa e o íntimo, ou: por que censurar seu diário de campo? *Horizontes Antropológicos*, Porto Alegre, v.15, n. 32, p. 157-170, 2009.

WHITE, W. F. *Sociedade de esquina: a estrutura social de uma área urbana pobre e degradada*. Tradução de Maria Lucia de Oliveira. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 2005.

YAMAMOTO, O. H. Questão Social e políticas públicas: revendo o compromisso da Psicologia. In: BOCK, A. M. B. (Org.). *Psicologia e o Compromisso Social*. São Paulo: Cortez, 2003. p. 37-54.

_____. Políticas sociais, “terceiro setor” e “compromisso social”: perspectivas e limites do trabalho do psicólogo. *Psicologia e Sociedade*, Porto Alegre, v. 19, n. 1, 2007.

YAMAMOTO, O. H.; OLIVEIRA, I. F. Política Social e Psicologia: uma trajetória de 25 anos. *Psicologia: Teoria e Pesquisa*, 26, (n.spe.), p. 9-24, 2010.

ZAMBONI, Y. Participatory budgeting and local governance: an evidence-based evaluation of participatory budgeting experiences in Brazil. *Working paper*, May 28, 2007. Disponível em: <
<http://siteresources.worldbank.org/INTRANETSOCIALDEVELOPMENT/Resources/Zamboni.pdf>> Acesso em: 19 out. 2016.

ANEXO**Estrutura Organizacional do Gabinete do Prefeito, das Secretarias Municipais de Governo e Administração, de Assistência Social e de Saúde**